

Др Зоран Лончар, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ*

Сажетак: Демократизација и професионализација управе су неки од најважнијих принципа реформе управе, која се код нас у континуираном процесу спроводи још од 2004. године, у циљу остваривања основних правних стандарда, чије се остварење очекује од свих држава које се, попут Републике Србије, налазе у процесу европских интеграција. Међутим, нови законодавни оквир у области службеничког система не само да још увек није у потпуности израђен, већ су се и у примени појавила одређена одступања од већ прописаних стандарда, која у значају мери реформу управе удаљавају од жељеног и зацртаног циља. У раду се указује на демократизацију и професионализацију управе у правном систему Републике Србије и предлажу решења на који начин би их требало унапредити да би се зацртани циљеви реформе у овој области заиста и остварили.

Кључне речи: управа, државна управа, демократизација управе, професионализација управе, службенички систем

1. Уводне напомене

Демократизација и професионализација управе су неки од основних принципа на којима је заснована реформа управе, започета у Републици Србији пре скоро једну деценију, доношењем Стратегије реформе државне управе у октобру 2004. године, на чијим основама данас почива читав сет

* Рад представља резултат истраживачког рада на Пројекту „Теоријски и практични проблеми у остваривању и примени права (ЕУ и Србија)“ чији је носилац Правни факултет у Новом Саду.

нових правних прописа донесених у области службеничког система. Увођењем принципа деполитизације и професионализације управе створене су, у Републици Србији, нормативне претпоставке за испуњавање најважнијих европских стандарда у области службеничких односа. Захваљујући новоуспостављеном правном оквиру службеничког система, Република Србија је половином прошле деценије, у погледу реформе државне управе, доспела у ред водећих држава Централне и Источне Европе.¹ Стварањем посебних правних норми којима се уређују службенички односи, правни систем у Републици Србији се делимично вратио својим традиционалим коренима од пре два века, када је још у периоду Краљевине Србије постојала посебно регулисана област службеничких (чиновничких) односа, на чијим је основама било развијено и службеничко право, као посебна научна дисциплина, а након Другог светског рата готово потпуно запостављена.²

Међутим, нови законодавни оквир у области службеничког система не само да још увек није у потпуности заокружен, пошто је преостала да се заврши реформа покрајинског и локалног службеничког система, већ су се и у примени појавила одређена одступања од деполитизације и професионализације, као већ прописаних стандарда, која у значајној мери реформу државне управе удаљавају од жељеног и зацртаног циља. У раду ћемо указати на начин на који се деполитизација и професионализација управе остварују у правном систему Републике Србије, након досадашње законодавне реформе, и то на сва три нивоа организације управе – државном, покрајинском и локалном, са предлогом решења на који би их начин требало

¹ Поред годишњих извештаја Европске комисије о напретку реформи у Србији за 2005. и 2006. годину, у оквиру којих је државна управа означена као водећа реформска област у држави, о томе посебно говоре извештаји Светске Банке. Видети: The World Bank (2005) Policy Note, Serbia and Montenegro – Public Administration Development: Creating Conditions for Effective Economic and Social Reform, The World Bank, Washington DC; The World Bank (2006) Administrative Capacity in the New Member States: The limits of Innovation?, The World Bank, Washington, DC, str. 9-39.

² О нивоу развијености ове научне дисциплине у српској правној науци тога времена сведочи веома богата литература, у оквиру које се квалитетом и значајем посебно издвајају дела попут: С. Марковић, Администрација Краљевине Србије са нарочитим погледом на науку о држави и државној управи, књига I, Геца Кон, Београд, 1893; К. Кумануди, Административно право Краљевине Србије, Геца Кон, Београд, 1909; Ј.М. Костић, Из чиновничког права, Геца Кон, Београд, 1928; Ј.М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, књига I, Геца Кон, Београд, 1933, стр. 270-390; М. Илић, Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда, Геца Кон, Београд, 1927, М. Илић, Административно право и други радови, Службени лист, Београд, 1998; А.М. Балтић, Општа теорија о појму јавног службеника, са нарочитим освртом на југословенско службеничко законодавство и кривични законик, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 1939.

унапредити, да би се зацртани циљеви реформе у овој области заиста и остварили, и како би Република Србија до краја процеса европских интеграција достигла све најважније стандарде у овој области.

2. Државна управа

Након полувековног социјалистичко-самоуправног периода у развоју државе, у коме се државни службеници у погледу правног положаја нису разликовали од лица запослених у недржавним организацијама,³ са посебним регулисањем правног положаја државних службеника у Републици Србији се формално започело још 1991. године, када је доношењем Закона о радним односима у државним органима,⁴ правни положај запослених у органима државне управе и другим државним органима, регулисан на другачијим правним основама у односу на правни положај запослених код осталих послодаваца. Међутим, иако је овај пропис садржао низ решења која су истицала специфичности правног положаја државних службеника, њим ипак нису на адекватан начин били уређени сви елементи битни за изградњу деполитизоване и професионално уређене државне управе, попут: система пријема у радни однос, оцењивања, награђивања, напредовања у служби итд. Тако, поступак пријема у радни однос службеника, иако је био везан за јавни оглас, није садржао правила за селекцију пријављених кандидата, док се пријем руководећих државних службеника вршио без икаквог конкурса, директним постављењем од стране Владе. Систем службеничких звања није био везан за јединствену класификацију послова у државној управи, тако да су запослени стицали звања углавном на основу

