

RUKOVODEĆI DRŽAVNI SLUŽBENICI KAO KLJUČNI NOSIOCI UNAPREĐENJA

RADA JAVNE UPRAVE –
DIJAGNOZA STANJA I
SMJERNICE ZA DALJNJE
DJELOVANJE U BIH

Analiza rukovodećeg nivoa državne službe u Bosni i Hercegovini (BiH) – na državnom nivou, u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i u Republici Srpskoj (RS) – s naglaskom na dva ključna aspekta: zapošljavanje zasnovano na kriterijumima meritornosti i stvarni stepen upravljačke autonomije i ovlaštenja.

Banja Luka, 2026.

**RUKOVODEĆI DRŽAVNI SLUŽBENICI KAO KLJUČNI NOSIOCI
UNAPREĐENJA RADA JAVNE UPRAVE – DIJAGNOZA STANJA I
SMJERNICE ZA DALJNJE DJELOVANJE U BIH**

@Transparency International Bosna i Hercegovina

2026.

www.ti-bih.org



Ovaj materijal je u potpunosti finansiran od strane Švedske i Danske, koje se ne moraju nužno slagati sa stavovima iznesenim u njemu. Transparency International u BiH je isključivo odgovoran za sadržaj.

Sažetak

Ova analiza razmatra rukovodeći nivo državne službe u Bosni i Hercegovini (BiH) – na državnom nivou, u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i u Republici Srpskoj (RS) – s naglaskom na dva ključna aspekta: zapošljavanje zasnovano na kriterijumima meritornosti i stvarni stepen upravljačke autonomije i ovlaštenja.

BiH je uložila značajne napore u uspostavljanje zakonodavnog okvira kojim se uređuje rukovodeći nivo državne službe. Definicije rukovodećih pozicija u državnoj službi među najpreciznijima su na Zapadnom Balkanu, a procedure zapošljavanja putem javnog konkursa formalno su ugrađene u zakonodavni okvir na sva tri nivoa vlasti. Međutim, i dalje postoji izražen raskorak između normativnih rješenja i njihove primjene u praksi. Nalazi istraživanja zasnovanih na percepciji ukazuju na to da se čak 90% zapošljavanja u javnom sektoru ostvaruje na osnovu ličnih veza, a ne na kriterijumima meritornosti. Konkursne procedure se često organizuju tako da se poželjni kandidati identifikuju prije formalnog raspisivanja konkursa. Diskreciona ovlaštenja pri konačnom imenovanju ostaju široko postavljena, posebno na državnom nivou i u FBiH, dok se postupci testiranja kandidata – naročito u RS – u velikoj mjeri oslanjaju na usmene provjere znanja, što ostavlja značajan prostor za subjektivno ocjenjivanje.

Podjednako ozbiljan problem predstavlja i činjenica da su ovlaštenja za donošenje odluka gotovo u potpunosti koncentrisana na nivou ministara. Rukovodeći državni službenici nemaju prenesena ovlaštenja čak ni za odlučivanje o svakodnevnim operativnim pitanjima, poput nabavki manje vrijednosti, odobravanja odsustava ili organizovanja službenih putovanja zaposlenih, čime se njihova uloga svodi na puko administrativno rukovođenje umjesto na stvarno upravljanje. Takav model narušava efikasnost institucija te istovremeno umanjuje privlačnost rukovodećih pozicija u državnoj službi za stručne i kompetentne kadrove.

Oslanjajući se na uporedna iskustva Mađarske, Poljske, Slovačke i Estonije, analiza ističe da ambiciozni reformski zahvati zasnovani na pristupu „odozgo prema dolje“ u pravilu ne uspijevaju. Umjesto toga, predlaže se postepeni „estonski model“, koji počiva na dva reformska prioriteta: uspostavljanju održivog sistema meritokratije kroz okvire kompetencija i održavanje korpusa kvalifikovanih kandidata, te jačanju položaja rukovodećih kadrova uvođenjem zakonski utvrđenih matrica delegiranja ovlaštenja, kojima bi se operativno odlučivanje izmjestilo sa ministarskog nivoa.

Uvod

Djelotvorna javna uprava ne počiva isključivo na dobrim politikama i odgovarajućim resursima, već prije svega na kvalitetu kadrova koji njome rukovode. Rukovodeći državni službenici – nosioci najviših funkcija u ministarstvima i javnim agencijama – zauzimaju ključnu poziciju između političkog odlučivanja i administrativnog sprovođenja politika. Njihova stručna osposobljenost, profesionalna autonomija i upravljačka ovlaštenja predstavljaju neke od najvažnijih faktora koji određuju efikasnost i stvarni učinak državnih institucija. Ipak, u BiH, kao i u većini zemalja Zapadnog Balkana, ovoj kategoriji službenika nije

posvećena dovoljna analitička pažnja, dok su uslovi za njihov izbor i profesionalno osnaživanje i dalje opterećeni brojnim nedostacima.

Ova analiza sagledava rukovodeći nivo državne službe u BiH iz dvije usko povezane perspektive: način na koji se biraju i zapošljavaju rukovodeći državni službenici i stvarni obim upravljačkih ovlaštenja kojima raspolažu u praksi. Polazna teza analize jeste da nijedan od ovih uslova nije adekvatno ispunjen. Uprkos relativno razvijenim pravnim okvirima na sva tri administrativna nivoa – državnom nivou, FBiH i RS¹ – zapošljavanje zasnovano na kriterijumima meritornosti ostaje više formalni nego suštinski princip, dok je delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka rukovodećim državnim službenicima izuzetno ograničeno.

Zajednički efekat ovih slabosti ogleda se u narušavanju kvaliteta javne uprave i smanjenju privlačnosti rukovodećih pozicija u državnoj službi za stručne i kvalifikovane kadrove.

Analiza ima tri osnovna cilja. Prvi je da kontekst BiH smjesti u širi teorijski i komparativni okvir rasprave o meritokratiji u javnoj upravi, oslanjajući se na obimnu empirijsku literaturu koja potvrđuje da je zapošljavanje zasnovano na kriterijumima meritornosti jedan od ključnih strukturnih preduslova za efikasno i nekorumpirano upravljanje. Drugi cilj jeste pružanje detaljne procjene stanja rukovodećeg nivoa državne službe na sva tri administrativna nivoa u BiH, kroz analizu postojećeg zakonodavnog okvira i dostupnih dokaza o njegovoj praktičnoj primjeni. Treći cilj odnosi se na formulisanje preporuka za buduće reforme, zasnovanih na komparativnim iskustvima drugih zemalja, s posebnim osvrtom na estonski model postepene profesionalizacije rukovodećih državnih službenika primjenom pristupa „odozdo prema gore“.

Analiza je koncipirana tako da uvodna poglavlja pružaju konceptualni i komparativni okvir u kojem se objašnjava značaj meritokratskog sistema upravljanja na najvišim nivoima državne službe i zahtjevi koje međunarodni standardi – naročito SIGMA principi javne uprave – postavljaju u pogledu zapošljavanja, stabilnosti mandata i jačanja upravljačke uloge rukovodilaca. U ovim poglavljima razmatraju se i vrste funkcija koje čine rukovodeći nivo državne službe, odnos između političke odgovornosti i profesionalne nezavisnosti, kao i pouke proistekle iz uspješnih i neuspješnih reformskih pokušaja u zemljama Srednje i Istočne Evrope, uključujući Mađarsku, Poljsku, Slovačku i Estoniju.

Analiza se zatim fokusira na BiH, kroz pregled kategorija rukovodećih državnih službenika na svakom administrativnom nivou i ocjenu zakonskih rješenja kojima se uređuju njihovo zapošljavanje i izbor. U tom kontekstu identifikuju se najvažnije slabosti normativnog okvira, nakon čega se analiziraju nalazi iz prakse – uključujući istraživanja zasnovana na percepcijama i SIGMA procjene – koji ukazuju na značajan nesklad između formalnih pravila i stvarnog postupanja. Ti nalazi pokazuju da lične veze i dalje imaju presudnu ulogu u postupcima imenovanja, često nadjačavajući kriterijume meritornosti.

1 Ova analiza ne uključuje Brčko Distrikt (BD) kao zaseban predmet razmatranja. S obzirom na obim i organizacionu strukturu njegove administracije, pitanja koja se ovdje razmatraju u vezi s najvišim rukovodiocima nisu direktno relevantna za BD. Uprkos tome, određena saznanja i zaključci izneseni u ovoj studiji mogu biti korisni kao smjernice za unapređenje i reformu institucija BD.

Posebno poglavlje posvećeno je pitanju upravljačkih ovlaštenja. U njemu se dokumentuje visok stepen koncentracije odlučivanja na nivou ministara širom BiH. Kao posljedica toga, rukovodeći državni službenici raspolažu veoma ograničenim stepenom operativne samostalnosti, čak i u pitanjima svakodnevnog administrativnog upravljanja.

U završnom poglavlju predstavljene su dvije grupe preporuka. Prva se odnosi na izgradnju sistema „realistične meritokratije“ putem okvira kompetencija i održavanja korpusa kvalifikovanih kandidata, dok druga zagovara zakonski garantovano prenošenje upravljačkih ovlaštenja na rukovodeće državne službenike. Oba reformska pravca odražavaju svjesno opredjeljenje za postepene i institucionalno utemeljene pristupe, kao alternativu ambicioznim, ali više puta neuspješnim strategijama formalnih zakonodavnih reformi.

