

Dr Aleksandra Rabrenović<sup>1</sup>

## UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

### 1. MEĐUNARODNI STANDARDI

#### 1.1. Uvod

Osnovni međunarodno prihvaćeni standard u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi jeste princip meritornosti ili profesionalnih zasluga (*merit*). On se u širem smislu može definisati kao uspostavljanje posebnog vrednosnog sistema državne uprave koji se zasniva na profesionalnosti, kompetentnosti i integritetu u cilju ostvarenja javnog interesa.<sup>2</sup> Sistem meritornosti predstavlja protivtežu sistemu političke lojalnosti, koji se popularno zove „sistem plena” (*spoils system*), u kojem se na radna mesta u državnoj upravi dolazi isključivo na osnovu političkih, a ne profesionalnih zasluga.<sup>3</sup> Svi drugi standardi u oblasti upravljanja ljudskim resursima nesumnjivo imaju osnov u principu meritornosti. Primena principa meritornosti u sektoru odbrane od velikog je značaja za stvaranje profesionalnog kadra sa visokim nivoom integriteta.

Kadrovi u ministarstvima odbrane obično obuhvataju dve grupe zaposlenih: 1) civile, čiji se pravni položaj utvrđuje zakonom o državnim službenicima, i 2) lica na službi u vojsci (vojna lica, civili na službi u vojsci), čiji se status najčešće reguliše zakonom o vojsci/oružanim snagama. Budući da većinu zaposlenih u ministarstvima odbrane obično čine civilna lica, u ovom poglavlju pažnja će biti posvećena prvenstveno propisima koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima državnih službenika, a u manjoj meri na lica na službi u vojsci.

<sup>1</sup> Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

<sup>2</sup> P. W. Ingraham, „Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide“, *Public Administration Review*, 2006, 486–495.

<sup>3</sup> Uspostavljanje „sistema plena“, koji je i danas zastupljen u mnogim zemljama, interesantno je i zbog toga što se smatralo da je to zapravo i najbolji sistem uređenja državne uprave u demokratskom društvu. Američki predsednik Džekson ukazivao je na to da „u zemlji gde su službe stvorene isključivo u korist naroda nijedan pojedinac nema više prava na službu nego bilo koji drugi.“ Funkcionisanje „sistema plena“ dovelo je, međutim, do masovnog širenja korupcije i zloupotreba u sistemu federalne uprave SAD i ubrzanog napuštanja ovog sistema. V. E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1973, 178–179.

Zbog nacionalnih specifičnosti, oblast upravljanja ljudskim resursima obično nije predmet međunarodnih konvencija niti predstavlja deo pravnih tekovina EU. U poslednje dve decenije, usvojeno je, međutim, nekoliko važnih međunarodnih pravnih akata koji predstavljaju međunarodni pravni osnov za regulisanje ove oblasti. Pored toga u ovoj oblasti postoje tzv. „meki” (*soft*) *acquis*, koji predstavljaju zajedničke standarde država članica EU i utiču na razvoj nacionalnog prava na indirektan način.<sup>4</sup> Iako nemaju pravnoobavezujuće dejstvo, ovi standardi mogu imati značajne praktične efekte na zemlje koje žele da postanu članice EU, jer ih Evropska komisija koristi kao standarde za ocenu napretka ka članstvu.

## 1.2. Izvori međunarodnog prava

### 1.2.1. Ujedinjene nacije

Do donošenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije 2003. godine, oblast upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi bila je regulisana u nekoliko različitih dokumenata Ujedinjenih nacija. Na primer, u **Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima**<sup>5</sup> (iz 1948. godine), u članu 21, stav 2, garantuje se da svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji.<sup>6</sup> Pored toga, **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)**,<sup>7</sup> obavezuje zemlje potpisnice da svojim građanima garantuju pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na taj način im obezbede jednake mogućnosti za napredovanje na poslu, isključivo u zavisnosti od godina radnog staža i kompetentnosti. Pakt takođe naglašava važnost obezbeđenja pravične i jednake nagrade za jednak rad, naročito u pogledu jednakosti muškaraca i žena i poštovanje principa „ista plata za isti posao.”<sup>8</sup>

Praćenje implementacije Pakta povereno je **Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava**. Komitet je telo od 18 nezavisnih eksperata za ljudska

<sup>4</sup> M. Keune, „EU Enlargement and Social Standards – Exporting the European Social Model?”, *The European Union and the Social Dimension of Globalisation, How the EU Influences the World* (J. Orbie, L. Tortell), Routledge, 2009, 52.

<sup>5</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je deklaracija koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine.

<sup>6</sup> Iako sama Deklaracija nije pravno obavezujuća, njene odredbe su ugrađene i razrađene u kasnijim međunarodnim sporazumima, regionalnim instrumentima ljudskih prava, nacionalnim ustavima i zakonima.

<sup>7</sup> Multilateralni sporazum koji je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 16. decembra 1966. i koji je stupio na snagu 3. januara 1976. godine obavezuje zemlje potpisnice da rade na osiguranju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za pojedince, uključujući i pravo na rad i pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje i pravo na zadovoljavajući životni standard. U oktobru 2012. godine, Pakt je imao 160 potpisnica.

<sup>8</sup> Čl. 23 Pakta.

prava, koji se biraju na četiri godine, s tim da se polovina članova bira svake dve godine. Sve države članice obavezne su da podnose redovne izveštaje Komitetu o zakonodavnim, sudskim, političkim i drugim merama koje su preduzete u cilju ostvarivanja prava afirmisanih u Paktu. Prvi izveštaj podnosi se u roku od dve godine od ratifikacije Pakta. Po isteku tog perioda, izveštaji se podnose svakih pet godina. Komitet razmatra sve izveštaje i dostavlja primedbe i preporuke državama potpisnicama u obliku „zaključnih primedbi”. Sve zemlje Južne i Istočne Evrope potpisnice su Pakta<sup>9</sup> i imaju zakonsku obavezu da poštuje njegove odredbe.

**Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije** (iz 2003. godine) sadrži nekoliko važnih odredbi o upravljanju ljudskim resursima, koje za cilj imaju smanjenje rizika od korupcije u ovoj oblasti. Konvencija naglašava značaj principa meritornosti i transparentnosti u procesu zapošljavanja, kao i adekvatnog nagrađivanja i pravičnog sistema plata. Konvencija obavezuje zemlje potpisnice da obezbede odgovarajuće programe obuke kako bi se povećala svest državnih službenika o rizicima korupcije u javnom sektoru. U nastavku teksta navedeni su izvodi iz Konvencije koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima.

#### Član 7 Javni sektor – Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije

Svaka država ugovornica će, gde to odgovara i u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, nastojati da usvoji, održava i jača sisteme selekcije, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja službenika i, gde to odgovara, drugih neizabranih javnih funkcionera:

- (a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost;
- (b) koji obuhvataju odgovarajuće procedure izbora i obuke pojedinaca za javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji, te rotiranje, gde to odgovara, tih pojedinaca i njihov odlazak na druge funkcije;
- (c) kojima se podstiču adekvatno nagrađivanje i pravični rasponi plata, uz vođenje računa o stepenu ekonomskog razvoja države ugovornice;
- (d) kojima se uspostavljaju programi obrazovanja i obuke kako bi se službenicima omogućilo da zadovolje kriterijume korektnog, časnog i pravilnog obavljanja javnih funkcija i kojima se obezbeđuje specijalizovana i odgovarajuća obuka kako bi uvećali svest o zamkama korupcije svojstvenim obavljanju tih funkcija. Takvi programi mogu se pozivati na kodekse ili standarde ponašanja u primenljivim oblastima.

<sup>9</sup> Bosna i Hercegovina od 1. septembra 1993, Bugarska od 21. septembra 1970, Crna Gora od 23. oktobra 2006, Rumunija od 9. decembra 1974 Srbija od 12. marta 2001, Makedonija od 18. januara 1994, bivša Jugoslavija je bila potpisnica Pakta od 8. avgusta 1967, a ratifikovala ga je 2. juna 1971. godine.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije trebalo bi da se sprovedi uz pomoć Mehanizma za nadgledanje implementacije, definisanog u Rezoluciji 3/1 (iz 2009. godine), sa ciljem da se zemljama potpisnicama pomogne u ispunjavanju ciljeva Konvencije u okviru procesa nadgledanja od strane drugih zemalja potpisnica (*peer review*). Svaka faza nadgledanja sastoji se od dva petogodišnja ciklusa. Prvi ciklus obuhvata poglavlja III (Inkriminisanje i primena zakona) i IV (Međunarodna saradnja) Konvencije. Drugi ciklus nadgledanja, koji će otpočeti u toku 2015. godine, obuhvata Poglavlje II (Preventivne mere), koje sadrži i pitanja u pogledu upravljanja ljudskim resursima, i Poglavlje V (Povraćaj dobara).

### 1.2.2. Savet Evrope

Ključni pravni akt Saveta Evrope koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi je **Preporuka R (2000)6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi**, koju je Komitet ministara usvojio 24. februara 2000. godine, na 699. sastanku zamenika ministara.<sup>10</sup> Preporuka nije pravno obavezujuća za države članice Saveta Evrope (uključujući i sve zemlje Jugoistočne Evrope) i još uvek nisu uspostavljeni mehanizmi za praćenje i nadzor njenog sprovođenja.

Cilj Preporuke je veći stepen jedinstva između zemalja članica Saveta Evrope u pogledu uređenja službeničkih sistema. U Preporuci je prepoznato da državne uprave imaju ključnu ulogu u demokratskom društvu i da moraju da imaju na raspolaganju odgovarajuće ljudske resurse da bi mogle na zadovoljavajući način da izvršavaju svoje zadatke. Navodi se i da su državni službenici ključni element državne uprave i da treba da imaju neophodne kvalifikacije i odgovarajuće zakonske i materijalne uslove kako bi mogli da obavljaju poslove državne uprave na odgovarajući način. Pored toga, u Preporuci se ističe značaj promovisanja učešća državnih službenika u procesu donošenja odluka u vezi sa organizacijom, strukturom i načelima vršenja javnih funkcija.

Preporuka sadrži principe dobre prakse kojima treba da se vode vlade država članica u svom zakonodavstvu i praksi. Principi dobre prakse podrazumevaju između ostalog: postojanje pravnog okvira koji reguliše status državnih službenika; izbor na osnovu zasluga i pravičnu i otvorenu konkurenciju; napredovanje na osnovu zasluga; učešće zaposlenih u procesu donošenja odluka; adekvatnu naknadu koja bi trebalo da bude dovoljna da se osigura da službenici ne dolaze u situaciju da budu izloženi riziku od korupcije; prestanak dužnosti iz razloga predviđenih zakonom. Ovi principi utvrđeni su u Aneksu Preporuke, a izvodi iz Aneksa predstavljeni su u tabeli u nastavku teksta.