³ О правном положају запослених у управи у том периоду посебно видети: И. Крбек, Лица у државној служби, Издавачки центар ЈАЗУ, Загреб, 1948; И. Крбек, Право југославенске јавне управе, књига II, Биротехнички-издавачки завод, Загреб, 1961, стр. 257-319; Н. Стјепановић, Управно право ФНРЈ, Савремена администрација, Београд, 1958, стр. 316-342; Ј. Грешковић, Ј. Ђорђевић, Коментар закона о државним службеницима, Архив за правне и друштвене науке, 1955; А. Балтић, Ј. Јовановић, Закон о државним службеницима, са објашњењима, Београд, Народна администрација, 1955; Ј. Јовановић, „Важнија ишћања новој службеничкој систему“, Нова администрација, број 6, 1956, стр. 665-682; А. Стојановић, Улога функционера и управних стручњака у развоју јавне управе, Београд, 1965; И. Борковић, Развој, организација и положај државне управе у Југославији, Правни факултет, Сплит, 1966; М. Димитријевић, „Природа самоуправних људа радних људи у органима државне управе“, Архив за правне и друштвене науке, број 4, 1969, стр. 568-576; С. Поповић, Организација и функционисање управе у самоуправном систему, са посебним освртом на упоредна проучавања, Књижевне новине и Центар за правна истраживања, Београд, 1978; М. Влатковић, „Појам јавно-државног службеника у законодавној еволуцији после другој светској рат“, Радни однос државних службеника, Правни факултет, Крагујевац, 2006, стр. 35-60.

⁴ Закон о радним односима у државним органима, „Службени гласник Републике Србије“, број 48/91, 66/91, 44/98, 49/99, 34/01, 34/02.

година радног стажа, независно од сложености послова које су обављали, док је плата зависила од звања и није одражавала сложеност и одговорност послова и резултате рада. Напредовање државних службеника стицањем вишег звања није било везано за оцењивање резултата рада, већ искључиво за степен образовања и године радног искуства. Такође, није постојао ни посебан, до краја регулисан, систем стручног усавршавања службеника. Поред тога, службенички систем у то време није ни до краја изграђен, јер је изостао низ подзаконских прописа којима су требали да буду разрађени многи од законских елемената радноправног положаја запослених лица у државним органима.⁵

Непосредно након усвајања Стратегије реформе државне управе из 2004. године, донет је нови Закон о државној управи,⁶ а на његовим основама убрзо и сет нових правних прописа у области службеничког система. Нов правни оквир чинили су Закон о државним службеницима,⁷ Закон о платама државних службеника и намештеника,⁸ као и бројни подзаконских правни акти, међу којима су најважнији: Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима,⁹ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника,¹⁰ Уредба о разврставању радних места намештеника,¹¹ Уредба о припреми кадровског плана у државним органима,¹² Уредба о оцењивању државних службеника,¹³ Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима,¹⁴ Пословник о раду Високог службеничког савета,¹⁵

⁵ Видети: З. Лончар, Закон о државним службеницима, предговор, Службени гласник Републике Србије, Београд, 2005, стр. 8-9; Б. Лубарда, „Правни положај државних службеника“, Правни живот, број 11, 2006, стр. 575-589.

⁶ Закон о државној управи, „Службени гласник Републике Србије“, број 79 од 16. септембра 2005. године.

⁷ Закон о државним службеницима, „Службени гласник Републике Србије“, број 79 од 16. септембра 2005. године.

⁸ Закон о платама државних службеника и намештеника, „Службени гласник Републике Србије“, број 62 од 19. јула 2006. године.

⁹ Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, „Службени гласник Републике Србије“, број 106 од 2. децембра 2005. године.

¹⁰ Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, „Службени гласник Републике Србије“, број 117 од 30. децембра 2005. године.

¹¹ Уредба о разврставању радних места намештеника, „Службени гласник Републике Србије“, број 5 од 20. јануара 2006. године.

¹² Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, „Службени гласник Републике Србије“, број 8 од 27. јануара 2006. године.

¹³ Уредба о оцењивању државних службеника, „Службени гласник Републике Србије“, број 11 од 17. фебруара 2006. године.

¹⁴ Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, „Службени гласник Републике Србије“, број 41 од 9. маја 2007. године.

Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места¹⁶ итд.

Најзначајнији допринос реформи службеничког система, која је извршена у периоду од 2005. до 2007. године у Републици Србији, је био успостављање нових процедура приликом запошљавања и селекција кадрова, као и успостављање каријерног службеничког система, у коме се напредовање заснива на заслугама, објективном оцењивању и стручном усавршавању службеника. Новим правним прописима у области службеничког законодавства направљена је јасна разлика између политичких и професионалних (неполитичких) радних места у државној управи. Министри и државни секретари (заменици министара) постали су једини политички функционери у државној управи, чији је мандат везан за мандат Владе, док су сва остала лица ушла у категорију државних службеника, тако да се у државну управу могу примити искључиво на основу конкурса и законом предвиђене процедуре. Поред државних службеника, уведена је и категорија намештеника, као лица чије се радно место састоји од пратећих, помоћно-техничких послова у државном органу, али се на њих примарно примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор, а не Закон о државним службеницима. Међу државним службеницима је направљена јасна разлика између службеника на *йоложајним* (руководећим) и *извршилачким* радним местима. На положајна радна места (помоћник министра, секретар министарства, руководилац органа управе у саставу министарства и посебне организације, начелник управног округа ...), највиши државни службеници се могу постављати једино на основу конкурса, уз испуњење одређених формалних услова везаних за степен стручне спреме (високо образовање) и године радног искуства у релевантној области (најмање девет година), и то на период од пет година, који период је дужи од мандата Владе. Истовремено, законом су дефинисани ограничени услови за превремени престанак њиховог мандата.¹⁷

¹⁵ Пословник о раду Високог службеничког савета, „Службени гласник Републике Србије“, број 79 од 16. децембра 2005. године.

