

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

## (DE)POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA BIVŠE JUGOSLAVIJE

– Nadmoć politike nad pravom –

### U V O D

Politizacija državne uprave jedna od najinteresantnijih i kontroverznijih tema upravne nauke od samog početka njenog nastanka.<sup>1</sup> Iako određeni nivo politizacije jeste normalna pojava i karakteriše većinu savremenih demokratija,<sup>2</sup> ekscesivna politizacija nesporno šteti razvoju kapaciteta državne uprave, koja usled nedostatka profesionalnog kadra nije u mogućnosti da pruži adekvatne odgovore na društvene i ekonomske izazove, posebno u zemljama u tranziciji.<sup>3</sup> Opšteprihvaćeno mišljenje u nauci o upravi je da politizovana državna uprava manje efikasna od profesionalne uprave koja je zasnovana na sistemu sposobnosti i kvaliteta (merit based system).<sup>4</sup>

---

Dr Aleksandra Rabrenović, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>1</sup> Wilson Woodrow, "Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2, 1887; Goodnow, J.F. (1900) "Politics and Administration: A Study in Government" (New York: Russell and Russell), str. 17–26.

<sup>2</sup> Peters B.G, Verheijen T, Vass L (2005), *Coalitions of the Unwilling? Politicians and Civil Servants in Coalition Governments*, NISPAcee, Bratislava.

<sup>3</sup> Meyer-Sahling, H., J., (2008) "The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary". *European Journal of Political Research*. Vol. 47; strana 1–33.

<sup>4</sup> Pusic E. (1978), *Nauka o upravi*, (Školska knjiga, Zagreb); Kavran, D. (2003), *Javna uprava- reforma, trening, efikasnost*, (Savet za državnu upravu, Udruženje za javnu upravu Srbije, FON i

Nedavno donošenje novog Zakona o ministarstvima,<sup>5</sup> kao i izmena i dopuna Zakona o Narodnoj banci<sup>6</sup> nakon formiranja nove Vlade Republike Srbije, vratilo je pitanje politizacije u fokus interesovanja kako domaće, tako i međunarodne javnosti. Naime, članom 38. Zakona o ministarstvima predviđeno je da ministar može 45 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona predložiti Vladi razrešenje državnog službenika na položaju, ukoliko državni službenik nije ostvario rezultate u radu. To je u suprotnosti sa Zakonom o državnim službenicima, koji jasno definiše i organičava razloge prestanka rada na položaju.<sup>7</sup> Nova Vlada Republike Srbije je odmah nakon formiranja započela proces razrešenja službenika na položajima, čime je proces depolitizacije rukovodeće strukture državne uprave, koji se još na samom svom početku susreo sa mnogobrojnim teškoćama,<sup>8</sup> zaustavljen i unazađen. Sa druge strane, izmene i dopune Zakona o Narodnoj banci Srbije dale su pravni osnov za razrešenje celokupnog rukovodstva Narodne banke i izbor novog guvernera i viceguvernera u roku od 90 dana od stupanja na snagu novog Zakona.<sup>9</sup> Iako Narodna banka ne predstavlja deo državne uprave, niti njeni zaposleni imaju status državnih službenika, ugrožavanje samostalnosti ove institucije koja je po svojoj prirodi nezavisna, skrenulo je dodatnu pažnju na pitanje politizacije i veliku štetu koju ona sa sobom može doneti.

Interesantno je primetiti da se i hrvatska državna uprava nedavno se suočila sa veoma sličnim problemima. Naime, nakon parlamentarnih izbora krajem 2011. godine nova Vlada, uz podršku parlamentarne većine, izmenila je Zakon o državnim službenicima kojim je ukinula sva glavna rukovodeća radna mesta.<sup>10</sup> Izmenama i dopunama Zakona omogućeno je Vladi da ovlasti rukovodeće držav-

---

Centar za javnu upravu); Peters, Guy and Pierre, Jon (2004) 'Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences' u Peters, Guy and Pierre, Jon (ur.) (2004) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London and New York: Routledge, str. 8.

<sup>5</sup> Zakon o ministarstvima, "Službeni glasnik RS" br. 72/2012.

<sup>6</sup> Zakon o Narodnoj banci, "Službeni glasnik RS" br. 72/2003, 55/2004, 85/2005, 44/2010, 76/2012.

<sup>7</sup> Razlozi za prestanak rada na položaju jasno su definisani u odeljku 5a Zakona o državnim službenicima. U članu 76. Zakona predviđeno je da državnom službeniku prestaje rad na položaju iz sledećih razloga: 1) kad protekne vreme na koje je postavljen 2) ako podnese pismenu ostavku 3) ako stupi na funkciju u drugom državnom organu 4) ako bude ukinut položaj 5) ako mu radni odnos prestane navršenjem radnog veka 6) ako da otkaz u pisanoj formi 7) ako bude razrešen.

<sup>8</sup> Rabrenović A, "Depolitizacija rukovodeće strukture državne uprave Srbije – nemoguća misija?" Pravni život, br. 10/2011, II tom, str. 307–323.

