



## DEPOLITIZACIJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA NA POLOŽAJU U SRBIJI: PRIČA BEZ KRAJA

FEBRUAR 2023



B | T | D The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



This Project is financed  
by the European Union

**Autori:** Miloš Đinđić, glavni istraživač, Centar za evropske politike - CEP, Beograd  
Milena Lazarević, programska direktorka, Centar za evropske politike - CEP, Beograd

Uticaj politike na javnu upravu star je koliko i sama uprava. S obzirom na to da su službenici ti koji sprovode politiku vlade, kontrolisati njih znači kontrolisati institucije koje izvršavaju političku moć i implementiraju javne politike. Ovakav vid kontrole otvara i mogućnosti za nagrađivanje onih koji su podobni i ostvarivanje političkih interesa. Kada se svedu na minimum, manje je verovatno da će politički uticaji imati trajne posledice po funkcionisanje uprave, ali, kada oni postanu preovlađujući, prolazni politički akteri mogu „zarobiti“ državni aparat i podrediti ga interesu koji nije javni.<sup>1</sup>

Modernoj demokratskoj državi koja teži da uđe u EU, neophodna je profesionalna i depolitizovana državna uprava, ne samo radi ispunjavanja uslova za članstvo, već da bi se omogućilo društvu da ostvari socio-ekonomske razvojne potencijale, a građanima da ostvare svoja prava. U Srbiji, međutim, međunarodne organizacije i domaće civilno društvo izveštavaju o problemu politizacije državne uprave od početka demokratske tranzicije pre dve decenije. Ipak, proces depolitizacije ostao je nezavršen sve do danas, naročito kada je u pitanju najviši ešalon državne uprave, tj. državni službenici na položaju.

Postoje najmanje tri međusobno povezana aspekta politizacije službeničkih mesta na položaju. Prvo, vršioци dužnosti službenika na položaju, postavljeni na određeno vreme do izbora adekvatnog kandidata u konkursnoj proceduri, postali su trajno, umesto privremeno rešenje za popunjavanje rukovodećih pozicija, čime je eliminisana primena principa zasluga za prijem u radni odnos. Drugo, sam proces imenovanja vršilaca dužnosti je u velikoj meri kompromitovan čestim produženjem mandata preko zakonskih granica, što predstavlja trajno kršenje vladavine prava. Konačno, čak i kada se sprovedu konkursni postupci, postoje dodatne i potpuno nejasne procedure političke provere, zbog kojih kandidati predloženi u zakonskom postupku često ne budu imenovani od strane Vlade.

Budući da reforma javne uprave spada u pregovarački klaster posvećen osnovama, a koji predmet posebne pažnje EU, politizacija državnoslužbeničkih mesta na položaju je već godinama prepreka na putu Srbije ka EU. Međutim, teža posledica je da, političkom kontrolom uprave, Vlada donosi odluke i kreira javne politike nauštrb vladavine prava. Uzimajući to u obzir, postoji zabrinutost da će Srbija biti ukorenjena u slabim institucijama u doglednoj budućnosti ako politika ne prestane da se meša u državnoslužbenički sistem preko dozvoljene granice, samim tim bez mogućnosti da iskoristi razvojni potencijal zemlje i poboljša kvalitet života građana.

<sup>1</sup> Zarobljavanje države može se definisati kao „vršenje moći kojom privatni akteri – putem kontrole nad resursima, pretnjom nasiljem ili drugim oblicima uticaja – oblikuju politiku i implementiraju je u službi svog uskog interesa“. Vidite: Andreas Fiebelkorn, *State Capture Analysis: How to Quantitatively Analyse the Regulatory Abuse by Business-State Relationships*, World Bank Group, 2019, p. 19, available at: <https://bit.ly/3nW10XA>.

