

Vladimir Mihajlović, istraživač

## Depolitizacija državne uprave u Srbiji

12 godina simulacije reforme

Nakon usvajanja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (ZDS) u decembru 2018. godine, Vlada Republike Srbije je depolitizaciju državne uprave postavila visoko na agendi prioriteta za 2019. godinu. Država se sa ovim problemom suočava od početka demokratske tranzicije 2000. godine. Pitanje depolitizacije uprave za Srbiju predstavlja jedan od ključnih preduslova za pristupanje Evropskoj uniji (EU). Takođe, depolitizacija državne uprave je važna za građane jer jedino profesionalni, politički nezavisni i kompetentni državni službenici mogu dobro da služe javnom interesu.

Rok za primenu nedavno usvojenih odredaba ZDS, koji se odnose na postavljenje državnih službenika na položaju je 1. jul 2019. godine. Transparentni i objektivni konkursni postupci su među najvažnijim instrumentima za depolitizaciju i profesionalizaciju uprave. Stoga, ukoliko bi Vlada obezbedila punu primenu novousvojenog zakonskog okvira, 1. jul 2019. godine bi se mogao smatrati prekretnicom u višegodišnjem procesu depolitizacije uprave, naročito kada se radi o državnim službenicima na položaju, koji obuhvataju „profesionalne državne službenike zaposlene na najvišim rukovodećim položajima u državnoj službi.“<sup>1</sup>

Ostaje da se vidi šta će se dogovoriti 1. jula – da li će doći do kraja politizacije uprave ili ne?

### *Politizacija uprave: objektivno sagledavanje problema*

**N**akon demokratskih promena Srbija je članstvo u EU postavila kao nacionalni strateški cilj. Pored političkih izazova, poput saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i statusa Kosova, jedna od ključnih prepreka u procesu pristupanja EU (sa kojom su se suočile i druge države Zapadnog Balkana) bio je nedostatak kapaciteta administracije u Srbiji da isprati proces evropskih integracija.



1. Udelepp, A., et al. (2018), *Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 55, OECD Publishing, Paris, str. 11.

U cilju ispunjenja svog strateškog cilja, Srbija je započela proces reforme javne uprave (RJU), koji je EU stavila u fokus u svim državama regiona. Ključni aspekt transformacije administracije, koja je nasleđena od prethodnog režima i usaglašavanja sa modernim evropskim standardima, bila je profesionalizacija i depolitizacija uprave. Nakon decenija komunizma, u kojem je postojala jaka veza između vladajuće partije i državne uprave, demokratske vlasti su od početka tranzicije na agendu postavile temu uspostavljanja službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama. Vlada Srbije je 2004. godine usvojila prvu Strategiju reforme državne uprave, sa fokusom na profesionalizaciju rukovodećeg državno-službeničkog kadra.

Ipak, 15 godina nakon početka reformskog procesa, i dalje postoji jak direktan politički uticaj na rukovodeće pozicije u državnoj upravi. Postoje dva ključna problema sa postojećim sistemom. Prvi proizilazi iz činjenice da ministri i Vlada često koriste zakonsku mogućnosti koja im je dana u konkursom postupku za popunjavanje položaja, a koja ih ne obavezuje da na položaj postave kandidata koji je predložen od strane konkursne komisije. Drugi je direktna posledica odredbi ZDS, koje omogućavaju privremeno postavljenje vršilaca dužnosti na najviše rukovodeće državno-službeničke pozicije, bez prethodno sprovedenog konkursa. Naime, ova odredba Vladi daje zakonsku mogućnost da postavi na položaj politički podobne kandidate. Ova dva problema dovela su do toga da je najveći broj pojedinaca na rukovodećim radnim mestima u državnoj upravi (koji bi trebalo da budu veoma kvalifikovani pojedinci) politički postavljeno, bez prethodne provere njihovih kompetencija i sposobnosti za rad na najvišim pozicijama u državnoj službi.

Neuspeh u nastojanju da se obezbedi depolitizacija i profesionalizacija na rukovodećim pozicijama se odražava na kapacitet državne uprave, što negativno utiče na sposobnost države da napreduje u procesu evropskih integracija. Ipak, pravi neuspeh u ovoj oblasti nije sam proces pristupanja EU, već nesposobnost administracije da adekvatno odgovori na potrebe svojih građana.

*Najveći broj pojedinaca na rukovodećim radnim mestima u državnoj upravi (koji bi trebalo da budu veoma kvalifikovani pojedinci) je politički postavljeno, bez prethodne provere njihovih kompetencija i sposobnosti za rad na najvišim pozicijama u državnoj službi.*

## Prvi koraci ka depolitizaciji sistema

Pravni okvir državno-službeničkog sistema u Srbiji je kreiran usvajanjem Zakona o državnoj upravi i ZDS 2005. godine. U propisima je napravljena jasna razlika između politički postavljenih državnih funkcionera i profesionalnih državnih službenika na rukovodećim radnim mestima (državni službenici na položaju). Funkcioneri su politički postavljeni ministri i državni sekretari, a državni službenici na položaju mogu biti na poziciji direktora, zamenika itd.

