

DOBAR MENADŽER U DRŽAVNOJ UPRAVI

Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?

Autori:

Vladimir Mihajlović, Dušan Protić



DOBAR MENADŽER U DRŽAVNOJ UPRAVI

Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?

Autori:

Vladimir Mihajlović, Dušan Protić

Naziv publikacije:

Dobar menadžer u državnoj upravi

Izdavač:

Centar za evropske politike

Autori:

Vladimir Mihajlović, Dušan Protić

Tiraž:

150

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2018

ISBN 978-86-89217-12-4

Ova studija je proizvedena uz finansijsku pomoć Ambasade Francuske u Srbiji. Stavovi i mišljenja izneti u ovoj studiji su isključiva odgovornost njenih autora i ne predstavljaju zvanične stavove Ambasade. Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj

I. Uvod	5	
	6	I.1 Cilj studije I.2 Osnovni metodološki pristup
I.3 Struktura studije	7	
	8	II. Mesto i uloga u sistemu državnih službenika na položaju
III. Regrutna baza i proces selekcije: između konkursnih procedura i diskrecionih ovlašćenja	10	
	11	III.1 Prva faza: provera stručnih znanja i veština
III.2 Druga faza: (ne)odlučivanje o izboru kandidata	14	
	16	III.3 Vršilac dužnosti kao ključni kamen spoticanja depolitizacije sistema
IV. Prava i obaveze državnih službenika na položaju: upravljačka odgovornost i unutrašnja kontrola	18	
	19	IV.1 Upravljačka odgovornost
IV.2 Veza upravljačke odgovornosti i organizacionog aspekta uprave	22	
	24	IV.3 Unutrašnja kontrola
V. Kompetencije i stručno usavršavanje državnih službenika	27	
	28	V.1 Okvir kompetencija državnih službenika
V.2 Stručno usavršavanje državnih službenika na položaju	30	
	33	VI. Ka profesionalnim državnim službenicima na položaju - zaključci i preporuke
VI.2 Preporuke za unapređenje sistema	35	VI.1 Zaključci
	38	VII. Aneks 1. Pregled državnih službenika na položaju u organima državne uprave
VIII. Aneks 2. Pregled državnih službenika na položaju u drugim državnim organima	39	
	40	IX. Bibliografija

I. Uvod

Državna uprava u Srbiji prolazi kroz proces transformacije, generički izražen sintagmom *reforma javne uprave*. U tom procesu su sprovedeni ili se i dalje sprovode zahtevi postavljeni odgovarajućim strateškim dokumentima, koji se zasnivaju na principima dobre uprave (*Good governance*) i u tesnoj su vezi sa procesom evropskih integracija. Ključni orijentiri na ovom, sada već dugotrajnom i nesumnjivo mukotrpnom putu, principi su tzv. evropskog upravnog prostora (*European administrative space*). Oni podrazumevaju pravnu sigurnost, participativnost, odgovornost, kao i efikasnost i delotvornost državne uprave¹. Pojava koja prati ovaj proces jeste sve veće usložnjavanje organizacionog okruženja državne uprave, porast broja funkcija, kompleksnost relacija i procesa koji se u njemu odvijaju, kao i promena prirode upravnog delovanja, koja se sve više orijentiše prema građanima.

Kada se državna uprava posmatra sistemski, institucionalno, kada se posmatraju njeni organizacioni oblici, njihova struktura, raspodela i sadržina upravnih poslova, pravno uređenje i način rada, lako se upadne u zamku apstrahovanja ključnog činioca svake organizacije – ljudi koji čine tu organizaciju. Svi procesi koji se odvijaju u okviru državne uprave, kako oni redovni, iz delokruga organa, tako i transformativni, vezani za sprovođenje strateških promena, presudno zavise od ljudi koji obavljaju te poslove, njihovih kvalifikacija, kompetencija, motivacije, podele uloga i naravno, učinka. Prema tome, uspešno upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi predstavlja možda presudni faktor i preduslov za ostvarivanje bilo kog drugog cilja – strateškog ili operativnog. Upravljačka uloga u hijerarhijskoj organizaciji kao što je državna uprava pripada rukovodiocima organa i rukovodiocima unutrašnjih organizacionih jedinica, odnosno licima koja se nalaze na položajima. Za ta mesta u organizaciji su vezana ovlašćenja i odgovornosti vođenja i usklađivanja rada u državnom organu.

Prema tome, reč je o kompleksnoj organizaciji, koja treba da ostvaruje svoju ulogu u sistemu javnih vlasti i državnih organa dok istovremeno prolazi kroz suštinske, strukturne, funkcionalne i proceduralne promene. Postavlja se pitanje, ko su uopšte ljudi koji ostvaruju upravljačku ulogu u tako složenom i dinamičnom okruženju? Da li su kompetentni za tu ulogu i da li su joj dorasli? Da li postojeća pravila igre podstiču ili makar omogućavaju selekciju zasnovanu na principima meritokratije? Kako se sagledava i realizuje njihova odgovornost?

U ranoj fazi reforme državne uprave u Srbiji, pre nešto više od deset godina, uveden je državno-službenički sistem, kojim su postavljeni temelji savremene, profesionalne i depolitizovane državne uprave. Usvajanjem Strategije reforme državne uprave 2004. godine postavljena su ključna načela reforme u Srbiji. U skladu sa principima depolitizacije i profesionalizacije, koji su definisani ovom Strategijom, započet je proces uspostavljanja državno-službeničkog sistema koji se zasniva na zaslugama i sposobnostima (*merit based system*). Prvi korak u tom procesu bilo je usvajanje Zakona o državnim službenicima², koji zajedno sa Zakonom o Vladi³, Zakonom o državnoj upravi⁴ i Zakonom o

¹ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS, br. 9/2014-4, 42/2014-11 (ispravka).

² Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017.

³ Zakon o Vladi, Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014.

⁴ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.

platama državnih službenika i nameštenika⁵ čini osnovni normativni okvir za državnu upravu u Srbiji.⁶ Danas se može konstatovati da je značajan napredak postignut, ali i da su navedeni principi još uvek više u domenu definisanih ciljeva nego postojeće realnosti.⁷ Ovo se naročito može reći za načelo depolitizacije, jer analize službeničkog sistema ukazuju na velike političke uticaje, koji posebno dolaze do izražaja kada je reč o državnim službenicima na položaju.

I.1 Cilj Studije

Cilj ove studije je da se ispita mesto i uloga rukovodilaca koji su u režimu državnih službenika, odnosno koji imaju status državnih službenika na položaju. Njihov položaj profesionalaca koji imaju upravljačka ovlašćenja u sistemu državne uprave, u odnosu na zahteve i pravila koja su propisana za te položaje, kao i u odnosu na izazove prakse obavljanja te funkcije, važan je pokazatelj stepena depolitizacije sistema. Stoga, u studiji se analiziraju status, uloga, nadležnosti i odgovornosti državnih službenika na položaju, kao i način njihove regrutacije i selekcije, ali i profil službenika na položaju, odnosno znanja i veštine koje poseduju. Na osnovu izloženih nalaza istraživanja, studija pruža preporuke za unapređenje navedenih faktora u ovoj oblasti. Preporuke su upućene donosiocima odluka i kreatorima politike i pravnog okvira državnog-službeničkog sistema, kao i samim službenicima koji su odgovorni za pravilnu primenu sistema.

I.2 Osnovni metodološki pristup

U sprovedenom istraživanju, u sklopu kojeg je pripremljena studija, primenjen je prvenstveno kvalitativni metod radi obezbeđivanja uvida u suštinu relevantnih pitanja, kao i razloga koji se javljaju iza datih nalaza i predloženih preporuka. Kvantitativna analiza numeričkih podataka koji su bili dostupni ili obezbeđeni u istraživanju korišćena je kao sekundarni i dopunski metod. Analitički okvir za studiju podrazumeva razvoj istraživačkog problema i definisanje ključnih pitanja koja treba istražiti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od septembra do novembra 2017. godine i obuhvatilo je arhivsko i terensko istraživanje. U okviru arhivskog istraživanja detaljno je analiziran pravni okvir koji uređuje ovu oblast, kao i relevantni izveštaji i studije, poput izveštaja Evropske komisije i inicijative SIGMA⁸. Terensko istraživanje je obuhvatilo osam polustrukturiranih intervjua, kojima su, pored predstavnika organa državne uprave (državni službenici na položaju i državni službenici na izvršilačkim radnim mestima), bili obuhvaćeni i

⁵ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 и 99/2014.

⁶ Formalno-pravni okvir upotpunjuje niz podzakonskih akata kojima se uređuju različiti elementi službeničkog sistema, i to: *Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Uredba o ocenjivanju državnih službenika i Uredba o stručnom usavršavanju državnih službenika.*

⁷ Monitoring izveštaj SIGMA o sprovođenju principa javne uprave za Srbiju za 2017. godinu detaljno analizira i vrednuje ostvarivanje principa dobre uprave u oblasti upravljanja javnim politikama, javnom službom i upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi, odgovornosti, javnih usluga i upravljanja javnim finansijama: na skali indikatora od 1 do 5, u oblasti upravljanja ljudskim resursima srednja vrednost je malo iznad 2, a u oblasti odgovornosti je 2. Izveštaj je dostupan putem linka: (<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>)

⁸ SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije (EU), koju u najvećoj meri finansira EU. Izveštaji o Srbiji su dostupni putem linka: <http://www.sigmaweb.org/countries/serbia-sigma.htm>

bivši državni službenici i predstavnici civilnog sektora. Takođe, u okviru terenskog istraživanja organizovan je okrugli sto na kojem su učestovali predstavnici države uprave, stručne i akademske javnosti, civilnog društva, ali i sadašnji i bivši funkcioneri relevantnih institucija u Francuskoj koje su nadležne za razvoj francuskog javno-službeničkog sistema. Dodatno, prilikom izrade studije korišćeni su nalazi iz terenskog istraživanja sprovedenog tokom 2016. i 2017. godine za potrebu izrade studije na temu upravljačke odgovornosti u državnoj upravi.

I.3 Struktura studije

Studija je koncipirana u šest celina: nakon uvodnog, u drugom poglavlju je dat kratak prikaz mesta i uloge državnih službenika na položaju načinjen prema važećem pravnom okviru i praksi organa. Potom su u naredna tri poglavlja obrađena pitanja koja su autori izdvojili kao paradigmatična u sagledavanju upravljačke uloge profesionalnih državnih službenika, a to su:

- proces selekcije i regrutacije državnih službenika na položaju,
- upravljačka odgovornost i sprovođenje unutrašnje kontrole,
- sistem stručnog usavršavanja i kompetencije državnih službenika na položaju.

U poslednjem poglavlju su izložena zaključna razmatranja i predstavljeni su predlozi za unapređenje postojećeg sistema. Cilj je stvaranje uslova koji bi obezbedili da državni službenik na položaju bude profesionalac sa ekspertizom u relevantnoj oblasti, koji uz to poseduje i druge specifične veštine neophodne za obavljanje rukovodećih poslova u državnoj upravi. Preporuke su osmišljene uz uvažavanje specifičnosti pozicije službenika na položaju, koji predstavljaju sponu između politički postavljenih lica – ministara i državnih sekretara sa jedne, i državnih službenika na izvršilačkim radnim mestima, sa druge strane.

II. Mesto i uloga u sistemu državnih službenika na položaju

Prema važećem pravnom okviru službeničkog sistema, i uopšte državne uprave, osnovna upravljačka uloga, kao rukovodilaca organa i rukovodilaca unutrašnjih jedinica, pripada funkcionerima i državnim službenicima na položaju. U pogledu pravnog uređenja njihovog mesta i uloge, jedno od prvih i ključnih pitanja odnosi se na opseg delovanja rukovodilaca⁹. U tom

Pravni okvir pravi jasnu distinkciju između državnih službenika koji predstavljaju profesionalni stručni kadar i funkcionera koji su politički izabrana, postavljena i imenovana lica.

smislu, pravni okvir pravi jasnu distinkciju između državnih službenika koji predstavljaju profesionalni stručni kadar i funkcionera koji su politički izabrana, postavljena i imenovana lica. Funkcioneri u organima državne uprave su ministri koji su kao članovi Vlade izabrani u Narodnoj skupštini, ali i državni sekretari

koje postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra i čija dužnost prestaje s prestankom dužnosti ministra.¹⁰ U hijerarhiji, ispod politički postavljenih i imenovanih lica nalaze se profesionalni državni službenici. Dok su ministri i državni sekretari politički postavljeni, državni službenici na položaju bi trebalo da predstavljaju element profesionalizma i kontinuiteta u upravi. Državni službenici na položaju su politički nezavisni službenici koji se na položaj postavljaju na osnovu sprovedenog konkursa i čiji se mandat ne vezuje niti za mandat Vlade, niti za mandat Narodne skupštine. Oni takođe predstavljaju najviši nivo stručnjaka u državnoj upravi koji prvenstveno obavljaju poslove koji podrazumevaju ovlašćenja i odgovornosti vezane za vođenje i usklađivanje rada u državnom organu. U organima državne uprave postojeći položaji su: pomoćnici ministara, sekretari ministarstava, direktori organa uprave u sastavu ministarstava, pomoćnici direktora organa uprave u sastavu ministarstva, direktori posebnih organizacija, zamenici i pomoćnici direktora posebnih organizacija. Pored njih, Vlada na položaj postavlja i direktore službi Vlade, zamenike i pomoćnike direktora službi Vlade, zamenika i pomoćnike generalnog sekretara Vlade, državnog pravobranioca i zamenike državnog pravobranioca. Dodatno, u drugim državnim organima, poput Narodne skupštine ili nezavisnih tela kao što su Zaštitnik građana ili Agencija za borbu protiv korupcije, postoji čitav niz radnih mesta na položajima. (Videti Aneks 2)

Međutim, u praksi se neretko zakonom definisana razlika između funkcionera i službenika gubi, pa političke promene bivaju praćene i kadrovskim promenama na najvišem službeničkom nivou. Stoga, iako zakonski okvir daje osnov za uspostavljanje profesionalnog službeničkog sistema, u praksi određena pitanja poput netransparentnih konkursnih procedura, nedostatka sigurnosti posla, nejasne odgovornosti i nedovoljno jasne uloge i pozicije službenika na položaju ostaju otvorena. Ovi problemi su u određenoj meri i prepoznati u Strategiji reforme javne uprave iz 2014. godine, koja ponovo u osnovna načela ubraja profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, kao i u drugim strateškim i

U praksi se neretko zakonom definisana razlika između funkcionera i službenika gubi, pa političke promene bivaju praćene i kadrovskim promenama na najvišem službeničkom nivou.

⁹ Adekvatan i precizno uređen opseg odgovornosti i ovlašćenja rukovodioca, primenjen u praksi, predstavlja prvi princip u okviru kategorije Javne službe i upravljanja ljudskim resursima, prema metodologiji SIGMA (The Principles of Public Administration, SIGMA, 2014).

