
СИСТЕМ ОЦЕЊИВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ И ЊЕГОВ УТИЦАЈ НА КАРИЈЕРУ И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

УДК 35.08:005.96(497.11)

Оригинални научни рад

Тамара Танкосић*

Сажетак

Савремена и ефикасна државна управа, у служби својих грађана, стратешко је опредељење Републике Србије. Професионализација, деполитизација, рационализација, модернизација државне управе зависи од бројних активности. Једна од њих је оцењивање државних службеника. Циљ овог рада је, пре свега, да укаже на то да је садашњи систем оцењивања у Србији после деценију примене, готово обесмишљен. Један од главних проблема који се јавља у оцењивању државних службеника огледа се у недовољно прецизним критеријумима и постављању уопштених радних циљева, нереалних, немерљивих, који се углавном преписују из описа послова радних места. Тај начин омогућава да оцена, од које може да зависи напредовање или назадовање, буде условљена субјективношћу непосредног претпостављеног, односно оцењивача.

Кључне речи: државна управа, државни службеници, оцењивање, мерит систем

Операционализација појма државни службеник у законодавству Србије

Државни службеник је у Републици Србији позитивно правно одређен појам. На писању Закона о државним службени-

* Аутор је мастер Факултета политичких наука Универзитета у Београду

цима радило се још од 2003. године. У изради су поред домаћих стручњака учествовали и страни експерти, а усвојен је у септембру 2005. Према Закону о државним службеницима, „државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општинских правних, информатичких, материјално - финансијских, рачуноводствених и административних послова. Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера“.¹

У Србији се радна места државних службеника деле на положаје и извршилачка радна места. Међутим, та подела се, како се наводи у Закону о државним службеницима, „не односи на полицијске, царинске и пореске службенике и на државне службенике који раде на безбедносним и обавештајним пословима и у заводима за извршење кривичних санкција“.² Положај је дефинисан као „радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу“.³ На положај поставља Влада или други државни орган. „Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства и његовог помоћника, директора посебне организације и његовог заменика и помоћника, директора службе Владе и његовог заменика и помоћника, заменика и помоћника Генералног секретара Владе, Републичког јавног правобраниоца и његовог заменика. Положаји у судовима и јавним тужилаштвима одређују се актом Врховног касационог суда, односно Републичког јавног тужиоца, а у осталим државним органима положаји се одређују актима тих органа.“⁴

1 Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС бр. 79/05, са каснијим изменама и допунама, чл. 2.

2 Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС бр. 79/05 са каснијим изменама и допунама, чл. 32.

3 Исто, чл. 33.

4 Исто, чл. 34.

Према Закону о државним службеницима, односно Уредби о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, положаји се разврставају у групе, а извршилачка радна места у звања.⁵

| | ПОЛОЖАЈ |
|-----|---|
| I | -директор посебне организације |
| II | -директор органа управе у саставу министарства -заменик директора посебне организације -заменик Генералног секретара Владе -директор службе Владе који је одговоран председнику Владе -државни правобранилац |
| III | -секретар министарства -помоћник министра -заменик директора службе Владе који је одговоран председнику Владе -директор службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе -помоћник Генералног секретара Владе -помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство -помоћник директора Републичког секретаријата за јавне политике -заменик Државног правобраниоца -секретар Врховног суда Србије -секретар Републичког јавног тужилаштва |
| IV | -помоћник директора посебне организације -помоћник директора службе Владе који је одговоран председнику Владе -заменик директора службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе |
| V | -помоћник директора органа управе у саставу министарства -помоћник директора службе Владе који је одговоран Генералном секретару Владе |

5 Упореди: Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Сл. гласник РС бр. 117/05 са каснијим изменама и допунама, чл. 6, 7.

Извршилачка радна места деле се у 8 звања:

- виши саветник
- самостални саветник
- саветник
- млађи саветник
- сарадник
- млађи сарадник
- референт
- млађи референт

Као разлог зашто је било неопходно донети нови Закон о државним службеницима, једна од чланица радне групе за његову израду Јасмина Дамјановић наводи посебност тих послова, јер се они, како каже, обављају у јавном, а не у приватном интересу и утичу на остваривање уставних права грађана. „Држава је одговорна за њихово обављање у складу са принципима који су део уставног и управног права и она стога мора да осигура делотворну, професионалну и непристрасну управу.“⁶ Иако истиче да су запошљавање и напредовање државних службеника према заслуги, њихова професионална стабилност и заштита од утицаја политичких промена само нека од питања која се посебним законом изричито уређују, у овом раду биће показано да та питања нису довољно уређена, те да је управо због тога остављен простор за праксу коју је нови Закон требало да спречи.