<sup>10</sup> Preporuka se odnosi na praćenje sprovođenja Preporuke Parlamentarne skupštine 1303 (1996) u kojoj je od Komiteta ministara traženo da uključi definisanje evropskih pravnih instrumenata o državnim službenicima i Preporuke Parlamentarne skupštine 1322 (1997) o državnoj službi u proširenoj Evropi.

### **Izvodi iz Aneksa Preporuke R (2000) 6 Saveta Evrope o statusu državnih službenika**

#### 1. Pravni okvir za državne službenike i njegovo sprovođenje

Pravni okvir i opšti principi koji se odnose na status državnih službenika treba da budu utvrđeni zakonom i kolektivnim ugovorom, a njihovo sprovođenje treba da se prepusti vladi i/ili drugim nadležnim organima ili da se reši kolektivnim ugovorima.

#### 4. Uslovi i zahtevi za zapošljavanje

Zapošljavanje državnih službenika treba da se zasniva na principu jednakog pristupa javnim funkcijama i izboru na osnovu zasluga, kao i na otvorenoj konkurenciji i zabrani diskriminacije. U vezi sa navedenim principima, sistemi i procedure selekcije treba da budu otvoreni i transparentni i njihova pravila treba da budu jasno definisana. Proces selekcije treba da omogući izbor najboljeg kandidata koji može da zadovolji specifične potrebe datog ministarstva ili drugog organa uprave.

#### 7. Napredovanje

Napredovanje koje podrazumeva viši nivo odgovornosti treba da se zasniva na zaslugama.

#### 10. Učešće državnih službenika u donošenju odluka

Državna uprava treba da promovise učešće zaposlenih ili konsultovanje sa zaposlenima u procesu donošenja odluka o organizaciji, strukturi i principima koji se odnose na vršenje javne funkcije.

#### 12. Zarade

Državni službenici treba da imaju odgovarajuću zaradu, srazmerno svojim odgovornostima i funkciji. Zaradu treba posmatrati kao sredstvo za ostvarenje željenih organizacionih ciljeva koje treba da bude u odgovarajućem iznosu, kako bi se osiguralo da se službenici ne dovode u poziciju da budu izloženi riziku od korupcije ili primorani da se bave aktivnostima koje su nespojive sa obavljanjem javne funkcije.

#### 16. Prestanak radnog odnosa državnih službenika

Radni odnos trebalo bi da bude prekinut samo u slučajevima predviđenim zakonom i iz razloga predviđenih zakonom. U svim slučajevima treba da bude dostupan pravni lek kako bi državni službenici bili zaštićeni od zloupotrebe vlasti.

Još jedan važan pravni akt Saveta Evrope koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima je Rezolucija (97) 24 o **Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije**, koju je Komitet ministara usvojio 6. novembra 1997. godine. Zadatak praćenja sprovođenja ove Rezolucije poveren je GRECO-u. Iako se oblast upravljanja ljudskim resursima ne pominje eksplicitno, princip 9 obavezuje države članice Saveta Evrope „da osiguraju da procesi organizacije, funkcionisanja i donošenja odluka u državnoj upravi uzmu u obzir potrebu za borbom protiv korupcije, naročito kroz obezbeđenje transparentnosti u meri u kojoj je to u skladu sa potrebom da se postigne efikasnost”. Na osnovu principa 9, u drugom krugu evaluacije (2003–2006), GRECO je ocenio stepen transparentnosti i efikasnosti upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi u svim zemljama Jugoistočne Evrope.

### 1.2.3. Evropska unija

Direktan uticaj EU na upravljanje ljudskim resursima u administrativnim sistemima država članica je ograničen jer EU nema direktne nadležnosti u ovoj oblasti. Postoje, međutim, određeni izvori indirektnog uticaja članstva u EU na države članice. Tako su, na primer, na osnovu člana 4 Lisabonskog sporazuma,<sup>11</sup> države članice EU obavezne da preduzmu sve neophodne mere, opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora i članstva u EU. To znači da uprave država članica EU moraju da imaju odgovarajuće kapacitete kako bi efektivno učestvovala u procesu donošenja odluka na nivou EU i obezbedile pravovremeno sprovođenje propisa, direktiva i odluka donesenih na nivou EU.<sup>12</sup> Države članice, takođe, mogu da budu tužene Evropskom sudu pravde ukoliko ne ispune svoje obaveze koje proističu iz Ugovora i mogu im biti izrečene novčane kazne. Ove „indirektne” odredbe predstavljaju najvažniji pravni osnov koji omogućava Evropskoj uniji ne samo da zahteva od država članica da imaju dobro razvijene administrativne sisteme, zasnovane na principu meritornosti, već joj daje pravo i da ocenjuje administrativnu podobnost (potencijalnih) zemalja kandidata za članstvo u EU.

Evropska unija je prvi put eksplicitno definisala kriterijume za članstvo na sednici Evropskog saveta u Kopenhagenu u junu 1993, a zatim i na sednici Evropskog saveta u Madridu u decembru 1995. godine. U početku ti kriterijumi nisu obuhvatali i jasno definisane zahteve u pogledu administrativnih kapaciteta. Osnovni kriterijumi koje su morale da ispune države kandidati u pogledu njihove unutrašnje spremnosti za prijem u EU svodili su se na razvoj demokratskih sistema upravljanja, stvaranje funkcionalne tržišne privrede i dokazane sposobnosti za apsorbovanje i primenu evropskih pravnih tekovina. U zaključcima Evropskog saveta u Madridu,

<sup>11</sup> The Lisbon Treaty, *Official Journal of the EU* C 306, 17.2.2007.

<sup>12</sup> A. Verheijen, “Administrative Capacity Development: A Race against Time?”, *WRR Scientific Council for Government Policy Working Documents*, W 107, 2000.

iz decembra 1995. godine, adekvatni administrativni kapaciteti pominju se kao eksplicitan kriterijum za članstvo, s tim da to pitanje nije detaljnije razrađeno.

Administrativni kapaciteti, u koje spadaju i pitanja upravljanja ljudskim resursima, prvi put su primenjeni kao poseban kriterijum u Mišljenjima Komisije, koja su objavljena u julu 1997. godine i koja su se odnosila na tadašnje zemlje kandidate za članstvo u EU. Mišljenja su predstavljala konture onoga što Evropska komisija smatra adekvatnim sistemom upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.

Radi detaljnije razrade zahteva Komisije iz oblasti upravljanja ljudskim resursima, Sigma program<sup>13</sup> ponudio je koristan instrument za definisanje tzv. „polaznih osnova” (*baselines*) u oblasti ljudskih resursa u procesu pristupanja EU.<sup>14</sup> Polazne osnove sadrže standarde službeničkog zakonodavstva i dobre prakse evropskih zemalja u oblasti upravljanja ljudskim resursima i drugim oblastima javne uprave.<sup>15</sup> Od 1999. godine, Evropska komisija izrađuje redovne izveštaje o napretku ka članstvu zemalja kandidata na osnovu polaznih osnova i izveštaja Sigme. Polazne osnove se u oblasti upravljanja ljudskim resursima predstavljene su u donjoj tabeli.

SIGMA je vršila redovnu ocenu stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima u novim državama članicama EU pre nego što su postale punopravne članice, a imala je i mogućnost da oceni njihov razvoj nakon što su postale članice Unije.<sup>16</sup> Takvo obimno iskustvo omogućilo joj je ne samo da razvija, već i da revidira svoje standarde i preporuke u oblasti upravljanja ljudskim resursima koje daje zemljama koje se trenutno pripremaju za članstvo u EU.

Ključni standardi za efikasno upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi koji će biti detaljnije analizirani u ovom poglavlju su: zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika, obaveznost javnih konkursa i pismenih ispita u proceduri zapošljavanja, smanjenje politizacije, stabilnost državne uprave i predvidljivi i transparentni sistemi plata.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Program SIGMA finansiran je najvećim delom od strane Evropske unije i jednim delom od OECD-a i predstavlja jedan od glavnih instrumenata Evropske komisije za promovisanje razvoja kapaciteta državne uprave u zemljama Jugoistočne Evrope.

<sup>14</sup> SIGMA/OECD, “Structural Elements for Improving Horizontal Public Governance Systems in EU Candidate States: SIGMA Assessment Baselines”, 2009.

<sup>15</sup> Te oblasti su vođenje javnih politika, službenički sistem, javna interna finansijska kontrola, upravljanje javnim rashodima, eksterna revizija i javne nabavke.

<sup>16</sup> J. Meyer-Sahling, “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, Sigma Papers, No. 44, 2009, OECD Publishing.

<sup>17</sup> SIGMA working paper, “Can Civil Service Reforms Last? The European Union’s 5th Enlargement and Future Policy Orientations”, [http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100311\\_SIGMA\\_can\\_reforms\\_last.pdf](http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/20100311_SIGMA_can_reforms_last.pdf), 4. decembar 2012.

**Polazne osnove Sige za upravljanje ljudskim resursima  
u državnoj upravi <sup>18</sup>**

- Postoji jasno razdvajanje političkih funkcija i službeničkih radnih mesta.
- Selekcija kandidata: zapošljavanje i napredovanje zasnovani su na zaslugama i sposobnostima kandidata kao osnovama za osiguranje profesionalnosti.
- Prava i obaveze državnih službenika pravno su utemeljeni, posebno obaveza nepristrasnosti i integriteta. Uspostavljen je sistema nespojivosti određenih funkcija radi sprečavanja sukoba interesa.
- Postoji efektivno regulisanje postupka po žalbama i prigovorima.
- Regulativa koja se odnosi na ocenjivanje je pravična i daje odgovarajuće garancije objektivnosti.
- Sistem plata državnih službenika je utvrđen zakonom i transparentan, a stepen diskrecije koje rukovodstvo ima u odlučivanju o visini plate je nizak.
- Strukture koje treba da obezbede primenu zajedničkih standarda upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi postoje, a tela koja obezbeđuju primenu zajedničkih standarda imaju odgovarajuće kapacitete i ovlašćenja.

