

Vladimir Mihajlović, istraživač

Slaba dvojka Srbiji za profesionalizaciju uprave

Imajući u vidu da je reforma javne uprave (RJU) prepoznata kao jedan od tri stuba proširenja Evropske unije (EU), a da, pak, ne postoje pravne tekovine za ovu oblast te, samim tim, ni posebno pregovaračko poglavlje, Evropska komisija (EK) je morala da osmisli novi mehanizam za praćenje napretka država kandidata u ovoj oblasti. Stoga su EK i SIGMA 2014. godine razvili [Principe javne uprave](#) koji obuhvataju šest oblasti¹. U okviru dokumenta predstavljeni su ključni elementi *dobrog upravljanja*, odnosno zahtevi koje bi države trebalo da ispune kako bi jednog dana bile uspešne države članice EU. Shodno tome, SIGMA je 2015. godine sproveda detaljnu analizu javne uprave u svim državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU.

Prepoznajući značaj stručnih profila i osobina službenika (kvalifikacija, kompetencija, motivacije i vrednosti) za uspostavljanje efikasne uprave, jedna od oblasti u Principima odnosi se na javnu službu i upravljanje ljudskim resursima (ULJR). Početno stanje u ovoj oblasti u Srbiji je detaljno prikazano u [izveštaju](#) iz 2015. godine, dok je [prvi presek stanja](#) napravljen godinu dana kasnije. Pored predstavljanja stanja, pomenuti izveštaji su ukazivali na ključne probleme službeničkog sistema i sadržali su mere koje bi trebalo implementirati u cilju njihovog otklanjanja. U skladu s tim, Srbija je u prethodnom periodu započela određene reformske procese u ovoj oblasti. Ipak, da su neki ključni problemi i dalje prisutni pokazuje novi [Izveštaj](#), koji je SIGMA objavila u decembru 2017. godine.

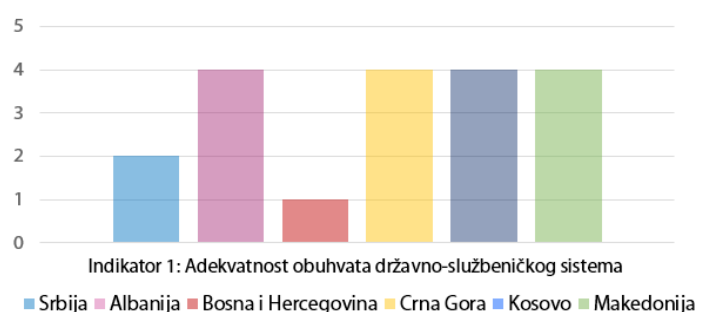
U ovom tekstu je prikazana ocena koju je Srbija dobila za oblast *javna služba i ULJR*, uz prikaz rezultata [ostalih država](#) Zapadnog Balkana. Oblast službeničkog sistema je analizirana kroz sedam principa koji su prepoznati kao preduslovi potrebni za stvaranje **profesionalne uprave koja se zasniva na sposobnostima i zaslugama službenika**.

Srbija je u proteklom periodu započela određene reformske procese, ali ključni problemi, poput politizacije uprave i netransparentnih procedura, i dalje postoje.

Obuhvat službeničkog sistema – ispod proseka u odnosu na države u regionu

Prvi princip podrazumeva da je opseg službeničkog sistema adekvatan, jasno definisan i da se primenjuje u praksi. U Izveštaju se navodi da je pravni okvir u Srbiji precizno definisan, kao i da je vertikalni, horizontalni i materijalni obuhvat službeničkog sistema uređen. Kao ključni koraci načinjeni u prethodnom periodu navode se usvajanja Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru i Zakona o policiji. Ipak, ni u drugoj godini otkako su zakoni na snazi, njihova primena nije potpuna i veliki broj instituta tek treba da se implementira. Takođe, u Izveštaju se ukazuje da unutar sistema državne uprave postoje određeni izuzeci, poput posebnih procedura za popunjavanje radnih mesta u Upravi carina, Poreskoj upravi i Upravi za izvršenje krivičnih sankcija. Materijalni i vertikalni opseg je, takođe, pravno dobro definisan. Ipak, uprkos činjenici da je napravljena distinkcija između profesionalnih državnih službenika i politički postavljenih funkcionera, jedan od najvećih problema službeničkog sistema i dalje ostaje politizacija. Ovo se naročito manifestuje u procesu zapošljavanja službenika na visokim pozicijama, tako da se i u Izveštaju navodi da više od dve trećine državnih službenika na položaju na radno mesto nije postavljeno u skladu sa procedurama. Na osnovu detaljne analize, Srbija je prema definisanoj metodologiji za ovaj princip dobila ocenu 2. U odnosu na druge države u regionu, Srbija se nalazi pri samom dnu liste. Bosna i Hercegovina jedina ima slabiju ocenu, dok su ostale države ostvarile mnogo bolji rezultat.