¹⁰ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014. čl. 24.

reformskim dokumentima. Ipak, uprkos postavljenim ciljevima i definisanim merama i aktivnostima, reforma službeničkog sistema ostaje jedna od oblasti reforme javne uprave u kojoj je ostvaren najmanji napredak, o čemu svedoči i poslednji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija¹¹, ali svedoče i druge stručne analize, poput izveštaja koje priprema SIGMA¹², kao i ranija istraživanja u ovoj oblasti.¹³

¹¹ Commission Staff working document Serbia 2016 Report, p. 10. Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu je dostupan putem linka:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

¹² Izveštaji o Srbiji su dostupni putem linka: <http://www.sigmaweb.org/countries/serbia-sigma.htm>

¹³ Milena Lazarević, Sena Marić, Između proizvoljnosti i profesionalizma: Politika zapošljavanja na osnovu zasluga u kontekstu pregovora Srbije o članstvu u EU, Centar za evropske politike, Beograd, 2014. Dostupno putem linka:

<http://cep.org.rs/publications/izmedu-proizvoljnosti-i-profesionalizma-politika-zaposljavanja-na-osnovu-zasluga-u-kontekstu-pregovora-srbije-o-clanstvu-u-eu/>

Milena Lazarević, Dragana Bajić, Katarina Kosmina, Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do uspešne integracije

Srbije u EU, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2017. Dostupno putem linka: <http://cep.org.rs/publications/kvalitetnom-politikom-zadrzavanja-kadrova-do-uspesne-integracije-srbije-u-eu/>

Vladimir Mihajlović, Milena Lazarević, (Ne)uspesi reforme javne uprave u Srbiji, Centar za evropske politike, Beograd, 2016. Dostupno putem linka: <http://cep.org.rs/publications/ne-uspesi-reforme-javne-uprave-u-srbiji/>

III. Regrutna baza i proces selekcije: između konkursnih procedura i diskrecionih ovlašćenja

Proces regrutacije i selekcije državnih službenika na položaju je uređen *Zakonom o državnim službenicima, Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima i Pravilnikom o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta*. Pomenuti pravni akti uređuju sve elemente i faze u postupku popunjavanja radnih mesta - od objavljivanja oglasa, definisanja rokova i načina prijave, potrebne dokumentacije, preko samog izbornog postupka, načina provere znanja i veština, do načina odlučivanja o izboru, informisanja kandidata i prava kandidata u izbornom postupku.

Zakon predviđa da se položaj popunjava postavljenjem,¹⁴ ali na osnovu prethodno sprovedenog internog ili javnog konkursa. Interni konkurs je obavezan kada položaj popunjava Vlada, dok se u ostalim državnim organima može odmah sprovesti javni konkurs.¹⁵ Izuzetak od obaveznosti sprovođenja konkursa se odnosi na državne službenike koji su već postavljeni na položaj. Tačnije, Zakon predviđa da posle proteka vremena, odnosno isteka mandata, državni službenici na položaju mogu ponovo biti postavljeni na isti položaj, bez internog ili javnog konkursa.¹⁶

Dodatno, 2014. godine je usvojen Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima koji se u jednom važnom delu odnosi na popunjavanje radnih mesta na položaju. Naime, tim novinama je omogućeno je da se postavi vršilac dužnosti na period od maksimalno šest meseci, uz mogućnost produženja za najduže još tri meseca.¹⁷ Ove novine su proizvele velike posledice u sistemu, jer je praktično institucionalizovana mogućnost da se nastavi sa postavljenjem službenika na najvišim pozicijama, bez prethodno sprovedenih konkursa. Kada ostali organi popunjavaju položaj, postoje određena odstupanja u proceduri. Jedna od ključnih razlika odnosi se na obaveznost, odnosno neobaveznost sprovođenja internog konkursa. O tome da li će biti sproveden interni konkurs, kao i, ukoliko bude sproveden, o opsegu organa iz kojih državni službenici mogu da učestvuju na njemu, odlučuje organ ili telo nadležno za postavljenje na položaj.¹⁸

Proces regrutacije i selekcije državnih službenika na položaju je centralno organizovan za one položaje koje popunjava Vlada. Prema Zakonu o državnim službenicima definisano je da „Vlada postavlja na položaj pomoćnika ministra, sekretara ministarstva, direktora organa uprave u sastavu ministarstva, pomoćnika direktora organa uprave u sastavu ministarstva,

¹⁴ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 48.

¹⁵ *Ibid.* čl. 66.

¹⁶ *Ibid.* čl. 67.

¹⁷ *Ibid.* čl. 67a.

¹⁸ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 11.

direktora posebne organizacije, zamenika i pomoćnika direktora posebne organizacije, direktora službe Vlade, zamenika i pomoćnika direktora službe Vlade, zamenika i pomoćnika Generalnog sekretara Vlade, Republičkog javnog pravobranioca¹⁹ i zamenika Republičkog javnog pravobranioca²⁰²¹. Kada je reč o proceduri popunjavanja radnih mesta, potrebno je napraviti razliku između dve faze u procesu. U prvoj fazi, koja se odnosi na proveru stručnih znanja i veština, centralnu ulogu imaju Visoki službenički savet (VSS) i konkursna komisija formirana za konkretan izborni postupak. U drugoj fazi, u kojoj se donosi odluka o izboru, presudnu ulogu imaju ministar i Vlada. Druga faza je osnov da se postavi pitanje objektivnosti i depolitizacije celokupnog procesa regrutacije i odabira državnih službenika uopšte, a naročito službenika na položaju.

III.1 Prva faza: provera stručnih znanja i veština

Važnu ulogu u procesu selekcije državnih službenika na položaju ima VSS, koji za svaki pojedinačni slučaj imenuje konkursnu komisiju čiji je zadatak da sprovede konkursni postupak.²² Kada je reč o samom konkursnom postupku, centralno mesto u procesu ima konkursna komisija. Članovi komisija se imenuju među članovima VSS, ali i drugim stručnjacima za određenu oblast, od kojih jedan može biti državni službenik iz državnog organa u kome se položaj popunjava. Ovakav sastav komisije onemogućuje da dominantu ulogu u procesu ima ministar ili drugi predstavnici organa u kom se popunjava radno mesto. Pored imenovanja konkursne komisije, uloga VSS je važna u procesu regrutacije i selekcije s obzirom na to da se jedna od glavnih nadležnosti VSS odnosi upravo na definisanje stručnih osposobljenosti, znanja i veština koje se ocenjuju u izbornom postupku, kao i način njihove provere i propisivanje merila za izbor na radna mesta. Stoga je VSS usvojio *Pravilnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama*

Ključnu ulogu u procesu selekcije službenika na položaju ima Visoki službenički savet, dok je konkursna komisija zadužena za vođenje izbornog postupka i predlaganje kandidata.

koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta.

Osnovni zadatak konkursne komisije je da sprovede proveru potrebnih znanja i veština, te da po okončanom izbornom postupku identifikuje i predloži kandidate za izbor. Ipak, „u praksi se dešava da konkursne komisije često nemaju dovoljno kapaciteta za brzo, efikasno i kvalitetno vođenje konkursnog postupka.“²³ Konkursna komisija u izbornom postupku može da ocenjuje isključivo stručne osposobljenosti, znanja i veštine koje su navedene u oglasu o konkursu i to na način koji je naveden u oglasu.²⁴ Prilikom izbornog postupka za popunjavanje položaja vrednuje se i sadržina prijave za konkurs.²⁵ Pravilnikom je propisano da se stručne osposobljenosti

¹⁹ Državni pravobranilac.

²⁰ Zamenik državnog pravobranioica.

²¹ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 34.

²² *Ibid.* čl. 68.

²³ Nacrt Okvira politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije, str. 10.

²⁴ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 25.

²⁵ 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 i 30/2015. čl. 18.

vrednuju tako što se proveravaju sposobnosti kandidata za uspešan rad na radnom mestu. Znanje se vrednuje tako što se proverava poznavanje oblasti iz delokruga organa i stručno znanje iz oblasti rada na radnom mestu. Takođe, ukoliko je potrebno, u izbornom postupku je moguće proveravati poznavanje prava Evropske unije i stranog jezika. Kada je reč o veštinama kandidata, Pravilnikom je predviđeno da se proveravaju analitičko rezonovanje i logičko zaključivanje, veština komunikacije, organizacione sposobnosti, veština rukovođenja i veština rada na računaru.²⁶

Ovo su opšta pravila koja su zajednička za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta i položaja. U posebnom delu *Pravilnika* koji se odnosi isključivo na izborni postupak za popunjavanje položaja, dodatno su definisana znanja i veštine koje se mogu vrednovati. Za položaje direktora posebne organizacije, zamenika direktora posebne organizacije, direktora organa uprave u sastavu ministarstva, direktora i zamenika direktora službe Vlade, Državnog pravobranioca i zamenika Državnog pravobranioca u izbornom postupku se proverava poznavanje oblasti iz delokruga organa i prava Evropske unije. Za ostale položaje proverava se stručno znanje i poznavanje prava EU koje je potrebno za rad na položaju. Što se tiče veština analitičkog rezonovanja i logičkog zaključivanja, komunikacije, organizacione sposobnosti i rukovođenja, one su proveravaju za sve položaje. Pravilnik predviđa da se ostala znanja i veštine mogu proveravati za pojedine položaje u skladu sa opisima radnog mesta iz pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta.²⁷

Izborni postupak se, prema Zakonu, može sprovesti u više delova i to pismenom proverom, usmenim razgovorom ili na drugi odgovarajući način.²⁸ Uredba predviđa da se stručne osposobljenosti, znanja i veštine kandidata mogu najpre pismeno proveriti.²⁹ Usmeni razgovor se uvek obavlja, bez obzira da li je prethodno bilo pismene provere kandidata. Ukoliko se organizuje pismena provera, rezultate utvrđuje konkursna komisija, prema merilima propisanim za izbor.³⁰ Uredba dalje predviđa da se, ukoliko je bilo pismene provere, razgovor obavlja sa kandidatima koji su sa najboljim rezultatom ispunili propisana merila za izbor. Ako pismene provere nije bilo, konkursna komisija obavlja usmeni razgovor sa svim kandidatima među kojima se sprovodi izborni postupak.³¹ U tom svetlu, Pravilnik predviđa da se stručne osposobljenosti, znanja i veštine mogu proveravati pismeno i usmeno. Način na koji se to obavlja zavisi od toga da li se popunjava izvršilačko radno mesto ili položaj, od uslova za rad na radnom mestu i drugih zahteva koji proizlaze iz opisa poslova radnog mesta, s tim što je razgovor uvek obavezan. Kada je reč o oblicima pismene provere stručnih osposobljenosti, znanja i veština, Pravilnik predviđa test, pismeni rad i simulaciju.³² Test se može koristiti za vrednovanje stručnih osposobljenosti

²⁶ *Ibid.* čl. 2.

²⁷ *Ibid.* čl. 19.

²⁸ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 56.

²⁹ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 26.

³⁰ *Ibid.* 27.

³¹ *Ibid.* 28.

³² 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 i 30/2015. čl. 5.

i znanja, kao i vrednovanje veština.³³ Pismeni rad, kao oblik pismene provere kandidata, podrazumeva kratku analizu i izvođenje zaključka na temu koju zada konkursna komisija.³⁴ Simulacija, odnosno „uzorak rada” zahteva da se u obliku pismenog sastava reši zadati tipični problem koji se javlja na radnom mestu.³⁵ Uredbom je predviđeno da se prilikom pismene provere, osim u slučaju standardizovanih psihometrijskih testova, tri različita zadatka sastavljaju najranije 24 sata pre početka pismene provere, od kojih se neposredno pre testiranja žrebom bira jedan zadatak koji rešavaju svi kandidati.³⁶ Na ovaj način se smanjuje mogućnost zloupotrebe, poput one da kandidati unapred dobiju zadatak i sl.

Međutim, iako su Zakon i Uredba predvideli proveru znanja ostvarenu pisanim putem, u delu Pravilnika u kojem se detaljno uređuje postupak za popunjavanje položaja je predviđeno da se samo određene veštine proveravaju pismeno, dok se veštine komunikacije, znanje i stručne osposobljenosti proveravaju uvidom u podatke iz prijave i pitanjima koja se usmeno postavljaju kandidatima. Pre provere znanja, svim kandidatima se putem standardizovanih testova proveravaju veštine analitičkog rezonovanja i logičkog zaključivanja, organizacione sposobnosti i veština rukovođenja. Za razliku od postupka popunjavanja radnih mesta na izvršilačkim radnim mestima kod kojih je ocena određena kategorijom „zadovoljava”, uslov da bi se učestvovalo u narednom delu izbornog postupka kod popunjavanja položaja to nije nužno. Ipak, pismeni nalaz o rezultatima provere se dostavlja konkursnoj komisiji i svakako se uzima u obzir prilikom vrednovanja kandidata. Dodatno, Pravilnik predviđa da je, ukoliko je to predviđeno aktom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, moguće proveravati i veštine rada na računaru. Veštine rada na računaru se ne proveravaju ukoliko kandidat priloži pisani dokaz o uspešno završenoj obuci koja odgovara zahtevanoj osposobljenosti za rad na računaru. Za razliku od rezultata testova kojima se proveravaju veštine analitičkog rezonovanja i logičkog zaključivanja, organizacione sposobnosti i veština rukovođenja (psihometrijski test), kao i veštine rada na računaru imaju eliminatorni karakter.

Iako su Zakon i Uredba predvideli proveru znanja ostvarenu pisanim putem, u delu Pravilnika u kojem se detaljno uređuje postupak za popunjavanje položaja je predviđeno da se samo određene veštine proveravaju pismeno, dok se veštine komunikacije, znanje i stručne osposobljenosti proveravaju uvidom u podatke iz prijave i pitanjima koja se usmeno postavljaju kandidatima.

Analiza Pravilnika pokazuje jasnu nameru da se prilikom provere znanja, veština i stručnih osposobljenosti kandidata za rad na položaju, prednost da usmenom razgovoru u odnosu na pisane načine provere. Nalazi istraživanja pokazuju da se u praksi u najvećem broju slučajeva prilikom popunjavanja radnih mesta na položaju sprovode isključivo psihometrijski testovi, testovi rada na računaru i usmeni razgovori sa kandidatima.

Analiza konkursne dokumentacije, kao i intervjui sprovedeni u okviru terenskog istraživanja pokazuju da se u praksi provera znanja sprovodi isključivo usmenim putem.

³³ Ibid. čl. 6.

³⁴ Ibid. čl. 7.

³⁵ Ibid. čl. 8.

³⁶ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 27.