### 1.3. Sadržaj međunarodnih standarda

#### 1.3.1. Zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika

Radi obezbeđenja stabilnosti, nepristrasnosti i integriteta rada državnih službenika potrebno je da pravni položaj zaposlenih u državnoj upravi bude uređen zakonom. Posebna pažnja trebalo bi da bude posvećena kvalitetu usvojenih zakona, kao i njihovoj implementaciji. Veliki broj novih država članica EU i zemalja u regionu vrlo često je u poslednje dve decenije menjao svoje službeničko zakonodavstvo, što se negativno odrazilo na stabilnost položaja službenika. Zbog toga se preporučuje da zakoni o državnim službenicima ne budu previše detaljni, već da sadrže samo osnovne odredbe, koje bi bile detaljnije razrađene u podzakonskim aktima. Na ovaj način smanjila bi se hiperregulacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Upravljanje ljudskim resursima na osnovu zakonskih odredbi široko je prihvaćeno kako od strane državnih službenika u novim zemljama članicama, tako i u zemljama koje su (potencijalni) kandidati za članstvo u EU.

<sup>18</sup> SIGMA/OECD, "Structural Elements for Improving Horizontal Public Governance Systems in EU Candidate States: SIGMA Assessment Baselines", 2009.

Opšti propisi kojima se regulišu prava i obaveze državnih službenika, uključujući i sistem plata (zakoni o državnim službenicima i platama državnih službenika), treba da se primenjuju i na sva civilna lica zaposlena u ministarstvima odbrane i službama bezbednosti. Postojanje izuzetaka od ovog pravila, kojima se izbegava službenički režim za civilna lica, najčešće ukazuje na postojanje netransparentnog, zatvorenog sistema upravljanja ljudskim resursima, koji je podložan političkim pritiscima i korupciji.

### 1.3.2. Obaveznost javnog konkursa i pisanih ispita

Zapošljavanje putem javnog konkursa osnovni je standard službeničkog sistema zasnovanog na principu meritornosti. Sprovođenjem javnog konkursa daje se pravo svim građanima na jednak pristup državnoj upravi, koji je garantovan i ustavnim odredbama mnogih evropskih zemalja. Javni konkurs takođe pruža mogućnost pronalazjenja najboljih kandidata koji traže posao na tržištu rada. Konkursnu proceduru trebalo bi da sprovode konkursne komisije koje su u radu nezavisne od bilo kakvog političkog uticaja. Radi ostvarenja transparentnosti i objektivnosti konkursne procedure prednost treba dati pisanim ispitima u odnosu na intervju, kod kojih postoji veći stepen diskrecije konkursne komisije u oceni znanja i veština prijavljenih kandidata. Pisani ispiti takođe su od ključnog značaja za pravilno testiranje znanja i veština kandidata (sposobnosti pisanja, organizovanja ideja i argumentacije, itd).

Da bi se obezbedila zaštita prava svih učesnika konkursa, rezultati konkursne procedure trebalo bi da budu predmet žalbe pred drugostepenim organom uprave (obično komisijom za žalbe), kao i pred nadležnim sudom (najčešće upravni sud).

### 1.3.3. Smanjenje politizacije

Iako depolitizacija već dugo važi za jedan od osnovnih principa upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, iskustva novih država članica Evropske unije i zemalja u regionu pokazala su da je ovaj ideal veoma teško postići u praksi. Ne treba zaboraviti ni da je politizacija zastupljena i u mnogim starim državama članicama EU. Usporedno iskustvo pokazalo je da postizanje uspeha u ovom segmentu 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.<sup>19</sup> Kako je najveći broj zemalja u regionu još daleko od uspostavljanja ovog političkog

<sup>19</sup> The World Bank, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, DC, 2003.

konsenzusa, čini se da je trenutno najbolje rešenje prihvatanje realnosti i određenog nivoa politizacije, pre nego insistiranje na potpunoj i sveobuhvatnoj depolitizaciji, što neće dati željene rezultate.

Iz tih razloga SIGMA predlaže da standardi za depolitizaciju budu svedeni na manji broj i da budu precizno definisani, bez nerealnih očekivanja. Preporuka je da se najpre uspostavi jasna razlika između političkih pozicija i službeničkih radnih mesta.<sup>20</sup> Broj političkih pozicija trebalo bi svesti na minimum. Mandat lica koja obavljaju političke funkcije (ministar, državni sekretar) trebalo bi da bude vezan za mandat vlade, dok bi državni službenici imali pravo na zasnivanje stalnog radnog odnosa. Državni službenici na rukovodećim radnim mestima, zbog svog specifičnog položaja između upravne i političke sfere, mogu imati i poseban status i biti imenovani na dužnost u određenom vremenskom periodu (obično od pet do sedam godina, kako se njihov mandat ne bi poklapao sa mandatom vlade). Trebalo bi staviti naglasak na propisivanje određenih uslova za zasnivanje radnog odnosa na svim službeničkim radnim mestima (obrazovne kvalifikacije i radno iskustvo), uključujući i rukovodeća radna mesta, kao i transparentnost u procesu selekcije u cilju smanjenja najočiglednijih oblika politizacije.

Radi smanjenja politizacije takođe se preporučuje uvođenje odredbi o nepristrasnosti državnih službenika. Državni službenik trebalo bi da ima zakonsku obavezu da postupa u skladu sa propisima, nepristrasno i politički neutralno. Trebalo bi takođe predvideti i zabranu državnom službeniku da izražava i zastupa svoja politička uverenja.

#### 1.3.4. Stabilnost državne uprave

Stabilnost zaposlenja u državnoj upravi predstavlja preduslov za profesionalizaciju i uspostavljanje sistema zasluga. Stabilnost se pre svega postiže jasno definisanim pravilima za prestanak radnog odnosa, kao što su: 1) penzionisanje; 2) protek vremena na koje je lice postavljeno (ukoliko se radi o postavljenju na određeni period); 3) podnošenje ostavke; 4) ukidanje radnog mesta zbog reorganizacije organa; 5) slučajevi razrešenja, koji moraju biti takođe regulisani zakonom (kao npr. osuda na kaznu zatvora u određenom trajanju i sl.). Ako se odluke o prestanku radnog odnosa mogu doneti lako, atraktivnost posla se smanjuje i odvraća potencijalne dobre kandidate od traženja posla u državnoj upravi.

<sup>20</sup> OECD, *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper: No. 27, 2004, OECD publishing.

### 1.3.5. Predvidljiv i transparentan sistem plata

Izuzetno je važno da struktura plata bude predvidljiva i transparentna i da ne zavisi u velikoj meri od diskrecione odluke rukovodioca. Zbog toga je ključni evropski princip pri utvrđivanju sistema plata u javnoj upravi da osnovna plata predstavlja glavni element ukupne plate, tako da čini najmanje 80 do 90 odsto ukupne plate.<sup>21</sup> To znači da je potrebno ograničiti dodatna primanja koja zavise od diskrecione ocene rukovodilaca, što doprinosi transparentnosti sistema i predvidivosti nivoa fonda zarada.<sup>22</sup> Važno je, međutim, napomenuti da u većini evropskih sistema postoji i izgrađen sistem ocene rezultata rada službenika na osnovu kojeg službenici dobijaju varijabilni deo plate (bonuse), ali samo u iznosu od 10 odsto ukupne plate do maksimalnih 20 odsto za rukovodeće pozicije.<sup>23</sup> Uobičajeno je da se bonusi isplaćuju na godišnjem nivou, uzimajući u obzir rezultate rada ostvarene tokom cele prethodne godine.

Beneficije u dobrima i uslugama (npr. dodela stanova, korišćenje mobilnih telefona, službenih automobila) nisu uobičajene. Smatra se da je skupo administrirati i obezbeđivati takvu vrstu beneficija, kao i da takve beneficije mogu da utiču na pogoršanje odnosa među zaposlenima. U takvim situacijama neki državni službenici mogu imati veću korist u odnosu na druge službenike, kojima beneficije takve vrste nisu potrebne ili važne.

## 2. UPOREDNOPRAVNA ANALIZA SISTEMA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U ZEMLJAMA U REGIONU

### 2.1. Zakonsko regulisanje pravnog položaja državnih službenika

U prethodne dve dekade sve zemlje u regionu donele su zakone kojima se reguliše pravni položaj državnih službenika, koji su bili predmet čestih izmena i dopuna. Republika Crna Gora donela je prvi Zakon o državnim službenicima još 1991. godine,<sup>24</sup> koji je prestao da važi donošenjem novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima 2004. godine.<sup>25</sup> Samo četiri godine kasnije, donet je novi Zakon

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

<sup>22</sup> G. Reid, J. Orac, *Human Resource Management Issues in ECA Countries*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%201/PublicEmployPayIssuesECA.pdf>.

<sup>23</sup> OECD, „The State of Public Service, Preliminary findings based on a first analysis of the results of the 2006 surveys on Strategic Human Resource Management and Comparison of Employment in the Public Domain, Paper for discussion at the Public Employment and Management Working Party (PEMWP)”, 2006, 78.

<sup>24</sup> Zakon o državnim službenicima, *Službeni list RCG*, br. 45/91.

<sup>25</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Službeni list RCG*, br. 27/04.

o državnim službenicima,<sup>26</sup> a 2011. i najnoviji Zakon koji je stupio na snagu u januaru 2013.<sup>27</sup> Slično tome, Republika Hrvatska donela je prvi Zakon o državnim službenicima još 1994. godine,<sup>28</sup> koji je zamenjen najpre Zakonom o državnim službenicima iz 2001,<sup>29</sup> a zatim Zakonom o državnim službenicima iz 2005, koji je još uvek na snazi.<sup>30</sup> Bugarska je usvojila Zakon o državnim službenicima 1999,<sup>31</sup> koji je doživeo 32 izmene i dopune do 2012,<sup>32</sup> što znači da je bio menjan i dopunjavan dva do tri puta godišnje. Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija usvojila je Zakon o državnim službenicima još 2000. godine,<sup>33</sup> koji je i dalje na snazi, ali je u toku prethodne dve dekade bio predmet 17 izmena i dopuna. Na državnom nivou Bosne i Hercegovine Zakon o državnim službenicima donet je 2002. i do sada je bio predmet 11 izmena i dopuna.<sup>34</sup> Nakon zastarelog Zakona o radnim odnosima u državnim organima iz 1991, koji je delimično regulisao pitanje službeničkih odnosa, Republika Srbija donela je savremeni Zakon o državnim službenicima 2005. godine,<sup>35</sup> koji je do sada bio menjan i dopunjavan šest puta. Kosovo je usvojilo Zakon o državnim službenicima 2010. godine, koji je zbog zastoja u donošenju podzakonskih propisa počeo da se primenjuje tek 2012. godine.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Sl. list Crne Gore*, br. 39/2011, od 04.08.2011.

<sup>28</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, *Narodne novine*, 74/1994.