У овај рад је преточена и идеја да оцена рада државног службеника има готово кључни утицај на његово каријерно кретање. Тако Србија уводи, односно почиње да примењује, нови систем оцењивања 2007. године. Закон је детаљније разрађен Уредбом о оцењивању државних службеника⁷, која је ступила на снагу у јулу 2006. године. „Циљ оцењивања је откривање и отклањање недостатака у раду државних службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању.“⁸ У раду ће бити доказано да је сврха тог дела Закона обесмишљена, те да је циљ оцењивања

6 Јасмина Дамјановић, Едмонд Милетић, др Hans-Achim Roll, Штефка Кораче Пург, *Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима*, Диал, Београд, 2006, стр. 10.

7 Уредба о оцењивању државних службеника, Сл. гласник РС бр. 11/06 са каснијим изменама и допунама.

8 Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС бр. 79/05 са каснијим изменама и допунама, чл. 82.

готово претворен у своју супротност. До 2007. године оцењивање државних службеника спроводило се на основу Закона о радним односима у државним органима⁹, који је усвојен 30. јула 1991, тј. Уредбе о оцењивању запослених у државним органима¹⁰. Потреба да се систем унапреди тада је јасно показала да постојећи има мане. Оне ће бити представљене и анализирани кроз поређење са тренутно важећим у овом поглављу. Зато је неопходно упознати се са поступком добијања оцене.

Поступак добијања оцене – од предлога до решења

Уредба о оцењивању државних службеника предвиђа да пре сваког периода у којем се оцењује рад (1. јануар - 31. децембар) државни службеник добија највише пет радних циљева. Они су подложни промени услед измене приоритета организационе јединице или државног органа или неких непредвиђених околности. Постигнути резултати мере се периодично, а коначна оцена добија се за целу годину. Она је збир просека четири кварталне оцене, дакле где су измерени постигнути резултати у постављеним циљевима, и просека оцена свих преосталих мерила попут способности, аналитичности и других критеријума, при чему се тај збир дели са два. Оцене су сличне школским и крећу се од 1 до 5.¹¹

Државног службеника оцењује непосредни претпостављени. Поред оцена, пише и коментаре и предлоге. Даља процедура предвиђа да оцењивач доставља извештај с предлогом оцене државном службенику и да с њим обави разговор. Након тога, оцењени у извештају уписује своје коментаре о предлогу оцене. О том извештају изјашњава се и контролор, односно непосредни претпостављени оцењивачу и доставља га јединици за кадрове. Ако дође до неслагања између оцењеног и оцењивача, контролор је задужен да га реши. Решење о оцени државног службеника доноси руководилац органа. Државни службеник има право да

9 Закон о радним односима у државним органима, Сл. гласник РС бр. 48/91 са каснијим изменама и допунама.

10 Уредба о оцењивању запослених у државним органима, Сл. гласник РС бр. 80/92 са каснијим изменама и допунама.

11 Упореди: Уредба о оцењивању државних службеника, Сл. гласник РС бр. 11/06 са каснијим изменама и допунама, чл. 3, 6, 7, 8, 10, 26.

у року од осам дана од пријема решења на исто изјави жалбу Жалбеној комисији.¹²

Има и одредаба Уредбе о оцењивању државних службеника за које се може рећи да су проблематичне. „Ако је државни службеник који се оцењује непосредно подређен руководиоцу државног органа, извештај о оцењивању се не припрема. Руководилац државног органа у том случају доноси решење којим одређује оцену државном службенику пошто с њим обави разговор о резултатима његовог рада, саопшти му своје коментаре и размотри његове коментаре.“¹³

Намеће се питање зашто су службеници који су непосредно подређени руководиоцу органа изузети из процедуре којој подлежу сви други државни службеници, посебно ако се узме у обзир да за разлику од њих имају већи степен одговорности и сложености послова. На тај начин остављен је простор за субјективно оцењивање јер се решење о њиховој оцени доноси на основу разговора са руководиоцем уместо извештаја о постигнутим резултатима и способностима. Дакле, остаје нејасно да ли се за њих уопште утврђују радни циљеви за сваки циклус оцењивања и на који начин се прати да ли су их остварили, како и колико. Напросто, делује невероватно да не постоји писани траг о томе. Они као државни службеници који су на руководним местима требало би да имају радне циљеве с обзиром на то да су за разлику од других запослених, дакле по хијерархији, упознатији са циљевима, плановима и активностима органа државне управе.

