

Агатина Петровић  
Отворени докторски семинар

**ЕВРОИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА КАДРОВИМА У  
ДРЖАВНОЈ УПРАВИ**

***Анстракт***

*Република Србија, последње две деценије, као свој главни спољнополитички циљ истиче чланство у Европској унији. На свом путу евроинтеграција Србија мора да спроведе многобројне реформе како би била спремна, у функционалном и организационом смислу, да преузме све обавезе које из чланства у Унији произилазе. Те неопходне реформе пре свега подразумевају изградњу одговарајућих административних капацитета, који су предуслов за испуњавање свих осталих критеријума - политичких, економских и правних. Као главни носиоци административних реформи издвајају се кадрови државне управе, односно службенички систем, што представља и тему овог рада. Кадрови су најзначајнији део сваког организационог облика јер од њихове професионалности, етичности и одговорности зависи испуњавање свих циљева и задатака зарад којих је организација основана, а у државној управи, њихов значај је још већи јер обављају послове од јавног интереса и значаја. То је и разлог из ког ЕУ посматра реформу кадрова, у складу са својим управним принципима обједињеним Европским управним простором, као један од услова за приступање.*

***Кључне речи:*** *Јавна управа, административни капацитети, кадрови, реформе, службенички систем, Европска унија, Европски управни простор, европски управни стандарди, Сигма*

## ИЗГРАДЊА АДМИНИСТРАТИВНИХ КАПАЦИТЕТА КАО УСЛОВ ЗА ПРИСТУПАЊЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Република Србија, почевши од демократских промена у држави 2000. године, истиче чланство у Европској унији као један од својих главних и непромењених спољнополитичких циљева. Сам процес приступања Европској унији последње две деценије је постао доста сложенији, обухвата много више неопходних реформи које се очекују да буду спроведене у држави кандидату за чланство. Можемо рећи да је Европска унија током година доста учила на својим грешкама, па су захтеви које поставља пред државе са перспективом чланства, логичан след догађаја проузрокованих приступањем држава које нису имале изграђене неопходне капацитете и које су на тај начин претиле да уруше кохезију Европске уније. Као последица тога период приступања држава Унији је постао доста дужи, а поред обавезних критеријума који су изнети државама, као битан сегмент приступања све више се истиче адекватна испуњеност и ефективно спровођење датих критеријума.<sup>1</sup>

Од 2013. године Србија има статус кандидата за чланство у Европској унији. Као држава кандидат Србија је, такође, у обавези да испуни и спроведе бројне захтеве и реформе које је Унија поставила и дефинисала као обавезне за све државе, будуће чланице. У питању су, пре свега, критеријуми из Копенхагена дефинисани 1993. године, а касније проширени критеријумима из Мадрида 1995. године. Главни циљ критеријума које је Европски савет дефинисао на самиту у Копенхагену, а коју су подразумевали економски, правни и политички аспект реформи<sup>2</sup> у државама кандидатима за чланство, био је, управо, да се државе које су у претходном периоду припадале Источном блоку, припреме за чланство у тадашњој Европској заједници и адекватном пружању и испуњавању обавеза које из чланства произилазе. Како је Европски савет на самиту истакао, критеријуми се постављају за државе Источне и Средње Европе које ће Европској заједници моћи да приступе када постану способне, у политичком и економском смислу,

---

<sup>1</sup>Упореди: Стеван Рапић, Драгана Дабић, „Спољнотрговински аспект приступања Републике Србије Европској унији“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, вол. LXVбр. 3/2013. стр. 342.

<sup>2</sup>TanjaMarktler, “The power of the Copenhagen criteria“, *Croatian yearbook of European law & policy*, CYELP 2 [2006], p.344-345.

да преузму све обавезе које из чланства произилазе.<sup>3</sup> Такође, битна новина поред увођења обавезних и истих критеријума за све будуће чланице, неформално, као четврти критеријум из Копенхагена помиње се и такозвани апсорбциони критеријум, који наглашава да и Европска унија, тада Европска заједница, мора да буде спремна да прихвати нову чланицу.<sup>4</sup> Важно је напоменути да пре увођења критеријума из Копенхагена нису постојали стриктно дефинисани критеријуми који би били исти за све државе, већ се као једини критеријум за државе са перспективом чланства, на који налазимо у оснивачким уговорима, помиње тај да мора бити у питању европска држава која поштује европске вредности.<sup>5</sup>

Критеријумима из Копенхагена, 1995. године на самиту у Мадриду придодат је још један критеријум – изградња административних капацитета, који подразумева да држава кандидат мора да реформише или изгради администрацију способну да имплементира и успешно спроводи и примењује све правне тековине Европске уније. Након доношења административног критеријума успостављен је консензус око тога да је у питању најбитнији критеријум за приступање држави националне администрације највише пажње придају управо реформи администрације и изградњи неопходних капацитета. Разлог томе јесте што административни капацитет, пре свега, има свој корен у критеријумима из Копенхагена, у смислу да је објединио политички критеријум испољен кроз стабилност институција и владавину права у држави и правни критеријум, односно обавезу имплементирања правних достигнућа Уније.<sup>6</sup> Следеће, значај административног критеријума огледа се у томе што он представља предуслов за испуњење осталих критеријума раније дефинисаних, јер без јаких институција није могуће спровести ни владавину права, ни имплементацију правних тековина Уније, као ни економску снагу и стабилност. Административни капацитет можемо дефинисати као скуп обележја

---

<sup>3</sup> Ibid. p. 344.