<sup>9</sup> Član 24. stav 2. i stav 3. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Narodnoj banci "Službeni glasnik RS" br. 76/2012.

<sup>10</sup> Član 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" 150/11, od 22.12.2011.

ne službenike koji su zatečeni u državnoj upravi da obavljaju svoje poslove najduže do šest mjeseci od dan stupanja na snagu novog Zakona.<sup>11</sup> Osobe zatečene na pomenutim radnim mestima koje nisu ovlašćene za privremeno obavljanje poslova Vlada je razrešila dužnosti.

Imajući u vidu aktuelnost teme koja prevazilazi nacionalne okvire, ovaj rad će razmotriti pitanje politicizacije državne uprave sa kojim se suočava većina zemalja bivše Jugoslavije. U tom smislu, biće analizirano zakonodavstvo, kao i praksa u ovoj oblasti u sledećim zemljama: Bosni i Hercegovini, (i to državnom nivou BiH), zatim Crnoj Gori, Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji. U radu će najpre biti analiziran pojam politicizacije, čime će biti uspostavljen teorijski okvir za njeno izučavanje u zemljama bivše Jugoslavije. Zatim će biti analiziran uspostavljeni pravni okvir depoliticizacije u pomenutim zemljama, koji se sastoji od pravljenja jasne razlike između statusa politički postavljenih lica i rukovodećih državnih službenika; uvođenja posebnih formalnih uslova za rad na rukovodećim radnim mestima, kao i obavezne konkursne procedure za rad na najvišim službeničkim radnim mestima u državnoj upravi. Zaključna razmatranja pokušaću da pruže odgovore na pitanje u kolikoj meri pravo može da ograniči politicizaciju i da li politika i u ovoj sferi društvenog života ima nespornu nadmoć nad pravom.

#### POJAM POLITIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE

Pojam politicizacije državne uprave veoma je kompleksan i predmet je izučavanja velikog broja autora. Tako, na primer, teoretičar Rouban, smatra da najmanje tri različita fenomena mogu objasniti značenje pojma politicizacije. Prvi koncept definiše politicizaciju kao političku kontrolu koju izvršna vlast vrši nad državnim službenicima i njihovim učesćem u vođenju i sprovođenju upravne politike.<sup>12</sup> Drugi koncept odnosi se na proces postavljenja, napredovanja i razrešenja državnih službenika na osnovu političkih a ne profesionalnih kriterijuma. Treći element politicizacije odnosi se na proces političkog angažovanja državnih službenika kao "glasačke mašine" političkih partija. U tom smislu, političke partije očekuju od državnih službenika da im pruže glasačku podršku imajući u vidu da u mnogim zemljama državni službenici čine veliki i važan deo biračkog tela.

Slično tome, neki autori prave razliku između politicizacije sa "dna ka vrhu" i sa «vrha ka dnu». Tako, na primer, Pierre i Peters smatraju da politicizacija sa "dna

---

<sup>11</sup> Član 74a, izmenjen donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" 150/11, od 22.12.2011.

<sup>12</sup> Rouban, L., (2003) 'Politicization of the Civil Service', u Peters, B., G., and Pierre, J., (ur.) (2003) *Handbook of Public Administration*, London: Sage Publications, str. 311.

ka vrhu” označava proces u kome državni službenici uzimaju učešće u političkom životu kroz aktivno članstvo u političkim partijama.<sup>13</sup> S druge strane, model politizacije “sa vrha ka dnu” odnosi se na nastojanje političara da uspostave svoju kontrolu nad radom državnih službenika.<sup>14</sup> Takav vid kontrole se prvenstveno uspostavlja postavljanjem lojalnih kadrova, koji će bespogovorno pratiti naloge svojih političkih rukovodilaca. Na ovaj način političari žele da osiguraju da će državni službenici svoj rad i aktivnosti u potpunosti uskladiti sa njihovim političkim željama.<sup>15</sup>

Autor Meyer-Sahling posmatra politizaciju državne uprave kroz pravnu prizmu, pokušavajući da ustanovi u kojoj meri pravo može ograničiti politizaciju. U tom smislu, Meyer-Sahling je koncipirao poseban analitički model “formalne političke diskrecije”. Cilj ovog koncepta je određivanje stepena diskrecije koji opšti pravni akti ostavljaju političarima da mogu izvršiti uticaj na postavljenje i razrešenje državnih službenika, kao i na visinu njihovih zarada.<sup>16</sup> Imajući u vidu da su nivoi zarada u velikom broju zemalja utvrđeni zakonom, bez značajnih mogućnosti dopunskog nagrađivanja, autor zaključuje da je pitanje zarada mnogo manje podložno političkoj diskreciji, za razliku od kadrovskih pitanja. Autor takođe zaključuje da je formalna politička diskrecija veoma izražena kod procesa postavljenja (kao i razrešenja) na rukovodeća radna mesta u državnoj upravi, dok je nešto manje izražena kada su pitanju nerukovodeća, izvršilačka radna mesta.<sup>17</sup>