Zašto je važan meritokratski sistem upravljanja u javnoj upravi?

Međunarodni standardi koji uređuju zapošljavanje, izbor, napredovanje i ocjenjivanje rada državnih službenika u velikoj mjeri počivaju na principima meritokratije. Zahtjevi koji se odnose na upravljanje kadrovskim resursima na osnovu kriterijuma meritornosti primjenjuju se na sve državne službenike, a naročito na one koji se nalaze na najvišim nivoima administrativne hijerarhije. SIGMA principi javne uprave dodatno preciziraju standarde koji se odnose na ovu oblast. Konkretno:

- Najviše rukovodeće pozicije ne smiju se posmatrati kao političke funkcije. Postupci zapošljavanja za ove pozicije moraju biti zasnovani na kriterijumima meritornosti, sprovedeni profesionalno, nepristrasno i transparentno, uz izbor kandidata koji posjeduju odgovarajući nivo iskustva i kompetencija definisan unaprijed utvrđenim standardima.
- Konkursi za radna mjesta moraju sadržavati jasne i potpune opise poslova, uključujući potrebna znanja, iskustvo, vještine i kompetencije, kao i podatke o uslovima rada i plati. Komisije koje sprovode postupak izbora treba da budu sastavljene od stručnih lica koja nisu izložena sukobu interesa niti političkom pritisku.
- Postupci ocjenjivanja moraju na objektivan i pravičan način vrednovati kompetencije kandidata u odnosu na zahtjeve radnog mjesta. Kandidati moraju biti pravovremeno obaviješteni o ishodu postupka te imati pravo da zahtijevaju obrazloženje odluke i koriste dostupna upravna i sudska sredstva pravne zaštite.
- Politike moraju promovisati jednake mogućnosti i rodnu ravnopravnost.
- Stabilnost mandata najviših rukovodilaca predstavlja važan preduslov za očuvanje institucionalnog kontinuiteta i institucionalnog pamćenja.
- Sistemi ocjenjivanja učinka treba da obezbijede povratne informacije državnim službenicima, prepoznaju i nagrade kvalitetan rad, identifikuju potencijale za napredovanje, utvrde potrebe za stručnim usavršavanjem i doprinesu unapređenju rezultata onih čiji učinak nije zadovoljavajući.

- Ukoliko se uvede sistem nagrađivanja zasnovan na učinku, takva naknada treba da predstavlja samo ograničen dio ukupne plate, da bude zasnovana na jasno definisanim kriterijumima i da podstiče ponašanja usklađena s javnim interesom.
- Državni službenici moraju biti zaštićeni od neprimjerenog političkog ili drugog uticaja na njihovo profesionalno odlučivanje i procjenu. Prestanak radnog odnosa ili raspoređivanje na nižu poziciju mogu uslijediti isključivo na osnovu objektivnih i zakonom propisanih kriterijuma, uz pravičan postupak i mogućnost sudske zaštite.
- Sistemom upravljanja kadrovskim resursima u javnoj službi treba da rukovodi centralno tijelo koje raspolaže dovoljno širokim ovlaštenjima i kapacitetima za koordinaciju, usmjeravanje i nadzor njegovog funkcionisanja.

SIGMA principi pružaju najobuhvatniju i najdetaljniju razradu konkretnih zahtjeva kojima se obezbjeđuje upravljanje kadrovima u javnoj upravi zasnovano na kriterijumima meritornosti. Međutim, nema sumnje da principi meritokratije danas nisu univerzalno prihvaćeni u međunarodnoj praksi, uključujući i veliki broj razvijenih zemalja. Globalni talas populizma podrazumijeva i osporavanje prednosti profesionalne i stručne državne službe, uz istovremeno zagovaranje neposrednijeg uključivanja političara i njihovih ljudi od povjerenja u upravljanje javnom upravom. Zbog toga je važno naglasiti da meritokratsko upravljanje nije tek još jedan standard koji nameću međunarodne organizacije ili donatori, već pristup koji najviše doprinosi ostvarivanju rezultata u interesu građana kroz efikasan administrativni aparat.

Sve veći broj istraživanja posvećen je odnosu između načina zapošljavanja državnih službenika i kvaliteta upravljanja u javnom sektoru. Brojna empirijska istraživanja potvrđuju da je zapošljavanje zasnovano na kriterijumima meritornosti – odnosno izbor javnih službenika prema njihovim vještinama, kvalifikacijama i dokazanim kompetencijama, a ne prema političkoj pripadnosti, ličnoj lojalnosti ili porodičnim i drugim vezama – jedan od temeljnih preduslova za efikasnu, odgovornu i nekorumpiranu javnu upravu.

Jedna od najjasnije potvrđenih prednosti zapošljavanja zasnovanog na kriterijumima meritornosti jeste njegov doprinos smanjenju korupcije. Egeberg i saradnici (2019) ističu da javne uprave koje primjenjuju meritokratske principe pri zapošljavanju bilježe znatno niže nivoe korupcije od onih koje se oslanjaju na druge kriterijume. Autori se pozivaju na ranija komparativna istraživanja koja pokazuju da državni službenici primljeni na osnovu stručnosti, kvalifikacija i sposobnosti, a ne po političkoj liniji, pokazuju viši stepen profesionalnog integriteta. Pored uticaja na individualni integritet, ovakvi obrasci oblikuju i šire društvene procese, budući da se viši životni standard i veći nivo društvenog blagostanja najčešće povezuju s društvima kojima upravljaju profesionalne i nepristrasne javne administracije.

Nistotskaya (2025) dodatno osnažuje ovu argumentaciju kroz sistematsku analizu postojećih naučnih saznanja. Oslanjajući se na meta-analizu 96 empirijskih publikacija o meritokratskoj birokratiji i učinku vlada, objavljenih u 56 naučnih časopisa tokom perioda 2014–2022. godine, ona zaključuje da su imenovanja zasnovana na kriterijumima meritornosti, zaštita stabilnosti mandata i nepristrasnost dosljedno povezani s boljim učinkom javne vlasti i manjim nivoom korupcije. Ovaj zaključak potvrđuje nalaze pionirskog istraživanja Raucha (1995), kao i brojnih kasnijih studija koje birokratiju zasnovanu na kriterijumima meritornosti povezuju sa širokim spektrom pozitivnih ishoda, kako u funkcionisanju

države tako i u društvu u cjelini. Među njima su ekonomski razvoj, smanjenje siromaštva, unapređenje javnog zdravlja, suzbijanje korupcije, jačanje demokratije i veća stabilnost demokratskih institucija. Prema ocjeni Nistotskaye, riječ je o „impresivnom korpusu dokaza“ koji, paradoksalno, uglavnom izostaje iz savremenih rasprava o reformi državne službe.

Haider (2019) podržava ovu argumentaciju kroz analizu šireg korpusa empirijskih dokaza. Na primjer, sveobuhvatno istraživanje sprovedeno među državnim službenicima u zemljama Afrike, Azije, Istočne Evrope i Latinske Amerike pokazalo je da sistemi zapošljavanja zasnovani na pismenim i usmenim ispitima, za razliku od diskrecionih imenovanja, značajno ograničavaju prostor za politizaciju i korupciju. Dodatno, istraživanje među službenicima centralnih vlada u pet istočnoevropskih zemalja utvrdilo je jasnu negativnu povezanost između nivoa politizacije i efikasnosti kontrole korupcije. Slično tome, iskustvo Dominikanske Republike pokazuje da je primjena meritokratskih ispita povezana s manjim stepenom klijentelizma i korupcije, ali i s višim nivoom radne motivacije među javnim službenicima.

Logika prednosti meritokratskog sistema postaje još jasnija kada se sagledaju posljedice njegovog izostanka. Staronova i Rybář (2021) pružaju detaljne empirijske dokaze o negativnim posljedicama političke patronaže kroz analizu promjena na ministarskim funkcijama i fluktuacije državnih službenika u Slovačkoj. Njihovi nalazi pokazuju da je vjerovatnoća zamjene državnog službenika na srednjem ili višem rukovodećem nivou čak 4,5 puta veća tokom prvih mjeseci mandata novog ministra nego u kasnijim fazama njegovog mandata. Neposredno nakon izbora, stopa fluktuacije kadrova na tri najviša nivoa profesionalne državne službe dostizala je gotovo 30%, da bi se kasnije stabilizovala na približno 8–9%.

Zauzimajući kritički pristup ovom pitanju, Staronova i Rybář dovode u pitanje uvriježenu pretpostavku da je politička patronaža prvenstveno vezana za političke stranke. Njihovo istraživanje pokazuje da su ministri koji su dolazili iz iste stranke kao njihovi prethodnici sprovodili kadrovske promjene gotovo istim intenzitetom kao i ministri koji su preuzimali funkciju nakon promjene vladajuće strukture. Takav nalaz upućuje na zaključak da politička patronaža funkcioniše kao individualni instrument moći pojedinačnih ministara, a ne isključivo kao mehanizam partijskog uticaja. Posljedica takvog sistema jeste birokratija koja funkcioniše u uslovima gotovo neprekidne nestabilnosti, gdje državni službenici imaju snažan motiv da svoju poziciju osiguravaju kroz veze s političkim pokroviteljima, umjesto kroz profesionalni rad i poštovanje stručnih normi. Upravo je sprečavanje takvih tendencija jedan od ključnih ciljeva sistema zasnovanih na zaslugama.