<sup>29</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, 27/01. Zakon se primenjivao od 30. marta 2001. do 1. januara 2006. Odredbe koje se odnose na plate službenika i nameštenika primenjuju se i danas jer u međuvremenu nije donet poseban zakon o platama službenika.

<sup>30</sup> Zakon o državnim službenicima, *Narodne novine* br. 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12

<sup>31</sup> Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik*, br. 67 od 27. jula 1999.

<sup>32</sup> Brojne izmene i dopune bugarskog Zakona o državnim službenicima objavljene su u sledećim *Službenim glasnicima Republike Bugarske*: br. 1 od 04.01.2000; br. 25 od 16.03.2001; br. 99 od 20.11.2001; br. 110 od 21.12.2011; br. 45 od 30.04.2002; br. 95 od 28.10.2003; br. 70 od 10.08.2004; br. 19 od 01.05.2005; br. 24 od 21.03.2006; br. 30 od 11.04.2006; br. 102 od 19.12.2006; br. 59 od 20.07.2007; br. 64 od 07.08.2007; br. 43 od 29.04.2008; br. 94 od 31.10.2008; br. 108 od 19.12.2008; br. 35 od 12.05.2009; br. 42 od 05.06.2009; br. 74 od 15.09.2009; br. 103 od 29.12.2009; br. 15 od 23.02.2010; br. 46 od 18.06.2010; br. 58 od 30.07.2010; br. 77 od 01.10.2010; br. 91 od 19.11.2010; br. 97 od 10.12.2010; br. 1 od 04.01.2011; br. 18 od 01.03.2011; br. 100 od 20.12.2011; br. 15 od 21.2.2012; br.20 od 09.03.2012; br. 38 od 18.05.2012; br. 82 od 26.10.2012.

<sup>33</sup> 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.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, *Narodne novine*, 074/1994.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, 27/01. Zakon se primenjivao od 30. marta 2001. do 1. januara 2006. Odredbe toga zakona koje se odnose na plate službenika i nameštenika primenjuju se i danas jer u međuvremenu nije donet poseban zakon o platama službenika.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

Česte izmene službeničkog zakonodavstva negativno se odražavaju na pravnu sigurnost državnih službenika i dovode do problema u implementaciji propisa. Cilj službeničkog zakonodavstva jeste da obezbedi stabilnost pravnog položaja državnih službenika, a njegove česte izmene i dopune potpuno su suprotne svojoj svrsi. U praksi se dešava da rukovodioci ignorišu postojeće propise očekujući da će sledeće izmene zakonodavstva rešiti postojeće probleme.<sup>36</sup>

Jedan od razloga za česte promene sigurno je i veoma detaljno zakonsko regulisanje statusa državnih službenika u zemljama regiona. Da bi se ovakav problem izbegao u budućnosti predlaže se da se prilikom donošenja novog službeničkog zakonodavstva ne unosi veliki broj detalja, a da se zadrže samo osnovne odredbe, koje bi bile detaljnije razrađene u podzakonskim aktima. Na ovaj način smanjile bi se hiperregulacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi i pojačana politizacija pitanja upravljanja ljudskim resursima, koja je delimično proistekla i iz čestih izmena Zakona o državnim službenicima.

## 2.2. Procedure zapošljavanja

### 2.2.1. Zapošljavanje vojnih i civilnih lica u oružanim snagama

Postupak zapošljavanja lica na službi u vojsci, kao i drugi aspekti upravljanja ljudskim resursima u oružanim snagama, regulisan je posebnim zakonima koji se odnose na status zaposlenih u vojsci (najčešće zakonom o oružanim snagama). Profesionalni vojnici angažovani su najčešće po ugovoru i mogu im biti ponuđeni ubrzani programi napredovanja u karijeri, s obzirom na to da je vojna služba ograničena godinama života. Što se tiče viših činova, postoje dva ključna načina regrutovanja: a) automatsko dobijanje čina po završetku vojnog obrazovanja, i b) interni ili javni konkurs za dobijanje oficirskog čina. Interni i javni konkurs sprovodi ministarstvo odbrane, zbog specifičnosti službe u oružanim snagama. Osnovni zahtevi koje vojna lica moraju da ispune za prijem u vojnu službu (kao što su državljanstvo, godine života, fizička kondicija) utvrđeni su obično zakonom o vojsci, dok su procedura zapošljavanja i načini izbora kandidata regulisani podzakonskim propisima (pravilnicima ministarstva odbrane), koji najčešće nisu javno dostupni.

Srbija i Hrvatska, međutim, dozvoljavaju i određene izuzetke od osnovnih načina zapošljavanja vojnih i civilnih lica u oružanim snagama. Naime, Zakon o Vojsci Srbije pruža mogućnost za prijem u civilnu službu u oružanim snagama bez

<sup>36</sup> Takva je situacija nastala na primer u Republici Srbiji gde je Zakon o državnim službenicima bio menjan u nekoliko navrata da bi se produžio rok za popunjavanje rukovodećih radnih mesta na osnovu konkursa. Iako je poslednji rok za popunjavanje rukovodećih radnih mesta istekao krajem 2010. godine, sva mesta još nisu popunjena jer se, između ostalog, očekivala nova promena zakonodavstva koja bi to dozvolila.

javnog konkursa „ukoliko potrebe službe to zahtevaju”.<sup>37</sup> Ovaj izuzetak daje širok prostor za manevrisanje Ministarstvu odbrane da primi u službu u oružanim snagama civilna lica bez raspisivanja konkursa, što je u suprotnosti sa principom meritornosti. Ta lica mogu naknadno biti prevedena relativno lako i bez konkursa na vojnu ili na civilnu službu u Ministarstvu odbrane, u skladu sa odredbama Uredbe o prijemu na službu u Vojsku Srbije i Ministarstvo odbrane Srbije bez javnog konkursa.<sup>38</sup> Slično tome, član 21 Zakona o službi u oružanim snagama Republike Hrvatske propisuje da u cilju obavljanja dužnosti koje su od posebnog značaja za odbranu, ministar odbrane može izuzetno zaposliti lice sa statusom vojnog lica ili civilnog činovnika bez javnog konkursa. Taj izuzetak, takođe, daje značajno diskreciono pravo ministru da po sopstvenom nahođenju zapošljava lica u oružanim snagama.

### 2.2.2. Zapošljavanje civilnih lica u ministarstvu odbrane

Što se tiče civilnih lica u ministarstvima odbrane, njihov status regulisan je zakonima o državnim službenicima, kojima je utvrđen niz standarda koji treba da osiguraju zapošljavanje u skladu sa principom meritornosti. Obavezni interni ili javni konkursi za prijem u državnu upravu predstavljaju standard koji su prihvatile sve zemlje u regionu. Smatra se da je konkurs garancija primene principa meritornosti i ključni element za ograničavanje političke diskrecije u procesu zapošljavanja.

Još jedna garancija primene principa meritornosti je i profesionalna i nepristrasna konkursna komisija, čiji sastav se razlikuje od zemlje do zemlje. U Bosni i Hercegovini, na državnom nivou, postupak sprovodi petočlana konkursna komisija – dva člana predlaže institucija koja popunjava slobodna radna mesta, a tri člana imenuje Agencija za državnu službu sa svoje liste eksperata.<sup>39</sup> Slično je i u Crnoj Gori, gde procedure izbora kandidata sprovodi komisija sastavljena od jednog predstavnika Uprave za kadrove, jednog predstavnika državnog organa koji zapošljava kandidata i stručnog evaluatora za određene veštine, tj. nezavisnog eksperta angažovanog putem konkursa.<sup>40</sup> Zajedničko ovim dvema zemljama je to što komisiju čini manji broj državnih službenika iz organa u kojem se popunjavaju slobodna radna mesta, i veći broj (barem formalno) nepristrasnih lica, kao što su predstavnici nezavisnih organa za upravljanje ljudskim resursima i nezavisni eksperti. To bi trebalo da smanji potencijalni politički uticaj na proces izbora kandidata. Zakonodavstvo Srbije i Kosova predviđa sličan sastav komisije, ali samo za izbor

<sup>37</sup> Čl. 45 i čl. 120 i 121 Zakona o Vojski Srbije.

<sup>38</sup> Uredba o prijemu na službu u Vojsku Srbije i Ministarstvo odbrane bez javnog konkursa, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 3 od 16. januara 2012. godine.

<sup>39</sup> Čl. 24, st. 2 Zakona o državnim službenicima, *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>40</sup> Čl. 42, st. 2 Zakon o državnim službenicima, *Sl. list Crne Gore*, br. 39–2011, od 04. avgusta 2011.

kandidata za najviše funkcije u državnoj upravi.<sup>41</sup> Konkursne komisije za izbor ostalih državnih službenika u Bugarskoj, Makedoniji, Srbiji, Hrvatskoj i na Kosovu sastoje se uglavnom od službenika iz organa u kojem se sprovodi konkurs, što pokazuje veći stepen decentralizacije u procesu zapošljavanja i otvara prostor za potencijalni veći politički uticaj na izbor kandidata.

Nadalje, sve zemlje u regionu prihvatile su testiranje kandidata kao osnov za donošenje odluke o zapošljavanju, ali se razlikuju po tome da li predviđaju obavezne pisane ispite. Dok neke od zemalja predviđaju gotovo identične procedure zapošljavanja za najviše funkcije i za ostala radna mesta, druge imaju posebne procedure za različite kategorije državnih službenika koje u različitoj meri odražavaju princip meritornosti.

Pored toga, interesantno je napomenuti i da je većina zemalja u regionu ostavila određeni stepen diskrecije u završnoj fazi procesa zapošljavanja rukovodstvu organa u kojem se popunjavaju slobodna radna mesta. Naime, prilično često, ministar ili sekretar ima pravo da izabere jednog kandidata sa uže liste najbolje rangiranih kandidata koju sastavlja konkursna komisija, umesto da ima obavezu da zaposli najbolje rangiranog kandidata. Time se u značajnoj meri ograničava primena principa meritornosti u praksi.