Princip 1: Obuhvat službeničkog sistema

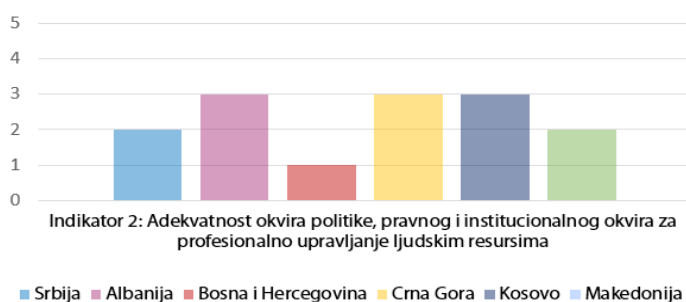


1. Oblasti su: strateški okvir, kreiranje i koordinacija politika, javna služba i upravljanje ljudskim resursima, odgovornost sistema, pružanje usluga i finansijsko upravljanje.

Strateški i pravni okvir – bez napretka u prethodnom periodu

Drugi princip u ovoj oblasti predstavlja uspostavljen okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu javnu službu koji se primenjuje u praksi. Takođe, on podrazumeva institucionalno ustrojstvo koje omogućava dosledno i delotvorno ULJR. U ovoj oblasti takođe nije ostvaren veliki napredak u proteklom periodu. Akcioni plan Strategije RJU sadrži niz mera i aktivnosti u ovoj oblasti, ali njegova implementacija u velikoj meri kasni. Ipak, trebalo bi napomenuti da su neke aktivnosti, poput usvajanja Zakona o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, realizovane nakon izveštajnog perioda, te kao takve nisu prepoznate u Izveštaju. Ipak, ključni korak koji podrazumeva izmene Zakona o državnim službenicima, planirane još 2015. godine, i dalje nije načinjen, jer na nivou Vlade ne postoji odlučnost da se do kraja izvrši profesionalizacija uprave. Takođe, u Izveštaju se navodi problem neažurnosti i nepouzdanosti Centralne kadrovske evidencije (CKE), kao i nedovoljno korišćenje modernih alata za ULJR na nivou samih institucija. Imajući u vidu trenutno stanje, vrednost indikatora koji meri ovaj princip iznosi 2, što čini da je Srbija lošije pozicionirana od većine država u regionu.

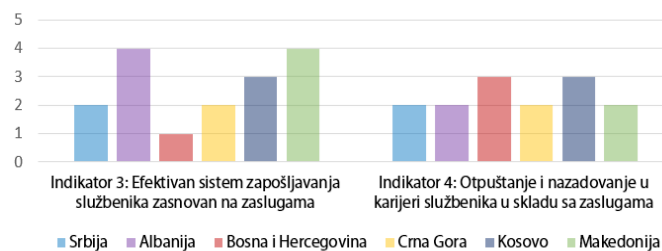
Princip 2: Okvir politike i pravni okvir



Upravljanje ljudskim resursima zasnovano na zaslugama - i dalje samo proklamovani cilj

Treći princip u ovoj oblasti predviđa da je zapošljavanje službenika zasnovano na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja, kao i da su eksplicitno postavljeni kriterijumi za raspoređivanje na niže radno mesto/zvanje i za prekid radnog odnosa službenika. I pored relativno dobrog pravnog okvira koji daje osnov za uspostavljanje sistema zapošljavanja, napredovanja i nazadovanja u karijeri, kao i otpuštanja koji se zasnivaju na zaslugama i sposobnostima službenika, Srbija je i dalje veoma daleko od postavljenog cilja. Ključni problemi u ovoj oblasti, poput velikih diskrecionih ovlašćenja ministara u procesu selekcije kandidata, kao i veliki broj službenika koji su angažovani na određeno vreme bez sprovedenih konkursa, i dalje su prisutni. Posebno važan problem predstavljaju postavljenja najviših državnih službenika na položaju mimo konkursa. Shodno navedenom, vrednosti oba indikatora u okviru ovog principa iznose 2, što je malo ispod proseka drugih država.