Kroz sva četiri analizirana izvora provlači se ista zabrinutost – nesklad između onoga što je poznato na osnovu istraživanja i onoga što stvarno utiče na kreiranje javnih politika. Nistotskaya (2025) posebno naglašava ovu pojavu. Ona ističe da dokument kojim se obrazlažu prijedlozi za ukidanje zaštite stabilnosti mandata većini federalnih službenika koji obavljaju poslove kreiranja i sprovođenja javnih politika u SAD nije uzeo u obzir nijednu od 96 relevantnih naučnih studija koje su u tom trenutku bile dostupne. Aktuelna javna debata o meritokratskom sistemu opisuje se kao „površna“, pri čemu reformski prijedlozi koji dolaze s obje strane političkog spektra odražavaju „dvije radikalno suprotstavljene pozicije – očuvanje statusa quo ili prihvatanje radikalne razgradnje administrativnog aparata države“ – od kojih nijedna ne uvažava višedecenijske empirijske dokaze.

Zajedno posmatrani, ovi izvori pružaju uvjerljivu argumentaciju u prilog stavu da zapošljavanje zasnovano na kriterijumima meritornosti nije puka proceduralna formalnost, već jedan od ključnih strukturnih preduslova dobrog upravljanja. Meritokratski pristup doprinosi smanjenju korupcije time što umanjuje političku zavisnost državnih službenika, jača stabilnost administrativnih sistema koji bi u suprotnom bili izloženi stalnim promjenama uslovljenim političkim kadriranjem i stvara uslove za razvoj profesionalnog integriteta i posvećenosti javnoj službi. Iako postoje značajni empirijski dokazi koji potkrepljuju ove tvrdnje, oni su najubjedljiviji kada je riječ o smanjenju korupcije, dok su nešto slabiji u pogledu mehanizama efikasnosti, kompromisa vezanih za odgovornost i ishoda u domenu pravičnosti.

Ostvarivanje istinske meritokratije zahtijeva mnogo više od samog donošenja zakona. Potrebno je uspostaviti snažan institucionalni okvir koji obuhvata cjelokupan proces zapošljavanja, osigurati kontinuirano praćenje njegovog sprovođenja uz djelotvorne sankcije za nepravilnosti te obezbijediti političku volju za ograničavanje diskrecionih ovlaštenja izvršne vlasti. Kako zaključuje Nistotskaya (2025), iako meritokratski model ostaje „temeljni element društava s visokim nivoom ljudskog blagostanja“, njegovo daljnje unapređenje zahtijeva kontinuirana istraživanja i nijansiranu javnu raspravu kako bi mogao odgovoriti na promjenjive potrebe sve raznovrsnijih i politički polarizovanih društava.

Ko su najviši rukovodioci u javnoj upravi i šta se od njih očekuje?

Ova studija se bavi uskom, ali izuzetno značajnom grupom državnih službenika, koje možemo nazvati modernim mandarinima – visoko-pozicioniranim karijernim službenicima na vrhu administrativne hijerarhije, koji imaju snažan uticaj na kreiranje i sprovođenje javnih politika, kao i na funkcionisanje administracije. Ove službenike najčešće odlikuju dugogodišnje iskustvo i visok nivo stručnosti (Pollitt i Bouckaert, 2004). U skladu s najnovijim SIGMA analizama, uključujući alat za procjenu najvišeg rukovodstva i dokument koji se odnosi na organizaciju i funkcionisanje ministarstava, u ovu kategoriju mogu se svrstati najmanje tri vrste službenika:

- Generalni sekretari u ministarstvima;
- Generalni direktori u ministarstvima;
- Rukovodioci javnih agencija.

Prve dvije kategorije odnose se na najviše državne službenike u sastavu ministarstava. Naziv ovih funkcija, kao i djelokrug njihovih odgovornosti, može se u velikoj mjeri razlikovati, posebno u zavisnosti od modela upravljanja na kojem se zasniva organizacija ministarstva. SIGMA prepoznaje tri glavna modela koja se koriste u praksi država EU, a koji su prikazani na narednom grafikonu:

Grafikon. Upravljački sistemi ministarstava u EU



Izvor: Marcinkowski, Vagi, Sześciło 2026.

Shodno tome, **generalni sekretar** može biti ili rukovodilac kompletnog administrativnog aparata ministarstva – službenik koji se nalazi na vrhu organizacione strukture i neposredno odgovara ministru za cjelokupno funkcionisanje ministarstva – ili rukovodilac pomoćnih i zajedničkih službi, poput ljudskih resursa, računovodstva, nabavki i upravljanja imovinom.

Generalni direktor predstavlja visoko-rangiranog državnog službenika u sistemu u kojem su najviše upravljačke odgovornosti raspodijeljene između više rukovodilaca („podijeljeni sistem“), koji je odgovoran za upravljanje određenim resorom javne politike pod neposrednim nadzorom ministra. U zemljama Zapadnog Balkana ova funkcija može nositi naziv generalnog direktora (Albanija i Crna Gora) ili pomoćnika ministra (BiH i Srbija).

Rukovodioci javnih agencija nalaze se na čelu organa koji su organizaciono podređeni ministarstvima ili vladi i obavljaju funkcije upravnog tijela. U ovu kategoriju spadaju direktori, kao i članovi kolegijalnih upravljačkih tijela različitih vrsta javnih agencija.

Kao najviši državni službenici, ovi rukovodioci predstavljaju vezu između izabranih nosilaca izvršne vlasti i administrativne hijerarhije (Gronnegaard Christensen i dr., 2013). Njihova odgovornost ogleda se u ispunjavanju dva ključna uslova za efikasan rad državne službe. Prema Gajduscheku i Staronovoj (2023): „Na prvom mjestu, ona mora na dogovarajući način služiti demokratski izabranim političkim liderima, odnosno izvršavati i slijediti smjernice koje utvrđuju izabrani zvaničnici. Ovaj zahtjev naziva se „politička osjetljivost“. Drugo, ona mora biti profesionalna, odnosno sposobna da pruža stručne savjete u oblasti javnih politika i osigura njihovo efikasno sprovođenje. Ova karakteristika naziva se „profesionalizam“. Najviši rukovodioci imaju naročito važnu ulogu u održavanju ravnoteže između ova dva, često suprotstavljena zahtjeva.

U modernim i dobro uređenim birokratijama ne insistira se na strogom odvajanju državne službe od političkih struktura. Istovremeno, politizacija državne službe više se ne smatra isključivo negativnom pojavom ili zloupotrebom u sistemu javne uprave. Hustedt i Salomonsen (2014) razlikuju tri osnovna oblika politizacije:

- Formalna politizacija podrazumijeva izmjene pravnih i organizacionih okvira koji regulišu imenovanja i trajanje mandata državnih službenika. To obuhvata prakse poput politički uslovljenog zapošljavanja, smjene ili napredovanja viših službenika, pri čemu kriterijumi stručnosti i zasluga ustupaju mjesto političkoj lojalnosti ili stranačkoj pripadnosti. Takve prakse direktno podrivaju princip zasluga na kojem počiva koncept profesionalne i neutralne državne službe.
- Administrativna politizacija odnosi se na uključivanje novih aktera u administrativni aparat, prije svega savjetnika ministara i politički imenovanih lica. Ovi akteri djeluju kao posrednici između ministara i stalne državne službe, mijenjajući raspodjelu uticaja i, u određenim slučajevima, zaobilazeći ili potiskujući ulogu karijernih državnih službenika.
- Funkcionalna politizacija podrazumijeva promjene u stvarnim ulogama i zadacima koje obavljaju državni službenici, posebno kroz njihovo sve intenzivnije uključivanje u aktivnosti koje su se ranije smatrale isključivom odgovornošću političkih aktera. To uključuje učešće državnih službenika u određivanju prioriteta, kreiranju javnih politika i političkoj komunikaciji, čime se postepeno briše granica između politike i administracije uspostavljena tradicionalnom dihotomijom ova dva područja.

Iako formalnu i administrativnu politizaciju treba ograničavati ili sprječavati, određeni stepen funkcionalne politizacije može imati pozitivan uticaj na rad javne uprave. To naročito dolazi do izražaja u modelu koji Trangbaek (2026) definiše kao reflektivnu funkcionalnu politizaciju, odnosno situaciju u kojoj „državni službenici unaprijed prepoznaju i uključuju politički relevantne aspekte u svoj svakodnevni rad, istovremeno preispitujući stavove svojih ministara, nudeći alternativna rješenja i ukazujući na

posljedice različitih mogućih pravaca djelovanja“. Prema empirijskom istraživanju koje je sproveo ovaj autor, Danska predstavlja dobar primjer primjene takvog pristupa.

