

REFORMA JAVNE UPRAVE U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Sažetak

Cilj rada je procena stepena usklađenosti pojedinih aspekata reforme javne uprave sa zahtevima pristupanja EU, koji su utvrđeni u „Principima javne uprave” Sigme. Posebna pažnja posvećena je principima koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi, i to naročito na: zapošljavanje državnih službenika i sistem plata i nagrađivanja. Iako je Srbija napravila značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva o državnoj službi sa zahtevima EU, autori zaključuju da i dalje postoje veliki izazovi za uspostavljanje sistema upravljanja ljudskim resursima na osnovu profesionalnih sposobnosti. Jedan od najvećih problema, koji i Evropska komisija ističe u svom poslednjem izveštaju o napretku, jeste činjenica da je u 2022. godini samo polovina radnih mesta položaja postavljena na osnovu konkursa, što može imati negativan uticaj na profesionalnost, stabilnost i integritet lica koja obavljaju ove važne državne dužnosti. Pored toga, višegodišnje odlaganje implementacije sveobuhvatnog Zakona o sistemu plata u javnom sektoru, usvojenog još 2016. godine, a čija je primena nedavnim zakonskim izmenama odložena tek za 2025. godinu, ponovo je probudilo dilemu u vezi sa tim da li će ovaj reformski propis, čiji je cilj osiguranje pravičnosti plata zaposlenih u celoj javnoj upravi, ikada „ugledati svetlost dana” i biti primenjen u praksi.

Ključne reči: reforma javne uprave, službenički sistem, Srbija, pristupanje EU.

1. UVOD

Pristupanje Evropskoj uniji jedan je od ključnih ciljeva Republike Srbije od početka XXI veka. Proces pristupanja EU počeo je 2003. godine, kada je Srbija na samitu Evropskog saveta u Solunu identifikovana kao potencijalni kandidat za članstvo u EU. Određivanje prioriteta u pravnoj i institucionalnoj reformi nastavljeno je usvajanjem Evropskog partnerstva 2008. godine, a nekoliko godina kasnije i dobijanjem statusa kandidata za članstvo u EU. U junu 2013. Savet je

* Doktor pravnih nauka, viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, Srbija, e-mail: a.rabrenovic@iup.rs, <https://orcid.org/0000-0002-1159-9421>

** Master ekonomista, OTP banka, Beograd, Srbija, e-mail: malezictijana@gmail.com

doneo odluku o otvaranju pristupnih pregovora sa Srbijom, nakon čega je usledilo usvajanje pregovaračkog okvira. Dana 21. januara 2014. godine održana je prva Međuvladina konferencija kojom su i formalno započeli pristupni pregovori Srbije sa EU.

Proces pristupanja Evropskoj uniji predstavlja važan oslonac za sprovođenje sveobuhvatne pravne i institucionalne reforme, koja obuhvata i oblast javne uprave. Uprkos činjenici da oblast javne uprave ne spada u pravne tekovine EU (*acquis communautaire*), Komisija u svojim izveštajima o napretku posvećuje posebnu pažnju ovoj oblasti kao delu političkih kriterijuma koje treba ispuniti tokom procesa pristupanja. Razlog za to je razumevanje da je državama kandidatima potrebna profesionalna javna uprava koja će moći ne samo da se nosi sa složenim pregovaračkim procesom već i da omogući budućim članicama da efikasno funkcionišu kao države članice EU.¹

U svom poslednjem izveštaju o napretku Srbije iz 2022, Evropska komisija procenila je da je Srbija umereno pripremljena u oblasti reforme javne uprave. Komisija je konstatovala da je u ovoj oblasti tokom prethodne godine kada je započeta implementacije novog strateškog okvira ostvaren ograničen napredak.²

Cilj ovog rada je detaljnija procena stepena usklađenosti pojedinih aspekata reforme javne uprave sa zahtevima pristupanja EU. Zahtevi EU u oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi utvrđeni su programom³ Sigma i Sigminim dokumentom „Principi javne uprave”, usvojenim 2014. godine.⁴ Posebna pažnja u radu biće posvećena zahtevima u pogledu zapošljavanja državnih službenika i njihovih plata.

Radi sveobuhvatnijeg sagledavanja predmetne problematike, u radu će biti korišćeni normativno-pravni i sociološki metod. Normativno-pravnim metodom će se ispitati Sigma standardi i normativni okvir reforme javne uprave u Srbiji, posebno u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Analiza normativno-pravnog okvira trebalo bi da pruži dobru osnovu za razumevanje šta su aktuelni propisi u ovoj oblasti i u kojoj meri su usklađeni sa evropskim standardima. Međutim,

¹ H. Hassim, “Meeting the Demands of the EU Membership: the Europeanisation of National Administrative Systems”, in: *The Politics of Europeanisation* (eds. K. Featherstone, C. M. Radaelli), Oxford University Press, Oxford 2003, 83–111.

² Evropska komisija, *Radni dokument komisije. Republika Srbija. Izveštaj za 2022. godinu*, Brisel 2022. Izveštaj koristi sledeće skale procene da bi opisao postojeće stanje: rana faza, određeni nivo pripreme, umerena pripremljenost, dobar nivo pripremljenosti i dobro napredovanje. Da bi se opisao napredak postignut tokom perioda izveštavanja, koristi se sledeća skala: nazadovanje, bez napretka, ograničen napredak, određeni napredak, dobar napredak i veoma dobar napredak.

