

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ

DEPOLITIZACIJA RUKOVODEĆE STRUKTURE DRŽAVNE UPRAVE SRBIJE – NEMOGUĆA MISIJA?

U V O D

Depolitizacija rukovodeće strukture državne uprave jedno je od najosetljivijih i najvažnijih pitanja reforme državne uprave. Razvoj stabilnog i kvalitetnog vrha državne uprave preduslov je za ostvarenje napretka u sveobuhvatnom procesu ekonomske i socijalne reforme. Ukoliko se na najvišim mestima u državnoj upravi nalaze ljudi koji su došli samo na osnovu političkih zasluga, a ne svojih profesionalnih kvaliteta, napredak u bilo kojoj oblasti društva može se lako naći pod velikim znakom pitanja.

Prvi koraci u uspostavljanju pravnog okvira depolitizacije rukovodećih mesta u državnoj upravi u Srbiji učinjeni su donošenjem Zakona o državnoj upravi i Zakona o državnim službenicima 2005. godine. Ovim zakonskim aktima napravljena je jasna razlika između politički postavljenih lica sa jedne strane i profesionalnih državnih službenika sa druge strane, što je bio važan korak ka uspostavljanju valjanog pravnog okvira depolitizacije rukovodeće struktura u državnoj upravi.

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

Međutim, već na samom početku primene novog službeničkog zakonodavstva pojavili su se očekivani problemi kod popunjavanja rukovodećih radnih mesta. Odredbe Zakona o državnim službenicima već su nekoliko puta menjane kako bi se produžio rok za postavljanje službenika na položajima. Tako je Zakon o državnim službenicima u ovom segmentu menjan najpre 2007, a zatim i 2008. i 2009. godine. Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine rok za popunjavanje položaja produžen je do kraja 2010. godine.¹

Činjenica je, međutim, da i nakon isteka roka rukovodeća radna mesta nisu popunjena u skladu sa predviđenom konkurnom procedurom, čime je došlo do očiglednog nepoštovanja odredbi Zakona o državnim službenicima. Na ovu povredu nedavno je ukazala i organizacija "Transparentnost Srbija", koja je podnela tužbu Upravnom sudu jer im Vlada Srbije nije, u skladu sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,² dostavila tražene informacije o broju postavljenih državnih službenika na položaje. Pitanje koje se prirodno postavlja je koji su problemi koji su doveli do zastoja procesa depolitizacije državne uprave i na koji način se oni mogu otkloniti.

Cilj ovog rada je osvetli problem politizacije državne uprave Srbije sa istorijskog, normativnog-pravnog i uporedno pravnog aspekta, radi iznalaženja mogućih rešenja u ovom važnom segmentu reforme. Nakon istorijskog osvrta na problem politizacije u Srbiji, biće analiziran uspostavljeni pravni okvir depolitizacije, koji se sastoji od uvođenja instituta konkursa za rad na najvišim službeničkim radnim mestima u državnoj upravi, kao i jasno utvrđenih razloga za prestanak radnog odnosa službenika na položaju. U radu će takođe biti prikazana i postojeća praksa, kao i uporedna iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope u naporima da depolitizuju svoju rukovodeću strukturu. Zaključna razmatranja pokušaću da pruže odgovore na pitanje da li je depolitizacija državne uprave moguća u bližoj budućnosti u Srbiji ili njeno sprovođenje ipak predstavlja "nemoguću misiju".

POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE – TRADICIJA ILI TREND?

Tradicija srpske državne uprave, kao i većine bivših jugoslovenskih republika, sadrži principe pružanja čvrstih garancija stalnosti radnog odnosa držav-

¹ Član 57. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 104/09.

² "Službeni glasnik RS", br. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

nih službenika, uključujući i njihovu rukovodeću strukturu. Brižljivo čuvan karijerni sistem državne uprave koji je postojao za vreme prve i druge Jugoslavije pružao je garancije za postepeno napredovanje u karijeri na osnovu godina radnog staža, ali i kvaliteta obavljanja posla.³ Uticaj partije na rad državne uprave, naravno, nije bio zanemarljiv, ali je državna uprava, posebno saveznog nivoa, uspela da sačuva vidan stepen profesionalnosti i nepristrasnosti, na kojoj bi joj mnoge zemlje u okruženju mogle pozavideti.

Ovi principi bili su primenjivani u velikoj meri sve do 1989. godine, ali su napušteni za vreme 1990-ih, kada je politička lojalnost postala ključni princip za zapošljavanje i napredovanje u karijeri. Visok nivo profesionalnog prestiža koju je državna uprava ranije uživala bio je ozbiljno poljuljan, što je dovelo do velikog odliva kvalifikovanih kadrova iz uprave. Politička lojalnost postala je ključni princip za zapošljavanje i napredovanje, posebno u rukovodećim strukturama državne uprave koje su postale izrazito politizovane.⁴