¹⁶ Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, „Службени гласник Републике Србије“, број 64 од 26. јула 2006. године.

¹⁷ Државном службенику престаје рад на положају кад протекне време на које је постављен, ако поднесе писмену оставку, ако ступи на функцију у државном органу, органу аутономне покрајине или локалне самоуправе, ако буде укинута положај, ако му радни однос престане навршењем радног века или његовим писменим отказом, или ако буде разрешен. Државни службеник на положају може се разрешити само ако му радни однос престане услед: осуде на казну затвора од најмање шест месеци, коначног решења којим му је изричена дисциплинска казна престанка радног односа, коначног решења којим му је одређе-

Јасним раздвајањем државних службеника на положајима од политичких функционера, створене су основне правне претпоставке за процес деполизације државне управе.¹⁸

Правни положај осталих државних службеника на извршилачким радним местима заснован је на каријерном службеничког систему, који је комбинован са појединим елементима система позиција.¹⁹ Селекција ове врсте државних службеника врши се према одређеним звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности, као и услова за рад, и то на укупно осам звања (виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт).²⁰ Избор државног службеника на извршилачко радно место се може извршити на четири начина: премештајем унутар истог државног органа, премештајем по основу споразума о преузимању, премештајем из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурсима и заснивањем радног односа ако је на јавном конкурсима изабран кандидат који није државни службеник.²¹ Битну новину у избору државних службеника представља увођење института интерног конкурса, који је добио приоритет у односу на јавни конкурс. Значај таквог правног решења се огледа у чињеници да је тиме, при попуњавању извршилачких радних места, дато првенство запосленима који већ раде у органима државне управе, што је додатно допринело већој професионализацији и деполизацији државне управе.²² Напредовање државних службеника данас почива на мешовитом систему,²³ при чему се разликују два облика напредовања – на више радно место и повећање плате за рад на истом радном

на оцена „не задовољава“ на ванредном оцењивању, прихватања иницијативе за разрешење на основу мере јавног објављивања препоруке за разрешење коју изрекне Агенција за борбу против корупције или Заштитник грађана. Видети: Закон о државним службеницима, члан 76. и 78.

¹⁸ Видети: Б. Лубарда, „Правни положај државних службеника на положају“, Радно и социјално право, број 1-6, 2006, стр. 53-64.; А. Рабреновић, „Дейолићизација руководеће стјуриуре државне управе Србије – немогућа мисија“, Правни живот, број 10, 2011, стр. 307-323; З. Вукашиновић-Радојчић, „Европски принцип и заштитивања јавних службеника“, Правни живот, број 10, 2012, стр. 299-313.

¹⁹ Видети: Б. Давитковски, З. Лончар, А. Павловска-Данева, Наука о управи, Подгорица, 2012, стр. 141-166; З. Вукашиновић-Радојчић, Б. Стојановић, „Професионализација државне управе у Србији“, Правни живот, број 3-4, 2006, стр. 81-99.

²⁰ Видети: Д. Шупут, „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, Правни живот, број 10, 2006, стр. 399-424.

²¹ Закон о државним службеницима, члан 49-54.

²² Видети: А. Рабреновић – З. Вукашиновић-Радојчић, „Новине у службеничком систему државне управе Србије“, Правни живот, број 10, 2010, стр. 424.

²³ Видети: Б. Давитковски, З. Лончар, А. Павловска-Данева, Наука о управи, Подгорица, 2012, стр. 158-160.

месту, а засновано је на оцењивању.²⁴ При оцењивању државних службеника вреднују се: резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева, самосталност, стваралачка способност, предузимљивост, прецизност и савесност, сарадња са другим државним службеницима и остале способности које захтева конкретно радно место. Решењем руководиоца органа управе државни службеници се могу оцењивати са једном од укупно пет оцена: „не задовољава“, „задовољава“, „добар“, „истиче се“ и „нарочито се истиче“.²⁵ Посебно место у новом службеничком систему је добило стручно усавршавање државних службеника, које се остварује по основу општег програма који доноси Влада, и посебног програма, који доноси руководиоца органа управе за сваку календарску годину.²⁶ Посебан значај за додатно образовање државних службеника у Републици Србији има отварање Регионалне школе за државну управу у Даниловграду (Црна Гора), основане ради професионалног усавршавања државних службеника из држава региона, а којој се, од 2010. године, придружила и Република Србија.

Поред израде новог правног оквира, образоване су и *Служба за ујрављање кадровима*²⁷ и *Високи службенички савет*,²⁸ као нове институције службеничког система, које су кроз ефикасну примену нових прописа требале да допринесу развоју целокупног службеничког система и јачању процеса професионализације и дополитизације државне управе.²⁹

На основу свега што је учињено првих година реформе службеничког система, може се рећи да су створене готово све неопходне правне претпо-

²⁴ Видети: Х.А. Рол, Приручник о оцењивању државних службеника, ДИАЛ, Београд, 2006; А Рабреновић, „Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и оштришање“, Правни живот, број 11, 2009, стр. 144.; Б. Стојановић, „Оцењивање државних службеника“, Правни живот, број 10, 2006, стр. 425-437.

²⁵ Закон о државним службеницима, члан 82-86.

²⁶ Видети: Д. Миловановић, Ј. Ничић, М. Давинић, Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији, Службени гласник, Београд, 2012.

²⁷ Служба за управљање кадровима је служба Владе која обавља најважније стручне послове везане за управљање кадровима у министарствима, посебним организацијама, службама Владе и стручним службама управних округа, и заузима централно место у процесу развоја и управљања кадровима у државној управи Републике Србије. Закон о државним службеницима, члан 158.