U ovom radu koristićemo model formalne političke diskrecije autora Meyer-Sahlinga, kako bismo lakše analizirali napore zemalja bivše Jugoslavije da depolitizuju svoju državnu upravu, posebno njen rukovodeći deo. U tom smislu, posebna pažnja biće posvećena pojmu politizacije “sa vrha ka dnu”, koji se, kako smo pomenuli, odnosi se na nastojanje političara da na rukovodeća mesta postave lojalne kadrove, koji će bespogovorno pratiti njihove političke naloge. Analizujemo ograničiti na pitanje formalne političke diskrecije u procesu postavljenja na

<sup>13</sup> Peters, G., and Pierre, J., (2004) ‘Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences’ u Peters, Guy and Pierre, Jon (ur.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London and New York: Routledge, str. 6.

<sup>14</sup> Sausman, Ch., and Locke, R., (2004) ‘The British civil service Examining the question of politicisation’ u Peters, Guy and Pierre, Jon (ur.) *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The quest for control*, London and New York: Routledge, str. 10.

<sup>15</sup> Van der Meer, M., F., (et al.) (2007) ‘Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis’ u Raadschelders, C.N. Jos, (et. al.) (ur.) *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, str. 42.

<sup>16</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006) ‘The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary’. *Public Administration*, Vol. 84, No. 3; str. 699.

<sup>17</sup> Ibid. str. 714.

rukovodeća radna mesta, kao jednom od najvažnijih pitanja (de)politicizacije državne uprave.

*Stepen formalne političke diskrecije u procesu selekcije  
rukovodećih državnih službenika*

Razdvajanje pravnog režima rukovodećih državnih službenika od političkih funkcionera predstavlja osnovnu pretpostavku za depoliticizaciju uprave i osnovu ograničenja formalne političke diskrecije u postavljanju politički podobnih kadrova. U poslednjoj dekadi sve zemlje u regionu donele su zakone kojima se pravi jasna razlika između političkih i službeničkih radnih mesta u državnoj upravi.<sup>18</sup> Mesta ministra, zamenika ministra, kao i savetnika ministra rezervisana su za politički postavljena lica, čiji je mandat vezan za mandat Vlade. Sa druge strane, radna mesta sekretara ministarstva (tajnik ministra u Hrvatskoj, drzaven sekretar u Makedoniji, sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom u BiH), pomoćnika ministra (drzaven sovetnik u Makedoniji), kao i direktora drugih upravnih organizacija, i organa uprave u sastavu ministrstava i njihovih pomoćnika su najviša službenička radna mesta, jer se popunjavaju putem konkursa i uglavnom nisu vezana za Vladin mandat.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Republika Crna Gora: Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list Crne Gore", br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009, 49/10 od 13.08.2010, 50/11 od 21.10.2011; Republika Hrvatska: Zakon o državnim službenicima, "Narodne novine", br. 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12; Republika Bosna i Hercegovina: Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12; Republika Makedonija: Законот за државните службеници "Службен весник на РМ", бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012; Republika Srbija: Zakon o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

<sup>19</sup> U Republici Srbiji i Republici Crnoj Gori radna mesta sekretara ministarstva i pomoćnika ministra popunjavaju se na period od pet godina. Na državnom nivou Bosne i Hercegovine sekretari ministarstva i pomoćnici ministra postavljaju se na neodređeno vreme, što bi trebalo da doprine se punoj depoliticizaciji ovih pozicija. Jedini izuzetak od imenovanja rukovodećeg državnog službenika na neodređeno vreme jeste pozicija sekretara za posebnim zadatkom koji se imenuje na određeni vremenski period koji nije duži od pet godina. Sekretar sa posebnim zadatkom se obično postavlja na radno mesto direktora nezavisne upravne organizacije i može obavljati tu funkciju maksimalno dva mandata. U Republici Makedoniji, rukovodećih državnih službenici (osim državnih sekretara) takođe se biraju na neodređeno vreme. Slična je situacija i u Republici Hrvatskoj, gde su radna mesta glavnog tajnika, zamjenika ravnatelja državnog ureda i sl. vezana za Vladin mandat, dok se drugi rukovodeći državni službenici (na pr. pomoćnici ministra) biraju na neodređeno vreme. Vidi: član 34. Zakona o državnim službenicima Crne Gore i Član 34. Zakona o državnoj službi u institucijama

Drugi važan pravni osnov depolitizacije jeste propisivanje minimalnih formalnih uslova za postavljenje na rukovodeće radno mesto, kao što su stepen stručne sprema i radno iskustvo. U Srbiji je to stečeno visoko obrazovanje na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno završene osnovne studije u trajanju od najmanje četiri godine i najmanje devet godina odgovarajućeg radnog iskustva.<sup>20</sup> U Makedoniji se za rad na rukovodećem radnom mestu takođe traži univerzitetsko obrazovanje ali znatno manje radno iskustvo: pet godina radnog iskustva, od čega najmanje dve godine u državnoj upravi za rukovodioce sektora; najmanje četiri godine radnog iskustva, od čega najmanje jedna godina iskustva u državnoj upravi za njihove pomoćnike i rukovodioce odeljenja.<sup>21</sup> Slično tome i u Crnoj Gori rukovodeće lice mora imati visoku školsku spremu, najmanje pet godina radnog iskustva i položen stručni ispit.<sup>22</sup> U Bosni i Hercegovini se za rukovodeće pozicije takođe traži univerzitetsko obrazovanje (VII stepen stručne sprema, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja).<sup>23</sup> Propisivanjem minimalnih uslova u pogledu stepena stručne sprema i radnog iskustva takođe se postavljaju važna ograničenja formalnoj političkoj diskreciji pri postavljanju službenika na rukovodeće radno mesto.