Analiza konkursne dokumentacije, kao i intervjui sprovedeni u okviru terenskog istraživanja pokazuju da se u praksi provera znanja sprovodi isključivo usmenim putem. Stoga, ključnu ulogu imaju intervjui koji se vode sa kandidatima u cilju procene znanja, stručnih osposobljenosti i veštine komunikacije. Imajući to u vidu, od ključnog je značaja da se i ova faza u postupku detaljno uredi kako bi se obezbedili objektivnost i jednakost u procesu. Uredba predviđa da je konkursna komisija dužna da pre početka razgovora s kandidatima odredi koji su joj podaci o kandidatima potrebni, kao i da definiše pitanja koja se kandidatima postavljaju da bi se došlo do tih podataka. Svim kandidatima postavljaju se ista pitanja i po istom redosledu, s tim što članovi konkursne komisije mogu u toku razgovora da postave dodatna pitanja, ukoliko su neophodna dodatna objašnjenja ili obaveštenja.³⁷ Na ovaj način se formalno obezbeđuju jednake šanse za sve kandidate u izbornom postupku, a postiže se i objektivnost celokupnog procesa. Pravilnik predviđa da svaki član komisije ocenama od 1 do 3 vrednuje podatke iz prijave i odgovore na pitanja koja su kandidatima postavljena, i to čini prema unapred određenim kriterijumima. Skala ocena je trostepena, a Pravilnikom je definisano da se ocenom 3 vrednuje kandidat koji u potpunosti ispunjava zahteve za izbor na radno mesto, ocenom 2 kandidat koji delimično ispunjava zahteve za izbor na radno mesto, dok se ocenom 1 vrednuje kandidat koji ne ispunjava zahteve za izbor na radno mesto. Nakon što svi članovi komisije ocene kandidate, konačni rezultat se dobija tako što se izračunava prosečna vrednost ocena. Ono što je naročito važno jeste da Pravilnik propisuje da se prosečna vrednost ocena računa samo onom kandidatu kojeg je svaki član konkursne komisije vrednovao ocenom 2 ili 3.³⁸

III.2 Druga faza: (ne)odlučivanje o izboru kandidata

Posle usmenog razgovora s kandidatima, konkursna komisija sastavlja listu za izbor na kojoj se nalaze imena najviše tri kandidata koji su najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor.³⁹ Kada je reč o merilima za izbor, njih za organe državne uprave i službe Vlade propisuje VSS.⁴⁰ Lista za izbor se zatim dostavlja rukovodiocu organa, odnosno drugom licu nadležnom da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj.⁴¹ Rukovodilac organa može da obavi dodatni usmeni razgovor sa kandidatima pre nego što predloži kandidata za položaj.⁴² Ono što je specifično za proceduru izbora lica na položaju je mogućnost rukovodioca da uz obrazloženje ne prihvati predlog konkursne komisije. Za razliku od procedure za izbor službenika na položaju, kada se popunjava izvršilačko radno

Najveći uticaj na proces izbora kandidata imaju ministri, a ne članovi konkursnih komisija.

³⁷ 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 i 30/2015. čl. 9.

³⁸ *Ibid.* čl. 20.

³⁹ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 70, Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 30.

⁴⁰ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 29.

⁴¹ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 71.

⁴² Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009. čl. 31.

mesto, rukovodilac je dužan da izabere jednog od kandidata sa liste za izbor koju pripremi komisija. Ovakvom odredbom je zakonodavac dao velika diskreciona ovlašćenja rukovodiocu organa, odnosno u slučajevima kada se položaj popunjava u ministarstvima, ministru.

Analiza procesa popunjavanja radnih mesta položaja u praksi pokazuje da faze predlaganja kandidata i samo postavljenje službenika na položaj predstavljaju najproblematičnije faze procesa. Terensko istraživanje sprovedeno u okviru projekta nedvosmisleno ukazuje da najveći

U 2015. godini je objavljeno 256 konkursa za položaje, od kojih su 172 bili interni, a 84 javni konkursi, a do raspisivanja izbora je samo 30 okončano postavljenjem službenika (11.7%).

uticaj na proces izbora kandidata imaju ministri, dok su na drugom mestu ispitanici često navodili Vladu, druge funkcionere, partijske lidere itd. Evidentno je da se mogućnost koju propisi daju rukovodiocu da ne predloži kandidata sa liste za izbor, pretvorila u pravilo. Jedan od ispitanika je naveo da ministri

konačnu odluku donose u zavisnosti od toga da li više vrednuju stručnost kandidata ili sposobnost da bude lojalan.⁴³ Takođe, nepostojanje obaveze da Vlada izvrši postavljenje na osnovu predloga ministra dodatno otežava proces. Posledica velikih diskrecionih ovlašćenja kako ministra, tako i Vlade jeste to da veliki broj konkursnih postupaka sprovedenih u prethodnom periodu nije rezultiralo postavljenjem jednog od kandidata na položaj. U 2015. godini je objavljeno 256 konkursa za položaje, od kojih su 172 bili interni, a 84 javni konkursi, a do raspisivanja izbora je samo 30 okončano postavljenjem službenika (11.7%).⁴⁴ S obzirom na to da Vlada u tehničkom mandatu nije vršila postavljenja na položaj, veliki broj konkursa nije okončan tako da su značajni resursi koji su uloženi u sprovođenje konkursa ostali bez značajnih rezultata. Ipak, analiza iz 2016. godine pokazuje da raspisivanje izbora, odnosno tehnički mandat Vlade nije ključni ili barem nije jedini razlog za nepopunjavanje položaja. Prema podacima VSS i SUK, tokom 2016. godine je sprovedeno 55 konkursa (37 internih i 18 javnih) za popunjavanje položaja, dok je Vlada na položaj postavila samo 11 službenika (20%).⁴⁵ Tokom 2017. godine je bilo preko 130 konkursa, uključujući i one koji su započeti 2016. godine, ali koji nisu okončani. Do kraja septembra konkursne komisije su okončale proceduru za 88 konkursa.⁴⁶ Uprkos naporima VSS i konkursnih komisija da se postupci okončaju blagovremeno, u skladu sa procedurama i propisanim načinima i merilima za proveru znanja, osposobljenosti i veština kandidata, i dalje ostaje kao ključni problem druga faza u kojoj se donosi politička odluka.

Tokom 2016. godine je sprovedeno 55 konkursa (37 internih i 18 javnih) za popunjavanje položaja, dok je Vlada na položaj postavila samo 11 službenika (20%).

⁴³ Intervju održan 29. septembra 2017. godine u okviru terenskog istraživanja.

⁴⁴ SIGMA, *Monitoring Report, Serbia, 2016*, OECD Publishing, p. 6.

⁴⁵ SIGMA, *Monitoring Report, Serbia, 2017*, OECD Publishing, p. 76.

⁴⁶ Izvor: Visoki službenički savet, Okrugli sto „Dobar državni službenik kao ključni faktor profesionalne i efikasne državne uprave: Koji profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?“, održan 7. novembra 2017. godine.

III.3 Vršilac dužnosti kao ključni kamen spoticanja depolitizacije sistema

Na osnovu ranije pomenutih izmena Zakona o državnim službenicima, krajem 2014. godine su počela postavljenja vršilaca dužnosti na položaje. Posledica je stanje da je više od 70% postojećih državnih službenika na položaju upravo u ovom statusu, odnosno nije postavljeno na položaj na osnovu javnih i/ili internih konkursa. Prema podacima SUK, od ukupno 347 položaja

Od 347 položaja u organima državne uprave, u skladu sa konkursom je postavljen 91 službenik (26%), dok je preko 200 službenika postavljeno u statusu vršilaca dužnosti.

u organima državne uprave, u skladu sa konkursom je postavljen 91 službenik, odnosno 26%. Istovremeno, preko 200 državnih službenika je postavljeno u statusu vršilaca dužnosti u skladu sa članom 67a Zakona o državnim službenicima, dok određeni broj radnih mesta nije popunjen ni na koji način.⁴⁷

(Tabela Aneks 1) Inflacija službenika na položaju u statusu vršilaca dužnosti predstavlja jedan od najvećih problema u državnoj upravi Srbije, što je apostrofirano i u poslednjem izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije na putu evropskih integracija. U Izveštaju se navodi da politički uticaj ima ključnu ulogu u popunjavanju radnih mesta službenika na položaju, te da 60% službenika nije postavljeno u skladu sa zakonskim okvirom.⁴⁸ Evidentno je da se od poslednjeg izveštaja Evropske komisije, situacija, umesto nabolje, promenila nagore, tako da se u prethodnom periodu beleži blagi porast procenta vršilaca dužnosti.

Ključni problem sa ovim institutom je, zapravo, taj što praktično ne postoji ograničenje trajanja perioda na koji je vršilac dužnosti postavljen. Iako Zakon predviđa da je maksimalan period šest meseci, uz mogućnost produženja za najduže još tri meseca (ukoliko se ne sprovede konkursni postupak), u primeni je, usled „kreativnog tumačenja“, došlo do „izigravanja“ ovog instituta. Naime,

Institut vršioca dužnosti je umesto rešenja postao ključni problem u depolitizaciji državne uprave u Srbiji, jer se njime praktično institucionalizovao status quo.

Zakonom nije propisano da ista osoba ne može dva puta da bude postavljena na mesto vršioca dužnosti, kao ni da jedno radno mesto ne može dva puta uzastopno da bude popunjeno na ovaj način. Svaka-ko je pretpostavka da je namera zakonodavca bila da promoviše popunjavanje radnih mesta putem konkursa, a da institut vršioca dužnosti služi kao privremeno rešenje. Ipak, nedovoljno jasne zakonske odredbe su omogućile da u praksi ista lica budu na istom radnom mestu duže od devet meseci, kao i da ista lica budu postavljena više puta na isti ili drugi položaj. Imajući u vidu „izigravanje“ u praksi, ovaj institut je umesto rešenja za problem nasleđen primenom člana 179 Zakona iz 2005. godine,⁴⁹

⁴⁷ SIGMA, *Monitoring Report, Serbia, 2017*, OECD Publishing, p. 75.

⁴⁸ Commission Staff working document Serbia 2016 Report, p. 10. Izveštaj o Srbiji za 2016. godinu je dostupan putem linka: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

⁴⁹ U prvoj fazi primene novog sistema, zakonodavac je predvideo prelazni režim. Tačnije, predviđeno je da lica koja su zatečena na radnim mestima koja prema zakonu postaju položaji, a koja su ranije bili funkcioneri, do postavljenja novih državnih službenika na položaje rad nastavljaju prema pravilima koja su važila na dan njihovog postavljenja, uključujući i pravila koja važe za slučaj prestanka dužnosti. Takođe, zakonodavac je predvideo da se za postavljenje na položaj sprovedu javni konkursi. Ipak, uprkos tome što je bilo predviđeno da se javni konkursi okončaju do 1. jula 2007. godine, to nije urađeno. Stoga, prelazni režim je mnogo puta produžavan, da bi 2014. godine izmenama i dopunama Zakona bila uvedena mogućnost postavljenja vršioca dužnosti koja bi trebalo da bude privremeno rešenje do postavljenja državnog službenika na položaj.

i sam postao ključni problem u depolitizaciji državne uprave u Srbiji. Ovim je praktično institucionalizovan *status quo*, uz neke male izmene.

Na osnovu navedenog, može se zaključiti da postojeći pravni okvir pruža mogućnost, ali ne garantuje u potpunosti objektivni i depolitizovan proces selekcije kandidata. U pravnim aktima je dat osnov za otvoren proces regrutacije i selekcije, ali je takođe veliki prostor ostavljen za diskreciona ovlašćenja ministra u procesu selekcije. Stoga, u praksi i dalje postoje jaki direktni

U praksi i dalje postoje jaki direktni ili indirektni politički uticaji u procesu selekcije, a velika diskreciona ovlašćenja ministara u procesu izbora kandidata i dalje predstavljaju jedno od ključnih pitanja kada je reč o depolitizacije državne uprave.

ili indirektni politički uticaji u procesu selekcije. Velika diskreciona ovlašćenja ministara u procesu izbora kandidata predstavljaju i dalje jedno od ključnih pitanja kada je reč o depolitizacije državne uprave. „Teškoće sa kojima se Srbija suočava već deset godina u pogledu implementacije odredaba o selekciji viših rukovodilaca, tj. službenika na položaju na osnovu zasluga, kako to

predviđa Zakon o državnim službenicima, ukazuju na dublja, kulturološka pitanja, kojima se ni SIGMA ni EK za sada ne bave.“⁵⁰ Iako činjenica da ministar i članovi Vlade na kraju postupka imaju presudnu ulogu dovodi u pitanje celokupan proces i rad nezavisne i stručne konkursne komisije, taj sistem se zadržava uz argument da je za efikasan rad organa ključna saradnja rukovodilaca i njihovih najbližih saradnika. Pored ovih suštinskih problema koji onemogućavaju depolitizaciju sistema, određene zamerke postoje i na tehnički aspekt postupka popunjavanja radnih mesta, poput kratkih rokova i komplikovanih procedura. Zapravo, „procedura zapošljavanja je veoma formalizovana, što za posledicu može imati eliminisanje veoma kvalitetnih kandidata iz formalnih razloga. Od kandidata se zahteva dostavljanje brojnih dokumenata i javnih isprava, pri čemu svaka formalna greška ima za posledicu eliminaciju kandidata iz daljeg procesa. Pored birokratizacije postupka, formalizam se ogleda i u fazi provere ispunjenosti uslova za rad na određenom radnom mestu.“⁵¹

⁵⁰ Vladimir Mihajlović, Milena Lazarević, (Ne)uspesi reforme javne uprave u Srbiji, Centar za evropske politike, Beograd, 2016, str. 2. Dostupno putem linka: <http://cep.org.rs/publications/ne-uspesi-reforme-javne-uprave-u-srbiji/>

⁵¹ Nacrt Okvira politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije, str. 10.

IV. Prava i obaveze državnih službenika na položaju: upravljачka odgovornost i unutrašnja kontrola

Državni službenici na položaju kao posebna kategorija u upravljачkoj strukturi organa državne uprave su uvedeni u sklopu uspostavljanja državno-službeničkog sistema 2005. godine. Tako su kao linije razgraničenja između državnih službenika i političkih funkcionera ostali samo državni sekretari, kao kategorija *funkcionera* izvedena iz prethodnog položaja zamenika ministra. Broj ovih lica je sada uvećan (sa jednog zamenika ministra na više državnih sekretara), a njihova uloga je da pomažu ministru u okviru ovlašćenja koja im on odredi.⁵²

Zakon o državnoj upravi, pored organizacije i načina delovanja organa državne uprave, uređuje i osnovne elemente unutrašnje raspodele ovlašćenja u njima. Tako je propisano da pomoćnik ministra rukovodi zaokruženom oblašću rada ministarstva za koju se obrazuje sektor, dok sekretar ministarstva pomaže ministru u upravljanju kadrovskim, finansijskim, informatičkim i drugim pitanjima i u usklađivanju rada unutrašnjih jedinica ministarstva i sarađuje sa drugim organima.⁵³ U organima u sastavu ministarstava postoje položaji direktora i pomoćnika direktora. Direktor rukovodi organom, dok pomoćnik direktora rukovodi poslovima u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti rada organa.⁵⁴ Za razliku od organa u sastavu, posebne organizacije prema Zakonu o državnoj upravi imaju direktora, zamenika i pomoćnika direktora.⁵⁵ Pored direktora koji rukovodi organom, zamenik direktora pomaže direktoru u okviru ovlašćenja koja mu on odredi i zamenjuje ga dok je odsutan ili sprečen za rad, dok pomoćnik direktora rukovodi zaokruženom oblašću rada posebne organizacije za koju se obrazuje sektor. Zajednički imenitelj navedenih položaja jeste da su u pitanju *rukovodioci*, i to posebnih organizacija, službi Vlade i organa u sastavu ministarstva, odnosno rukovodioci osnovnih i posebnih unutrašnjih jedinica u organima državne uprave.

Pomoćnik ministra, sekretar ministarstva i direktor organa u sastavu ministarstva za svoj rad odgovaraju ministru, dok pomoćnik direktora organa u sastavu za svoj rad odgovara kako direktoru, tako i ministru.

Kada je reč o hijerarhijskoj odgovornosti državnih službenika na položaju, Zakon o državnoj upravi predviđa da pomoćnik ministra, sekretar ministarstva i direktor organa u sastavu ministarstva za svoj rad odgovaraju ministru, dok pomoćnik direktora organa u sastavu za svoj rad odgovara kako direktoru, tako i ministru.