<sup>4</sup> Ana-Maria Boromisa, "The readiness of the public administration for European Union accession", *Croatian accession to the European Union*. Vol. 2, Institutional challenges Zagreb: Institute of Public Finance, Zagreb, 2004. p. 169.

<sup>5</sup> Упореди: Немања Пурић, Иван Миловановић, „Политика проширења Европске уније и фундаментални значај владавине права“, *Европска унија и европске интеграције Републике Србије*, Кривна организација младих Србије – КОМС, Београд, 2019. стр. 28.

<sup>6</sup> Ana-Maria Boromisa, 2004. p. 169.

организационе управе који има два аспекта, први је квалитет државних службеника, а други однос између организационих јединица управе.<sup>7</sup>

## РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ И КОНЦЕПТ ЕВРОПСКОГ УПРАВНОГ ПРОСТОРА

Процес европских интеграција обухвата хармонизацију различитих области права у државама кандидатима за чланство, укључујући хармонизацију управног права са управним правом Европске уније. Управно право Европске уније настаје и развија се као подсистем европског управног права, „...састоји се од скупа правних норми и општих начела којима се уређује организација, функционисање, одговорност и контрола управе Европске уније.“<sup>8</sup>

Као што је административним капацитетом постављено, једна од основних реформи коју држава кандидат, у овом случају Република Србија, мора успешно да спроведе, јесте реформа јавне управе. Иако се процес приступања данас одвија кроз преговарачка поглавља, чија битност произилази из тога што су кроз њих ближе дефинисани сви стандарди, услови и реформе, за сваку државу понаособ, које она мора да установи, испуни или спроведе, како би изградила капацитете, економске, правне, административне, еколошке, политичке природе и била спремна да преузме све обавезе које из чланства у Унији произилазе, реформу јавне управе, а с обзиром на њену комплексност и велики број области које обухвата, није могуће сместити у једно посебно преговарачко поглавље, већ се она прожима кроз многа, највише кроз поглавље број 5 које се односи на јавне набавке и поглавље број 32 које се односи на финансијски надзор. Европска комисија је реформу јавне управе 2014. године и званично одредила као једну од три најбитнија стуба реформи, поред владавине права и економског управљања, а „добро

---

<sup>7</sup> Упореди: Тања Мишчевић, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, 2008, бр. 1, стр. 99. Наведено према: Јелена Тодоровић, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009, vol. 20, стр. 263.

<sup>8</sup> Упореди: Дамир Авиани, *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002, стр. 233. Наведено према: Стеван Лилић, Катарина Голубовић, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011, стр. 16.

функционисање јавне управе је преуслов и за транспарентно и ефективно демократско управљање.<sup>9</sup>

Европска унија је годинама развијала и бројне механизме којима помаже државама кандидатима за чланство да реформишу и унапреде своје административне капацитете. Један од најзначајнијих механизма јесте, свакако, Сигма пројекат (SupportforImprovementinGovernanceandManagement)<sup>10</sup> који представља заједничку иницијативу Европске комисије и Организације за европску безбедност и сарадњу. Неки од основних циљева Сигма пројекта су да процењује напредак реформи и идентификује све реформске приоритете у складу са дефинисаним стандардима или смерницама добре европске праксе и европским законодавством, да пружа подршку развоју институција, јачању капацитета и успостављању законодавног оквира у складу са европским стандардима и друго.<sup>11</sup>

У оквиру Сигма пројекта управо и настаје концепт Европског управног простора, који се развија последње две деценије. Најједноставније речено, концепт Европског управног простора нам даје одговоре на питања шта је то што један управни систем треба да поседује, у организационом и функционалном смислу, како би био способан да ефикасно испуни задатке које намећу европски стандарди, не само у области управне делатности, већ и у области економије, безбедности, социјалне правде и друго.<sup>12</sup> Европски управни простор је резултат практичних потреба будућих држава чланица јер нуди оквирне смернице које државе треба да прате како би своје управе и административне

---

<sup>9</sup> *Sigma paper no.57, Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies – guidance for Sigma partners*, str. 4, доступна на: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies\\_37e212e6-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en), приступила: 13.01.2020.

<sup>10</sup> Вебпрезентација Сигме: <http://www.sigmaxweb.org/about/>

<sup>11</sup> Упореди: Зорица Вукашиновић Радојчић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013. стр. 41.

<sup>12</sup> Упореди: Стеван Лилић, Катарина Голубовић, *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011. стр. 63.