²⁸ Високи службенички савет је државни орган чија се основна улога огледа у креирању политике и стратегије развоја кадрова, а посебно у спровођењу конкурса за предлагање кандидата за државне службенике на положајима, које на предлог руководиоца органа управе бира Влада. Закон о државним службеницима, члан 164-169.

²⁹ Видети: З. Вукашиновић-Радојчић, Б. Стојановић, „Професионализација државне управе у Србији“, Правни живот, број 3-4, 2006, стр. 96-98; З. Вукашиновић-Радојчић, „Европски стандарди сјајуса државних службеника – нови Закон о државним службеницима“, Правни живот, број 10, 2006, стр. 389-402.

ставке за стварање деполитизоване и професионализоване државне управе, првобитно осмишљене Стратегијом реформе државне управе из 2004. године, као и да је ново службеничко законодавство усаглашено са најважнијим европским стандардима у овој области.³⁰ Као потврда успешности реформе службеничког система дошао је и Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије за 2006. годину, у коме је реформа државне управе означена као водећа реформска област, а посебно, позитивна оцена СИГМЕ из јуна 2007. године.³¹

Међутим, већ наредних година у области службеничког система испољено је низ негативних појава, које су довеле у питање остваривање европских стандарда у овој области. Међу њима је најважније одступање од замишљеног и правно уобличеног процеса деполитизације државне управе. На различите начине су изиграване законске одредбе о обавезном избору највиших државних службеника на положај на основу јавног конкурса, тако да данас више од две трећине од укупно преко 400 положајних радних места у државној управи у Републици Србији још увек није попуњено на основу конкурсне процедуре.³² Најпре је у формалном нерасписивању конкурса пронађен основни начин за непопуњавање положајних радних места. Из тог разлога су чак у три наврата, током 2007., 2008. и 2009. године, вршене измене Закона о државним службеницима, у делу који се односи на крајњи рок за попуњавање положајних радних места. Непрестаним изменама закона стваран је увек нови правни основ да на највишим радним местима у државној управи и даље остану лица која су постављена од стране Владе без конкурса, до окончања поступка попуњавања положајних радних места на основу конкурсне процедуре. Чак ни измене Закона о државним службеницима из 2009. године,³³ којим је било прописано

³⁰ Видети: С. Лилић, „Модернизација српске државне управе“, Зборник радова „Реформа политичке воље и административни капацитети“, Београд, 2011, стр. 7-23; А. Рабреновић - З. Вукашиновић-Радојичић, „Новине у службеничком систему државне управе Србије“, Правни живот, број 10, 2010, стр. 421-435; З. Вукашиновић-Радојичић, „Начела рада службеника у институцијама Европске уније“, Правни живот, број 10, 2011, стр. 337-350; Б. Лубарда, „Правни положај државних службеника“, Правни живот, број 11, 2006, стр. 575-589; Lionel Shaty, З. Вукашиновић, „Јавна управа у земљама Европске уније и ситијус јавних службеника – поређење са управом у Србији“, Правни живот, број 9, 2004, стр. 1105-1122.

³¹ Sigma Balkans Reports, Republic of Serbia, Public Service and the Administrative Framework Assessment, June, 2007.

³² Према последњем Извештају о покренутом и окончаним поступцима за попуњавање положаја Службе за управљање кадровима из новембра 2013. године, до 22. октобра 2013. године свега је 126 положајних радних места у државној управи било попуњено на основу спроведеног конкурса.

³³ Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, „Службени гласник Републике Србије“, број 10 од 16. децембра 2009. године.

аутоматско покретање поступка за попуњавање непопуњених положајних радних места, у случају ако руководиоца органа управе у законском року од 90 дана од ступања закона на снагу, сам не донесе решење о покретању таквог поступак (члан 55. став 3), нису биле довољан правни основ за попуњавање свих положајних радних места, пошто су министри и други руководиоци органа државне управе у формалном одбијању да предложе Влади неког од понуђених кандидата са листе коју им је поднела конкурсна комисија, пронашли нов начин за изигравање законских одредби о деполитизацији државне управе. На крају, чак ни уношење у Закон о државним службеницима одредбе да ће свим лицима која су постављена без конкурса, функција у органима државне управе у сваком случају престатати најкасније 31. децембра 2010. године, без обзира на то што не буде био изабран ниједан кандидат на основу конкурса на положајно радно место (члан 57. став 2.), није било довољно да се оконча започети процес деполитизације државне управе. Формално посматрано, од 1. јануара 2011. године престао је сваки законски основ за вршење функција у државној управи свим руководећим државним службеницима који нису изабрани на основу конкурсне процедуре. Међутим, како Влада није доносила никаква декларативна решења о престанку функције, услед наступања овог законског услова, сви државни службеници постављени без конкурса су и даље не сметано наставили да врше своје функције. Поред тога, честе формалне измене унутрашње организације органа државне управе, као и неформални захтеви за подношење оставке, показали су се као ефикасан начин за престанак функције државних службеника изабраних на основу конкурса, у случају када њихове личне особине или партијска припадност нису одговорали министрима и другим руководиоцима органа управе.³⁴

Вредан спомињања је свакако и случај да је приликом образовања актуелне Владе, у Закон о министарствима³⁵ унета одредба, којом је омогућено министрима да могу у року од 45 дана од ступања на снагу тог закона да предложе Влади разрешење сваког државног службеника на положају, уколико сматрају да није остварио резултате у раду (члан 38), што је директно супротно Закону о државним службеницима (члан 76), којим су јасно дефинисани и ограничени услови за престанак рада на положају, раз-

³⁴ Према Извештају о покренутом и окончаним поступцима за попуњавање положаја Службе за управљање кадровима из марта 2013. године, од укупно 266 положајних радних места која су од почетка примене Закона о државним службеницима (2006. године) била попуњена на основу конкурса, у органима државне управе је тада радило мање од пола, односно свега 129 лица која су била постављена на основу конкурса, што само по себи говори о успешности процеса деполитизације.