Direktor posebne organizacije za svoj rad odgovara Vladi, dok zamenici i pomoćnici direktora posebnih organizacija za svoj rad odgovaraju direktoru.

Dalja razrada pitanja unutrašnje organizacije organa državne uprave, pa time i linija odgovornosti rukovodilaca, kao i unutrašnjih procedura kojima se prati sprovođenje poslova iz delokruga organa, uređena je podzakonskim aktima i internim aktima organa.⁵⁶ Pored toga, prilikom

⁵² Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br: 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014, čl. 24.

⁵³ *Ibid.* čl. 25-26.

⁵⁴ *Ibid.* čl. 29-31.

⁵⁵ Vrste posebnih organizacija su sekretarijati i zavodi, a zakonom se mogu obrazovati i posebne organizacije s drukčijim nazivom. *Ibid.* čl. 34.

⁵⁶ Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, Službeni glasnik RS, br: 81/2007 - prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012 i 87/2013, Uredba o razvrstavanju radnih

razmatranja pitanja odgovornosti koju nose državni službenici na položaju prilikom obavljanja svojih dužnosti, u svakom momentu treba imati u vidu i osnovnu institucionalnu svrhu organa u kojima te dužnosti obavljaju, a to su upravni poslovi iz delokruga organa, uređeni na osnovu Zakona o ministarstvima i sektorskog zakonodavstva⁵⁷.

IV.1 Upravljačka odgovornost

Upravljačka odgovornost je pravni institut koji je uveden Zakonom o budžetskom sistemu⁵⁸ radi usklađivanja sistema javnih finansija sa zahtevima koncepta finansijskog upravljanja i kontrole (FUK)⁵⁹, odnosno u okviru napora pravne harmonizacije sa pravom Evropske unije⁶⁰ i na osnovu nacionalnog strateškog dokumenta u ovoj oblasti⁶¹. Ključni elementi ovog sistema su standardi interne finansijske kontrole u javnom sektoru⁶² i pravila organizacije i rada interne revizije. Ovo je koncept kontrole javnih finansija koji je razvila Evropska komisija, a u cilju obezbeđivanja strukturisanog i operativnog

Upravljačka odgovornost podrazumeva obavezu rukovodilaca svih nivoa kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im preneo odgovornost.

modela za pomoć uspostavljanju funkcionalnih sistema kontrole na nacionalnom nivou zemalja članica, koji odgovara međunarodnim standardima i najboljim praksama EU. On podrazumeva sveobuhvatni sistem koji se uspostavlja na nivou javnih vlasti, odnosno organizacija javnog sektora sa ciljem da se obezbedi da upravljanje i kontrola javnih

sredstava budu u skladu sa propisima, opisom budžeta i principima dobrog finansijskog upravljanja – efikasnost, efektivnost, ekonomičnost i otvorenost.

Značajan element sistema FUK čini *upravljačka odgovornost*, koja se određuje kao „obaveza rukovodilaca svih nivoa kod korisnika javnih sredstava da sve poslove obavljaju zakonito, poštujući principe ekonomičnosti, efektivnosti, efikasnosti i javnosti, kao i da za svoje odluke, postupke i rezultate odgovaraju onome koji ih je imenovao ili im preneo odgovornost”⁶³. Upravljačka odgovornost rukovodilaca korisnika budžetskih sredstava podrazumeva odgovornost za preuzimanje obaveza, njihovu verifikaciju, izdavanje naloga za plaćanje koje treba izvršiti iz sredstava organa kojim rukovodi i izdavanje naloga za uplatu sredstava koja pripadaju budžetu.

mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015 i 113/2015, Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Službeni glasnik RS, br. 80/92 i 45/2016, kao i pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, direktive i pojedinačni interni akti.

⁵⁷ Zakon o ministarstvima (Službeni glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017) je osnovni propis koji uređuje delokrug pojedinih ministarstava i posebnih organizacija, ali je značajan deo poslova iz njihovog delokruga uređen i posebnim propisima.

⁵⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 73/2010.

⁵⁹ Eng. *Financial management and control* – FMC.

⁶⁰ U okviru procesa pristupanja, ova oblast je predmet pregovaračkog poglavlja 32 – Finansijski nadzor.

⁶¹ Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS, br. 61/2009.

⁶² Eng. *Public Internal Financial Control* – PIFC.

⁶³ Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015 i 99/2016. čl. 51a.

Pojedina ovlaštenja iz ovog obima odgovornosti rukovodioca mogu biti delegirana na druga lica unutar tog organa. Međutim, bez obzira na delegaciju određenih ovlaštenja, rukovodilac je odgovoran za zakonitu, namensku, ekonomičnu i efikasnu upotrebu budžetskih aproprijacija⁶⁴. Istovremeno treba napomenuti da je pravno dejstvo ove odredbe, a time i instituta upravljačke odgovornosti, ograničen predmetom Zakona o budžetskom sistemu, odnosno da je vezan isključivo za finansijsko upravljanje i poslovanje.

Istovremeno, javlja se potreba da se jednim kategorijalnim pojmom obuhvati složenost prava, obaveza i odgovornosti koje su posredno i neposredno vezane za položaj rukovodioca u držav-

Upravljačka odgovornost korene ima u sistemu FUK, ali se vremenom afirmiše kao višeslojna kategorija kojom se objedinjava složeni kompleks ovlašćenja i odgovornosti koji prati procese donošenja odluka u organima državne uprave i povratnu spregu u vidu odgovornosti za rezultate tih odluka.

noj upravi, pravnog, političkog, organizacionog i operativnog karaktera. To je fenomen koji se javlja u kontekstu stvarne, a ne samo formalne strukture organa državne uprave. On podrazumeva kako realizovane, tako i nerealizovane relacije ovlašćenja za odlučivanje i odgovornosti rukovodilaca organa i njegovih glavnih unutrašnjih jedinica. Upravljačka odgovornost je princip koji se javio kao

odgovor na ovu potrebu i koji je nadrastao svoj inicijalni oblik vezan za sistem finansijskog upravljanja u javnom sektoru. Može se konstatovati da je upravljačka odgovornost metapojam koji ima svoje korene u sistemu finansijskog upravljanja i kontrole. Ipak, ona se polako afirmiše kao višeslojna kategorija kojom se objedinjava složeni kompleks ovlašćenja i odgovornosti koji prati procese donošenja odluka u organima državne uprave i povratnu spregu u vidu odgovornosti za rezultate tih odluka.

Upravljačka odgovornost je, prema tome, kompleksan koncept koji je stekao novo značenje u kontekstu administrativnih i upravljačkih reformi u javnom sektoru inspirisan Novim javnim

Koncept upravljačke odgovornosti je moguć samo u sistemu u kojem postoje tri ključna elementa: odgovornost, autoritet i autonomija.

menadžmentom (*New Public Management*). Naime, pošto su reforme javnog sektora zahtevale više diskrecionih ovlašćenja za funkcionere, fleksibilnost i transparentnost, kao i pristup koji se više okreće prema rezultatima, rukovodioci i njihova odgovornost postali su predmet

mnogih političkih i akademskih debata.⁶⁵ SIGMA je započela razmatranje upravljačke odgovornosti u pogledu „praktičnih aspekata“, definisanjem elemenata koji omogućavaju njeno postojanje - odgovornost, autoritet i autonomija⁶⁶. *Odgovornost* može postojati tamo gde postoji jasna podela zadataka unutar organizacije, jasne linije izveštavanja, kao i adekvatan pravni okvir za prenos (delegaciju) odgovornosti i autoriteta. *Autoritet* je drugi element odgovornosti, neophodan za praktično sprovođenje odgovornosti i javlja se tamo gde postoji delegiranje moći odlučivanja i dodeljivanje odgovarajućih resursa. *Autonomija* predstavlja prostor koji je ostavljen rukovodiocima da stvarno utiču na postizanje rezultata i ciljeva, a zauzvrat

⁶⁴ *Ibid.* čl. 71. st. 2.

⁶⁵ Barbara S. Romzek, "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 2000, p. 21-44.

⁶⁶ *Eng. Responsibility, Authority and Autonomy.*

budu i odgovorni za njihovo postizanje.⁶⁷

Međutim, kompleks prava i obaveza čiji je nosilac rukovodilac organa, odnosno rukovodilac unutrašnje jedinice, koji ima svojstvo državnog službenika na položaju, a u svetlu uspostavljanja efektivnog sistema odgovornosti za obavljanje ovih funkcija, može se razmatrati u datom pojmovnom krugu. Upravljačka odgovornost državnog službenika na položaju je princip koji zahteva preuzimanje odgovornosti za radnje, akte i odluke javne politike u okviru mandata ili uloge javnog menadžera. Zbog toga je odgovornost menadžera u javnom sektoru, uključujući ministarstva i druge organe državne uprave, pojam šireg i dubljeg značaja.

Ovako definisan, kategorijalni pojam upravljačke odgovornosti nema svoj pozitivnopravni izraz u propisima koji uređuju organizaciju i rad organa državne uprave, kao ni sistem državnih službenika u Srbiji. Kada se javi potreba da se upravljačka odgovornost posmatra celovito, u odnosu na rukovodioca u organu državne uprave, potrebno je sumirati prava i obaveze koji se protežu kroz niz zakonskih i drugih propisa, kao i zaduženja i/ili ovlašćenja koja su im preneti (delegirana) odgovarajućim aktima.

Upravljačka odgovornost državnog službenika na položaju je princip koji zahteva preuzimanje odgovornosti za radnje, akte i odluke javne politike u okviru mandata ili uloge javnog menadžera.

Pre svega, potrebno je uočiti da upravljačka odgovornost rukovodioca u državnoj upravi ima dva ključna aspekta: rukovodioci su odgovorni za zakonitost svog rada i za rad organa, odnosno unutrašnje jedinice. U tom smislu, imperativ je poštovanje propisa i zakonskih procedura,

Upravljačka odgovornost rukovodioca u državnoj upravi ima dva ključna aspekta: rukovodioci su odgovorni za zakonitost svog rada i za rad organa, odnosno unutrašnje jedinice.

postupanje i donošenje odluka u skladu sa relevantnim zakonima. Drugo, postoji odgovornost za rad organa ili njegovog dela (unutrašnje jedinice) na čijem su čelu. U tom smislu, najvažnija su pitanja ispunjavanja planiranih ciljeva, standarda učinka, kao i poštovanje rokova. Međutim, u svakodnevnom radu

rukovodioci u državnoj upravi suočeni su sa mešavinom pitanja koja proizlaze iz oba aspekta, odnosno istovremenim suočavanjem sa odgovornošću za usklađenost propisa i učinak, povodom istih aktivnosti i akata koje donose. Ako je fokus na zahtevima pravne odgovornosti, tj. usklađenosti sa propisima, problemi u vezi sa učinkom su potcenjeni, i obratno, usredsređivanje na postizanje ciljeva učinka može dovesti do (ne)namernih povreda propisanih prava i obaveza.

Pravna odgovornost obuhvata sve oblike odgovornosti za kršenja zakona i propisa koji se zasnivaju na aktu koji sadrži unapred propisan oblik povrede pozitivnog prava. Oblici pravne odgovornosti nastali u kontekstu menadžera u javnom sektoru predstavljaju prekršajnu, krivičnu i građansku pravnu odgovornost. S druge strane, u okviru nadležnosti pojedinih rukovodilaca, postoji relativno široko područje aktivnosti koje se u smislu sadržaja poklapa sa primarnim okvirom upravljačke odgovornosti. To je organizacija rada sprovedena uz vođenje računa o primeni planiranih, propisanih ili na drugi način delegiranih zadataka i odgovornosti,

⁶⁷ Barbara S. Romzek, "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 2000. p. 4-7.

kao i uz nadzor nad postizanjem ovih aktivnosti u okviru organa, organizacije ili organizacione jedinice koja se vodi. Ovde je reč o operativnoj upravljačkoj odgovornosti za rad organa ili njegovog dela, odnosno o ne-pravnoj odgovornosti. Ovaj aspekt upravljačke odgovornosti u državnoj upravi je relativno objektiviziran. On ne sadrži nužno elemente povrede (delikta) ili uzročnosti i obuhvata bilo koji oblik odgovornosti prema organu ili telu koji imenuje ili nadzire rad rukovodioca, uspeh i rezultate rada ili realizaciju planiranih ciljeva i zadataka unutar delegiranih ovlašćenja, izvan zakonske odgovornosti.

Dihotomija ovlašćenje-odgovornost predstavlja ključni mehanizam koji osigurava funkcionisanje javne uprave i javnog sektora u celini, u skladu sa javnim interesom.

Dihotomija *ovlašćenje-odgovornost* predstavlja ključni mehanizam koji osigurava funkcionisanje javne uprave i javnog sektora u celini, u skladu sa javnim interesom, koji je uokviren delokrugom određenog organa ili njegovog dela.

Upravljačka odgovornost je stoga od velikog značaja za usmeravanje rada državne uprave unutar granica svrhe za koju je uspostavljen određeni oblik organizacije. Ovako postavljen problem, projektovan na nivo državnog službenika na položaju, otvara pitanje: koji krug ovlašćenja, pa samim tim i odgovornosti, pripada tom položaju?

IV.2 Veza upravljačke odgovornosti i organizacionog aspekta uprave

Organizacioni model ministarstava zasnovan je na striktnom monokratskom principu, prema kojem ministar ima četvorostruku odgovornost. Ministar je rukovodilac organa, zastupa ministarstvo u pravnom i političkom smislu, uključujući članstvo u Vladi i predstavljanje ministarstva u Narodnoj skupštini i drugim organima javne vlasti, ima nadležnost da donosi propise i ima ovlašćenja da donosi pojedinačne akte iz delokruga organa⁶⁸. Kao rukovodilac organa, ministar je i donosilac internih akata, kao što je pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, finansijskih akata, ali i pojedinačnih internih akata, kojima se odlučuje o pravima, dužnostima i odgovornosti zaposlenih. Prema tome, javlja se potpuna koncentracija svih ovlašćenja, političkih, regulatornih, organizacionih, upravno-pravnih, radno-pravnih i finansijskih. Na taj način, na ministru je, makar formalno, najveći teret odgovornosti za sve aspekte rada ministarstva. Postavlja se pitanje, da li je moguće artikulirati odgovornost ako je neko „odgovoran za sve”? Da li postoji faktička mogućnost da jedno lice, bez obzira na stručne i lične kapacitete, koji nisu ni posebno uslovljeni, ostvaruje uvid u tako širok spektar raznorodnih materija u realnom vremenu i datim okolnostima, kao i da donosi informisane odluke?

Organizacioni model ministarstava zasnovan je na striktnom monokratskom principu. Ministar kao rukovodilac organa ima velika ovlašćenja, dok su ovlašćenja službenika na položaju uska i nedorečena.

Imajući navedeno u vidu, javlja se neophodnost „rasterećenja” ministra od određenih ovlašćenja za odlučivanje – imajući u vidu da se retko javlja situacija da je tako nešto sprovedeno zakonskim putem, uobičajena je praksa prenosa određenih ovlašćenja na državne

sekretare, kao i na rukovodioce unutrašnjih jedinica i organa u sastavu, putem određenih instrumenata delegacije ovlašćenja. To su, na prvom mestu, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i posebna, pojedinačna ovlašćenja.

⁶⁸ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014. čl. 23.