Politizacija državne uprave nastavila se i nakon demokratskih promena 2000. godine. Kada je nova demokratska vlada došla na vlast u Srbiji 2001, suočila se sa nedostatkom kompetentnog rukovodećeg kadra koji bi bio sposoban da izvede svobuhvatan program ekonomske i socijalne reforme. Takođe, ideološke razlike između dve Vlade bile su toliko velike da je postojala potreba da se napravi radikalni prekid sa prethodnim sistemom uprave, što je podrazumevalo otpuštanje celog rukovodećeg kadra državne uprave. Posle formiranja prve Koštuničine Vlade 2004, situacija se donekle stabilizovala pošto je nova Vlada zadržala oko 40% sekretara ministarstava i manji broj pomoćnika ministara iz prethodne vlade.⁵ To se može objasniti i postojanjem određenog političkog kontinuiteta, jer je nekoliko partija iz prethodne Djindjićeve Vlade nastavilo da učestvuje u vlasti. Nakon formiranja druge Koštuničine Vlade 2007. godine i Vlade premijera Cvetkovića 2008, jedan deo rukovodilaca je takođe zadržao svoje položaje, prvenstveno usled održanja političkog kontinuiteta partija na vlasti, ali takođe i zbog postavljenog novog pravnog okvira depolitizacije, koji je uspostavljen donošenjem novog službeničkog zakonodavstva 2005. godine.

³ Vidi: Sevic, Z., Rabrenovic, A. (1999), "Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition", u: T. Verheijen, (ur.), *Comparative Civil Service Systems: Central and Eastern Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, str. 47–82.

⁴ Sevic Z. (2001), "Politico-Administrative Relations in Yugoslavia", u Tony Verheijen (ur.), *Politico-Administrative Relations: Who Rules?* (NISPAcee, Bratislava), str. 295–319.

⁵ Rabrenovic A. (2007), "Senior Officials in Serbia – Leaders or Followers?", u M. Vintar, P. Kovac (ur.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*, University of Ljubljana, str. 95–117.

PRAVNI OKVIR DEPOLITIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE

Prvi koraci ka depolitizaciji državne uprave Srbije učinjeni su donošenjem Strategije reforme državne uprave Srbije 2004. godine. U Strategiji se posebna pažnja posvećuje principu depolitizacije državne uprave, koji predstavlja jedan od četiri osnovna principa reforme državne uprave.⁶ Princip depolitizacije definiše se kao “jasna podela rada i ovlašćenja između izabranih političara i zvaničnika imenovanih na bazi političkog poverenja, na jednoj strani, i profesionalnih državnih službenika na visokim mestima u državnoj upravi, na drugoj strani.” Konstatuje se da bez preduzimanja ovog koraka, posebno u zemljama u tranziciji gde relativno često dolazi do smenjivosti vlada, nije moguće izgraditi stabilan i efikasan sistem državne uprave koji obezbeđuje kontinuitet u vršenju javnih poslova.⁷

Celovit pravni okvir depolitizacije državne uprave uspostavljen je donošenjem Zakona o državnoj upravi⁸ i Zakona o državnim službenicima⁹ 2005. godine. Novim službeničkim zakonodavstvom uspostavljena je jasna razlika između političkih i službeničkih radnih mesta u državnoj upravi. Ministri i državni sekretari, kao i savetnici ministra¹⁰ rezervisana su za politički postavljena lica, jer je njihov mandat vezan za mandat Vlade. Sa druge strane, radna mesta sekretara ministarstva, pomoćnika ministra, kao i direktora posebnih organizacija, i organa uprave u sastavu ministrstava i njihovih pomoćnika su najviša službenička radna mesta, jer se popunjavaju putem konkursa i nisu vezana za Vladin mandat. Ova radna mesta popunjavaju se na period od pet godina, što je duže od mandata Vlade, što bi trebalo da znatno smanji mogućnosti politizacije. Razdvajanje pravnog režima rukovodećih državnih službenika od političkih funkcionera ujedno predstavlja i fundamentalnu izmenu prethodnih propisa koji su uređivali ovu materiju, čime su stvorene pretpostavke za depolitizaciju uprave.¹¹

Rukovodeća radna mesta nazvana su “položaji” u skladu sa uobičajenom narodskom terminologijom kojom se za lice koje obavlja neku važnu funkciju

⁶ Pored principa decentralizacije, profesionalizacije i modernizacije.

⁷ Vidi: Vlada Republike Srbije, Strategija reforme državne uprave Srbije, usvojena u oktobru 2004. godine.

⁸ Zakon o državnoj upravi, “Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10.

⁹ Zakon o državnim službenicima, “Službeni glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

¹⁰ Član 27. Zakona o državnoj upravi.

¹¹ Sigma Balkans Reports, Republic of Serbia, *Public Service and the Administrative Framework*, 2007, www.sigmaxweb.org

kaže da je “na položaju”, dok se ostala karijerna radna mesta nazivaju “izvršilačkim radnim mestima”.

U narednim odeljcima detaljnije ćemo ramotriti pravni okvir depolitizacije, i njegovu primenu, kroz analizu njegova dva osnovna segmenta: 1) proceduru selekcije putem javnog/internog konkursa; 2) uspostavljanje jasnih pravila za prestanak rada na položaju.

Konkursna procedura – garant depolitizacije?

Prva i najvažnija osnova depolitizacije pri postavljenju lica na položaj ogleda se u obaveznosti sprovođenja konkursa.¹² 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. Obavezno zapošljavanje putem internog ili javnog konkursa smatra se glavnim elementom procesa depolitizacije koji bi trebalo da minimizira praksu političkog uticaja na selekciju i zapošljavanje rukovodećeg kadra u državnoj upravi. Oglašavanje slobodnim rukovodećim radnim mestima obavezno je i vodi se centralizovano od strane Službe za upravljanje kadrovima.

