

Институт за упоредно право

**СЕЋАЊЕ НА ДР ЈОВАНА ЂИРИЋА  
– ПУТЕВИ ПРАВА**

Уредници:  
Проф. др Јелена Ђеранић Перишић  
Проф. др Владимир Чоловић

Београд, 2023.

# СЕЋАЊЕ НА ДР ЈОВАНА ЂИРИЋА – ПУТЕВИ ПРАВА

## *Издавач*

Институт за упоредно право у Београду

## *За издавача*

Проф. др Владимир Чоловић

## *Уредници*

Проф. др Јелена Ђеранић Перишић

Проф. др Владимир Чоловић

## *Рецензенти*

Академик проф. др Мирко Васиљевић

Академик проф. др Радован Вукадиновић

Проф. др Владан Петров

## *Тираж*

100

## *Дизајн корица*

Александра Вишекруна

## *Техничка припрема*

„Агенција СОКО”

## *Штампа*

ЈП „Службени гласник”

ISBN 978-86-82582-11-3

DOI 10.56461/ZR\_23.IMJC

Зборник је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049).

© Институт за упоредно право, Београд 2023

Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, пре-снимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

## ИЗАЗОВИ ПРОЦЕСА ЗАПОШЉАВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА\*\*\*

### Сажетак

У овом раду, аутори истражују проблеме у земље нашег региона, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Северну Македонију и Србију. Ауторке анализирају проблеме који се односе на запошљавање неруководних државних службеника и изазове у њиховој примени у пракси. Поред тога, ауторке размајрају и дужину трајања поступка и просечан број кандидата на конкурс, као и показатеље ефикасности и деловитности процеса запошљавања. Ауторке закључују да је у последњих неколико година у неким од анализираних земаља, као што су Црна Гора и Србија, а донекле и БиХ, дошло до значајног унапређења правног оквира поступка запошљавања. Пошребно је, међутим, и даље радити на јачању поверења грађана у објективност и неискључивост овог поступка у свим земљама у региону, уз развијање старијих политика реформиације, како би се обезбедило да државна управа привуче и задржи службенике који могу да својим знањем и вештинама на најбољи могући начин одговоре савременим друштвеним изазовима.

**Кључне речи:** Запошљавање. – Државни службеници. – Босна и Херцеговина. – Црна Гора. – Северна Македонија. – Србија.

### 1. Увод

Област запошљавања је један од најважнијих сегмената управљања људским ресурсима у свакој организацији. Ако се запошљавање обавља правично, ефикасно и ефективно, организација има велике шансе да унапреди свој рад и организациони учинак.

\* Виши научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, [a.rabrenovic@iup.rs](mailto:a.rabrenovic@iup.rs), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1159-9421>.

\*\* Научни сарадник, Институт за упоредно право, Београд, [m.matijevic@iup.rs](mailto:m.matijevic@iup.rs), ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2459-9201>.

\*\*\* Рад је настао као резултат научноистраживачког рада Института за упоредно право који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије према Уговору о реализацији и финансирању научноистраживачког рада НИО у 2023. години (евиденциони број: 451-03-47/2023-01/200049 од 3. 2. 2023).

Историјски гледано, државна управа је одувек била атрактиван послодавац, који нуди предности као што су сигурно запослење и обезбеђена социјална заштита, што су значајни чиниоци у привлачењу и задржавању квалитетних људи са различитим знањима и вештинама. Међутим, како се друштво у коме живимо све више мења, тако се мењају и проблеми са којима се државни службеници суочавају, па је и државној управи потребно да привуче кандидате са специфичним вештинама и све разноврснијим спектром искустава и знања која су у средишту вођења јавних политика - климатске промене, становање, неједнакост, миграције, јавне финансије, пораст вештачке интелигенције и сл. Због тога се државна управа све више такмичи да привуче кандидате са вештинама који су такође веома тражени у приватном сектору.<sup>2</sup>

Док се многе организације из приватног сектора боре на различите начине да привуку и задрже најбоље кандидате који ће одговорити савременим друштвеним изазовима, запошљавање у јавном сектору је још захтевнији процес. Разлог за то је што јавне управе у савременим демократијама теже да приликом запошљавања поштују два кључна принципа – начело једнакости и начело професионалних способности.<sup>3</sup> Начело једнакости произилази из уставних начела да сваки грађанин има право на радни однос у јавној управи, под условом да испуњава опште услове утврђене законом и посебне услове утврђене конкурсом.<sup>4</sup> Начело професионалних способности, с друге стране, захтева да посао добије кандидат који има најбоље професионалне способности за обављање послова упражњеног радног места. У ширем смислу, начело професионалних способности може се дефинисати као успостављање посебног система вредности јавне управе, заснованог на професионализму, компетентности и интегритету ради остваривања јавног интереса.<sup>5</sup> Оно представља противтежу принципа „политичке лојалности“, популарно названог „систем плена“, у којем се места у јавној управи попуњавају на основу политичких веза уместо професионалних способности.<sup>6</sup>

Запошљавање државних службеника у земљама у региону предмет је широког интересовања научника, међународних организација и практичара. Највећи број аутора изучава запошљавање у државној управи у националном контексту,<sup>7</sup> а мањи број изучава ово питање из упоредно правне

<sup>2</sup> OECD, *Improving the Attractiveness of the Public Service*, OECD, 2023, 2.

<sup>3</sup> F. Cardona, „Recruitment in Civil Service Systems of EU Member States and in Some Candidate States“, рад представљен на семинару *Civil Service Recruitment Procedures*, Vilnius, 21–22. март 2006, 2, <https://idfi.ge/public/upload/pdf/civil%20service%20estonia.pdf>, 17. 8. 2023.