Neposredna zakonska ovlašćenja državnih službenika na položaju su relativno uska i nedorečena. Pomoćnik ministra rukovodi zaokruženom oblašću rada ministarstva za koju se obrazuje sektor i odgovara ministru za svoj rad. Sekretar „pomaže ministru u upravljanju kadrovskim, finansijskim, informatičkim i drugim pitanjima i u usklađivanju rada unutrašnjih jedinica ministarstva i sarađuje sa drugim organima”.⁶⁹ Ovlašćenja direktora posebne organizacije su jednako uopštena, ali istovremeno ekstenzivna, jer rukovodi radom posebne organizacije i za svoj rad odgovara Vladi⁷⁰. Rukovodilac unutrašnje jedinice planira, usmerava i nadzire rad unutrašnje jedinice i vrši najsloženije poslove iz njenog delokruga, a on je i „odgovoran za zakonit, pravilan i blagovremen rad unutrašnje jedinice”⁷¹.

Prema tome, granice ovlašćenja rukovodilaca, a time i njihove odgovornosti, trebalo bi da budu definisane na prvom mestu aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, uključujući preciziranje

Granice ovlašćenja rukovodilaca, a time i njihove odgovornosti, trebalo bi prvenstveno da budu definisane aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

„ovlašćenja i odgovornosti rukovodilaca unutrašnjih jedinica”.⁷²

Potrebno je konstatovati da je u ovim organizaciono-pravnim propisima akcenat stavljen na pitanja strukture (tipovi unutrašnjih jedinica, njihov sastav, nomenklatura), a ne na funkcionalna pitanja, odnosno na koji

način treba da se ispunjavaju obaveze iz delokruga organa. Iako se raspodela zaduženja sprovodi u okviru interne organizacije, aktom o sistematizaciji se ne prenose formalna ovlašćenja odlučivanja, odnosno ne vrši se alokacija odgovornosti, uključujući i odluke koje se odnose na organizaciona, administrativna ili finansijska pitanja⁷³. U tom smislu, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji se pretežno može smatrati instrumentom raspodele poslova, ali ne i prenošenja ovlašćenja u okviru ministarstva ili upravnog organa. Upravljačka odgovornost se ne može u potpunosti uspostaviti na osnovu ovog akta, jer ne podrazumeva ovlašćenja odlučivanja, ne obezbeđuje tzv. zonu autonomije, s obzirom na to da donošenje odluka ostaje u rukama ministra ili direktora organizacije.

Drugi mehanizam prenosa ovlašćenja odlučivanja na rukovodioce unutrašnjih jedinica (državne službenike na položaju) podrazumeva izdavanje posebnog rešenja o ovlašćenju („punomoćje”) koje sadrži krug pitanja i konkretnih ovlašćenja za odlučivanje koja se prenose na pojedine rukovodioce. Na osnovu intervjua sa predstavnicima ministarstava zaključeno je da u njihovoj praksi ova posebna ovlašćenja se često delegiraju pomoćnicima ministara, sekretarima ministarstva ili direktorima organa u sastavu ministarstva, koristeći istu vrstu akta kojim se prenose

⁶⁹ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014. čl. 24 i 25.

⁷⁰ *Ibid.* čl. 35. st. 1.

⁷¹ Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, Službeni glasnik RS, br. 81/2007 - prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012 i 87/2013. čl. 9.

⁷² *Ibid.* čl. 6. st. 2. tač. 3.

⁷³ Izuzetak u ovom pogledu predstavlja novina propisana Zakonom o opštem upravnom postupku (Službeni glasnik RS, br. 18/2016) da je lice ovlašćeno za vođenje upravnog postupka i donošenje odluka u tom postupku ono lice koje je raspoređeno na radno mesto koje čine i poslovi vođenja postupka i odlučivanja u upravnoj stvari, ili samo poslovi vođenja postupka ili preduzimanja pojedinih radnji u postupku (čl. 39. st. 2); prema tome, radi primene ovog ovlašćenja, potrebno je da akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa sadrži takvo ovlašćenje u opisu posla npr. rukovodioca pojedinih unutrašnjih jedinica.

Drugi mehanizam prenosa ovlašćenja odlučivanja na rukovodioce unutrašnjih jedinica podrazumeva izdavanje posebnog rešenja o ovlašćenju („punoćje“).

se smatraju „nedovoljno regulisanim“, ostavljajući ih da sami na najbolji mogući način pronađu svoj način organizovanja rada i pripreme odluka, bez adekvatnih pravnih instrumenata⁷⁵.

Delegacija odgovornosti bez prenosa formalnog ovlašćenja je uobičajena praksa u državnoj upravi Srbije.

ovlašćenja državnim sekretarima⁷⁴. Ipak, ne postoji posebna zakonska odredba koja pominje mogućnost ministra da delegira ovlašćenja drugim visokim rukovodiocima, što znači da su ova „punoćja“ bez adekvatnog pravnog osnova. U očima samih rukovodilaca, ove odredbe

Na osnovu navedenog može se konstatovati da je delegacija odgovornosti bez prenosa formalnog ovlašćenja uobičajena praksa. Pored napred navedenih odgovornosti nabrojanih u opisu delokruga unutrašnje jedinice i položaja

njenog rukovodioca, opisi poslova većine rukovodilaca redovno sadrže frazu „vrši druge zadatke na zahtev nadređenog“ ili „obavlja i druge poslove koje mu odredi ministar“. Ova odredba je izraz hijerarhijskog lanca odgovornosti koji je karakterističan za organizaciju državne uprave i podrazumeva izdavanje uputstava i radnih naloga za obavljanje određenih zadataka. Međutim, nejasan je odnos između ovih instrukcija na osnovu hijerarhijskog položaja s jedne strane, i opisa posla izvršilaca s druge strane, pa i delokruga konkretne unutrašnje jedinice. Implicitno, uputstva nadređenog u hijerarhijskom lancu treba da budu u granicama utvrđenim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Međutim, na osnovu intervjua sa rukovodiocima organa, ove linije su iz praktičnih razloga zamagljene u redovnom radu organa državne uprave. Osim toga, uputstva koja daju rukovodioci obično su usmena, ne pismena, o njima ne ostaju nikakvi tragovi ili evidencije. Ova konstatacija se odnosi kako na ulazne instrukcije, od strane pretpostavljenog (ministra), tako i izlazne, dalje prema izvršiocima. Stoga, položaj rukovodioca unutrašnje jedinice izuzetno je nezahvalan – on ima ulogu „releja“, na kojem je često teret iznalaženja odgovarajućeg pravilnog i propisnog načina sprovođenja datih instrukcija i odgovornost pred rukovodiocem organa (ministrom) za (ne)uspeh konkretne akcije. Zbog toga, u razgovoru sa intervjuisanim rukovodiocima unutrašnjih jedinica, dobija se odgovor da je njihova subjektivna percepcija takvog položaja „osećaj ranjivosti“ i mogućnost da snose odgovornost za sve za šta je „potrebno naći krivca“.⁷⁶

IV.3 Unutrašnja kontrola

Nadzor nad zakonitošću rada državne uprave koji je u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji uređuju organizaciju i rad organa, kao i propisa o državnim službenicima, opštem upravnom postupku i drugim materijama propisanim posebnim zakonodavstvom, nadležnost je upravne inspekcije⁷⁷. Međutim, postojeći pravni okvir ne sadrži detaljno uređenu materiju

⁷⁴ Ovlašćenje iz čl. 24 Zakona o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.

⁷⁵ Intervju održan u okviru terenskog istraživanja sprovedenog tokom 2016. i 2017. godine za potrebu izrade studije na temu upravljačke odgovornosti u državnoj upravi.

⁷⁶ Intervju održan u okviru terenskog istraživanja sprovedenog tokom 2016. i 2017. godine za potrebu izrade studije na temu upravljačke odgovornosti u državnoj upravi.

⁷⁷ Detaljnije uređeno Zakonom o inspekcijском nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015.

unutrašnjeg nadzora (kontrole) nad vršenjem ovlašćenja od strane rukovodilaca, kako originernih, tako i delegiranih.⁷⁸ S druge strane, nadzor koji vrši rukovodilac navodi se kao nadležnost rukovodioca unutrašnje jedinice da „planira, usmerava i nadzire rad unutrašnje

Pravni okvir ne sadrži detaljno uređenu materiju unutrašnjeg nadzora (kontrole) nad vršenjem ovlašćenja od strane rukovodilaca, kako originernih, tako i delegiranih.

jedinice i vrši najsloženije poslove iz njenog delokruga”.⁷⁹ Ovo je karakteristika hijerarhijskog ustrojstva državne uprave, koja bi trebalo da omogući uspostavljanje lanca odgovornosti u oba smera: nadole, pružajući rukovodiocu ovlašćenja za nadzor nad radom zaposlenih u organizacionoj jedinici; i na gore, dajući

efektivnu odgovornost za rad jedinice nadređenom (ministar, direktor, pomoćnik ministra). Međutim, sadržaj ili postupak nadzora nad radom u organima državne uprave koji vrši rukovodilac nije detaljnije uređen i završava se na ovim opštim formulacijama, prenetim u istovetnom obliku u pojedinačne akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa.

Kako prema opisanom zakonskom okviru, tako i u praksi ministarstava i drugih organa uprave, pristup nadzoru nad radom rukovodilaca uglavnom se zasniva na usaglašenosti sa propisima, tj. nadzoru nad kršenjem propisa. Teško je utvrditi odgovornost za nedostatke u radu rukovodilaca i/ili njihovih unutrašnjih jedinica, zbog nedostatka očekivanih rezultata ili ciljeva koji su postavljeni planskim dokumentima. Upravljanje i merenje učinka su nerazvijeni, pružaju samo neke osnovne karakteristike, inkorporirane u proces formalnog ocenjivanja, kako je definisano relevantnom regulativom.⁸⁰

Da bi se izvršilo validno merenje učinka rukovodioca neophodni su adekvatni indikatori koji bi predstavili nivo učinka koji treba ostvariti u određenom vremenskom periodu – godišnji radni ciljevi. Nedostatak veze između organizacionih i individualnih ciljeva rezultira nejasnim i uopštenim indikatorima učinka rukovodilaca.

Da bi se izvršilo validno merenje učinka rukovodioca neophodni su adekvatni indikatori. Ovi indikatori predstavljaju nivo učinka koji treba postići u određenom vremenskom periodu, a oni se pružaju kroz listu godišnjih ciljeva koje je odredio nadređeni. Radni ciljevi, kao aktuelni oblik indikatora učinka, u

praksi se obično postavljaju na prilično širok način. Oni, po pravilu, odražavaju obim poslova iz akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, a ne postoji veza sa planskim dokumentima ili očekivanim rezultatima ili drugim institucionalnim ciljevima. Nedostatak veze između organizacionih i individualnih ciljeva, kao i ciljeva pojedinih unutrašnjih jedinica i pojedinačnih ciljeva njihovih rukovodilaca, rezultira nejasnim i uopštenim indikatorima učinka kako za više, tako i za niže nivoe rukovodilaca. Procedura ocenjivanja je u ovom trenutku prilično formalistička praksa i retko rezultira uočavanjem stvarnih posledica zaslužnih za odsustvo postizanja ciljeva.

⁷⁸ Pojam unutrašnjeg nadzora je rezervisan za nadzor nad radom drugih organa: „kontrola koju organi državne uprave sprovode nad drugim državnim organima i nosiocima javnih vlasti u obavljanju zadataka državne uprave koji im se dodeljuju.“ (Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014. čl. 45. st. 1)

⁷⁹ Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, Službeni glasnik RS, br. 81/2007 - prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012 i 87/2013. čl. 9.

⁸⁰ Uredba o ocenjivanju državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 11/2006 i 109/2009.

Radi uspostavljanja efektivnog lanca odgovornosti, imajući u vidu da nedostaju detaljni propisi ili procedure za interni (hijerarhijski) nadzor, praksa koja se redovno primenjuje u državnoj

Usled nedostatka pravih mehanizama, u praksi je razvijen sistem „parafriranja“ akata od strane svih koji su uključeni u proces, pre nego što akt dođe do rukovodioca.

upravi je potpisivanja putem inicijala („parafriranje“) određenog nacrtu akta ili dokumenta. Tako svi koji se nalaze u lancu donošenja odluke ili pripreme određenog akta, pre nego što odluku ili akt potpiše rukovodilac sa odgovarajućim formalnim ovlašćenjima (ministar, direktor organa ili posebno ovlašćen

rukovodilac), „stavljaju paraf“ na akt. Praksa „parafriranja“ dokumenata je široko rasprostranjena u izvršavanju većine zadataka za koje je potrebna formalna odluka ili postupak. Ona obično prati organizacionu strukturu i hijerarhiju, ali je ponekad i *ad hoc*, ne poštujući linije formalnih odgovornosti i zasnovanost na činjeničnoj situaciji. Rezultat je da ponekad i šefovi relevantnih unutrašnjih jedinica nisu upoznati sa odlukama iz svoje nadležnosti, zbog „preskakanja“ njihove linije odgovornosti.⁸¹

Inicijali obezbeđuju praćenje puta kojim se dokument kretao do konačne odluke, u bilo kom vidu kontrole, uključujući i kontrolu zakonitosti ili postupka. Oni su takođe pogodan alat da viši

Sistem „parafa“ i inicijali se mogu shvatiti kao zamena za preciznu i efikasnu proceduru unutrašnjeg nadzora koja bi obezbedila upravljачku odgovornost i koja bi pratila linije odgovornosti u konkretnoj organizaciji.

rukovodioci, a naročito ministri ili direktori organa, umanje ili čak faktički izbegnu svoju odgovornost za donetu odluku ili akt, pre svega u delu pravne odgovornosti. U tom pogledu, štaviše, može se uočiti praksa posrednog ili neposrednog pritiska na rukovodioce užih unutrašnjih jedinica (načelnici, šefovi odeljenja) i/ili izvršioce. Naime, od njih se neretko

očekuje da svojim inicijalima potvrde ili prihvate nacrtu akata čija je sadržina nametnuta ili sa kojom se ne slažu u stručnom smislu, radi stvaranja slike o sprovedenoj kontroli i obezbeđenju pravilnosti akta. Ova praksa pruža činjenični „pokrivač“ za nadređenog u lancu odlučivanja, uz argument da se od viših menadžera (a naročito ministra) ne može očekivati da kontrolišu ili prate sve aktivnosti u svojim unutrašnjim jedinicama ili telu, te se zato oslanjaju na odobrenje putem stavljanja inicijala, čak i kada nisu upoznati sa detaljima dokumenta ili akta. Inicijali se mogu shvatiti kao zamena za preciznu i efikasnu proceduru unutrašnjeg nadzora koja bi obezbedila upravljачku odgovornost i koja bi pratila linije odgovornosti u konkretnoj organizaciji.

Prema navedenom, unutrašnja kontrola koju sprovodi rukovodilac unutrašnje jedinice u odnosu na rad jedinice u celini ili pojedinaca, pretežno ima odlike uvida u rad ili praćenja sprovođenja poslova iz delokruga. To se uglavnom radi putem konsultacija ili usmenih informacija, a eventualno i putem pribavljanja izveštaja. Ipak, ona ne obuhvata precizne mehanizme ili instrumente kontrole, kao ni stvarnu mogućnost uspostavljanja odgovornosti za učinak s obzirom na relativno nerazvijen sistem planiranja pojedinačnih zadataka, određivanja indikatora učinka i njihovog utvrđivanja i merenja.