Druga garancija smanjenja upliva politike u izbornom postupku je propisivanje profesionalnog sastava konkursne komisije, koju postavlja Visoki službenički savet.¹³ Konkursna komisija ima najmanje tri člana, od kojih je jedan član uvek član Visokog službeničkog saveta dok su ostali spoljni eksperti u naznačenoj oblasti.¹⁴ Zakonom je data mogućnost da samo jedan od članova komisije bude državni službenik iz državnog organa u kome se položaj popunjava.¹⁵ Time se smanjuje mogućnost političkog uticaja iz organa u kome se popunjava položaj, jer predstavnik organa ne može nadglasati druga dva člana komisije. Važnost nepristrasnosti članova takođe je podvučena postojećim rešenjem da konkursnom komisijom uvek predsedavaju članovi Visokog službeničkog saveta.¹⁶ Ovakav sastav komisije nesumnjivo garantuje veći stepen nepristrasnosti njenih članova u procesu selekcije kandidata, nego kada su pitanju izvršilač-

¹² Član 66. Zakona o državnim službenicima.

¹³ Član 68. stav 1. Zakona o državnim službenicima.

¹⁴ Član 68. stav 2. Zakona o državnim službenicima.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Član 34. Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, “Službeni glasnik RS” br. 41/07 (prečišćen tekst) i 104/09.

ka radna mesta, gde se u konkursnim komisijama nalaze dva člana iz organa u kome se izvršilačko radno mesto popunjava, i, po našem mišljenju, predstavlja dobro rešenje.

Treći važan pravni osnov depolitizacije jeste propisivanje osnovnih uslova za postavljenje na položaj, a to su 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 9 godina odgovarajućeg radnog iskustva.¹⁷

Najzad, detaljno propisana procedura izbornog postupka koja je zasnovana ne samo na proveru znanja, već i veština i sposobnosti kandidata bi takođe trebalo da smanji mogućnost politizacije. Konkursna komisija vodi izbornu proceduru u skladu sa odredbama Pravilnika o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta.¹⁸ Stručne osposobljenosti, znanja i veštine kandidata u postupku za popunjavanje položaja procenjuju se najpre na osnovu sadržaja prijave kandidata, a zatim na osnovu rezultata testa i intervjua.¹⁹ Pored testiranja znanja kandidata iz oblasti iz delokruga organa za koji se bira, posebno se proverava znanje iz prava Evropske unije koje je potrebno za rad na položaju.²⁰ Veštine koje se testiraju tokom procedure selekcije su analitičko rezonovanje i logičko zaključivanje, veština komunikacije, organizacione sposobnosti i veština rukovođenja.²¹ Logičko i analitičko zaključivanje, organizacione sposobnosti i veštine rukovođenja proveravaju se na početku proces selekcije putem standardizovanih testova.²² Provera znanja i stručnih osposobljenosti kandidata vrši se putem razgovora, tj. intervjua.²³ Svaki član komisije

¹⁷ Član 45, stav 2. Zakona o državnim službenicima.

¹⁸ Pravilnik 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.

¹⁹ Članovi 18, 19. i 20. 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.

²⁰ Član 19, stav 2. Pravilnika.

²¹ Član 19, stav 3. Pravilnika.

²² Član 19a Pravilnika.

²³ Član 20. Pravilnika.

vrednuje ocenama od 1 do 3 podatke iz prijave kandidata i odgovore na pitanja koja su postavljena kandidatima koja konkursna komisija unapred određuje.²⁴

Na završetku izbornog postupka, konkursna komisija predlaže ministru listu od najviše tri kandidata koji su dobili najbolje rezultate, a ministar ima pravo diskrecione ocene da (ne) izabere jednog od njih. Ministar potom predlaže svoj izbor kandidata Vladi, koja formalno postavlja lice na položaj. Suprotno proceduri selekcije kandidata na izvršilačkim radnim mestima ministar nije obavezan da odabere nijednog predloženog kandidata, ali mora da obrazloži takvu odluku Visokom službeničkom savetu i Službi za upravljanje kadrovima.²⁵ Iako konkursna komisija ima važnu ulogu kako bi uverila u transparentnost i poštovanje procedure selekcije, ministar ima poslednju reč i može da stavi veto na predlog Konkursne komisije tako što neće izabrati nijednog od predloženih kandidata. U tom slučaju obavezno je sprovođenje novog konkursa.

Važno je naglasiti da je Zakon o državnim službenicima dao jasan prioritet internom konkursu u odnosu na javni konkurs kada je reč o izboru kandidata na položaje, čime se takođe smanjuju mogućnosti politizacije. Naime, za popunjavanje položaja uvek se sprovodi interni konkurs, a tek ukoliko interni konkurs nije uspeo sprovodi se javni konkurs.²⁶ Ideja zakonodavca bila je da uvođenjem obaveznosti internog konkursa smanji mogućnost dolaska ljudi koji nemaju iskustvo rada u državnoj upravi, a koji najčešće dolaze pod snažnim uticajem politike, a da se da prioritet državnim službenicima kojima bi se pružila prilika za puni razvoj karijere u državnoj upravi. Jedini, i veoma važan izuzetak od ovog pravila predviđen je prelaznim odredbama Zakona o državnim službenicima, kojima je propisano da će se prvo postavljenje na položaje u skladu sa odredbama novog Zakona obaviti na osnovu javnog konkursa,²⁷ kako bi se obezbedio što širi krug ljudi mogu imati tražene kvalifikacije i potrebna znanja i veštine kako iz javnog tako i iz privatnog sektora.