<sup>4</sup> *Ibid.* F. Cardona, *CIDS Position Note on Recruiting for Defence Intelligence Services*, Center for Integrity in the Defence Sector, 2022, необјављен рукопис.

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

<sup>6</sup> Е. Пусић, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб 1973.

<sup>7</sup> Н. Врањеш, В. Ђурић, „Послужба селекције ујавних службеника – Европски стандарди и домаћи јавни оквир“, *Правна ријеч* 46/2017, 303–323; В. Ђурић, Н. Врањеш, „Врсте и правна природа аката о пријему и постављењу државних службеника“, *Правна ријеч* 42/2015, 381–401.

перспективе.<sup>8</sup> Током протекле две деценије, програм Сигма/ОЕЦД припрема периодичне извештаје о напретку у области управљања људским ресурсима у свим земљама Западног Балкана које су у процесу приступања Европској унији,<sup>9</sup> који чине основу за годишње извештаје Европске комисије о напретку ка чланству. Професионализам у јавној служби земаља Западног Балкана анализиран је и у оквиру истраживања које је водио Јан Мејер Сахлинг, у оквиру пројекта Сигме о професионализацији Западног Балкана 2012.<sup>10</sup> У протеклих неколико година Регионална школа за јавну управу (РЕСПА) је такође је показала интересовање за област запошљавања, како би се анализирали правни оквир и практични проблеми у овој области и дали савети земљама у региону како да их превазиђу.<sup>11</sup> Током 2018. године, под покровитељством РЕСПА, рађено је и истраживање које је укључивало анализу правног оквир запошљавања у државној управи у земљама Западног Балкана, заједно са материјалима за обуку који би се могли користити у циљу промовисања интегритета, са посебним освртом на вођење интервјуа заснованог на компетенцијама и спровођење анализе радних места.<sup>12</sup>

Циљ овог рада је да се анализирају новине у правном оквиру запошљавања неруководећих државних службеника у земљама у региону и специфични изазови са којима се ове земље тренутно суочавају у имплементацији ових прописа. Анализиране земље су: Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и Србија. У Босни и Херцеговини, анализирани су управни нивои институција БиХ, Федерације БиХ и Републике Српске. У фокусу анализе су прописи који се односе на радна места неруководећих државних службеника, тј. службеника који нису на високим менаџерским позицијама, као што су, на пример, помоћник министра, секретар министарства, или руководиоца неке управне организације, јер у свим анализираним земљама постоје разлике у правном режиму запошљавања највиших руководиоца, што превазилази оквире овог рада.

Рајд је организован у три кључна дела. У првом делу рада размотрићемо детаљније међународне стандарде у области запошљавања државних службеника, са посебним освртом на Принципе јавне управе Сигме/ОЕЦД-а. У другом, централном делу рада биће размотрене релевантне законске и подзаконске одредбе које се односе на спровођење конкурсне процедуре и избор кандидата на конкурс, као и изазови у њиховој примени. Ауторке ће

<sup>8</sup> З. Вукашиновић Радојичић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко полицијска академија, 2013.

<sup>9</sup> Годишњи извештаји о мониторингу Принципа јавне управе Сигме доступни су на веб страници Сигме: <https://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>, 14. 8. 2023.

<sup>10</sup> J. M. Sahling, „Civil Service Professionalism in the Western Balkans”, *SIGMA paper*, No. 48, Paris 2012; J. M. Sahling, „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *SIGMA Papers*, No. 44, 2009, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>.

<sup>11</sup> J. M. Sahling *et al*, *Merit Recruitment in the Western Balkans: An Evaluation Change between 2015 and 2018*, RESPA, University of Nottingham, 2019.

<sup>12</sup> A. Rabrenovic, A. Knezevic Bojovic (eds.), *Integrity and Good Governance in the Western Balkans*, RESPA, 2018.

такође анализирати и дужину трајања поступка запошљавања и просечан број кандидата на конкурс, као показатеље ефикасности и делотворности поступка. У завршном делу рада ауторке ће сажети налазе анализе и дати препоруке за унапређење делотворности поступка запошљавања.

## 2. Међународни стандарди у области запошљавања у јавној управи

Област управљања људским ресурсима у јавном сектору не подлеже обавезујућим међународним стандардима. Начин на који држава управља људским ресурсима у јавном сектору сматра се подручјем од националног интереса. Ипак, постоји неколико општих међународних инструмената којима се дефинишу најбољи међународни стандарди у области управљања људским ресурсима у јавној управи, укључујући и област запошљавања.<sup>13</sup>

У Конвенцији УН против корупције усвојеној 2003. године посебно се наглашава важност принципа професионалних способности и транспарентности у процесу запошљавања јавних службеника.<sup>14</sup> На сличан начин, у Препоруци Савета Европе бр. Р (2000) 6 о статусу јавних службеника у Европи наглашава се потреба за постојањем правног оквира којим би се регулисао статус јавних службеника, при чему је важно поштовати начело професионалних способности, кроз обавезу спровођења јавног конкурса.<sup>15</sup>

И Европска унија установила је своја начела о управљању људским ресурсима, које је развио програм Сигма у оквиру Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД).