Ministri se biraju u Narodnoj skupštini na predlog predsednika Vlade, dok državne sekretare postavlja Vlada na predlog ministara. Njihov mandat je u direktnoj vezi sa mandatom Vlade i traje četiri godine. S druge strane, državni službenici na položaju bi trebalo da obezbede profesionalnost i kontinuitet u upravljačkoj strukturi uprave. Stoga državnim službenicima na položaju mandat traje pet godina i ne prekida se sa istekom mandata Vlade. Ipak, Vlada takođe postavlja državne službenike na položaju na predlog ministara, ali na osnovu prethodno sprovedenog javnog i objektivnog konkursa.

Precizno definisanje razlike između ove dve kategorije rukovodilaca u upravi bio je korak ka uspostavljanju dobrog pravnog okvira za depolitizaciju upravljačke strukture u državnoj upravi, u skladu sa dobrom evropskom praksom.

*Razlika između funkcionera i državnih službenika na položaju je ostala nejasna.*

Pre usvajanja ZDS, svi rukovodioci na najvišim pozicijama u državnoj upravi bili su politički postavljeni funkcioneri. Imajući u vidu da je usvajanje ZDS značilo veliku promenu u sistemu, zakonodavac je bio predvideo prelazni period da se određene političke pozicije uključe u službenički sistem. Tako je ZDS predvideo da se odredbe koje regulišu status službenika ne primenjuju na funkcionere u prelaznom periodu zaključno sa 1. julom 2007. godine.

Međutim, primena u praksi implementacija nije protekla kao što je predviđeno Zakonom. Razlika između funkcionera i državnih službenika na položaju je ostala nejasna. Uprkos odredbama koje su definisale rok za sprovođenje javnih konkursa i prestanak mandata politički postavljenim licima (1. jul 2007. godine), njihova primena je izostala. Vlada je nastavila sa političkim postavljenjima na službeničke položaje (prema prelaznim odredbama navedenim u čl. 197 ZDS) sve do 2014. godine, kada je kreiran novi model baziran na postavljanju vršilaca dužnosti, pod izgovorom rešavanja problema velike politizacije sistema.

## Model baziran na postavljenju vršilaca dužnosti

Izmenama i dopunama ZDS iz 2014. godine, dat je pravni osnov da se do postavljenja državnog službenika na položaj putem konkursa, privremeno postavi *vršilac dužnosti* (čl. 67a i 67b), bez ikakve provere. U skladu sa ZDS, period na koji je moguće postaviti vršioca dužnosti je ograničen na šest meseci, dok konkursni postupak mora da bude pokrenut u roku od 30 dana od dana postavljenja vršio-ca dužnosti. U slučaju da se konkurs ne okonča postavljenjem na položaj ili dođe do neuspeha javnog konkursa, status vršio-ca dužnosti može se produžiti najduže za još tri meseca.

Ipak, zakonodavac je propustio da propiše da jedna osoba ne može dva puta da bude postavljena za vršioca dužnosti, kao ni da na jednom radnom mestu ne može više puta uzastopno da se postavi vršilac dužnosti. Uprkos tome, prepoznajući zakona moglo bi se zaključiti da je namera zakonodavca upravo bila ta, odnosno da je cilj bio da se položaj što pre popuni putem objektivnog konkursnog postupka. U praksi, Vlada je od uvođenja ovog instituta 2014. godine koristila ove neprecizne odredbe i pojedincima je produžavala status vršilaca dužnosti na istom ili drugom radnom mestu mnogo puta.

Problem sa modelom baziranom na postavljenju vršilaca dužnosti je dvostruk. Prvo, on omogućava da osoba uđe u službenički sistem bez sprovedene konkursne procedure. Ovo je naročito problematično jer se radi o najvišim rukovodećim službeničkim pozicijama koje podrazumevaju obavljanje najsloženijih poslova koji se odnose na kreiranje politika, razvoj programa, upravljanje svakodnevnim poslovnim procesima u organima, izvršenje budžeta, itd. Ovim putem ministrima je data mogućnost da na položaje postavljaju svoje partijske kolege ili druge podobne kandidate koji ne bi uspešno prošli konkursni postupak.