капацитете оспособиле за будући рад са управом Европске уније, али и са управама других држава чланица.<sup>13</sup>

Оно што је битно напоменути јесте да Европска унија не намеће један универзални модел организације и функције јавне управе у државама чланицама или кандидатима, већ обавезује на прихватање основних европских принципа дефинисаних у тој области. Према томе, Европски управни простор не може да замени домаће управно право, већ се јавља као вид наднационалне структуре са којим конкретни национални систем треба да се усклади, а степен до ког држава кандидат прихвати и усклади своја начела са начелима Европског управног простора, управо указује на способност њене управе да даље ефикасно спроводи правне тековине Уније.<sup>14</sup> Многи аутори то називају *административном аутономијом* коју Европска унија „дозвољава“ државама. У складу са тим концептом, Европски управни простор често се дефинише као „релативно усклађени скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација, делатност и функционисање органа државне управе на основама *AcquisCommunautaire*.“<sup>15</sup> Међутим, у пракси се често дешава да државе, прихватањем и имплементирањем основних европских принципа, уједно и приближавају своје управне системе, јер их заснивају на истим европским вредностима, тачније долази до *европеизације државне управе*.<sup>16</sup> Као што су државе чланице у свој правни систем и своје институције јавне управе имплементирале *acquis communautaire*, од будућих држава чланица се очекује исто.

Европски суд правде је тај који, кроз своје пресуде, дефинише основне принципе управног права Европске уније. За практичне потребе будућих држава чланица, Сигма је систематизовала основне управне принципе, који се подводе и под принципе Европског управног простора, у четири категорије: поузданост и предвидивост; отвореност и

---

<sup>13</sup> Стеван Лилић, „Примена концепта Европског управног простора у процесу приступања Европској унији“, *Правни капацитет Србије за Европске интеграције* (ур. Стеван Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008. стр. 26.

<sup>14</sup> Упореди: Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010. стр. 72-73.

<sup>15</sup> Драгољуб Кавран, *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9, 2004., наведено према: Драгољуб Кавран, Зорица Вукашиновић, *Европски управни простор и реформа јавне управе*, НБП наука.безбедност.полиција, Београд, 2004. стр. 10.

<sup>16</sup> Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, 2010. стр. 72.

транспарентност; одговорност; ефикасност и ефективност.<sup>17</sup> На основу стандарда које је Сигма развила, Европска комисија сваке године доноси и Извештај о напретку којим процењује капацитете јавне администрације будућих држава чланица, али такође и „...одређује смернице за усклађени развој националних администрација које би требало да итичу и на правце развоја управе у земљама које још немају статус кандидата.“<sup>18</sup>

## ЗНАЧАЈ УПРАВЉАЊА КАДРОВИМА И ПРЕНОШЕЊЕ СИГМА СТАНДАРДА У СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ СРБИЈЕ

Као посебно значајан сегмент у области јавне управе и као најбитнији носилац административних реформи, издваја се службенички систем, тачније кадрови јавне управе у које спадају изабрани, односно именовани и постављени функционери и управни службеници.<sup>19</sup> Сматра се да је „успостављање професионалних и деполитизованих службеничких система један од услова за приступање Европској унији.“<sup>20</sup> Квалитет службеника и службеничког система узима се и као кључни показатељ реформе управе и изградње управних капацитета.<sup>21</sup> Значај самог службеничког система и његовог функционисања по европским управним принципима, огледа се у томе што службенички систем представља посредника у комуникацији грађана са управом, а неминовно је да сви грађани комуницирају са неким видом управе током свакодневних активности. Функционисање службеничког система у држави добар је показатељ и стања демократије и владавине права у тој држави.

У теорији постоји консензус око тога да људи од којих се организација састоји (без обзира који вид организационог облика је у питању) представљају основни фактор те организације, односно њен супстрат.<sup>22</sup> Људски ресурси, у свакој организацији, својим способностима, знању, посвећеношћу и професионалношћу, имају могућност да одлучују

---

<sup>17</sup>Упореди: *Sigma paper no.27, European Principles for Public Administration*, стр. 9-14, доступна на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>, приступила: 17.01.2020.

<sup>18</sup> Упореди: Драгољуб Кавран, Зорица Вукашиновић, „Европски управни простор и реформа јавне управе“, *НБП наука. безбедност. полиција*, Полицијска академија, Београд, 2004. стр. 17.

<sup>19</sup>Упореди: Љубомир Секулић, *Основи управног права*, друго измењено и допуњено издање, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2004. стр. 122.

<sup>20</sup> Зорица Вукашиновић Радојчић, 2013. стр. 40.

<sup>21</sup>Упореди: Gordana Marčetić, Anamarija Musa „Европеизација службеничког права: усклађивање хрватског законодавства са европским стандардима“, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, Правни факултет Split, год. 50, 3/2013, стр. 726.

<sup>22</sup>Упореди: Еуген Пусић, *Наука о управи*, VI издање, Школска књига, Загреб, 1978. стр. 169.