Да би се детаљније разрадили захтеви Европске комисије за управљање људским ресурсима, програм Сигма/ОЕЦД је 2014. године припремио документ под називом Принципи јавне управе,<sup>16</sup> који су измењени и допуњени 2017. године.<sup>17</sup> Поред тога, припремљен је и Методолошки оквир за Принципе јавне управе, који садржи детаљнију разраду Принципа, као и индикаторе оцене целокупног система управљања људским ресурсима.<sup>18</sup> Иако нису правно обавезујући, ти стандарди имају значајне практичне ефекте на земље кандидате јер Европска комисија процењује њихов напредак у односу на њих у својим годишњим извештајима о напретку. Сигма такође припрема годишње извештаје о напретку на основу Принципа јавне управе, које Европска комисија користи за припрему својих годишњих извештаја.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> UN Convention against Corruption. 2003. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, 20. 8. 2022.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2014.

<sup>17</sup> SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2017.

<sup>18</sup> SIGMA/OECD, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA/OECD, 2019.

Стандарди који се односе на запошљавање јавних службеника разрађени су у области која се тиче управљања људским ресурсима у јавној управи. У оквиру овог одељка принцип бр. 3 разрађује стандарде у области запошљавања државних службеника који нису на руководећим радним местима. У складу са овим принципом, запошљавање јавних службеника треба буде засновано на професионалним способностима и једнаком третману кандидата у свим фазама процеса запошљавања.<sup>19</sup> Да би се обезбедила непристрасност, Сигма захтева да се за свако упражњено радно место распише конкурс, а да конкурсну процедуру спроведе комисије за запошљавање, која би требало да делује независно од било каквог политичког утицаја.<sup>20</sup> Политички функционери не би требало да буду чланови конкурсних комисија.<sup>21</sup> Чланови конкурсних комисија треба да поседују солидно разумевање послова који се обављају на оглашеном радном месту, као и вештине и знања потребне за њихово обављање. Да би се обезбедила објективност, процес селекције треба да укључи како писмене тестове, тако и усмене провере – интервјуе, који треба да буду структурирани.<sup>22</sup> На крају конкурсне процедуре, најбоље ранжирани кандидат би требало да буде примљен у радни однос у органу државне управе.<sup>23</sup> Једини изузетак од овог правила може да се направи у случају позитивне дискриминације осетљивих група (нпр. лица са инвалидитетом), у складу са Директивном ЕУ 2000/78/ЕК или уколико први изабрани кандидат одустане од конкурса.<sup>24</sup> Најзад, поступак селекције би требало да траје оптимално до 90 дана, како би се обезбедило да прави људи буду примљени на рад у право време.<sup>25</sup> Оптималан број кандидата на конкурс, са друге стране, требало би да буде преко 10, како би се обезбедила компетитивност свеобухватне процедуре запошљавања.

### 3. Анализа правног оквира и практичних изазова у спровођењу конкурса

Принцип запошљавања на основу професионалних способности садржан је у законодавствима свих анализираних земаља региона, преваходно кроз установљење обавезе органа управе да се запошљавање врши на основу јавног конкурса. У неким анализираним земљама, међутим, постоје и изузеци у погледу запошљавања на одређено време на службеничка радна места, што није у складу са међународним стандардима.

<sup>19</sup> SIGMA/OECD (2017), 44.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> SIGMA/OECD (2019), 77.

<sup>22</sup> *Ibid.*, 78.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 77.

<sup>24</sup> *Ibid.*, 78.

<sup>25</sup> *Ibid.*, 80.

Тако, на пример, у Републици Србији, запошљавање на одређено време због привремено повећаног обима посла и даље се врши без конкурсне процедуре.<sup>26</sup> Овај недостатак требало је да буде отклоњен изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2018. године,<sup>27</sup> којима је предвиђено да државни орган може примити у радни однос на одређено време због привремено повећаног обима посла без спровођења јавног конкурса лице које је у претходне четири године учествовало у јавном конкурс у који је спроводио државни орган и испунило мерила прописана за избор у том конкурсном поступку, ако испуњава услове за рад на том радном месту и ако има потребне компетенције.<sup>28</sup> У пракси, међутим, није било помака у обавезним конкурсним процедурама за запошљавање лица на одређено време у случајевима повећаног обима посла.<sup>29</sup> Поред тога, постоји проблем и са великим бројем запослених по уговору о делу, који се, по правилу, ангажују за обављање послова ван надлежности органа државне управе.<sup>30</sup> Међутим, то правило се често не поштује у пракси, што отвара могућност за његову злоупотребу и подривање принципа професионалних способности.<sup>31</sup> Запошљавање на одређено време због повећаног обима посла, без конкурсне процедуре, такође се често спроводи и у Републици Српској, а нису ретки случајеви у којима се службеници који су примљени у радни однос на одређено време након расписаног конкурса примају у радни однос на неодређено време,<sup>32</sup> што је у супротности са начелом професионалних способности.

У последњих неколико година постигнут је напредак у олакшавању поступка пријаве на конкурс у целом региону. Тако је, на пример, у институцијама БиХ детаљно разрађена процедура за подношење електронске пријаве кандидата,<sup>33</sup> а на веб страници Агенције за државну службу кандидати могу наћи информације о конкурсима који су у току, као и о онима који су завршени.<sup>34</sup> У Републици Српској, такође је омогућено да кандидати, уместо оригинала, поднесу копије докумената када се пријављују на конкурс,<sup>35</sup> а

<sup>26</sup> SIGMA/OECD, *Monitoring report: Principles of Public Administration Serbia*, OECD publishing, Paris 2021, 70. У даљем тексту – SIGMA (2021a).

<sup>27</sup> Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, 95/2018.

<sup>28</sup> Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, чл. 63, ст. 3.

<sup>29</sup> SIGMA (2021), 70.