⁸¹ Intervju održan u okviru terenskog istraživanja sprovedenog tokom 2016. i 2017. godine za potrebu izrade studije na temu upravljачke odgovornosti u državnoj upravi.

V. Kompetencije i stručno usavršavanje državnih službenika

Kada je reč o stručnom profilu državnih službenika na položaju, Zakonom su, pored opštih uslova za zaposlenje u državnoj upravi⁸², predviđeni precizniji uslovi. Za rad na položaju zahteva se stečeno visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu. Takođe, kao uslov za rad na položaju potrebno je najmanje devet godina radnog iskustva u struci.⁸³ U odnosu na državne službenike izvršioce, definisani nivo formalnog obrazovanja odgovara obrazovanju koje se zahteva za najviše izvršilačke pozicije koje se u skladu sa Zakonom razvrstavaju u „savetnička“ zvanja. Kada je reč o radnom iskustvu, za službenike na položaju lestvice u celom sistemu državne uprave je najviše podignuta, s obzirom na to da se za najviša izvršilačka radna mesta zahteva sedam godina radnog iskustva u struci. Iako na prvi pogled izgleda da su uslovi za službenike na položaju dosta visoko postavljeni, detaljna analiza pokazuje da godine radnog iskustva u struci, naročito kada taj pojam nije precizno definisan, ne garantuju određeni nivo kompetentnosti zaposlenih. Ipak, imajući u vidu da je prilikom popunjavanja radnih mesta na položaju u organima državne uprave prednost data internom u odnosu na javni konkurs, evidentno je da se naglasak stavlja na radno iskustvo u organima državne uprave. Stoga se može zaključiti da su specifična znanja i veštine koja se stiču radom u državnoj upravi vrednovana veoma visoko među ostalim uslovima za postavljene na položaju. U skladu sa tim, položen državni stručni ispit je Zakonom definisan kao uslov za sve državne službenike na položaju, dok se ostali specifični zahtevi za pojedinačna radna mesta utvrđuju pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnim organima.

Preduslovi za rad na položaju su da pojedinac ima stečeno visoko obrazovanje i najmanje devet godina rada u struci.

Nepostojanje međuprostora između Zakona, kao ključnog pravnog akta kojim se uređuje niz pitanja u oblasti prava i dužnosti državnih službenika, i pojedinačnih pravilnika, koji se na nivou organa bave potrebnim kompetencijama zaposlenih, predstavlja veliki nedostatak u sistemu. *Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta* ne sadrži bliža merila za službenike na položaju, za razliku od izvršilačkih radnih mesta. Jedino se u *Pravilniku o stručnim sposobnostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta* navode znanja i veštine koje se mogu vrednovati prilikom izbornog postupka za popunjavanje položaja, o čemu je bilo reči u poglavlju II. Ipak, s obzirom da se Pravilnik koristi isključivo u postupku regrutacije i selekcije, javila se potreba da se na sistematičniji način definiše okvir znanja i veština koje su potrebne za državne službenike na položaju.

⁸² Kao državni službenik može da se zaposli punoletan državljanin Republike Srbije koji ima propisanu stručnu spremu i ispunjava ostale uslove određene zakonom, drugim propisom i pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu, ako mu ranije nije prestajao radni odnos u državnom organu zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa i nije osuđivan na kaznu zatvora od najmanje šest meseci. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 45.

⁸³ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 45.

U cilju unapređenja upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, u prethodnom periodu je u skladu sa standardima i smernicama Evropske unije započet rad na razvijanju i uvođenju kompetencija u državno-službenički sistem. Uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja ljudskim resursima zasnovanog na kompetencijama je prepoznato kao jedan od strateških ciljeva reforme službeničkog sistema u *Okviru politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi*.⁸⁴ Osnovni princip na kome se zasniva *Okvir politike*, kao prvi strateški dokument u Srbiji koji na sveobuhvatan način pristupa službeničkom sistemu i pokriva sve ključne elemente upravljanja ljudskim resursima, jeste princip profesionalnih sposobnosti i zasluga (*merit principle*). S obzirom na to da se u *Okviru politike* promoviše moderan pristup upravljanju ljudskim resursima koji ima za cilj razvijanje potencijala državnih službenika kroz razvoj njihovih kompetencija, ključni korak u uspostavljanju takvog sistema je razvijanje okvira kompetencija.

V.1 Okvir kompetencija državnih službenika

Model okvira kompetencija za državne službenike koji je razvijen u proteklom periodu sadrži ključne vrednosti na kojima bi trebalo da počiva rad u upravi, kao i predlog kompetencija koje su podeljene u dve grupe: bazične (bihevioralne) i funkcionalne. Dok se prva grupa kompetencija odnosi na skup potrebnih i poželjnih ponašanja kako bi državni službenik delotvorno i kvalitetno obavljao posao, druga grupa podrazumeva skup potrebnih i poželjnih znanja i veština koje državni službenik primenjuje u radu da bi delotvorno i kvalitetno obavio posao⁸⁵.

Okvir kompetencija službenika sadrži dve grupe kompetencija državnih službenika: bazične (bihevioralne) i funkcionalne.

Analiza predloga Okvira kompetencija

pokazuje da se prilikom definisanja i utvrđivanja kompetencija pravila razlika između rukovodilaca i nerukovodilaca, dok su u okviru prve grupe posebno izdvojeni i državni službenici na položaju. Ovakav pristup definisanju potrebnih kompetencija je veoma važan jer se jedino uvažavanjem prirode poslova i nadležnosti službenika na položaju mogu utvrditi adekvatne, potrebne i očekivane kompetencije.

Predlog Okvira kompetencija sadrži sedam bihevioralnih kompetencija za državne službenike na položaju. To su: upravljanje informacijama⁸⁶, upravljanje zadacima i ostvarivanje rezultata⁸⁷, učenje i promene⁸⁸, izgradnja i održavanje profesionalnih odnosa⁸⁹, savesnost, posvećenost i lični integritet⁹⁰,

⁸⁴ Okvir politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi je prvi dokument javne politike koji se detaljno bavi razvojem sistema upravljanja ljudskim resursima i unapređenjem državno-službeničkog sistema.

⁸⁵ Nacrt Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, Posebna radna grupa, MDULS, SUK, GIZ, Beograd, 2017, str. 8.

⁸⁶ Upravljanje informacijama – prikupljanje, razumevanje, organizovanje, obrada, čuvanje, distribuiranje i upotreba informacija.

⁸⁷ Upravljanje zadacima i ostvarivanje rezultata – organizovanje i strukturiranje radnih zadataka na propisan, efikasan i transparentan način kako bi se ostvarili planirani rezultati.

⁸⁸ Učenje i promene – aktivan i pozitivan odnos prema učenju radi blagovremenog i konstruktivnog reagovanja na promene iz internog (razvoj) i eksternog okruženja (adaptacija).

⁸⁹ Izgradnja i održavanje profesionalnih odnosa – uspešno komuniciranje i saradnja s drugima u cilju razvoja dugoročnih profesionalnih odnosa sa kolegama i zainteresovanim stranama.

⁹⁰ Savesnost, posvećenost i lični integritet - identifikovanje sa organizacijom i posvećenost ostvarenju njenih ciljeva uz zadržavanje ličnog integriteta.

upravljanje ljudima⁹¹ i strateško upravljanje⁹². Dok se prvih pet kompetencija odnosi na sve državne službenike, poslednje dve se odnose samo na rukovodioce, s tim što se poslednja

Sedam biheioralnih kompetencija za državne službenike na položaju je definisano, i to: upravljanje informacijama, upravljanje zadacima i ostvarivanje rezultata, učenje i promene, izgradnja i održavanje profesionalnih odnosa, savesnost, posvećenost i lični integritet, upravljanje ljudima i strateško upravljanje.

odnosi isključivo na državne službenike na položaju. Za svaku od kompetencija se predviđaju i pozitivni indikatori ponašanja. Tako se od državnih službenika na položaju očekuje da stratejski razmišljaju, procenjuju potencijalne rizike i kreativno rešavaju probleme; kreiraju stratešku viziju i strateške ciljeve; kreiraju organizacioni odgovor na promene u okruženju, prepoznaju

talente, razumeju važnost njihovog privlačenja i zadržavanja; primenjuju različite metode i instrumente razvoja zaposlenih itd.⁹³

Kada je reč o funkcionalnim kompetencijama, u dokumentu je izvršena podela na opšte i specifične. U dokumentu se navode tri opšte funkcionalne kompetencije koje predstavljaju skup potrebnih i poželjnih opštih i metodoloških znanja i veština koje svaki državni službenik treba da primenjuje u radu da bi delotvorno i kvalitetno obavio posao. To su: organizacija i funkcionisanje državne uprave, digitalna pismenost i poslovna komunikacija. Za svaku kompetenciju su, kao i za biheioralne, definisani indikato-

Funkcionalne kompetencije se dele na opšte i specifične. Dok su kao opšte univerzalne kompetencije prepoznate organizacija i funkcionisanje državne uprave, digitalna pismenost i poslovna komunikacija, specifične se utvrđuju prema familiji poslova i zahtevima konkretnog radnog mesta.

ri. U zahtevima za opštim funkcionalnim kompetencijama se ne pravi razlika između državnih službenika na izvršilačkim radnim mestima i položaju. S druge strane, specifične funkcionalne kompetencije se odnose na specifična znanja i veštine koje zavise prvenstveno od oblasti rada - grupe (familije) poslova, a zatim i od zahteva specifičnog radnog mesta.⁹⁴ Shodno tome, u dokumentu su identifikovane dve specifične funkcionalne kompetencije: sposobnost za obavljanje određene grupe (familije) poslova i sposobnost za obavljanje poslova u okviru radnog mesta. S obzirom na to da se prva utvrđuje u odnosu na familiju poslova, Okvir sadrži i 14 familija poslova. Jedna od definisanih familija se odnosi na rukovođenje.⁹⁵ Stoga je jedna od prepoznatih kompetencija i sposobnost obavljanja poslova rukovođenja, koje podrazumeva sposobnost za planiranje, organizovanje, koordinaciju i kontrolu resursa. Ova kompetencija bi svakako trebalo da bude ključna kada se govori o državnim službenicima na položaju.

⁹¹ Upravljanje ljudima – primena upravljanja ljudskim resursima baziranog na kompetencijama radi ostvarenja strateških ciljeva i postizanja visokog nivoa učinka u radu organizacije.

⁹² Strateško upravljanje – definisanje i sprovođenje strateških ciljeva državne uprave.

⁹³ Detaljnije videti u: Nacrt Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, Posebna radna grupa, MDULS, SUK, GIZ, Beograd, 2017, str. 12-15.

⁹⁴ Nacrt Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, Posebna radna grupa, MDULS, SUK, GIZ, Beograd, 2017, str. 16.

⁹⁵ Preostale familije, odnosno grupe poslova su: inspeksijski, normativni, studijsko-analitički, finansijsko-materijalni, revizijski, informatički, upravljanje ljudskim resursima, međunarodna saradnja/evropske integracije, upravno-pravni, upravljanja programima i projektima finansiranim iz fondova EU, javne nabavke, odnosi s javnošću, administrativni.

Na kraju, kompetencije službenika koje su zahtevane za konkretno radno mesto tiču se sposobnosti za obavljanje poslova u okviru radnog mesta. Te kompetencije nisu detaljno razrađene Okvirom, ali su utvrđeni indikatori, odnosno zahtevi i za ove kompetencije.

Definisanje potrebnih kompetencija državnih službenika je veoma važno, jer jedino sistem koji se zasniva na kompetencijama može biti osnov za dalji razvoj uprave, imajući u vidu da su stepen profesionalnosti, kompetentnosti i odgovornosti službenika u direktnoj vezi sa kvalitetom pružanja usluga građanima. Kako bi se predloženi Okvir kompetencija inkorporirao u službenički sistem, u formalno-pravnom smislu je potrebno izmeniti Zakon o državnim službenicima i usvojiti relevantne podzakonske akte. Kako bi se ostvario cilj definisan Okvirom politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi, kompetencije bi trebalo uvesti u sve segmente upravljanja ljudskim resursima. Dalje, trebalo bi obezbediti da se u praksi sve funkcije upravljanja ljudskim resursima, od planiranja ljudskih resursa, preko procesa zapošljavanja, ocenjivanja i upravljanja karijerom službenika, baziraju na kompetencijama.

V.2 Stručno usavršavanje državnih službenika na položaju

U kontekstu kompetencija državnih službenika, veoma važno mesto zauzima stručno usavršavanje. Prema Zakonu o državnim službenicima, državni službenik ima ne samo pravo, već i dužnost da se stručno usavršava u skladu sa potrebama državnog organa.⁹⁶ Stručno usavršavanje podrazumeva sticanje znanja, veština i sposobnosti za izvršavanje poslova radnog mesta. Stoga, evidentna je veza između poslova koji se obavljaju na radnom mestu, kompetencija

Cilj posebnog programa obuke rukovodilaca je sticanje znanja i veština, kao i unapređenje sposobnosti službenika za uspešno ostvarivanje funkcije rukovođenja u državnom organu i unapređenje kvaliteta u procesu utvrđivanja i sprovođenja javnih politika.

potrebnih za obavljanje tih poslova i načina sticanja kompetencija kroz stručno usavršavanje koje se zasniva na unapred utvrđenim programima. Zakon pravi razliku između opštih programa obuke, programa obuke rukovodilaca i posebnih programa obuke koji su u skladu sa specifičnim potrebama iz delokruga i nadležnosti državnih organa. Uredba o stručnom usavršavanju

državnih službenika dalje razrađuje zakonske odredbe i detaljno uređuje način utvrđivanja potreba za stručnim usavršavanjem, vrste programa opšteg stručnog usavršavanja i druge važne elemente i segmente stručnog usavršavanja.

Kada je reč o državnim službenicima na položaju, naročito su značajni programi namenjeni rukovodiocima. Program obuke rukovodilaca ima za cilj stručno usavršavanje ne samo državnih službenika koji se nalaze na rukovodećim radnim mestima, već i službenika koji se pripremaju za rukovodeća radna mesta. Cilj programa je sticanje znanja i veština, kao i unapređenje sposobnosti službenika za uspešno ostvarivanje funkcije rukovođenja u državnom organu i unapređenje kvaliteta u procesu utvrđivanja i sprovođenja javnih politika.⁹⁷ Istraživanje pokazuje da su upravo rukovođenje, odnosno upravljanje procesima i ljudima veštine koje najviše

⁹⁶ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 10

⁹⁷ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017. čl. 97v.

Veština rukovođenja, odnosno upravljanje procesima i ljudima spadaju u veštine koje najviše nedostaju državnim službenicima na položaju.

rukovođenja. Nalazi istraživanja pokazuju da su pored menadžerskih veština, veštine koje najviše nedostaju službenicima na položaju: upravljanje projektima, kreativnost, znanje stranih jezika, meke veštine uključujući i veštine komunikacije, logičko rezonovanje, poznavanje sistema državne uprave, demokratska politička kultura, kultura celoživotnog učenja, spremnost za stručno usavršavanje, proaktivnost, asertivnost itd.

