

IZMEĐU PROIZVOLJNOSTI I PROFESIONALIZMA:

Politika zapošljavanja na osnovu zasluga u kontekstu pregovora Srbije o članstvu u EU

Novembar 2014.

Ukratko o studiji

Iako nije prošlo ni godinu dana otkako su formalno započeli pregovori o članstvu u EU, problemi u vezi sa ljudskim resursima u državnoj upravi Srbije postaju sve značajniji faktor koji pretili da ugrozi kvalitet i dinamiku ovog procesa. Znatna fluktuacija kadrova, nedovoljan broj stručnjaka za specijalizovane oblasti, odliv mladih državnih službenika i nedostatak suštinskog razumevanja poslova evropskih integracija rukovodilaca na političkom nivou samo su neki od prisutnih problema. Dodatan razlog za veću posvećenost ovoj temi predstavlja i spoznaja da EU insistira na neraskidivoj povezanosti reforme javne uprave sa ostalim stubovima njene politike proširenja – vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem. Cilj ovog istraživanja je da utvrdi ključne nedostatke službeničkog sistema u Srbiji viđene iz ugla potrebe pristupanja EU, sa posebnim naglaskom na sistem zapošljavanja. Studija takođe nastoji da podstakne interesovanje i dalje napore u pravcu sprovođenja reforme službeničkog sistema u kontekstu pristupanja Srbije EU. Sistem zapošljavanja je segment službeničkog sistema koji je i najvidljiviji i samim tim najviše utiče na percepciju korupcije, što ukazuje na značaj posebno temeljnog i ozbiljnog tretiranja tog elementa upravljanja ljudskim resursima u okviru tekuće reforme javne uprave. Ukazujući na ograničenja u sprovođenju pravnog okvira u oblasti zapošljavanja, studija razvija tri moguće opcije za unapređenje kvaliteta ljudskih resursa u državnoj upravi.

Glavna saznanja i nalazi:

- Pitanje pregovora o članstvu u EU i evropskih integracija ne tiče se samo pojedinačnih jedinica ministarstava i posebnih organizacija, već celokupne državne uprave.
- Poslovi vezani za pregovore o članstvu su podstrek za sprovođenje održive reforme javne uprave, koja treba da bude cilj bez obzira na krajnji ishod pregovaračkog procesa.
- Popunjavanje radnih mesta u državnoj upravi nije zasnovano na zaslugama, što je posledica nedostatka volje rukovodilaca i neadekvatnih pravnih propisa.
- Pravila izbornog postupka demotiviraju kvalitetne eksterne kandidate da se prijave za rad u državnoj službi.
- Neintegrisanost službeničkog sistema u Srbiji je dodatan otežavajući faktor za sprovođenje meritokratskih načela u postupku zapošljavanja.
- Da bi se unapredio kvalitet ljudskih resursa u državnoj upravi, potrebno je, između ostalog, osmisliti sistem centralnog konkursa za pozicije na početku karijere; unaprediti i pojednostaviti proceduru za zapošljavanje eksternih kandidata na menadžerskim pozicijama; (re)integrisati sistem zapošljavanja, primenom istih zakonskih odredaba na celokupnu centralnu administraciju.

I. Uvod

Novi fokus na reformi javne uprave

Iako je potreba za funkcionalnom administracijom i ljudskim resursima koji mogu da odgovore na izazove reformskih i integracionih procesa već stara priča, koja se u Srbiji iznova priča već gotovo deceniju i po, ona u kontekstu pregovora za članstvo u EU dobija potpuno novu dimenziju. Pregovori, a zatim članstvo u EU, podižu igru na novi nivo. Sposobnost administracije da odgovori na zahteve članstva, na sve kraće rokove za pripremu sve složenijih dokumenata, kao i na neophodnost pridržavanja datih obećanja – više nije stvar izbora već postaje nužnost. I sam ishod pregovora o članstvu pre svega će zavisi od brzine prilagođavanja srpske administracije novom nivou igre koji zadaje Evropska komisija u svojoj ulozi proaktivnog posrednika.

Pored toga, preuzimanje prava i obaveza članstva u EU podrazumeva prilagođavanje država kandidata upravnopravnim sistemima i administrativnim praksama država članica – Evropskom administrativnom prostoru. Nacionalne administracije država članica su sve više upućene jedna na drugu, što je posledica nekoliko faktora, kao što su obim privrednih aktivnosti na jedinstvenom tržištu, sve veći broj zajedničkih politika koje se tretiraju na nivou EU, redovni i stalni kontakti između državnih službenika različitih država članica i uticaj sudske prakse Evropskog suda pravde.¹

Strategija proširenja EU za period 2014–2015 smešta reformu javne uprave (RJU)², zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem, u sam centar procesa proširenja, a napredak u ovim međusobno prožimajućim

oblastima će odrediti i momentat spremnosti država kandidata za članstvo u EU.³ Insistiranje na povezanosti ova tri stuba je već dobilo i svoj praktični dokaz: Izveštaj o skriningu za poglavlje 23, koje pokriva pitanja vladavine prava, u dve preporuke se izričito odnosi na potrebu za depolitizacijom javne uprave, kako bi se ojačali njen integritet i transparentnost.⁴

Uprkos tome, Srbija iz godine u godinu u godišnjim Izveštajima o napretku Evropske komisije (EK) dobija zamerke na račun administrativnih kapaciteta⁵ državne uprave: u poslednjem izveštaju za 2014. može se primetiti da je u analizi stanja u čak 16 pregovaračkih poglavlja istaknuta potreba za unapređenjem administrativnih kapaciteta (dok je u izveštaju za prethodnu godinu to bio slučaj sa 12 poglavlja) – od oblasti energetike, privrede, saobraćaja, poljoprivrede, pravde, do unutrašnjih poslova, finansija, nauke, itd. Nedovoljno razvijeni administrativni kapaciteti su problem koji sve češće ističu i domaći državni funkcioneri i stručna javnost.⁶

Tuđe greške kao podstrek za ranu reformu – iskustva prethodnih proširenja

Povećani fokus EU na reformu javne uprave i snažnije povezivanje uspeha u ovoj oblasti sa izgledima za pristupanje Uniji posledice su i negativnih iskustava u pogledu održivosti reformi javnih uprava država koje su postale članice 2004. i kasnije.

Istraživanja sprovedena nakon proširenja na Centralnu i Istočnu Evropu pokazala su da su posle pristupanja nove države članice izgubile podsticaj za sprovođenje održive reforme službeničkih sistema i da EU nije imala nikakav

¹ OECD (1999), „European Principles for Public Administration“, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, str. 6. <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>>

² Reforma javne uprave je šira od pojma reforme državne uprave, budući da se pored centralne administracije (ministarstava i njihovih organa u sastavu, posebnih organizacija i službi Vlade) fokusira na širi sistem institucija kojima su zakonom poverena javna ovlašćenja, što svakako uključuje javne i regulatorne agencije, nezavisna tela, a u izvesnoj meri i javne službe. Sve do 2014. engleski termin „public administration“ u Srbiji je preveden kao „državna uprava“, što svakako predstavlja nepreciznost. Pojam javne uprave, međutim, još uvek nije zakonski uređen u Srbiji.

³ Strategija proširenja, str. 4, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf>

⁴ Izveštaj o skriningu, str. 30 i 31, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf>

⁵ Izraz „administrativni kapaciteti“ nema svoju jedinstvenu definiciju. U žargonu EK i kontekstu pristupanja EU, ona se može definisati kao skup administrativnih struktura i sistema, ljudskih resursa i menadžerskih veština neophodnih za usvajanje i primenu pravne tekovine EU. Pogledati: A. Dimitrova, „Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement“, 2002.

⁶ Pogledati, na primer, Euractiv, <<http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/7229-iskustvo-litvanije-kao-ohrabrenje-na-putu-ka-eu>>

mehanizam da utiče na taj aspekt.⁷ Naprotiv, sprovođenje reformi u novim državama članicama je zavisilo isključivo od političke posvećenosti domaćih političara tom pitanju.⁸ Evropskoj uniji je zapravo nedostajao kapacitet kojim bi se suzbila politizacija službeničkih sistema država kandidata.⁹ U isto vreme, državni službenici većine država koje su pristupile EU 2004. i 2007. su pokazali manjak znanja i stručnosti u poslovima vezanim za EU, posebno u pogledu procesa kreiranja politika na evropskom nivou i jezičkih veština.¹⁰

Iskustva država članica koje su postale deo EU u prethodnih 10 godina su poučna u nekoliko pogleda. Naime, pokazalo se da su države kandidati koje su sprovele reforme službeničkog sistema u ranijim fazama svog pristupanja imale više uspeha od onih u kojima su sprovedene kasnije ili polovično, s obzirom da održive reforme zahtevaju vreme, navikavanje i stvaranje nove „kulture“.¹¹ Kao poseban primer se ističu Litvanija i Estonija, jedine nove države članice koje ispunjavaju evropske standarde u pogledu postupka zapošljavanja i napredovanja u službi.¹² Ove dve države ujedno danas prednjače u pogledu iskorišćavanja dostupnih strukturnih fondova EU (Estonija u 70,95%, Litvanija 70,83% u 2013. godini)¹³, što predstavlja dobar pokazatelj kapaciteta njihovih administracija, a imajući u vidu složenost i veštine potrebne za upravljanje ovim fondovima.

