

## PRAVNI OKVIR PROCESA ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI SRBIJE – novine i izazovi\*\*

### Apstrakt

*U radu će biti analizirane ključne odredbe o zapošljavanju u državnoj upravi Republike Srbije, zajedno sa izazovima u njihovoj implementaciji. Zakon o državnim službenicima usvojen je još 2005. godine, a suštinski revidiran 2018. godine. Izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine u proces upravljanja ljudskim resursima uveden je model kompetencija, pojednostavljen je sistem prijave i znatno je unapređen sistem selekcije. Uprkos poboljšanjima, postoji nekoliko važnih izazova u primeni postojećeg zakonodavnog okvira. Jedan od najvećih problema je to što i dalje postoji vrlo veliki broj vršilaca dužnosti na položajima jer je samo jedna polovina lica koja se nalaze na radnim mestima – položajima postavljena na osnovu konkursa. Ta anomalija već dugi niz godina predstavlja ozbiljan problem u službeničkom sistemu Republike Srbije, koji ukazuje na kontinuiranu nadmoć politike nad pravom u ovom segmentu.*

**Ključne reči:** pravni okvir, zapošljavanje, državna uprava Srbije.

### 1. Uvod

Oblast zapošljavanja je jedan od najvažnijih segmenata upravljanja ljudskim resursima u svakoj organizaciji. Ako se zapošljavanje obavlja pravično, efikasno i efektivno, organizacija ima velike šanse da unapredi svoj rad i organizacioni učinak.<sup>1</sup>

Zapošljavanje se sastoji od dva blisko povezana, ali donekle suprotna procesa: privlačenja i selekcije kandidata. Dok je privlačenje proces pronalaženja što većeg broja potencijalnih kandidata, kako bi šanse da se nađe dobar kadar bile veće, selekcija je proces odabira najboljeg ili najboljih kandidata iz grupe „privučenih” kandidata.<sup>2</sup>

\* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, [a.rabrenovic@iup.rs](mailto:a.rabrenovic@iup.rs)

\*\* Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2023. godini (evidencioni broj: 451-03-47/2023-01/200049 od 3. 2. 2023).

<sup>1</sup> A. S. Gamage, “Recruitment and selection practices in manufacturing SMEs in Japan: An analysis of the link with business performance”, *Ruhuna Journal of Management and Finance* 1(1)/2014, 48; J. O. Ekwoaba, U. Ikeje, N. Ufoma, “The impact of recruitment and selection criteria on organizational performance”, *Global Journal of Human Resource Management* 3(2)/2014, 22–33.

<sup>2</sup> A. S. Gamage, 41.

Sam proces regrutacije može se uporediti sa pecanjem iskusnih ribolovaca – ribar baca široku mrežu da bi se dobilo što više ribe, a zatim se bira samo onu na koju je zaista ponosan.

Dok se mnoge organizacije iz privatnog sektora bore na različite načine da privuku i zadrže najbolje kandidate da bi uvećali profit svojih firmi, zapošljavanje u javnom sektoru je još zahtevniji proces. To je zbog činjenice da javne uprave u savremenim demokratijama teže da prilikom zapošljavanja poštuju dva ključna principa – načelo jednakosti i načelo profesionalnih sposobnosti.<sup>3</sup> Načelo jednakosti proizilazi iz ustavnih načela da svaki građanin ima pravo na radni odnos u javnoj upravi, pod uslovom da ispunjava opšte uslove utvrđene zakonom i posebne uslove utvrđene konkursom.<sup>4</sup> Načelo profesionalnih sposobnosti, s druge strane, zahteva da posao dobije kandidat koji ima najbolje profesionalne sposobnosti za obavljanje poslova upražnjenog radnog mesta. U širem smislu, načelo profesionalnih sposobnosti može se definisati kao uspostavljanje posebnog sistema vrednosti javne uprave, zasnovanog na profesionalizmu, kompetentnosti i integritetu radi ostvarivanja javnog interesa.<sup>5</sup> Ono predstavlja protivtežu principa „političke lojalnosti”, popularno nazvanog „sistem plena”, u kojem se mesta u javnoj upravi popunjavaju na osnovu političkih veza umesto profesionalnih sposobnosti.<sup>6</sup>

Mnoge evropske zemlje, među kojima su i zemlje Zapadnog Balkana, suočavaju se sa problemima u procesu zapošljavanja državnih službenika, koji su neretko dugotrajni i nedovoljno efikasni.<sup>7</sup> Često se javlja i problem značajne fluktuacije službenika, koji napuštaju javni i odlaze u privatni sektor, što ugrožava nesmetano funkcionisanje državne uprave i zahteva brze procedure zapošljavanja novog osoblja.<sup>8</sup> Osim toga, u tradicionalnim procesima selekcije, akcenat se obično stavlja na proveru tehničkih znanja kandidata, bez provere načina ponašanja kandidata, kao što su interpersonalne veštine, timski rad i sl., što se može negativno odraziti na radnu etiku i delotvornost organizacije, a time i državne uprave u celini.