³⁵ Закон о министарствима, „Службени гласник Републике Србије“, број 72 од 26. јула 2012. године.

лозима који не зависе од слободне процене руководиоца органа управе, што представља један од битних елемената процеса деполитизације државне управе. Иако Влада ову могућност, на срећу, није користила у значајнијој мери, таква одредба је ипак остала у правном систему и могла би да буде употребљена већ приликом избора следеће Владе. За време мандата актуелне Владе процес деполитизације и професионализације државне управе је, међутим, готово потпуно заустављен. Наиме, само у првих шест месеци након избора, од укупно 162 попуњена положајна радна места у органима државне управе, Влада је чак 148 места попунила без конкурса, користећи као правни основ одредбу члан 179. став 2. Закона о државним службеницима, која се могла примењивати само до 31. децембра 2010. године, до када су сва лица која су према претходно важећим прописима била постављена без конкурса могла да раде на положајним радним местима.³⁶ Тако данас на пример, у Министарству просвете, науке и технолошког развоја од укупно 10 положајних радних места, свега су 2 места попуњена на основу конкурса, у Министарству регионалног развоја и локалне самоуправе од укупно 6 положајних радних места, 2 места су попуњена на основу конкурса, у Министарству културе и информисања од укупно 6 положајних радних места, на основу конкурса је попуњено само 1 место, док у Министарству спољних послова од укупно 6 положајних радних места, на основу конкурса у овом тренутку није попуњено ни једно место, као и у Управи царина, где такође ни једно од укупно 8 положајних радних места није попуњено на основу конкурса итд. Штавише, ни Министарство правде и државне управе, које је према закону одговорно за систем државне управе, ни само није показало спремност за поштовање принципа деполитизације и професионализације управе, што је у претходним сазивима готово увек био случај, пошто од укупно 9 положајних радних места, тренутно чак 4 места нису попуњена на основу конкурса, односно у складу са законом (помоћник министра за сектор нормативе; помоћник министра за сектор е-управе; помоћник министра за сектор људских и мањинских права и остваривање слободе удруживања и помоћник министра за сектор за заступање Републике Србије пред Европским судом за људска права). Свему томе би требало придодати и чињеницу да скоро пуне две године, због неизбора од стране Владе свих чланова из реда стручњака за области од значаја за рад државне управе, Високи службенички савет, који би требао да буде чувар професионалне и деполитизоване управе, с обзиром на

³⁶ Исту законску одредбу користила је и претходна Влада, која је током 2011. и прве половине 2012. године, такође без ваљаног правног основа, на положајна радна места поставила без конкурса укупно 75 државних службеника. Видети: http://transparentnost.org.rs/index.php?view=details&id=1269%3Akonferencija-za-tampu&option=com_eventlist&Itemid=25&lang=sr.

то да има кључну улогу у поступку предлагања и селекције кандидата за радна места у државној управи и прописивању критеријума који се проверавају у изборном поступку, не ради у пуном саставу, као и да готово годину дана није имао изабраног председника. Такође, могла би се придодати и чињеница да се тренутно на челу Службе за управљање кадровима, по први пут након пуних седам година од оснивања, налази директор који није постављен на основу претходно спроведеног конкурса.

3. Покрајинска и локална управа

Након што је новим правним прописима створен правни основ за деполитизацију и професионализацију државне управе, на сличним основама је било неопходно у оквиру реформе службеничког система уредити и правни положај покрајинских и локалних службеника. Посебним прописима је требало регулисати специфичности радноправног статуса свих лица запослених у покрајинској, градској и општиној управи, а у оквиру тога и питање начина остваривања процеса деполитизације и професионализације службеника на тим нивоима организације управе.

Уређивању службеничких односа на новим основама је најпре приступљено у Аутономној покрајини Војводини, одмах након доношења Устава Републике Србије из 2006. године. У циљу стварања новог правног оквира службеничких односа на покрајинском нивоу, усвојене су Стратегија реформе и развоја покрајинске управе³⁷ и Стратегија е-управе покрајинских органа,³⁸ а затим су донети и Одлука о покрајинским службеницима,³⁹ Одлука о начелима за организацију и систематизацију радних места у покрајинским органима,⁴⁰ Одлука о разврставању радних места у покрајинским органима,⁴¹ Одлука о поступку и начину расписивања и спровођења интерног огласа и конкурса ради попуњавања радних места.⁴² Након

³⁷ Стратегија реформе и развоја покрајинске управе, „Службени лист АП Војводине“, број 14 од 27. септембра 2006. године.

³⁸ Стратегија е-управе покрајинских органа, „Службени лист АП Војводине“, број 18 од 4. септембра 2007. године.

³⁹ Одлука о покрајинским службеницима, „Службени лист АП Војводине“, број 5 од 28. марта 2007. године.

⁴⁰ Одлука о начелима за организацију и систематизацију радних места у покрајинским органима, „Службени лист АП Војводине“, број 17 од 4. септембра 2007. године.

⁴¹ Одлука о разврставању радних места у покрајинским органима „Службени лист АП Војводине“, број 17 од 4. септембра 2007. године.