## POLITIZACIJA KROZ POSTAVLJANJE VRŠILACA DUŽNOSTI

Glavni metod politizacije državne uprave u Srbiji jeste postavljanje vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju. Dok je institut vršioca dužnosti uveden sa izmenama Zakona o državnim službenicima (ZDS) iz 2014. godine kao opcija za vanredne situacije, u praksi se koristi gotovo nekontrolisano.<sup>2</sup> Prema nalazima PAR Monitora 2021/2022, na kraju 2021. godine polovina svih postavljenih lica na položaj bila je u statusu vršioca dužnosti (52%, ili 213 od 408).<sup>3</sup> Preostale pozicije popunjene su pojedincima koji su izabrani na osnovu internog ili javnog konkursa. Ovaj udeo predstavlja blagi napredak u odnosu na ciklus praćenja 2019/2020, s obzirom na to da je, na kraju 2019. godine, 68% položaja bilo popunjeno vršiocima dužnosti, a okvirno trećina položaja je popunjena na osnovu konkursa.<sup>4</sup> Bez obzira na ovaj, donekle, pozitivan trend, upravu u Srbiji i dalje pretežno vodi osoblje postavljeno u statusu vršilaca dužnosti, koje bi trebalo da posluži samo kao privremeni mehanizam održavanja kontinuiteta rada organa uprave.

Međunarodne organizacije koje prate proces pristupanja Srbije EU više puta su upozoravale da je povećanje broja vršilaca dužnosti problematično iz perspektive uslova za članstvo u EU. Evropska komisija već duže vreme obraća pažnju na ovaj hronični problem, a i u svom izveštaju za Srbiju za 2022. godinu, EK je još jednom ponovila preporuku Vladi da smanji preveliki broj vršilaca dužnosti. S tim u vezi, i najnoviji izveštaj OECD/SIGMA za Srbiju potvrdio je da je udeo položaja u državnoslužbeničkom sistemu popunjenih vršiocima dužnosti i dalje prevelik,<sup>5</sup> navodeći da „postaje očigledno da Vlada i njeni ministri nisu prihvatili sistem zapošljavanja uspostavljen zakonodavstvom i da se odredbe zakona se ne poštuju.”<sup>6</sup> Uprkos diplomatskom jeziku koji karakteriše ove međunarodne izveštaje, jasno je da partneri Srbije u EU prepoznaju ozbiljnost problema i da je on prioritet u agendi reforme javne uprave (RJU) tokom proteklih godina.

## OD PRIORITETA RJU DO KRŠENJA VLADAVINE PRAVA

Uglavnom suočena sa pritiskom EK, Vlada je učinila neke napore po ovom pitanju, ne uspevši da se istinski pozabavi problemom i njegovim posledicama po vladavinu prava. Izmenama Zakona o državnim službenicima (ZDS) iz 2018. godine uvedeno je novo ograničenje da se za vršioce dužnosti mogu postavljati samo državni službenici zaposleni na neodređeno vreme.<sup>7</sup> Istim amandmanima Vlada je pooštrila i odredbe o maksimalnom trajanju mandata vršioca dužnosti tako što je precizirala da, po isteku zakonom dozvoljenog maksimalnog trajanja, položaj ostaje upražnjen sve dok Vlada ne postavi kandidata po osnovu konkursne procedure. Međutim, više od četiri godine kasnije, nema dokaza da su ova zakonska rešenja ispunila svoju svrhu i uticala na postupanje u praksi. Takođe, Vlada ne vodi evidenciju o tome da li su lica koja su postavljena na mesta vršilaca dužnosti već angažovana kao državni službenici,<sup>8</sup> dok je očigledno da, u proteklim godinama, nekoliko istaknutih vršilaca dužnosti nije postavljeno iz sistema državnih službenika.<sup>9</sup> Umesto smanjivanja razmera problema, efekat pooštrenih zakonskih odredbi u kombinaciji sa nepromenjenom praksom doveo je do potpunog kršenja načela vladavine prava.