Da bi se prevazišli postojeći problemi, sve više organizacija i privatnog i javnog sektora uvodi nove tehnike selekcije kandidata, kojim se proveravaju ne samo postojanje tehničkih znanja, već i socijalnih i personalnih veština i osobina kandidata, koje su neophodne za delotvorno obavljanje poslova radnog mesta. Reč je o uvođenju sistema kompetencija, u kome se pomera tradicionalni fokus

---

<sup>3</sup> E. Cardona, *Recruitment in Civil Service Systems of EU Member States and in Some Candidate States*, rad predstavljen na seminaru „Civil Service Recruitment Procedures”, Vilnius, 21–22. mart 2006, 2.

<sup>4</sup> E. Cardona, *CIDS Position Note on Recruiting for Defence Intelligence Services*, Center for Integrity in the Defence Sector, 2022, neobjavljen rukopis.

<sup>5</sup> P. W. Ingraham, “Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide”, *Public Administration Review* 66(4)/2006, 486.

<sup>6</sup> E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1973.

<sup>7</sup> J.-H. Meyer-Sahling et al., *Merit Recruitment in the Western Balkans: An Evaluation of Change between 2015 and 2019*, The University of Nottingham/RESPA, 2019.

<sup>8</sup> SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2017a, 24.

sa toga šta (koje pojedinačne zadatke) svaki zaposleni treba da obavi i daje primat načinu njihovog obavljanja – kako zadatke treba obaviti.<sup>9</sup> Uvođenje kompetencija u sistem upravljanja ljudskim resursima predstavlja savremen pristup upravljanju ljudima u uspešnim svetskim kompanijama, ali i dobru praksu u javnoj/državnoj upravi u brojnim evropskim zemljama.<sup>10</sup>

Cilj ovog rada je da se analiziraju novine u pravnom okviru zapošljavanja državnih službenika Srbije i specifični izazovi sa kojima se suočava državna uprava Srbije u implementaciji novog pravnog okvira zapošljavanja. Da bi se postigao taj cilj, rad je organizovan u tri ključna dela. U prvom delu rada razmotrićemo međunarodne standarde u oblasti zapošljavanja državnih službenika. U drugom, centralnom delu rada biće razmotrene relevantne odredbe Zakona o državnim službenicima Srbije i pratećih podzakonskih akata i izazovi koji se javljaju u njihovoj primeni u praksi. U završnom delu rada pokušaćemo da definišemo smernice za poboljšanje delotvornosti procesa zapošljavanja u državnoj upravi Srbije i istaknemo otvorena pitanja, koja već dugo ostaju bez adekvatnog odgovora, kao što je zapošljavanje lica na rukovodećim radnim mestima – položajima na osnovu principa profesionalnih sposobnosti.

## 2. Međunarodni standardi zapošljavanja u javnoj upravi

Oblast upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru ne podleže obavezujućim međunarodnim standardima. Način na koji države upravljaju ljudskim resursima u javnom sektoru smatra se područjem od nacionalnog interesa. Ipak, postoji nekoliko opštih međunarodnih instrumenata kojima se definišu najbolji međunarodni standardi u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, uključujući i oblast zapošljavanja.

U Konvenciji UN protiv korupcije usvojenoj 2003. godine posebno se naglašava važnost principa profesionalnih sposobnosti i transparentnosti u procesu zapošljavanja javnih službenika.<sup>11</sup> Na sličan način, u Preporuci Saveta Evrope br. R (2000) 6 o statusu javnih zvaničnika u Evropi naglašava se potreba za postojanjem pravnog okvira kojim bi se regulisao status javnih službenika, pri čemu treba primeniti načelo profesionalnih sposobnosti i sprovesti otvoreni konkurs.<sup>12</sup>

I Evropska unija je ustanovila svoja načela o upravljanju ljudskim resursima, koje je uobličila program Sime/OECD-a tokom nekoliko decenija. U

---

<sup>9</sup> B. Bogičević Milikić, I. B. Petrović, *Priručnik za određivanje kompetencija za rad državnih službenika*, GIZ, Beograd 2020, 8.

<sup>10</sup> Radi poboljšanja efikasnosti uprave i ostvarenja njenih strateških ciljeva, veliki broj zemalja Evropske unije uveo je kompetencije u svoje službeničke sisteme. Kompetencije su uvedene najpre u Velikoj Britaniji i Švedskoj osamdesetih godina prošlog veka, a zatim postepeno i u zemlje kontinentalne pravne tradicije, kao što su Austrija i Francuska. Videti: A. Rabrenović, Z. Vukašinić Radojičić, „Uvođenje kompetencija u službenički sistem Republike Srbije – konceptualna pitanja”, *Pravni život* 10/2017, Tom II, 337–349.