Slične nalaze donosi i ranija studija Van Dorpa (2023), koja je analizirala najviše državne službenike u Holandiji. Na osnovu opservacionih istraživanja, autor zaključuje da oni u pravilu pokazuju visok stepen razumijevanja i osjetljivosti za prioritete i agendu svojih ministara, čak i kada se to od njih izričito ne zahtijeva niti podstiče.

Kako obezbijediti meritokratsko rukovodstvo u javnoj upravi?

Prvi i najvažniji preduslov za uspostavljanje zdravog odnosa između političkog rukovodstva i državne službe, kakav je opisan u prethodnim primjerima, jeste da se zapošljavanje i imenovanje najviših rukovodilaca zasniva na principu meritornosti. Dok administracije zapadnih zemalja imaju dugu tradiciju meritokratskog izbora i stabilnosti mandata najviših rukovodilaca, iskustva reformi državne službe u post-socijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope pružaju znatno manje ohrabrujuću sliku. Većina tih zemalja pokušala je sprovesti reforme u tom pravcu, ali su njihovi ishodi bili neujednačeni. Pokazalo se da pretjerano kruta rješenja i ambiciozni pokušaji potpune depolitizacije nerijetko izazivaju otpor političkih struktura, što na kraju dovodi do neuspjeha reformskih napora. To potvrđuju i primjeri pokušaja uvođenja meritokratskog sistema najvišeg rukovodstva u Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj, predstavljeni u tabeli koja slijedi.

Tabela. Neuspjeli pokušaji depolitizacije najvišeg rukovodstva u javnoj upravi

Zemlja	Opis
Mađarska	<p>Zakonskim rješenjem bile su uspostavljene dvije funkcije državnog sekretara koje su se nalazile neposredno ispod ministra – politička i profesionalna. Profesionalni državni sekretar formalno je imao status rukovodećeg državnog službenika s obezbijeđenom stabilnošću mandata. Međutim, u praksi su obje funkcije bile predmet političkih imenovanja. Kandidate je predlagao ministar, a konačnu odluku o imenovanju donosio je premijer, pri čemu nisu postojali značajniji uslovi u pogledu stručnih kvalifikacija niti prethodnog rada u državnoj službi. Kao posljedica toga, stalni državni sekretari na funkciji su se u prosjeku zadržavali svega dvije do tri godine, što je kraće od jednog izbornog ciklusa, a pojedini od njih prije imenovanja nisu imali nikakvo iskustvo rada u državnoj službi.</p> <p>Dodatni pokušaj reforme pokrenut je 2001. godine, kada je zakonom uspostavljeno tijelo pod nazivom Viša državna služba, s ciljem stvaranja elitnog korpusa državnih službenika. I u ovom slučaju izbor kandidata u potpunosti je bio prepušten diskrecionoj odluci premijera, bez ikakvih zakonom propisanih kriterijuma koji bi ograničavali njegovo odlučivanje. Iako su ova radna mjesta nudila konkurentne plate i formalno</p>

	<p>garantovanu stabilnost mandata, fluktuacija kadrova ostala je visoka. Na kraju je Vlada 2007. godine, bez mnogo pompe, ukinula ovu instituciju.</p>
<p>Slovačka</p>	<p>U okviru šire reforme državne uprave sprovedene neposredno uoči pristupanja EU, Slovačka je 2003. godine formalno uspostavila poseban viši nivo državne službe pod nazivom Nominovana državna služba. Cilj ove reforme bio je stvaranje profesionalne elite državnih službenika koja bi mogla prevazići tradicionalnu fragmentisanost ministarstava i njihovu sklonost da djeluju kao odvojene organizacione cjeline. Jedna od najupečatljivijih karakteristika ovog modela bilo je automatsko povećanje plate za 50% svim službenicima koji uspješno polože propisane ispite, bez mogućnosti ministarskog uticaja ili diskrecionog odlučivanja. Za nadzor nad sistemom bio je zadužen centralni Ured za državnu službu.</p> <p>U praksi, međutim, reforma je ubrzo naišla na ozbiljne poteškoće. Centralni ured je raspolagao znatno manjim ovlaštenjima nego što je prvobitno bilo predviđeno, dok su pojedini ministri jednostavno odbijali da prime službenike koji su bili izabrani kroz ovaj sistem. Zbog toga je od planiranih 1.000 imenovanja realizovano svega pet. Nakon što je ocijenjen kao neuspješan, Ured za državnu službu zatvoren je 2006. godine, dok je Nominovana državna služba formalno ukinuta tri godine kasnije, 2009. godine, uz slično obrazloženje.</p>
<p>Poljska</p>	<p>Proces depolitizacije najviših državnoslužbeničkih funkcija započeo je Zakonom o državnoj službi iz 1998. godine, kojim je uveden sistem otvorenog i konkurentnog zapošljavanja zasnovanog na principu meritornosti za sve nivoe državne službe, uključujući rukovodeće položaje. Postupak izbora najviših rukovodilaca bio je centralizovan i vođen pod nadzorom načelnika Ureda za državnu službu. Međutim, reforma je od samog početka imala ograničen domet, jer imenovani rukovodioci nisu uživali značajniju zaštitu radnog statusa i mogli su u svakom trenutku biti premješteni na drugo radno mjesto ili razriješeni dužnosti.</p> <p>Prvobitni model nije dugo opstao. Zakonom o državnoj službi iz 2006. godine ukinuti su i funkcija načelnika Ureda državne službe i sam Ured. Kada je Ured ponovo uspostavljen 2008. godine, njegove nadležnosti bile su znatno sužene, a posebno je značajno to što više nije bio odgovoran za izbor i zapošljavanje najviših rukovodilaca.</p> <p>Do odlučujućeg zaokreta došlo je nakon parlamentarnih izbora 2015. godine, na kojima je ubjedljivu pobjedu odnijela desno orijentisana koalicija predvođena strankom Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Paralelno sa širokim kadrovskim promjenama u javnom sektoru, uključujući agencije, javna preduzeća i druge institucije, nova parlamentarna većina započela je</p>

proces potpunog uklanjanja formalne granice između rukovodećih državnih službenika i političkog rukovodstva. Izmjenama Zakona o državnoj službi iz 2015. godine ukinuta je obaveza sprovođenja javnih konkursa za najviše rukovodeće pozicije, dok su ministri, direktori agencija i rukovodioci institucija dobili diskreciono pravo da imenuju i razrješavaju najviše državne službenike prema sopstvenoj procjeni i u bilo kojem trenutku. Istovremeno su ublaženi i kriterijumi za imenovanje. Kandidati više nisu morali imati prethodno rukovodeće iskustvo u javnom sektoru. Kao jedini formalni uslovi ostali su završeno visoko obrazovanje i široko definisane „rukovodilačke kompetencije“, bez uspostavljenog mehanizma za njihovu objektivnu provjeru.

Kao zvanično obrazloženje navedena je navodna neefikasnost sistema konkurentnog zapošljavanja putem javnih konkursa, ali za takvu tvrdnju nisu ponuđeni relevantni podaci niti empirijski dokazi. U praksi, ove izmjene dovele su do toga da najviši državni službenici postanu politički imenovana lica u svemu osim u formalnom nazivu funkcije.

Izvor: Gajdushek i Staronova 2023; Sześciło 2025.

Međutim, čak i među postsocijalističkim zemljama Centralne i Istočne Evrope bilo je moguće uspješno uspostaviti meritokratski sistem najvišeg rukovodstva, što potvrđuje primjer Estonije. Estonski pristup jačanju sistema zasnovanog na zaslugama značajno se razlikovao od prethodno opisanih slučajeva. Umjesto oslanjanja na radikalne ili revolucionarne zakonske promjene, Estonija je profesionalizaciju najviših nivoa državne službe gradila postepeno, kroz pristup „odozdo prema gore“.

Zakon o javnoj službi iz 1995. godine postavio je temelje meritokratskog sistema, ali nije predvidio višu državnu službu kao posebnu kategoriju. U procesu izbora kandidata značajnu ulogu imao je neformalni odbor za izbor i ocjenjivanje, koji je davao preporuke, dok su ministri zadržali ovlaštenje za donošenje konačnih odluka o imenovanju. Umjesto nametanja strogih zakonskih rješenja, Estonija je tokom vremena postepeno razvijala sistem rukovodeće državne službe kroz programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Od 2004. godine vodeću ulogu u tom procesu sve više je preuzimao Vladin ured. Posebna pažnja posvećena je razvoju modela kompetencija za najviše državne službenike, kao i uspostavljanju njihove profesionalne mreže. Vladin ured kontinuirano je pružao podršku ovim rukovodiocima kroz programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja, koučing i mentorstvo.

Formalno priznanje više državne službe uslijedilo je tek donošenjem Zakona o javnoj službi iz 2013. godine, znatno nakon što je neformalni sistem već bio uspostavljen i funkcionisao u praksi (Rattus i Randma-Liiv, 2019; Gajdushek i Staronova, 2023). Tek tada su uvedeni formalni mehanizmi za zapošljavanje i izbor najviših državnih službenika, kao i pravila koja se odnose na stabilnost njihovog mandata. Ovi standardi su dodatno razvijani i unapređivani tokom narednih godina. Istovremeno, neformalne mreže i mehanizmi saradnje nastavili su da funkcionišu i nakon njihove formalizacije.