Ozbiljnost problema ogleda se uglavnom kroz kršenje rokova za postavljanje vršilaca dužnosti, što je vidljivo iz samog broja postavljenja vršilaca dužnosti u toku jedne godine. Zakon o državnim službenicima predviđa da takva postavljenja traju najduže šest meseci, ali se, u izuzetnim slučajevima, mogu produžiti za još tri meseca. Ipak, godišnji broj pojedinačnih postavljenja daleko premašuje ukupan broj takvih pozicija u upravi. Na primer, ukupan broj položaja na kraju 2021. godine bio je 408, ali je Vlada samo tokom te godine postavila 696 vršilaca dužnosti.<sup>10</sup> Prethodnih godina se mogla primetiti ista

2 Članom 67a Zakona o državnim službenicima propisano je da do postavljenja državnog službenika na položaju može biti postavljen jedan ili više vršilaca dužnosti bez internog ili javnog konkursa. Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik br. 79/2005-13, 81/2005-11 (ispravka), 83/2005-21 (ispravka), 64/2007-3, 67/2007-26 (ispravka), 116/2008-76, 104/2009-27, 99/2014-7, 94/2017-5, 95/2018-366, 157/2020-3.

3 PAR monitor ciklus 2021/2022, sproveden od januara do oktobra 2022. godine.

4 Miloš Đinđić, Milena Lazarević, Dragana Bajić, Stefan Stojković, *National PAR Monitor Serbia 2019/2020*, 2021, str. 82, available at: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports-2019-2020/>.

5 Preko 60% u 2019. i 2020., OECD/SIGMA, *Monitoring Report Serbia*, 2021, str. 76, dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK>.

6 Ibid, str. 63.

7 Čl. 67a Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik br. 79/2005-13, 81/2005-11 (ispravka), 83/2005-21 (ispravka), 64/2007-3, 67/2007-26 (ispravka), 116/2008-76, 104/2009-27, 99/2014-7, 94/2017-5, 95/2018-366, 157/2020-3.

8 Služba za upravljanje ljudskim resursima Vlade (odgovor na zahtev za slobodan pristup informacijama od 15.08.2022).

9 Vladimir Mihajlović, Miloš Đinđić, *The COVID-19 Crisis in Serbia A New Reality, Yet Old Habits Remain Within the Civil Service*, May 2020. available at: <https://cep.org.rs/en/blogs/the-covid-19-crisis-serbia/>.

10 Služba za upravljanje kadrovima Vlade (odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 15. avgusta 2022.), i iz arhive sednica Vlade, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/dokumenti/2430>.

praksa.<sup>11</sup> Štaviše, 2021. godine, samo oko 48% postavljenja se odnosilo na nova lica, dok se preostalih 52% odnosilo na ponovna postavljenja istih lica dva ili više puta u toku jedne godine.<sup>12</sup> Nagomilana vremenom, ponovna postavljenja lica koja su već u statusu vršilaca dužnosti rezultiraju brojnim slučajevima u kojima jedna osoba ostaje u takvom statusu nekoliko godina. Štaviše, rešenja o postavljenjima se često donose retroaktivno, što znači da pokrivaju period dužnosti koji se već desio u prošlosti.<sup>13</sup> Budući da su podaci o pojedinačnim postavljenjima javno dostupni i proverljivi, što rezultira u velikoj količini dokaza o politizaciji, evidentan je, dakle, opasno bezbrižan odnos prema konstantnom kršenju načela vladavine prava od strane Vlade.

Uvažavajući implikacije ovog pitanja na vladavinu prava u Srbiji, EK je uključila pitanje depolitizacije službeničkih mesta na položaju u pristupne pregovore kao privremeno merilo u okviru poglavlja 23 – Pravosuđe i osnovna prava. Stoga, Vladin Akcioni plan, koji definiše planove za ispunjavanje merila postavljenih od strane Komisije, jasno je predvideo završetak svih započetih konkursnih procedura za popunjavanje upražnjenih položaja, uključujući i one koje zauzimaju vršioци dužnosti.<sup>14</sup> Pored toga, Komisija je jasno ukazala na kontinuirano kršenje zakonskog okvira, navodeći da je Vlada „nastavila da postavlja lica koja nisu državni službenici – koji čine dve trećine ukupnog broja vršilaca dužnosti – nakon zakonskog roka”.<sup>15</sup> Međutim, Vlada je pokazala mali napredak u ispunjavanju ovih merila, dok je došlo do zastoja u procesu pristupanja Srbije EU iz razloga koji se odnose kako na vladavinu prava, tako i na druge političke prepreke na visokom nivou.