³ Prepoznajući značaj dobro uređene i organizovane javne uprave za ispunjavanje uslova za članstvo u svim sektorskim oblastima, EU je 1992. godine sarađivala sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) na uspostavljanju programa Sigma (SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management*). Program ima za cilj pružanje podrške aktivnostima reforme javne uprave u (potencijalnim) državama kandidatima. Program Sigma uglavnom finansira EU i predstavlja jedan od glavnih instrumenata Evropske komisije u promovisanju razvoja kapaciteta u javnoj upravi u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i pružanja tehničke pomoći državama kandidatima.

⁴ SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2017.

kako pravni i institucionalni okvir predstavlja samo deo šireg društvenog konteksta, on se ne može analizirati izolovano od svog okruženja.⁵ Zbog toga će, u cilju boljeg razumevanja postojećeg zakonodavstva, veća pažnja biti posvećena analizi primene postojećih propisa putem primene socio-pravnog metoda i prvenstveno koristeći podatke prezentovane u godišnjim izveštajima Sigme.⁶

Struktura rada sastoji se od tri ključna dela: 1) prvi deo u kojem se analiziraju zahtevi EU u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, sadržani u Principima javne uprave Sigme; 2) centralni deo, u kojem se ispituju stepen usklađenosti pravnog okvira upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi Srbije i njegove primene u praksi u odnosu na zahteve Sigme; i 3) treći, završni deo, u kojem se daju preporuke za unapređenje u ovoj oblasti.

2. EVROPSKI „MEKI ACQUIS” U OBLASTI JAVNE UPRAVE – SIGMA PRINCIPI

Evropska unija prepoznala je važnost postojanja profesionalnih sistema javne uprave sa adekvatnim kapacitetom još od uspostavljanja zajedničkog unutrašnjeg tržišta. Uređenje upravnih sistema bilo je u punoj nadležnosti zemalja članica EU sve do ranih 90-ih godina. Međutim, nakon uspostavljanja zajedničkog unutrašnjeg tržišta i monetarne unije, kvalitet administracija zemalja članica postao je predmet rasprave najpre između samih država članica. Pored toga, perspektive pristupanja Uniji velikog broja zemalja Centralne i Istočne Evrope dale su dodatan podsticaj političarima u državama EU da razviju dijalog o tome kakav je kvalitet upravnih sistema potreban potencijalnim državama članicama da bi funkcionisale delotvorno i u okviru nadnacionalnog, evropskog nivoa.⁷

U procesu pristupanja EU zemlje kandidati za članstvo postale su obavezne da se pridržavaju opštih evropskih principa javne uprave, tzv. „Evropskog administrativnog prostora”, koji je razvio Sigma program 90-ih godina.⁸ Ideja Evropskog administrativnog prostora bila je da, uprkos razlikama u institucionalnim konfiguracijama, stepen konvergencije među državama članicama postoji barem na nivou opštih principa. Ovi zajednički principi javne uprave uključivali su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehničke i upravljačke kompetencije, organizacione kapacitete, finansijsku održivost i učešće građana u donošenju odluka.⁹

⁵ D. Kokini-Iatridou, “Some Methodological Aspects of Comparative Law. The third part of a (pre-) paradigm”, *Netherlands International Law Review* 33(2)/1986, 166–167.

⁶ R. Cotterrell, “Why Must Legal Ideas Be Interpreted Sociologically?”, *Journal of Law and Society* 2/1998, 171–179.

⁷ T. Verheijen, A. Rabrenović, “Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: A Perfect Storm?”, in: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (eds. F. M. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, Th. A. J. Toonen), Palgrave Macmillan, London 2015, 15–37.

⁸ SIGMA, “European Principles of Public Administration”, *SIGMA papers* 27/1999, OECD.

⁹ *Ibid.*, 8–18.

SIGMA je 2014. godine pripremila novi dokument pod nazivom „Principi javne uprave” u kojem su detaljnije razrađeni opšti principi u okviru šest oblasti javne uprave.¹⁰ Ove oblasti uključuju: strateški okvir za reformu javne uprave (PAR); razvoj i koordinaciju javnih politika; javnu upravu i upravljanje ljudskim resursima; odgovornost; pružanje usluga; i upravljanje javnim finansijama (PFM), uključujući javne nabavke i eksternu reviziju. Principi su nasledili prethodni Sigma sistem „osnovne procene”, koji je pregledao kvalitet državne službe i sistema javnog upravljanja na osnovu skupa kvalitativnih indikatora u pogledu šest osnovnih funkcija koje se očekuje da sistemi javnog upravljanja ispune.¹¹

Da bi bila u mogućnosti da prati napredak u postizanju načela postavljenih u Principima, Sigma je takođe razvila i dokument pod nazivom „Metodološki okvir”, koji sadrži veliki broj indikatora za praćenje i procenu stanja javne uprave u odnosu na Principe javne uprave.¹² Okvir uključuje kvalitativne i kvantitativne indikatore kojima se može meriti ispunjenost načela iz Principa javne uprave, sa posebnim naglaskom na stvarnu implementaciju zakonodavstva i njegove efekte i ishode u praksi.¹³

Može se tvrditi da Sigmini Principi javne uprave predstavljaju tzv. „meke” *acquis communautaire*, koje čine zajedničke standarde država članica EU, a posredno utiču na razvoj nacionalnog prava.¹⁴ Iako nisu pravno obavezujući, ovi standardi mogu imati značajan praktičan uticaj na zemlje koje teže članstvu u EU, jer ih Evropska komisija koristi kao merila za procenu napretka ka članstvu u svojim godišnjim i periodičnim izveštajima.