о квалитету и извршавању задатака и циљева зарад којих је организација основана. Сходно томе, успешно управљање људским ресурсима један је од кључних чинилаца за даљи опстанак и развој организације.<sup>23</sup> У државној управи, значај кадрова је још већи, јер државна управа остварује задатке и циљеве од општег интереса за све грађане и друштво у целини. Још је Хегел сматрао да посао државних службеника уједињује општи и посебан интерес и да то представља унутрашњу чврстину државе.<sup>24</sup> Како је говорио: „...Државна служба захтева, штавише, жртвовање самосталног и произвољног задовољавања субјективних сврха...“<sup>25</sup> Људски потенцијали у јавној управи су, стога, кључни елемент у развоју друштва, заштити људских права, одговорном и делотворном раду управе, а њихова улога је од посебне важности, како у изградњи неопходних капацитета, тако и касније, приступањем Европској унији, у испуњавању свих обавеза које из чланства произилазе.<sup>26</sup> Из побројаних разлога, Европска комисија посебну пажњу посвећује реформи кадрова, односно унапређењу управљања људским ресурсима у администрацијама држава кандидата за чланство.

На значај и потребу за реформом кадрова, односно службеничког система, и обавезу његовогправног утемељења доношењем посебног закона о државним службеницима у државама кандидатима, први пут је указано у документу Европске комисије под називом *Агенда 2000*<sup>27</sup>. У Агенди је посебно истакнут значај запошљавања и напредовања у систему на основу заслуга, као и значај обуке и професионализације кадрова у државној управи, правне заштите и унапређења права и обавеза службеника.

Сигма је, кроз своје документе, такође идентификовала неке од основних принципа у области управљања кадровима, који служе као оквир за спровођење реформи у државама. Као што је већ речено, Европска унија преко својих стандарда у оквиру Европског управног простора, само процењује испуњеност критеријума за чланство, она нема овлашћења да наметне усвајање одређених принципа или институционалних

---

<sup>23</sup> Ранко Орлић, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005. стр. 1.

<sup>24</sup> Упореди: GeorgWilhelmFriedrichHegel, *Osnovnecrtefilozofijeprava* – *sHegelovimvlastoručnimmarginamaunjegovupriručnomprimjerkufilozofijeprava*, VeselinMasleša, Svjetlost, Sarajevo, 1964. стр. 423.

<sup>25</sup> Ибид.

<sup>26</sup> Упореди: GordanaMarčetić, Anamarija Musa, 2013.стр. 725.

<sup>27</sup> *Агенда 2000*, доступно на: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf), приступила: 17.01.2020.



решења, већ прати и оцењује у којој су мери правни и институционални оквири, као и постојања управна пракса, у националним системима, у складу са европским стандардима.<sup>28</sup> Један од најважнијих стандарда у области управљања кадровима је да је систем заснован на такозваном *мерит систему*, односно систему заслуга, који се дефинише као „...службенички систем политички неутралне, високопрофесионализоване управе, који се заснива на одабиру и напредовању кадрова искуључиво према њиховом стручном знању и способностима, који се мере објективно...“<sup>29</sup>, супротно од *система плена* који је дуго доминирао на нашим просторима. Такође, битни критеријуми су да је систем деполитизован, самосталан у раду, ефикасан и ефективан, транспарентан, одговоран, да се заснива на деловању у јавном интересу и друго.

С обзиром на то да службенички систем у држави не можемо посматрати независно од правног система државе, као ни независно од друштвено-политичког система или система државне управе, у ауторитарним државама и дубоко хијерархизованим друштвима, вероватније је да ће службенички систем бити затворен и заснован на такозваном *систему плена*. Са друге стране, у демократским државама, заснованим на начелима владавине права, и службенички систем ће одражавати дати политички систем, па ће се, сходно томе, темељити на систему заслуга, на професионалној и деполитизованој управи.

Како је квалитет кадрова у државној управи препознат као кључан за успешно спровођење управне реформе и изградњу управних капацитета у државама кандидатима за чланство, у првим транзиционим годинама држава Централне и Источне Европе, Европска унија је, подршку реформи јавне управе усмеравала управо преко изградње деполитизованог службеничког система, у складу са мерит начелима. Како се мења схватање управе у целини и како се она трансформише из службе власти ка услужном сервису грађанима, тако се мења и схватање службеничког система, који мора да буде одвојен од актуелне власти и политике и чије функционисање не сме да буде оптерећено тиме. Однос службеника према грађанима се такође мења у складу са променом схватања

---

<sup>28</sup>Зорица Вукашиновић Радојчић, 2013.стр. 47.

<sup>29</sup> Упореди: Љубомир Секулић, 2004. стр. 125.

јавне службе.<sup>30</sup> У Републици Србији, Закон о државним службеницима из 2005. године правно је уредио област управљања кадровима у државној управи и успоставио службенички систем заснован на основним европским принципима.

## УРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА КАДРОВИМА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ У СРБИЈИ

Закон о државним службеницима<sup>31</sup> у Србији донет је 2005. године уз подршку и препоруке Европске уније и Сигме, а на основу принципа постављених у Копенхагену и Агенди 2000. Закони који су раније уређивали област службеничког система у Србији били су прилагођени политизованој и дубоко хијерархизованој држави и управи, што је било и очекивано. Као што Гордана Марчетић запажа, дефинисање појма увек зависи од временског и просторног контекста унутар ког се обликује.<sup>32</sup>

Законом о државним службеницима у Србији су створени услови за креирање одговорног, професионалног и политички неутралног службеничког система.<sup>33</sup> Законом су први пут уведени основни европски стандарди који раније у српском правном систему нису постојали. На њих наилазимо већ у основним начелима закона којима је дефинисано да рад државних службеника мора да буде законит и политички неутралан, да службеник сноси одговорност за свој рад, као и да је забрањена било каква дискриминација службеника по основама вере, пола, политичке и националне припадности. Начела закона гарантују свим службеницима једнак третман приликом запошљавања, односно једнаку доступност радних места у зависности од неопходних квалификација, као и напредовање искључиво на основу заслуга и способности.<sup>34</sup>

Велики значај новог закона огледа се и у томе што је, по први пут успостављен систем напредовања заснован на заслугама -*мерит систем*, који представља једини примеран модул савремене правне државе засноване на социолошким појмовима правде и правичности која захтева да службеник буде деполитизован, образован, квалитетан и

---

<sup>30</sup> Упореди: Gordana Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društvenoveleučilište zagrebu Konard Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005. str. 132.

<sup>31</sup> Упореди: Закон о државним службеницима, „Службени гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18.

<sup>32</sup> Gordana Marčetić, 2005. str. 119.

<sup>33</sup> Упореди: Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, 2010. стр. 123.

<sup>34</sup> Упореди: Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Универзитет у Београду Факултет политичких науке, Чигоја штампа, Београд, 2013. стр. 323.

самосталан.<sup>35</sup> Успостављање система заслуга у Србији није једина новина коју је закон донео. Закон у својим одредбама прецизно дефинише категорије *државног службеника* и *намештеника*, што је веома значајно јер ранији закони који су уређивали област управљања кадровима и радних односа у државној управи у Србији, нису имали прецизну дефиницију службеника, као ни делокруг његовог посла. Такође, закон покушава да стане на пут политизацији једног целог управљачког нивоа тиме што предвиђа категорију *државног службеника на положају* ког поставља Влада или законом одређени други орган, али који пре тога мора да прође обавезан конкурсни поступак који спроводи комисија.<sup>36</sup> Закон у својим одредбама, прави јасну разлику између *професионалних* и *политичких* позиција у јавној управи, као и између начина њиховог постављања на дужност, што представља још један корак ка деполитизацији система.

Једна од битних новина закона, без које је незамисливо функционисање система заслуга, јесте и успостављање посебног тела, независног и специјализованог, чија је основа функција заштита система заслуга. У питању је Високи службенички савет, који је самосталан у свом раду икоји има овлашћења да одлучује о правима и обавезама службеника који руководе државним органима, а које поставља Влада, као и да води дисциплинске поступке против службеника које је на положај поставила Влада и да именује конкурсну комисију за спровођење конкурса када положај попуњава Влада.<sup>37</sup> На основу главних надлежности Високог службеничког савета које су дефинисане према службеницима на положају, а које углавном поставља Влада, закључујемо да је основна намера законодавца била да спречи могућност политизације система и политички утицај Владе приликом постављања државних службеника.

Закон о државним службеницима није једини које уређује радно-правне односе кадрова у склопу јавне управе у Србији. Као што видимо, он се везује за област државне управе, уз могућност уређења одређених категорија државних службеника и другим законима. Законом о платама државних службеника и намештенима<sup>38</sup> уређена су питања плата и накнада службеника и намештеника. Већина питања која нису уређена овим

---

<sup>35</sup>Ибид. стр. 323.

<sup>36</sup> Упореди: Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, 2010. стр. 123.

<sup>37</sup>Закон о државним службеницима, чл. 164.

<sup>38</sup> Упореди: Закон о платама државних службеника и намештеника, „Службени гласник РС“ бр. 62/06, 63/06 – испр., 115/06 – испр., 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18.

законима, прецизирана су и дефинисана Законом о раду<sup>39</sup> као што су питања заснивања радног односа, радног времена, одмора, одсуства, зарада и накнада, престанак радног односа и друго. Законом о раду је, у великој мери, дефинисан положај јавних службеника запослених у јавним службама у Србији, али може да обухвата и запослене у државној служби и у органима локалне самоуправе и територијалне аутономије, ако законом није другачије прописано.<sup>40</sup> Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору<sup>41</sup> такође има велики значај за све запослене у јавном сектору, од када је крајем 2013. године уведена мера о забрани запошљавања, како би се смањио непотребно велики број запослених у јавној управи и дефицит у буџету.