## POLITIČKO ODLUČIVANJE O POSTAVLJENJIMA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA NA POLOŽAJU

Konačno, način na koji Vlada vrši politički uticaj i kontrolu nad državnoslužbeničkim sistemom prevazilazi okvire ZDS i obuhvata i proceduru postavljenja od strane Vlade. Naime, službeno radno telo Vlade – Kadrovska komisija – ima zadatak da Vladi predloži sva postavljenja, imenovanja i razrešenja koja su u njenoj nadležnosti, uključujući i službenike na položaju.<sup>16</sup> Ova Komisija u potpunosti funkcioniše van režima državnoslužbeničkog sistema zasnovanog na zaslugama: ZDS ne pominje ovo telo; ona je uspostavljena Poslovníkom Vlade; a njeni članovi su uglavnom politički imenovani funkcioneri (ministri i državni sekretari).<sup>17</sup> ZDS jasno navodi da, po okončanju konkursne procedure, rukovodilac organa uprave koje zapošljava predlaže Vladi kandidata za postavljenje. Međutim, Komisija ima formalno ulogu da razmatra, a time i filtrira predloge za postavljenja, pre nego što ih podnese Vladi na usvajanje. Kako je primetila EK, „odluke o postavljenju na rukovodeće pozicije može poništiti Vladina Kadrovska komisija nakon što je konkursna procedura završena na institucionalnom nivou.”<sup>18</sup> Istovremeno, rad ove Komisije je potpuno netransparentan, ne postoje kriterijumi za odobravanje predloženih kandidata za postavljenje, niti zapisnici o njenim sastancima. Uzimajući u obzir ove faktore, Kadrovska komisija se s razlogom može smatrati dodatnim nivoom političkog odlučivanja i vršenja političkog uticaja na službenička mesta na položaju, kako onih koji su predloženi za postavljenje po zakonom propisanoj proceduri, tako i onih koji su predloženi za vršioce dužnosti.

11 Miloš Đinđić, Milena Lazarević, Dragana Bajić, Stefan Stojković, *National PAR Monitor Serbia 2019/2020*, str. 82.

12 Nalazi PAR Monitor-a 2021/2022, izvor podataka je arhiva sednica Vlade.

13 Pogledati: Nemanja Nenadić, *Ništavo vršenje dužnosti, probuđeno tužilaštvo i sud kojem „nije jasno”*, 05.10.2022, dostupno na: <http://bitly.ws/A5bD>

14 Privremena mera 2.2.6, aktivnost 2.2.6.2, Revidirani akcioni plan za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, jul 2020, dostupno na: <http://bitly.ws/A5bV>

15 European Commission, *Serbia Report 2022*, str. 16 i 17, dostupno na: <http://bitly.ws/zxzQ>

16 Čl. 31, Poslovník Vlade, 61/2006-3 (prečišćeni tekst), 69/2008-3, 88/2009-72, 33/2010-6, 69/2010-3, 20/2011-10, 37/2011-3, 30/2013-4, 76/2014-3, 8/2019-79 (druga uredba), dostupno na: <http://bitly.ws/A5cj>

17 Čl. 9 Poslovníka propisano je da članstvo u komisijama i odborima Vlade čine članovi Vlade, državni sekretari i lica koje imenuje Vlada.