²⁴ Ocenom 3 vrednuje se kandidat koji u potpunosti ispunjava zahteve za izbor na radno mesto, ocenom 2 vrednuje se kandidat koji delimično ispunjava zahteve za izbor na radno mesto, a ocenom 1 vrednuje se kandidat koji ne ispunjava zahteve za izbor na radno mesto. Rezultat kandidata dobija se tako što se izračunava prosečna vrednost ocena kojim je kandidat vrednovan, osim u slučaju kada je član konkursne komisije vrednovao kandidata sa ocenom 1. Član 20, stavovi 3, 4. i 5. Pravilnika.

²⁵ Član 71. stav 2. Zakona o državnim službenicima.

²⁶ Član 72. Zakona o državnim službenicima.

²⁷ Član 55. Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009. Takođe ranije član 180. Zakona o državnim službenicima, "Službenik glasnik RS", br. 79/2005, koji je prestao da važi donošenjem Zakona o izmenama o dopunama Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 104/2009.

Jasno definisani razlozi za prestanak rada na položaju

Jasno definisanje razloga za prestanak rada na položaju jeste takođe važna pretpostavka procesa depolitizacije. Ako razlozi za prestanak rada na visokim mestima u hijerarhiji državne uprave nisu (precizno) navedeni, kao što je to bio slučaj pre donošenja Zakona o državnim službenicima, političko rukovodstvo može u bilo koje vreme odlučiti da smeni državnog službenika na položaju, čime se široko otvaraju vrata politizaciji državne uprave.

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 navršanjem radnog veka 6) ako da otkaz u pisanoj formi 7) ako bude razrešen.

Razlozi za razrešenje državnog službenika takođe su precizno definisani zakonom. Razlozi su sledeći: osuda na kaznu zatvora od najmanje 6 meseci, konačno rešenje kojim je državnom službeniku određena ocena "ne zadovoljava" na vanrednom ocenjivanju, kao i drugi razlozi predviđeni opštim propisima o radu kojim se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca.²⁸ Državni službenik se razrešava sa položaja i ako mu dva puta, ali ne uzastopno, konačnim rešenjem bude određena ocena "ne zadovoljava".²⁹

Poslednja grupa razloga zbog kojih licu na položaju prestaje rad u vezi je sa radom zaštitnika građana i novoosnovane Agencije za borbu protiv korupcije. Naime, rad državnog službenika na položaju može prestati ako neko od ovih tela da javnu preporuku Vladi da razreši rukovodioca na položaju i ako Vlada odluči da prihvati takvu preporuku. Do sada nije bilo slučajeva da su Zaštitnik građana ili Agencija za borbu protiv korupcije dali preporuku za razrešenje državnog službenika na položaju.

Jedini slučaj kada je Vlada bila pozvana da razreši funkcionera iz rukovodeće strukture (koji nemaju, doduše, status službenika) desio se u aprilu 2009. godine kada je tadašnji Republički odbor za rešavanje sukoba interesa preporučio da državni sekretar Ministarstva pravde i državni sekretar Ministarstva ekonomije budu razrešeni zbog uticaja na sudsku vlast i povrede Zakona o sprečavanju sukoba interesa. Vlada, međutim, nije usvojila zahtev Republičkog odbora ne dajući bilo kakvo obrazloženje Odboru. Interesantno je primetiti da su oba

²⁸ Član 78. stav 1. Zakona o državnim službenicima.

²⁹ Član 78. stav 2. Zakona o državnim službenicima.

funkcionera u međuvremenu napredovala nakon rekonstrukcije Vlade premijera Cvetkovića početkom 2011, na funkciju koordinatora Vlade u prvom slučaju i Ministra ekonomije u drugom slučaju.

Nakon prestanka rada na položaju državni službenici imaju mogućnost da nastave rad na nižem, izvršilačkom radnom mestu, ili položaju u drugom organu, čime se u određenoj meri smanjuje nestabilnost pozicije položaja. Zakon predviđa mogućnost da lice na položaju ima pravo da bude premešteno na drugo izvršilačko radno mesto za koje ispunjava tražene uslove, ili na položaj u drugom državnom organu, ukoliko je položaj ukinut usled ukidanja državnog organa.³⁰ Ukoliko, međutim, takvo radno mesto ne postoji, on postaje neraspoređen.³¹ Izuzetak od ovog pravila jeste situacija kada je državni službenik dobio dve uzastopne negativne ocene o radu i kada je razrešen od strane Vlade na preporuku Zaštitnika građana ili Agencije za borbu protiv korupcije. Imajući u vidu da se u ovim slučajevima radi o lošem radu državnog službenika kao razlogu za razrešenje, službenik nema pravo da bude premešten na drugo radno mesto, već odmah dobija status neraspoređenog državnog službenika.³²