Detaljnija analiza Principa javne uprave pokazuje da je u poslednjoj dekadi došlo do promene u zahtevima EU za pristupanje potencijalnim zemljama članicama u oblasti javne uprave. Za razliku od prethodnih talasa proširenja, kada je Komisija insistirala uglavnom samo na usvajanju određenih propisa i uspostavljanju institucija (tzv. *check-box* pristup), u Principima postoji snažna orijentacija na procenu efekata reforme u praksi. Čini se da ova promena proizilazi iz promene razumevanja Evropske komisije da reforma javne uprave i njenog šireg društvenog konteksta ne može da se sprovede samo na osnovu promene propisa i uspostavljanja novih institucija, već da pre svega treba da se procenjuje na osnovu stvarno postignutih rezultata i efekata u praksi.¹⁵

¹⁰ SIGMA, „Principles of Public Administration”, *SIGMA papers* 2/2014, OECD.

¹¹ Prvi osnovni sistem procene obuhvatao je sledeće oblasti: upravljanje politikom, državna služba, interna finansijska kontrola, upravljanje javnom potrošnjom, spoljna finansijska kontrola i nabavke. SIGMA, *Structural Elements for Improving Horizontal Public Governance Systems in EU Candidate States: SIGMA Assessment Baselines*, 2009.

¹² SIGMA, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2017.

¹³ *Ibid.*, 102.

¹⁴ M. Keune, „EU Enlargement and Social Standards – Exporting the European Social Model?”, in: *The European Union and the Social Dimension of Globalisation, How the EU Influences the World?* (eds. J. Orbie, L. Tortell), Routledge 2009, 52.

¹⁵ K. Nicolaidis, R. Kleinfield, „Rethinking Europe’s ‘rule of law’ and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma”, *SIGMA paper* 49/2012, OECD, 47.

Jedan od razloga za promenu pristupa Komisije reformi javne uprave može biti i iskustvo sa državama koje su postale članice EU, a koje prethodno nisu sistemski reformisale svoje sisteme javne uprave, što je dovelo do problema u funkcionisanju u okviru EU.¹⁶ Istraživanje sprovedeno nakon proširenja EU na Centralnu i Istočnu Evropu pokazalo je da su nakon pristupanja nove države članice izgubile motivaciju za sprovođenje održivih reformi državne službe i da EU nije imala nikakve instrumente za uticaj u tom pogledu.¹⁷ Evropska unija nije imala kapacitet da spreči politizaciju službeničkog sistema zemalja kandidata. Istovremeno, u većini zemalja koje su pristupile EU 2004. i 2007. godine, državni službenici su pokazali nedostatak znanja i stručnosti u poslovima vezanim za EU, posebno u pogledu procesa kreiranja politike na evropskom nivou i poznavanja stranih jezika.¹⁸

Od 2015. godine, Sigma procenjuje napredak zemlja kandidata u ispunjavanju zahteva u oblasti javne uprave na osnovu načela iz Principa javne uprave.¹⁹ Procene Sigme predstavljene su u redovnim godišnjim izveštajima, koji se prosleđuju Komisiji, koja ih uzima kao osnovu za pripremu svojih godišnjih izveštaja o napretku. Izveštaji Sigme i Komisije objavljuju se otprilike u isto vreme, na kraju kalendarske godine. Sigma je pripremila osnovne izveštaje o proceni kapaciteta kandidata za članstvo u EU (tzv. *baselines reports*) na osnovu Principa javne uprave 2015. godine, a zatim i izveštaje o praćenju za određene prioritetne oblasti javne uprave za 2016, 2017, 2018, 2019, 2020. i 2021. godinu.²⁰ U vreme pripreme ovog rada izveštaji Sigme za 2022. godinu još nisu bili javno dostupni.

Jedna od ključnih oblasti Principa u kojoj su sadržana načela koja se odnose na javnu upravu jeste oblast javne uprave i upravljanja ljudskim resursima (*public service and human resources management*). Ovaj odeljak obuhvata sedam principa koji se odnose na: obuhvat državne/javne uprave; institucionalni okvir za upravljanje ljudskim resursima; zapošljavanje, sa posebnim osvrtom na zapošljavanje rukovodilaca; sistem plata i nagrađivanja; profesionalni razvoj; i mere za unapređenje integriteta.²¹ Svaka od navedenih oblasti sadrži ključne principe i nekoliko potprincipa i indikatora za merenje svakog od njih. Ključni Sigma principi koji se odnose na javnu upravu i upravljanje ljudskim resursima predstavljeni su u tabeli 1.

¹⁶ M. Lazarević, S. Marić, *Between Discretion and Professionalism: Merit Based Recruitment Policy in the Context of Serbia's Accession Negotiations with the EU*, European Policy Centre, 2014, 4.