<sup>11</sup> Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv korupcije, koja je usvojena Rezolucijom 58/4 od 31. oktobra 2003.

<sup>12</sup> Preporuka Saveta Evrope No. R (2000) 6 Saveta ministara zemljama članicama o statusu javnih službenika u Evropi, koju je usvojio Savet ministara 24. februara 2000.

procesu pristupanja EU, nove zemlje članice su bile obavezne da se pridržavaju opštih evropskih principa javne uprave, da bi mogle da funkcionišu u okviru tzv. evropskog administrativnog prostora.<sup>13</sup> Ideja evropskog administrativnog prostora bila je da, uprkos razlikama u institucionalnim konfiguracijama, stepen konvergencije među državama članicama postoji na nivou opštih principa. Te opšte principe javne uprave čine sledeća načela: pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, tehničke i upravljačke kompetencije, organizacioni kapaciteti, finansijska održivost i učešće građana u donošenju odluka.<sup>14</sup> U oblasti zapošljavanja, Sigma je insistirala na tome da proces selekcije treba da uključi i pismene testove i usmene provere – intervju.<sup>15</sup> Nadalje, opšte pravilo bi trebalo da bude da se na oglasenu poziciju imenuje najbolji kandidat. Međutim, ako rukovodilac organa uprave ili drugo ovlašćeno lice izabere nekog drugog kandidata sa liste a ne najboljeg, dužan je da tu odluku valjano pismeno obrazloži.<sup>16</sup>

Da bi se detaljnije razradili zahtevi Evropske komisije za upravljanje ljudskim resursima, program Sigma/OECD je 2014. godine pripremio dokument pod nazivom Principi javne uprave<sup>17</sup>, koji su izmenjeni i dopunjeni 2017. godine.<sup>18</sup> Iako nisu pravno obavezujući, ti standardi imaju značajne praktične efekte na zemlje kandidate jer Evropska komisija procenjuje njihov napredak u odnosu na njih u svojim godišnjim izveštajima o napretku. Sigma takođe priprema godišnje izveštaje o napretku na osnovu Principa javne uprave, koje Evropska komisija koristi za pripremu svojih godišnjih izveštaja.

Kako bi mogla ozbiljnije da prati napredak u postizanju merila postavljenih u Principima, Sigma je takođe razvila dokument pod nazivom Metodološki okvir, koji pruža sveobuhvatan kvalitativan i kvantitativan okvir za praćenje za procenu stanja javne uprave u odnosu na svaki princip dat u Principima javne uprave.<sup>19</sup> Okvir sadrži set indikatora, kojima pokušavaju da se definišu preduslovi za dobru javnu upravu (npr. sadržina propisa, politika, strukture i procedure), pri čemu se posebnim naglašavaju stvarna implementacija zakonodavstva i njegovi efekti i ishodi u praksi.

Standardi koji se odnose na zapošljavanje javnih službenika razrađeni su u oblasti koja se tiče upravljanja ljudskim resursima. To su pre svega Princip 3, koji zahteva da zapošljavanje javnih službenika bude zasnovano na profesionalnim sposobnostima i jednakom tretmanu kandidata u svim fazama procesa

<sup>13</sup> SIGMA/OECD, *European Principles of Public Administration*, SIGMA papers 27/1999.

<sup>14</sup> *Ibid.*, 8–18.

<sup>15</sup> J.-H. Meyer-Sahling, “Civil Service Professionalisation in the Western Balkans”, *SIGMA Papers* 48, OECD, Pariz 2012; J.-H. Meyer-Sahling, J.-H. et al., *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*, ReSPA Publications, Danilovgrad 2015, 29.

<sup>16</sup> R. Cardona, 5.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2014; SIGMA/OECD, 2017a.

<sup>19</sup> SIGMA/OECD, *Methodological framework for the Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2017b.

zapošljavanja.<sup>20</sup> Princip 4 se odnosi na zapošljavanje rukovodećih državnih službenika, koji zahteva sprečavanje bilo kakvog direktnog ili indirektnog političkog pritiska na zapošljavanje na rukovodećim radnim mestima.<sup>21</sup> Oba principa zahtevaju primenu principa profesionalnih sposobnosti i jednakih mogućnosti, što podrazumeva da se za svako upražnjeno radno mesto raspisuje konkurs.<sup>22</sup> Da bi se obezbedila nepristrasnost, Sigma zahteva da konkursnu proceduru sprovede komisije za zapošljavanje, koje bi trebalo da deluju nezavisno od bilo kakvog političkog uticaja. Članovi tih komisija treba da poseduju solidno razumevanje poslova koji se obavljaju na oglasenom mestu, veštine i znanja potrebna za njihovo obavljanje. Prestanak radnog odnosa, posebno rukovodećih državnih službenika, trebalo bi da bude moguć samo u slučajevima predviđenim zakonom, a kandidatima omogućeno da se žale na odluke o prestanku radnog odnosa.<sup>23</sup> Na kraju, vrlo je važno da zakonodavstvo koje se odnosi na proceduru zapošljavanja bude primenjeno u praksi.