Постоје ситуације у којима се државни службеници не оцењују или се оцењују ван редовног тока и оне су дефинисане Законом о државним службеницима и Уредбом о оцењивању државних службеника. Према наведеним актима, оцењивању не подлежу руководиоци државног органа, државни службеници који су радили мање од шест месеци у току периода за оцењивање и службеници који раде по основу уговора на одређено време.

-Правовремено оцењивање - право да буде оцењен раније има државни службеник када напушта државну службу или ако ће дуже одсуствовати са посла, на пример због завршавања студија. То право може да оствари подношењем захтева и тада мора бити оцењен у року од 30 дана.

12 Исто, чл. 3,28-32, 34, 35, 37.

13 Исто, чл. 36.

-Привремено оцењивање - таквом оцењивању прибегава се онда када дође до промене оцењивача било да оцењивани или његов оцењивач мења радно место у истом или другом државном органу. Та оцена, пошто је потпише контролор и прође јединицу за кадрове, доставља се новом оцењивачу и улази у коначну оцену.

-Ванредно оцењивање - ванредном оцењивању подлеже државни службеник који добије оцену „не задовољава“. У случају да и тада буде оцењен са 1, добија отказ.¹⁴ То показује да је намера прописа који регулишу област оцењивања државних службеника да од оцене, која би требало да је резултат објективног мерења учинка и залагања службеника, зависи напредовање, назадовање или чак губитак посла. С обзиром на такве последице оцене, неопходно је ограничити „самовољу“ оцењивача, другим речима, спречити га да одлучује о судбини државног службеника у односу на то како га лично доживљава.

Иако је оцењивање, према Уредби о оцењивању државних службеника, независно и непристрасно, таква формулација сама по себи није довољна. Без јасних механизма којима треба осигурати њено спровођење, она остаје само на папиру, ускраћена за основни смисао – своју примену. То је нешто попут добре стратегије коју не прати акциони план. Закон и Уредба нису дефинисали начине који би, ако не потпуно спречили, а оно бар у највећој мери, смањили могућност за субјективно оцењивање. „Пристрасно оцењивање или оцењивање обављено без интегритета, поткопало би циљеве који се желе постићи овим институтом, што би се могло сматрати кршењем дисциплине.“¹⁵ Подаци Службе Владе за управљање кадровима, који су представљени у табелама, упозоравали су већ у првим годинама оцењивања државних службеника¹⁶ на прогресију највиших оцена, а њихова инфлација најбоље показује да нису на време предузете одговарајуће мере којима би се спречило обесмишљавање система оцењивања.

14 Исто, чл. 4, 5, 5а, 25, 38, 40, 41, 42.

15 Dr Hans Achim Roll, *Priručnik o ocenjivanju državnih službenika*, Dial, IPM Copy, Beograd, 2006, str. 6.

16 Ако појемо од тога да је појам државног службеника уведен Законом о државним службеницима 2005 године, онда се може говорити да је оцењивање државних службеника почело 2007. године. Међутим, оцењивање се вршило и раније, али тада се говорило о оцењивању запослених у државној управи јер Закон о о радним односима у државним органима, који је усвојен 1991, није познавао појам државног службеника.

Број оцењених државних службеника по годинама.

| Година | Број оцењених: |
|---------------|-----------------------|
| 2015. | 16668 |
| 2014. | 16757 |
| 2013. | 17297 |
| 2012. | 16952 |
| 2011. | 16675 |
| 2010. | 16520 |
| 2009. | 17675 |
| 2008. | 17791 |
| 2007. | 16251 |