¹⁷ J.-H. Meyer-Sahling, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*, SIGMA papers 40/2009, OECD.

¹⁸ J.-H. Meyer-Sahling, *De-Politicisation Through Back-door? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe*, Nottingham 2006, 26.

¹⁹ SIGMA, *Monitoring reports*, <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, 15. 11. 2022.

²⁰ *Ibid.*

²¹ SIGMA, *Principles of Public Administration*, OECD, Paris, 42–54.

Tabela 1: Principi javne uprave Sigme/OECD u vezi sa javnom službom i upravljanjem ljudskim resursima

Princip 1: Obuhvat javne uprave je adekvatan, jasno definisan i primenjuje se u praksi.

Princip 2: Javna politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu javnu upravu uspostavljeni su i primenjuju se u praksi; institucionalna postavka omogućava dosledne i efikasne prakse upravljanja ljudskim resursima širom javne uprave.

Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasniva se na profesionalnim sposobnostima i jednakom tretmanu u svim fazama; kriterijumi za prestanak radnog odnosa javnih službenika jasno su utvrđeni u zakonodavstvu.

Princip 4: Sprečen je direktan ili indirektan politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj upravi.

Princip 5: Sistem nagrađivanja javnih službenika zasnovan je na klasifikaciji radnih mesta; sistem plata je pravedan i transparentan.

Princip 6: Osiguran je profesionalni razvoj javnih službenika; to uključuje redovnu obuku, pravednu ocenu učinka i mobilnosti, i unapređenje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i profesionalnih sposobnosti.

Princip 7: Postoje i sprovode se mere za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije i obezbeđivanje discipline u javnoj upravi.

Kako bi procena ispunjenosti svih načela Sigme u oblasti javne uprave i upravljanja ljudskim resursima zahtevala sveobuhvatnu analizu koja prevazilazi okvire ovog rada, u radu će se, kao što je u uvodnom delu istaknuto, detaljnije analizirati oblast zapošljavanja državnih službenika (princip 3), uključujući radna mesta položaja (princip 4), kao i sistem plata javnih službenika (princip 5).

3. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA SISTEMA ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Zakon o državnim službenicima predstavlja dobar pravni okvir koji bi trebalo da omogući da se kandidati za državne službenike primaju na osnovu principa

profesionalnih sposobnosti, u skladu sa Sigma principima.²² Iako je Zakon o državnim službenicima donet još 2005. godine, 2018. godine donete su njegove izmene i dopune, kojima je umnogome unapređen sistem zapošljavanja.

Najveći konceptualni napredak bilo je uvođenje savremenog pristupa upravljanja ljudskim resursima na osnovu kompetencija. Kompetencije su definisane kao skup znanja, veština, osobina, stavova i sposobnosti koje državni službenik poseduje, a koji oblikuju njegovo ponašanje i vode postizanju očekivane radne uspešnosti na radnom mestu.²³ Zakon razlikuje dve vrste kompetencija: ponašajne i funkcionalne,²⁴ koje čine sastavni deo opisa radnih mesta i koriste se u različitim fazama upravljanja ljudskim resursima, počev od zapošljavanja, ocenjivanja, napredovanja i sl.

Uprkos solidno postavljenom pravnom okviru, postoji nekoliko važnih izazova u proceduri zapošljavanja. Jedan od najvažnijih je zapošljavanje na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla, koje se i dalje obavlja bez konkursne procedure. Ovaj nedostatak trebalo je da bude otklonjen izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine²⁵ kojima je predviđeno da državni organ može primiti u radni odnos na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla bez sprovođenja javnog konkursa lice koje je u prethodne četiri godine učestvovalo u javnom konkursu koji je sprovodio državni organ i ispunilo merila propisana za izbor u tom konkursnom postupku, ako ispunjava uslove za rad na tom radnom mestu i ima potrebne kompetencije.²⁶

U praksi, međutim, nije bilo pomaka u obaveznim konkursnim procedurama za zapošljavanje lica na određeno vreme u slučajevima povećanog obima posla. Pored toga, problem ostaje i sa velikim brojem zaposlenih po ugovoru o delu, čije se plate ne isplaćuju iz fonda zarada, i koji se, po pravilu, angažuju za obavljanje poslova van nadležnosti organa državne uprave. Međutim, ovo pravilo se često ne poštuje u praksi, što otvara mogućnosti za njegovu zloupotrebu i podrivanje principa profesionalnih sposobnosti.²⁷

Proces selekcije prilično je unapređen jer uključuje obavezno pisano testiranje, što pre 2018. godine nije bio slučaj. Komisija je ranije imala pravo da izvrši selekciju samo putem intervjua, čija je objektivnost bila upitna. Pored toga, Uredbom o sprovođenju internog i otvorenog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima²⁸ predviđeno je nekoliko eliminacionih faza u postupku izbora i niz obaveznih selektivnih metoda koje obuhvataju pismeni test, usmeni test, onlajn testiranje i završni intervju sa kandidatom. U procesu

²² Zakon o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 i 157/2020.

²³ Zakon o državnim službenicima, čl. 5a.

²⁴ Zakon o državnim službenicima, čl. 44a, 44b i 44v.

²⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Sl. glasnik RS*, br. 95/2018.

²⁶ Zakon o državnim službenicima, čl. 63, st. 3.

²⁷ SIGMA, *Monitoring report: Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2021, 70.

²⁸ Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Službeni glasnik RS*, br. 2/19 i 67/21.

selekcije testira se posedovanje i funkcionalnih i ponašajnih kompetencija i deluje utvrđeni sistem bodova. Testovi i drugi vidovi pismene provere obavljaju se putem kompjutera, što obezbeđuje standardizaciju. Ponašajne kompetencije najčešće se proveravaju tokom polustrukturisanih intervjuja, što je takođe u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom međunarodnom praksom.

Novi sistem zapošljavanja u praksi se, međutim, pokazao kao dosta složen, jer uključuje centralizovan deo testiranja koje sprovodi Uprava za kadrove, i decentralizovan deo testiranja gde se selekciona procedura sprovodi u okviru organa koji je raspisao konkurs. Centralizovani deo selekcionne procedure čini oko 60 posto ukupne vrednosti rezultata. Testovi koji se sprovedu centralizovano u velikoj meri su standardizovani, bez uzimanja u obzir zahteva konkretnog posla za koji je konkurs raspisan. Pored toga, većina standardizovanih testova ima veoma ograničenu selektivnu vrednost pošto su stope uspešnosti testiranja izuzetno visoke. To dovodi u pitanje selektivnu vrednost i efikasnost ovih selekcionnih metoda.²⁹ Srbija u ovom slučaju, međutim, i nije usamljen slučaj jer se sa sličnim problemom ograničene selekcionne vrednosti testova tokom procesa selekcije već dugo suočava i niz zemalja u regionu Zapadnog Balkana.³⁰

Kapaciteti i metode koje se koriste za procenu specifičnih funkcionalnih kompetencija u okviru individualnih organa uprave razlikuju se od institucije do institucije. Konkursne komisije pripremaju pitanja za proveru specifičnih funkcionalnih kompetencija i sprovode završni intervju za procenu motivacije koji nije strukturiran u svim slučajevima. Sigma u izveštaju za 2021. godinu zaključuje da zbog niskog stepena standardizacije metoda selekcije, kao i nedostatka dokaza o sistematskoj obuci članova konkursnih komisija u analiziranim institucijama, nije obezbeđena adekvatna i jednaka procena kandidata, a samim tim ni primena načela profesionalnih sposobnosti.³¹

Konkursne procedure u proseku su takođe bile dosta dugotrajne u poslednje dve godine. U toku 2020. i 2021. godine, konkursi su u pojedinim institucijama trajali prosečno oko 148 kalendarskih dana.³² To se delimično može objasniti i problemima koje je uzrokovala pandemija virusa kovid-19.

Što se tiče visokih rukovodećih radnih mesta – položaja, konkurs je jedini zakonski način da se ova radna mesta popune, sa izuzetkom lica koja su vršioci dužnosti, koji mogu biti postavljeni bez konkursa, ali samo na određeni period. U skladu sa odredbama Zakona o državnim službenicima, do postavljenja državnog službenika na položaj može biti postavljen jedan ili više vršilaca dužnosti, na ukupni period od najviše šest meseci, bez internog ili javnog konkursa.³³ Za vršioca dužnosti može se postaviti lice iz reda državnih službenika na neodređeno vreme koje ispunjava uslove za rad na položaju određene ovim zakonom i pravilnikom o unutrašnjem

²⁹ SIGMA, *Monitoring report: The Principles of Public Administration Serbia*, OECD, 2021, 72.

³⁰ J-H. Mayer-Sahling, *Making Merit Recruitment Work: Lessons from and for the Western Balkans*, RESPA and University of Nottingham, 2020.

³¹ SIGMA, *Monitoring report: The Principles of Public Administration Serbia*, OECD, 2021, 73.

³² *Ibid.*, 72.

³³ Zakon o državnim službenicima, čl. 67a, st. 1.

uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu.³⁴ U slučaju da se interni odnosno javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj ili je došlo do neuspeha javnog konkursa, status vršioca dužnosti može se produžiti najduže još tri meseca.³⁵

U praksi se, međutim, vrlo često ne poštuju odredbe Zakona o državnim službenicima, vršioci dužnosti neretko ostaju na svojim pozicijama i duže od devet meseci, što nije u skladu sa međunarodnim standardima i principom zapošljavanja na osnovu profesionalnih sposobnosti. I Komisija je u izveštaju o napretku Srbije za 2022. posebno istakla razloge za zabrinutost povodom ovog pitanja,³⁶ koje je bilo istaknuto i u prethodnim izveštajima o napretku već dugi niz godina.

Valja primetiti da je u poslednjih godinu dana došlo do blagog povećanja broja radnih mesta položaja koji su popunjeni na osnovu konkursa. U maju 2022. godine, 51 posto radnih mesta položaja bilo je popunjeno vršiocima dužnosti u odnosu na 62 posto u junu 2021, što predstavlja izvesni napredak.³⁷ U cilju rešavanja ovog dugotrajnog problema, Vlada je ustanovila i specijalnu radnu grupu koja bi trebalo da istraži moguća rešenja ovog problema. Međutim, postojeće probleme nije lako rešiti, posebno zbog toga što čak i nakon sprovedenog konkursa, odluku o imenovanju može poništiti Vladina kadrovska komisija,³⁸ što predstavlja dodatni rizik za politizaciju rukovodećih radnih mesta u državnoj upravi Srbije i ima negativan uticaj na profesionalnost, stabilnost i integritet lica koja obavljaju ove važne državne dužnosti.