Može se tvrditi da propisi na državnom nivou Bosne i Hercegovine, Bugarske i Kosova daju najbolje garancije za primenu principa meritornosti u proceduri zapošljavanja, budući da sve tri zemlje predviđaju pismene ispite i intervju kao obavezne instrumente za selekciju kandidata.<sup>42</sup> U Bosni i Hercegovini, za nerukovodeća radna mesta, Agencija za državnu službu automatski bira najbolje rangirane kandidate na osnovu rezultata postignutih u procesu selekcije. Međutim, u Zakonu o državnoj službi stavljen je snažan naglasak na jednaku etničku zastupljenost u procesu selekcije, što podriva sistem meritornosti, jer se jasno favorizuju tri najveće etničke grupe, na uštrb nacionalnih manjina i kvalitet kandidata koji učestvuju u postupku selekcije.<sup>43</sup> U Bugarskoj se izbor najbolje rangiranog kandidata vrši nakon detaljne procedure utvrđene u Vladinoj naredbi.<sup>44</sup> Na Kosovu Uredba br. 02/2010 sadrži vrlo detaljna pravila za sprovođenje pismenih ispita i intervjuja i način selekcije koju vrši izborna

<sup>41</sup> Čl. 68 Zakona o državnim službenicima Srbije; čl. 15, st. 2 kosovskog Zakona o državnim službenicima br. 03/L-149.

<sup>42</sup> Čl. 32 Uredbe br. 02/2010 o procedurama zapošljavanja u državnoj službi, Kosovo; čl. 24 i 25 Naredbe o sprovođenju konkursa za državnu službu, Republika Bugarska (*Наредба за провеждане на конкурсите за државни служители*), usvojene 16. januara 2004. godine, *Službeni glasnik* br. 6 od 23. januara 2004; br. 83 od 18. oktobra 2005; br. 46 od 6. juna 2006; br. 84 od 19. oktobra 2007; br. 92 od 24. oktobra 2008; br. 5 od 20. januara 2009; br. 16 od 27. februara 2009; br. 18 od 10. marta 2009; br. 42 od 5. juna 2009; br. 47 od 21. juna 2011; br. 106 od 30. decembra 2011; br. 95 od 2. decembra 2011; br. 106 od 30. decembra 2011; br. 7 od 24. januara 2012; br. 21 od 13. marta 2012; br. 49 od 29. juna 2012. godine.

<sup>43</sup> SIGMA, *Assessment Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD.

<sup>44</sup> Naredba o sprovođenju konkursa za državnu službu, Republika Bugarska (*Наредба за провеждане на конкурсите за државни служители*).

komisija. Ne postoji diskreciono pravo rukovodstva u procesu izbora kandidata – kandidat koji osvoji najveći broj bodovana na pismenom i usmenom ispitu dobija zaposlenje u državnoj upravi.<sup>45</sup> Dodatna garancija da se izbor kandidata zasniva na principu meritornosti je i to da najbolje rangirani kandidat mora da osvoji najmanje šezdeset odsto od maksimalnog broja bodova.<sup>46</sup>

U Makedoniji pismeni ispiti i intervjui predstavljaju obavezni deo procedure prijema u službu, s tim da rukovodilac državnog organa ima određeni stepen diskrecije u vezi sa konačnim izborom kandidata.<sup>47</sup> Svi kandidati moraju prvo da polože stručni pismeni ispit, koji se sastoji iz opšteg i stručnog dela.<sup>48</sup> Izborna komisija (sastavljena od dva predstavnika organa u kojem se bira državni službenik i jednog predstavnika Agencije za državnu službu) zatim održava intervju sa pet najuspešnijih kandidata koji su položili državni ispit za dobijanje licence.<sup>49</sup> Na osnovu rezultata pismenog ispita i intervjuja, Komisija predlaže rukovodstvu organa u kojem se sprovodi proces izbora listu kandidata koji su ušli u uži izbor na kojoj se nalaze tri najuspešnija. Sekretar organa dužan je da izabere jednog kandidata sa liste kandidata koji su ušli u uži izbor u roku od tri dana od dostavljanja liste.<sup>50</sup> Međutim, ukoliko sekretar ne izabere nijednog kandidata, u roku od narednih šest meseci nije dozvoljeno pokretanje nove procedure za izbor državnih službenika.<sup>51</sup> Obaveza održavanja pismenog ispita i ograničenje diskrecije u konačnom izboru (na jednog od tri najbolje rangirana kandidata) obezbeđuje umeren stepen primene principa meritornosti.

U Crnoj Gori novi Zakon o državnim službenicima (koji je stupio na snagu 2013. godine) daje dobru osnovu za primenu principa meritornosti, budući da uvodi određene novine u proceduru selekcije. Ocenjivanje sposobnosti kandidata vrši se na osnovu pismenog ispita i intervjuja, ali može da se vrši i na neki drugi odgovarajući način.<sup>52</sup> Komisija vrednuje kandidate na osnovu testa sposobnosti i na osnovu informacija o profesionalnim i radnim kvalitetima kandidata, koje se dobijaju od ranijih poslodavaca (ukoliko kandidat ima prethodno radno iskustvo), kao i na osnovu prosečne ocene i dužine studiranja.<sup>53</sup> Takav način selekcije predstavlja novinu u regionu. Komisija izrađuje izveštaj na osnovu kojeg se sastavlja lista kandidata koji su ušli u uži izbor, koja se zatim dostavlja rukovodiocu organa državne uprave.<sup>54</sup>

<sup>45</sup> Čl. 40 Uredbe br. 02/2010 o procedurama zapošljavanja u državnoj službi.

<sup>46</sup> Čl. 40, st. 3, Uredbe br. 02/2010 o procedurama zapošljavanja u državnoj službi.

<sup>47</sup> Čl. 14, st. 5 Zakona o državnim službenicima Makedonije, *Службен весник на РМ*, br. 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>48</sup> Čl. 16, st. 3, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

<sup>49</sup> Čl. 17, st. 3, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

<sup>50</sup> Čl. 17 i čl. 17a, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

<sup>51</sup> Čl. 17a, st. 6, Zakona o državnim službenicima Makedonije.

<sup>52</sup> Čl. 42, st. 4 Zakona o državnim službenicima i nameštenicima Crne Gore.

<sup>53</sup> Čl. 43, st. 1 Zakona o državnim službenicima Crne Gore.

<sup>54</sup> Čl. 44, st. 1 Zakona o državnim službenicima Crne Gore.

Na listi se nalazi pet najbolje rangiranih kandidata. Rukovodilac organa državne uprave po pravilu imenuje najbolje rangiranog kandidata. U izuzetnim prilikama, međutim, nakon što je održao razgovore sa svim kandidatima koji su ušli u uži izbor, rukovodilac organa može da izabere drugog kandidata sa liste onih koji su ušli u uži izbor, pri čemu je dužan da u prilogu odluke obrazloži razloge za takvo njeno donošenje.<sup>55</sup> Predviđeni izuzeci od obaveznog pismenog ispita i pravo rukovodioca državnog organa da izabere bilo kojeg kandidata sa šire liste predstavljaju razloge za zabrinutost u pogledu primene principa meritornosti.

Iako su u Hrvatskoj pismeni ispiti u procesu izbora kandidata obavezni, postoji visok stepen diskrecije u završnoj fazi procesa selekcije. Zakon o državnoj službi zahteva upotrebu pismenih ispita i sprovođenje intervjua za sve kandidate za prijem u državnu službu.<sup>56</sup> Na osnovu tih rezultata Komisija sastavlja listu od deset najbolje rangiranih kandidata.<sup>57</sup> Ministar, odnosno drugo ovlašćeno lice, ima prvo da izabere bilo kojeg od deset kandidata, pri čemu je obavezan da obrazloži razloge za donošenje takve odluke.<sup>58</sup> Mogućnost izbora između deset najbolje rangiranih ukazuje na visok stepen političke diskrecije u procesu izbora kandidata.

U Srbiji zakonski okvir ne pruža dovoljne garancije za zapošljavanje na osnovu principa zasluga. Prvo, pismeni ispit nije obavezan u procesu izbora kandidata, već se mogu koristiti drugi načini provere sposobnosti kao što su intervjui, simulacije i slično.<sup>59</sup> Nakon sprovođenja pismenog ispita, kandidati koji su osvojili najveći broj bodova pozivaju se na razgovor. Nakon celokupne provere podataka o školskoj spremi, znanjima i veštinama odabranih kandidata, do kojih se došlo putem pisanih ispita i/ili razgovora i drugih metoda selekcije, konkursna komisija predlaže rukovodiocu državnog organa užu listu od najviše tri kandidata.<sup>60</sup> Rukovodilac državnog organa dužan je da izabere jednog od kandidata sa liste<sup>61</sup> bez mogućnosti poništavanja postojećeg i pokretanja novog konkursa. Međutim, činjenica da pismeni ispit nije obavezan i da rukovodilac organa bira jednog od tri najbolje rangirana kandidata bez obzira na rezultat koji je kandidat ostvario na ispitu, a takođe i bez obaveze da obrazloži razloge za takav izbor, ne ukazuje na to da postoje adekvatne garancije primene principa meritornosti.

<sup>55</sup> Čl. 45, st. 2 i 3 Zakona o državnim službenicima Crne Gore.

<sup>56</sup> Čl. 50a Zakona o državnoj službi, Republika Hrvatska.

<sup>57</sup> Čl. 51, st. 2 Zakona o državnoj službi, Republika Hrvatska.

<sup>58</sup> Čl. 51, st. 2 Zakona o državnoj službi, Republika Hrvatska.

<sup>59</sup> Čl. 56 Zakona o državnim službenicima, Republika Srbija.

<sup>60</sup> Čl. 57 Zakona o državnim službenicima, Republika Srbija; čl. 16 Pravilnika o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, *Službeni list RS*, br. 64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/201.

<sup>61</sup> Čl. 57, st. 2 Zakona o državnim službenicima, Republika Srbija.

### 2.2.3. Zapošljavanje rukovodećih državnih službenika

Dok je u nekim zemljama koje su obuhvaćene analizom proces zapošljavanja rukovodećih i nerukovodećih državnih službenika isti (Bugarska, Makedonija), u većini zemalja (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo i Srbija) postupak izbora rukovodećih državnih službenika jednostavniji je od postupka izbora državnih službenika na nižim pozicijama i podrazumeva veći stepen političke diskrecije u izboru kandidata. U nekim zemljama nije obavezan ni pismeni ispit za proveru znanja kandidata, već je dovoljan samo razgovor sa kandidatom. Zbog toga se čini da je u većini zemalja u regionu lakše biti imenovan na najvišu funkciju u službeničkom sistemu nego izabran na konkursu za pripravnike u državnoj upravi,<sup>62</sup> koji često podrazumeva sveobuhvatnu proveru znanja i veština u različitim oblastima rada državne uprave.