Najzad, važna osnova depolitizacije ogleda se u sprovođenju konkursa, koji formalno-pravno predstavlja obaveznu pretpostavku dolaska na rukovodeće radno mesto u svim zemljama bivše Jugoslavije. To je značajna izmena u odnosu na raniju regulativu i praksu da se rukovodioci postavljaju na osnovu odluke Vlade, bez potrebe da zadovolje bilo kakve prethodno propisane uslove i proceduru. Obaveznost sprovođenja internog ili javnog konkursa smatra se glavnim elemen-

---

Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" br. 150/11, od 22.12.2011.

<sup>20</sup> Član 45, stav 2. Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.; Vidi: Rabrenović A, "Depolitizacija rukovodeće strukture državne uprave Srbije- nemoguća misija?" *Pravni život*, br. 10/2011, II tom, str. 307-323.

<sup>21</sup> Član 6. Zakona o državnim službenicima, "Службен весник на РМ", бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012.

<sup>22</sup> Član 32. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, "Sl. list Crne Gore", br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009, 49/10 od 13.08.2010, 50/11 od 21.10.2011.

<sup>23</sup> Član 22. stav 1. tačka c) Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

tom procesa depolitizacije i ograničenja političke diskrecije u procesu selekcije rukovodećeg kadra u državnoj upravi.

Zemlje u regionu, međutim, razlikuju se po vrstama procedura koje koriste za popunjavanje rukovodećih radnih mesta. Dok neke zemlje koriste gotovo identične procedure za popunjavanje kako rukovodećih tako i nerukovodećih radnih mesta, druge primenjuju posebne procedure popunjavanja rukovodećih radnih mesta. Na taj način, i stepen formalne političke diskrecije u procesu selekcije razlikuje se od zemlje do zemlje.

U Republici Makedoniji procedura selekcije koja se koristi za popunjavanje nerukovodećih radnih mesta koristi se i za rukovodeća radna mesta, što predstavlja dobru praksu. Radna mesta pomoćnika ministra i njihovih zamenika popunjavaju se putem javnog konkursa koga oglašava Agencija za državne službenike.<sup>24</sup> Konkursna procedura sprovodi se od strane komisije, koju sačinjavaju državni službenici od kojih su dva službenika predstavnici organa u kome se bira državni službenik, a jedan je predstavnik Agencije.<sup>25</sup> Kandidati moraju da prođu kako pismeni test, koji se sastoji od opšteg i posebnog dela, tako i usmeni test.<sup>26</sup> Komisija predlaže 3 najuspešnija kandidata, od kojih, slično kao i u Srbiji, rukovodilac organa ima pravo da izabere jednog koji će biti predložen Vladi za postavljenje na rukovodeće radno mesto.<sup>27</sup>

Na državnom nivou Bosne i Hercegovine postupak izbora rukovodećih službenika nešto je čak složeniji od postupka izbora državnih službenika ekspertskih radnih mesta. U postupku selekcije obavezan je pismeni test i intervjui, a broj pitanja na pismenom testu za rukovodeća radna mesta i šefove unutrašnjih organizacionih jedinica duplo je veći je od broja pitanja za radna mesta stručnih saradnika, viših stručnih saradnika i stručnih savjetnika.<sup>28</sup> Slobodna radna mesta oglašavaju se od strane Agencije za državnu službu, a proceduru sprovodi konkursna komisija koja se sastoji od pet članova – dva koja predlaže institucija u kojoj se radno mesto popunjava i tri koje postavlja Agencija za državnu službu sa svoje liste eksperata.<sup>29</sup> Međutim, dok u slučaju nerukovodećih radnih mesta državnog službenika postavlja Agencija za državnu službu u skla-

---

<sup>24</sup> Član 14. Zakona o državnim službenicima, "Службен весник на РМ", бр. 59/2000, 112/2000, 34/2001, 103/2001, 43/2002, 98/2002, 17/2003, 40/2003, 85/2003, 17/2004, 69/2004, 81/2005, 61/2006, 36/2007, 161/2008, 6/2009, 6/2012, 24/2012.

<sup>25</sup> Član 15. stavovi 1. i 2, ibid.

<sup>26</sup> Član 16, ibid.

<sup>27</sup> Član 17. i član 17a, ibid.