18 European Commission, *Serbia Report 2022*, str. 17.

Službenici, takođe, prepoznaju uticaj politike na zapošljavanje, prestanak radnog odnosa i radniji rukovodilaca u državnoj upravi. Na osnovu istraživanja PAR Monitor-a iz 2022. godine, 43% ispitanih državnih službenika istaklo je da se službenici na položaju, „često“ ili „uvek“, postavljaju zahvaljujući političkoj podršci, dok je samo 15% njih odgovorilo sa „retko“ i „nikad“.<sup>19</sup> Štaviše, neubedljiv udeo od 27% ispitanika slaže se da njihovi rukovodioci mogu da odbiju izvršenje nezakonito naređenje ministra, ili drugog političkog pretpostavljenog, a da ne ugroze svoj položaj,<sup>20</sup> dok se 17% niti slaže niti ne slaže, a 36% ne zna.<sup>21</sup> Intervjuisani bivši i sadašnji državni službenici na položaju primetili su praksu „neformalnog zapošljavanja“ kao što je razrešenje postavljenih lica koji nemaju političku zaleđinu. U nekim slučajevima, rukovodioci organa uprave bi čak proveravali političku podobnost kandidata izabranog u konkursnom postupku, pre nego što bi Vladi dali predlog za imenovanje.<sup>22</sup> Sve ovo sugeriše da su politički podržana postavljenja i razrešenja, kao i slaba zaštita službenika na položaju od neprimerenog političkog uticaja, opšteprisutna praksa u upravi. Ovakvo radno okruženje negativno utiče na karijerni razvoj u državnoj upravi i motivaciju službenika, koji postaju svesni teškoće napredovanja na radna mesta službenika na položaju bez činjenja političkih ustupaka.

## PONOVLJENE PREPORUKE KOJE NEMA KO DA ČUJE

Politizacija državnoslužbeničkih mesta na položaju u Srbiji je duboko ukorenjen problem. Nakon godina upozorenja, pitanje nije kako ovaj problem iskoreniti, već da li postoji način da se on ublaži. Postoji nekoliko ključnih preporuka za otklanjanje ili sprečavanje još veće politizacije, koje su SIGMA/OECD, EK, i domaće OCD ponovile više puta:

- Vlada treba da hitno prekine praksu postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti, i pristupi postavljenju službenika na položaju u skladu sa zakonskim odredbama.
- U skladu sa ZDS, Vlada treba da postavlja samo postojeće službenike za vršioce dužnosti, uz odgovarajuće obrazloženje, odnosno do okončanja konkursnog postupka i postavljenja uspešnog kandidata.
- Postavljenje službenika na položaj trebalo bi da bude izuzeto iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade.
- Predloge rukovodilaca organa uprave za postavljenje, odnosno popunjavanje upražnjenog položaja trebalo bi direktno prosljeđivati Vladi na usvajanje.

Do sada je postalo jasno da se pravne norme efektivno ne sprovode, da poboljšanja ZDS sama po sebi nisu dovoljna i da pozivi na akciju domaćih ili međunarodnih aktera ne podstiču promene u političkom ponašanju.

Problem sa politizacijom državne uprave analiziran u ovom radu ozbiljan je ne samo iz perspektive reforme javne uprave, jer promoviše interese partijske politike nauštrb principa zasluga, već je i na vrhu liste problema vladavine prava, budući da Vlada višestruko i otvoreno krši zakon. Ipak, ova strana problema – implikacije razornog politizovanja državnoslužbeničkog sistema na vladavinu prava i šire – nije dovoljno istaknuta. Znajući da je vladavina prava *conditio sine qua non* za članstvo u EU, ovaj gorući problem će sigurno nastaviti da ometa proces pristupanja u budućnosti.