Nastavak rada u državnoj upravi nakon prestanka rada na položaju dodatno se motiviše povlašćujućim odredbama Zakona o platama. Naime, državnom službeniku koji je s položaja premešten na izvršilačko radno mesto (zbog toga što je proteklo vreme na koje je postavljen ili zbog toga što je podneo ostavku ili zbog toga što je položaj ukinut) određuje se koeficijent najvišeg platnog razreda platne grupe u kojoj se nalazi radno mesto na koje je premešten.³³ Državni službenik takođe ima pravo i na uvećanje koeficijenta koje, doduše progresivno opada. Naime, prve godine posle premeštaja koeficijent državnog službenika uvećava se za 80% razlike između koeficijenta na radnom mestu s koga je premešten i koeficijenta na radnom mestu na koje je premešten, u drugoj godini uvećava se za 50% te razlike, a u trećoj godini za 20% te razlike. Posle proteka treće godine od premeštaja državnom službeniku prestaje pravo na uvećanje koeficijenta.³⁴

U slučaju prestanka rada, lica na položaju imaju pravo da primaju platu u punom iznosu u narednih šest meseci, kako bi se otklonile posledice nestalnosti njihove funkcije. Ovo pravo može biti prošireno na dodatnih 6 meseci u slučaju da službenik ispunji uslove za penzionisanje tokom prvog šestomesečnog pe-

³⁰ Članovi 80. i 81. Zakona o državnim službenicima.

³¹ Član 80. stav 1. Zakona o državnim službenicima.

³² Član 80. stav 2. Zakona o državnim službenicima.

³³ Član 21. Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, "Službeni glasnik RS", br. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07, 99/2010.

³⁴ Član 20. Zakona o platama.

rioda. U slučaju prekida radnog odnosa kao posledice disciplinske mere, sa prekidom rada na položaju rukovodilac će izgubiti status državnog službenika i sva prava koja idu uz to.

PRIMENA ODREDBI O DEPOLITIZACIJI
– RASKORAK PRAVA I PRAKSE

Iako je postojeći okvir depolitizacije veoma dobro pravno utemeljen, proces depolitizacije u praksi još uvek je daleko od normativnog, poželjnog stanja. Nedugo nakon donošenja Zakona o državnim službenicima, odredbe o depolitizaciji bile su testirane i menjane prvenstveno usled promene političke strukture na vanrednim izborima početkom 2007. godine, a zatim i narednih godina iz različitih razloga. Čestim izmenama i dopunama Zakona u ovom segmentu ozbiljno je poljuljan započeti proces depolitizacije.

Do usporavanja procesa depolitizacije došlo je putem čestih izmena prelaznih odredbi Zakona o državnim službenicima, kojima se utvrđuju rokovi za postavljanje službenika na položaje na osnovu novih propisa. Naime, član 179. Zakona o državnim službenicima predviđa da do postavljenja državnih službenika na položaje, postavljena i imenovana lica u državnim organima čija radna mesta postaju položaji nastavljaju rad prema propisima koji su važili na dan njihovog postavljenja. Zakonom je takođe precizno (bio) utvrđen rok do koga se državni službenici moraju postaviti na položaju u skladu sa predviđenom konkursnom procedurom. 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.³⁵ Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2009. godine rok za popunjavanje položaja produžen je do kraja 2010. godine.³⁶

Suvišno je možda reći da polovinom 2011. godine sva radna mesta položaja još uvek nisu popunjena u skladu sa procedurama Zakona o državnim službenicima, a veoma je verovatno da do njihovog popunjavanja neće doći ni

³⁵ Zakoni o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

³⁶ Član 57. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, "Službeni glasnik RS", br. 104/09.

u doglednoj budućnosti. Krajnji rok od 31. decembra 2010. nije ispoštovan, a u međuvremenu nije ponovo produžen, tako da je došlo do očiglednog kršenja odredbi Zakona o državnim službenicima koje se odnose na depolitizaciju.

Derogacijom primene zakonskih odredbi koje se odnose na depolitizaciju ostavljen je širok prostor za postavljanje lica na najodgovornija radna mesta u državnoj upravi na osnovu političkih a ne profesionalnih zasluga. Barem polovina radnih mesta položaja (oko 200 od ukupno 400 radnih mesta položaja) još uvek je popunjena u skladu sa prelaznim odredbama Zakona o državnim službenicima, a ne na osnovu konkursne procedure.

Iako su konkursi za sva radna mesta položaja raspisani, ministri imaju mogućnost da zaobiđu zakonsku proceduru odijanjem najuže liste kandidata konkursne komisije, u kom slučaju lica koja su do tada obavljala posao pomoćnika ili sekretara mogu nastaviti svoj rad. Pošto ne postoji ograničenje broja javnih konkursa koji se sprovode za određeni položaj, niti drugog načina da se popuni slobodno mesto u slučaju ponovnog neuspešnog javnog konkursa, ministar ili direktor organa u sastavu ili posebne organizacije se može osloniti na rad svojih pomoćnika/sekretara koji na ta mesta nisu došli putem konkursa, već najčešće prvenstveno na osnovu političkih zasluga.