Значај реформе кадрова у Србији препознат је и у оквиру Стратегије реформе јавне управе<sup>42</sup> донетој за период од 2015. до 2017. године, коју прати Акциони план за њено спровођење. У Стратегији се, као један од посебних циљева, управо наводи успостављање јавно-службеничког система заснованог на заслугама, као и унапређење управљања људским ресурсима.<sup>43</sup> Током 2019. године усвојен је нови Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе за период од 2018. до 2020. године који, као један од својих посебних циљева наводи успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама, као и унапређење управљања људским ресурсима, а мере које треба да допринесу испуњењу постављеног циља су усклађивање система плата и радних односа у јавној управи према принципима транспарентности и правичности, затим успостављање функције управљања људским ресурсима у јавној управи, као и развој система стручног усавршавања у јавној управи.<sup>44</sup>

На основу изнетих мера и законодавног оквира, можемо да закључимо да је Република Србија у претходном периоду радила на успостављању свих стандарда и

---

<sup>39</sup>Упореди: *Закон о раду*, „Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС и 113/17.

<sup>40</sup>Ибид. члан 2.

<sup>41</sup>Упореди: *Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*, „Службени гласник РС“ бр. 68/15, 81/16 – одлика УС и 95/18.

<sup>42</sup>Упореди: *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, „Службени гласник РС“ бр. 9/14, 42/14 – испр.

<sup>43</sup>Ибид. стр. 10-11.

<sup>44</sup>Упореди: *Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији*, стр. 12-17. доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>, приступила: 19.01.2020.

критеријума које је Европска унија поставила у области управљања кадровима, за државе које имају статус кандидата. Међутим, само постојање правних норми и законодавног оквира није довољно да закључимо да су последице реформи које се у Србији спроводе дале очекиване резултате. Да бисмо одговорили на питање колико је реформа управљања кадровима у државној управи у Србији задовољавајућа и какве је резултете постигла, морамо да анализирамо мониторинге које врши Европска унија преко Сигме.

## МОНИТОРИНГ РЕФОРМЕ – СИГМА ИЗВЕШТАЈИ

Европска унија има обавезу да прати спровођење реформи у државама кандидатима и да о томе саставља извештај који обухвата процену успешности спроведених реформи, са једне стране, али и смернице за даље спровођење реформи у областима које још увек нису на задовољавајућем нивоу. Највећи значај за Србију, али и за друге државе кандидате на простору Западног Балкана, има Мониторинг извештај Сигме.

Анализом Мониторинг извештаја из 2017. године запажамо да Србија бележи стагнацију у скоро свим областима реформе јавне управе. Иако је извештајем Сигме обухваћено шест области реформе јавне управе, за потребе овог рада, акценат је стављен на област јавног сектора и људских ресурса. На почетку је битно напоменути да извештај препознаје квалитет саме Стратегије реформе јавне управе и индикатор који мери квалитет стратегије има оцену 3 од 5.<sup>45</sup>

У области људских ресурса, у извештају се наводи да, иако формално јесте успостављен и институционализован систем заслуга, многим дискреционим одлукама везаним за запошљавање и напредовање, он је угрожен. Један од таквих примера, који нарушавају систем запошљавања и напредовања по заслугама, јесте могућност службеника/функционера који се налазе на руководећим позицијама, да бирају кандидате са затворене листе, као и непостојање обавезе за коначним избором највише ранжираних кандидата.<sup>46</sup>

Један од начина на који се такође заобилази систем заслуга, а који угрожава и меру о забрани запошљавања у јавном сектору, јесте путем привременог запошљавања. Иако је

<sup>45</sup>Упореди: *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2017. стр. 13. доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>, приступила: 19.01.2020.

<sup>46</sup> Ибид. стр. 59.

Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору предвиђено да број запослених на одређено време не сме да прелази 10% броја запослених на неодређено време у једном организационом облику<sup>47</sup> извештај Сигме показује да је тај проценат далеко већи и да распрострањена употреба привременог рада озбиљно угрожава систем заслуга у Србији, јер се на тај начин заобилази тестирање квалификација неопходних за одређени положај.<sup>48</sup> Такође, службеници који бивају запослени по основи привременог рада, у већини случајева, остају на датом положају трајно. Оцене које су у извештају наведене у области људских ресурса, у државној управи, су крајње поражавајуће. Вредност индикатора *меритократија и ефикасност при запошљавању државних службеника* је 2 од 5.<sup>49</sup> Процент радних места који се попуњава путем слободне конкуренције је чак смањен у односу на 2016. годину, а више од 70% државних службеника није именовано према законским одредбама. Индикатор који мери *запошљавање засновано на заслугама и отпуштање виших државних службеника* има такође вредност 2 од 5.<sup>50</sup>

Последњи извештај Сигме из 2019. године константно је неодређено позитивне помаке у целокупној реформи јавне управе у Србији. Извештај препознаје ситуацију у области службеничког система и управљања кадровима у јавној управи као знатно бољу него што је био случај у претходном извештају, највише захваљујући изменама и допунама Закона о државним службеницима.<sup>51</sup> Измене и допуне закона су умногоме фокусиране на пропусте везане за тестирање неопходних компетенција службеника приликом запошљавања. Па се тако члан 9, став 2 закона мења у делу који каже да се избор кандидата приликом запошљавања заснива на стручној оспособљености, знању и вештинама, одредбом да се избор кандидата врши на основу провере компетенција.<sup>52</sup> Уочавамо већу прицизност законодавца у служби заштите система заслуга на ком се службенички систем темељи.