Iako u Bosni i Hercegovini postupak izbora rukovodećih državnih službenika podrazumeva i pismene ispite, stepen političke diskrecije u izboru kandidata veći je nego u slučaju ostalih državnih službenika. Broj pitanja na pismenom ispitu dvostruko je veći nego na konkursima za niža radna mesta.<sup>63</sup> Međutim, za razliku od postupka izbora za niža radna mesta gde Agencija za državnu službu automatski vrši izbor najboljeg kandidata, kod izbora rukovodećih službenika komisija rukovodstvu organa koji vrši izbor predlaže listu svih kandidata koji su uspešno položili testove, koja prethodno samo treba da bude odobrena od strane Agencije za državnu službu. Rukovodstvo nadležnog organa ima pravo da izabere bilo kojeg kandidata sa liste kandidata koji su ušli u uži izbor,<sup>64</sup> čime se rukovodstvu nadležnog organa daje visok stepen diskrecije u postupku izbora. Ako rukovodstvo organa ne izabere nijednog kandidata u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije i uže liste uspešnih kandidata, Agencija imenuje najuspešnijeg kandidata po službenoj dužnosti.<sup>65</sup>

U Srbiji se u postupku izbora službenika na položaju, pismeni ispiti koriste samo za proveru sposobnosti, dok se znanje ocenjuje isključivo u toku razgovora. Provera logičkog i analitičkog rezonovanja, organizacionih i upravljačkih sposobnosti vrši se na početku izbornog postupka na osnovu standardizovanih psiholoških

<sup>62</sup> J. Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in Western Balkans*, SIGMA paper No. 48, GOV/SIGMA (2012)1.

<sup>63</sup> Čl. 15, st. 4 Pravilnika o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u službu, *Službenik glasnik BiH*, br. 27/08, 56/09, 54/10.

<sup>64</sup> Čl. 28, st. 2 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Ova procedura razlikuje se od postupka koji se primenjuje za državne službenike na ostalim pozicijama kada Agencija za državnu službu imenuje državnog službenika na osnovu rezultata ostvarenih u izbornom postupku. V. čl. 28, st. 1 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

<sup>65</sup> Čl. 28, st. 3 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.

testova.<sup>66</sup> Međutim, znanja i stručna osposobljenost kandidata ocenjuju se samo u toku razgovora.<sup>67</sup> U završnoj fazi, slično kao u Bosni i Hercegovini, uža lista najbolje rangiranih kandidata podnosi se rukovodiocu organa, koji ima pravo da sa nje izabere jednog od kandidata. Rukovodilac organa, međutim, nije obavezan da i izabere jednog od predloženih kandidata, s tim što mora da obrazloži takvu odluku Visokom službeničkom savetu i Upravi za kadrove.<sup>68</sup> Slično tome, na Kosovu posebna izborna komisija predlaže ministru tri najbolje rangirana kandidata za rukovodeće pozicije u državnoj službi, a ministar slobodno odlučuje o izboru jednog od predloženih kandidata.

U Crnoj Gori je Zakonom o državnim službenicima propisano da se provera sposobnosti rukovodećih državnih službenika vrši samo na osnovu strukturisanih usmenih intervjuja.<sup>69</sup> Slično izbornom postupku za ostale državne službenike, izborna komisija predlaže listu od pet kandidata ministru, koji zatim, po pravilu, predlaže Vladi radi imenovanja najbolje rangiranog kandidata. Međutim, ministar ima mogućnost da izabere i nekog drugog kandidata sa liste, ali to mora da obrazloži u pisanom obliku. Na taj način ministru je ostavljena široka diskrecija da odlučuje o svojim najbližim saradnicima.

Najzad, procedura izbora za najviše pozicije u Hrvatskoj mnogo je jednostavnija nego za ostale državne službenike. Izbor vrši komisija koju imenuje ministar, odnosno rukovodilac upravne organizacije koja popunjava najviše pozicije, i u čijem je sastavu obavezni predstavnik državnog organa odgovornog za službenička pitanja.<sup>70</sup> Međutim, izborni postupak svodi se na formalnu proveru informacija u formularu i na razgovor sa kandidatima, na osnovu kojih rukovodilac organa predlaže Vladi imenovanje rukovodećeg državnog službenika.<sup>71</sup> Pored toga, rukovodeći državni službenici podležu i bezbednosnoj proveru, koja se vrši u skladu sa posebnim propisima.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Čl. 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>67</sup> Čl. 20 Pravilnika.

<sup>68</sup> Čl. 71, st. 2 Zakona o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

<sup>69</sup> Čl. 53, st. 5 Zakona o državnim službenicima i nameštenicima, *Službeni list CG*, br. 39/2011.

<sup>70</sup> Čl. 26 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 74/10, 142/11, 53/12.

<sup>71</sup> Čl. 27 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 74/10, 142/11, 53/12.

<sup>72</sup> Čl. 28 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 74/10, 142/11, 53/12.

#### 2.2.4. Pravna zaštita kandidata u proceduri zapošljavanja

Sve zemlje pružaju pravnu zaštitu kandidatima koji nisu zadovoljni rezultatima konkursa, obično preko specijalizovanih žalbenih komisija koje imaju određeni stepen samostalnosti i koje su ovlašćene da odlučuju o povredama prava državnih službenika. Na primer, u Hrvatskoj je drugostepeni organ koji odlučuje po žalbama kandidata u drugostepenom postupku Odbor za državnu službu;<sup>73</sup> u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori – Komisija za žalbe;<sup>74</sup> na Kosovu – Komisija za rešavanje sporova i žalbi. Izuzetak od ovog pravila čine Makedonija i Bugarska. U Makedoniji je Agencija za državnu upravu, koja takođe ima ovlašćenje da kreira politiku, odgovorna za odlučivanje o žalbama. U Bugarskoj kandidati koji nisu zadovoljni rezultatima mogu da ulože prigovor nadležnoj izbornoj komisiji,<sup>75</sup> jer izgleda da ne postoji drugostepeni administrativni organ nadležan za odlučivanje o žalbama kandidata. Nezadovoljni kandidati u Bugarskoj imaju i mogućnost da pokrenu upravni spor pred Upravnim sudom.<sup>76</sup>

### 2.3. Smanjenje politizacije

U svim zemljama u regionu pravi se jasna razlika između političkih i službeničkih radnih mesta u državnoj upravi.<sup>77</sup> Mesta ministra, zamenika ministra, kao i savetnika ministra rezervisana su za politički postavljena lica, čiji je mandat u vezi sa mandatom vlade. S druge strane, radna mesta sekretara ministarstva (tajnik ministra u Hrvatskoj, državni sekretar u Makedoniji, sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom u BiH), pomoćnika ministra (državni savetnik u Makedoniji), kao i direktora drugih upravnih organizacija i organa uprave u sastavu ministarstava

<sup>73</sup> Čl. 52, st. 3 i čl. 65 Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske.

<sup>74</sup> Čl. 63 Zakona o državnoj službi Bosne i Hercegovine; čl. 136 Zakona o državnim službenicima Republike Makedonije.

<sup>75</sup> Čl.10 Zakona o državnim službenicima Republike Bugarske.

<sup>76</sup> Čl.124 Zakona o državnim službenicima Republike Bugarske.

<sup>77</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*, br. 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.

i njihovih pomoćnika su najviša službenička radna mesta jer se popunjavaju putem konkursa i uglavnom nisu povezana sa vladinim mandatom.<sup>78</sup>

Drugi važan pravni osnov depolitizacije jeste propisivanje minimalnih formalnih uslova za postavljenje na rukovodeće radno mesto, kao što su stepen stručne spreme 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>79</sup> Slično tome i u Crnoj Gori rukovodeće lice mora imati visoku školsku spremu, najmanje pet godina radnog iskustva i položen stručni ispit.<sup>80</sup> U Bosni i Hercegovini se za rukovodeće pozicije takođe traži univerzitetsko obrazovanje (VII stepen stručne spreme, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa bolonjskog sistema studiranja).<sup>81</sup> Propisivanjem minimalnih uslova u pogledu stepena stručne spreme i radnog iskustva takođe se postavljaju važna ograničenja formalnoj političkoj diskreciji pri postavljanju službenika na rukovodeće radno mesto.

U poslednjih nekoliko godina došlo je, međutim, 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, sadržanih 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

<sup>78</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 doprinese punoj depolitizaciji ovih pozicija. Jedini izuzetak od imenovanja rukovodećeg državnog službenika na neodređeno vreme jeste pozicija sekretara sa posebnim zadatkom, koji se imenuje na period koji nije duži od pet godina. Sekretar sa posebnim zadatkom obično se postavlja na radno mesto direktora nezavisne upravne organizacije i može obavljati tu funkciju maksimalno dva mandata. U Republici Makedoniji rukovodeći državni službenici (osim državnih sekretara) takođe se biraju na neodređeno vreme. Slična je situacija i u Republici Hrvatskoj, gde je dužina imenovanja glavnog tajnika, zamjenika ravnatelja državnog ureda i sl. povezana sa mandatom Vlade, dok se drugi rukovodeći državni službenici (npr. pomoćnici ministra) biraju na neodređeno vreme. V. čl. 34 Zakona o državnim službenicima CG i čl. 34 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; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 150/11, od 22.12.2011.

<sup>79</sup> Čl. 45, st. 2 Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.; V. A. Rabrenović, „Depolitizacija rukovodeće strukture državne uprave Srbije – nemoguća misija?“, *Pravni život*, br. 10/2011, II tom, 307–323.

<sup>80</sup> Čl. 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>81</sup> Čl. 22, st. 1, tač. 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.

rukovodećih pozicija iz službeničkog sistema. U Hrvatskoj, izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2011. godine, radno mesto glavnog tajnika ministarstva (koje odgovara mestu stalnog sekretara Velike Britanije – *Permanent Secretary*), kao i pozicije zamjenika predstojnika državnog ureda i zamjenika predstojnika državne uprave organizacije (koje predstavljaju radna mesta zamenika direktora i zamenika direktora upravne organizacije) prestala su da budu službenička radna mesta u pravom smislu te reči. Naime, izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2011, koji je donet neposredno nakon formiranja nove Vlade Republike Hrvatske u decembru 2011. godine,<sup>82</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 četiri godine, na osnovu javnog konkursa.<sup>83</sup> Čl. 2, st. 2 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima predvideo je takođe 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 dato je 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 depolitizacije 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 kojem se moraju sprovesti konkursi za rukovodeća radna mesta (položaje). Naime, nedugo nakon donošenja Zakona o državnim službenicima, odredbe o depolitizaciji bile su menjane zbog promene političke strukture na vanrednim izborima početkom 2007. godine, a zatim, iz različitih razloga, i narednih godina. Kada je Zakon o državnim službenicima donet 2005. godine, u članu 180 bilo je predviđeno da se do 1. jula 2007, radi postavljenja na položaje sprovedu javni konkursi. Međutim, nakon opštih parlamentarnih izbora početkom 2007. godine, Zakon o državnim službenicima u ovom segmentu menjan je najpre sredinom 2007, zatim i nakon parlamentarnih izbora 2008. i, najzad, krajem 2009. godine.<sup>84</sup> Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2009. rok za popunjavanje položaja produžen je do kraja 2010. godine.<sup>85</sup> Međutim, sve do formiranja nove Vlade polovinom 2012, sva radna mesta položaja još nisu bila popunjena u skladu sa procedurama Zakona o državnim službenicima.