⁴² Одлука о поступку и начину расписивања и спровођења интерног огласа и конкурса ради попуњавања радних места „Службени лист АП Војводине“, број 17 од 4. септембра 2007. године.

усвајања Статута АП Војводине из 2009. године⁴³ уследило је формално преименовање назива наведених покрајинских подзаконских правних аката, у складу са новом терминологијом покрајинских прописа која је предвиђена новим Статутом.⁴⁴ Истовремено у АП Војводини су образовани и Савет за реформу покрајинске управе⁴⁵ и Служба за управљање људским ресурсима,⁴⁶ који су добили кључну улогу у спровођењу процеса деполитизације и професионализације покрајинске управе.

Најзначајнију новину у погледу деполитизације и професионализације управе у новоуспостављеном покрајинском правном систему представљало је јасно одвајање *политичких* од *професионалних* радних места у покрајинској управи. Покрајински секретари и њихови заменици постали су једини политички функционери у покрајинској управи, које на чело покрајинских секретаријата, као основних организационих облика органа покрајинске управе, бира Покрајинска скупштина. Сви остали службеници у органима покрајинске управе ушли су у ред каријерних службеника и на радна места у покрајинској управи су се могли примати искључиво на основу конкурсне процедуре, уз испуњење услова предвиђених покрајинским прописима. Успостављена је јасна разлика између службеника на *руководним* и *извршилачким* радним местима. На руководећа службеничка места у покрајинској управи (подсекретар покрајинског секретаријата, помоћник покрајинског секретара, директор покрајинске управне организације, директор стручне службе покрајинске владе) покрајинска Влада је могла постављати једино лица на основу конкурса, уз испуњење услова везаних за степен стручне спреме (високо образовање) и године радног искуства у релевантној области (најмање пет година), и то на период од четири године, колико износи и мандатни период покрајинске Владе, са могућношћу поновног постављења. На извршилачка радна места у покрајин-

⁴³ Статут АП Војводине, „Службени лист АП Војводине“, број 17 од 14. децембра 2009. године.

⁴⁴ Тако је на пример Одлука о покрајинским службеницима преименована у Покрајинску скупштинску одлуку о покрајинским службеницима („Службени лист АП Војводине“, број 18 од 14. децембра 2010. године), Одлука о разврставању радних места у покрајинским органима у Покрајинску уредбу о разврставању радних места у покрајинским органима („Службени лист АП Војводине“, број 7 од 30. априла 2010. године), Одлука о поступку и начину расписивања и спровођења интерног огласа и конкурса ради попуњавања радних места у Покрајинску уредбу о поступку и начину расписивања и спровођења интерног огласа и конкурса ради попуњавања радних места („Службени лист АП Војводине“, број 18 од 14. децембра 2009. године) итд.

⁴⁵ Одлука о образовању Савета за реформу покрајинске управе, „Службени лист АП Војводине“, број 17 од 14. новембра 2006. године.

⁴⁶ Одлука о оснивању Службе за управљање људским ресурсима, „Службени лист АП Војводине“, број 18 од 1. децембра 2006. године.

ској управи службеници су се примали на неодређено време, на основу спроведеног конкурса, уз испуњавање услова везаних за степен стручне спреме и године радног искуства, у зависности од врсте извршилачког радног места на које су примани.⁴⁷ Поред покрајинских службеника, уведена је и категорија намештеника, у коју су спадали, као и на републичком нивоу, сва лица која су обављала пратеће, помоћно-техничке послове у органима покрајинске управе.⁴⁸

Новоуспостављени правни положај покрајинских службеника био је веома сличан правном положају државних службеника, са одређеним одступањима, која ипак битно не умањују укупну оцену да су у АП Војводини били створени основни правни предуслови за стварање деполитизоване и професионализоване покрајинске управе. Тако се на пример, избор покрајинског службеника на руководеће радно место могао извршити само на основу *интерног огласа* или *јавног конкурса*,⁴⁹ а на извршилачко радно место и *преласком* са једног на друго радно место унутар истог покрајинског органа, као и *сјоразумним преузимањем*. Правила о напредовању покрајинских службеника су била заснована на мешовитом систему, према коме је напредовање службеника зависило од њихове стручности, постигнутих резултата у раду и потреба покрајинског органа, али и на оцењивању.⁵⁰ Начин напредовања покрајинских службеника зависио је од врсте радног места. Покрајински службеници су могли напредовати *премештањем* на непосредно више извршилачко радно место или *посињавањем* на руководеће радно место, у истом или другом покрајинском органу. Код напредовања покрајинских службеника који су радили на извршилачким радним местима, под непосредно вишим извршилачким радним местом се сматрало радно место чији се послови раде у непосредно вишем звању, или у истом звању, али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице. Покрајински службеник на извршилачком радном месту могао је да напредује и преласком у виши платни разред, без промене радног места. Код напредовања покрајинских службеника на руководећим радним

⁴⁷ Видети: З. Лончар, „Правни положај покрајинских службеника“, Радно и социјално право, број 1, 2012, стр. 151-161.

⁴⁸ Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима, члан 2, став 4.

⁴⁹ Без интерног огласа или конкурса, покрајински службеник на руководеће радно место могао је бити постављен само ако се радило о кабинету председника Скупштине или Владе АП Војводине, као и ако се покрајински службеник, после протекла времена на које је постављен, поново постављао на руководеће радно место у истом покрајинском органу, на предлог руководиоца покрајинског органа. Видети: Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима, члан 58-63.

⁵⁰ Мерила за оцењивање покрајинских службеника су била детаљно уређена Покрајинском уредбом о оцењивању покрајинских службеника („Службени лист АП Војводине“, број 17 од 4. јуна 2007. године и број 18 од 14. децембра 2009. године).