---

<sup>47</sup> Упореди: *Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*, „Службени гласник РС“ бр. 68/15, 81/16 – одлика УС и 95/18. члан 10.

<sup>48</sup> Упореди: *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2017. стр. 72. доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>, приступила: 19.01.2020.

<sup>49</sup> Ибид. стр. 73.

<sup>50</sup> Ибид. стр. 76-77.

<sup>51</sup> *Закон о изменама и допунама закона о државним службеницима*, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018.

<sup>52</sup> Ибид. чл. 3. као и *Закон о државним службеницима*, чл. 9. став 2.

Већина индикатора које Извештај мери има већу вредност него у претходном извештају из 2017. године. Тако је вредност индикатора којим се мери *меритократија и ефикасност приликом запошљавања службеника*, са вредности 2 порасла на вредност 3 од 5.<sup>53</sup> У питању је, дакле, индикатор који мери степен усклађености правног оквира и праксе државне службе приликом запошљавања службеника са системом заслуга, а индикатор који мери *преметање службеника и отпуштање службеника у складу са системом заслуга* има вредност 4 од 5.<sup>54</sup>

Извештај, међутим, наглашава да многи проблеми и даље оптерецију систем управљања кадровима у државној управи у Србији. Поново се наводи проблем постављања државних службеника на положају, где и поред свих напора Високог службеничког савета, и даље чак две трећине укупних позиција свих државних службеника на положају, обављају ВД извршиоци који су постављени без претходне адекватне конкурсне процедуре,<sup>55</sup> а индикатор који мери *запошљавање државних службеника на положају у складу са правним оквиром и без политичког утицаја* има јако ниску вредност вредност, само 2 од 5.<sup>56</sup>

У извештају је посебно препознат значај Националне академије за јавну управу која ће водите евиденције о програмима стручног усавршавања и имати друге функције управљања људским ресурсима на свим нивоима администрације, међутим ефекат тога ће моћи да буде измерен тек у будућности.

Оно што посебно забрињава, и што се у извештају истиче као врло проблематично, јесте то што као кључни фактор који ће утицати на решавање проблема, поготово када је реч о позицијама државних службеника на положају, нису препознате ни законске одредбе, ни нова пракса успостављена кроз надлежности Академије, већ искључиво стварно политично понашање, односно промене у политичкој клими у Србији.

---

<sup>53</sup> *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2019. стр. 17. доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>, приступила: 21.01.2020.

<sup>54</sup> Ибид. стр. 18.

<sup>55</sup> Ибид. стр. 5.

<sup>56</sup> Ибид. стр. 23.

## ЗАКЉУЧАК

У складу са својим основним стратешким циљем – приступањем Европској унији, Република Србија последњих година активно ради на спровођењу реформи и испуњавању стандарда које је Европска унија поставила критеријумима из Копенхагена и Мадрида, а који су прерасли у услов за приступање Унији. У Србији су донети бројни нови закони и правне норме у складу са европским стандардима у различитим областима. Европска унија посебно истиче значај реформе јавне управе, у складу са административним капацитетом који постаје основа испуњавању свих осталих критеријума, а у оквиру ње, као кључни фактор у изградњи неопходних административних капацитета за имплементирање и спровођење свих европских стандарда и принципа Европског управног простора, препознаје значај људских ресурса и управљања кадровима у администрацијама држава кандидата. У складу са тим, у Србији су спроведене бројне реформе како би се искоренили круцијални проблеми који оптерећују кадровски ситем државне управе и како би он био услађен са другим европским службеничким системима. Европска унија, путем својих многобројних механизма, од којих издвајамо као посебно значајан Сигма пројекат, врши сталне процене реформи, али и пружа неопходну помоћ државама кандидатима, како финансијску за изградњу административних капацитета, тако и одређујући даље смернице реформи и идентификујући основне проблеме и застоје.

Први корак у Србији, ка реформи службеничког система, био је доношење Закона о државним службеницима у складу са европским управним стандардима и принципима, којим је први пут успостављен система запошљавања и напредовања на основу заслуга. Међутим, иако су у Србији успостављене правне и законске норме у складу са европским стандардима у области управљања кадровима у државној управи, налазимо да те правне и законске норме у пракси не дају увек очекиване резултате. Европска унија то препознаје кроз своја праћења реформи и Мониторинг извештаје које доноси Сигма. Неки од препознатих проблема са којима се Србија суочава су политизација државне управе и службеничког система, партијско запошљавање, неадекватно постављање државних службеника на положају које није у складу са системом заслуга, заобилажење мере о забрани запошљавања у јавном сектору, сукоби интереса и друго. Изменама и допунама Закона о државним службеницима, намера законодавца је била да управо те проблеме



превазиђе и последњи извештај Сигме из 2019. године препознаје те напоре и оцењује их као успешне.