Takođe je značajno saznanje da su skorašnje članice neuspešno uspostavile strukture za jedinstveno upravljanje službeničkim sistemom, u vidu nezavisnih kancelarija/agencija/institucija, koje su ključne za održivu profesionalizaciju državnog aparata. Ovim strukturama je potreban kontinuitet i politička podrška na najvišem nivou, kao i snažni ljudski resursi unutar njih. To se ispostavilo kao

nemoguć zadatak, jer su predsednici vlada većine ovih država imali druge prioritete.¹⁴

Proces evropskih integracija jeste imao pozitivan efekat na unapređenje znanja i veština državnih službenika i na „podmlađivanje“ javnih uprava novih država članica. Međutim, on je dodatno ojačao argumente o teškoćama pronalazjenja pravog balansa između potrebe za stabilnošću službeničkih sistema s jedne strane i za fleksibilnošću i prilagodljivošću, uslovljenih potrebom za brzim reagovanjem na reformske procese, s druge strane.¹⁵ Nalaženje granice između stabilnosti, koju podstiče depolitizacija, i fleksibilnosti službeničkog sistema pokazuje se kao stalni izazov i za „stare“ države članice, a posebno je izražen u društvima zahvaćenim velikim reformskim procesima, kao što su zemlje kandidati za članstvo u EU.

Cilj i pristup istraživanju

Bez obzira na potrebe i zahteve samog procesa pristupanja, Srbiji je u interesu da ojača znanja i veštine državnih službenika i stvori moderan službenički sistem koji će se održati i nakon eventualnog ulaska u EU. Srbija bi time bila u stanju da u punoj meri uživa prava i ispunjava obaveze koje proizilaze iz članstva, dok bi u suprotnom moglo da se desi da troškovi njenog članstva u EU budu veći od samih koristi. Zbog toga je važno ozbiljno pristupiti pitanju profesionalizacije službeničkog sistema u procesu pristupanja i kvaliteta službeničkog sistema uopšte, a pozitivno uslovljavanje EU ovim pitanjem iskoristiti kao podstrek za trajno unapređenje sistema.

Cilj ovog istraživanja je da utvrdi ključne nedostatke službeničkog sistema u Srbiji viđene iz ugla potrebe procesa pristupanja EU, s posebnim naglaskom na sistem zapošljavanja. Studija takođe nastoji da podstakne interesovanje

⁷ Meyer-Sahling, J. (2009), „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession“, SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing, str. 9.

<<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-e>>

⁸ Dimitrova, A. (2007) „Institutionalisation of imported rules in the European Union's new member states: Bringing Politics back into the research agenda“, EUI Florence.

⁹ Meyer-Sahling, J. (2006) „De-Politicisation Through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe, str. 24.

¹⁰ Gärtner, L., Hörner, J. and Obholzer, L. (2011). 'National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of

the Twelve "New" Member States', Journal of Contemporary European Research. Volume 7, Issue 1, pp. 77-100, str. 4.

<<http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/275/261>>

¹¹ SIGMA Working Paper, „Can Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations“, str. 4.

¹² Meyer-Sahling, J. (2009), op.cit, str. 17-57.

¹³ Inside Europe. „Absorption rates - Structural and Cohesion Funds - EU-27“. Dostupno na: <<http://www.insideurope.eu/node/403#sthash.56c9J2xa.dpuf>>

¹⁴ *Ibid.*, str. 5.

¹⁵ *Ibid.*, str. 6.

i dalje napore ka sprovođenju reforme službeničkog sistema u kontekstu pristupanja Srbije EU. Pretpostavka na kojoj počiva analiza, a koja proističe iz literature u ovoj oblasti, jeste da znanja i veštine za predstojeće reformske procese, a posredno i pozitivan ishod procesa pristupanja EU, mogu biti znatno potpomognuti kvalitetnom politikom zapošljavanja državnih službenika.¹⁶

Studija, dakle, najpre pruža uvid u trenutno stanje i probleme u pogledu kvaliteta ljudskih resursa, pri čemu je prikupljanje podataka bilo usmereno na sektore privrede, finansija, trgovine, kao i na horizontalni resor javne uprave, imajući u vidu značaj ovih oblasti u pretpriputnoj fazi i pregovorima za članstvo. Analiza se potom fokusira na sistem zapošljavanja državnih službenika, težeći da utvrdi nedostatke s aspekta principa javne uprave koje definiše SIGMA OECD.¹⁷ Na osnovu analiziranog stanja, date su moguće opcije za unapređenje sistema zapošljavanja kao načina jačanja administrativnih kapaciteta javne uprave, vodeći se mogućnostima za njihovu izvodljivost, a vrednujući njihovu pogodnost za trenutne prilike u Srbiji. Najzad, dati su argumenti i detaljno je razrađena „mapa puta“ za realizaciju opcije koja se smatra najpogodnijom.

Uspostavljanje službeničkog sistema na osnovu zasluga¹⁸ pored sistema zapošljavanja uključuje još nekoliko važnih elemenata, a pre svega politiku zadržavanja kadrova, stručnog osposobljavanja, kao i kredibilan sistem ocenjivanja i napredovanja. Iako je izuzetno teško odvojiti ove povezane elemente upravljanja ljudskim resursima, imajući u vidu obim i vremenski okvir za sprovođenje ovog istraživanja, ono se posebno usredsređuje na sistem zapošljavanja. Razlog za poseban osvrt na aspekt zapošljavanja je činjenica da transparentna politika zapošljavanja

zasnovana na zaslugama predstavlja najbitniji osnov stvaranja profesionalnog službeničkog sistema.¹⁹ Štaviše, to je aspekt službeničkog sistema koji je i najvidljiviji javnosti i samim tim najviše utiče na percepciju korupcije, što ukazuje na značaj posebno temeljnog i ozbiljnog tretiranja tog elementa upravljanja ljudskim resursima. Pored toga, Izveštaj o napretku EK za 2014. godinu je nedostatak transparentnosti u postupku zapošljavanja i politizaciju javne uprave istakao kao posebno zabrinjavajuće pitanje, u kojem je potrebno napraviti suštinske promene.²⁰

Analiza se bazira na istraživanju dostupnih izvora u oblasti službeničkog sistema i reforme javne uprave (zakona, strategija i sekundarnih studija iz uporedne prakse), kao i deset sprovedenih direktnih intervjua sa državnim službenicima u Srbiji na rukovodećim položajima, mlađim savetnicima koji su duboko uključeni u pregovarački proces, bivšim državnim službenicima na rukovodećim pozicijama koji su prešli u privatni sektor i stručnjacima iz inicijative OECD/SIGMA, kao i državnim službenicima Republike Francuske.

II. Kvalitet službeničkog sistema u Srbiji danas – kočnica umesto motora evropske integracije²¹

Ukoliko prethodno opisana iskustva država Centralne i Istočne Evrope (CIE) ne ubeđuju dovoljno u značaj sprovođenja reformi službeničkog sistema, izazovi s kojima se Srbija trenutno suočava u potpunosti ojačavaju argumente da je reforma službeničkog sistema nezaobilazni činilac procesa pristupanja. Činjenice govore da će u slučaju Srbije i aktuelnog talasa proširenja biti neophodno mnogo temeljnije pristupiti pitanju reforme službeničkog sistema i izgradnje neophodnih

¹⁶ Videti, npr: Meyer Sahling, SIGMA Paper. No. 48, p. 33; Meyer-Sahling, SIGMA Paper No. 44, pp. 12-13; SIGMA Working Paper, „Can Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations“, str. 11.

¹⁷ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa EU i OECD sa ciljem pružanja podrške jačanju kapaciteta javnih uprava i sistema upravljanja država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU, kao i država obuhvaćenih politikom susjedstva EU.

¹⁸ Ovakav sistem podrazumeva ispunjenje tri principa: trajnost i nezavisnost od političkih promena; politička

neutralnost; i pravičnost pri zapošljavanju i tokom karijere. Videti: Guy Van-Biesen, „Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context“, OECD/SIGMA, 2006, str. 2.

¹⁹ SIGMA, „The Principles of Public Administration“, novembar 2014, str. 49.

²⁰ Izveštaj o napretku, str. 9-10, dostupan na: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>

²¹ Ukoliko nije drugačije naznačeno, ovaj odeljak se zasniva na saznanjima iz intervjua sa srpskim državnim službenicima. Listu institucija u kojima su održani intervjui pogledajte na strani 17.

ljudskih resursa. Sam proces pristupanja je, za razliku od prethodnih, mnogo složeniji i zahtevniji, između ostalog i zato što je fokus na primenu pravne tekovine EU prenete u domaće zakonodavstvo znatno jači nego ranije. Pored toga, uvedene su nove faze i procedure u pregovaračkom procesu koje nisu postojale u politici proširenja EU za države CIE (skrining, izrada akcionih planova, ispunjavanje merila, itd.).

Istraživanje u okviru ove analize je pokazalo da novi pristup proširenju Evropske unije već u ovoj ranoj fazi pregovaračkog procesa ima direktne implikacije na javnu upravu Srbije. „Jako je teško razlučiti šta je redovan posao, a šta je onaj koji se tiče evropskih integracija“.²² Naime, dok su u prethodnim fazama evropskih integracija (u procesu pridruživanja²³) bili uključeni prvenstveno sektori koji se bave poslovima vezanim za EU, proces pristupanja je uslovio uključivanje svih organizacionih jedinica u ministarstvima i posebnih organizacija u poslove pregovora i evropskih integracija. To je ujedno i velika razlika u odnosu na proširenja iz 2004. i 2007, u kojima su u pregovarački proces bili uključeni skoro isključivo samo sektori za evropske poslove u okviru ministarstava. Ta praksa se pokazala pogrešnom, jer se negativno odrazila na učinak novih država članica nakon pristupanja. Kapaciteti odeljenja za EU nisu bili dovoljni za obim posla koji proističe iz članstva, te je bilo potrebno nekoliko godina da se celokupna ministarstva upoznaju s evropskim pravilima i procedurama i steknu znanja o evropskoj pravnoj tekovini.²⁴

Drugi pozitivan aspekt dugotrajnosti i kompleksnosti procesa integracije Srbije u EU jeste kontinuirano pospešivanje znanja i veština državnih službenika. Napredak se, naime, primećuje iz godine u godinu, učenjem kroz rad i iskustvo. Tome su znatno doprinele brojne obuke Kancelarije za evropske integracije, Službe za upravljanje kadrovima (SUK) i obuke u okviru stranih projekata. Pored toga, svi sagovornici iz državne uprave su

saglasni da je proces analitičkog pregleda usklađenosti zakonodavstva (tzv. skrininga) imao veoma pozitivan efekat na utvrđivanje trenutnog stanja u pogledu znanja i veština državnih službenika, kao i na aspekte koji zahtevaju unapređenje.