Drugo, ovaj model omogućava ministrima da postojeće državne službenike na položaju, nakon isteka petogodišnjeg mandata na koji su bili postavljeni nakon sprovedenog konkursa, drže u stanju beskrajne neizvesnosti i nesigurnosti. Umesto da na položaje ponovo postavljaju službenike koji su uspešno obavljali posao, ministri ih prevode u status vršilaca dužnosti i na taj način sebi obezbeđuju stručne i iskusne saradnike, koji pak nemaju autonomiju i nezavisnost u radu i koji lako mogu biti zamenjeni ukoliko se politički tako odluči.

## Realna situacija u praksi

Tokom proteklih godina, u velikom broju studija, izveštaja i drugih analitičkih dokumenata evidentiran je nedostatak napretka u oblasti depolitizacije uprave u Srbiji. Na primer, istraživanje sprovedeno u okviru projekta WeBER<sup>2</sup> pokazuje da je u periodu od 12 meseci<sup>3</sup> Vlada postavila 691 osobu na 282 položaja, što predstavlja prosečno 2,5 postavljenja po poziciji. Zabrinjavajuće je što je u 94% situacija bilo u pitanju postavljenje u statusu vršilaca dužnosti, dok su se „u velikom broju slučajeva ponavljali isti pojedinci i ista radna mesta po nekoliko puta tokom godine, što ukazuje da se zaposleni drže u statusu vršilaca dužnosti duže nego što je zakonski propisano.“<sup>4</sup>

Od 2015. godine SIGMA<sup>5</sup> redovno sprovodi istraživanje o napretku stanja javne uprave u Srbiji u skladu sa prethodno razvijenim „Principima javne uprave“.<sup>6</sup> U izveštaju o početnom stanju 2015. godine, istaknuto je da je „politicizacija prisutna prilikom postavljenja državnih službenika na položaju“.<sup>7</sup> Slična ocena (da politički uticaj na popunjavanje položaja nije sprečen u praksi) data je u izveštaju iz 2016. godine. U izveštaju se navodi da je oko dve trećine državnih službenika na položaju politički postavljeno.<sup>8</sup> Nedostatak napretka je ponovo naglašen u izveštaju iz 2017. godine, u kom je naglašeno da „uprkos pokušajima da se svi položaji popune prema zaslugama, ozbiljna zabrinutost postoji da direktni i indirektni politički uticaj i dalje postoji kada je reč o zapošljavanju i prestanku radnog odnosa službenika na položaju“.<sup>9</sup> U izveštaju se navodi da je od 55 konkursnih postupaka sprovedenih tokom 2016. godine, samo 11 okončano postavljenjem na položaj. Stoga je evidentno da se „zakonska mogućnost koja je data ministrima da ne moraju da predlože kandidata sa liste za izbor, pretvorila u pravilo“.<sup>10</sup> Konačno, u SIGMA izveštaju iz 2019. godine, navodi se da je „broj vršilaca dužnosti i dalje visok“, dok i dalje postoji „rizik direktnog i indirektnog političkog uticaja na rukovodeće državno-službeničke pozicije“.<sup>11</sup>

Na osnovu nalaza Sigmee, Evropska komisija (EK) je u dva izveštaja iz 2016. i 2018. godine zaključila da „Srbija treba da implementira reformske aktivnosti i ciljeve, da profesionalizuje i depolitizuje upravu i obezbedi transparentne procedure za zapošljavanje i otpuštanje, naročito kada se radi o državnim službenicima na položaju“.<sup>12</sup> U poslednjem izveštaju iz maja 2019. godine, EK je ponovo naglasila da „politički uticaj na popunjavanje položaja ostaje veliki problem, naročito kada se radi o postavljenju vršilaca dužnosti“.<sup>13</sup>

2. WeBER – Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform je projekat koji implementira Think for Europe Network.

3. Period istraživanja: 1. jun 2017 – 31. maj 2018.

4. Djindjic, M., Bajic, D., (2018), *National PAR Monitor Serbia 2017/2018*, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, str. 8. i 82.

5. SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management* zajednička inicijativa OECD i EU.

6. 2014, EK i SIGMA su razvili *Principe javne uprave* koji sadrže šest oblasti od kojih se jedna odnosi na državno-službenički sistem.

7. OECD (2015), *The Principles of Public Administration Baseline Measurement Report Serbia 2015*, SIGMA, OECD Publishing, str. 53.

8. OECD (2016), *The Principles of Public Administration Monitoring Report Serbia 2016*, SIGMA, OECD Publishing, str. 25.

9. OECD (2017), *The Principles of Public Administration Monitoring Report Serbia 2017*, SIGMA, OECD Publishing, str. 77. i 76.

10. Mihajlović, V., Protić, D., (2018), *Dobar menadžer u državnoj upravi: Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?*, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, str. 15.

11. OECD (2019), *The Principles of Public Administration Monitoring Report Serbia 2019*, SIGMA, OECD Publishing, str. 19. i 21.