<sup>30</sup> А. Рабреновић, Т. Малезић Рапајић, „Реформа јавне управе у Србији у контексту европских интеграција”, у: *65 година од Римских ујединавања: Европска унија и њерсејективне европских интеграција Србије* (ур. Ј. Геранић Перишић, В. Ђурић, А. Вишекруна), Институт за упоредно право, Београд, 131.

<sup>31</sup> SIGMA/OECD (2021a), 70.

<sup>32</sup> Н. Врањеш, В. Ђурић, „Поступак селекције управних службеника – европски стандарди и домаћи правни оквир”, *Правна ријеч* 46/2016, 317.

<sup>33</sup> Упутство о начину и поступку подношења електронске пријаве кандидата у поступку запошљавања државних службеника у институцијама босне и херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 16/2022.

<sup>34</sup> Веб страница Агенције за државну службу институција БиХ: <https://www.ads.gov.ba/bs-Latn-BA>, 18. 8. 2023.

<sup>35</sup> SIGMA/OECD, *Monitoring report: Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, OECD publishing, Paris 2022, 78.



на веб страници Агенције за државну управу налазе се информације о актуалним конкурсима.<sup>36</sup> У Републици Србији, кандидати нису више дужни да подносе сву конкурсну документацију уз пријаву на конкурс. Само кандидати који су успешно прошли фазе изборног поступка пре интервјуа са конкурсном комисијом позивају се да, у року од пет радних дана од дана пријема обавештења, доставе остале доказе који се прилажу у конкурсном поступку,<sup>37</sup> чиме се кандидатима знатно олакшава цео конкурсни процес. У Црној Гори, током пандемије КОВИД 19 уведена је електронска пријава за кандидате, која је знатно унапредила ефикасност пријаве на конкурс.<sup>38</sup>

Формирање конкурсних комисија које су одговорне за спровођење јавног (или интерног) конкурса гарантована је законом у свим анализираним земљама, а структура конкурсних комисија разликује се од земље до земље. У институцијама Босне и Херцеговине конкурс спроводи петочлана конкурсна комисија, где два члана предлаже институција која попуњава упражњено радно место, а три члана именује Агенција за државну службу са своје листе стручњака.<sup>39</sup> Слична је ситуација и у Федерацији БиХ, где поступак селекције спроводи комисија састављена од најмање три члана – једног представника државног органа који попуњава упражњено радно место, једног представника синдиката и једног независног стручњака са листе стручњака. У Црној Гори поступак избора врши комисија коју чине представник Управе за кадрове, представник органа управе који расписује конкурс и независни стручњак ангажован путем огласа.<sup>40</sup> У Србији, два члана конкурсне комисије долазе из органа који је покренуо конкурсни поступак, док је један њен члан из Службе за управљање кадровима, која треба да обезбеди поштовање свих процедуралних правила. Конкурсне комисије за избор на ниже и средње руководеће позиције у Северној Македонији и Републици Српској чине државни службеници из органа у коме се конкурс одржава, што показује већи степен децентрализације у процесу запошљавања и отвара већи ризик за пристрасност и политизацију поступка запошљавања.

У пракси је често тешко обезбедити непристрасност и професионалност рада конкурсних комисија. Чланови конкурсних комисија, посебно они који долазе из органа управе који спроводи конкурс, неретко нису довољно обучени да спроводе конкурсне процедуре, посебно ако се ради о службеницима који се не баве питањима људских ресурса, па им

---

<sup>36</sup> Веб страница Агенције за државну службу Републике Српске, <https://adu.vladars.net>, 18. 8. 2023.

<sup>37</sup> Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС* бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022, чл. 56, ст. 6.

<sup>38</sup> SIGMA/OECD, *Monitoring Report, The Principles of Public Administration, Montenegro*, November 2021, SIGMA/OECD, 66, и даљем тексту – SIGMA/OECD (2021b).

<sup>39</sup> Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Сл. гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 и 93/17, чл. 24, ст. 2.

<sup>40</sup> Закон о државним службеницима и намјештеницима, *Сл. лист ЦГ*, бр. 2/2018, 34/2019, 8/2021, чл. 46, ст. 3.

спровођење конкурса и није у опису радног места. Конкурсне комисије се именују на предлог руководиоца органа, осим, на пример, у институцијама БиХ где директор Агенције за државну службу и формално поставља чланове конкурсне комисије.<sup>41</sup> У Федерацији БиХ, директор Агенције за државну службу такође поставља чланове конкурсних комисија, на предлог руководиоца органа управе.<sup>42</sup> Директор може да одбије да постави одређеног члана, што се у пракси и дешава, али не може да предложи другог кандидата. У Црној Гори је тешко обезбедити спољне експерте који имају одговарајуће квалификације да учествују у процесу селекције кандидата.<sup>43</sup>

Један од начина повећања објективности је и обавезно писано тестирање кандидата, које је сада присутно у већини земаља региона. У свим анализираним системима у региону, кандидати за службеничка радна места морају да прођу како писмене тестове, тако и интервјуе, што је у складу са најбољом међународном праксом. Изузетак је само Република Српска, где је положен државни испит предуслов за конкурисање за државну службу, али се селекција кандидата врши искључиво на основу интервјуа, што може довести у опасност објективност поступка селекције. И у Републици Србији, до 2019. године, главни обавезни селекциони инструмент био је интервју, али је изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2018. уведен систем компетенција, чија се провера врши према мерилима прописаним за избор,<sup>44</sup> што укључује и писмено тестирање, па је на овај начин системски унапређена објективност процеса селекције. У Црној Гори, ново службеничко законодавство је такође увело значајна побољшања поступка селекције. Практични део писаног испита се сада спроводи уз електронски заштићен код за очување анонимности кандидата, а питања се додељују насумично као и код општег дела писаног испита, чиме се јача објективност и минимизира утицај људског фактора у овој фази селекције.<sup>45</sup>

У последњих неколико година, у институцијама БиХ уведен је структурирани интервју који је заснован на компетенцијама, што представља такође важно унапређење у поступку селекције кандидата.<sup>46</sup> На нивоу Федерације БиХ структурирани интервју није обавезан, али га конкурсне комисије најчешће спроводе у пракси.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> Закон о државној служби у институцијама БиХ, чл. 24, ст. 1.