Važno je napomenuti da prethodno zapažanje važi isključivo za ministarstva u kojima nije izražena znatna fluktuacija kadrova u poslednjih nekoliko godina. Nažalost, istraživanje je potvrdilo da je velika fluktuacija kadrova, koja je najčešće posledica spajanja/razdvajanja različitih resora u okviru državne uprave ili odliva državnih službenika u privatni i nevladin sektor, prisutna u mnogim oblastima i negativno utiče na pripremljenost ministarstava za trenutne i predstojeće poslove vezane za pregovore o članstvu.

U sprovedenim intervjuima takođe je ukazano na činjenicu da su poljoprivreda, zaštita životne sredine i programiranje i upravljanje projektima Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) tri oblasti kojima ponajviše nedostaje stručnog kadra i u kojima treba hitno unaprediti ljudske resurse. Dok poslovi vezani za IPA fondove zahtevaju praksu i veštine za koje privatni sektor nudi privlačnije uslove za rad od državne uprave, problem s poljoprivredom i životnom sredinom je mali broj specijalizovanih stručnjaka u Srbiji. S obzirom da država nema aktivnu politiku izgradnje ljudskih kapaciteta za ove specijalizovane oblasti, očekuje se da će ovaj problem postati uočljiv u momentu kada bude potrebno formulisati pregovaračku poziciju Srbije za ove oblasti. Radi podsećanja, Srbija je poljoprivredu, koja čini preko 17% njenog BDP-a²⁵, definisala kao oblast od posebnog strateškog interesa.

Posebno zabrinjava tendencija da mladi državni službenici napuštaju javnu upravu. Upravo su ovi službenici, najčešće na nivou mlađih savetnika ili savetnika, u velikoj meri uključeni u proces pristupanja (na primer, kao zamenici sekretara pregovaračkih grupa). Ova činjenica je posebno važna ako se uzme u obzir

²² Intervju sa državnim službenicima u Ministarstvu finansija, 6. novembar 2014.

²³ Proces pridruživanja podrazumeva pregovore, zaključivanje i sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), što predstavlja preduslov za otpočinjanje procesa pristupanja, koji se sastoji od dobijanja statusa kandidata, pregovora o članstvu i zaključivanja sporazuma o pristupanju EU.

²⁴ Videti: M. Lazarević, S. Marić i A. Orza, „Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju“, Centar za evropske politike, GIZ, decembar 2013, str. 104-105.

²⁵ Uključujući i prehrambenu industriju, Privredna komora Srbije, statistike dostupne na <<http://www.pks.rs/PrivredaSrbije.aspx?id=13&p=2&>>

da je u ove osobe ulagano kroz brojne obuke stručnog osposobljavanja i da su svojim radom pokazale potencijal da budu nosioci poslova koje zahteva proces pristupanja. Međutim, loši finansijski uslovi rada i nemogućnost napredovanja su najčešći razlozi njihovog odlaska, uprkos tome što svoj posao smatraju izuzetno interesantnim i dinamičnim.

„Krivica“ za opisane probleme u pogledu kvaliteta ljudskih resursa za obavljanje poslova u evropskom domenu može se u velikoj meri pripisati nedovoljnom znanju i razumevanju suštine evropskih integracija od strane rukovodilaca na političkom nivou, mahom državnih sekretara ministarstava. Državni sekretari, pomoćnici ministara i sekretari ministarstava su, pri tome, često nedovoljno zainteresovani za obuke koje im se pružaju. To za posledicu ima loša kadrovska rešenja, to jest nedostatak podrške rukovodilaca za adekvatniju sistematizaciju radnih mesta, za zapošljavanje novih ljudi i nagrađivanje na osnovu zasluga. Sgovornici su potvrdili da rukovodioci često nemaju sluha kada je neophodno otvoriti nova radna mesta, popuniti postojeća osobama specijalizovanim za evropske poslove ili pak ne vrednuju dovoljno rad marljivih državnih službenika (na primer, ne pokazuju inicijativu za plaćanje prekovremenog rada, što je zakonski moguće). Imajući u vidu da su državni sekretari po pravilu predsednici pregovaračkih grupa, ova činjenica može da utiče na kvalitet rada i pripremljenost samih grupa.

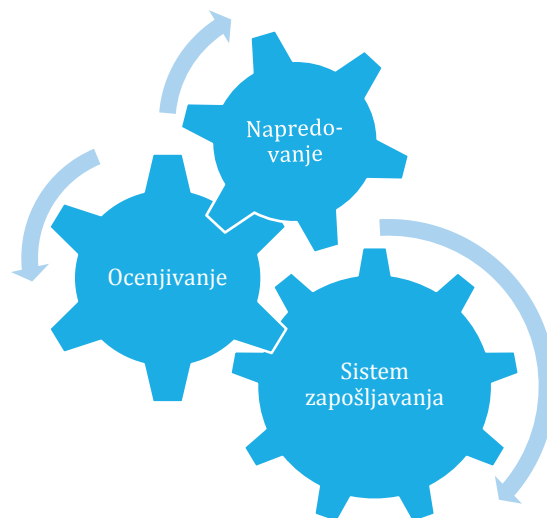
III. Sistem zapošljavanja državnih službenika: između formalnog i stvarnog

SIGMA²⁶ je ustanovila nove principe javne uprave u kojima su sadržani osnovni zahtevi koje zemlje treba da prate u procesu evropskih integracija. Kada je u pitanju službenički sistem, ističe se da proces zapošljavanja i selekcije državnih službenika, bilo da je reč o internom ili javnom konkursu i bez obzira na kategoriju državnih službenika, mora da bude zasnovan na zaslugama i jednakom tretmanu,

što između ostalog podrazumeva i nedvosmišlen pravni okvir i ustanovljenje konkursne komisije nepodložne političkom uticaju i sastavljene od kompetentnih članova.²⁷ Principi takođe zahtevaju i postojanje mehanizama koji sprečavaju direktan ili indirektan politički upliv u zapošljavanje državnih službenika na rukovodećim i menadžerskim pozicijama.²⁸

Svrha navedenih principa je da omoguće Evropskoj uniji okvir za praćenje napretka država u razvoju dobrih praksi u javnoj upravi. Oni istovremeno predstavljaju i smernice državama kandidatima u osmišljavanju reforme javne uprave. Ukoliko bi se ovi principi testirali sutra, Srbija, čini se, ne bi dobila prelaznu ocenu. Opisana diskrecija rukovodilaca i menadžera pri donošenju odluka koje se tiču upravljanja ljudskim resursima i ohrabrivanje negativne selekcije loše utiče na privlačenje najkvalitetnijih kandidata u državnu službu.

Zapravo, prvi i najvidljiviji aspekt problema, na koji se nadovezuju ostali problemi u pogledu kvaliteta ljudskih resursa za obavljanje poslova evropskih integracija, u velikoj meri leži u



karakteristikama sistema zapošljavanja u državnoj upravi. U isto vreme, pitanje privlačenja kvalitetnih kandidata u državnu službu i njihovog zapošljavanja je izuzetno bitno u uslovima sve urgentnije potrebe za jačanjem kapaciteta državnog kadra za poslove povezane sa pristupanjem EU, jer upravo ono može pružiti opcije kojim bi se unapredilo

²⁶ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa EU i OECD sa ciljem pružanja podrške jačanju kapaciteta javnih uprava i sistema upravljanja država kandidata i potencijalnih

kandidata za članstvo u EU, kao i država obuhvaćenim politikom susedstva EU.

²⁷ SIGMA, „Principles of Public Administration“, novembar 2014, str. 49.

²⁸ *Ibid.*, str. 51.

trenutno stanje. Stoga analiza sistema zapošljavanja, u okviru nastojanja za uspostavljanjem službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama u kontekstu tekuće reforme javne uprave u Srbiji, predstavlja polaznu tačku koja pomaže pri sagledavanju i ostalih povezanih aspekata pitanja ljudskih resursa u državnoj upravi – pitanja ocenjivanja, napredovanja, nagrađivanja i zadržavanja kadrova.

Analizom relevantnih zakona koji uređuju službenički sistem u Srbiji, može se zaključiti da je on hibrid karijernog sistema²⁹ i sistema radnog mesta,³⁰ ali s veoma izraženim elementima radnog mesta. Kada su 2005. postavljeni temelji službeničkom sistemu Srbije, on je sadržao određene važne karakteristike karijernog sistema. Međutim, izmene Zakona o državnim službenicima koje su usledile u 2007. i 2009. su ga učinile pretežno sistemom radnog mesta.

Oba sistema imaju svoje prednosti i mane, zbog čega je tendencija u svim evropskim državama da se iskoriste osobenosti oba modela na način koji najviše odgovara upravnoj i političkoj kulturi dotične zemlje.³¹ Prednost „čistog“ karijernog sistema je što promovise profesionalizaciju, stvaranje zajedničke upravne kulture i vrednosti i manje je izložen političkom uticaju, dok mu je mana što ne omogućava državnim službenicima usku specijalizaciju u određenoj oblasti i što promovise izbegavanje rizika, umesto merenja učinka. S druge strane, tipičan sistem radnog mesta je lakše prilagodljiv specifičnim potrebama radnog mesta i okrenut je ka rezultatima, dok mu je mana što pokazuje veću osetljivost na politički upliv i

proizvoljno favorizovanje određenih kandidata u postupku zapošljavanja.³² U svakom slučaju, iako ne postoji jedinstven i jasan pristup objašnjenju razlika ova dva sistema u teorijskim raspravama,³³ opisana dihotomija je koristan polazni osnov pri sagledavanju evolucije službeničkih sistema u uporednoj praksi, koji danas u modernim državama predstavljaju „hibrid“ karijernog i sistema radnog mesta.