4. ANALIZA SISTEMA PLATA I NAGRAĐIVANJA U JAVNOJ UPRAVI

Struktura plata državnih službenika utvrđena je odredbama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika 2006. godine, nakon sveobuhvatne reforme sistema plata.³⁹ Naime, početkom dvehiljaditih, sistem plata u državnoj upravi smatrao se jednom od glavnih prepreka izgradnji profesionalne državne uprave, neophodne da bi se zemlja pripremila za članstvo u Evropskoj uniji. Plate u državnoj upravi, posebno na višim radnim mestima, nisu bile kompetitivne sa platama u privatnom sektoru, a sam sistem bio je nedovoljno transparentan i nije davao dovoljno podsticaja kvalifikovanim kadrovima da traže posao u upravi, ili da u njoj rade duži niz godina.⁴⁰ Zbog toga je 2004. započeta reforma sistema plata koju je predvodio Sekretarijat za zakonodavstvo (u to vreme nadležan za pripremu propisa u oblasti plata), zajedno sa Ministarstvom finansija i Ministarstvom za državnu

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Evropska komisija, 18.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS, br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18 i 14/22.*

⁴⁰ Odeljenje za međunarodni razvoj, Svetska banka, *Državna uprava Republike Srbije: analiza sistema plata i nagrađivanja*, Beograd 2004.

upravu.⁴¹ Reformski naponi doveli su do donošenja i primene nekoliko novih propisa: Zakona o državnim službenicima, kojim je utvrđena nova klasifikacija radnih mesta, Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika,⁴² kojom se utvrđuju kriterijumi i proces razvrstavanja radnih mesta, i Zakona o platama državnih službenika.⁴³

Struktura plata sastoji se od dva glavna elementa: osnovne plate i dodatka za godine radnog staža. Osnovna plata utvrđuje se množenjem koeficijenta, utvrđenog Zakonom o platama, sa osnovnicom, koja se utvrđuje jednom godišnje zakonom o budžetu. Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika uvedeno je trinaest različitih platnih razreda za pet grupa položaja i osam različitih zvanja izvršilačkih radnih mesta. Zakon je broj dodataka na platu i naknada sveo na najmanju moguću meru, što je u skladu sa principom predvidljivosti i transparentnosti. Ostao je, međutim, dodatak za radni staž, koji iznosi 0,4 posto osnovne plate za svaku navršenu godinu rada u državnom organu, bez obzira na to u kom je državnom organu državni službenik bio zaposlen.⁴⁴

Iako sistem plata državnih službenika Srbije vrlo često dobija pohvale od međunarodnih organizacija zbog svoje transparentnosti,⁴⁵ njegova primena u praksi podložna je zloupotrebama. Naime, Zakon o platama državnih službenika jasno utvrđuje da je osnovica plate jedinstvena za sve državne službenike,⁴⁶ što je i bio slučaj u prvim godinama njegove primene. Međutim, Zakon o budžetu za 2019. godinu utvrdio je čak pet različitih osnovica plata državnih službenika u zavisnosti od državnog organa u kome rade.

Zakon o budžetu za 2022. godinu utvrdio je još veći broj različitih osnovica plata državnih službenika, čak osam. To su:

- 1) osnovica za zaposlene u Poreskoj upravi i Upravi carina (24.765,56 dinara);
- 2) osnovica za državne službenike i nameštenike u Ministarstvu unutrašnjih poslova (26.365,56 dinara);
- 3) osnovica za državne službenike i nameštenike u Ministarstvu odbrane (26.611,97 dinara);
- 4) osnovica za državne službenike i nameštenike u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, sudovima i tužilaštvima⁴⁷ (25.881,79 dinara);

⁴¹ A. Rabrenović, *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019.

⁴² Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 16/18, 2/19, 4/19, 26/19 i 42/19 (u daljem tekstu: Uredba o razvrstavanju radnih mesta).

⁴³ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18 i 14/22.

⁴⁴ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, čl. 23.

⁴⁵ SIGMA, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Serbia November 2017*, OECD, Paris 2017, 79.

⁴⁶ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, čl. 8.

⁴⁷ Zakon o uredjenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 40/15 – dr. zakon, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – US i 87/18) i Zakon o javnom

- 5) za državne službenike i nameštenike u sudovima i tužilaštvima koji u skladu sa posebnim zakonom ostvaruju pravo na platu u duplom iznosu (23.528,88);
- 6) osnovica za državne službenike i nameštenike u Visokom savetu sudstva, Državnom veću tužilaca i Državnom pravobranilaštvu (24.478,68 dinara);
- 7) za državne službenike i nameštenike u Ustavnom sudu od 24.705,34 dinara.
- 8) osnovica plate za ostale državne službenike koji nisu obuhvaćeni prethodnim kategorijama (23.313,02 dinara).⁴⁸

To praktično znači da su plate za ista radna mesta viša u svim pomenutim organima uprave i državnim organima od plata ostalih državnih službenika. Iako razlike u nivoima osnovica plate nisu velike, postojanje različitih nivoa u velikoj meri narušava jedinstvo i transparentnost platnog sistema državnih službenika.