Uprkos činjenici da Zakon predviđa načelnu obavezu službenika da se stručno usavršavaju, u praksi ne postoje obavezne obuke. Stoga, stepen u kojem državni službenici na položaju pohađaju obuke koje u skladu sa programom organizuje Služba za upravljanje kadrovima nije na zavidnom nivou. Prema izveštajima o realizaciji stručnog usavršavanja u 2016. godini je svega 36 državnih

Stepen u kojem državni službenici na položaju pohađaju programe stručnog usavršavanja je veoma nizak - u 2016. godini je svega 36 državnih službenika je u celosti pohađalo Program obuke za rukovodioce.

nedostaju državnim službenicima na položaju. Najveći broj sagovornika je na intervjuima održanim u okviru terenskog istraživanja na pitanje: Koje veštine najviše nedostaju državnim službenicima na položaju? navelo upravo veštine službenika u celosti pohađalo Program obuke za rukovodioce, dok je na 18 obuka prisustvovalo ukupno 234 polaznika.⁹⁸ Dva ključna razloga da ne pohađaju obuke, kako navode ispitanici u okviru terenskog istraživanja su nedostatak vremena, odnosno nemogućnost da se ceo radni dan provede van radnog mesta i

nedovoljno razvijena svest službenika o potrebi za sticanjem novih znanja i veština.

Kako bi se povećala zainteresovanost državnih službenika na položaju za učešće na obukama, ključno je osmisлити programe koji će odgovarati njihovim realnim potrebama. Stoga je veoma važno da se analize potreba za obukama sprovedu redovno i po pouzdanoj metodologiji. Na tom tragu je ove godine po prvi put Program opšteg stručnog usavršavanja rukovodilaca strukturiran tako da odgovori specifičnim potrebama koje imaju državni službenici na položaju, rukovodioci užih unutrašnjih jedinica i državni službenici koji se pripremaju za obavljanje poslova na rukovodećim radnim mestima. „Program obuke za državne službenike na položaju ima za cilj da učesnicima omogućí da dodatno unaprede svoje kompetencije, kako bazične, tako i funkcionalne, koje se, između ostalog, ogledaju u strateškoj orijentaciji i usmerenosti na rezultate.“⁹⁹ Program predviđa šest modula koji bi trebalo da doprinesu postizanju cilja da se izgradi zajednički okvir razumevanja i pruži opšti pristup temama i pitanjima od značaja za proces upravljanja u državnoj upravi, kao i da se unaprede veštine rukovođenja. Obavezni moduli su: upravljanje u državnoj upravi; upravljanje javnim politikama; komunikacija, povezivanje i uticanje; liderstvo; Srbija - EU: aktuelnosti; integritet i sukob interesa. Analiza programa pokazuje da se većina obuka bazira na radionicama, dok neki moduli podrazumevaju seminare i interaktivna predavanja. Kada je reč o trajanju obuka, uglavnom se radi o celodnevним obukama, što je problematično kada se ima u vidu da je istraživanje pokazalo da veliki broj službenika

⁹⁸ Snežana Abramović, Realizacija programa opšteg stručnog usavršavanja u 2016. godini, Služba za upravljanje kadrovima, 2017, str. 111.

⁹⁹ Program opšteg stručnog usavršavanja rukovodilaca, str. 4. Program je dostupan putem linka: <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/str-usavršavanje/Prilog%203.pdf>

ne može da odvoji ceo radni dan da prisustvuje obuci.¹⁰⁰ U kojoj meri je priprema posebnog potprograma za državne službenike na položaju povećala broj službenika koji su pohađali programe stručnog usavršavanja će pokazati buduće analize.

Velika novina u sistemu državne uprave Srbije, a u domenu stručnog usavršavanja će nastupiti uspostavljanjem nove institucije – Nacionalne akademije za javnu upravu, kao centralne institucije sistema stručnog usavršavanja. Osnovni zadatak buduće Akademije će se odnositi na

Osnovni zadatak Nacionalne akademije za javnu upravu će se odnositi na razvoj, pripremu i sprovođenje, kao i praćenje efekata sprovođenja programa stručnog usavršavanja.

razvoj, pripremu i sprovođenje, kao i praćenje efekata sprovođenja programa stručnog usavršavanja. Kako bi novoformirana institucija mogla adekvatno da odgovori na zahteve koji se pred nju stavljaju, veoma je važno da država obezbedi sve uslove za efikasan rad. U procesu razvoja ideje o formiranju

posebne institucije koja će se baviti stručnim usavršavanjem ne samo državnih, već i ostalih javnih službenika kao idealan model je uzeta francuska Nacionalna škola za administraciju (École nationale d'administration – ENA). ENA, osnovana još 1945. godine, danas predstavlja jednu od najprestižnijih obrazovnih ustanova ne samo u Francuskoj, već i u celom svetu, bar kada je reč o programima za javne službenike i najviše državne funkcionere. O prestižu institucije govori i podatak da su tri od poslednja četiri predsednika Francuske pohađali programe.

Kako bi se unapredio nivo kompetencija državnih službenika na položaju, veoma je važno da se svi navedeni instrumenti, od definisanja okvira kompetencija, preko njihovog uvođenja u sistem i uspostavljanja efikasnog i delotvornog sistema stručnog usavršavanja realizuju u narednom periodu. Od posebne važnosti je da se u narednom periodu obezbede uslovi za rad Nacionalne akademije, kako bi ona u što kraćem periodu preuzela važnu ulogu u sistemu.

¹⁰⁰ Detaljnije videti u: Program opšteg stručnog usavršavanja rukovodilaca, str. 4-12.

<http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/str-usavršavanje/Prilog%203.pdf>

VI. Ka profesionalnim državnim službenicima na položaju - zaključci i preporuke

VI.1 Zaključci

Na osnovu nalaza iz istraživanja koji su predstavljeni u prethodnim poglavljima studije, može se izvesti zaključak da su određeni koraci ka profesionalizaciji i depolitizaciji državne uprave načinjeni. Međutim, nakon svakog koraka napred sledi kratak zastoj, a neretko se pravi i korak unazad. Depolitizacija uprave, zapravo, zavisi od političke volje i svesti funkcionera o potrebi da se profesionalizuje uprava. S druge strane, stepen profesionalizacije uprave zavisi i od samih državnih službenika, tačnije od njihove spremnosti da rade na unapređenju svojih znanja i veština, kako bi na najbolji način obavljali poslove koji se od njih očekuju. Zakonom o državnim službenicima iz 2005. godine je postavljen osnov za uspostavljanje profesionalne državne uprave. Napravljena je razlika između profesionalnih državnih službenika i politički postavljenih funkcionera, uveden je veliki broj instrumenata i instituta u svrhu unapređenja kvaliteta rada i razvoja službenika. Međutim, od početka implementacije Zakona, prisutan je veliki problem na najvišem nivou službeničkog sistema.

U oblasti **popunjavanja radnih mesta** istraživanje je otkrilo veliki broj problema koji nedvosmisleno ukazuju na nerazumevanje značaja profesionalizacije službeničkog sistema. Naime, ni nakon više od 10 godina od uspostavljanja sistema nije izvršeno postavljenje na položaj svih državnih službenika na položaju po osnovu sprovedenih konkursa. Kao što je detaljno predstavljeno u poglavlju III, 2014. godine je državna uprava ušla u novu fazu – fazu postavljenja vršilaca dužnosti na položaje. Imajući u vidu inflaciju državnih službenika u v. d. statusu, može se zaključiti da ne postoji jasna i nedvosmislena politička odluka da se izvrši profesionalizacija i depolitizacija državne uprave. Istraživanje ukazuje da uzrok ovog problema nije to što se ne sprovedu konkursi, već to što se ne okončavaju. Tačnije, kao što je detaljno predstavljeno u poglavlju koje se odnosi na regrutaciju i selekciju, glavni problem se nalazi u drugoj fazi procesa u kojoj ključnu ulogu ima politički nivo. Stoga se može zaključiti da je prepreka popunjavanju radnih mesta u skladu sa propisima, prvenstveno nedostatak političke volje i svesti.

Dodatno, analiza procesa selekcije i regrutacije otkriva da prostor za unapređenje postoji i u samim procedurama, pre svega kada je reč o načinu provere znanja, veština i stručnih osposobljenosti kandidata. Jedna od najvećih zamerki u ovom domenu se odnosi na nepostojanje pisanih provera znanja, već se procena kompetencija primarno bazira na usmenim razgovorima. Zapravo, istraživanje otkriva da se u praksi provera znanja sprovodi isključivo usmenim putem. Takođe, analiza ukazuje i da je, svakako, potrebno kontinuirano raditi na unapređenju veština članova konkursnih komisija u domenu procene kandidata. Na taj način bi celokupan konkursni postupak bio pouzdaniji i kvalitetniji.

U pogledu **upravljačke odgovornosti** državnih službenika na položaju, pre svega bi trebalo postaviti pitanje obima i sadržine ovlašćenja koja imaju, kako bi se opredelile i granice njihove odgovornosti. Istraživanje ukazuje da je postojeći organizacioni model državne uprave izrazito centralizovan. Najveći deo ovlašćenja za donošenje odluka i akata iz delokruga ministarstva pripada ministru, pa je neophodno sprovesti prenos dela tih ovlašćenja na sledeći rang rukovodstva, radi stvaranja elementarnih uslova za redovno i efikasno funkcionisanje organa. Istraživanje ukazuje da se u praksi to delimično rešava prenosom „prava potpisa“ na pojedine rukovodioce, pojedinačnim aktom (rešenjem o punomoćju), ali ni taj akt nema punu pravnu validnost. Ni pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ne iscrta precizne „crvene linije“ horizontalnog razgraničenja

ovlašćenja i vertikalne hijerarhijske odgovornosti. Kako bi se stvorili uslovi za efektivnu odgovornost državnih službenika na položaju, kako pravnu, tako i za rezultate rada, neophodno je obezbediti njihovu veću autonomiju odlučivanja, pouzdane i precizne mehanizme alokacije i/ili delegacije ovlašćenja, kao i instrumente za praćenje i kontrolisanje povratne sprege – da li i kako su ostvareni rezultati u zoni odgovornosti pojedinih rukovodilaca unutrašnjih jedinica. Istraživanje pokazuje da i dalje vlada klima nesigurnosti rukovodilaca, koja se u krajnjoj liniji ispoljava u njihovom stalnom „strahu od odluke“, jer u nedostatku preciznih mehanizama prenosa i ograničenja ovlašćenja, uvek postoji mogućnost da budu pozvani na odgovornost i za pitanja na koja nisu mogli da utiču sa svog položaja ili svojim postupanjem.

Unutrašnja kontrola predstavlja jednu od ključnih funkcija „povratne sprege“ u upravljačkom procesu koji se odvija u datoj organizaciji. Njeni rezultati ne podrazumevaju samo sankcionisanje povreda materijalnog ili procesnog prava, već prevashodno kontrolu celishodnosti, efikasnosti i efektivnosti rada unutar jedinice na čijem se čelu nalazi državni službenik na položaju. Međutim, istraživanje pokazuje da postojeći pravni okvir ne sadrži detaljno uređenu materiju unutrašnjeg nadzora (kontrole) nad vršenjem ovlašćenja od strane rukovodilaca, već se zadržava na uopštenoj i neodređenoj formulaciji „nadzora nad radom unutrašnje jedinice“. Dalje je ustanovljeno da je praksa u tom pogledu takođe svedena na utvrđivanje eventualnih povreda propisa, jer nedostaju adekvatni indikatori učinka, koji bi obezbedili vezu između organizacionih i individualnih ciljeva, kao i objektivizirane i merljive pokazatelje.

Kada je reč o **kompetencijama državnih službenika na položaju**, istraživanje je otkrilo neke obrasce i trendove. Stručna znanja u oblasti iz delokruga rada, kao i poznavanje sistema državne uprave su na zavidnom nivou. Sistem državne uprave je postavljen tako da se od državnih službenika na položaju prvenstvo očekuje da budu stručnjaci u svojoj oblasti, odnosno da budu sposobni da obavljaju najsloženije poslove iz delokruga rada organa. S druge strane, nalazi istraživanja ukazuju da veliki broj specifičnih menadžerskih znanja i veština nedostaje državnim službenicima. Veština rukovođenja je prepoznata kao jedna od kompetencija koja u najvećoj meri nedostaje državnim službenicima na položaju. Takođe, identifikovan je nedostatak specifičnih znanja i veština u oblasti upravljanja projektima, što naročito dolazi do izražaja u situaciji kada se u procesu evropskih integracija i sve većeg broja projekata iniciraju i realizuju važne strateške mere.

U tom smislu, Okvirom kompetencija su definisane kompetencije koje su potrebne za državne službenike na položaju. Okvir kompetencija bi trebalo da bude ključni dokument koji će omogućiti da se u budućem sistemu obezbedi da službenici na položaju imaju adekvatna znanja i veštine. Drugi mehanizam u ovoj oblasti odnosi se na stručno usavršavanje službenika. Step en učešća državnih službenika na položaju na raspoloživim programima stručnog usavršavanja je na niskom nivou. O tome svedoče podaci SUK koji su detaljno predstavljeni u poglavlju V studije. Pored nedostatka vremena, koje su ispitanici na intervjuima u okviru istraživanja navodili kao ključni razlog, analiza ukazuje i nizak nivo svesti državnih službenika o potrebi za konstantnim stručnim usavršavanjem. S obzirom na to da će se formiranjem Nacionalne akademije za javnu upravu ući u potpuno novu fazu stručnog usavršavanja službenika u Srbiji, ključno će se pored razvijanja planova i programa, obezbediti i učešće državnih službenika na položaju.

VI.2 Preporuke za unapređenje sistema

Na osnovu sprovedenog istraživanja i izloženih nalaza i zaključaka, identifikovana su ključna pitanja koja čine raskorak između postojećih propisa i prakse. Kako bi se obezbedilo da na pozicijama državnih službenika na položaju budu najkvalitetniji kadrovi, ključno je obezbediti implementaciju već postojećih, ali i uvesti nove procedure u svim aspektima sistema upravljanja ljudskim resursima. U cilju prevazilaženja identifikovanih problema u nastavku dokumenta se predlažu mere za unapređenje stanja sistema u domenu najviših službeničkih pozicija, a sa ciljem razvoja jedne moderne, profesionalne i depolitizovane državne uprave, koja je servis svojim građanima. Među ključne elemente službeničkog sistema koje je potrebno unaprediti spadaju: unapređenje procesa zapošljavanja, odnosno procesa selekcije i regrutacije državnih službenika na položaju, zatim jasno definisanje njihovih ovlašćenja i odnosa između političkih funkcionera i profesionalnih službenika i, na kraju, obezbeđivanje potrebnih kompetencija službenika na položaju. Imajući ovo u vidu, a i u skladu sa strukturom studije, preporuke su podeljene u tri grupe.

I. Popunjavanje radnih mesta

U cilju unapređenja procesa popunjavanja radnih mesta, odnosno obezbeđivanja da se na osnovu otvorenih i transparentnih konkursa najkvalitetniji kandidati postavljaju na radna mesta državnih službenika na položaju, neophodno je sprovesti niz mera, koje podrazumevaju kako izmenu pravnog okvira, tako i promenu obrazaca ponašanja.