Поред законске регулативе, битан корак ка заштити система заслуга, јесте рад на едукацији и професионализацији кадрова, где препознајемо потенцијал Националне академије за јавну управу. Националној академији је поверен задатак да ради на усавршавању и едукацији свих службеника, како на државном, тако и на локалном нивоу, а основни циљ је формирање сервисно оријентисаних службеника, у складу са сервисно оријентисаном управом. Охрабрује свакако последњи Сигма извештај који доста говори у прилог успешности реформе целокупне јавне управе у Србији у последње две године, као и истицање будућег значаја Академије за професионализацију службеничког система Србије.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Boromisa, A. M. "The readiness of the public administration for European Union accession", *Croatian accession to the European Union*. Vol. 2, Institutional challenges Zagreb: Institute of Public Finance, Zagreb, 2004. pp. 167-200.
2. Hegel, G. W. F. *Osnovne crte filozofije prava – s Hegelovim vlastoručnim marginama u njegovu priručnom primjerku filozofije prava*, Veselin Masleša, Svjetlost, Sarajevo, 1964.
3. Marčetić, G. *Javni službenici i tranzicija*, Društvenoveleučilište u Zagrebu i Konard Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.
4. Marčetić, G. Musa. A. „Evropeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa evropskim standardima“, *Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu*, Pravni fakultet Split, god. 50, 3/2013, str. 725-756.
5. Marktler, T. "The power of the Copenhagen criteria", *Croatian yearbook of European law & policy*, CYELP 2 [2006], pp. 343-363.
6. *Sigma paper no. 57, Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies – guidance for Sigma partners*, доступна на: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies\\_37e212e6-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/toolkit-for-the-preparation-implementation-monitoring-reporting-and-evaluation-of-public-administration-reform-and-sector-strategies_37e212e6-en)
7. *Sigma paper no.27, European Principles for Public Administration*, доступна на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>
8. Авиани, Д. *Појам и извори управног права Европске уније*, Зборник радова Правног факултета у Мостару, бр. XV, 2002, стр. 233. Наведено према: Лилић, С. Голубовић, К. *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.
9. *Агенда 2000*, доступно на: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/cap-history/agenda-2000/com97-2000_en.pdf)
10. Вукашиновић Радојчић, З. *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
11. Кавран, Д. Вукашиновић, З. „Европски управни простор и реформа јавне управе“, *НБП наука. безбедност. полиција*, Полицијска академија, Београд, 2004. стр. 9-33.
12. Кавран, Д. *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9, 2004., наведено према: Кавран, Д. Вукашиновић, З. *Европски управни простор и реформа јавне управе*, НБП наука. безбедност. полиција, Београд, 2004. стр. 9-33.
13. Лилић, С. „Примена концепта Европског управног простора у процесу приступања Европској унији“, *Правни капацитет Србије за Европске интеграције* (ур. Стеван Лилић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008. стр. 26-36.
14. Лилић, С. Голубовић, К. *Европско управно право са освртом на управно право Србије у контексту европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд, 2011.
15. Миленковић, Д. *Јавна управа – одабране теме*, Универзитет у Београду Факултет политичких науке, Чигоја штампа, Београд, 2013.

16. Мишчевић, Т. „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право економије европских интеграција*, Службени гласник, Београд, 2008, бр. 1, стр. 99. Наведено према: Тодоровић, Ј. „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009, vol. 20. стр. 261-276.
17. *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2017. доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>
18. *Мониторинг извештај Сигме за Републику Србију*, 2019. доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>
19. Орлић, Р. *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд, 2005.
20. Пурић, Н. Миловановић, И. „Политика проширења Европске уније и фундаментални значај владавине права“, *Европска унија и европске интеграције Републике Србије*, Кровна организација младих Србије – КОМС, Београд, 2019. стр. 25-40.
21. Пусић, Е. *Наука о управи*, VI издање, Школска књига, Загреб, 1978.
22. Рапић, С. Дабић, Д. „Спољнотрговински аспект приступања Републике Србије Европској унији“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, вол. LXV бр. 3/2013. стр. 341-364.
23. Секулић, Љ. *Основи управног права*, друго измењено и допуњено издање, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 2004.
24. Трбовић, А. Ђукановић, Д. Кнежевић, Б. *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд, 2010.

#### ПРАВНИ ИЗВОРИ:

1. *Акциони план за спровођење стратегије реформе јавне управе у Републици Србији*, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>
2. *Закон о државним службеницима*, „Службени гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18.
3. *Закон о изменама и допунама закона о државним службеницима*, „Службени гласник РС“ бр. 95/2018.
4. *Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору*, „Службени гласник РС“ бр. 68/15, 81/16 – одлика УС и 95/18.
5. *Закон о платама државних службеника и намештеника*, „Службени гласник РС“ бр. 62/06, 63/06 – испр., 115/06 – испр., 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18.
6. *Закон о раду*, „Службени гласник РС“ бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – одлука УС и 113/17.
7. *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, „Службени гласник РС“ бр. 9/14, 42/14 – испр.

#### ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

1. <http://www.sigmaxweb.org/about/>