Nakon formiranja nove Vlade Republike Srbije u julu 2012. i donošenja

<sup>82</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 150/11, od 22.12.2011.

<sup>83</sup> Čl. 2, st. 1 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Narodne novine*, br. 150/11, od 22.12.2011.

<sup>84</sup> Zakoni o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.

<sup>85</sup> Čl. 57 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 104/09.

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>86</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 omogućava široko diskreciono ovlašćenje da daju ocenu na osnovu svojih sopstvenih kriterijuma.

Na Kosovu su raniji UMNIK propisi garantovali visok nivo zaštite rukovodećih državnih službenika, tzv. stalnih sekretara. Zakon o državnim službenicima iz 2010. godine je, međutim, sasvim izmenio process selekcije rukovodećih službenika, dajući mnogo veća diskreciona ovlašćenja ministrima i Vladi da mogu da utiču na postupak imenovanja i razrešenja rukovodećih državnih službenika.<sup>87</sup>

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>88</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.

## 2.4. Stabilnost

U svim zemljama obuhvaćenim analizom stabilnost državne službe postiže se prvenstveno pomoću jasno utvrđenih pravila za prestanak radnog odnosa, koja su utvrđena zakonom o državnim službenicima i koja se odnose na: 1) penzionisanje, 2) istek mandata (u slučaju imenovanja na određeni period), 3) ostavke, 4) ukidanje radnog mesta usled reorganizacije organa, 5) razrešenje sa dužnosti, koje je takođe regulisano zakonom (kao što je, na primer, zatvorska kazna određenog trajanja, itd.). Prestanak dužnosti državnih službenika u većini zemalja moguć je i u slučaju dve uzastopne negativne ocene učinka.

<sup>86</sup> Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2012.

<sup>87</sup> D. Doll, F. Korenica, A Rogova, “The Post Independence Civil Service in Kosovo: A Message of Politicisation”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 4, 2012, 665–691.

<sup>88</sup> J. Meyer-Sahling, *ibid.*

## 2.5. Sistemi plata

U većini zemalja obuhvaćenih analizom sistemi plata državnih službenika su reformisani i zasnivaju se generalno na principima transparentnosti i predvidljivosti. Tradicionalni karijerni sistemi zamenjeni su sistemom pozicije, što znači da su platni razredi jasno povezani sa prirodom posla (stepen složenosti, odgovornosti, nezavisnost u radu, itd.), umesto manje-više automatskog napredovanja na osnovu stepena obrazovanja i godina radnog staža. U svim analiziranim zemljama iznos plate državnih službenika izračunava se množenjem koeficijenata utvrđenih u zakonskim i podzakonskim propisima (zakoni ili uredbe o platama državnih službenika) sa osnovicom plate, koja se obično utvrđuje na godišnjem nivou, kako bi se smanjio rizik od visoke inflacije.

Može se tvrditi da su najpredvidljiviji i najtransparentniji sistemi plata državnih službenika uvedeni u Srbiji i u nešto manjoj meri na Kosovu. U Srbiji je jedinstveni sistem plata za trinaest kategorija poslova uveden Zakonom o platama državnih službenika, koji je usvojen 2006. godine,<sup>89</sup> i broj naknada sveden je na najmanju moguću meru. Plate su za pet najviših službeničkih radnih mesta – položaja – fiksne, dok ostali državni službenici imaju mogućnost horizontalnog napredovanja na platnoj skali, koje zavisi od učinka. Horizontalno napredovanje, koje se zasniva na povećanju plate od pet odsto, zavisi od godišnje ocene radnog učinka.<sup>90</sup> Na Kosovu postoji četrnaest platnih razreda i unutar svakog od njih moguća je horizontalna progresija, takođe u zavisnosti od ocene radnog učinka.<sup>91</sup> Međutim, iznos plata za pojedine stepene u platnim razredima nije utvrđen zakonom, već Vladinom uredbom.<sup>92</sup> Zakon takođe predviđa i naknadu za rad u posebnim uslovima, kao i naknadu za posebne uslove i zahteve radnog mesta i tržišta rada, koje su takođe regulisane uredbom Vlade. Iako takve naknade mogu biti opravdane u određenim okolnostima, postoji opasnost da se mogu preterano koristiti u praksi, što je u suprotnosti sa principima predvidljivosti i transparentnosti.

Bosna i Hercegovina uvela je sistem plata sa sedam horizontalnih koraka koji je utvrđen Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2008. godine.<sup>93</sup> Zadržan je, međutim, preveliki broj različitih naknada, zbog čega je sistem plata prilično netransparentan jer daje široku diskreciju rukovodiocima

<sup>89</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 101/2007, 99/2010.

<sup>90</sup> Tako, na primer, državni službenik koji dobije izuzetnu ocenu radnog učinka u dve uzastopne godine može da napreduje dva stepena u horizontalnoj liniji i na taj način dobije povećanje plate od deset odsto. Državni službenik čiji radni učinak je u dve uzastopne godine ocenjen ocenom „izuzetan” ili „izuzetan” i „odličan”, nezavisno od redosleda ocena, biće promovisan za jedan platni stepen, itd.

<sup>91</sup> Unutar tri najviša platna razreda i četrnaest najnižih platnih razreda postoji pet koraka za napredovanje, dok unutar ostalih razreda postoji dvanaest koraka za napredovanje.

<sup>92</sup> Čl. 10 Zakona o platama državnih službenika.

<sup>93</sup> Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik*, br. 50/08.

da utvrde ukupan iznos plate za pojedine državne službenike. Takvo diskreciono odlučivanje o platama doprinosi kulturi u kojoj državni službenici zavise od rukovodilaca, a ne zakonom utvrđenih normi, što podriva princip zakonitosti u upravi.<sup>94</sup> Poslednjim izmenama i dopunama Zakona o platama smanjen je broj naknada,<sup>95</sup> zbog fiskalnih problema, što predstavlja pozitivan pomak. Usled budžetskih ograničenja, horizontalno napredovanje po platnim koracima odlagano je već nekoliko puta i, u skladu sa najnovijim izmenama i dopunama, počće da se sprovodi tek 2016. godine.<sup>96</sup>

U Makedoniji, plata državnog službenika sastoji se od nekoliko komponenti od kojih svaka nosi određeni broj bodova. Prva komponenta je stepen obrazovanja i kreće se od 100 bodova za srednje obrazovanje do 250 bodova za doktorat.<sup>97</sup> Veza između složenosti posla i iznosa plate napravljena je uvođenjem naknada za određena zvanja, pri čemu naknada za svako zvanje zavisi od prirode i obima posla, složenosti i stepena odgovornosti koji podrazumeva dati posao.<sup>98</sup> Pored toga, postoje četiri „horizontalna stepena u karijeri” (A, B, C i D) za svako zvanje, koja se mogu steći po isteku tri godine radnog staža u određenom zvanju, što podrazumeva i karijernu naknadu od pet, deset, petnaest i dvadeset odsto.<sup>99</sup> Uvedeni su i elementi plate zasnovani na učinku kako bi se omogućilo da državni službenici mogu brže da napreduju (godinu dana ranije) ukoliko su ocenjeni najvišom ocenom.<sup>100</sup> Iako je sistem prilično predvidljiv, budući da nema značajnije diskrecije u utvrđivanju iznosa plate, ipak je previše složen i nedovoljno transparentan, zbog velikog broja različitih naknada. Horizontalna progresija ograničena je na samo četiri stepena, što daje male mogućnosti za napredak u karijeri.<sup>101</sup>

Crna Gora je nedavno usvojila novi Zakon o platama državnih službenika i namještenika,<sup>102</sup> koji predviđa fiksni iznos plate za rukovodeće državne službenike i ograničene mogućnosti horizontalne progresije (tri stepena u svakoj kategoriji) za karijerne državne službenike. Zakonom je, međutim, uvedena značajna naknada za obavljanje dužnosti na određenim radnim mestima, koja treba da bude regulisana

<sup>94</sup> SIGMA, *Assessment Bosnia and Herzegovina 2012*, SIGMA/OECD.

<sup>95</sup> U izmenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2012. godine brisane su odredbe koje se odnose na princip fleksibilnosti koji je omogućio nekim državnim činovnicima da dobiju povećanje plata i do 50 odsto, na osnovu odluke ministra. V.: čl. 1, st. 2 i 3 Izmena i dopuna Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik*, br. 50/12.

<sup>96</sup> Čl. 5 Izmena i dopuna Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.

<sup>97</sup> Čl. 35 Zakona o državnoj službi Makedonije.

<sup>98</sup> Čl. 36 Zakona o državnoj službi Makedonije.

<sup>99</sup> Čl. 37 i 38 Zakona o državnoj službi Makedonije.

<sup>100</sup> Nasuprot tome, ukoliko je ocenjen ocenom „nezadovoljava”, državni službenik se „unazađuje” na niži stepen na karijernoj lestvici i dobija nižu karijernu naknadu do sledeće godišnje ocene radnog učinka.

<sup>101</sup> Analytica, *Introducing Career-Based System in Civil Service*, Analytica, April 2008, <http://www.analyticamk.org/files/ReportNo12.pdf>

<sup>102</sup> *Službeni glasnik Republike Makedonije*, br. 14/12, usvojen 7. marta 2012. godine.

uredbom Vlade.<sup>103</sup> Zakon predviđa i mogućnost dodele bonusa u zavisnosti od radnog učinka, a iznos tih bonusa takođe se utvrđuje uredbom Vlade. Interesantno je napomenuti da te dve uredbe nisu lako dostupne (nisu objavljene na sajtu Agencije za državnu službu), što sistem čini netransparentnim i nedovoljno predvidljivim.