Međutim, postoje i drugi važni razlozi iz kojih jedan broj rukovodilaca još nije postavljen na položaje putem konkursa. Jedan od njih jesu i relativno strogi uslovi koje Zakon o državnim službenicima propisuje u pogledu potrebnog radnog iskustva za konkurisanje na radna mesta položaja, a to je uslov da službenik ima minimum devet godina radnog iskustva u relevantnoj oblasti. Ovim uslovom jedan broj mladih i obrazovanih kadrova koji su već obavljaju poslove pomoćnika i sekretara ministarstava (odn. pomoćnika direktora organa uprave u sastavu i posebnih organizacija) na sasvim zadovoljavajući način nije u mogućnosti da konkuriše, a ministar koji je zadovoljan njegovim radom ne želi da pravi novi izbor.³⁷ Takođe, Visoki službenički savet u nekim slučajevima veoma rigidno tumači značenje termina "radno iskustvo". Naime, dešavalo se je prijava za konkurs na radno mesto položaja odbijena zato što je podnosilac prijave stekao radno iskustvo u privatnom sektoru, u nevladinim organizacijama ili u međunarodnim organizacijama, tj. izvan sektora državnih institucija, čime se takođe veoma sužavaju mogućnosti mladih i obrazovanih kadrova da njihove prijave uopšte budu uzeti u obzir na konkursu.

³⁷ Jedan od primera u tom smislu koji se najčešće pominje je i primer oblasti javnih nabavki, koja je prvi put uvedena tek 2001. godine, pa je prirodno da nijedan službenik nije mogao imati 9 godina radnog iskustva kada je donet Zakon o državnim službenicima i imati propisane uslove za izbor na položaj. Vidi: Trivunovic M, Devine V, Mathisen H, (2007), *Corruption in Serbia: Overview of Problems and Status of Reforms*, Chr Michelsen Institute, CMI report R 2007.

Što se tiče procedura za prestanak rada na položaju, pokazalo se da su one u velikoj meri poštovane, uz određene "nijanse" koje povlači primena određenog propisa. Naime, najčešće korišćeni način prestanka rada na položaju jeste ostavka na položaj. Ovoj meri pribegavalo je najviše nakon vanrednih parlamentarnih izbora, kada bi nov politički sastav zahtevao od postojećeg službeničkog rukovodstva da podnese ostavku, što bi u najvećem broju slučajeva bilo prihvaćeno bez pogovora. Razlog za to jeste, naravno, postojanja nepoverenja u kadrove postavljene na rukovodeća službenička radna mesta za vreme prethodne političke strukture, i želja da se dovedu kadrovi od sopstvenog političkog poverenja.

POLITIZACIJA U ZEMLJAMA U OKRUŽENJU – IZUZETAK ILI PRAVILO?

Politizacija državne uprave, naravno, nije samo problem Srbije, već i većine zemalja Centralne i Istočne Evrope. Iskustva najvećeg broja zemalja, koje su već postale ili se tek spremaju da postanu članice Evropske unije pokazuju da je jako teško uneti značajne promene u ovom segmentu reforme državne uprave.³⁸ Snažnom trendu politizacije nisu ostale imune čak ni zemlje razvijenih demokratija, posebno na anglo-saksonskom području, nakon uvođenja reformi tzv. novog javnog menadžmenta, što govori o kompleksnosti problema politizacije i potrebi njegovog sveobuhvatnog razumevanja.³⁹

Devedesetih godina prošlog veka nekoliko zemalja Centralne i Istočne Evrope pokušalo je da izvrši potpunu depolitizaciju rukovodeće strukture državne uprave, što, na žalost, nije dalo nikakve rezultate u praksi. Potpuna depolitizacija ogledala se u davanju jednakog statusa rukovodećim službenicima i karijernim službenicima, u smislu prijema u radni odnos (putem konkursa) i stalnosti radnog mesta, čime je njihov pravni položaj bio u velikoj meri pravno

³⁸ Peters, B. G., L. Vass and T. Verheijen (ur.) (2005), *Coalitions of the Unwilling*. Bratislava, NISPAcee; Hacek, M. 2006. "The Relationship between Civil Servants and Politicians in a Post-Communist Country: A Case of Slovenia", *Public Administration* Vol. 84, No. 1, str. 165–184. Peters B. G., Sootla G., Connaughton B. (2006) *Politico-administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*, Bratislava: NISPAcee. Verheijen T. (ur.) (2001), *Politico-Administrative Relations: Who Rules?*, Bratislava: NISPAcee.

³⁹ Page, E, Wright V. (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford University Press; Pollitt C., Bouckaert G. (1999) *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

zaštićen od političkog uticaja. Međutim, u zemljama u kojima je napravljen ovakav pokušaj, kao što su na primer Poljska i Ukrajina, došlo je do velikih otpora među političkim strukturama u primeni mera depolitizacije. U slučaju Ukrajine, velike političke tenzije dovele su do ukidanja pozicije državnog sekretara, koja je uvedena kao sredstvo depolitizacije uprave, dok je u slučaju Poljske došlo do potpunog zamrzavanja primene novog Zakona o državnim službenicima kojim je depolitizacija i uvedena.⁴⁰