Naime, u okolnostima racionalizacije javne uprave usled ekonomske krize i nastojanja da se poveća učinak celokupnog javnog sektora, evropske države teže ka pronalaženju balansa između stabilnosti i fleksibilnosti svojih službeničkih sistema. Francuska, na primer, kao država koja je dugo važila za prototip klasičnog karijernog modela, nastoji da odgovori na potrebe za većim

Srpski službenički sistem danas u praksi, po svemu sudeći, predstavlja mešavinu loših odlika karijernog sistema i sistema radnog mesta.

prilagođavanjima sistema unošenjem novih rešenja u sistem zapošljavanja: s jedne strane, uvođenjem metoda kojim se proveravaju ne samo akademska znanja, već i

sposobnosti i praktične veštine kandidata; paralelno s tim, većim ulaganjem u kompetencije i integritet konkursne komisije u izbornom postupku.³⁴

U Srbiji, međutim, ukoliko se analizira postupak zapošljavanja u državnoj službi, zaključuje se da službenički sistem danas u praksi, predstavlja mešavinu loših odlika karijernog sistema i sistema radnog mesta.

²⁹ Karijerni sistem odlikuje zasnivanje stalnog radnog odnosa u državnoj/javnoj upravi na početku karijere putem otvorenog konkursa, dok su rukovodilačka službenička mesta otvorena samo za postojeće državne službenike. Državni službenik tokom karijere ima obavezu mobilnosti kroz razne sektore državne uprave, to jest ne zadržava se na jednom radnom mestu. Radna mesta popunjavaju kandidati koji imaju najbolje rezultate na konkursu, na kojem se prvenstveno vrednuju znanja stečena kroz formalno obrazovanje i motivacija kandidata.

³⁰ Sistem radnog mesta podrazumeva da kandidat koji najbolje odgovara propisanoj poziciji zasniva stalni radni odnos koji se obnavlja, bez mogućnosti prelaska na drugu poziciju. Kandidatu se na otvorenom konkursu prvenstveno vrednuju veštine i prethodno profesionalno

iskustvo koje odgovara traženom radnom mestu. Pogledati Francisco Cardona, „Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems“, OECD/SIGMA, 1998.

³¹ OECD/SIGMA, „Overview of civil service selection procedures in EU context“, 2006, str. 4.

³² Knut Rexed, „Prednosti i mane karijernog sistema i sistema radnog mesta“, Beograd, 2007.

³³ Uporediti Francisco Cardona, *op.cit* i OECD (2009), „Central government recruitment systems“, u Government at a Glance 2009, OECD Publishing. <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264061651-18-en>>

³⁴ Espagne Delphine, „Le droit français des concours entre permanence et évolution“, Revue française d'administration publique, 2012/2n° 142, str. 369-381.

Netransparentno popunjavanje radnih mesta

U popunjavanju radnih mesta državnih službenika nije ni zakonski niti kroz primenu zakona obezbeđen meritokratski pristup. Ovaj problem je prisutan i u zapošljavanju izvršilaca i državnih službenika na položaju.³⁵ Postoji znatna diskrecija rukovodilaca pri izboru kandidata, a u velikoj meri je prisutno i zapošljavanje mimo sistema otvorenog nadmetanja.

Sudeći po nalazima OECD/SIGMA, čak 60% ovih rukovodećih mesta je u 2013. popunjeno proizvoljnom odlukom rukovodilaca.³⁶ To znači da je Vlada, na predlog ministara, postavljala državne službenike na položaje mimo odredaba Zakona o državnim službenicima koje zahtevaju sprovođenje konkursa. Izmenama Zakona iz septembra 2014. uvedena je mogućnost postavljenja vršioca dužnosti na maksimalni period od 6 meseci, pri čemu VD mora da ispunjava sve uslove koji su propisani za radno mesto na koje se postavlja.³⁷ Iako je ovo istaknuto kao prelazno rešenje do uspostavljanja daleko meritokratskijeg sistema, njegovu manjkavost predstavlja činjenica da je na ovaj način moguće postaviti kandidate koji nisu već zaposleni u datom državnom organu, koji potom na konkursu uživaju veliku prednost u odnosu na druge „eksterne“ budući da su već upoznati s poslom i u izvršnoj meri se smatraju „željenim kandidatom“ u postupku.

Otežavajuću okolnost u depolitizaciji menadžerskih pozicija u državnoj upravi predstavlja i veoma visoko postavljena lestvica za postavljanje prema zaslugama. Ukoliko se uzme u obzir slabost linija odgovornosti i računopolažanja i velika samostalnost određenih posebnih organizacija u sistemu državne uprave Srbije,

koje faktički mogu da imaju ulogu kreatora politika i deluju kao „ministarstava u malom“,³⁸ dovodi se u pitanje opravdanost zakonske odredbe da čelnici tih organizacija budu državni službenici. Izrazito politička uloga ovih organizacija za posledicu često ima i samu politizaciju rukovodećih položaja uprkos zakonskoj obavezi njihove depolitizacije. Samim tim, upitno je i da li je uopšte poželjno da u takvom sistemu ovim organizacijama rukovode državni službenici, kada je prilično jasno da u praksi njihovi rukovodioci potiču iz političkih redova. Na taj način se i obezvređuje sistem zapošljavanja, jer se zaobilazi predviđeni konkurni postupak za državne službenike.

Zakon o državnim službenicima sadrži i odredbe koje podstiču proizvoljnost rukovodilaca pri zapošljavanju državnih službenika na izvršilačkim mestima. Zakon je izmenama iz 2009. ukinuo obavezu sprovođenja internog konkursa, koji je do tada omogućavao da se pri popunjavanju upražnje-

nog radnog mesta prednost dâ kandidatima koji su već državni službenici. Odredbe koje su trenutno na snazi, a koje propisuju redosled postupka za popunjavanje radnog mesta (premeštaj iz istog državnog organa, preuzimanje iz drugog državnog organa, interni konkurs) u stvari su samo mogućnosti koje ni na koji način ne obavezuju rukovodioca.³⁹ Izmenama zakona iz 2009. i ponovnim uvođenjem postupka preuzimanja sporazumom između rukovodilaca zapravo je stavljen u drugi plan postupak konkurentnog nadmetanja kandidata za upražnjeno radno mesto kao osnova za ostvarenje mobilnosti iz jednog državnog organa u drugi. Sporazumno preuzimanje državnih službenika predstavlja retrogradni metod popunjavanja radnih mesta, koji je postojao u „starom“ Za-

Sporazumno preuzimanje državnih službenika predstavlja retrogradni metod popunjavanja radnih mesta, koji značajno udaljava srpski službenički sistem od meritokratskih načela koja zahtevaju profesionalno upravljanje ljudskim resursima i njihovo odvajanje od političke (samo)volje.

³⁵ Položaj je radno mesto predviđeno za najviše menadžerske pozicije. Državni službenici koje Vlada postavlja na položaj između ostalih su pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, direktor organa uprave u sastavu ministarstva, direktor posebne organizacije, direktor službe Vlade, zamenik i pomoćnik direktora službe Vlade. Član 32, Zakon o državnim službenicima.

³⁶ SIGMA Assessment Report Serbia 2014, str. 17.

³⁷ Član 67a, Zakon o državnim službenicima, dostupan na: <http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html>

³⁸ Na osnovu saznanja autorke.

³⁹ Pogledati članove 49, 49a i 49b Zakona o državnim službenicima.

konu o radnim odnosima u državnim organima,⁴⁰ a koji se u potpunosti zasniva na proizvodnoj političkoj odluci ministara i drugih rukovodilaca (mada uz obavezu pristanka državnog službenika o kojem se radi) i značajno udaljava srpski službenički sistem od meritokratskih načela koja zahtevaju profesionalno upravljanje ljudskim resursima i njihovo odvajanje od političke (samo)volje.

Zakon, međutim, ni u svojoj osnovnoj postavci ne odvajava sudbinu državnog službenika od političkog uticaja. Naime, iako je konkursna procedura stavljena u ruke profesionalaca, konačnu odluku o izboru bilo kojeg kandidata s liste za izbor koju sastavi konkursna komisija donosi i potpisuje rukovodilac organa, najčešće politička ličnost. I drugi aspekti postupka popunjavanja radnih mesta obeleženi su političkim uplivom, uključujući i formiranje konkursne komisije. Tako, kada odluči da popuni upražnjeno radno mesto, rukovodilac donosi rešenje o popunjavanju radnog mesta i daje izjavu o načinu popunjavanja istog. Rešenje kao akt nije javno dostupan dokument, te se ne može steći uvid u razloge za različite odluke o načinima popunjavanja radnog mesta.

Dok se pre uvođenja izmena 2009. moglo reći da sistem ohrabruje karijerni princip jer prednost pri popunjavanju radnog mesta daje postojećim državnim službenicima kroz obavezu internog konkursa, od opisanih izmena sistem postaje dominantno orijentisan ka radnom mestu. Takva praksa sama po sebi ne mora da bude loša, posebno u tranzicionim društvima i okolnostima koje zahtevaju brza rešenja i hitno pronalaženje kvalitetnih kadrova za važne pozicije. Međutim,

Sudeći po opisanom spornom načinu popunjavanja upražnjenih radnih mesta, može se zaključiti da je osnovni motiv za jačanje sistema radnog mesta zapravo ostavljanje mogućnosti za uvođenje političkih kadrova u državnu upravu nauštrb principa meritokratije.

sudeći po opisanom spornom načinu popunjavanja upražnjenih radnih mesta, može se zaključiti da je osnovni motiv za jačanje sistema radnog mesta zapravo ostavljanje mogućnosti za uvođenje političkih kadrova u državnu upravu nauštrb principa meritokratije.