местима правило је било да покрајински службеник може да буде постављен на сваки, а не само на непосредно виши положај. Многи од основних елемената правног положаја покрајинских службеника, попут права и дужности, њиховог стручног усавршавања и додатног образовања, трајања радног односа, пробног рада, приправничког стажа, правне заштите, спречавања сукоба интереса, одговорности итд, били су дословно преузети из републичких прописа којима је регулисан правни положај државних службеника.

О оствареном степену деполитизације и професионализације покрајинске управе након првих неколико година примене тадашњег покрајинског службеничког система тешко је говорити, јер нису постојали јавно објављени подаци који би давали праву слику о успешности спровођења новог покрајинског службеничког система. Поједини званични документи покрајинске управе, попут Извештаја о реформи покрајинске управе у 2008. години, указивали су на значајна одступања од прописаних правила, у погледу начина избора покрајинских службеника на руководећим радним местима, што чини суштину процеса деполитизације управе.⁵¹

Основни проблем новоуспостављеног покрајинског службеничког система је био, међутим, уставно-правне природе. Према Уставу, систем радних односа и запошљавања је искључива надлежност Републике Србије, а не изворна надлежност АП Војводине (члан 97. став 1. тачка 7). Поред тога, Република никада није законом поверила уређивање питања правног положаја покрајинских службеника органима АП Војводине, што би могао бити правни основ да покрајински органи самостално уреде питања правног положаја покрајинских службеника. Штавише, Законом о државним службеницима је изричито прописано да ће се одредбе Закона о радним односима у државним органима и даље сходно примењивати на покрајинске и локалне службенике до доношења посебног закона (члан 189).⁵² Без обзира на то што посебан закон о покрајинским службеницима још увек није донет, АП Војводина није имала правни основ да самостално својим подзаконским актима уреди питање правног положаја покрајинских службеника, како је учињено у првих неколико година након усвајања новог Устава, доношењем низа покрајинских подзаконских аката, међу којима је

⁵¹ „Постављање покрајинских службеника на руководећа радна места мимо прописане процедуре, *ујрозило је принципје дейолиитизације и професионализације*, иако су у питању принципи на којима се темељи реформа покрајинске управе“. Извештај Владе АП Војводине о реформи покрајинске управе за 2008. годину, стр. 5, усвојен од стране Скупштине АП Војводине 24. јуна 2009. године.

⁵² „Одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона“. Закон о државним службеницима, члан 189.

била најважнија Одлука о покрајинским службеницима, на шта је у стручној правној јавности благовремено и указано.⁵³ На основу уоченог правног проблема Уставни суд је, након поступка оцене уставности који је спровео по службеној дужности, Одлуку о покрајинским службеницима 13. јула 2012. године прогласио неуставном.⁵⁴ Тиме је престала да важи Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима, а на питања радноправног положаја покрајинских службеника остао је данас да се примењује, и то само сходно, Закон о радним односима у државним органима из 1991. године, који је заснован на одавно превазиђеним решењима, супротним већ започетим процесима професионализације и деполитизације покрајинске управе.⁵⁵

Поред покрајинских службеника, посебним законом је требало на савременим основама уредити и питање правног положаја службеника у локалним самоуправама. Тим прописом требало је омогућити остваривање процеса деполитизације и професионализације у општинским и градским управама. У циљу уређивања овог питања, Влада Републике Србије је првобитно 29. марта 2012. године утврдила Предлог Закона о службеницима у јединицама локалне самоуправе, али је он услед избора нове Владе, већ 26. јула 2012. године, формално повучен из скупштинске процедуре и до данас није враћен. У међувремену, новообразовано Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе, као орган државне управе надлежан за ову управну област, прихватило је став стручне јавности да би било ефикасније правни положај покрајинских и локалних службеника уредити једним правним прописом, уз супсидијарну примену Закона о државним службеницима⁵⁶ и припремило је Преднацрт Закона о запосленим у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је током јула 2013. године био на јавној расправи. Преднацртом овог закона је било планирано да се овај пропис почне примењивати од 1. децембра 2013. године (члан 216). Међутим, након реконструкције Владе од 3. септембра 2013. године и избора новог руководства Министарства, радни текст наведеног закона још увек није коначно уобличен и упућен у даљу законодавну процедуру, тако да се на правни положај свих лица запослених у општинским

⁵³ Видети: З. Лончар, „Правни положај покрајинских службеника“, Радно и социјално право, број 1, 2012, стр. 162-163.

⁵⁴ Одлука о оцени уставности Одлуке о покрајинским службеницима, „Службени лист АП Војводине“, број 22 од 24. јула 2012. године.

⁵⁵ Видети: Д. Милков, Управно право, I, Правни факултет, Нови Сад, 2013, стр. 176-177; П. Димитријевић, Управно право, општи део, Свен, Ниш, 2013, стр. 181.

⁵⁶ Видети: З. Лончар, „Службенички систем у АП Војводини“, Зборник радова са III међународне конференције „Развој јавне управе“, Велеучилиште „Ладослав Ружичка“, Вуковар, 19. и 20. април 2013, стр. 178.

и градским управама данас и даље примењује, једнако као и на покрајинске службенике, стари и одавно превазиђени Закон о радним односима у државним органима.

4. Завршне напомене

Деполитизацији и професионализацији управе несумњиво припада значајно место у правном систему Републике Србије. У погледу начина на који се остварују ова два основна принципа на којима је заснована реформа управе постоје битне разлике између републичког нивоа власти, с једне стране, и покрајинског и локалног нивоа, с друге стране.