12. Evropska komisija (2018), *Commission staff working document Serbia 2019 report*, Evropska komisija, Brisel, str. 4.

13. Evropska komisija (2019), *Commission staff working document Serbia 2019 report*, Evropska komisija, Brisel, str. 3.

## Novi pravni okvir

Snažan politički pritisak EK, zasnovan na nalazima i preporukama Sigme i nacionalnih eksperata, doveo je do usvajanja nekih izmena i dopuna ZDS krajem 2018. Ovim izmenama su adresirani određeni nedostaci u zapošljavanju i popunjavanju položaja, uključujući i problem inflacije vršilaca dužnosti. Ipak, problem sa velikim diskrecionim ovlašćenjima ministara u procesu zapošljavanja nije rešen.

Novousvojene izmene i dopune ZDS predviđaju da se kao vršilac dužnosti može postaviti samo državni službenik koji je već zaposlen u državnoj upravi. Ovo je veoma važno jer se procenjuje da trenutno polovinu od svih vršilaca dužnosti čine pojedinci koji su van sistema i koji nemaju potrebne kvalifikacije i radno iskustvo.<sup>14</sup> Po istom principu, kao što je učinjeno 2006. godine, izmenama i dopunama ZDS iz 2018. godine predviđen je prelazni period potreban za primenu odredbi koje se odnose na položaje. U skladu sa tim, vršiocima dužnosti koji su postavljeni na položaj do početka primene ovog zakona mogu ostati na dužnosti do isteka vremena na koji su postavljeni, a najduže do 1. jula 2019. godine.

S druge strane, izmenama i dopunama ZDS nije rešen problem diskrecionih ovlašćenja ministara i Vlade kada je reč o postavljenju državnih službenika na položaju. Ministri i dalje nisu dužni da od kandidata koje je konkursna komisija stavila na listu za izbor, Vladi predlože jednog za postavljenje na položaj. Takođe, čak i ukoliko ministar predloži kandidata, Vlada nije dužna da njega i postavi na položaj. Stoga se opravdano može očekivati da se broj objektivno okončanih postupaka za postavljenje na položaj neće povećati nakon 1. jula 2019. godine.

### Šta dalje?

I majući u vidu predstojeći rok - 1. jul 2019. godine, Vlada bi kao kratkoročnu meru trebalo da obezbedi punu primenu ZDS i da obezbedi da svim vršiocima dužnosti koji nisu državni službenici prestane dužnost. Istovremeno, trebalo bi pokrenuti konkursne procedure za popunjavanje svih nepopunjenih položaja do kraja juna. S obzirom na to da je u državnoj upravi trenutno oko 200 vršilaca dužnosti, a da do kraja maja nije bio okončan nijedan konkursni postupak, postoji opravdana

zabrinutost da Vlada ponovo neće uspeti da obezbedi punu primenu ZDS.

Kada je reč o jakom političkom uticaju u redovnim postupcima popunjavanja položaja putem konkursa, kao srednjoročnu meru Vlada bi trebalo da utvrdi predlog izmena i dopuna ZDS, koje bi ministrima kao obavezu propisale izbor jednog od kandidata sa liste koju im predloži konkursna komisija. Takođe, nadležnost za donošenje rešenja o postavljenju državnog službenika na položaj bi mogla da se prenese sa Vlade na ministra. Alternativno, u slučaju da Vlada ostane nadležna za formalno postavljenje, ZDS bi trebalo da predvidi da Vlada ima obavezu da postavi kandidata kojeg je predložio ministar.

S druge strane, civilno društvo i drugi akteri, uključujući i EK, trebalo bi pažljivo da prate proces i da insistiraju na transparentnim, javnim i objektivnim procedurama za zapošljavanje u državnoj upravi (naročito državnih službenika na položaju), kao i na jasnoj razlici između politički postavljenih funkcionera i profesionalnih državnih službenika.

U slučaju da Vlada ne ispunji ove preporuke, politički uticaj na državne službenike na rukovodećim radnim mestima će verovatno i u budućnosti ostati izražen. To bi svakako usporilo pristupanje Srbije EU jer je depolitizacija uprave jedan od glavnih elemenata političkih kriterijuma EU. Konačno, to bi negativno uticalo na građane Srbije jer se nekompetentni politički postavljeni službenici teško mogu nositi sa složenim poslovima poput razvoja i kreiranja politika, pripreme propisa, pružanja usluga, kao i upravljanja ljudskim resursima u zahtevnom kontekstu pristupanja EU u kojem se Srbija nalazi.

14. Ne postoje zvanični podaci, ali procena je napravljena na osnovu unakrsnih izvora i mišljenja eksperata.

## O Centru za evropske politike - CEP

Centar za evropske politike - CEP - je nezavisna, nevladina, neprofitna thinktank 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, energetika i životna sredina ;
- 4) Europe&us.

Za više informacija, posetite sajt:  
[www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)