Zakon o državnim službenicima je manjkav i zbog činjenice da dozvoljava zaposlenje državnih službenika na određeno vreme bez ikakve formalne procedure provere znanja i podobnosti za traženo radno mesto. Naime, dok se pravila internog i javnog konkursa primenjuju na državne službenike zaposlene na neodređeno vreme,⁴¹ zaposleni na određeno radno vreme, izuzev pripravnika, radni odnos zasnivaju bez konkursne procedure.⁴² Povrh toga, iako je zakonski propisano da broj zaposlenih na određeno vreme ili po osnovu različitih drugih ugovora ne može biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme,⁴³ ovo ograničenje se često krši u praksi. Naime, ako se analiziraju podaci o broju zaposlenih u organima državne uprave, zaključuje se da je više od 10% zaposle-

nih angažovano na određeno vreme ili su angažovani po drugom osnovu.⁴⁴ Ova činjenica je zabrinjavajuća jer ukazuje na to da, pored nedovoljno transparentno izabranih državnih službenika, još jedan „sloj“ zaposlenih obavlja poslove državne uprave, a da pritom nije u režimu

prava i odgovornosti državnih službenika i nije izabran na osnovu zasluga već proizvodljno.

Sledeći problem koji narušava službenički sistem je netransparentan i nedovoljno pravičan način na koji dolaze novi državni službenici na izvršilačka radna mesta⁴⁵, što najbolje doka-

⁴⁰ „Sl. glasnik RS“, br. 48/91, 66/91, 44/98 - dr. zakon*, 49/99 - dr. zakon**, 34/2001 - dr. zakon***, 39/2002, 49/2005 - odluka USRS, 79/2005 - dr. zakon, 81/2005 - ispr. dr. zakona, 83/2005 - ispr. dr. zakona i 23/2013 - odluka US.

⁴¹ Član 62 Zakona predviđa da državni službenik po pravilu zasniva radni odnos na neodređeno vreme. Radni odnos na određeno vreme se zasniva radi zamene odsutnog državnog službenika, zbog privremeno povećanog obima posla najduže na šest meseci, na radnim mestima u kabinetu dok traje dužnost funkcionera ili radi obuke pripravnika dok im traje pripravnici staž (čl. 63).

⁴² *Ibid.*

⁴³ Član 3, Zakon o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u državnoj administraciji (ZUMBZ), Službeni glasnik RS, broj 104/2009.

⁴⁴ Pogledati podatke Ministarstva finansija za jul i avgust 2014, dostupne na: <<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=10729>>

⁴⁵ Uključuju sva radna mesta koja nisu položaji, a među njima su rukovodioci užih unutrašnjih jedinica u državnom organu. Član 35, Zakon o državnim službenicima.

zuje slučaj *de facto* povlašćenog položaja zaposlenih u državnoj službi na određeno vreme. Naime, ukoliko državni službenici zaposleni na određeno vreme žele da zasnuju radni odnos na neodređeno, podležu proceduri javnog konkursa predviđenoj za sve kandidate koji nisu državni službenici.⁴⁶ Međutim, sveprisutna je praksa da zaposleni na određeno vreme u državnoj upravi ne prolaze kroz predviđene faze konkursa, već direktno pristupaju fazi intervjua. S obzirom da su već upoznati sa radnim mestom i poslodavcem, celokupan javni konkurs se praktično simulira, kako bi se radno mesto popunilo kandidatom koji je već zaposlen u državnoj upravi na određeno vreme. Pored toga, jedan od članova konkursne komisije je obično rukovodilac koji je već upoznat sa radom i znanjima dotičnog kandidata, čime se organizovanje konkursa sprovodi isključivo radi zadovoljavanja forme. Drugim rečima, kandidati koji zasnivanju radni odnos na određeno vreme u državnoj upravi u praksi imaju znatnu prednost na javnim konkursima u odnosu na ostale kandidate.

Nedorečene odredbe o izbornom postupku

Zakon o državnim službenicima i prateći podzakonski akti su takođe veoma nedorečeni kad su u pitanju tražene kvalifikacije i osobine članova konkursne komisije u izbornom postupku.⁴⁷ Konkursna komisija bi trebalo da bude sastavljena od članova s iskustvom i ekspertizom na način koji će omogućiti ocenu različitih znanja i veština kandidata.⁴⁸ Nepostojanje jasnih kriterijuma za odabir članova kon-

kursne komisije, međutim, ostavlja znatan prostor za proizvoljnost pri izboru i davanju obrazloženja za izbor određenih kandidata.

Nepostojanje sistema kompetencija potrebnih za obavljanje različitih poslova takođe negativno utiče na postizanje cilja konkursa – izbora najboljeg kandidata za određeno radno mesto. U suštini, postupak je do te mere formalizovan da se suštinski svodi na ispunjenost minimalnih kriterijuma, poput stručne spreme i dužine radnog iskustva u struci (čak i bez njegove relevantnosti za određeno radno mesto) budući da su ovo jedini kriterijumi

koji su neosporivo proverljivi. Sistem objektivne provere veština potrebnih za obavljanje određenih poslova suštinski nije uspostavljen, a prilaganjem različitih sertifikata – bez ikakve provere njihove kredibilitnosti – ostavlja se mogućnost da na radnim mestima u oblasti evropskih integracija rade službenici bez znanja engleskog jezika.

Pored toga, propisani postupak za podnošenje prijave za javni konkurs može da ima izrazito demotivirajući efekat na eksterne kandidate. Zakon prijavnu dokumentaciju kandidata posmatra kao prvi eliminacioni korak u izboru, odnosno kandidatima ne omogućava pravo da nepotpunu i „nerazumljivu“ dokumentaciju dopune u određenom vremenskom roku.⁴⁹ Imajući u vidu da prijava na javni konkurs zahteva prikupljanje velikog broja dokumenata, eliminisanje kandidata na osnovu nepotpune ili „nerazumljive“ prijave bez mogućnosti za ispravku čini se kao veoma loše i neproporcionalno rešenje. „Forma je postala neprijatelj razuma“ u praksi zapošljavanja putem javnih konkursa.⁵⁰ Ovakav postupak daje veliku prednost „inter-

Propisani postupak za podnošenje prijave za javni konkurs može da ima demotivirajući efekat na eksterne kandidate. Imajući u vidu da prijava na javni konkurs zahteva prikupljanje velikog broja dokumenata, eliminisanje kandidata na osnovu nepotpune ili „nerazumljive“ prijave bez mogućnosti za ispravku se čini kao veoma loše i neproporcionalno rešenje.

⁴⁶ Procedura sprovođenja konkursa predviđa četiri eliminacione etape. Nakon što konkursna komisija održi sastanak na kojem definiše metode ispitivanja i kriterijume ocenjivanja, održava se simulacija rada na računaru. U drugoj fazi se vrši provera znanja, najčešće testom ili simulacijom, a ređe izradom eseja. Pripravnici ne prolaze kroz ovu fazu. Zatim se radi psiho test, i najzad u četvrtoj fazi se sprovodi usmeni intervju sa kandidatom.

⁴⁷ Pogledati članove 32-37. Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, br. 41/2007, 109/2009.

⁴⁸ SIGMA Principles of Public Administration, op.cit, str. 49.

⁴⁹ Pogledati član 55. Zakona o državnim službenicima.

⁵⁰ Na osnovu saznanja jedne od autorki u okviru radnog angažmana u Kabinetu potpredsednika Vlade i ministra državne uprave i lokalne samouprave.

nim“ kandidatima za radno mesto, tj. onim kandidatima koji su već angažovani na određeno vreme ili putem nekog drugog ugovora, budući da oni obično dobijaju pomoć prilikom pripreme konkursne dokumentacije. Nasuprot tome, praksa u razvijenim službeničkim sistemima, poput francuskog, jeste da se u prvoj fazi prijave dostavi elementarna dokumentacija za traženo radno mesto, dok se tek u slučaju prolaska u naredne konkursne etape traži složeniji dosije.⁵¹ Pojednostavljivanje konkursnog postupka izmenom važećih odredaba bi svakako pomoglo da se potencijalni kvalitetni kandidati privuku za rad u državnu službu.

Manjak autoriteta centralne službe za upravljanje ljudskim resursima

Značajnu formalnu ulogu u procesu zapošljavanja ima Služba za upravljanje kadrovima (SUK), služba Vlade koja između ostalog oglašava interne konkurse za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta i interne i javne konkurse za popunjavanje položaja u organima i stara se o pravilnom sprovođenju postupka, daje mišljenja o pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organima i pruža stručnu pomoć organima u vezi s upravljanjem kadrovima i unutrašnjim uređenjem.⁵² Psiholog SUK-a je jedan od obaveznih članova konkursne komisije za izvršilačka radna mesta i prevashodno ima savetodavnu ulogu u pogledu odabira najpogodnijeg metoda za selekciju i ocenjivanje kandidata.⁵³ Posao psihologa iz SUK-a u fazi usmenog intervjua je da oceni motivaciju kandidata za traženi posao. Značaj i ulogu SUK-a sagovornici iz ministarstava posebno ističu u domenu organizovanja i pružanja obuka i seminara u raznim sferama evropskih integracija – ona je, smatraju, znatno izraženija nego u samom postupku selekcije kandidata.