<sup>28</sup> Član 15, stav 4. Pravilnika o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u službu, "Службени гласник БиХ" br. 27/08, 56/09, 54/10.

<sup>29</sup> Član 24. Stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, "Службени гласник БиХ" br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

du sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu, u slučaju rukovodećih državnih službenika komisija predlaže nadležnoj instituciji listu kandidata koji su uspešno prošli javni konkurs, po prethodnom pribavljenom mišljenju Agencije za državnu službu. Rukovodstvo nadležne institucije ima pravo da izabere bilo kog od kandidata sa liste,<sup>30</sup> čime se daje određeni stepen diskrecije rukovodstvu državnog organa u procesu selekcije. Ukoliko se ne izvrši imenovanje na ovaj način u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije i liste uspešnih kandidata, Agencija po službenoj dužnosti imenuje najuspešnijeg kandidata.<sup>31</sup>

U Crnoj Gori, Srbiji i Hrvatskoj, procedura izbora rukovodećih državnih službenika mnogo je jednostavnija od uobičajene procedure selekcije službenika i uglavnom se svodi samo na intervju sa ministrom. Usled nedostatka pismenih testova kojima bi se ocenilo znanje iz određene upravne oblasti, čini se da je u ovim zemljama lakše postati rukovodeći službenik nego biti izabran na konkursu za pripravnika, koji često sadrži sveobuhvatne testove iz nekoliko upravnih oblasti kako bi se procenilo i znanje i veštine kandidata koji se primaju po prvi put u državnu upravu.

U Republici Srbiji, u procesu selekcije kandidata koji konkurišu na položaje, pisani testovi primenjuju se samo kod ocene veština, dok se ocena znanja takođe vrši samo putem intervjuja. Logičko i analitičko zaključivanje, organizacione sposobnosti i veštine rukovođenja proveravaju se na početku proces selekcije putem standardizovanih psiholoških testova.<sup>32</sup> Provera znanja i stručnih osposobljenosti kandidata vrši se, međutim, samo putem razgovora, tj. intervjuja.<sup>33</sup> Na kraju se, slično kao i u Makedoniji i Bosni i Hercegovini, rukovodiocu organa dostavlja lista sa kandidata koja su postigla najbolje rezultate na testovima, a rukovodilac ima pravo da izabere jednog od njih. Rukovodilac organa uprave, međutim, nije obavezan da odabere nijednog predloženog kandidata, ali mora da obrazloži takvu odluku Visokom službeničkom savetu i Službi za upravljanje kadrovima.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Član 28. Stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Ova procedura razlikuje se od procedure koja se koristi kod nerukovodeća radna mesta državnih službenika gde Agencija za državnu službu postavlja državnog službenika u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu. Vidi član 28. Stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

<sup>31</sup> Član 28. Stav 3. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH" br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12.

<sup>32</sup> Član 19a Pravilnika o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta. "Službeni glasnik RS", br. 64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/2010.

<sup>33</sup> Član 20. Pravilnika, *ibid.*

<sup>34</sup> Član 71. stav 2. Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.



U Republici Crnoj Gori, Zakon o državnim službenicima predviđa da se provera sposobnosti rukovodećih službenika vrši samo na osnovu usmenog intervjua, kome obavezno prisustvuje starešina organa.<sup>35</sup> Time se ostavlja široka diskrecija ministru da donese odluku o izboru svojih saradnika. Novi Zakon o državnim službenicima Crne Gore koji bi trebalo da stupi na snagu 1.1.2013. godine predviđa nešto drugačiju proceduru za selekciju rukovodećih službenika,<sup>36</sup> ali je glavni instrument provere sposobnosti opet samo usmeni strukturirani intervju,<sup>37</sup> čime se ne polažu velike garancije u nepristrasnost pri izboru rukovodnog kadra.

Procedura selekcija rukovodećih državnih službenika u Republici Hrvatskoj takođe je mnogo jednostavnija od selekcije nerukovodećih službenika. Selekciju vrši komisija koju imenuje ministar, odnosno rukovodilac (ravnatelj) upravne organizacije u kojoj se zapošljava rukovodeći službenik, čiji je obavezan član predstavnik organa državne uprave nadležan za službeničke odnose.<sup>38</sup> Međutim, sam izborni postupak svodi se samo na formalnu proveru podataka iz prijave i intervjua sa kandidatima, na osnovu koga rukovodilac organa predlaže imenovanje rukovodećeg službenika Vladi.<sup>39</sup> Pored toga, rukovodeći službenici su takođe predmet bezbednosne provere, koja se sprovodi u skladu sa posebnim propisima.<sup>40</sup>

Iz ovog kratkog uporedno-pravnog pregleda o procedurama selekcije rukovodećeg kadra može se zaključiti da je stepen formalne političke diskrecije najviši u Crnoj Gori i Hrvatskoj, gde se procedura svodi samo na razgovor sa kandidatom, dok je dosta niži u Bosni i Hercegovini i Makedoniji gde se u proceduri selekcije pored razgovora koriste i pisani testovi provere veština i znanja. Međutim, i u Bosni i Hercegovini i Makedoniji, kao uostalom i u svim drugim zemljama u regionu, rukovodilac organa uprave ima široku diskreciju na samom kraju izbornog procesa, jer ima mogućnost izbora jednog od kandidata sa liste, čime se stepen formalne političke diskrecije u procesu selekcije značajno širi. Ipak, činje-