1. Smanjenje političkih uticaja i diskrecionih ovlašćenja rukovodilaca u izbornom postupku

Neophodno je, zaključno sa prvim kvartalom 2018. godine, raspisati i sprovesti konkurse za sva lica koja su u statusu vršilaca dužnosti. Dodatno, trebalo bi ukinuti postojeći institut vršioca dužnosti, s tim što je potrebno predvideti mogućnost privremenog imenovanja na upražnjeno mesto državnog službenika iz organa. Iako ovo asocira na postojeći institut v. d., ključna razlika je ograničenje na postavljanje službenika iz sistema. To bi u slučaju privremenog imenovanja na upražnjeno mesto direktora organa mogao biti drugi službenik na položaju, dok bi na položaje koji podrazumevaju rukovođenje unutrašnjim jedinicama mogao da se imenuje i načelnik odeljenja sa relevantnim kompetencijama. Trajanje ovog stanja bi trebalo ograničiti na period od maksimum tri meseca.

Dodatno, trebalo bi izmeniti pravni okvir u pogledu obaveza i ovlašćenja rukovodilaca organa prilikom popunjavanja radnih mesta. Nepostojanje obaveze da rukovodilac organa predloži Vladi kandidata sa liste za izbor se pokazalo kao veoma problematično u praksi. Imajući to u vidu, a istovremeno uvažavajući činjenicu da je mišljenje rukovodioca organa u izboru najbližih saradnika važno, trebalo bi propisati da je rukovodilac organa, odnosno ministar, dužan da na kraju procedure predloži jednog od kandidata sa liste za izbor koju pripremi komisija. U slučaju da ministar ne predloži najviše rangiranog kandidata, predlog bi morao da bude proprćen pisanim obrazloženjem. Ovo je kratkoročna mera čiji je cilj da se smanji prostor za arbitrarnost ministara i politički uticaj, bar do sledeće faze u kojoj se na Vladi donosi konačna odluka o postavljenju kandidata na položaj. Stoga, u dužem roku, u cilju dalje depolitizacije sistema, trebalo bi razmotriti mogućnost da se konkursnoj komisiji daju veća ovlašćenja prilikom predlaganja kandidata za postavljenje, uz zadržavanje

neke vrste konsultativne uloge rukovodilaca organa. Konačno, trebalo bi preispitati ulogu Kadrovske komisije Vlade u razmatranju predloga za postavljenja državnih službenika na položaje, budući da se rad ove Komisije pokazao kao dodatni element politizacije sistema.

2. Podizanje kapaciteta konkursnih komisija

Potrebno je precizno propisati kriterijume za imenovanje članova konkursnih komisija, kako bi se obezbedila njihova kompetentnost da kvalitetno sprovedu konkursni postupak. Ovo se naročito odnosi na stručnjake van sistema, od kojih se očekuje da obezbede pouzdanu proveru potrebnih specifičnih znanja. U tom smislu je potrebno sprovesti proces akreditacije i shodno tome revidirati postojeći spisak stručnjaka koji poseduje Visoki službenički savet. Takođe, u konkursnim komisijama za popunjavanje položaja bi pored nezavisnog eksperta trebalo da budu predstavnici VSS i SUK, umesto organa u kom se popunjava radno mesto. U cilju obezbeđivanja delotvorne primene sistema kompetencija u procesu zapošljavanja, trebalo bi organizovati obuke za članove komisija. Obuke bi pre svega bile fokusirane na veštine testiranja, kao i vrednovanja odgovora i dodele ocena kandidatima.

3. Povećanje objektivnosti procesa, definisanje kriterijuma i unapređenje metoda provere

Kako bi se povećala objektivnost procesa, trebalo bi propisati da se kandidatima prilikom apliciranja na konkurs dodeljuje šifra, pod kojom će učestvovati u svim fazama konkursa, kao i uvesti obavezno pisano testiranje, odnosno pisanu proveru stručnih znanja. Dalje, za svako radno mesto je potrebno definisati jasne kriterijume koji se proveravaju u izbornom postupku, vodeći računa o okviru kompetencija državnih službenika. Ključno je obezbediti da se budući okvir kompetencija inkorporira u ceo sistem, a naročito u proces selekcije kandidata.

II. Upravljačka odgovornost i unutrašnja kontrola

U cilju stvaranja jasnog okvira za prenos ovlašćenja za donošenje odluka u organima državne uprave, kao i odgovornosti za sprovođenje prenetih ovlašćenja i efektivne kontrole nad radom i učinkom unutrašnjih organizacionih jedinica, potrebno je preduzeti mere koje pored ostalog podrazumevaju:

1. Definisanje upravljačke odgovornosti

Potrebno je definisati upravljačku odgovornost relevantnim zakonodavstvom koje uređuje organizaciju i rad organa državne uprave i državno-službenički sistem. U tom svetlu, trebalo bi dati odgovarajuću pozitivno-pravnu odrednicu i dovesti je u vezu sa elementima te kategorije u pojedinim oblastima koje uređuju sistem državne uprave. Takođe, trebalo bi precizirati mehanizme prenosa (alokacije i delegacije) ovlašćenja i obezbediti njihovo potpuno pravno dejstvo. Dodatno, potrebno je ispitati mogućnost unutrašnje dekoncentracije putem prenosa *ex lege* pojedinih ovlašćenja ministra na druge rukovodioce unutar organa, npr. određena administrativna ovlašćenja mogu biti preneti na rukovodioce unutrašnjih jedinica, naročito sekretara ministarstva (deo finansijskih ovlašćenja, javne nabavke, upravljanje tehničkim resursima).

2. Unapređenje unutrašnje kontrole

Potrebno je razviti model koji precizno definiše, prati i omogućava kontrolu: pre svega, obezbediti popis i stalno ažuriranje administrativnih procedura koje se sprovode u okviru poslova iz delokruga organa, kao i poslova koji se obavljaju unutar organizacije radi njenog funkcionisanja. Dodatno, neophodno je unaprediti postojeći model definisanja radnih ciljeva i, paralelno sa uvođenjem sistema kompetencija, predvideti precizne i objektivizirane indikatore uspeha, na nivou pojedinačnih radnih mesta i na nivou unutrašnjih jedinica.

III. Kompetencije i stručno usavršavanje

Kako bi se uspostavio moderan službenički sistem zasnovan na sposobnostima i zaslugama, potrebno je zaokružiti započete procese uvođenja kompetencija u sistem, a zatim nastaviti rad na njihovoj implementaciji. U tom cilju, identifikovane su sledeće mere na kojima je potrebno raditi:

1. Uvođenje sistema kompetencija u državno-službenički sistem

Trebalo bi definisati pojam i vrste kompetencija, odnosno okvir kompetencija i u formalno-pravnom smislu ih uvesti u sistem izmenama Zakona o državnim službenicima i donošenjem relevantnih podzakonskih akata. Potom bi trebalo propisati obavezu da kandidati za položaje u okviru minimuma od devet godina relevantnog radnog iskustva u struci, moraju imati najmanje dve godine iskustva na rukovodećem radnom mestu.

2. Unapređenje sistema stručnog usavršavanja zaposlenih

U sklopu implementacije Zakona o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, prilikom pripreme podzakonskih akata i povezanih izmena drugih zakona (naročito Zakona o državnim službenicima) posebnu pažnju treba obratiti na sadržinu i stepen obaveznosti pohađanja i uspešnog savladavanja programa obuka za rukovodioce. Određene programe koji se odnose na veštine rukovođenja trebalo bi propisati kao obavezne za napredovanje na položaj (uz priznavanje odgovarajućih programa iz privatnog sektora, kako se ne bi diskriminirali kandidati koji dolaze izvan državne uprave). U skladu sa višim stepenom obaveznosti, potrebno je blagovremeno obezbediti neophodne finansijske, materijalne i ljudske resurse potrebne za sprovođenje odgovarajućeg broja takvih obuka.

VII. Aneks 1. Pregled državnih službenika na položaju u organima državne uprave¹⁰¹

Tip organa državne uprave	Položaj	Ukupan broj položaja	Broj popunjenih položaja	Broj nepopunjenih radnih mesta	Broj položaja u kojima su lica u statusu vršioca dužnosti
Ministarstvo	Sekretar ministarstva	15	7	/	8
	Pomoćnik ministra	112	26	12	74
Organ uprave u sastavu ministarstva	Direktor	29	8	1	20
	Pomoćnik direktora	52	15	8	29
	Zamenik direktora (postoji samo u Poreskoj upravi)	1	/	1	/
Posebna organizacija	Direktor	17	5	1	11
	Zamenik direktora	9	3	3	3
	Pomoćnik direktora	47	13	1	33
Služba Vlade	Direktor	14	1	1	12
	Zamenik direktora	12 (sa 15 radnih mesta)	2	4	9 (na 6 položaja)
	Pomoćnik direktora	34	7	8	19
Generalni sekretarijat Vlade	Zamenik Generalnog sekretara	1	1	/	/
	Pomoćnik Generalnog sekretara	4	3	/	/

¹⁰¹ Izvor: Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije. Prikazano stanje je na dan 31. 12. 2016. godine. Podaci su prikupljeni u okviru terenskog istraživanja koje je u periodu od avgusta do oktobra 2017. godine sproveo Centar za evropske politike za potrebu SIGME, a u cilju pripreme regionalne studije o menadžerima u javnoj upravi.

VIII. Aneks 2. Pregled državnih službenika na položaju u drugim državnim organima¹⁰²

Naziv organa	Položaj	Ukupan broj položaja	Broj popunjenih položaja	Broj nepopunjenih radnih mesta
Državno pravobranilaštvo	Državni pravobranilac	1	1	0
	Zamenik državnog pravobranioca	24	23	1
Narodna skupština	Šef kabineta predsednika Narodne skupštine	1	0	1
	Pomoćnik generalnog sekretara	4	1	3
Agencija za borbu protiv korupcije	Šef Kancelarije direktora	1	1	0
	Šef Kancelarije Odbora	1	1	0
	Pomoćnik direktora	5	5	0
Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti	Generalni sekretar	1	1	0
	Pomoćnik Generalnog sekretara	6	6	0
	Šef kabineta	1	1	0
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	Pomoćnik Poverenika za zaštitu ravnopravnosti	3	1	2
	Šef kabineta	1	1	0
Zaštitnik građana	Generalni sekretar	1	1	0
	Pomoćnik Generalnog sekretara	5	4	1

¹⁰² Izvor: državni organi; Prikazano stanje je na dan 31. 12. 2016. godine. Podaci su prikupljeni u okviru terenskog istraživanja koje je u periodu od avgusta do oktobra 2017. godine sproveo Centar za evropske politike za potrebu SIGME, a u cilju pripreme regionalne studije o menadžerima u javnoj upravi.

IX. Bibliografija

Knjige, studije i članci:

- Barbara S. Romzek, "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform." *International Review of Administrative Sciences* 66(1): 2000.
- Jasmina Damjanović, Edmond Mileti, Hans-Achim Roll, Štefka Korade Purg, *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji*, Dial, Beograd, 2006.
- Milena Lazarević, Dragana Bajić, Katarina Kosmina, *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do uspešne integracije Srbije u EU*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2017.
- Milena Lazarević, Sena Marić, *Između proizvoljnosti i profesionalizma: Politika zapošljavanja na osnovu zasluga u kontekstu pregovora Srbije o članstvu u EU*, Centar za evropske politike, Beograd, 2014
- Vladimir Mihajlović, Milena Lazarević, *(Ne)uspesi reforme javne uprave u Srbiji*, Centar za evropske politike, Beograd, 2016.

Izveštaji i ostala dokumenta:

- *Attractiveness of Civil Service in the Western Balkans*, Regional School of Public Administration - ReSPA, 2009.
- *Commission Staff working document Serbia 2016 Report*, European Commission, Brussels, 2016.
- *Nacrt Okvira politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije*, Vlada RS, Beograd, 2017.
- *Nacrt Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji*, Posebna radna grupa, MDULS, SUK, GIZ, Beograd, 2017.
- *Snežana Abramović, Realizacija programa opšteg stručnog usavršavanja u 2016. godini*, Služba za upravljanje kadrovima, 2017.
- *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, 2004.
- *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji*, Službeni glasnik RS, br. 9/2014-4, 42/2014-11 (ispravka);
- *Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji*, Službeni glasnik RS, br. 56/2011-6, 51/2013-19.

- The Principles of Public Administration, Baseline Measurement Report: Serbia 2015, SIGMA, OECD Publishing, 2015.
- The Principles of Public Administration, Monitoring Report Serbia 2016, SIGMA, OECD Publishing, 2016.
- The Principles of Public Administration, Monitoring Report Serbia 2017, SIGMA, OECD Publishing, 2017.
- The Principles of Public Administration, SIGMA, OECD Publishing, 2014.

Pravni akti:

- 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. i 30/2015.
- Pravilnik o utvrđivanju programa opšteg stručnog usavršavanja državnih službenika iz organa državne uprave i službi Vlade, Službeni glasnik RS, br. 6/2017.
- Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji, Službeni glasnik RS, br. 61/2009.
- Uredba o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave, Službeni glasnik RS, br. 80/92 i 45/2016.
- Uredba o ocenjivanju državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 11/2006 i 109/2009.
- Uredba o načelima za unutrašnje uređenje i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade, Službeni glasnik RS, br. 81/2007 - prečišćen tekst, 69/2008, 98/2012 i 87/2013.
- Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015 i 113/2015.
- Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik RS, br. 41/2007 - prečišćen tekst i 109/2009.
- Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015 i 99/2016.

- Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014, 94/2017.
- Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.
- Zakon o inspekcijskom nadzoru, Službeni glasnik RS, br. 36/2015.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 73/2010.
- Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017.
- Zakon o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, Službeni glasnik RS, br. 94/2017.
- Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS, br. 18/2016.
- Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik RS, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 и 99/2014.
- Zakon o Vladi, Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US i 44/2014.



Od početka dvehiljaditih do danas napravljeni su određeni koraci ka profesionalizaciji i depolitizaciji državne uprave. Međutim, nakon svakog koraka napred dešava se kratak zastoj, a neretko se pravi i korak unazad.

Primena Zakona o državnim službenicima, kojim je postavljen pravni osnov za profesionalnu upravu, iznedrila je brojne probleme, naročito na najvišem nivou službeničkog sistema, tj. u slučaju državnih službenika na položaju. Nakon više od 10 godina od uspostavljanja modernog službeničkog sistema, slika državne uprave pokazuje da oko 70% visokih rukovodilaca koji treba da su stalni državni službenici zapravo imaju status vršioca dužnosti; svega 20% raspisanih konkursa se okončava postavljenjem kandidata; najveći uticaj na izbor kandidata imaju ministri; ovlašćenja službenika na položaju su uska i nedorečena; ne postoji definisana procedura unutrašnjeg nadzora; službenici ne poseduju savremena menadžerska znanja i veštine itd.

U studiji se identifikuju ključna pitanja koja čine raskorak između postojećih propisa i prakse. U cilju prevazilaženja identifikovanih problema, studija predlaže mere za unapređenje stanja sistema u domenu najviših službeničkih pozicija, sa ciljem razvoja jedne moderne, profesionalne i depolitizovane državne uprave, koja je servis svojim građanima. Preporuke su usmerene na proces selekcije i postavljenja, na upravljačku odgovornost i unutrašnju kontrolu, kao i na razvoj kompetencija i stručnog usavršavanja.



Studija je nastala u okviru projekta „Ka depolitizaciji i profesionalizaciji državno-službeničkog sistema u Srbiji: Jačanje kapaciteta državnih službenika na položaju“, koji je realizovan uz podršku Ambasade Francuske u Srbiji.



COOPÉRATION FRANCE SERBIE
SARADNJA FRANCUSKA SRBIJA



AMBASSADE DE FRANCE
EN SERBIE