Važni koraci ka depolitizaciji napravljeni su i u Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj pre ulaska u Evropsku uniju, gde je broj politički postavljenih lica značajno smanjen, a postavljena su jasna ograničenja u pogledu pogočnosti smenjivanja rukovodećih službenika koji su na ta mesta došli na osnovu konkursa.⁴¹ Međutim, nakon ulaska u Evropsku uniju 2004. godine u većini novih država članica došlo je do naglog porasta politizacije državne uprave. Agencija za državnu upravu Slovačke (kao i Poljske) bila je ukinuta, čime su nestale institucionalne pretpostavke za adekvatnu primenu postojećih propisa koji su ograničavali politizaciju. Uloga sektora za državnu upravu u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova u Mađarskoj takođe je postepeno marginalizovana, što je takođe imalo za posledicu pojačanu politizaciju.⁴² Češki Zakon o državnim službenicima nikad nije ni stupio na snagu, što je dovelo do politizacije ne samo rukovodećih struktura već i mnogo nižih rukovodećih nivoa u državnoj upravi.⁴³

U Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj trenutno ne postoje nikakve garancije depolitizacije rukovodeće strukture državne uprave. U sve četiri zemlje, rukovodioci od nivoa državnog sekretara, pa do načelnika odeljenja i odseka mogu biti razrešeni dužnosti bez ikakvog razloga u bilo koje vreme. U Češkoj, Slovačkoj i Mađarskoj situacija je nešto povoljnija jer rukovodeći državni službenici imaju pravo da budu premešteni na odgovarajuće niže radno mesto (ukoliko postoji, kao što je i slučaj u Srbiji), dok ova mogućnost nije garantovana u Poljskoj, koja trenutno nudi najmanje garancija svojoj rukovodećoj službeničkoj strukturi.⁴⁴

⁴⁰ The World Bank (2004), Policy Note, *Serbia and Montenegro – Public Administration Development: Creating Conditions for Effective Economic and Social Reform*, The World Bank, Washington DC.

⁴¹ The World Bank (2006), *Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?* The World Bank, Washington, DC, str. 9.

⁴² Ibid, str. 34.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ 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), str. 39–40.

Slučaj Slovenije je takođe interesantan. U Sloveniji su državni sekretari, kao i u Srbiji, politički postavljena lica koja mogu biti razrešena u bilo koje vreme bez navođenja razloga. Direktori organa uprave i službi Vlade, pomoćnici ministra i sekretari ministarstava, sa druge strane, mogu biti razrešeni samo tokom prve godine mandata Vlade, ali su nakon isteka prve godine zaštićeni do kraja njihovog petogodišnjeg mandata. Ovim rešenjem garancije depolitizacije su značajno smanjene, ali je ipak izbegnut model potpune politizacije, kojim bi ministru bilo omogućeno da razreši rukovodećeg državnog službenika u bilo koje vreme, a koji je pokušao biti nametnut nakon izbora 2004. godine.

Svetli primer depolitizacije, i jedini izuzetak od pravila politizacije, dale su baltičke zemlje – Litvanija, Letonija i Estonija. U Litvaniji, razlozi za razrešenje rukovodilaca istovetni su kao i za sve ostale državne službenike, a to su reorganizacija organa uprave i disciplinske sankcije. Slučajevi nepoštovanja ovih odredbi su retki, iako to naravno, ne znači da u Litvaniji uopšte nema politički motivisanih razrešenja rukovodeće strukture. I u Litvaniji su zabeleženi slučajevi da su rukovodioci dali ostavke na rukovodeća radna mesta ukoliko bi to od njih zatražio ministar, što je slično postojećoj praksi u Srbiji.⁴⁵ U Letoniji postoji i veoma sličan pravni okvir depolitizacije kao i u Srbiji, jer se rukovodioci postavljaju na period od pet godina, a ne neograničeni period, kao što je to slučaj u Litvaniji. Međutim, za razliku od Srbije, taj pravni okvir se u Letoniji u velikoj meri i poštuje.⁴⁶ Estonija takođe ima nešto drugačiju i veoma interesantnu regulativu u segmentu depolitizacije. Naime, u Estoniji rukovodeći državni službenik može biti razrešen dužnosti tek nakon godinu dana od dolaska novog ministra. Na taj način, rukovodeći državni službenici u Estoniji imaju na raspolaganju period od godinu dana da se dokažu svoje znanje i sposobnosti novom ministru i pokušaju da zadrže svoj prestižni položaj.⁴⁷

ZAKLJUČAK

Depolitizacija državne uprave Srbije, započeta donošenjem novog službeničkog zakonodavstva, naišla je na značajne otpore već na gotovo samom početku primene novih propisa. Zakon o državnim službenicima koji je donet 2005. godine već nekoliko puta je menjan gotovo samo u ovom segmentu, kako bi se prolongirale procedure za postavljanje službenika na položaje putem konkursa.

⁴⁵ Ibid, str. 39.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

U poslednjih godinu dana zakonske odredbe su i prestale biti poštovane, pošto Vlada nije još postavila gotovo polovinu službenika na položaje, a rok za njihovo postavljenje nije produžila.

Međutim, ni u ovom segmentu života i reforme državne uprave, stvari nisu sasvim crne ili bele. Pravni okvir depolitizacije uspostavljen je na voma dobrim osnovama, kojima gotovo da nije moguće naći primedbu. Učinjeni napori i rezultati u procesu depolitizacije jesu takođe vidljivi, jer na oko polovini najviših radnih mesta u državnoj upravi trenutno rade službenici koji su na ta mesta došli putem konkursa. Iako se i u konkretnoj proceduri politički uticaj sigurno i dalje oseća, sprovođenje celog ovog postupka uz postojanje minimuma kriterija koje lice treba da ispuni da bi uopšte moglo da se prijavi na konkurs, predstavlja značajan napredak u odnosu na jednostavno postavljenje na rukovodeće radno mesto od strane Vlade bez ikakvih kriterijuma i procedure koje je bilo uobičajena praksa pre donošenja Zakona o državnim službenicima.