Дистрибуција оцена по годинама:

| Година | Не задовољава | Задовољава | Добар | Истиче се | Нарочито се истиче |
|---------------|----------------------|-------------------|--------------|------------------|---------------------------|
| 2015. | 0.0% | 0.9% | 10.1% | 44.5% | 44.5% |
| 2014. | 0.0% | 0.8% | 11.4% | 45.5% | 42.3% |
| 2013. | 0.0% | 1.1% | 13.0% | 44.9% | 41.0% |
| 2012. | 0.0% | 1.3% | 14.9% | 44.7% | 39.0% |
| 2011. | 0.0% | 1.6% | 16.7% | 45.5% | 36.2% |
| 2010. | 0.0 % | 2.0 % | 19.1 % | 46.8 % | 32.1 % |
| 2009. | 0.1 % | 3.0 % | 23.2 % | 46.7 % | 27.1 % |
| 2008. | 0.1 % | 3.4 % | 24.5 % | 47.1 % | 24.9 % |
| 2007. | 0.1 % | 5.5 % | 31.9 % | 42.5 % | 20.1 % |

Необјективно оцењивање може да демотивише већину без обзира на то што управо већина има најбоље оцене. Наиме, нерелативним оцењивањем демотивишу се најбољи, јер се изједначавају са другима уместо да се издвоје по изузетности, а демотивишу се и просечни, те већина њих неће тежити постизању бољих резултата у раду, јер су сигурни да ће и са просечним резултатима имати једну од две најбоље оцене. Из тога произилази проблем „неправична оцена – неправично напредовање“. У конкуренцију за напредовање са заиста најстручнијим службеницима улазе и они који то нису. Тако има и ситуација да чак пре њих напредују, што опет делује демотивишуће на стручњаке. Најопаснија последица јесте да напусте државну управу, те да у њој остане као најдоминантнија „паразитска“ радна снага, која треба да учествује у професионализацији државне управе. То свакако није формула за стварање ефикасније, а јефтиније државне управе. До ње могу да доведу само прави људи на правим местима.

Шта је систему оцењивања донела нова регулатива, а шта ускратила стара?

Пре одговора на питање шта је оцењивању донела нова регулатива, а шта је одузела стара, важно је поменути још једну разлику. Закон о државним службеницима уводи појам „државног службеника“, док се у Закону о радним односима у државним органима говори о правима, обавезама и одговорности из радних односа лица, односно запосленог у државним органима. Да се вратимо на најзначајније разлике у делу о оцењивању. Циљ је прва најјучљивија разлика. У Закону о радним односима у државним органима, оцењивање се помиње само у контексту напредовања што значи да је циљ тог процеса био усмерен искључиво на напредовање, а не на суштину професионалног развоја службеника. Тако је дефинисано да запослени напредује стицањем вишег звања. У наставку је утврђено да може да напредује у случају да је две године узастопно добио једну од две највише оцене, а да запослени који добије најнижу оцену губи звање и прелази у непосредно ниже. У ситуацији када не постоји одговарајуће радно место, престаје му радни однос.¹⁷ Циљ оцењивања Закона о државним службеницима, као што је већ било речи у раду, поред креирања услова за правилну одлуку о напредовању јесте и детектовање проблема, потешкоћа, у раду службеника, мотивисање на постизање бољих резултата и стручно усавршавање. Уз то, дефинисана су мерила оцењивања, врсте оцена, изузеци од оцењивања, превремено и ванредно оцењивање, што није случај у претходном Закону.

Поред тога, службеник који сматра да су његова права повређена, па и она која се односе на оцењивање, има могућност да уложи жалбу Жалбеној комисији на решење о оцени, а у случају да није задовољан одлуком може да покрене управни спор.¹⁸ Ранији Закон, Закон о радним односима у државним органима упућује га директно на суд уколико му функционер не одговори на приговор у року од 15 дана од дана подношења приговора или ако није задовољан његовим одговором.¹⁹

17 Упореди: Закон о радним односима у државним органима, Сл. гласник РС бр. 48/91 са каснијим изменама и допунама, чл. 33, 34, 35.

18 Упореди: Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС бр. 79/05 са каснијим изменама и допунама, чл. 142, 143.

19 Упореди: Закон о радним односима у државним органима, Сл. гласник РС бр. 48/91 са каснијим изменама и допунама, чл. 71.

Оно што се такође примећује јесте да се ни у Закону о радним односима у државним органима ни у Уредби која разрађује тај Закон не помињу радни циљеви као критеријум у оцењивању. Само се наводи да се „приликом утврђивања оцене запосленог нарочито цени: обим и квалитет обављених послова и њихов ефекат, стручност, иницијативност, благовременост, креативност, однос према странкама и однос према запосленима у органу и запосленима у другим органима с којима запослени сарађује у ивршавању задатака и послова, савесност и дисциплина“.²⁰ Према оцени стручњака, о чему се више говори у поглављу о формулама за правичан систем оцењивања, радни циљеви су нужан услов за оцењивање, односно само правилно одређени радни циљеви, који су мерљиви, могу да доведу до што објективније оцене службеника.