---

<sup>35</sup> Član 33. Zakona o državnim službenicima "Sl. list Crne Gore", br. 50/08 od 19.08.2008, 86/09 od 25.12.2009, 49/10 od 13.08.2010, 50/11 od 21.10.2011

<sup>36</sup> Član 53. stav 3. novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima predviđa da proveru sposobnosti rukovodećih državnih službenika vrši komisija koju obrazuje organ za upravljanje kadrovima, predstavnik državnog organa u kojem se zasniva radni odnos i renomirani stručnjak u oblasti rada državnog organa u kojem se zasniva radni odnos. "Službeni list CG", br. 39/2011.

<sup>37</sup> Član 53. Stav 5. Zakona o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list CG", br. 39/2011.

<sup>38</sup> Član 26. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, "Narodne novine" br.74/10, 142/11, 53/12.

<sup>39</sup> Član 27. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, "Narodne novine" br.74/10, 142/11, 53/12.

<sup>40</sup> Član 28. Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, "Narodne novine" br.74/10, 142/11, 53/12.

nica da kandidati za rukovodeća radna mesta u Bosni i Hercegovini i Makedoniji moraju najpre proći pismenu proveru znanja i veština da bi mogli proći narednu fazu u procesu selekcije, čini ove dve zemlje primerima niže formalne političke diskrecije. Crna Gora i Hrvatska predstavljaju primere više formalne političke diskrecije, dok je Srbija bila negde na sredini, jer se pismeni testovi primenjuju kod ocene veština, ali ne i znanja potencijalnih rukovodećih državnih službenika.

### *Trend jačanja politizacije u poslednjih nekoliko godina*

U poslednjih nekoliko godina došlo je do porasta politizacije državne uprave u većini bivših jugoslovenskih republika. Taj trend se ogleda u 1) postepenom izdvajanju određenih rukovodećih pozicija iz službeničkog statusa, 2) široko korišćenom prelaznom režimu zakonskih odredbi koje se odnose na depolitizaciju sadržanim u prelaznim i završnim odredbama Zakona o državnim službenicima, kao i 3) izmenama zakonskih odredbi koje garantuju depolitizaciju.

U nekim zemljama u regionu dolazi do postepenog izdvajanja nekih rukovodećih pozicija iz službeničkog sistema. Tako su, na primer, u Makedoniji izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine, radna mesta sekretara ministarstva, generalnog sekretara Vlade, generalnog sekretara parlamenta i generalnog sekretara Predsednika Republike izuzeta iz službeničkog sistema, i time dobila status političke pozicije.<sup>41</sup> Jedino važno ograničenje formalne političke diskrecije u postupku postavljenja sekretara ministarstva predviđeno jeste obaveza ministra da na ovu poziciju izabere rukovodećeg državnog službenika sa univerzitetskim obrazovanjem i najmanje tri godine rukovodnog radnog iskustva.<sup>42</sup> Interesantno je primetiti da je do izmena Zakona o državnim službenicima došlo u septembru 2009. godine odmah nakon restrukturiranja Vlade Republike Makedonije do koga je došlo dva meseca ranije, u julu 2009.

U Hrvatskoj, izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2011. godine, radno mesto glavnog tajnika ministarstva (koje odgovara mestu sekretara ministarstva u Srbiji), kao i pozicije zamjenika predstojnika državnog ureda i zamjenika predstojnika državne uprave organizacije (koje odgovaraju radnom mestu zamenika direktora posebne organizacije i zamenika direktora posebnih organi-

<sup>41</sup> Član 4. i član 11. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (Закон на изменување и дополнување на Законот за државните службеници) “Службен весник на РМ”, бр. 114, од 14.09.2009.

<sup>42</sup> Član 10. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (Закон на изменување и дополнување на Законот за државните службеници) “Службен весник на РМ”, бр. 114, од 14.09.2009.

zacija) prestala su da budu službenička radna mesta u pravom smislu te reči. Naime, izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2011. godine koji je donet neposredno nakon formiranja nove Vlade Republike Hrvatske u decembru 2011. godine<sup>43</sup>, tajnik ministarstva i druga rukovodeća radna mesta u državnim uredima i upravnim organizacijama postavljaju se, umesto na neodređeno vreme (kako je to bilo predviđeno odredbama Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine) od strane Vlade na period od 4 godine, na osnovu javnog konkursa.<sup>44</sup> Član 2. stav 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima takođe je predvideo da do sprovođenja javnog konkursa Vlada može za obavljanje rukovodećih poslova ovlastiti rukovodećeg službenika zatečenog u državnoj službi najduže do šest meseci od dana stupanja na snagu izmena i dopuna Zakona o državnim službenicima. Na ovaj način, novoj Vladi je dato puno pravo da smeni postojeće državne tajnike u periodu od šest meseci i postavi nove, u skladu sa svojim političkim preferencijama, ali na osnovu sprovedenog javnog konkursa.