Uporedna iskustva zemalja Centralne i Istočne Evrope u procesu depolitizacije nisu, na žalost, nimalo ohrabrujuća i ne daju gotove recepte za rešavanje ovog problema. Najbolji rezultati u depolitizaciji državne uprave postignuti su u baltičkim zemljama (Litvaniji, Letoniji i Estoniji), dok su druge zemlje, kao što su Poljska, Slovačka, Češka i Slovenija napravile korak nazad nakon pristupanja Evropskoj uniji i značajno politizovale svoje rukovodeće službeničke strukture. Razlog za povećanu politizaciju najverovatnije leži u promeni političkog rukovodstva u ovim zemljama u periodu od 2004. do 2006. godine, kada su na vlast došle partije koje nisu imale nikakvog udela u stvaranju pravnog i praktičnog okvira depolitizacije. U Estoniji, Letoniji i Litvaniji je takođe došlo do političkih promena, ali te promene nisu bile sveobuhvatne (u smislu promene svih partija na vlasti), što je doprinelo očuvanju postojećeg pravnog okvira depolitizacije i njegove lakše primene u praksi. Zbog toga se može smatrati da je politički kontinuitet bio jedan od važnih uslova za uspeh depolitizacije rukovodeće strukture u novim zemljama članicama EU.⁴⁸

Sličan zaključan može se izvući posmatrajući razvoj procesa depolitizacije u Srbiji, koji je zaustavljan nekoliko puta zbog političkih previranja, najpre na vanrednim parlamentarnim izborima 2007. i 2008. godine, a zatim i usled rekonstrukcije Vlade početkom 2011. godine. Vlada premijera Cvetkovića je trenutno na kraju svog mandata, pa ne ulaže gotovo nikakve napore da završi započete procedure konkursa, jer je veliko pitanje da li će i ljudi koji trenutno zauzimaju radna mesta položaja, ostati na njima nakon sprovođenja parlamentarnih izbora početkom 2012. godine.

⁴⁸ Ibid, str. 81.

Veliko je pitanje i da li će postignuti rezultati u depolitizaciji koji se trenutno ogledaju u postavljenju gotovo polovine lica na položajima na osnovu konkursa biti održani nakon stvaranja nove Vlade sledeće godine. U tom smislu, moguća su načelna dva scenarija. Ukoliko bi došlo do potpune promene političke strukture na vlasti vrlo je moguće da postignuti rezultati budu sasvim izbrisani. Ukoliko bi, pak došlo do određenog ili potpunog kontinuiteta u političkom smislu, rezultati depolitizacije mogli bi biti očuvani, uz očekivanje daljnjeg sporog napretka u tom pravcu.

Krajnji zaključak koji se može izvesti kako iz dosadašnjeg iskustva Srbije tako i iz iskustava zemalja u okruženju je da dobar pravni okvir depolitizacije predstavlja neophodan, ali ne i dovoljan uslov depolitizacije. Nerealno je 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 mnogo više od donošenja zakona, a to je uspostavljanje poverenja i saradnje između političkih partija i interesnih grupa koje bi imale zajednički interes da uspostave profesionalnu upravu i smanje politizaciju.⁴⁹ Kako je Srbija još daleko od uspostavljanja ovog političkog konsezusa, čini se da je trenutno najbolje rešenje prihvatanje realnosti i određenog nivoa politizacije, pre nego insistiranje na potpunoj i sveobuhvatnoj depolitizaciji, koja će na ovim prostorima za još dugo godina biti, na žalost, nemoguća misija.

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

DEPOLITICISATION OF SENIOR CIVIL SERVICE IN SERBIA – MISSION IMPOSSIBLE?

Summary

The process of depolitisation of the Serbian senior civil service, which commenced by adoption of the new civil service legislation in 2005, has experienced significant problems in its early implementation. The provision of Civil Service Act which concern depolitisation have already

⁴⁹ The World Bank (2003), *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, DC.

been amended several times in order to extend the deadline for appointment to senior civil service positions in accordance with newly introduced competition procedures. Up to mid 2011, the Serbian Government has managed to fill in only half of senior civil service positions on the basis of the competition. It is also not likely that these positions will be adequately filled before parliamentary elections expected in early 2012.

Drawing on the experience of other Central and Eastern European countries, which are also facing significant difficulties in the process of depoliticisation, the author points out the obvious unrealistic expectations of achieving major outcomes of restructuring politico-administrative relation simply through passing civil service legislation. It looks that securing of outcomes from reform activities in this area requires much more than that: an establishment of specific alliance-building with political parties and interest groups to provide sufficient incentives for joint tackling of patronage and politicization. The solution for now seems to be acceptance of the reality and allowing certain level of moderate and managed politicization, instead of insisting on a comprehensive depoliticisation of the top level civil service positions, which is, for the time being, a mission impossible.