Разлика између две Уредбе постоји и у самим оценама. Док стара препознаје четири оцене, актуелном је утврђено пет оцена. Стара Уредба не прецизира од ког до ког просека се креће једна оцена, вероватно јер не постоји квартално оцењивање ни радни циљеви, док у Уредби о државним службеницима тај просек за сваку оцену постоји. Погледати табеле бр. 1 (оцене према Уредби о оцењивању државних службеника²¹) и 2 (оцене према Уредби о оцењивању запослених у државним органима²²).

Табела 1

| | |
|--------------------------|---------------------------------------|
| (1) „не задовољава“ | > 1,65 “не задовољава” |
| (2) „задовољава“ | од 1,65 до 2,76 – “задовољава” |
| (3) „добар“ | од 2,77 до 3,76 – “добар” |
| (4) „истиче се“ | од 3,77 до 4,77 – “истиче се” |
| (5) „нарочито се истиче“ | од 4,78 - 5,00 – “нарочито се истиче” |

20 Уредба о оцењивању запослених у државним органима, Сл. гласник РС бр. 80/92 са каснијим изменама и допунама, чл. 4.

21 Уредба о оцењивању државних службеника, Сл. гласник РС бр. 11/06 са каснијим изменама и допунама, чл. 26.

22 Уредба о оцењивању запослених у државним органима, Сл. гласник РС бр. 80/92 са каснијим изменама и допунама, чл. 3.

Табела 2

| |
|----------------------|
| „нарочито се истиче“ |
| „истиче се“ |
| „задовољава“ |
| „не задовољава“ |

Претходном Уредбом није предвиђено ко треба да прати трендове кретања оцена, ко је у том смислу контролни, а ко жалбени орган. С друге стране, нове прописе, по којима се оцењивање врши од 2007. године, прати и Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима. Реч је о служби Владе која се између осталог бави и праћењем оцена државних службеника, њиховом едукацијом и у тој области и даје мишљење, односно препоруке Влади Србије о систему оцењивања државних службеника.

Будући да су оцене део личног досијеа државног службеника, могу да одређују његово каријерно кретање и у смислу да га препоруче или дискредитују код наредног послодавца. И због тога креатори јавних политика, они који треба да их спроводе и они који су задужени за контролу и указивање на проблеме у функционисању не би смели да игноришу мане садашњег система оцењивања државних службеника на које упозорава и Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији. На основу аналитичких извештаја о оцењивању издвојене су три слабости:

„1) тенденција све веће инфлације високих оцена - око 80% оцењиваних државних службеника има оцену «истиче се» или «нарочито се истиче». Превелики нагласак на тзв. административној функцији оцењивања и петостепена скала оцена «наводе» све актере у процесу оцењивања на фаворизовање високих оцена;

2) тенденција да се радни циљеви не доводе у везу са оперативним и стратешким циљевима органа државне управе. Они пре представљају списак послова и активности, чиме се губи из вида колики је и какав допринос појединаца. Посебна тешкоћа постоји код планирања и формулисања радних циљева за послове ниже сложености (првенствено тамо где се обављају рутински послови, где доминирају прецизно утврђене методе и технике рада);

3) оцењивачи и оцењивани имају притужбе на проблеме субјективности и пристрасности у оцењивању, посебно када се ради о тзв. «осталим мерилима».²³

23 Стратегија реформе јавне управе Републике Србије за период 2015-2017, Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14 исправка, стр 32.

Правичан и објективан систем оцењивања као основ мерит система

У овом делу рада биће објашњено шта је мерит систем, зашто је важан у процесу оцењивања и професионализације државне управе и колико је заживео у Србији. Правичан систем оцењивања неопходан је услов за успостављање мерит система. За боље разумевање тог појма потребно је објаснити шта подразумева појам службенички систем.