Ograničena djelotvornost formalističkog pristupa uspostavljanju meritokratskog sistema najvišeg rukovodstva vidljiva je i na primjeru zemalja Zapadnog Balkana. Tako se u Srbiji i Crnoj Gori pravila za izbor najviših rukovodilaca po principu meritornosti često zaobilaze imenovanjem „vršilaca dužnosti“, koji na tim funkcijama ostaju godinama, bez odgovarajuće procjene njihovih stručnih i rukovodilačkih kompetencija, kao i bez garancija stabilnosti mandata.

Ko su najviši državni službenici u BiH?

Na različitim nivoima vlasti u BiH postoje određene razlike u definisanju kategorija najviših državnih službenika (detaljnije u: SIGMA, 2018). Iz tog razloga, u nastavku se daje pregled relevantnih kategorija za svaki administrativni nivo posebno.

Državni nivo BiH

Na državnom nivou Zakon o državnoj službi prepoznaje kategoriju „**rukovodećih državnih službenika**“, koja obuhvata četiri vrste funkcija:

- **Sekretari s posebnim zadatkom** – rukovodioci izvršnih agencija i drugih institucija na državnom nivou, koji predstavljaju najviši nivo rukovodećih državnih službenika na ovom nivou vlasti;
- **Sekretari ministarstava** – najviši državni službenici unutar ministarstava, odgovorni za cjelokupno administrativno upravljanje rada ministarstva;
- **Pomoćnici ministara i pomoćnici direktora** – drugi nivo rukovodećih državnih službenika u ministarstvima i agencijama, nadležni za resorne oblasti javnih politika, odnosno unutrašnje funkcije;
- **Glavni inspektori** – rukovodioci inspektorata koji djeluju kao posebne organizacione jedinice u okviru ministarstava ili drugih institucija na državnom nivou, sa statusom i rangom ekvivalentnim pomoćnicima ministara.

U kvantitativnom smislu, na državnom nivou BiH zaposlen je najveći broj najviših državnih službenika – približno 300. Ovu grupu čini 11 sekretara, gotovo 50 sekretara s posebnim zadatkom te više od 200 pomoćnika ministara, pomoćnika direktora i generalnih inspektora.

Značajan izazov na državnom nivou predstavlja status rukovodilaca državnih institucija. Da li se određena rukovodeća funkcija smatra dijelom državne službe ili ne utvrđuje se pojedinačno, od slučaja do slučaja, bez postojanja jedinstvenog i dosljednog pravnog kriterijuma koji bi određivao status pojedinih pozicija. Takav pristup narušava koherentnost sistema i dovodi u pitanje jednak tretman najviših rukovodilaca koji obavljaju uporedive funkcije u sličnim institucijama.

Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)

Zakon o državnoj službi FBiH prepoznaje četiri kategorije rukovodećih državnih službenika:

- **Viši izvršni rukovodioci** – praktično sekretari ministarstava, koji predstavljaju najviše državne službenike u okviru ministarstava;
- **Pomoćnici rukovodilaca organa državne službe** – uključujući pomoćnike ministara, kao drugi hijerarhijski nivo rukovodstva unutar ministarstava;
- **Rukovodioci uprava** – rukovodioci administrativnih jedinica koje se nalaze u sastavu ministarstava, samostalnih uprava ili samostalnih ustanova;
- **Glavni federalni inspektori** – funkcije ekvivalentne glavnim inspektorima na državnom nivou.

Na osnovu ove klasifikacije, u FBiH je zaposleno gotovo 250 najviših državnih službenika. Najbrojniju kategoriju čine pomoćnici rukovodilaca organa državne službe, kojih ima 185.

Kao i na državnom nivou, obuhvat najviših državnih službenika nije potpun. Primjena Zakona o državnoj službi zasniva se na kombinaciji funkcionalne klasifikacije institucija i pozivanja na posebne zakonske propise, umjesto na preciznom definisanju subjekata koji potpadaju pod njegovu primjenu. Zbog toga nije uvijek moguće neposredno iz Zakona o državnoj službi utvrditi da li se pravila državne službe primjenjuju na određena samostalna tijela, već je potrebno dodatno konsultovati posebne zakone kojima su ta tijela uređena.

Republika Srpska (RS)

Zakon o državnim službenicima RS pruža najjasnije definisanu kategorizaciju rukovodećih državnih službenika i obuhvata šest kategorija:

- **Sekretari ministarstava;**
- **Pomoćnici ministara;**
- **Direktori uprava;**
- **Direktori upravnih organizacija;**
- **Njihovi zamjenici i pomoćnici;**
- **Glavni inspektori i sekretar agencije državne službe** s pozicijama zamjenika istog ranga.

Prema ovoj klasifikaciji, broj rukovodećih državnih službenika u RS iznosi približno 150.

Jedna od specifičnosti sistema u RS jeste šira praktična primjena Zakona o državnoj službi. Iako je definicija rukovodećih državnih službenika po vrstama funkcija slična onoj na nivou BiH i u FBiH, koncept državne službe u RS ima širu praktičnu primjenu, jer postoji manji broj izuzetaka u pogledu obuhvata podređenih organa. Za razliku od državnog nivoa, gdje značajan broj institucija funkcioniše izvan režima državne službe, RS primjenjuje pravila državne službe ujednačenije na institucije koje imaju sličan status i funkcije.

Da li su izbor i zapošljavanje rukovodećih državnih službenika zasnovani na principu meritornosti?

Pravni okvir

Sva tri nivoa vlasti u BiH primjenjuju konkurentne procedure kao formalni osnov za zapošljavanje rukovodećih državnih službenika, a princip meritornosti prepoznat je i ugrađen u relevantno zakonodavstvo. Ipak, stepen centralizacije, otvorenost prema kandidatima izvan državne službe i zahtjevnost postupaka provjere kandidata razlikuju se među nivoima vlasti.

- Postupak prijema u rukovodeću državnu službu na svim nivoima u BiH organizovan je prema hibridnom modelu. Centralne institucije nadležne za državnu službu – Agencija za državnu službu BiH (ADS BiH), Agencija za državnu službu FBiH (ADS FBiH) i Agencija za državnu upravu RS (ADU RS) – imaju ključnu ulogu u planiranju i sprovođenju postupaka za prijem u rukovodeću državnu službu. Ove institucije ovlaštene su da imenuju članove komisija za izbor kandidata, najčešće dva od ukupno pet članova na državnom nivou i u FBiH, i isto toliko u RS. Međutim, predstavnici organa u kojem je radno mjesto upražnjeno imaju većinu u komisijama za izbor kandidata u FBiH i RS, što u praksi ograničava mogućnost centralnih agencija da obezbijede nepristrasnost i neutralnost postupka.
- Na državnom nivou i u FBiH prednost imaju interni konkursi, koji su otvoreni isključivo za postojeće državne službenike. Javni konkursi, na koje se mogu prijaviti i kandidati izvan državne službe, raspisuju se tek ukoliko interni konkurs ne rezultira imenovanjem kandidata. U RS je, nasuprot tome, javni konkurs osnovno pravilo, što znači da se pozicije rukovodećih državnih službenika javno oglašavaju od samog početka postupka. Time je RS u određenoj mjeri usklađenija s praksom država članica EU, gdje je većina pozicija rukovodećih državnih službenika dostupna i kandidatima izvan sistema državne službe.
- Na sva tri nivoa zakonodavstvom su utvrđeni nediskriminatorni uslovi za prijem u državnu službu, a slobodna radna mjesta objavljuju se na zvaničnim internet portalima. Portali na svim nivoima ocijenjeni su kao pregledni i jednostavni za korištenje te korisnicima omogućavaju pretraživanje, sortiranje i pretplatu na obavještenja o novim konkursima.
- Pitanje sastava i stručnog kvaliteta komisija za izbor kandidata ostaje predmet zabrinutosti. U FBiH i RS većinu u petočlanim komisijama imaju predstavnici ministarstva ili organa u kojem je radno mjesto upražnjeno, što značajno povećava rizik od političkog uticaja na postupak izbora i umanjuje mogućnost agencija za državnu službu da obezbijede dosljednu primjenu standarda. Na državnom nivou ADS BiH imenuje tri od pet članova komisije, čime se uspostavlja nešto snažniji mehanizam za ublažavanje institucionalne pristrasnosti.
- Kada je riječ o metodama testiranja, na državnom nivou i u FBiH obavezni su i pismeni i usmeni dio provjere kandidata. U RS je propisan samo usmeni ispit (uz prethodno ispunjavanje uslova u vezi sa sertifikacijom), što predstavlja manje rigorozan pristup i ostavlja više prostora za subjektivnu procjenu kandidata.