<sup>42</sup> Закон о државној служби у Федерацији БиХ, *Сл. новине ФБиХ*, бр. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006- одлука УС, 45/2010 – др. закон, 4/2012, 99/2015 I 9/2017 – одлука УС, чл. 27, ст. 1.

<sup>43</sup> SIGMA/OECD (2021 b), 66.

<sup>44</sup> Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022, чл. 56, ст. 2; А. Рабреновић, „Правни оквир процеса запошљавања у државној управи Србије – новине и изазови”, у: *Упоредноправни изазови у савременом праву – In memoriam др Стефан Андоновић* (ур. Ј. Рајић Ђалић), Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Београд 2023, 208.

<sup>45</sup> SIGMA/OECD, (2021 b), 66.

<sup>46</sup> Правилник о карактеру и садржају јавног конкурса, начину провођења интервјуа и обрасцима за провођење интервјуа, *Службени гласник БиХ*, бр. 63/16, 21/17, 28/21, 38/23, чл. 28–32.

<sup>47</sup> SIGMA/OECD (2022), 78.

#### 4. Избор кандидата који је победио на конкурсy

У завршној фази селекције, када се бира кандидат који ће победити на конкурсy, и даље постоји одређен степен дискреције руководиоца органа. Највећа дискрециона овлашћења у овом погледу имају руководиоци у Северној Македонији и Федерацији БиХ. У овим системима конкурсна комисија саставља отворену листу успешних кандидата (која може имати и десетак кандидата) а руководиоца органа управе има дискреционо право да изабере било ког кандидата са листе.<sup>48</sup> Анализа процедура селекције коју је спровела Сигма/ОЕЦД на основу података из 2020. године показала је да на нивоу Федерације БиХ у већини поступака селекције (6 од 10) на радно место није постављен кандидат који је освојио највећи број поена.<sup>49</sup>

У Црној Гори овај ниво дискреције руководиоца је нижи, али је и даље присутан. Конкурсна комисија сачињава листу три најбоље рангирана кандидата, а руководиоца организационе јединице/органа управе има дискреционо право да са листе изабере једног од кандидата. Пре доношења одлуке руководиоца је дужан да обави интервју са свим кандидатима са листе.<sup>50</sup> Истини за вољу, током 2020. године најбоље рангирани кандидати са листе били су већином изабрани и са њима заснован радни однос у државним органима.<sup>51</sup>

У институцијама БиХ, Агенција за државну службу аутоматски именује најбољег кандидата на основу резултата постигнутих у процесу тестирања, што је у складу са међународним стандардима. Међутим, у систему постоји снажно инсистирање на једнакој етничкој заступљености у овом процесу (као што је то и на другим административним нивоима у БиХ), што је у супротности са принципом професионалних способности. У Републици Српској, Агенција за државну службу предлаже кандидата са најбољим резултатом старешини државног органа (који је покренуо јавни конкурс),<sup>52</sup> који је подзаконским актом обавезан да прихвати предлог Агенције.<sup>53</sup> Постоји, међутим, могућност да руководиоца не поштује законом предвиђени рок за именовање. У том случају цео процес се проглашава неважећим и треба га поновити.

У Србији је изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2018. године донета важна квалитативна промена у завршној фази селекције кандидата – захтев да руководиоца органа изабере најбољег кандидата са листе успешних кандидата, а не једног од три најбоље ранжираних

<sup>48</sup> Закон о државној служби ФБИХ, чл. 31.

<sup>49</sup> SIGMA/OECD (2022), 77.

<sup>50</sup> Закон о државним службеницима и намјештеницима, *Сл. лист Црне Горе*, чл. 48.

<sup>51</sup> SIGMA/OECD (2021 b), 66.

<sup>52</sup> Правилник о јединственим правилима и процедури јавне конкуренције за запошљавање и запослење државних службеника, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 68/2009, чл. 21.

<sup>53</sup> *Ibid.*, чл. 25.

кандидата, што је у складу са Сигма принципима и добром европском праксом. Изменама и допунама Закона о државним службеницима руководиоци државног органа постали су обавезни да у року од 15 дана од дана пријема листе кандидата приме у радни однос кандидата који је са најбољим резултатом испунио мерила за избор.<sup>54</sup> У случају да најбоље ранжирани кандидати имају исти број бодова, а један од њих је из редова националне мањине, предност ће имати припадник националне мањине као вид афирмативне мере уведене да би се превазишао проблем неадекватне заступљености припадника националних мањина у државној управи Републике Србије.<sup>55</sup>

### 5. Дужина процеса запошљавања и просечан број кандидата на конкурс

Имајући у виду да је један од циљева процеса запошљавања да организација добије нове запослене у право време, дужина трајања поступка запошљавања је такође важан показатељ делотворности овог процеса и ваљаности његовог правног оквира. Дужина процеса регрутације и селекције варира у земљама региона.