Sigma principi ne sadrže odrednice o upotrebi kompetencija u procesu zapošljavanja i drugim oblastima upravljanja ljudskim resursima. To je posledica shvatanja da svaka zemlja može da izabere načine selekcije i da je detaljnija razrada selekcionih metoda van domašaja opštih principa u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Umesto toga, Sigma procenjuje ukupne efekte koje modeli selekcije imaju u praksi, o čemu će više reći biti u narednom odeljku na primeru Srbije.

### **3. Zapošljavanje u državnoj upravi Srbije – revidirani pravni okvir i izazovi u implementaciji**

Pravni okvir za zapošljavanje u državnoj upravi Srbije koji je zasnovan na principu jednakih mogućnosti i profesionalnih sposobnosti postoji još od 2005. godine kada je usvojen Zakon o državnim službenicima.<sup>24</sup> Odredbe o zapošljavanju imale su, međutim, i određene manjkavosti, koje su ometale punu primenu načela profesionalnih sposobnosti. Da bi se ti nedostaci prevazišli, donete su izmene i dopune Zakona o državnim službenicima<sup>25</sup> 2018. godine, kojima je umnogome unapređen sistem zapošljavanja.

Na osnovu tih izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima doneti su i novi podzakonski akti, a izmenjeni su i dopunjeni već postojeći podzakonski akti. Tako je, između ostalog, 2019. godine doneta nova Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima

<sup>20</sup> SIGMA/OECD, 2017a, 44.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 46.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 44.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> 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, 157/2020 i 142/2022.

<sup>25</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 95/2018.

(2019),<sup>26</sup> a izmenjene su i dopunjene Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade<sup>27</sup> i Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika.<sup>28</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika<sup>29</sup> doneta je 2022. godine.

Najveći konceptualni napredak novog službeničkog zakonodavstva je uvođenje savremenog pristupa upravljanju ljudskim resursima na osnovu kompetencija. Kao što smo pomenuli u uvodnom delu, uvođenje kompetencija u sistem upravljanja ljudskim resursima predstavlja savremen pristup upravljanju ljudima u uspešnim svetskim kompanijama, ali i dobru evropsku praksu u javnoj/državnoj upravi u brojnim zemljama.<sup>30</sup> Zakonom o državnim službenicima kompetencije su definisane kao skup znanja, veština, osobina, stavova i sposobnosti koje državni službenik poseduje, koji oblikuju njegovo ponašanje i vode postizanju očekivane radne uspešnosti na radnom mestu.<sup>31</sup>

Uvedene su dve vrste kompetencija: ponašajne i funkcionalne<sup>32</sup>, koje čine sastavni deo opisa radnih mesta i koriste se u različitim fazama upravljanja ljudskim resursima, među kojima je i zapošljavanje. Najznačajnija novina je to što se u pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u delu sistematizacije koji se odnosi na uslove za rad na radnom mestu unose i kompetencije potrebne za rad na radnom mestu.<sup>33</sup> To znači da se u procesu selekcije (kao i u procesu ocenjivanja, obuke itd.), osim opštih kompetencija koje su potrebne za rad na svakom radnom mestu u državnoj upravi, proveravaju i specifične kompetencije koje su utvrđene za radno mesto čije se popunjavanje oglašava.

Uredbom o određivanju kompetencija utvrđene su sledeće ponašajne kompetencije u službeničkom sistemu:

1. *upravljanje informacijama*, koje se definiše kao prikupljanje, razumevanje, organizovanje, obrada, čuvanje, razmena i upotreba informacija i podataka u vezi sa obavljanjem poslova radnog mesta;<sup>34</sup>

<sup>26</sup> Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, *Službeni glasnik RS*, br. 2/19 i 67/21.

<sup>27</sup> Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 81/2007 – prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012, 87/2013 i 2/2019.

<sup>28</sup> Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019 i 4/2019.

<sup>29</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2022.

<sup>30</sup> EUPAN, Human Resources Working Group, *Competency Management in EU Public Administration*, Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency, 2007, 6.

<sup>31</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 5a.

<sup>32</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 44a, 44b i 44v.

<sup>33</sup> B. Bogičević Milikić, I. B. Petrović, 8.

<sup>34</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2022, čl. 5.