Zapravo, Zakon o državnim službenicima je izmenama iz 2009. u velikoj meri ograničio ulogu SUK-a u postupku zapošljavanja, time što

je postupak organizacije javnog konkursa za popunjavanje izvršilačkih mesta poverio organu državne uprave koji popunjava radno mesto.⁵⁴ U samom izbornom postupku, SUK je ograničen i nedovoljnim brojem mogućih metoda provere stručne osposobljenosti, znanja i veština, koji se svode na test, pismeni rad, simulaciju i razgovor.⁵⁵ Na taj način je njegova prvobitno zamišljena uloga autoritativne, centralizovane službe koja će upravljati i koordinisati ljudske resurse u državnoj upravi svedena na pružanje podrške kadrovskim službama ministarstava.⁵⁶ Pored toga, SUK nema mehanizme kojima bi obavezao ministarstva da redovno unose izmene u svoje kadrovske baze, što kao rezultat ima neusklađenu i neažuriranu Centralnu kadrovsku evidenciju, zamišljenu da služi kao informatička baza podataka za upravljanje kadrovima.⁵⁷ Jedan mogući razlog za slabu i vremenom umanjenu ulogu SUK-a jeste i nepostojanje realne političke zaleđine za njihov rad, imajući u vidu da ona ima status službe Vlade, čiji je direktor odgovoran Generalnom sekretaru Vlade. Ovakav položaj svakako čini SUK manje vidljivim u sistemu i otežava njegovu prohodnost ka donosiocima odluka.

Dakle, analizom Zakona o državnim službenicima i ostalih relevantnih propisa potvrđuje se da je službenički sistem Srbije izuzetno neintegrisan i nekoherentan. Pored opisanih ograničenja, treba primetiti da se većina odredaba Zakona o državnim službenicima ne primenjuje na policijske, carinske i poreske službenike i na državne službenike koji rade na bezbednosnim i obaveštajnim poslovima i u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija,⁵⁸ čime se primena Zakona svodi na manje od 13 hiljada zaposlenih, što predstavlja oko 50% državne uprave, a manje od 3% celokupnog sektora države.⁵⁹ Ove odredbe su takođe uvedene izmenama Zakona iz 2007. i 2009, što govori u prilog da je sistem

⁵¹ U Francuskoj se prvi krug postupka odvija dostavljanjem traženih podataka (lični podaci, akademske kvalifikacije i dokument koji dokazuje te kvalifikacije) putem elektronske aplikacije. Pogledati sajt SCORE <<http://www.fonction-publique.gouv.fr/score>>

⁵² Član 2, Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima, „Službeni glasnik RS“, br. 106/2005, 109/2009.

⁵³ Član 33 Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, br. 41/2007, 109/2009.

⁵⁴ Član 54, Zakon o državnim službenicima.

⁵⁵ Članovi 4-9, Pravilnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, „Službeni glasnik RS“, br.64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/2010.

⁵⁶ SIGMA Assessment Report 2014, str. 15,

⁵⁷ Član 159, Zakon o državnim službenicima.

⁵⁸ Član 32, Zakon o državnim službenicima.

⁵⁹ Sektor države (general government) je međunarodno uporediva kategorija koja uključuje sve javne institucije, ali isključuje državna/javna preduzeća, na svim nivoima vlasti.

u poslednjih nekoliko godina urušavan i unazađen. Treba napomenuti da se ni odredbe drugih relevantnih zakona, poput Zakona o platama državnih službenika i nameštenika ili Zakona o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u državnoj administraciji ne primenjuju na Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Bezbednosno-informativnu agenciju i Upravu za izvršenje krivičnih sankcija, pri čemu su ovi organi ili direktno isključeni iz primene zakona,⁶⁰ ili su sebe izuzeli iz primene posebnim zakonima.⁶¹ Ove činjenice dodatno potvrđuju rascepanost i nedovršenost službeničkog sistema u Srbiji.

Na osnovu svega rečenog se može zaključiti da je službenički sistem u Srbiji zapravo de facto pretežno sistem radnog mesta, sa lošim odlikama tog sistema. I nakon većeg broja izmena u Zakonu o državnim službenicima, sistem zapošljavanja državnih službenika ne samo da nije unapređen, već su neki pozitivni elementi sadržani u originalnom zakonu iz 2005. derogirani i obesmišljeni. Poslednje izmene Zakona o državnim službenicima iz novembra 2014. predstavljaju još jednu propuštenu priliku za jačanjem meritokratskog principa u zapošljavanju državnih službenika, mada je nadležna ministarka više puta naglasila da se radi samo o „uvodu u ozbiljne promene“ koje se tek planiraju.⁶² U tom smislu, najava ozbiljnijih, dubljih reformi službeničkog sistema⁶³ daje povod za optimizam, naročito ukoliko u koncipiranju tih reformi budu na izbalansiran način sagledane realnost političke i administrativne kulture Srbije sa jedne i zahtevi procesa pristupanja EU s druge strane.

Najava ozbiljnijih, dubljih reformi službeničkog sistema daje povod za optimizam, naročito ukoliko u koncipiranju tih reformi budu na izbalansiran način sagledani realnost političke i administrativne kulture Srbije s jedne, i zahtevi procesa pristupanja EU s druge strane.

IV. Kojim putem u reformu politike zapošljavanja državnih službenika?

Na osnovu analize trenutnih kapaciteta u državnoj službi za poslove pristupanja EU i u vezi sa tim analize ograničenja sistema zapošljavanja, izdvajaju se tri alternativna pravca daljeg razvoja politike zapošljavanja državnih službenika. Opcije su definisane u odnosu na obim neophodnih reformi (delotvornost reformi mogućih u najkraćem, srednjem ili dužem vremenskom roku) i opredeljenost za model službeničkog sistema (karijerni, sistem radnog mesta ili „hibridni“). One se potom ocenjuju prema kriterijumima vremenske izvodljivosti i povoljnosti za trenutne prilike u Srbiji.

Status quo – de facto sistem radnog mesta

Prva opcija ne bi zahtevala nikakve reformske zahvate, već bi se zasnivala na doslednoj primeni postojećih propisa koji uređuju službenički sistem u Srbiji. To podrazumeva efektivno ispravljanje primenjenih nedostataka u praksi u postupku zapošljavanja državnih službenika na položaju, tako i onih na izvršilačkim radnim mestima. To bi, dakle, podrazumevalo mogućnost uvida zainteresovane javnosti u proces i kriterijume zapošljavanja službenika na položaju, koji su u praksi neretko simulirani kako bi se na te pozicije doveli politički podobni kandidati. Isto tako, ova opcija podrazumeva smanjenje broja osoba zaposlenih na određeno radno vreme u skladu sa zakonskim ograničenjem od 10% ukupnog broja zaposlenih u državnoj upravi. Dosledna primena postojećeg zakona bi podrazumevala i da se u potpunosti sprovodi konkursna procedura bez obzira da li se radi o pojedincima koji su već zaposleni na određeno vreme ili o

⁶⁰ Član 1, ZUMBZ.

⁶¹ Tako se, npr., plate zaposlenih u MUP-u uređuju Zakonom o policiji, plate poreskih službenika Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji, itd.

⁶² Videti, na primer: <<http://www.blic.rs/Vesti/Politika/494074/Usvojene-izmene-Zakona-o-drzavnim-sluzbenicima>> , <http://www.rtv.rs/sr_lat/politika/usvojen-zakon-o-platama-drzavnih-sluzbenika_517488.html> (16. novembar 2014)

⁶³ Saopštenje Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, 5. septembar 2014, <<http://www.mduls.gov.rs/arhiva-saopstenja-septembar-2014.php>>

eksternim kandidatima, što bi moglo da se o-bezbedi proaktivnijom ulogom Upravne inspekcije. Službenički sistem bi, dakle, zadržao dominantne karakteristike radnog mesta, s tim što bi se doslednom primenom propisa u određenoj meri umanjila ograničenja ovog modela, kao što su rizik od politizacije državne uprave i nedostatak razvijene zajedničke upravne kulture.

Hibridni sistem zapošljavanja

Druga opcija podrazumeva uvođenje izmena u pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi, koje bi predstavljale hibrid karijernog modela zapošljavanja i zapošljavanja po sistemu radnog mesta.

U ovoj opciji, popunjavanje menadžerskih pozicija u državnoj upravi bi se vršilo po ugledu na sistem radnog mesta, što se pravda potrebom za kvalitetnim pojedincima na pozicijama sa velikom odgovornošću u okolnostima kada je neophodna brzina i efikasnost sprovođenja reformi, kao što je trenutno slučaj sa Srbijom. Zakonske izmene bi, dakle, omogućile angažovanje kandidata za menadžerske pozicije na osnovu javnog konkursa, pri čemu se ne bi davala prednost postojećim državnim službenicima u odnosu na eksterne kandidate. Kriterijumi za popunjavanje tih pozicija bi se, dakle, zasnivali na zaslugama, to jest na podobnosti profila kandidata za traženo radno mesto.

Sa druge strane, izmene bi omogućile privlačnije kandidata na početku karijere za rad u državnoj službi po principima tipičnog karijernog sistema. To znači unošenje koherentnosti u postojeći sistem na način koji bi omogućio da se načelno definiše „razvojni put“ mladog državnog službenika kroz karijeru, odnosno da ta osoba ima unapred osmišljen plan i viziju svog napretka i razvitka rada kao državnog službenika. Neki od elemenata koje treba unaprediti ili osmisliti su sistem mentorstva, stručnog osposobljavanja u skladu sa trenutnim potrebama samog službenika, ocenjivanja učinka u radu i shodno tome napredovanja u karijeri. Zapošljavanje za početne pozicije bi se vršilo na centralizovanom javnom konkursu, pri čemu kandidati ne bi bili primani na konkretna radna mesta, već ona namenjena osposobljavanju za

rad u državnoj službi. Postupak bi morao da obuhvati nekoliko etapa koje bi omogućile selekciju najboljih kandidata u skladu sa njihovim potencijalom i veštinama.