Štaviše, posledice se protežu dalje od nepoštovanja uslova za pristupanje EU i uključuju pravnu nesigurnost koja je rezultat brojnih akata koje su potpisali pojedinci koji nezakonito zauzimaju položaje u državnoj upravi. U budućnosti je moguće očekivati sudske postupke protiv nezakonitih odluka, eventualno sa posledicama na velike državne projekte ili prava i obaveze građana i privrede. Anegdotalni dokazi sugerišu da su takvi postupci već pokrenuti, ali je teško dobiti zvanične informacije o njima, što zahteva nova istraživanja u godinama koje dolaze. Iz tog razloga, pored predloženih preporuka, ključni korak napred biće da civilno društvo i međunarodni akteri politizaciju državne uprave u Srbiji stave na sam vrh agende reforme vladavine prava. Tretiranje ovog problema pretežno kao pitanja javne uprave doprinelo bi daljem pogoršanju vladavine prava u zemlji, sa negativnim posledicama kako po politički sistem, tako i po društvo u celini.

19 Istraživanje stavova državnih službenika u Srbiji, sprovedeno u periodu 18.04-20.05.2022. Ukupan broj ispitanika N= 1440, dok je uzorak za ovo pitanje bio n=1183. Anketa je sprovedena onlajn, metodom samointervjuisanja preko platforme Survey Monkey.

20 Potpuno slaganje je zbir odgovora „slažem se“ (19%), i „u potpunosti se slažem“ (8%).

21 53% ispitanika su ili bili neutralni ili nisu znali.

22 Intervjui obavljani u okviru PAR Monitor ciklusa 2021/2022 (6. avgust 2022), i 2019/2020 (12. oktobar 2020, 8. decembar 2020).

## SPISAK IZVORA

- Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik br. 79/2005-13, 81/2005-11 (ispravka), 83/2005-21 (ispravka), 64/2007-3, 67/2007-26 (ispravka), 116/2008-76, 104/2009-27, 99/2014-7, 94/2017-5, 95/2018-366, 157/2020-3.
- Nenadić, Nemanja. "Ništavo vršenje dužnosti, probuđeno tužilaštvo i sud kojem „nije jasno“. Peščanik, 5th October 2022. Available at: <http://bitly.ws/A5bD>
- Poslovnik Vlade, Službeni glasnik br. 61/2006-3 (prečišćen tekst), 69/2008-3, 88/2009-72, 33/2010-6, 69/2010-3, 20/2011-10, 37/2011-3, 30/2013-4, 76/2014-3, 8/2019-79 (dr. uredba), dostupno na: <http://bitly.ws/A5cj>
- Revidirani Akcioni plan za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, jul 2020, dostupno na: <http://bitly.ws/A5bV>
- Sednice Vlade Republike Srbije u 2021. godini, Vlada Republike Srbije, dostupno na: <http://bitly.ws/A5bn>
- Služba za upravljanje kadrovima, Odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja od 15. avgusta 2022. godine
- Đinđić, Miloš et all. National PAR Monitor Serbia 2019/2020. European Policy Centre, 2021. Available at: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-reports-2019-2020/>.
- Đinđić, Miloš et all. National PAR Monitor Serbia 2021/2022. Unpublished.
- European Commission. Serbia Report 2022. Available at: <http://bitly.ws/zxzQ>
- Fiebelkorn, Andreas. State Capture Analysis: How to Quantitatively Analyse the Regulatory Abuse by Business-State Relationships. World Bank Group, 2019. Available at: <https://bit.ly/3nW10XA>
- Mihajlović, Vladimir, Miloš Đinđić. The COVID-19 Crisis in Serbia: A New Reality, Yet Old Habits Remain Within the Civil Service, May 2020. Available at: <http://bitly.ws/A5aL>
- SIGMA. Monitoring Report Serbia, 2021. Available at: <http://bitly.ws/zxEK>

*Ovaj dokument je nastao uz finansijsku podršku Evropske unije, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Odgovornost za sadržaj i informacije u ovoj publikaciji je isključivo na Centru za evropske politike (CEP) i mreži Think for Europe (TEN). Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Evropske unije, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država ili njegovih partnera.*

Za više informacija posetite:  
[www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)



institut alternativa



Institute for Democracy and Mediation  
Inštitut për Demokraci dhe Mëmirësim