Princip 3: Zapošljavanje, raspoređivanje i prekid radnog odnosa



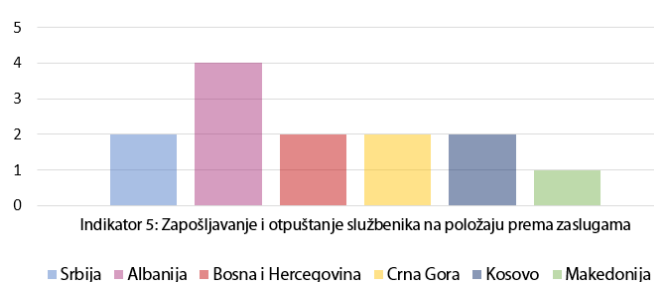
De)politizacije uprave – velika ovlašćenja ministara

Naredni princip podrazumeva da ne postoji politički uticaj na visoke rukovodeće pozicije u javnoj upravi. Analiza pokazuje da je ovo, uprkos tome što postoji pravni osnov koji garantuje jednake šanse i otvorene i transparentne konkurse, jedan od najvećih problema u državnoj upravi Srbije. Veliki broj državnih službenika na položaju, zapravo, nije postavljen u skladu sa konkursnim procedurama, već prema diskrecionim odlukama ministara. U Izveštaju se navodi da je svega 26% službenika na položaju postavljeno prema kompetitivnim procedurama, dok je čak oko 60% službenika u statusu vršioca dužnosti, po pravilu postavljeno bez prethodne provere njihovih kompetencija.

Oko 60% državnih službenika na položaju nije postavljeno po osnovu konkursa, već je u statusu vršioca dužnosti i njihova sudbina zavisi od volje ministara.

Trebalo bi reći da ovaj podatak ne znači nužno da je to broj nekompetentnih službenika, ali s obzirom na to da su ova lica postavljena odlukom ministara, podatak svakako ukazuje na veliki stepen političkog uticaja. S druge strane, lica koja su u v. d. statusu su izložena političkim pritiscima, jer im se po nalogu ministra ugovor može lakše prekinuti, za razliku od onih lica koja su postavljena na period od pet godina, po osnovu konkursa. Dodatno, čak i kada se sprovode konkursi za popunjavanje položaja, izbor najboljih kandidata nije zagarantovan s obzirom na činjenicu da i tu ministar ima ključnu ulogu kao ovlašćeni predlagatelj kandidata za izbor Vladi, koja formalno postavlja službenika na položaj. Takođe, u Izveštaju se navodi i problem prevelikog političkog uticaja prilikom procedure razrešenja službenika, čime se ugrožava transparentnost i pravednost procedure. Imajući u vidu sve navedeno, vrednost indikatora za ovaj princip iznosi 2.

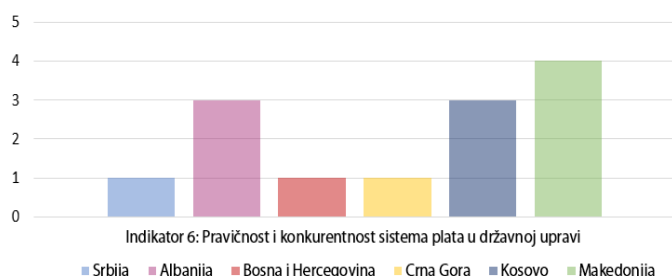
Princip 4: Politički uticaj na rukovodeće položaje



Sistem plata – i dalje daleko od cilja

Sledeći princip u ovoj oblasti predviđa postojanje pravičnog i transparentnog sistema plata koji se zasniva na sistematizaciji radnih mesta. Uprkos činjenici da je reforma sistema plata bila visoko na agendi prioriteta u proteklom periodu, izostao je pravi napredak u uređivanju sistema. Zakon o sistemu plata u javnom sektoru je usvojen, ali s obzirom na to da nisu pripremljeni relevantni akti neophodni za primenu sistema, izostale su direktne posledice važne za organizaciju sistema plata u državnoj upravi. Iako je sistem transparentan i u velikoj meri pravičan, usled neusvajanja kataloga radnih mesta i posebnih zakona u predviđenim rokovima, puna implementacija novog sistema je odložena za godinu dana. Stoga, ocena za sistem plata državnih službenika iznosi 1.