Istovremeno, u popunjavanju viših izvršilačkih mesta davala bi se prednost ovako zaposlenim državnim službenicima u skladu sa njihovim učinkom, budući da mogućnost napredovanja predstavlja ključni faktor uspešnosti ovako centralizovanog i donekle „elitnog“ pristupa u zapošljavanju na početku karijere. Istovremeno, za viša izvršilačka mesta trebalo bi omogućiti i eksterno zapošljavanje uz određeno obrazloženje razloga, kako se ne bi unelo suviše rigidnosti u sistem.

Sistem bi trebalo zasnovati na principima upravljanja kompetencijama (eng. *competency management*), kako bi se umanjio formalizam trenutne usredsređenosti na stručnu spremu i dužinu radnog iskustva. Kompetencije podrazumevaju kombinaciju znanja, veština, stavova i drugih ličnih karakteristika koje su utvrđene kao neophodne za dobar učinak na određenom radnom mestu,⁶⁴ kao što su na primer strateško razmišljanje, prilagodljivost, postizanje rezultata, posvećenost, uspostavljanje veza, veštine komuniciranja, itd.⁶⁵ Princip upravljanja kompetencijama je dobar način za transformaciju tradicionalnih uprava u moderne jer stavlja fokus na ljudske resurse radi postizanja ciljeva organizacije.⁶⁶ Postupak zapošljavanja korišćenjem ovog okvira može da doprinese jasnijem identifikovanju podobnih kandidata za dati posao jer stečena znanja nisu presudan faktor u odabiru, već i njegove lične karakteristike u odnosu na tražene zadatke.

Prakse i iskustva britanskog sistema „Fast Stream“ za zapošljavanje svršenih diplomaca u državnu službu mogu poslužiti kao inspiracija za uvođenje novih odredaba u srpski sistem. Naime, ovaj program pruža ideje ne samo u pogledu organizacije javnog konkursa i selekcije najboljih kandidata (godišnji konkurs putem kojeg se u državnu službu primi oko 0,5% ukupnog broja zaposlenih; opšte testiranje u odnosu na tražene kompetencije; posebni testovi za različite obrazovne profile; testiranje

⁶⁴ OECD (2011), „The government shift to competency management”, in *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, str. 122.

⁶⁴ <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-5-en>>

⁶⁵ *Ibid.*, str. 130.

⁶⁶ *Ibid.*, str. 125.

u nekoliko faza, od kojih je prva samoocenjivanje, itd.), već i načina na koji se te osobe usmeravaju i usavršavaju tokom prve četiri godine rada (u prve dve je akcenat na „širini“ u sticanju iskustva kroz polugodišnju mobilnost u četiri različita sektora, dok je u druge dve fokus na „dubini“ tj. specijalizaciji na dva radna mesta, uz mentorstvo i ocenjivanje rada).⁶⁷

Služba za upravljanje kadrovima (ili drugo centralno telo za upravljanje ljudskim resursima) u ovoj opciji bi morala da ima veći značaj i ovlašćenja u postupku sprovođenja centralnog konkursa za kadrove na početku karijere, kao i javnih konkursa za viša radna mesta.

Zapošljavanje po ugledu na moderni karijerni sistem

Stvaranje modernog karijernog sistema u Srbiji bi zahtevalo najveći obim potrebnih reformi. Pored akcenta na zapošljavanju mladih ljudi u državnu službu i strateško promišljanje njihovog razvoja i zadržavanja, ovaj sistem bi podrazumevao i da upražnjena radna mesta na menadžerskim pozicijama popunjavaju postojeći državni službenici na internom konkursu. Dakle, javni konkurs bi bio otvoren samo za buduće državne službenike na početku karijere. Državni službenici bi imali obavezu mobilnosti kroz razne sektore državne službe u određenim vremenskim intervalima, kako bi se izbeglo „zasićenje“ jednim poslom i stvarala zajednička upravna kultura.

Kako bi se izbegle negativne strane karijernog modela, kao što su rizik od inertnosti sistema i nedovoljne okrenutosti vrednostima postizanja i merenja rezultata, sistem upravljanja kompetencijama opisan u prethodnoj opciji bio bi od presudnog značaja.

U ovakvom sistemu, snažno centralno telo za upravljanje ljudskim resursima bi imalo ključnu ulogu u postupku zapošljavanja kandidata na javnom konkursu, budući da bi ova institucija bila zadužena za kreiranje opšteg okvira kompetencija za tražena radna mesta.

Pored toga, centralno telo bi bilo nadležno za sprovođenje svih faza konkursa i evaluaciju kandidata. Pojedinačni državni organi bi bili zaduženi za organizaciju i sprovođenje internih konkursa, dok bi se ocena kandidata vršila u odnosu na osmišljen okvir kompetencija koji razvija i ažurira centralno telo.

U ovakvom razvijenom karijernom sistemu diplomci bi mogli da imaju dodatni podstrek za rad u javnoj upravi ukoliko bi se zasnivanje radnog odnosa vezivalo za stručno usavršavanje za rad u javnom sektoru. Najpoznatiji primer je francuska *Ecole Nationale d'Administration*, koju svake godine upisuje 40-ak svršenih studenata na izuzetno kompetitivnom konkursu. Samim uspehom upisa u ovu instituciju, te osobe automatski postaju državni službenici i pripremaju se za budući rad u javnom sektoru.

V. Hoće li vuk ipak promeniti ćud? Perspektive reforme

Iako iskustva država iz prethodnih proširenja EU sugerišu da reformu službeničkog sistema treba sprovesti što ranije u procesu pristupanja EU kako bi se obezbedila njena održivost, ovo svakako nije oblast reforme koja lako i spontano dobija podršku i posvećenost političara jer sužava njihov manevarski prostor za diskreciono odlučivanje o kadrovima u upravi. Ipak, čini se da će novi okvir za praćenje reforme javne uprave koji je razvila SIGMA dovesti

do velike promene u načinu na koji se ove reforme tretiraju u procesu proširenja, budući da svaki aspekt sistema javne uprave, pa i službeničkog sistema, postaje jasno merljiv i podložan daleko detaljnijim procenama od strane EU. Iako se države kandidati verovatno s pravom mogu požaliti na dvostruke aršine EU u ovoj oblasti – jer se uvidom u principe stiče utisak da mnoge države članice ne bi prošle kroz njihovo sito – čini se da će ovakvo uslovljavanje

Ono što bi bilo bitno pravilno sagledati u primeni novih principa, posebno u slučaju onih za službenički sistem, jeste administrativna i politička kultura država kandidata. Suviše rigidan stav prema primeni principa bi naterao ove države na sistematično simuliranje njihove ispunjenosti, čime bi se svakako ugrozila i održivost tih reformi.

⁶⁷ Informacije i izveštaji o sprovođenju programa „Fast Stream“ su dostupni na <<https://www.gov.uk/fast-stream>>

država kandidata u velikoj meri biti na njihovu sopstvenu korist.

Ono što bi ipak bilo bitno pravilno sagledati u primeni novih principa, posebno u slučaju onih za službenički sistem, jeste administrativna i politička kultura država kandidata, kako suviše rigidan stav prema primeni principa ne bi naterao ove države na sistematično simuliranje njihove ispunjenosti, čime bi se svakako ugrozila i održivost tih reformi. Na primer, zahtev da se iz selekcije najviših menadžera u upravi potpuno eliminiše politički uticaj kontroverzan je, ne samo sa stanovišta utemeljenosti u zajedničkim upravnim tradicijama i praksama država članica, već i njegove potpune izvodljivosti u državama u kojima politizacija trenutno prodiere u sve slojeve uprave. Insistiranje na punoj primeni ovog principa može ozbiljno da ugrozi volju političkog vođstva u ovim državama da depolitizuju i „niže“ slojeve državne službe.

Ako se pretpostavi da će dalja reforma službeničkog sistema u Srbiji biti pomognuta i podstaknuta novim i pojačanim naglaskom EU i daleko jasnijim okvirom za merenje reformi, ostaje pitanje koji model može biti najpogodniji u kontekstu potrebe za fleksibilnom depolitizacijom koju stvara proces pristupanja EU i koji model je moguće sprovesti u srednjem roku.

S obzirom da gore opisana **opcija statusa quo** ne zahteva donošenje novih ili menjanje postojećih propisa, uz dovoljno političke volje za doslednu primenu postojećeg Zakona o državnim službenicima, odmah bi moglo da se nazire unapređenje postupka zapošljavanja. Na primer, sprovođenje kompletne procedure javnog konkursa za sve prijavljene kandidate uz jednaki tretman od strane nadležnog organa državne uprave dovelo bi do smanjenja percepcije korupcije u postupku zapošljavanja i verovatno povećalo kvalitet kandidata koji se prijavljuju i na kraju primaju u radni odnos. Međutim, upitno je da li bi postojeći sistem doslednom primenom odgovorio na najizraženije probleme kvaliteta ljudskih resursa, ili je pak za njihovo ispravljanje potrebno tražiti nova rešenja. Drugim rečima, čak i uz potpuno doslednu primenu postojećeg zakona, sistem je već ustrojen na način koji bi i dalje proizvodio loše odlike sistema radnog mesta. To se posebno odnosi na odredbe o neobaveznosti sprovođenja internog konkursa za popunjavanje novih

radnih mesta i neobaveznost sprovođenja konkursa za državne službenike zaposlene na određeno vreme.