Mere štednje koje su se sprovodile u Srbiji od 2009. godine podstakle su debatu i o obezbeđenju pravičnosti sistema plata u celom javnom sektoru. U javnom sektoru Srbije postoji veliki broj različitih sistema koeficijena plata i platnih razreda (preko 900) nastalih pod uticajem različitih interesnih grupa koje su dovele do toga da su isti poslovi dramatično različito plaćeni. Cilj je da se ovako neefikasan, netransparentan i nepravičan sistem mnogobrojnih koeficijena i platnih razreda zameni jedinstvenim sistemom, u kome će princip „ista plata za isti posao” biti delotvorno primenjen.

Rezultat ove debate bilo je donošenje jedinstvenog Zakona o sistemu plata u javnom sektoru 2016. godine,⁴⁹ koji, međutim, još nije počeo da se primenjuje.⁵⁰ Zakon umnogome povećava transparentnost sistema plata u javnom sektoru, utvrđujući 13 jedinstvenih platnih grupa za ceo javni sektor⁵¹ i jedinstvenu osnovicu za obračun plata,⁵² uz veliko smanjenje broja dodataka na platu i naknada. Iako je mnogo napora uloženo u pripremanje primene ovog zakona, njegova primena je već peti put odložena za početak 2025. godine.⁵³ Velike razlike u platama zaposlenih koji u javnom sektoru obavljaju poslove slične složenosti, i odgovornosti i teškoće u utvrđivanju jedinstvene osnovice za obračun plata, rezultirale su problemima u primeni. Imajući u vidu da ovaj reformski zakon neće početi da se primenjuje ni nakon skoro deset godina od njegovog usvajanja, opravdana je bojazan da li će ovaj propis ikada ugledati „svetlo dana”.

tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US.

⁴⁸ Zakon o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu, *Službeni glasnik RS*, 110/21 i 125/2022, čl. 9.

⁴⁹ Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS*, br. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 157/20 i 123/21.

⁵⁰ Ovaj zakon trebalo bi da se primenjuje na oko 500.000 zaposlenih u javnom sektoru.

⁵¹ Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, čl. 15.

⁵² *Ibid.*, čl. 7.

⁵³ Evropska komisija, 18.

Sistem plata i nagrađivanja takođe nije dovoljno transparentan. Informacije o nivoima plata u državnoj upravi nisu dostupne široj javnosti, osim što su koeficijenti javno dostupni u Zakonu o platama, dok se osnovice objavljuju u godišnjem zakonu u budžetu. Oglasi za slobodna radna mesta ne uključuju ni podatke o platama.⁵⁴

5. ZAKLJUČAK

Kao što je razmatrano u prethodnim odeljcima, Srbija je napravila značajan napredak u usklađivanju svog zakonodavstva o državnoj službi sa zahtevima EU, navedenim u Sigma Principima javne uprave. Proteklih godina uloženo je mnogo napora u uspostavljanje zakonodavstva i prakse upravljanja ljudskim resursima zasnovanim na savremenim standardima. Zakon o državnim službenicima i prateći podzakonski akti predstavljaju veoma solidan okvir za ključne elemente upravljanja ljudskim resursima, među kojima je i zapošljavanje državnih službenika. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, kao i Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, takođe su vrlo kvalitetni pravni akti, čiji je cilj uspostavljanje pravičnosti u sistem zarada u celom javnom sektoru.

Uprkos svim uložnim naporima, i dalje postoje veliki izazovi za uspostavljanje sistema profesionalnih sposobnosti u skladu sa zahtevima Sigme, posebno u pogledu popunjavanja rukovodećih radnih mesta – položaja na osnovu konkursnih procedura, pošto je trenutno samo jedna polovina ovih radnih mesta popunjena u skladu sa zakonskim odredbama. Da bi se druga polovina radnih mesta položaja popunila na osnovu konkursa, biće potrebna snažna aktivnost Visokog službeničkog saveta, nadležnog za sprovođenje konkursa za položaje. Pored toga, potrebna je i jasna politička volja, a dovoljni resursi i delotvorno praćenje od strane nadležnih institucija ostaju od suštinskog značaja za rešavanje ovog pitanja. Zabrinjavajuća je činjenica da sistemski Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru koji je donet 2016. još nije počeo da se primenjuje, a primena je najavljena tek za dve godine, gotovo deset godina od kada je Zakon usvojen, i pitanje je da li će i tada započeti.

Budući reformski naponi treba da budu usmereni kako na jačanje postojećih dobrih elemenata sistema tako i na promenu političke i društvene kulture gde će profesionalna državna uprava biti prepoznata kao jedan od ključnih oslonaca za napredak u pristupanja EU. Takve promene, međutim, zahtevaju promenu šireg društvenog konteksta u kome će dominirati vrednosti profesionalizma, nepristrasnosti i integriteta zaposlenih u javnom sektoru. Stoga jedan od najvećih izazova za Srbiju na njenom putu ka EU nije samo da u potpunosti uskladi svoje zakonodavstvo o upravljanju ljudskim resursima sa zahtevima EU već još više da stvori okruženje u kojem će profesionalnost, politička nepristrasnost, vredan rad i integritet biti u potpunosti priznati i cenjeni.