Тако, на пример, у ентитету Републике Српске, целокупан процес запошљавања траје од 60 - 70 дана, што је прилично кратак временски период који се може сматрати ефикасним.<sup>56</sup> Овако кратак временски оквир можда и не чуди имајући у виду да је једини метод селекције интервју са кандидатима за државне службенике, што значајно олакшава цео поступак. У Црној Гори у 2020. просечно време трајања поступка запошљавања, који укључује и писано и усмено тестирање, било је мање од 90 дана, што такође представља солидан временски оквир.<sup>57</sup> Релативно кратко време трајања поступка је делом и последица увођења електронских пријава за кандидате током пандемије КОВИД 19,<sup>58</sup> што је олакшало процес пријављивања и иницијалне селекције.

Са друге стране, анализирани подаци одабраних процедура запошљавања у институцијама БиХ, Федерацији БиХ, Србији и у Северној Македонији, показали су да поступак може трајати више од пет, а понекад и шест

<sup>54</sup> Закон о државним службеницима, чл. 57, ст. 2.

<sup>55</sup> Закон о државним службеницима, чл. 57, ст. 3. За анализу законских одредби којима се уводи ова афирмативна мера видети: М. В. Матијевић, „Афирмативне мере за запошљавање припадника националних мањина у државној управи Републике Србије: осврт на постојећа решења”, *Правни живот* 3/2019, 589–605. О стандарду адекватне заступљености припадника националних мањина у јавном сектору више у: М. V. Matijević, „Towards a Better Understanding of the Standard of Adequate Representation of Persons Belonging to National Minorities in Public Sector”, *Strani pravni život* 4/2019, 19–39.

<sup>56</sup> SIGMA/OECD, 2022, 78.

<sup>57</sup> SIGMA/OECD (2021b), 66.

<sup>58</sup> *Ibid.*

месеци, што је веома дуг временски период. Разлози за то су различити, од пандемије КОВИД 19 до стриктно регулисаних процедура давања сагласности на нова запошљавања која су била актуелна из разлога фискалних ограничења. Поред тога, у Федерацији БиХ један од главних разлога дугог трајања поступка запошљавања био је веома велики заостатак у решавању броја предмета од стране Одбора за жалбе Федерације БиХ, који решава како о жалбама кандидата за државне службенике и државних службеника органа Федерације БиХ, тако и државних службеника из кантона Федерације.<sup>59</sup> На нивоу институција БиХ, процедуре запошљавања су током 2020. године такође трајале неколико месеци или чак више од једне године. Разлог за то била је обавеза тражења сагласности Већа министара БиХ за сваки пријем у државну службу, због буџетских ограничења.<sup>60</sup> У Северној Македонији процедуре запошљавања такође понекад трају дуже од шест месеци.<sup>61</sup> У Србији су процедуре запошљавања током 2020. године у просеку трајале око 148 дана,<sup>62</sup> што је веома дуг период, а разлози се могу тражити у централизацији процеса селекције, ограничења која је наметнула пандемија КОВИД 19, као и обавези тражења одобрења за свако ново запослење од Министарства финансија.

Број кандидата који се пријављују на конкурс често се сматра једним од главних показатеља ефикасности процеса запошљавања и делотворности његовог правног оквира. Овај број такође варира од земље до земље. Према стандардима Сигме оптималан број пријављених кандидата на конкурс је 10 и више од тога. У земљама региона, највиши број пријављених кандидата који испуњавају услове конкурса био је 2021. године у институцијама БиХ – 7 кандидата, док је најнижи био у Црној Гори, само 3,2. (према подацима за 2020. годину). У Србији је број кандидата који испуњавају конкурсне услове у 2020. години био само 4, што је значајно мање у односу на 2016. годину када је био чак 13.<sup>63</sup> У Северној Македонији, са друге стране, увиђа се тренд раста у односу на 2016. годину када је само један кандидат у просеку конкурисао за радно место у државној управи, док је у 2020. години тај број износио 4, што и даље није довољно да обезбеди конкурентност конкурсне процедуре.<sup>64</sup> Више информација о просечном броју кандидата на конкурс може се наћи на графикаону бр. 1.

---

<sup>59</sup> SIGMA/OECD (2022), 78.

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

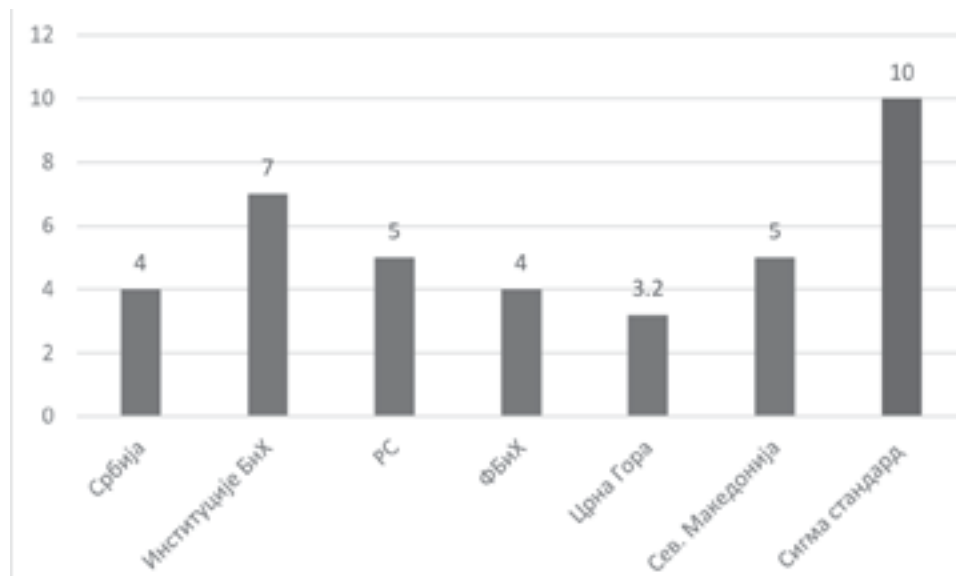
<sup>61</sup> SIGMA/OECD, *Monitoring Report, The Principles of Public Administration, Macedonia*, November 2021, OECD publishing, 74, у даљем тексту SIGMA/OECD (2021c).