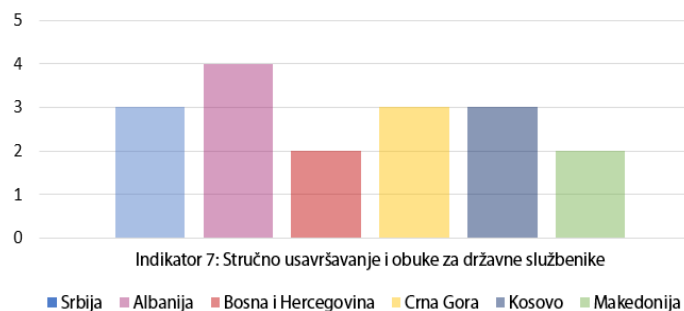
Princip 5: Pravedan i transparentan sistem plata



Stručno usavršavanje i upravljanje karijerom - forma iznad suštine

Šesti princip se odnosi na stručno usavršavanje službenika i podrazumeva da je službenicima obezbeđeno redovno usavršavanje, pravično vrednovanje radnog učinka, mobilnost i unapređenje zasnovano na zaslugama i objektivnim i transparentnim kriterijumima. Pravni okvir koji uređuje ocenjivanje, napredovanje i stručno usavršavanje službenika je bez suštinskih zamerki, ali kao i mnogi drugi, i ovi instituti se u praksi susreću sa poteškoćama. Tako se u Izveštaju navodi da je sistem ocenjivanja, uprkos dobrom pravnom okviru, neefikasan i nedelotvoran sa inflacijom visokih ocena (skoro 90% službenika ima dve najviše ocene). Kada je reč o stručnom usavršavanju, jedan od većih problema identifikovanih u Izveštaju tiče se podela nadležnosti između organa u ovoj oblasti. Ipak, s obzirom na to da je u međuvremenu postavljen pravni osnov za formiranje Nacionalne akademije za javnu upravu očekuje se rešavanje ovog problema. Prema podacima iz Izveštaja, tokom prethodne godine je zabeležen porast broja službenika koji su učestvovali na obukama koje je organizovala Služba za upravljanje kadrovima (SUK). Ipak, udeo službenika koji učestvuju u programima stručnog usavršavanja je i dalje nizak. Imajući u vidu dobre i loše strane postojećeg sistema, Srbija je u ovoj oblasti ocenjena ocenom 3, što je na nivou proseka država u regionu.

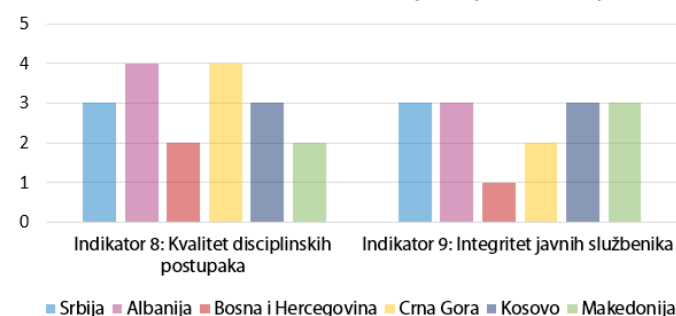
Princip 6: Stručno usavršavanje



Etika i integritet – visok nivo percepcije korupcije

Poslednji princip podrazumeva da postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije, kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj službi. Pravni okvir sadrži brojne mere kojima se promoviše etika i jača integritet službenika, poput dužnosti obaveštavanja u slučaju sumnje o postojanju korupcije ili zaštite uzbunjivača. Takođe, pravni okvir sadrži niz mera za sprečavanje sukoba interesa službenika i funkcionera, kao i za disciplinsku odgovornost. Dodatno, u Izveštaju se navodi i da je usvojen Kodeks ponašanja službenika čija primena, doduše, u praksi ima ograničenja. Takođe, i Agencija za borbu protiv korupcije bi trebalo da ima malo šira ovlašćenja, pored postojećih nadležnosti poput inicijative i preporuke za razrešenje službenika i prevencije sukoba interesa i korupcije u javnoj upravi. Da ima prostora za unapređenje oblasti etike i integriteta u upravi govori i podatak Indeksa percepcije korupcije – istraživanje koje meri percepciju korupcije u javnom sektoru pokazuje da se Srbija nalazi na 72. mestu (od 176 država)². Prema indikatorima za merenje ovog principa, Srbija je ocenjena ocenom 3, te se nalazi na nivou proseka ostalih država.

Princip 7: Integritet i smanjivanje korupcije



Tokom 2015. godine je na 118 obuka učestvovalo 1957 državnih službenika, dok je tokom 2016. godine 3350

2. Rezultati istraživanja su dostupni putem linka: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Šta činiti i kako dalje postupati nakon propuštenih prilika?