2. *upravljanje zadacima i ostvarivanje rezultata*, koje se definiše kao organizovanje radnih zadataka na propisan, efikasan i transparentan način kako bi se realizovali planirani ciljevi i ostvarili rezultati;<sup>35</sup>
3. *orijentacija ka učenju i promenama*, koja se definiše kao aktivan i pozitivan odnos prema učenju radi blagovremenog i konstruktivnog reagovanja na promene iz internog (razvoj) i eksternog okruženja (adaptacija);<sup>36</sup>
4. *izgradnja i održavanje profesionalnih odnosa*, koja se definiše kao uspješna komunikacija i saradnja sa kolegama i zainteresovanim stranama sa ciljem razvoja dugoročnih profesionalnih odnosa;<sup>37</sup>
5. *savesnost, posvećenost i integritet*, koji se definišu kao posvećenost ostvarenju ciljeva organa i identifikovanje sa vrednostima organa uz zadržavanje integriteta;<sup>38</sup>
6. *ipravljanje ljudskim resursima*, koja se definiše kao primena koncepta vođenja i razvoja zaposlenih zasnovanog na kompetencijama radi ostvarenja strateških ciljeva i postizanja visokog nivoa učinka u radu organa;<sup>39</sup>
7. *strateško upravljanje*, koje se određuje kao definisanje i sprovođenje strateških ciljeva organa.<sup>40</sup>

Za sve kompetencije utvrđeni su pokazatelji ispoljavanja ponašajnih kompetencija i primeri poželjnog radnog ponašanja koji ukazuju na postojanje date kompetencije,<sup>41</sup> što je u skladu sa dobrom praksom u drugim evropskim zemljama koje imaju sisteme kompetencija.

Važno je pomenuti i da su Zakonom o državnim službenicima utvrđena dva tipa funkcionalnih kompetencija: 1) opšte funkcionalne kompetencije – znanja i veštine koji su potrebni za delotvorno obavljanje poslova na svim radnim mestima državnih službenika; 2) posebne funkcionalne kompetencije – znanja i veštine potrebni za delotvorno obavljanje poslova državnog službenika u (a) određenoj oblasti rada (familiji poslova) i (b) na određenom radnom mestu. Opšte funkcionalne kompetencije testiraju se putem kompjuterskih testova centralizovano u Upravi za kadrove, dok se specifične funkcionalne kompetencije za upražnjeno radno mesto proveravaju simulacijama, studijama slučaja i drugim kvalitativnim metodama,<sup>42</sup> a njihovo testiranje sprovode individualni organi uprave.

---

<sup>35</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 6.

<sup>36</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 7.

<sup>37</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 8.

<sup>38</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 9.

<sup>39</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 10.

<sup>40</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 11.

<sup>41</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, čl. 2.

<sup>42</sup> J.-H. Mayer-Sahling *et al.*, *Making Merit Recruitment Work: Lessons from and for the Western Balkans*, RE-SPA and University of Nottingham, 2020, 24.

Osim uvođenja kompetencija, proces zapošljavanja je unapređen uvođenjem obaveznog pismenog testiranja, što je u skladu sa evropskim standardima. Konkursna komisija je ranije imala pravo da vrši selekciju samo putem intervjua, čija je objektivnost bila upitna. Osim toga, novom Uredbom o sprovođenju internog i otvorenog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima predviđeni su nekoliko eliminacionih faza u postupku izbora i niz obaveznih selekcionih metoda koje obuhvataju pismeni test, usmeni test, onlajn testiranje i završni intervju sa kandidatom. U procesu selekcije testira se posedovanje i funkcionalnih i ponašajnih kompetencija i dodeljuje utvrđeni sistem bodova. Testovi i drugi vidovi pismene provere obavljaju se putem kompjutera, što obezbeđuje standardizaciju. Ponašajne kompetencije najčešće se proveravaju tokom polustrukturisanih intervjua, što je u skladu sa međunarodnim standardima i dobrom međunarodnom praksom.

Kandidatima je znatno olakšan proces prijave na konkurs, koji se u početnoj fazi sastoji od podnošenja jednostavnog obrasca prijave, bez dostavljanja dodatne dokumentacije, kao što su izvodi iz matičnih knjiga, kopija diplome i sl., kao što je to ranije bio slučaj. Izuzetak od tog pravila je slučaj da se ispunjenost kompetencija u izbornom postupku može dokazivati i sertifikatima, potvrđama ili drugim pismenim dokazima koji su navedeni u oglasu o javnom konkursu, a u tom slučaju je lice obavezno da podnose takav dokaz istovremeno sa predajom prijave.<sup>43</sup> Samo kandidati koji su uspešno prošli faze izbornog postupka pre intervjua sa konkursnom komisijom pozivaju se da, u roku od pet radnih dana od dana prijema obaveštenja, dostave ostale dokaze koji se prilažu u konkursnom postupku.<sup>44</sup> Izuzetno od tog pravila, konkursna komisija može zahtevati dostavljanje dokaza o ispunjenosti uslova za zaposlenje koji se zahtevaju u konkursnom postupku i pre početka određene faze izbornog postupka u kojoj se kompetencije proveravaju na način koji zahteva izdvajanje dodatnih finansijskih sredstava za izborni postupak u državnom organu.<sup>45</sup>