„Службенички системи омогућавају повезивање и усклађивање рада службеника у складу са политиком планирања и управљања кадровима.“²⁴ Они треба да буду темељ за професионално, непристрасно и успешно спровођење политике владе и обављање управних послова. „Кључни елементи Веберове бирократије се нису променили – остварење владавине права која је заснована на професионалном, политички неутралном раду одговорном раду службеника.“²⁵

„У теорији се разликују три концепције службеничких система:

1. Менаџерски приступ (*New Public Management*) полази од успостављања и развоја принципа ефикасности и економичности у раду државних службеника, а заснива се на принципу „тржишно оријентисане“ државне управе (*Market Oriented Civil Service*). Акцент је на ефикасном пружању услуга грађанима и другим странкама. Основ запошљавања и напредовања службеника су њихове стручне способности (*merit system*), а плаћање службеника заснива се на учинку (резултатима рада). Овај приступ подржава развој каријере службеника и њихово стручно усавршавање с циљем њиховог задржавања у државној управи. Такође радна места у јавном сектору требало би да одговарају радним местима у приватном сектору са циљем подстицања мобилности.
2. Према политичком концепту, основни циљ службеничких система је спровођење јавних политика (*public policy*). Полази се од пружања подршке службеника политичким руководиоцима и политичкој јавности.

24 Зорица Вукашиновић Радојичић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр.10.

25 Исто, стр. 11.

3. Правни приступ полази од нормативног оквира који регулише рад и положај државних службеника (дефинисање права и обавеза службеника, процедура селекције, запошљавања, напредовања, оцењивања, плаћања и других питања).²⁶

„Време чисте „дилетантске управе“, односно тзв. „систем плена“ (*spoils – system*) када су службе у држави биле додељиване као награда за извршене политичке услуге и у коме су службеници као једину своју квалификацију могли навести верност и лојалност својој партији, у савременом свету је давно напуштен. Њега је заменио систем заслуга и способности тзв. мерит систем, где су за пријем у управу и напредовање у њој потребни одређени услови у погледу стручне спреме, али и личних квалитета кандидата, односно службеника.“²⁷ Критеријум способности (заслуга) као главни критеријум за пријем у радни однос и касније кретање у служби, у већини европских службеничких система се развијао постепено, током 19. и 20. века.“²⁸

Србија је Законом о државним службеницима 2005. године увела службенички систем. „Закон о државним службеницима уводи службенички систем заснован на принципима деполитизације, професионализације, као и на моделу напредовања и награђивања у складу са заслугама (мерит систем)²⁹.”

Ипак, у пракси и данас уместо мерит система и даље доминира тзв. „систем плена“. У корак с променом власти дешавају се и промене у државним органима без обзира да ли за њима заиста има потребе, односно да ли су такве смене, постављења и именовања оправдана у професионалном и кадровском, смислу.

Да је тако потврђује и Заштитник грађана Саша Јанковић, који почетком 2014. године, упозорава да деполитизација државне управе није извршена. „У Србији не влада право, већ у државној управи постоји владавина страначке дисциплине, политичке странке постале су суверени носиоци управљања у администрацији. Држава је још пре пет година усвојила Стратегију реформе

26 Исто, стр.10. , 11.

27 О „sistema plena“ опширније: Max Veber, *Privreda i društvo II*, Београд, 1965, стр. 469, Наведено према: Дејан Миленковић, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 323.

28 Зорица Вукашиновић Радојичић, *op.cit.*, стр. 17.

29 Стратегија реформе јавне управе Републике Србије за период 2015-2017, Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14 исправка, стр. 3.

државне управе у којој је један од кључних циљева деполитизација, али до те деполитизације није дошло”³⁰, рекао је Јанковић.

И годину дана касније Јанковић понавља упозорење: „Политичке странке су окупирале администрацију и у администрацији нема деполитизације. Влада популизам, запошљава се велики број људи, дају им се мале плате, а са малим платама не траже се резултати рада и одговорност. У администрацији треба да напредују квалитетни кадрови, а не партијски“.³¹

Деполитизација је била један од најважнијих циљева Стратегије реформе државне управе (од 2004. до 2013.). Међутим, у тој области остварено је врло мало напретка, констатовано је у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2015. до 2017. Објашњено је да је „процес деполитизације државне управе знатно успораван у неколико наврата кроз измене прелазних и завршних одредби Закона о државним службеницима, којима се одлагао крајњи рок у коме се морају спровести конкурси за положаје. Уочено је и да упркос томе што је запошљавање у државној управи засновано на принципу заслуга, нису јасно и прецизно дефинисани захтеви и критеријуми за одабир, те да је у извештају Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2013. годину истакнуто да попуњавање положаја и других руководећих радних места представља основ за велику забринутост, јер се већина обавља на нетранспарентан начин и без конкурсне процедуре“.³²