Analiza pokazuje da je u prethodnom periodu izostala profesionalizacija i depolitizacija uprave. Čak se stiče utisak da je Srbija načinila korake u suprotnom smeru, naročito kada se radi o državnim službenicima na položaju. Rezultati pokazuju da Srbija nije u zavidnoj poziciji u odnosu na druge države Zapadnog Balkana. Zapravo, Srbija je u pojedinim standardima iz oblasti ULJR na nivou proseka ostalih država, dok je po nekim pitanjima ispod tog proseka, a svakako znatno udaljena od Albanije koja je lider u regionu kada je reč o RJU.

Kako bi se u narednom periodu ostvario napredak u domenu profesionalizacije službeničkog sistema i unapređenja sistema ULJR, u Izveštaju se navodi set ključnih preporuka koje bi Srbija trebalo da preduzme. U kratkom roku je neophodno obezbediti konzistentnu primenu postojećeg pravnog okvira, kao i ojačati ulogu i definisati nadležnosti Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i SUK. Neophodno je da se osigura da svi organi redovno ažuriraju CKE, kao i da se obezbedi primena sistema selekcije kadrova koja se zasniva na zaslugama, a Upravna inspekcija bi trebalo da obezbedi pravilnu primenu odredbi koje se odnose na postavljenje v.d. na položaje. Takođe, u narednom periodu je ključno da se obezbedi implementacija Zakona o policiji, tačnije da se sprovede razvrstavanje identifikovanih kategorija policijskih službenika u službenički sistem. Dodatno, potrebno je pripremiti izmene i dopune Zakona o državnim službenicima kojima bi se unapredile procedure popunjavanja radnih mesta i smanjio prostor za politički uticaj. Finalizacija sveobuhvatne reforme sistema plata, kao i izmene Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije su takođe navedene kao ključne kratkoročne mere.

Prava profesionalizacija i depolitizacija uprave je izostala, te je Srbija, naročito kada se radi o državnim službenicima na rukovodećim radnim mestima, u proteklom periodu napravila korak unazad.

Kada je reč o srednjoročnim preporukama koje su identifikovane u Izveštaju, potrebno je razmotriti proširenje primene

jedinstvene procedure za popunjavanje radnih mesta na sve organe države uprave, obezbediti uvezanost CKE sa drugim registrima i bazama i jačati kapacitete Upravne inspekcije u praćenju primene Zakona o državnim službenicima. Dodatno, srednjoročne preporuke predviđaju jasno razgraničenje nadležnosti između organa u domenu stručnog usavršavanja i obezbeđivanje primene sistema vrednovanja učinka zaposlenih u pogledu nagrađivanja, napredovanja i prekida radnog odnosa.

Sa implementacijom ovih preporuka, Srbija će biti bliža modernim uspešnim upravama koje počivaju na sistemu sposobnosti i zasluga. Samo sa kompetentnim službenicima možemo imati upravu po meri građana, odnosno upravu koja je sposobna da odgovori na novu ulogu koju treba da ima u savremenoj državi – da bude servis građana. Stoga, ključno je da u procesu evropskih integracija i uz stručnu podršku koju pruža SIGMA i organizacije civilnog društva, stručna javnost i sami državni službenici vrše konstantan pritisak na donosiocima odluka kako bi se sprovedla potpuna profesionalizacija i depolitizacija sistema.

Ključni koraci u narednom periodu se odnose na unapređenje pravnog okvira i obezbeđivanje implementacije u praksi, što je neretko glavni kamen spoticanja u Srbiji.



O Centru za evropske politike

www.cep.org.rs

 EuropeanPolicyCentre

 @CEPBelgrade

 Centar za evropske politike

 EuropeanPolicyCentre

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, sa zajedničkim ciljem da doprinesu unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka EU. Temeljno razumevanje javnih politika Evropske unije i procesa pristupanja, kao i načina rada javne uprave u Srbiji, uz jak društveni kapital čine CEP organizacijom sposobnom ne samo da sprovodi istraživanja visokog kvaliteta, već i

da dospe do donosilaca odluka i ostvari osetan uticaj.

Delatnost CEP-a je danas organizovana u četiri programska područja: 1) Dobra vladavina, sa snažnim fokusom na horizontalnom kreiranju politika i koordinaciji; 2) Unutrašnje tržište i konkurentnost; 3) Regionalna politika, mreže i energetika; 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:
www.cep.org.rs