- Na državnom nivou obavezna je procjena kompetencija kandidata na osnovu utvrđenog okvira kompetencija. Iako je takav pristup usklađen s međunarodnom praksom koja promoviše zapošljavanje zasnovano na kompetencijama, procjena se zasniva isključivo na intervjuu s kandidatima, što ograničava mogućnost pouzdane provjere stvarnog nivoa njihovih kompetencija.
- Na državnom nivou i u FBiH ne postoje ograničenja u pogledu izbora kandidata sa predložene liste – organ nadležan za imenovanje može izabrati bilo kojeg kandidata sa liste, bez obzira na njegov plasman. Takvo rješenje ostavlja značajan prostor za politički motivisane odluke u završnoj fazi postupka i može umanjiti efekat prethodnih faza izbora zasnovanih na principu meritornosti.
- U RS je formalno predviđeno imenovanje najbolje rangiranog kandidata, ali zakon ne nalaže da se imenovanje mora izvršiti među predloženim kandidatima. Organ nadležan za imenovanje može odbiti sve kandidate sa liste, što SIGMA smatra značajnom pravnom prazninom koja može poslužiti za onemogućavanje imenovanja zasnovanih na principu meritornosti kada rezultati postupka nisu u skladu s političkim interesima.
- Pravo na žalbu na odluke donesene u postupcima zapošljavanja garantovano je na sva tri nivoa vlasti.
- U pogledu trajanja mandata rukovodećih državnih službenika postoje značajne razlike između nivoa vlasti. Na državnom nivou sekretari ministarstava i pomoćnici ministara imenuju se na neodređeno vrijeme, dok se sekretari s posebnim zadatkom (rukovodioci agencija) imenuju na period do pet godina, uz mogućnost jednog ponovnog imenovanja putem otvorenog konkursnog postupka. Ovakav model podrazumijeva da najviši rukovodeći službenici u ministarstvima imaju stabilan i vremenski neograničen mandat, što doprinosi institucionalnom kontinuitetu i stabilnosti. U FBiH svi rukovodeći državni službenici imaju mandat na neodređeno vrijeme, kako prema zakonskim propisima tako i u praksi. SIGMA ocjenjuje da takvo rješenje doprinosi kontinuitetu rada, ali istovremeno može otežati sprovođenje potrebnih promjena kada su institucijama potrebne nove kompetencije ili drugačiji pristupi upravljanju. U RS rukovodeći državni službenici imenuju se na mandat od pet godina, koji se može obnavljati neograničen broj puta, ali ne automatski, već isključivo kroz novi otvoreni konkursni postupak. Takav model je najrasprostranjeniji u državama članicama EU, ali nosi određeni rizik od promjena u rukovodstvu ukoliko na postupke ponovnog izbora utiču politički pritisci.

Nalazi iz prakse

Brojna istraživanja ukazuju na to da klijentelizam, partijska patronaža i zarobljavanje države predstavljaju ukorijenjene obrasce funkcionisanja sistema upravljanja u Bosni i Hercegovini (Meyer-Sahling, Schuster i Toth, 2025). U takvim okolnostima, zapošljavanje rukovodećih državnih službenika nije samo pitanje kadrovske politike, već i važan mehanizam putem kojeg politički akteri mogu održavati uticaj na administrativne strukture, sprovođenje javnih politika i upravljanje javnim resursima. Stoga se kvalitet sistema zapošljavanja zasnovanog na principima meritornosti ne može ocjenjivati samo kroz analizu

formalnih zakonskih odredbi. Potrebno je utvrditi i u kojoj mjeri se te odredbe dosljedno primjenjuju u praksi te da li uspješno ograničavaju neformalni politički uticaj na odluke o zapošljavanju.

Posmatrano iz te perspektive, sistem zapošljavanja i izbora rukovodećih državnih službenika pokazuje ozbiljne slabosti ne samo na normativnom nivou, već i u pogledu njegove praktične primjene, koja je često predmet značajnih kritika.

Primjer za to predstavlja studija CIDS-a zasnovana na percepcijama ispitanika (Eriksen i Ahmetović, 2024), koja ukazuje na izražen i dugotrajno prisutan raskorak između formalnih pravila i stvarne prakse zapošljavanja državnih službenika u BiH. Rezultati istraživanja prikazuju sistem u kojem su lične veze gotovo u potpunosti potisnule princip meritornosti kao osnov za zapošljavanje u javnoj upravi.

Na pitanje da ocijene koliko su kvalifikacije važne u odnosu na lične veze prilikom dobijanja zaposlenja u državnoj službi, ispitanici su BiH dodijelili svega 1,2 boda od maksimalnih 10, što ukazuje da lične veze imaju presudnu ulogu u procesu zapošljavanja. Procjene govore da se čak 90% zaposlenja u BiH ostvaruje putem ličnih veza, a ne na osnovu kriterijuma meritornosti i stručnosti. Ispitanici su takođe istakli da se stanje vremenom dodatno pogoršalo, pri čemu je jedan od njih naveo da su kandidati ranije morali dokazivati svoju stručnost i sposobnosti, dok to danas više nije slučaj. Izvještaj dokumentuje praksu rutinskog organizovanja namještenih konkursnih procedura.

Jedan od učesnika panela za BiH opisao je kako se poželjni kandidati određuju prije samog početka konkursa, dok se konkursne komisije svjesno formiraju tako da obezbijede željeni ishod. Iako se formalne procedure naizgled poštuju – dodjeljuju se bodovi i stvara utisak primjene propisanih pravila – njihova suština je u potpunosti obesmišljena. Prigovori i žalbe se odbijaju uz obrazloženje da su sve procedure ispoštovane, što pokazuje kako pretjerani pravni formalizam služi kao paravan za suštinski korumpirane procese.

Bez obzira na moguća metodološka ograničenja ove studije, njeni nalazi ukazuju na to da formalni mehanizmi nisu dovoljno djelotvorni u zaštiti zapošljavanja zasnovanog na principima meritornosti niti u sprečavanju fingiranih konkursnih procedura. Najnovija procjena SIGMA-e dodatno potvrđuje da postojeće prakse zapošljavanja (uključujući popunjavanje najviših rukovodećih pozicija) ne doprinose u dovoljnoj mjeri jačanju meritokratskog sistema.

Tako je, na primjer, u RS tokom 2023. godine na konkursima za najviše rukovodeće funkcije u prosjeku učestvovao samo jedan kandidat po upražnjenom radnom mjestu. Pored toga, kvalitet selekcionih postupaka ocijenjen je kao upitan zbog veoma ograničene primjene sofisticiranijih tehnika za procjenu kompetencija kandidata (SIGMA, 2024).

Da li najviši rukovodioci zaista rukovode? Položaj rukovodećih državnih službenika u administrativnoj hijerarhiji

Jedan od najupečatljivijih nalaza koji se odnose na BiH, ali i na zemlje Zapadnog Balkana u cjelini, jeste veoma ograničen stepen delegiranja ovlaštenja za donošenje odluka rukovodećim državnim

službenicima. Administrativni sistemi u regionu tradicionalno počivaju na izrazito hijerarhijskom modelu upravljanja, pri čemu je donošenje odluka u najvećoj mjeri koncentrisano u rukama ministara. Načelno posmatrano, nijedna važnija odluka ili službena aktivnost ne može se realizovati bez saglasnosti ministra. Formalni položaj najviših državnih službenika stoga je relativno slab, a ovlaštenja koja im zakoni dodjeljuju veoma su ograničena. Odgovornosti sekretara ministarstava, prikazane u tabeli u nastavku na osnovu relevantnih zakonskih odredbi, jasno ilustruju odsustvo značajnijih samostalnih nadležnosti.

Tabela. Nadležnosti sekretara ministarstava u BiH

Državni nivo	Sekretar obavlja zadatke rukovodnog karaktera i koordinira rad sektora. Odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih određenoj instituciji.
FBiH	Sekretar organa državne službe obavlja poslove od značaja za unutrašnju organizaciju i rad organa državne službe, koordinira radom odjela i sektora, saraduje između organa i drugih tijela državne službe i preduzeća, realizira program rada organa državne službe i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala koji su mu povjereni i obavlja i druge poslove koje mu odredi rukovodilac organa državne službe.
RS	Sekretar Ministarstva pomaže ministru u upravljanju kadrovskim, finansijskim, informatičkim i drugim pitanjima i u usklađivanju rada unutrašnjih jedinica ministarstva i saraduje sa drugim organima.

Izvor: Izvodi iz relevantnih zakonskih propisa

Među zemljama Zapadnog Balkana, Kosovo se izdvaja kao primjer u kojem su generalnim sekretarima ministarstava dodijeljena najšira ovlaštenja. Zakon o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija Kosova izričito propisuje sljedeće nadležnosti generalnih sekretara:

Član 18. kosovskog Zakona o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija

1. Generalni sekretar je najviši civilni službenik ministarstva, odgovoran za upravljanje svim upravnim i profesionalnim aktivnostima ministarskog sistema.
2. Generalni sekretar izvještava i odgovara direktno ministru i obavlja svoje dužnosti pod rukovodstvom i prema uputstvima ministra.
3. Generalni sekretar ima sljedeće glavne odgovornosti:
 - 3.1. podržava ministra u njegovom radu;
 - 3.2. obezbjeđuje koordinaciju razvoja politika u odgovarajućem ministarstvu;
 - 3.3. obezbjeđuje sprovođenje i kontrolu sprovođenja zakonodavstva, politika i odluka ministra;
 - 3.4. obezbjeđuje upravljanje, koordinaciju, kontrolu i nadzor cjelokupnog ministarskog sistema;
 - 3.5. obezbjeđuje saradnju s drugim ministarstvima i institucijama, kao i s nezavisnim agencijama;
 - 3.6. odlučuje o upravljanju finansijskim, materijalnim i ljudskim resursima ministarskog sistema, u skladu sa zakonodavstvom na snazi;
 - 3.7. druge odgovornosti određene zakonom ili koje je ministar izričito delegirao.