<sup>62</sup> SIGMA/OECD (2021a), 73.

<sup>63</sup> SIGMA/OECD (2021a), 71.

<sup>64</sup> SIGMA/OECD (2021c), 74.

Графикон бр. 1 Просечан број пријављених кандидата који испуњавају услове конкурса у Србији, институцијама БиХ, Федерацији БиХ, Републици Српској и Црној Гори и СИГМА стандард



Извор: СИГМА извештаји о мониторингу Принципа јавне управе за БиХ за 2022. и Црну Гору, Северну Македонију и Србију за 2021. годину. Напомена: подаци за институције БиХ, Федерацију БиХ и РС су из 2021. године.

## 6. Закључак

Ова сажета упоредна анализа путева права у области запошљавања државних службеника у земљама региона показала је значајне напретке који су остварени у овој области у већини анализираних земаља у последњих неколико година, а који су у великој мери усагласили њихове правне оквире са међународним стандардима. У Србији је у процес управљања људским ресурсима уведен модел компетенција, које су постале основ за процес запошљавања, олакшана је пријава кандидата, уведено је обавезно писано тестирање и избор најбољег кандидата са листе успешних кандидата. Србију, међутим, и даље мучи проблем запошљавања на одређено време, као "заобилазница" принципа запошљавања на основу професионалних способности. У Црној Гори нови Закон о државним службеницима поставио је темеље за знатно поједностављенији систем пријаве кандидата, унапређење поступка тестирања и смањење степена дискреције руководиоца у избору кандидата, која, ипак, није у потпуности превазиђена. У институцијама Бих напредак је остварен пре свега кроз увођење структурираног

интервјуа заснованог на компетенцијама, а на сва три нивоа власти у БиХ олакшана је пријава на конкурс заинтересованим кандидатима. У Северној Македонији, са друге стране, није било неких значајнијих побољшања у овој области.

Како солидан правни оквир није и гаранција добре праксе, суштинско питање је колико су заиста системи запошљавања унапређени и да ли се оно спроводи на основу принципа професионалних способности или неких других критеријума, као што су политичка повезаност или, код нас у региону већ добро познате, пријатељске или родбинске ”везе”? На ово питање, наравно, није лако дати тачан одговор без дубинског емпиријског истраживања, које би истражило ставове како државних службеника, тако и кандидата који су конкурисали за посао у државној управи. Подаци о броју пријављених кандидата које је прикупила Сигма указују, међутим, да број пријављених кандидата који испуњавају услове на конкурс у већини земаља не премашује број пет, што је знатно испод броја који одликује добру међународну праксу (10 и више), што великим делом указује на релативно низак степен поверења потенцијалних кандидата и јавности уопште у непристрасност поступка запошљавања.

Међутим, чини нам се да проблеме у процесу запошљавања не можемо сагледати у целини без узимања у обзир ширег друштвеног контекста, јер запошљавање у државној управи и јавном сектору уопште представља један део шире слагалице укупних економских и друштвених услова у земљи. Ако погледамо ову ширу слику, може се тврдити да је један од важних фактора релативно слабе привлачности рада у државној управи неефикасно опште тржиште рада, које карактерише низак и опадајући људски капитал, погоршан континуираном и растућом имиграцијом становника са подручја Западног Балкана у земље ЕУ и друге развијене економије. С обзиром на тренутне економске околности, погоршане недавном пандемијом КОВИД-а 19, земљама у региону није лако да створе ефикасно тржиште рада са високообразованим профилом запослених, што има негативан утицај на напоре државне управе да привуче што већи број кандидата који испуњавају услове конкурса. Из тог разлога, да би се побољшала привлачност рада у државној управи у земљама региона чини се да осигурање поштовања европских принципа јавне управе неће бити довољно. Постоји потреба да се уложи и додатни напори и развију посебне стратегије регрутације, укључујући јавне кампање за привлачење младих и образованих да развијају своју каријеру у државној управи, што би требало да повећа шансе државне управе земаља у региону да добију преко потребна знања и вештине како би на најбољи могући начин одговорили све комплекснијим савременим друштвеним изазовима.

**Aleksandra RABRENOVIĆ**

Senior Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

**Milica V. MATIJEVIĆ**

Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

## **CHALLENGES IN THE PROCESS OF RECRUITMENT AND SELECTION OF CIVIL SERVANTS IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES**

### *Summary*

*In this paper, the paths of law lead us to the countries of our region, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, North Macedonia and Serbia. The authors analyse the regulations which govern recruitment and selection process of non-managerial civil servants in the respective countries and the challenges in their implementation in practice. In addition, they examine the duration of the recruitment procedure and the average number of candidates in the competition, as indicators of the efficiency and effectiveness of the recruitment and selection process. The authors conclude that over the past few years in some of the analyzed countries, especially in Serbia and Montenegro, and to some extent in BiH, there has been a significant improvement in the legal framework of the recruitment and selection procedure. However, it is necessary to continue to work on strengthening citizens' trust in the objectivity and impartiality of these procedures in all countries in the region, along with the development of strategic recruitment policies, in order to ensure that the civil service is able to attract and retain personnel with relevant knowledge and skills to be able to effectively respond to the challenges of a modern society.*

**Key words:** *Recruitment and selection. – Civil servants. – Bosnia and Herzegovina. – Montenegro. – North Macedonia. – Serbia.*

### **Литература**

Cardona, F. (2022), *CIDS Position Note on Recruiting for Defence Intelligence Services*,

Center for Integrity in the Defence Sector, необјављен рукопис.