Najzad, važno je i da je novim zakonodavnim okvirom doneta važna kvalitativna promena u završnoj fazi selekcije kandidata – zahtev da rukovodilac organa izabere najboljeg kandidata sa liste uspešnih kandidata, a ne jednog od tri najbolje rangirana kandidata, što je u skladu sa Sigma principima i dobrom evropskom praksom. Izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima rukovodioci državnog organa postali su obavezni da u roku od 15 dana od dana prijema liste kandidata prime u radni odnos kandidata koji je sa najboljim rezultatom ispunio merila za izbor.<sup>46</sup> U slučaju da najbolji kandidati imaju isti broj bodova, a jedan od kandidata je pripadnik nacionalne manjine, prednost će imati pripadnik nacionalne manjine,<sup>47</sup> čime se vrši pozitivna diskriminacija pripadnika

<sup>43</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 56. st. 8.

<sup>44</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 56. st. 6.

<sup>45</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 56. st. 7.

<sup>46</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 57. st. 2.

<sup>47</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 56. st. 3.



nacionalnih manjina, što je u skladu sa dobrom praksom u drugim evropskim zemljama.

Iako je novi sistem zapošljavanja doneo brojna poboljšanja, javili su se, prirodno, i brojni izazovi u njegovom sprovođenju, najpre prilikom provere kompetencija kandidata. Centralizovani deo selekcionne procedure, koji sprovodi Uprava za kadrove, u velikoj meri je standardizovan jer ne uzima u obzir zahteve konkretnog posla, a njegovi rezultati čine više od polovine ukupne vrednosti rezultata. Osim toga, većina standardizovanih testova ima veoma ograničenu selektivnu vrednost pošto su stope uspešnosti testiranja izuzetno visoke.<sup>48</sup> To dovodi u pitanje selektivnu vrednost i efikasnost tih selekcionih metoda.<sup>49</sup> Srbija u tome, međutim, nije usamljen slučaj jer se sa sličnim problemom ograničene selekcionne vrednosti testova u procesu selekcije već dugo suočavaju i druge zemlje Zapadnog Balkana.<sup>50</sup>

Kapaciteti i metode koje se koriste za procenu specifičnih funkcionalnih kompetencija u individualnim organima uprave nisu ujednačeni i razlikuju se od institucije do institucije, što može imati negativan uticaj na ostvarenje načela jednakosti i profesionalnih sposobnosti. Konkursne komisije pripremaju pitanja za proveru specifičnih funkcionalnih kompetencija i sprovode završni intervju za procenu motivacije koji nije strukturiran u svim slučajevima,<sup>51</sup> a nije ni dovoljno transparentan jer se intervjui ne snimaju. Sigma u izveštaju za 2021. godinu zaključuje da zbog niskog stepena standardizacije metoda selekcije 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.<sup>52</sup>

Od uvođenja novog sistema selekcije, i konkursne procedure su u proseku bile prilično dugotrajne, što organima uprave nije omogućavalo da pravovremeno popune upražnjena radna mesta. Konkursi su u pojedinim institucijama 2020. i 2021. godine trajali prosečno oko 148 kalendarskih dana.<sup>53</sup> To se jednim delom, međutim, može objasniti i problemima koje je uzrokovala pandemija kovida 19.

Nadalje, efektivnost zapošljavanja u državnoj upravi može biti znatno ograničena ukoliko postoje radna mesta koja se mogu popuniti bez konkursa, kao što je to slučaj sa zapošljavanjem na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla, koje se i dalje obavlja bez konkursne procedure. Taj nedostatak je trebalo da bude otklonjen izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2018. godine, kojima je predviđeno da državni organ može primiti u radni odnos na određeno vreme zbog privremeno povećanog obima posla bez

---

<sup>48</sup> SIGMA/OECD, *Monitoring report: The Principles of Public Administration Serbia*, OECD publishing 2021, 72.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> J.-H. Mayer-Sahling *et al.*, 2020.

<sup>51</sup> SIGMA/OECD, 2021, 73.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*, 72.

spvođenja 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 ako ima potrebne kompetencije.<sup>54</sup>

U praksi, međutim, nije bilo pomaka u obaveznim konkursnim procedurama za zapošljavanje lica na određeno vreme u slučajevima povećanog obima posla. Osim toga, postoji problem 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, to pravilo se često ne poštuje u praksi, što otvara mogućnosti za njegovu zloupotrebu i po-  
drivanje principa profesionalnih sposobnosti.<sup>55</sup>

Što se tiče visokih rukovodećih radnih mesta – položaja, konkurs je jedini zakonski način da se ta radna mesta popune, sa izuzetkom lica koja su vršiocima 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.<sup>56</sup> Za vršioca dužnosti na neodređeno vreme može se postaviti lice iz reda državnih službenika koje ispunjava uslove za rad na položaju određene tim zakonom i pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu.<sup>57</sup> U slučaju da se interni odnosno javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj ili da javni konkurs nije uspeo, status vršioca dužnosti može se produžiti najduže još tri meseca.<sup>58</sup>

U praksi se, međutim, vrlo često ne poštuju odredbe Zakona o državnim službenicima, pa vršiocima 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 tog pitanja,<sup>59</sup> koje je bilo istaknuto i u prethodnim izveštajima o napretku već dugi niz godina.