Ovakvo zakonsko rješenje generalnim sekretarima pruža dovoljno snažan mandat za rukovođenje ministarstvom. Odredba je dodatno osnažena relevantnim horizontalnim zakonima, koji preciznije definišu i razrađuju ovlaštenja generalnih sekretara.

Međutim, SIGMA je utvrdila da ministri u praksi gotovo uopšte ne prenose ovlaštenja za upravljanje ministarstvom na najviše državne službenike, čak ni kada je riječ o pitanjima manjeg značaja ili tehničke prirode. Tabela u nastavku prikazuje rezultate SIGMA procjene za indikator kojim se mjeri stepen delegiranja ovlaštenja za donošenje odluka sa ministra na najvišeg državnog službenika u ministarstvu, kao i sa najvišeg državnog službenika na niže rukovodioce.

Tabela. Delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka u ministarstvima u BiH

✓Da – ovlaštenje je delegirano ispod potrebnog nivoa X Ne – ovlaštenje nije delegirano

Podindikator / Ministarstvo	BiH – Federacija	BiH Republika Srpska	- BiH - nivo	Državni
NABAVKE / UGOVORI MALE VRIJEDNOSTI (ISPOD 5.000 EUR) POTPISUJU SE NA NIVOU NIŽEM OD MINISTRA				
Finansije	X	X	X	
Društvena pitanja	X	X	✓	
Pravosuđe	X	X	X	
Ekonomija	X	X	X	
Obrazovanje	X	X	✓	
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	0,8	
ODLUKE O PRIJEMU VIŠIH SAVJETNIKA U RADNI ODNOS I NJIHOVI UGOVORI O RADU POTPISUJU SE NA NIVOU NIŽEM OD MINISTRA				
Finansije	X	X	X	
Društvena pitanja	X	X	X	
Pravosuđe	X	X	X	
Ekonomija	X	X	X	
Obrazovanje	X	X	X	
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	0,0	
ODGOVORI NA ZAHTEJE ZA PRISTUP INFORMACIJAMA POTPISUJU SE NA NIVOU NIŽEM OD MINISTRA				
Finansije	X	X	✓	
Društvena pitanja	X	X	X	
Pravosuđe	X	X	✓	
Ekonomija	X	X	X	
Obrazovanje	X	X	✓	

Podindikator / Ministarstvo	BiH – Federacija	BiH Republika Srpska	- BiH - nivo Državni
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	1,2
ZAHTJEVE ZA KORIŠTENJE REDOVNOG GODIŠNJEG ODMORA FORMALNO ODOBRAVA NEPOSREDNO NADREĐENI RUKOVODILAC			
Finansije	X	X	X
Društvena pitanja	X	X	X
Pravosuđe	X	X	X
Ekonomija	X	X	X
Obrazovanje	X	X	X
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	0,0
SLUŽBENA PUTOVANJA ZAPOSLENIH ODOBRAVAJU SE NA NIVOU NIŽEM OD SEKRETARA MINISTARSTVA			
Finansije	X	X	X
Društvena pitanja	X	X	X
Pravosuđe	X	X	X
Ekonomija	X	X	X
Obrazovanje	X	X	X
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	0,0
SAGLASNOST ZA POHAĐANJE OBUKA I STRUČNOG USAVRŠAVANJA ZAPOSLENIH DAJE SE NA NIVOU NIŽEM OD SEKRETARA MINISTARSTVA			
Finansije	X	X	X
Društvena pitanja	X	X	X
Pravosuđe	X	X	X
Ekonomija	X	X	X
Obrazovanje	X	X	X

Podindikator / Ministarstvo	BiH – Federacija	BiH Republika Srpska	– BiH – nivo Državni
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	0,0
NALOZI ZA OBRAČUN I ISPLATU PLATA ZAPOSLENIH POTPISUJU SE NA NIVOU NIŽEM OD MINISTRA			
Finansije	X	X	✓
Društvena pitanja	X	X	X
Pravosuđe	X	X	X
Ekonomija	X	X	X
Obrazovanje	X	X	X
Ocjena (maksimum 2,0)	0,0	0,0	0,4

Izvor: SIGMA PAR portal – Delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka u ministarstvima (indikator 13.1.9).

Nalazi prikazani u ovim podacima – koji važe za zemlje regiona u cjelini, a ne samo za BiH – odražavaju sistemski problem odsustva stvarnog delegiranja upravljačkih nadležnosti uprkos formalnom postojanju rukovodećih državnih službenika. Iako su rukovodeći državni službenici u BiH (kao i u drugim zemljama Zapadnog Balkana) formalno odgovorni za rukovođenje ministarstvima, njihova mogućnost samostalnog djelovanja u praksi često je ograničena potrebom da za čak i rutinske administrativne odluke pribavljaju odobrenje ministra.

Prema ocjeni SIGMA-e, riječ je o ključnom strukturnom nedostatku sistema javne uprave. Rukovodeći državni službenici ne mogu efikasno upravljati organizacijama ukoliko nemaju jasno utvrđena i stvarno delegirana ovlaštenja za donošenje odluka. Takvo uređenje umanjuje djelotvornost javne uprave, ali i otežava privlačenje i zadržavanje kvalitetnih kadrova na rukovodećim pozicijama. Ukoliko kvalifikovani profesionalci procijene da formalna ovlaštenja koja prate te funkcije nemaju stvarnu težinu u praksi, njihova spremnost da se prijave za takve pozicije ili da na njima ostanu znatno se smanjuje.

* * *

Bosna i Hercegovina je uložila značajne napore u uspostavljanje pravnog okvira kojim se uređuje položaj rukovodećih državnih službenika na sva tri nivoa vlasti. Definicije rukovodećih pozicija među najpreciznijima su u regionu Zapadnog Balkana, dok je princip konkurentnosti formalno ugrađen u propise koji uređuju zapošljavanje na svim nivoima vlasti.

Međutim, i dalje su prisutne brojne slabosti. Primjena propisa o državnoj službi nije ujednačena, a značajan broj institucija djeluje izvan standardnog sistema državne službe. Zapošljavanje zasnovano na kompetencijama još uvijek nije dovoljno razvijeno i nalazi se u početnoj fazi primjene. Mogućnost

diskrecionog odlučivanja pri konačnom izboru kandidata ostaje izražena, naročito na državnom nivou i u FBIH. Najveći problem ipak predstavlja veoma ograničeno delegiranje ključnih ovlaštenja za donošenje odluka rukovodećim državnim službenicima, zbog čega oni u mnogim slučajevima ne djeluju kao stvarni rukovodioci javnih institucija, već prvenstveno kao administrativni nosioci funkcija.

Preporuke za unapređenje sistema

Rješavanje prethodno identifikovanih problema ne bi trebalo da se oslanja isključivo na unapređenje formalnih zahtjeva i normativnih standarda. Potrebno je uvažiti ograničenja dometa reformi koje se mogu djelotvorno sprovesti putem propisivanja konkretnih zakonskih rješenja. Zbog toga se ovdje predlaže postepen i dugoročan pristup usmjeren na jačanje meritokratskih principa u sistemu rukovodećih državnih službenika širom Bosne i Hercegovine. Predložena strategija kombinuje ciljane i ograničene zakonodavne intervencije s organizacionim mjerama i mjerama upravljanja kadrovskim resursima. Preporuke su strukturisane oko dva ključna prioriteta, koji odgovaraju glavnim izazovima identifikovanim u prethodnoj analizi:

- Obezbjediti da najviše rukovodeće pozicije u javnoj upravi, naročito funkcije sekretara i pomoćnika ministara, budu popunjene osobama koje posjeduju kapacitete za vođenje procesa kreiranja javnih politika i efikasno upravljanje radom ministarstava;
- Osnažiti rukovodeće državne službenike kroz široko delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka sa nivoa ministara na rukovodeće državne službenike, odnosno ograničiti postojeću koncentraciju odlučivanja na nivou ministara.

Mjere koje doprinose ostvarivanju ovih ciljeva detaljnije su razrađene u nastavku.

Realistična meritokratija

Koncept realistične meritokratije nastoji uskladiti potrebu za uspostavljanjem profesionalnog i kompetentnog rukovodećeg kadra sa činjenicom da politički nosioci vlasti – naročito u zemljama Zapadnog Balkana – nisu spremni da se u potpunosti odreknu uticaja na imenovanje rukovodećih državnih službenika. Predloženi model, koji se može opisati i kao „estonski pristup“, zasniva se na sljedećim principima zapošljavanja, selekcije i trajanja mandata rukovodećih državnih službenika:

- Centralni organi za upravljanje ljudskim resursima na svakom nivou vlasti (agencije za državnu službu) uspostavljaju i vode sveobuhvatan okvir kompetencija za najviše rukovodeće pozicije. Pored definisanja potrebnih kompetencija, okvir treba da obuhvati i efikasne mehanizme njihove procjene. Procjena kandidata ne bi trebalo da se zasniva isključivo na strukturisanom intervjuu, već da uključuje i druge odgovarajuće alate, kao što su:
 - Pregled portfolija i prethodnih rezultata rada – kandidati dostavljaju primjere prethodnih radova (izvještaji, strategije, upravni akti). Ovakav pristup omogućava neposredan uvid u njihove kompetencije i dosadašnje rezultate. Posebno je koristan za funkcije koje zahtijevaju izražene analitičke i rukovodne sposobnosti.