На републичком нивоу су кроз успостављање новог нормативног оквира одавно створене све правне претпоставке за деполитизацију и професионализацију државне управе. Међутим, сам процес није остварен до краја, пошто су се током примене нових законских решења појавиле значајне препреке, међу којима је од највећег значаја недовољно снажна политичка воља да се ови започети процеси заврше. Релативно честе промене у саставима влада биле су један од најважнијих разлога који је утицао да се упркос јасним законским решењима, у пракси занемари процес деполитизације и професионализације државне управе. Након пуних седам година од почетка примене нових правних прописа, на основу којих је већ одавно било могуће потпуно деполитизовати и професионализовати државну управу, не само да готово половина положајних радних места у државној управи није попуњена на основу конкурсне процедуре, већ се у последње време показало и да постављање руководећих државних службеника на основу спроведеног конкурса представља више изузетак него правило, у односу на директно постављање од стране Владе, само на основу предлога ресорног министра, који се при томе чини без спроведеног интерног или јавног конкурса и ваљаног правног основа. Неусвајање нове Стратегије реформе управе за период од 2013. до 2016. године, која се после више од годину дана израде још увек налази у преднацртној фази, иако се налазимо већ на крају 2013. године, само по себи говори о односу према реформи управе, а непоштовање законске процедуре и услова приликом избора државних службеника на руководећа радна места у органима државне управе само је потврда да је реформа управе у погледу деполитизације и професионализације у овом тренутку готово заустављена. Стога би престанак функције у органима државне управе свим државним службеницима који су постављени без конкурса, и дословно поштовање законом прописане конкурсне процедуре и услова при избору и постављању будућих државних службеника био најважнији корак који би требало предузети да би се деполитизација управе заиста реализовала. Међутим, с обзиром

на изузетно велики број државних службеника који су на положаје у државној управи данас постављени без претходно спроведеног конкурса и ваљаног правног основа, чини нам се да је у овом тренутку вероватније очекивати измену законодавства ради стварања правног основа за несметани наставак њиховог рада, него поштовање постојећих законских решења. Озакоњавање постојећег стања изменама важећих правних прописа је правно могуће, али би ипак требало имати у виду да се на тај начин удаљава од деполитизације и професионализације, као основних европских стандарда у области државне управе. Поред процеса деполитизације, у циљу даље професионализације управе требало би приступити и усавршавању успостављеног службеничког система, пре свега даљим развојем каријерног система, у коме би приоритет требало дати питањима сталног стручног усавршавања службеника, као и унапређењу система напредовања и награђивања, кроз реформу нарушеног система плата.

За разлику од државног нивоа, на покрајинском и локалном нивоу до сада није успостављен нов правни оквир службеничког система, који би био основ за спровођење деполитизације и професионализације покрајинске и локалне управе, што је била законска обавеза централне, државне власти. Стога би што пре требало новим законом о покрајинским и локалним службеницима на савременим основама уредити питање њиховог правног положаја, чиме би се коначно дала прилика и покрајинској и локалној власти да спроведу преко потребни процес деполитизације и професионализације службеника на тим нивоима организације управе.

Тек отклањањем постојећих недостатака у службеничком систему Република Србија ће моћи да каже да је испуњен један од основних европских стандарда у овој области реформе државне управе. При томе би требало имати у виду да је примена стандарда службеничког система, у оквиру кога питања деполитизације и професионализације управе имају посебан значај, сталан процес који се не односи само на државе док су у фази интеграције, као и да су у новије време успостављени посебни механизми, не само за праћење испуњености стандарда, већ и за подстицај развоја службеничких система, попут Европског социјалног фонда (The European Social Fund) и Мреже Европске Уније у области јавне управе (The European Union Public Administration Network – EUPA), па би их у ту сврху требало и искористити.

Zoran Lončar, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad

Depolitisation and Professionalisation of Administration in Republic of Serbia

Abstract: *Depolitisation and professionalisation of the administration are some of the basic principles of administrative reform, which are implementing since 2004., in order to achieve the most important European standards in the Republic of Serbia. However, the new legislative framework in the field of civil service system is not fully completed, because it has to be finished the reform of the provincial and local civil service system, but there also appeared certain deviations from the depolitisation and professionalisation, as prescribed standards on the state level, which significantly depart a reform of public administration from desired and set goal. Frequent changes of government are one of the most important reasons which influenced that despite strict legal solutions, in practice, the process of depolitisation and professionalisation of public administration has ignored, what is reason why almost half of the civil servants on the position are not selected on the basis of the contest, according the legal requirements. Considering the fact that the selection of senior civil servants on the basis of competition, at this moment, is more exception than rule, in order to achieve depolitisation and professionalisation of public administration, it would be necessary immediate termination of function for all civil servants who are appointed without competition, as the current Law on Civil Servants stipulates, as well as the observance of prescribed requirements and bidding procedures for the selection of future civil servants. In order to achieve further professionalisation of the administration, it should be continue improvement of the civil service system, particularly with further development of the career system, where priority should be given to continuously professional development of civil servants, as well as improving the system of promoting and rewarding, through the reform of the wage system. At the provincial and local level, with new law of provincial and local servants, based on contemporary standards, should be regulated the issues of their legal status, and finally give opportunity to provincial and local authorities to carry out much-needed process of depolitisation and professionalisation of provincial and local servants. After elimination of observed deficiencies in the civil service system, the Republic of Serbia will be able to say that is fulfilled one of the main European standards in the field of administrative reform.*

Key words: *administration, public administration, depolitisation of the administration, professionalisation of the administration, civil service system*