Imajući u vidu trenutne okolnosti u Srbiji, koje odlikuje hitna potreba za unapređenjem ljudskog kadra u državnoj upravi po principima meritokratije radi kvalitetnijeg sprovođenja reformi i pregovora o pristupanju, **druga opcija razvoja hibridnog sistema sa novim elementima karijernog sistema** ima dovoljno elemenata čijom primenom bi se došlo do vidljivih rezultata. Kombinovanje odlika karijernog sistema i sistema radnog mesta na način koji minimizuje proizvoljnost i politički upliv, a favorizuje meritokratiju i transparentnost, može znatno da doprinese da državna uprava postane privlačna za kvalitetne eksterne kandidate, koji su u današnjim prilikama mahom obeshrabreni da zasnivaju radni odnos u njoj. Princip zapošljavanja novih kandidata na osnovu zasluga i kroz sistem kompetencija bio bi dodatno ojačan većim opsegom delovanja centralnog tela zaduženog za upravljanje konkursnim postupkom i nadzor nad kadrovskim rešenjima koje vode pojedinačni organi. Podrazumeva se, novi poslovi bi zahtevali i znatno kadrovsko ojačanje centralnog tela, koje u sadašnjim okolnostima u kojima funkcioniše SUK ne bi imao dovoljno ljudskih kapaciteta za ove zadatke. Ukoliko bi se izmene Zakona o državnim službenicima donele do kraja 2015. i unele elemente opisane u ovoj opciji, može se očekivati da bi se njegovi efekti manifestovali srednjoročno, kada je i planirano privođenje kraju pregovora o pristupanju EU.

Treba naglasiti da uvođenje centralizovanog konkursa za prijem svih novih državnih službenika na početku karijere takođe iziskuje značajno umanjeње kulture „silosa“ koja i dalje postoji u ministarstvima u Srbiji (iako se čini da trenutna politička situacija dominacije jedne stranke u Vladi i istaknuta figura predsednika Vlade pogoduju promeni ove kulture). Stoga je potrebno napraviti pažljivu procenu mogućnosti sprovođenja centralizovanog konkursa za sve pozicije službenika na početku karijere i eventualno osmisliti varijaciju ove opcije u kojoj bi takav konkurs bio organizovan samo za određene kategorije novih poslova koji zahtevaju veštine slabije zastupljene na tržištu rada (npr. poslovi upravljanja fondovima EU, koordinacije evropskih integracija, analize javnih politika, strateškog planiranja, itd.).

Konačno, realizacija **opcije razvoja modernog karijernog sistema** zahteva znatno političko sazrevanje i promenu kulture rada državne uprave Srbije, koja danas mahom pokazuje otpor prema merenju učinka i rezultata. Ona je stoga pogodna u dužoj vremenskoj perspektivi, nakon sticanja članstva Srbije u EU, kada će već doći do izvesnog „osveženja“ ljudskih resursa putem centralizovanih konkursa za kandidate na početku karijere, kombinovanog sa zapošljavanjem najkvalitetnijih menadžera po sistemu radnog mesta, opisanih u prethodnoj opciji. Budući da bi ovaj sistem u znatnoj meri zatvorio mogućnosti eksternog zapošljavanja, on je pogodan tek u onom trenutku kada je interni kvalitet kadrova u velikoj meri poboljšan i odgovara potrebama članstva u EU.

Imajući u vidu hitnu potrebu za unapređenjem rada i učinka državne uprave u kontekstu trenutnih i predstojećih reformskih poslova vezanih za pregovore o članstvu u EU, ali i uvedenih mera štednje i obaveze smanjenja javnog sektora (uključujući i državnu upravu), ispravljanje nedostataka postojećeg pravnog okvira i sprovođenje u delo novih odredaba se čini imperativom. Predviđeno smanjenje broja državnih službenika otpuštanjem onih koji pokazuju najlošiji učinak bi, u kombinaciji sa primenom postupka zapošljavanja na osnovu zasluga po sistemu opisanom u drugoj opciji (hibridni sistem), predstavljalo priliku da se ljudski resursi u državnoj upravi relativno brzo oporave i osnaže kadrovima potrebnim u procesu pristupanja EU. Utisak je da u nadležnom ministarstvu postoji svest da je i pored obaveze smanjenja broja državnih službenika potrebno zapošljavati kvalitetne kadrove za poslove od kritičnog značaja, koji se ne tiču isključivo (a naročito ne direktno) EU integracija.

Da bi se unapredio kvalitet ljudskih resursa u državnoj upravi primenom načela hibridnog sistema zapošljavanja, potrebno je realizovati sledeće korake, od kojih će mnogi morati da nađu svoju realizaciju u izmenama Zakona o državnim službenicima:

- U skladu sa evropskim dobrim praksama osmisliti sistem centralnog konkursa za pozicije na početku karijere.
- Sprovesti međuministarske konsultacije o uvođenju centralnog konkursa i pridobiti

političku podršku za ovu novinu korišćenjem jasne argumentacije potreba procesa pristupanja EU.

- Uvesti sistem upravljanja kompetencijama, na kojem bi se zasnovalo upravljanje ljudskim resursima na svim nivoima (kako za izvršioce tako i za položaje).
- Unaprediti i pojednostaviti proceduru za zapošljavanje eksternih kandidata na menadžerskim pozicijama, između ostalog ukidanjem obaveze dostavljanja celokupne dokumentacije potrebne za rad na radnom mestu u fazi podnošenja prijave.
- Osnažiti (zakonski i kadrovski) centralno telo za upravljanje ljudskim resursima, pri čemu je potrebno izvršiti funkcionalnu analizu funkcije upravljanja ljudskim resursima koja bi pokazala i koji oblik organizovanja tog centralnog tela je najpogodniji za postizanje potrebne snage i uticaja te institucije.
- (Re)integrisati sistem zapošljavanja, primenom istih zakonskih odredbi na celokupnu centralnu administraciju.

Korišćeni izvori

- Guy Van-Biesen, „Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context“, OECD/SIGMA, 2006,
- Dimitrova, A. „Governance by Enlargement? The case of the administrative capacity requirement in the EU's Eastern enlargement“, 2002.
- Dimitrova, A. „Institutionalisation of imported rules in the European Union's new member states: Bringing Politics back into the research agenda“, EUI Florence, 2007.
- Espagno Delphine, « Le droit français des concours entre permanence et évolution », Revue française d'administration publique, 2012/2n° 142.
- Evropska komisija, Izveštaj o skriningu za Srbiju za poglavlje 23, dostupan na: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf>
- Evropska unija, Izveštaj o napretku Srbije za 2014. godinu, dostupan na: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf>
- Evropska unija, Strategija proširenja EU 2014-2015, dostupno na: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_en.pdf>
- Francisco Cardona, „Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems“, OECD/SIGMA, 1998.
- Gärtner, L., Hörner, J. and Obholzer, L. (2011). 'National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States', Journal of Contemporary European Research. Volume 7, Issue 1.
- Inside Europe. „Absorption rates - Structural and Cohesion Funds - EU-27“. Dostupno na: <<http://www.insideeu-rope.eu/node/403#sthash.56c9J2xa.dpuf>>
- Knut Rexed, „Prednosti i mane karijernog sistema i sistema radnog mesta“, Beograd, 2007.
- M. Lazarević, S. Marić i A. Orza, „Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju“, Centar za evropske politike, GIZ, decembar 2013.
- Meyer-Sahling, J. (2006) „De-Politicisation Through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe, OECD Publishing.
- Meyer-Sahling, J. (2009), „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession“, SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing.
- Ministarstvo finansija, Pregled iz registra zaposlenih, dostupno na: <<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=10729>>
- OECD, „European Principles for Public Administration“, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999.
- OECD/SIGMA, „Overview of civil service selection procedures in EU context“, 2006.
- OECD (2011), „The government shift to competency management“, in Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce.
- OECD (2009), „Central government recruitment systems“, u Government at a Glance 2009, OECD Publishing.
- Pravilnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izboru postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, „Službeni glasnik RS“, br.64/2006, 81/2006, 43/2009, 35/2010.
- SIGMA Assessment Report Serbia, oktobar 2014.
- SIGMA, „Principles of Public Administration“, novembar 2014,
- SIGMA Working Paper, „Can Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations“.
- Uredba o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima, „Službeni glasnik RS“, br. 106/2005, 109/2009.
- Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, br. 41/2007, 109/2009.
- Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009.
- Zakon o utvrđivanju maksimalnog broja zaposlenih u državnoj administraciji, „Službeni glasnik RS“, broj 104/2009.

Institucije u kojima su održani intervjui

- Kancelarija za evropske integracije
- Ministarstvo privrede, Odeljenje za razvoj malih i srednjih preduzeća
- Ministarstvo finansija, Sektor za međunarodnu saradnju
- Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Odeljenje za upravljanje projektima finansiranih iz fondova EU
- Kabinet potpredsednika Vlade i ministra državne uprave i lokalne samouprave
- Služba za upravljanje kadrovima
- OECD/SIGMA
- Generalna direkcija administracije i službeničkog sistema (La direction générale de l'administration et de la fonction publique), Republika Francuska.

O Centru za evropske politike

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, nevladina, neprofitna *think tank* organizacija koju je osnovala grupa profesionalaca u oblasti prava i politike EU, ekonomije i reforme javne uprave sa zajedničkim ciljem unapređenja okvira za kreiranje javnih politika u Srbiji.

CEP razvija istraživanje i analizu kao osnove za kreiranje politika i proizvodi kvalitetne opcije za donosiocce odluka sa ciljem da se suštinski unapredi proces pristupanja Srbije EU i da se Srbija pozicionira kao ravnopravni partner državama članicama EU u pogledu:

- otvorenosti i odgovornosti demokratskih institucija vlasti,
- uređenosti i performansi tržišta, i
- sposobnosti da ne samo ispuni obaveze članstva u EU već i maksimalno iskoristi prava i mogućnosti koje proističu iz članstva.

Posetite nas na:

- www.cep.org.rs
- www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre
- www.twitter.com/CEPBelgrade
- www.youtube.com/user/EuropeanPolicyCentre

Autorke studije: Milena Lazarević i Sena Marić

Napomena: Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koje se odnose.

Ova studija je pripremljena uz podršku Ambasade Republike Francuske u Srbiji. Sadržaj studije je isključiva odgovornost autorki.

Za više informacija o projektu i studiji, kontaktirajte Senu Marić, sena.maric@cep.org.rs



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AMBASSADE DE FRANCE EN SERBIE