U Republici Srbiji, proces depoliticizacije državne uprave bio je značajno usporavan u nekoliko navrata putem izmene prelaznih i završnih odredbi Zakona o državnim službenicima, kojima se odlagao krajnji rok u kome se moraju sprovesti konkursi za rukovodeća radna mesta (položaje). Naime, nedugo nakon donošenja Zakona o državnim službenicima, odredbe o depoliticizaciji bile su menjane zbog promene političke strukture na vanrednim izborima početkom 2007. godine, a zatim i narednih godina iz različitih razloga. Kada je Zakon o državnim službenicima donet 2005. godine, u članu 180. bilo je predviđeno da će se radi postavljenja na položaje sprovesti javni konkursi do 1. jula 2007. godine. Međutim, nakon opštih parlamentarnih izbora početkom 2007. godine, Zakon o državnim službenicima u ovom segmentu menjan najpre sredinom 2007, a zatim i nakon parlamentarnih izbora 2008. godine, i, najzad krajem 2009. godine.<sup>45</sup> Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine rok za popunjavanje položaja produžen je do kraja 2010. godine.<sup>46</sup> Međutim, sve do formiranja nove Vlade polovinom 2012, sva radna mesta položaja još uvek nisu bila popunjena u skladu sa procedurama Zakona o državnim službenicima.

---

<sup>43</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" br. 150/11, od 22.12.2011.

<sup>44</sup> Član 2. stav 1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Narodne novine" br. 150/11, od 22.12.2011.

<sup>45</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS" 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

<sup>46</sup> Član 57. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 104/09.

Nakon formiranja nove Vlade Republike Srbije u julu 2012. i donošenja novog Zakona o ministarstvima, stepen formalne političke diskrecije u postavljenju rukovodećih službenika široko je otvoren. Kao što je već pomenuto, članom 38. Zakona o ministarstvima<sup>47</sup> predviđeno je da ministar može 45 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona predložiti Vladi razrešenje državnog službenika na položaju, ukoliko državni službenik nije ostvario rezultate u radu. Zakon, međutim, ne sadrži bliže određenje pojma “rezultata u radu” pa se novim ministrima daje široko disreciono ovlašćenje da daju ocenu na osnovu svojih sopstvenih kriterijuma.

Interesantno je primetiti da jedino u Crnoj Gori i na državnom nivou Bosne i Hercegovine, nije došlo do značajnog porasta politizacije državne uprave u poslednjih nekoliko godina.<sup>48</sup> Ako se čak posmatra cela prethodna dekada, u kojoj je održano nekoliko parlamentarnih izbora, uočava se pozitivna tendencija niskog nivoa politizacije državne uprave u ovim zemljama. Ova činjenica otvara pitanje uzroka takvog trenda i eventualnog “recepta” koji bi ove zemlje mogle dati drugim zemljama u regionu kad je depolitizacija državne uprave u pitanju.

#### ZAKLJUČAK

Ova kratka uporedno-pravna analiza pravnog okvira depolitizacije državne uprave u zemljama bivše Jugoslavije pokazuje da u svim zemljama u regionu postoji određeni stepen “formalne političke diskrecije” kada je u pitanju postavljenje lica na rukovodeća radna mesta. To znači da zakonski okvir koji je uspostavljen daje viši ili manji stepen diskrecije političkoj strukturi da izvrši uticaj na selekciju najbližih saradnika na radnim mestima državnih službenika. Taj stepen formalne političke diskrecije nešto je viši u Crnoj Gori, Hrvatskoj i Srbiji, dok je nešto niži u Bosni i Hercegovini i Makedoniji.

Međutim, kada se pogleda stvarni život i nivo politizacije u zemljama u regionu stvari stoje dosta drugačije. Do širokog talasa politizacije došlo je nedavno u Srbiji, Hrvatskoj, a pre nekoliko godina i u Makedoniji, iako je Makedonija imala (i još uvek ima) dosta dobar pravni okvir depolitizacije koji bi znatno trebalo da ograniči diskreciju političara u kadrovskim pitanjima. S druge strane, u Crnoj Gori, gde je stepen formalne političke diskrecije u postavljenju rukovodećih službenika prilično visok, stepen politizacije u praksi je veoma nizak i posle nekoliko održanih parlamentarnih izbora. Sa niskim stepenom politizacije takođe

<sup>47</sup> Zakon o ministarstvima, “Službeni glasnik RS” br. 72/2012.

<sup>48</sup> Meyer-Sahling J (2011), *Civil Service Professionalisation in Western Balkans*, neobjavljeni rukopis.

se može "pohvaliti" i državni nivo Bosne i Hercegovine. Pitanje koje se prirodno postavlja je zbog čega je stepen politicizacije u Crnoj Gori i Bosni i Hercegovini znatno niži nego u Srbiji, Hrvatskoj i Makedoniji, uprkos sličnim zakonskim rešenjima, pa čak i nešto većem stepenu formalne političke diskrecije koji u tom smislu postoji u Crnoj Gori, i boljim zakonskim rešenjima depoliticizacije koji postoje u Makedoniji?