U Hrvatskoj, plate državnih službenika regulisane su starim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine.<sup>104</sup> Ovaj zakon je, donošenjem novog Zakona o državnim službenicima 2005. prestao da važi, osim članova 108–112, kojima su regulisane plate. Zakon utvrđuje opšte principe i raspone koeficijenata (npr. za radna mesta I nivoa – od 1,05 do 3,50, za radna mesta II nivoa – od 0,90 do 1,20 i sl.)<sup>105</sup> dok su konkretni koeficijenti za svako radno mesto utvrđeni Vladinom Uredbom.<sup>106</sup> Od donošenja Uredbe 2001. godine, usvojene su 34 njene izmene i dopune,<sup>107</sup> što znači da je menjana oko tri puta godišnje. Toliko česte izmene verovatno su posledica različitih vrsta pritisaka u vezi sa povećanjem postojećih koeficijenata i nisu u skladu sa principom predvidljivosti plate. Valja primetiti i da je u Hrvatskoj reforma sistema plata u državnoj upravi započela 2008. godine, ali nije bila uspešna i od tada nije bilo pokušaja da se ponovo sprovede.<sup>108</sup>

Sve zemlje u regionu zadržale su posebnu naknadu za godine radnog staža, pri čemu se u određivanju ukupne plate neproporcionalno velika težina daje dužini radnog staža, što negativno utiče na radni učinak. U nekim slučajevima naknada za godine radnog staža može iznositi i do 35 odsto od ukupnog iznosa plate.<sup>109</sup> Iako su godine radnog staža legitiman faktor za nagrađivanje i povećanje plate, koji postoji u velikom broju evropskih zemalja, u uslovima tranzicije, povećanje plate po osnovu godina radnog staža može imati negativan uticaj na motivaciju zaposlenih i to posebno mladih kadrova. Godine radnog staža prave veliku razliku u ukupnom iznosu plate, a to odvrća mlade kadrove da se zaposle i razvijaju karijeru u državnoj upravi i negativno utiče na radni učinak.

<sup>103</sup> Čl. 18 i 19 Zakona o platama državnih službenika i namještenika Crne Gore.

<sup>104</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *Narodne novine*, br. 27/01.

<sup>105</sup> Čl. 109, st. 4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

<sup>106</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova radnih mjesta u državnoj službi, *Narodne novine*, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/9, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 81/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13.

<sup>107</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova radnih mjesta u državnoj službi.

<sup>108</sup> J. M. Sahling, 57.

<sup>109</sup> Maksimalni odnos povećanja po osnovu godina radnog staža i ukupne plate u Srbiji je 16 odsto, u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Makedoniji 20 odsto, dok u Crnoj Gori može da bude i do 35 odsto.

## 2.6. Ključni problemi u procesu implementacije

Većina zemalja u regionu suočava se sa sličnim problemima u pogledu upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Opšti problem je što i pored adekvatnog zakonskog okvira zapošljavanje unutar državne uprave još uvek nije zasnovano na principu zasluga. U Bosni i Hercegovini i Makedoniji politika i dalje ima veliku ulogu u zapošljavanju i napredovanju u državnoj upravi, s tim da je često maskirana kao etnička reprezentativnost.<sup>110</sup> U Srbiji su procedure zapošljavanja i dalje u velikoj meri zasnovane na političkoj pripadnosti. Budući da su mehanizmi za osiguranje nepristrasnosti koji su ugrađeni u propise o zapošljavanju relativno slabi, nije ih teško zaobići. Zbog toga se odluke o zapošljavanju i dalje često donose u velikoj meri na osnovu diskrecije rukovodilaca.<sup>111</sup> U Crnoj Gori, ministarstva i drugi organi državne uprave često ignorišu zakonske procedure. Umesto principa meritornosti, zapošljavanje i napredovanje bazirano je prevashodno na mrežama političkih veza, klijentelizmu i politizaciji.<sup>112</sup> Na Kosovu je nedavno uspostavljen adekvatan zakonski okvir, ali nije ostvaren značajan napredak u njegovom sprovođenju.<sup>113</sup> Uprkos zakonskim poboljšanjima, i dalje se mogu čuti navodi da je državna uprava slaba i veoma ispolitizovana.<sup>114</sup>

Dodatna slabost u većini zemalja u regionu je široka politizacija najviših rukovodećih nivoa. Nakon promene vlasti na izborima, službenici na najvišim nivoima bivaju zamenjeni „ljudima od poverenja” novog političkog rukovodstva uprkos dobro postavljenom zakonodavnom okviru,<sup>115</sup> što se negativno odražava na kontinuitet, kvalitet rada i stabilnost državne uprave.

Još jedna negativna praksa koja je prilično uobičajena u svim zemljama u regionu je zapošljavanje po ugovoru na određeno vreme. Ovakva vrsta zapošljavanja trebalo bi da predstavlja izuzetak koji se koristi samo za privremene potrebe. Međutim, u nekim zemljama, kao što je na primer Makedonija, radna mesta na određeno vreme pretvaraju se u stalna radna mesta u državnoj upravi, pa tako kandidat zaposlen po ugovoru na određeno vreme postaje državni službenik, čime se zaobilazi redovna zakonska procedura zapošljavanja.<sup>116</sup>

Ključni problem u pogledu implementacije novih reformisanih sistema plata je to što se preostale naknade često prilično široko tumače i tako ne poštuju nove,

<sup>110</sup> SIGMA, *Assessment Bosnia and Herzegovina*, 2012, SIGMA/OECD.

<sup>111</sup> SIGMA, *Assessment Serbia*, 2012, SIGMA/OECD.

<sup>112</sup> SIGMA, *Assessment Montenegro*, 2012, SIGMA/OECD.

<sup>113</sup> SIGMA, *Assessment Kosovo*, 2012, SIGMA/OECD.

<sup>114</sup> SIGMA, *Kosovo Public Service and Administrative Framework: Assessment*, maj 2008, SIGMA/OECD, 1.

<sup>115</sup> SIGMA, *Assessment Macedonia – Public Service and the Administrative Framework*, SIGMA/OECD, 2008.

<sup>116</sup> SIGMA, *Assessment Macedonia – Public Service*, SIGMA/OECD, 2009.

restriktivne odredbe o platama. Na primer, u Crnoj Gori prekomerno obračunavanje naknade za „teške uslove rada”, koja je uvedena Izmenama i dopunama prethodnog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika u januaru 2008. godine, bilo je predmet žučne rasprave i preispitivanja od strane Ustavnog suda.<sup>117</sup> I u Srbiji je jedna od preostalih naknada, kao što je naknada za „rad u pripravnosti”, počela da se obračunava velikom broju službenika koji nisu morali biti pozvani na dužnost nakon radnog vremena, što je očigledna zloupotreba sistema koji je formalno dobro uspostavljen.

Najzad, nedovoljno razvijene menadžerske veštine rukovodilaca za primenu savremenih praksi upravljanja ljudskim resursima, kao što je ocenjivanje državnih službenika, koje predstavlja osnov za nagrađivanje po učinku, takođe predstavljaju značajnu prepreku za sprovođenje reformi. Nedovoljni kapaciteti centralnih organa državne uprave i jedinica za upravljanje ljudskim resursima u pojedinim institucijama i njihovo marginalizovanje dodatno pogoršavaju situaciju.<sup>118</sup> Da bi se prevazišli ovi problemi, potrebno je kontinuirano jačati kapacitete ključnih institucionalnih faktora za nadgledanje implementacije svih elemenata kompleksnog sistema upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.

### 3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na osnovu ovog kratkog uporednopravnog pregleda upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi u zemljama u regionu, može se zaključiti da su sve zemlje koje su obuhvaćene analizom u određenoj meri uskladile svoje zakonodavstvo sa međunarodnim standardima.

Između analiziranih zemalja, međutim, postoje razlike u pogledu stepena usklađenosti različitih aspekata upravljanja ljudskim resursima. Bugarska i Makedonija su najčešće menjale svoje službeničko zakonodavstvo, čime je stvoren veći stepen pravne nesigurnosti, koji ne predstavlja dobar primer delotvornog pravnog regulisanja službeničkog sistema. Što se tiče procedura zapošljavanja, može se reći da je zapošljavanje na osnovu principa zasluga zakonski obezbeđeno na mnogo višem nivou u Bugarskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu, nego u drugim zemljama u regionu, jer izborna procedura i za rukovodeća i za nerukovodeća radna mesta, pored intervjua, obuhvata i pismenu proveru veština i znanja. U pogledu politizacije, kao dobri primeri izdvajaju se Bosna i Hercegovina i Crna Gora, budući da u poslednjih

<sup>117</sup> Upravni sud Crne Gore pokrenuo je postupak za preispitivanje zakonitosti Izmena i dopuna Zakona o platama državnih službenika i namještenika, u skladu sa kojim bi plate velikog broja zvaničnika i visokih državnih službenika mogle da se povećaju za 30 odsto, na osnovu naknade za „teške uslove rada”. Zahtev za preispitivanje br. IV-14/08, Podgorica, 22.01.2008.

<sup>118</sup> A. Rabrenović, “Civil Service Pay Reform in Southeast Europe: Creating Incentives for Performance”, u M. Vintar, P Pevcin (ur.), *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organization in South East Europe*, University of Ljubljana, 2009, 294–213.

nekoliko godina nisu suštinski menjale svoj zakonodavni okvir koji se odnosi na ovu oblast, dok ostale zemlje u regionu u ovom segmentu zaostaju. Najzad, sve zemlje imaju adekvatan pravni okvir za obezbeđenje zaštite u slučaju proizvoljnog otpuštanja, ali se razlikuju u pogledu predvidljivosti i transparentnosti sistema plata. Srbija i Kosovo predstavljaju dobar primer, dok Bosna i Hercegovina i Hrvatska najviše kasne u ovom aspektu reforme. Zbog svih pomenutih neujednačenosti, stepen usklađenosti pravnog okvira svih zemalja u regionu sa međunarodnim standardima u oblasti upravljanja ljudskim resursima, po našem mišljenju, može se oceniti ocenom B.

Posebno pitanje, naravno, jeste da li je pravno utemeljenje najboljih međunarodnih standarda u oblasti upravljanja ljudskim resursima primereno zemljama u okruženju i njihovom stepenu razvoja i u kolikoj meri su postojeći pravni standardi zaista i primenjeni u praksi? Da li je trenutna regulativa maksimum koji zemlje u okruženju mogu da postignu imajući u vidu društvene okolnosti u kojima službenički sistem postoji, kao što su dominacija politike nad svim segmentima društva, nestabilnost političkih sistema, tranziciona privreda i globalna finansijska kriza? O svim ovim pitanjima više reči biće u zaključnom poglavlju.

#### **Ocena usklađenosti zakonodavnog okvira sa najboljim međunarodnim standardima**

<b>Zemlja</b>	<b>Ocena</b>
Bugarska	B
Bosna i Hercegovina	B
Hrvatska	B
Kosovo	B
Crna Gora	B
Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija	B
Srbija	B