Istini za volju, u poslednjih godinu dana blago je povećan broj 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 izvestan napredak.<sup>60</sup> Radi prevazilaženja tog dugotrajnog problema, Vlada je ustanovila i specijalnu radnu grupu koja bi trebalo da istraži moguća rešenja ovog problema. Međutim, postojeće probleme

---

<sup>54</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 95/2018, čl. 63. st. 3.

<sup>55</sup> SIGMA, *Monitoring report: Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2021, 70.

<sup>56</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 67a. st. 1.

<sup>57</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 67a. st. 1.

<sup>58</sup> Zakon o državnim službenicima, čl. 67a. st. 1.

<sup>59</sup> Evropska komisija, *Radni dokument komisije, Republika Srbija, Izveštaj za 2022 godinu*, Brisel 2022, 18.

<sup>60</sup> *Ibid.*

nije lako rešiti, posebno zbog toga što čak i nakon sprovedenog konkursa odluku o imenovanju može poništiti Vladina kadrovska komisija,<sup>61</sup> što predstavlja dodatni rizik za politizaciju rukovodećih radnih mesta u državnoj upravi Srbije i negativno utiče na profesionalnost, stabilnost i integritet lica koja obavljaju te važne državne dužnosti.

#### 4. Zaključak

Analiza pravnog okvira zapošljavanja u državnoj upravi Srbije pokazuje da je u poslednjih nekoliko godina napravljen značajan napredak u toj materiji, koja je u velikoj meri usaglašena sa evropskim standardima i dobrom praksom. Zakon o državnim službenicima i prateći podzakonski akti koji su revidirani tokom i posle 2018. godine predstavljaju veoma solidan pravni okvir za zapošljavanje državnih službenika i daju dobar osnov za primenu principa jednakosti i profesionalnih sposobnosti.

Uvođenje kompetencija kao osnove za zapošljavanje (i druge funkcije upravljanja ljudskim resursima) predstavlja korak u dobrom pravcu, koji Srbiji daje mogućnost da postane primer dobre prakse i u celom regionu.<sup>62</sup> Testiranje posedovanja kompetencija koje su specifične za određeno radno mesto trebalo bi da pruži sveobuhvatne informacije o kandidatima i meri u kojoj oni odgovaraju zahtevima konkretnog upražnjenog radnih mesta. Da bi se taj cilj postigao, veoma je važno da organi uprave valjano utvrde koje su kompetencije relevantne za pojedinačno radno mesto.

Osim toga, da bi se prevazišli postojeći izazovi u primeni novog pravnog okvira, trebalo bi uložiti dodatne napore u nekoliko pravaca. Najpre, trebalo bi raditi na povećanju selektivne vrednosti centralizovanih testova koje sprovodi Uprava za kadrove, da bi manji broj kandidata prolazio u naredne krugove selekcije, čime bi bila poboljšana efikasnost ukupnog procesa zapošljavanja. Takođe, treba unaprediti kapacitete i metode koje se koriste za procenu specifičnih funkcionalnih kompetencija u individualnim organima uprave kako bi se unapredila ujednačenost između organa, a time i homogenost celokupnog sistema. Trebalo bi razmotriti i načine da se poveća transparentnost sprovođenja intervjua, zahtevom da se svi intervjui snimaju, kako bi se unapredila objektivnost tog važnog selektivnog metoda. Mogućnost zapošljavanja na određeno vreme na osnovu povećanog obima posla trebalo bi tumačiti veoma restriktivno, kako se ne bi zaobilazile utvrđene procedure zapošljavanja na osnovu provere kompetencija.

Najzad, važno je kontinuirano isticati ozbiljan problem popunjavanja rukovodećih radnih mesta – položaja bez konkursnih procedura. Da bi se

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> J. M. Sahling *et al.*, 24.

sva radna mesta položaji popunila na osnovu konkursa, biće potrebna snažna aktivnost Visokog službeničkog saveta, nadležnog za sprovođenje konkursa za položaje. Veliko je pitanje, međutim, da li će, i uz dodatno angažovanje Visokog službeničkog saveta, Vlada Republike Srbije biti voljna da formalno okonča započete konkurse postavljenjem najboljih kandidata ili će, kao i do sada, ostavljati veliki broj lica na položajima sa statusom vršilaca dužnosti u neograničenom vremenskom periodu, što je u suprotnosti sa odredbama Zakona o državnim službenicima. Čini se da dopuštanje da lica na položajima budu u statusu vršilaca dužnosti „unedogled” pogoduje uspostavljanju odnosa zavisnosti između politike i visokog rukovodnog kadra i lakšoj kontroli njihovog rada, na račun njihove profesionalnosti i integriteta. Šta će od ta dva „tasa” prevagnuti, vreme će pokazati. Ako se nastavi dosadašnja praksa, načelo profesionalnih sposobnosti i integriteta u procesu zapošljavanja rukovodećih službenika ostaće i dalje „u zapečku” i čekati, nažalost, neka „bolja vremena”.