Odgovor na ovo pitanje, naravno, treba tražiti u svobuhvatnosti političkih promena do kojih je došlo na parlamentarnim izborima u zemljama u regionu. Razlog za povećanu politicizaciju u Srbiji i Hrvatskoj, a pre nekoliko godina i u Makedoniji definitivno leži u (sveobuhvatnoj) promeni političkog rukovodstva do koje je došlo na parlamentarnim izborima. Iako u Srbiji postoji određeni politički kontinuitet između prethodne i nove Vlade, stepen polarizacije između partija koje su se «smenile» na vlasti doprineo je razvoju širokog talasa politicizacije. Najzad, dodatni razlog za široki zamah politicizacije treba tražiti u činjenici da su na vlast došle partije koje nisu imale gotovo nikakvog udela u stvaranju pravnog i praktičnog okvira depoliticizacije.

Nasuprot tome, u Crnoj Gori, i pored fleksibilnog formalno-pravnog okvira depoliticizacije, u čitavoj poslednjoj dekadi nije došlo do sveobuhvatne političke promene, što je stvorilo uslove za stabilnost i kontinuitet u radu velikog broja rukovodećih službenika i ostvarenja najvišeg stepena depoliticizacije u poređenju sa svim drugim zemljama u regionu. Međutim, imajući u vidu iskustva zemalja u regionu, kao i iskustva drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope,<sup>49</sup> malo je verovatno da će postignuti rezultati u depoliticizaciji biti održani nakon što bude došlo i do političkih promena u ovoj Republici.

Na državnom nivou Bosne i Hercegovine, relativno nizak stepen politicizacije mogao bi se takođe objasniti političkim kontinuitetom, ali i značajnim međunarodnim pritiskom i to pre svega od strane Kancelarije Visokog Predstavnik a u Bosni i Hercegovini.<sup>50</sup>

Krajnji zaključak koji se može izvesti iz ovog uporednog pregleda je da u segmentu politicizacije državne uprave politika ima definitivnu nadmoć nad pravom. Step en politicizacije zavisi prvenstveno od sveobuhvatnosti političkih promena na parlamentarnim izborima, nezavisno od stepena formalne političke diskrecije koji je sadržan u zakonodavstvu koje uređuje pravni položaj rukovodećih državnih službenika. Sveobuhvatne političke promene sa sobom nose realnu opasnost široke i dubinske politicizacije, bez obzira na dobar ili loš pravni okvir, koji je i sam

---

<sup>49</sup> SIGMA Paper No 44, (2009) Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession, prepared by Jan Meyer Sahling (SIGMA/OECD, Paris).

<sup>50</sup> Ibid.

podložan korenitim izmenama kako bi zadovoljio apetite političkih stranaka za kontrolom ključnih pozicija u državnoj upravi. Zbog toga je nerealno očekivati da donošenje bilo kakvog zakona ili drugog pravnog akta može državnu upravu depolitizovati i profesionalizovati. Uporedno iskustvo ukazuje da osiguranje uspeha u ovom segmetu reforme državne uprave zahteva uspostavljanje poverenja i saradnje između političkih partija i interesnih grupa koje bi imale zajednički interes da uspostave profesionalnu upravu,<sup>51</sup> do čega može doći samo snažnim razvojem još uvek krhkih demokratskih procesa na ovim prostorima.

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ, LL.D.,  
Research Fellow, Institute of Comparative Law,  
Belgrade

## (DE)POLITICISATION OF CIVIL SERVICE IN EX-YUGOSLAV STATES

– Supremacy of politics over law –

### Summary

The paper attempts to establish the extent to which legal framework of ex Yugoslav states that governs the status of civil servants can facilitate or hinder politicisation of the civil service. For this purpose the concept of «formal political discretion» developed by Meyer Sahling has been used. This concept denotes the level of discretion granted to politicians by legal framework (civil service laws) to influence the process of appointment and dismissal of senior civil servants.

The paper concludes that the level of formal political discretion granted by legislation does not have substantive influence on the process of (de)politicisation. What matters much more are patterns of government alternations after parliamentary elections. If the Government alterations are characterised by wholesale pendulum changes from one side of the political spectrum to another, there is a strong risk of wide politicisation, notwithstanding the well established legal framework that also quickly becomes the subject of political attacks, as recently occurred in Serbia and Croatia. If there is, on the other hand, a relatively large degree of continuity of parties in the Government, such as for example the case in Montenegro and Bosnia and Herzegovina, then it is likely that the level of politicisation will decrease, despite the possible flaws and inconsistencies within the legal framework. The final conclusion of the paper is that depoliticisation of the civil service is primarily a political issue where the politics, unfortunately, still has a strong supremacy over law.

---

<sup>51</sup> The World Bank (2003), *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, DC.