- Testovi situacionog prosuđivanja – kandidatima se predstavljaju realne situacije iz profesionalnog okruženja, a od njih se traži da izaberu ili rangiraju moguće odgovore. Na taj način procjenjuju se sposobnost donošenja odluka, kvalitet prosuđivanja i usklađenost s vrijednostima državne službe.
- Centar za procjenu – složeni postupak procjene koji uključuje više metoda, a u kojem više obučeni procjenitelji procjenjuje veći broj kandidata kroz niz različitih vježbi usklađenih s okvirom kompetencija, kao što su simulacije, vježbe igranja uloga, studije slučaja i druge analitičke zadatke.
- Uz okvir kompetencija potrebno je uspostaviti i obiman program stručnog osposobljavanja i usavršavanja za postojeće i buduće javne lidere, usmjeren na unapređenje njihovih osnovnih kompetencija. Program može, kada se za to obezbijede potrebni kapaciteti, uključivati i individualne oblike podrške kao što su koučing i mentorstvo. Program bi bio namijenjen kako rukovodećim državnim službenicima koji već obavljaju najviše funkcije, tako i perspektivnim kandidatima koje zajednički identifikuju nadležna ministarstva i agencije za državnu službu. Program bi, po potrebi, mogao biti dostupan i spoljnim kandidatima zainteresovanim za karijeru u državnoj službi.
- Polaznici programa treba da čine poseban korpus rukovodećih javnih menadžera. Nakon što, kroz odgovarajući postupak procjene, potvrde odgovarajući nivo razvijenosti ključnih kompetencija i uspješno završe definisani nivo programa za najviše rukovodioce, trebalo bi da steknu status članova tog korpusa.
- Ministri bi zadržali diskreciono pravo da imenuju i razrješavaju rukovodeće državne službenike iz korpusa najviših rukovodilaca. Ukoliko ministar ne želi da imenuje nijednog kandidata iz tog korpusa, imenovanje bi se vršilo putem otvorenog konkursa koji bi vodila nadležna agencija za državnu službu.
- Rukovodioci imenovani na ovaj način trebalo bi da i nakon imenovanja nastave dobijati podršku agencije za državnu službu kroz programe obuke, stručnog usavršavanja i redovne procjene kompetencija.
- Iako bi ministar zadržao ovlaštenje da u svakom trenutku razriješi rukovodećeg državnog službenika, razriješenom službeniku trebalo bi garantovati pravo povratka na prethodno radno mjesto koje nije rukovodećeg karaktera ili na drugo odgovarajuće radno mjesto unutar sistema državne službe.

Premda ovaj model ne garantuje potpunu primjenu meritokratskih principa pri izboru rukovodećih državnih službenika, on nudi pragmatično rješenje koje uspostavlja ravnotežu između reformskih ambicija i političke realnosti administrativnih sistema obilježenih visokim stepenom politizacije. Vremenom bi takav model trebalo da se razvija u pravcu punog meritokratskog sistema, slično procesu koji je prošla Estonija, o čemu je bilo riječi u prethodnim poglavljima.

Jačanje upravljačke autonomije rukovodećih državnih službenika

Osnaživanje rukovodećih državnih službenika trebalo bi da predstavlja jedan od ključnih prioriteta reforme. To prije svega podrazumijeva uspostavljanje modela koji SIGMA naziva „matrica delegiranja“, odnosno jasno definisanu raspodjelu ovlaštenja za donošenje odluka unutar ministarstava. U takvom modelu ministar bi bio u velikoj mjeri oslobođen odlučivanja o operativnim pitanjima, dok bi ta ovlaštenja bila zakonom prenesena na rukovodeće državne službenike (Marcinkowski, Vagi i Sześciło, 2026).

Rukovodeći državni službenici u ministarstvima, naročito sekretari ministarstava, treba da imaju ovlaštenja za autonomno odlučivanje u sljedećim oblastima:

- **Unutrašnje organizaciono upravljanje** – upravljanje organizacionom strukturom, koordinacija rada organizacionih jedinica i upravljanje radnim procesima;
- **Upravljanje ljudskim resursima** – odluke o zapošljavanju, ocjenjivanje rada zaposlenih, raspoređivanje kadrova unutar ministarstva (osim za ona radna mjesta za koja imenovanje vrši ministar);
- **Izvršavanje budžeta** – upravljanje svakodnevnim budžetskim rashodima u okviru odobrenih budžetskih sredstava;
- **Administrativni nadzor** – praćenje i obezbjeđivanje poštovanja procedura i internih pravila u cijelom ministarstvu;
- **Koordinacija s drugim ministarstvima** – na stručnom i administrativnom nivou.

Delegiranje ovlaštenja ne bi smjelo biti prepušteno diskrecionoj odluci ili dobroj volji ministra. Ovlaštenja najviših rukovodećih državnih službenika u ministarstvima potrebno je jasno utvrditi zakonom i zaštititi od izmjena koje bi mogle prosteći iz odluka pojedinačnih ministara.

Prethodno navedene nadležnosti koje su povjerene sekretaru mogu se dalje prenositi na rukovodioce nižih organizacionih nivoa, odnosno na rukovodioce organizacionih jedinica prvog i drugog stepena. Ovakav oblik delegiranja mora biti izričito uređen zakonom, pri čemu treba jasno propisati da sekretar zadržava ukupnu odgovornost za nadzor nad izvršavanjem delegiranih zadataka. Ovo tzv. intra-administrativno delegiranje moglo bi se odnositi prvenstveno na pitanja manjeg operativnog značaja, uključujući:

- Odobravanje godišnjih odmora i stručnog usavršavanja zaposlenih;
- Odobravanje rada od kuće, odnosno rada na daljinu;
- Odobravanje službenih putovanja;
- Nabavke manje vrijednosti.

Literatura

Christensen, J. G., Klemmensen, R., & Opstrup, N. (2014). *Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark*. *Governance*, 27(2), 215-241.

Eriksen, S., & Ahmetović, D. (2024). *The invisible obvious: Tensions between formalities and informalities in Western Balkan systems of public administration (CIDS Report No. 1/2024)*. Centre for Integrity in the Defence Sector.

Gajduschek, G., & Staronova, K. (2023). *Politicization beyond the merit-system façade. The intricate relationship between formal and informal institutions of the senior civil service systems in Central and Eastern Europe*. *International Journal of Public Administration*, 46(9), 647-658.

Haider, H. (2019). *Merit-based recruitment in the public sector: effectiveness and challenges*.

Marcinkowski, L., Vági, P., & Sześciło, D. (2026). *Ministries in the Western Balkans and selected countries of the European Eastern Neighbourhood (No. 77)*. OECD Publishing.

Meyer-Sahling, J.-H., Schuster, C. and Toth, F. (2025) 'Civil service politicisation and party patronage in the Western Balkans: A way of life in public administration?', in Peters, B.G., Knox, C., Panizza, F., Ramos Larraburu, C. and Staroiova, K. (eds.) *Handbook of Politicization and Political Patronage*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 278–298.

Nistotskaya, M. (2025). *The future of bureaucratic merit*. In: *Futures for the Public Sector*, 289.

Randma-Liiv, T., Pesti, C., & Sarapuu, K. (2022). *Public service development in Estonia: From patronage to meritocracy*. In *Public Service Evolution in the 15 Post-Soviet Countries: Diversity in Transformation* (pp. 135-166). Singapore: Springer Nature Singapore.

SIGMA (2018). *Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*, OECD Publishing,

https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2018/09/analysis-of-the-professionalisation-of-the-senior-civil-service-and-the-way-forward-for-the-western-balkans_ad32cf9d/8535b60b-en.pdf.

SIGMA (2023). *Principles of public administration (revised ed.)*. OECD

Publishing. <https://www.sigmaxweb.org/publications/principlesofpublicadministration.htm>

SIGMA (2024). *Top public management toolkit*. OECD Publishing,

https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/en/documents/2024/tpm-toolkit/TPM-Toolkit_01_Scope-and-legal-status.pdf

Sześciło, D. (2025). *The Civil Service in Poland: A Turbulent Path Towards Professionalism, Merit-based Recruitment, and Insulation From Politicisation*. In *The Civil Service in Europe* (pp. 240-260). Routledge.

*Trangbæk, A. (2026). Functional Politicization in Practice. From Responsive Competence to Reflexive Functional Politicization. Public Administration Review, early view:
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/puar.70141>.*

Van Dorp, E. J. (2023). 'The minister wants it': self-politicisation and proxy politics among senior civil servants. Public Policy and Administration, 38(4), 424-444.