Cardona, F. (2006), „Recruitment in Civil Service Systems of EU Member States and in Some Candidate States”, рад представљен на *Civil Service*



- Recruitment Procedures*, Vilnius, 21–22. март 2006, <https://idfi.ge/public/upload/pdf/civil%20service%20estonia.pdf>, 17. 8. 2023.
- Ђурић, В., Врањеш, Н. (2015), „Врсте и правна природа аката о пријему и постављењу државних службеника”, *Правна ријеч* 42, 381–401.
- Ingraham, P. W. (2006), „Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide”, *Public Administration Review* 4, vol. 66.
- Матијевић, В. М. (2019), „Афирмативне мере за запошљавање припадника националних мањина у државној управи Републике Србије: осврт на постојећа решења”, *Правни живот* 3, 589–605.
- Matijević, V. M. (2019), „Towards a Better Understanding of the Standard of Adequate Representation of Persons Belonging to National Minorities in Public Sector”, *Strani pravni život* 4, 19–39, doi: 10.5937/spz63-24844.
- OECD (2023), *Improving the Attractiveness of the Public Service*, OECD.
- Пусић, Е. (1973), *Наука о ујрави*, Школска књига, Загреб.
- Рабреновић, А., Малезић Рапајић, Т. (2022), „Реформа јавне управе у Србији у контексту европских интеграција”, у: *65 година од Римских ујвора: Евројска унија и њерсијективне евројских интјејрација Срдије* (ур. Ј. Ђеранић Перишић, В. Ђурић, А. Вишекруна), Институт за упоредно право, Београд, 125–139.
- Рабреновић, А. (2023), „Правни оквир процеса запошљавања у државној управи Србије – новине и изазови”, у: *Ујореднојравни изазови у савременом јраву – In memoriam др Сјефан Андоновић* (ур. Ј. Рајић Ђалић), Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Београд, 205–219.
- Rabrenovic, A., Knezevic Bojovic, A. (eds.), (2018), *Integrity and Good Governance in the Western Balkans*, RESPA.
- Sahling, J. M. (2012), „Civil Service Professionalism in the Western Balkans”, *SIGMA paper*, No. 48, Paris.
- Sahling, J. M. (2009), „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *SIGMA Papers* No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml6opvj mbq-en>.
- Sahling, J. M. at al. (2019), *Merit Recruitment in the Western Balkans: An Evaluation Change between 2015 and 2018*, RESPA, University of Nottingham
- SIGMA/OECD (2022), *Monitoring report: Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina*, OECD publishing, Paris.
- SIGMA/OECD (2021), *Monitoring report: Principles of Public Administration, Serbia*, OECD publishing, Paris, SIGMA/OECD (2021a).
- SIGMA/OECD (2021), *Monitoring report: Principles of Public Administration, Montenegro*, OECD publishing, Paris, SIGMA/OECD (2021b).
- SIGMA/OECD (2021), *Monitoring report: Principles of Public Administration*,

- North Macedonia, OECD publishing, Paris, SIGMA/OECD (2021c).  
SIGMA/OECD (2019), *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA/OECD.  
SIGMA/OECD (2017), *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris.  
SIGMA/OECD (2014), *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris.  
Врањеш, Н., Ђурић, В. (2016), „Поступак селекције управних службеника – европски стандарди и домаћи правни оквир”, *Правна ријеч* 46, 303–323.  
Врањеш, Н., Ђурић, В. (2017), „Поступак селекције управних службеника – Европски стандарди и домаћи правни оквир”, *Правна ријеч* 46, 303–323.  
Вукашиновић Радојичић, З. (2013), *Европски службенички сисџеми*, Криминалистичко полицијска академија.

### Pravni izvori

- 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.
- Закон о државним службеницима, *Службени јласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022.
- Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Сл. јласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 и 93/17
- Закон о државној служби у Федерацији БиХ, *Сл. новине ФБиХ*, бр. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006- одлука УС, 45/2010 – др. закон, 4/2012, 99/2015 I 9/2017 – одлука УС.
- Закон о државним службеницима и намјештеницима, *Сл. лисџи ЦГ*, бр. 2/2018, 34/2019, 8/2021.
- Правилник о карактеру и садржају јавног конкурса, начину провођења интервјуа и обрасцима за провођење интервјуа, *Службени јласник БиХ*, бр. 63/16, 21/17, 28/21, 38/23
- Правилник о јединственим правилима и процедури јавне конкуренције за запошљавање и запослење државних службеника, *Службени јласник Републике Српске*, бр. 68/2009, чл. 21.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)

**СЕЋАЊЕ на др Јована Ћирића – путеви права / уредници**  
Јелена Ћеранић Перишић, Владимир Чоловић. - Београд : Институт за  
упоредно право, 2024 (Београд : Службени гласник). - 433 стр. ; 24 cm

Тираж 100. - Стр. 7-9: Уводна реч / Јелена Ћеранић Перишић,  
Владимир Чоловић. - Напомене и библиографске референце уз текст. -  
Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-86-82582-11-3

1. Ћеранић, Јелена, 1979- [уредник] [аутор додатног текста]  
а) Право -- Зборници б) Уставно право -- Зборници в) Кривично право  
-- Зборници

COBISS.SR-ID 136407817