### **Literatura**

- Bogićević Milikić B., Petrović, I. B., *Priručnik za određivanje kompetencija za rad državnih službenika*, GIZ, Beograd 2020.
- Bratton J., Gold J., *Human Resource Management, Theory and Practice*, 2<sup>nd</sup> Edition, MacMillan business, 1999.
- Cardona F., *CIDS Position Note on Recruiting for Defence Intelligence Services*, Center for Integrity in the Defence Sector, 2022, neobjavljen rukopis.
- Cardona F., *Recruitment in Civil Service Systems of EU Member States and in Some Candidate States*, rad predstavljen na seminaru „Civil Service Recruitment Procedures”, Vilnius, 21–22. mart 2006.
- Gamage A. S., Recruitment and selection practices in manufacturing SMEs in Japan: An analysis of the link with business performance, *Ruhuna Journal of Management and Finance* 1(1)/2014.
- Ekwoaba J. O., Ikeije U. U., Ufoma N., The impact of recruitment and selection criteria on organizational performance, *Global Journal of Human Resource Management* 3(2)/2015.
- Evropska komisija, Radni dokument komisije, Republika Srbija, Izveštaj za 2022. godinu, Brisel 2022.
- EUPAN, Human Resources Working Group, *Competency Management in EU Public Administration*, Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency 2007.
- Ingraham P. W., “Building Bridges over Troubled Waters”: Merit as a Guide, *Public Administration Review* 66(4)/2006.

- Meyer-Sahling J.-H., Civil Service Professionalisation in the Western Balkans, *SIGMA Papers* 48, OECD, Pariz 2012.
- Meyer-Sahling J.-H. *et al.*, *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*, RESPA Publications, Danilovgrad 2015.
- Meyer-Sahling J.-H. *et al.*, *Merit Recruitment in the Western Balkans: An Evaluation of Change between 2015 and 2019*, The University of Nottingham and RESPA, 2019.
- Meyer-Sahling J.-H. *et al.*, *Making Merit Recruitment Work: Lessons from and for the Western Balkans*, RESPA and University of Nottingham, 2020.
- Pusić E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1973,
- Rabrenović A., Vukašinović Radojičić Z., Uvođenje kompetencija u službenički sistem Republike Srbije – konceptualna pitanja, *Pravni život* 10/2017, Tom II.
- SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2017a.
- SIGMA/OECD, *Methodological framework for the Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2017b.
- SIGMA/OECD, *Monitoring report: Principles of Public Administration, Serbia*, OECD publishing, Paris 2021.
- SIGMA/OECD, *European Principles of Public Administration, SIGMA papers* 27/1999.

### Propisi i drugi akti

- UN Convention against Corruption. 2003. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, 20. 8. 2022.
- Council of Europe's Recommendation No. R (2000) 6 on the Status of Public Officials in Europe. <https://rm.coe.int/native/09000016804c3142>, 20. 8. 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, 157/2020 i 142/2022.
- Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 9/2022.
- 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.

Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 81/2007 – prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012, 87/2013 i 2/2019.

## LEGAL FRAMEWORK ON RECRUITMENT AND SELECTION IN THE SERBIAN CIVIL SERVICE – changes and challenges

### *Summary*

*The paper analyses key provisions related to recruitment and selection in the Serbian civil service and challenges in their implementation. Civil service legislation in Serbia was adopted in 2005 and substantively revised in 2018, when the competency model was introduced in the process of recruitment and selection and merit-based selection significantly strengthened. Although the legal framework is generally solid, there are various challenges which have remained in its implementation, such as complex and lengthy selection procedures and insufficient effectiveness of standardized competency testing. Furthermore, although there is a general rule that the civil service is entered on the basis of the competition, there are also exceptions with regard to temporary employment to civil service posts, which is usually carried out without a competition procedure. Competitions (internal or external) for senior civil service positions are established by law as the only way of accessing the senior civil service, with the exception of acting senior civil servants, who can be appointed without a competition, and should serve for a limited period of time. In reality, there is an excessive number of “acting” senior managerial civil servants, as only one half of all senior managerial positions have been appointed on the basis of the competition. This anomaly has become a perennial problem in the Serbian civil service system and constitutes a clear example of the supremacy of the politics over the law.*

**Key words:** legal framework, recruitment and selection, Serbian civil service.