⁵⁴ SIGMA, *Monitoring report: The Principles of Public Administration Serbia*, OECD, 2021, 79.

Aleksandra Rabrenović, PhD

Senior Research Associate, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia

Tijana Malezić Rapajić, M.Econ.

OTP bank, Belgrade

PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SERBIA IN THE CONTEXT OF THE EU INTEGRATION PROCESS

Abstract

The aim of the paper is to assess the degree of compliance of certain aspects of the public administration reform in Serbia with the EU accession requirements, which are established in the SIGMA's "Principles of Public Administration". Special attention is paid to the principles related to the human resources management and in particular to the recruitment and selection of civil service candidates and public administration remuneration system. The authors argue that, although Serbia has made significant progress in aligning its civil service legislation with EU requirements, there are still significant challenges in establishing a human resource management system based on merit. One of the biggest problems, which the European Commission also points out in its latest progress report, is the fact that in 2022 only half of the senior managerial positions were appointed on the basis of a competition. This can have a negative impact on the professionalism, stability, and integrity of the top management of the civil service. Furthermore, subsequent postponing of the entering into force of the Law on the Salary System in the Public Sector, which was adopted back in 2016, has again provoked doubts of whether this reform oriented piece of legislation whose goal is to ensure the fairness of salaries of employees in the entire public administration, will ever "see the light of day" and be implemented in practice.

Keywords: public administration reform, Serbia, European Commission, Law on Pay System in the Public Sector.

Literatura

Cotterrell R., "Why Must Legal Ideas Be Interpreted Sociologically?", *Journal of Law and Society* 25(2)/1998, 171–192.

Evropska komisija, *Radni dokument komisije. Republika Srbija. Izveštaj za 2022. godinu*, Brisel 2022.

Hassim H., "Meeting the Demands of the EU Membership: the Europeanisation of National Administrative Systems", in: *The Politics of Europeanisation* (eds. K. Featherstone, C. M. Radaelli), Oxford University Press, Oxford 2003, 83–111.

- Keune M., "EU Enlargement and Social Standards – Exporting the European Social Model?", in: *The European Union and the Social Dimension of Globalisation, How the EU Influences the World?* (eds. J. Orbie, L. Tortell), Routledge 2009.
- Kokini-Iatridou D., "Some Methodological Aspects of Comparative Law. The third part of a (pre-) paradigm", *Netherlands International Law Review* 33 (2)/1986, 143–194.
- Lazarević M., Marić S., *Between Discretion and Professionalism: Merit Based Recruitment Policy in the Context of Serbia's Accession Negotiations with the EU*, European Policy Centre, 2014, https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/01/study_final_english.pdf, 28. 11. 2022.
- Meyer-Sahling J.-H., *De-Politicisation Through Back-door? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe*, Nottingham 2006, <https://meyer-sahling.net/wp-content/uploads/WP-2006-Meyer-Sahling-ECPR-De-politicisation-through-the-backdoor.pdf>, 28. 11. 2022.
- Meyer-Sahling J.-H. et al., *Making Merit Recruitment Work: Lessons from and for the Western Balkans*, RESPA and University of Nottingham, 2020, <https://meyer-sahling.net/wp-content/uploads/2020-ReSPA-Making-Merit-Recruitment-Work.pdf>, 28. 11. 2022.
- Meyer-Sahling J.-H., "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after Accession", *SIGMA papers* 40/2009, OECD.
- Nicolaidis K., Kleinfield R., "Rethinking Europe's 'rule of law' and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma", *SIGMA paper* 49/2012, OECD.
- Odeljenje za međunarodni razvoj, Svetska banka, *Državna uprava Republike Srbije: analiza sistema plata i nagrađivanja*, Beograd 2004.
- Rabrenović A., *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2019.
- SIGMA, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2017.
- SIGMA, *Monitoring report: Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2021.
- SIGMA, *Monitoring reports*, <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, 15.11.2022.
- SIGMA, "Principles of Public Administration", *SIGMA papers* 2/2014, OECD.
- SIGMA, *Structural Elements for Improving Horizontal Public Governance Systems in EU Candidate States: SIGMA Assessment Baselines*, 2009, <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/47033012.pdf>, 15. 11. 2022.
- SIGMA, "European Principles of Public Administration", *SIGMA papers* 27/1999, OECD.
- SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD, Paris 2017.
- Verheijen T., Rabrenović A., "Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: A Perfect Storm?", in: *Comparative Civil Service Systems*

in the 21st Century. (eds. F. M. van der Meer, J. C. N. Raadschelders, Th. A. J. Toonen), Palgrave Macmillan, London 2015, 15–37.

Pravni izvori

Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Službeni glasnik RS*, br. 2/19 i 67/21.

Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 16/18, 2/19, 4/19, 26/19 i 42/19.

Zakon o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu, *Službeni glasnik RS*, br. 110/21 i 125/2022.

Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 i 157/2020.

Zakon o javnom tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US.

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18 i 14/22.

Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS*, br. 18/16, 108/16, 113/17, 95/18, 157/20 i 123/21.

Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 40/15 – dr. zakon, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – US i 87/18).