Без обзира на то упозорење Европске комисије, чак и када се поштује конкурсна процедура, има разлога за забринутост. Наиме, постоји потреба да се измене поједини чланови Правилника о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места³³, на основу кога се врши одабир кадрова за рад у државној управи. Од 2013, када је Европска комисија реаговала, тај Правилник није битно мењан. Заправо, претрпео је промене 2015. године, али се оне не односе на критеријуме, начин одабира кадрова за пријем, овлашћења конкурс-

30 <http://www.politika.rs/scc/clanak/280904/Jankovic-Depolitizacija-nije-izvrsena>

31 <http://rs.n1info.com/a48063/Vesti/Sasa-Jankovic-Depolitizacija-administracije-izostala.html>

32 Стратегија реформе јавне управе Републике Србије за период 2015-2017, Сл. гласник РС бр. 9/14 , 42/14 исправка, стр 32.

33 Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, Сл. гласник РС бр. 64/06 са каснијим изменама и допунама.

не комисије, односно повећање транспарентности. У Водичу за проверу стручне оспособљености, знања и вештина при одабиру кадрова у државној управи детаљно се говори о процедури, правилима, недостацима и добрим странама неких техника, дају се савети.

„Процес одабира кадрова започиње прегледом и анализом пријава кандидата, на бази услова постављених конкурсом. Само они кандидати који испуњавају конкурсне услове у погледу формалних захтева, укључују се у даљи процес одабира - проверу стручне оспособљености, знања и вештина.“³⁴ Занимљиво је да је Правилником о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места предвиђено да „ако се попуњава извршилачко радно место, конкурсна комисија у сарадњи са државним службеником који је задужен за кадрове у органу, самостално одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине вреднују, као и начин на који се проверавају“.³⁵ У случају попуњавања положаја, комисија према истом Правилнику проверава стручне оспособљености, знања и вештине кандидата. Међутим, док се вештине утврђују уз помоћ стандардизованих тестова, знање, стручне оспособљености и вештина комуникације кандидата проверавају се путем разговора и увидом у податке из пријаве на конкурс.³⁶

То што конкурсна комисија има велика овлашћења и што се знање и стручне оспособљености, када је реч о кандидатима који конкуришу за попуњавање положаја, проверава само путем разговора, свакако представља погодан простор за различите врсте малверзација у поступку одабира кадрова за рад у државној управи. Чак и да се за проверу знања за положаје уведу тестови, треба осмислити механизме који би спречили да они евентуално доспеју у руке кандидата пре полагања. То се наравно односи и на већ постојеће тестове за проверу знања и оних кандидата који су конкурисали на извршилачко радно место. Последице обесмишљавања и деградирања конкурса могу бити опасне по државну управу у смислу да њом управљају нестручни службеници и да је чини управо таква већина. С тог аспекта, претња је

34 Добрила Вујић, *Водич за проверу стручне оспособљености, знања и вештина при одабиру кадрова у државној управи*, Диал, Београд, 2007. стр. 9.

35 Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, Сл. гласник РС бр. 64/06 са каснијим изменама и допунама, чл 4.

36 Упореди: исто, чл. 18-20.

и то што се радни однос на одређено време заснива без конкурса, осим у случају пријема приправника.

„Од изузетне важности су правила и закони који гарантују пословање. Они би требало да то обухвате што систематичније, како би биле избегнуте рупе и да би била смањена могућност нелегалности у пословању. Рђави закони подстичу логику – „све што је пропуштено, то је дозвољено.“ Та логика може нанети велике неправде.“³⁷

У извештају о напретку Србије за 2015. годину Европска комисија указује на то да иако Закон о државним службеницима предвиђа поступке запошљавања, унапређења и отпуштања запослених на основу заслуга, неколико одредаба остављају простор за широка дискрециона овлашћења и редовно се примењују у пракси. Кажу да посебно забрињава податак да се скоро 60% виших државних службеника и даље именује на основу изузетака или прелазних договора. Такође, и то што се реорганизација може неправично користити за отпуштање или премештај запослених.³⁸

Дакле, када Европска комисија напомиње да је проблем то што се већина виших државних службеника и даље именује на основу изузетака или прелазних договора указује да се та законска могућност превише користи, те да се тако избегава именовање путем интерних и јавних конкурса. Наиме, према Члану 49 Закона о државним службеницима попуњавање извршилачког радног места може да се врши премештајем државног службеника из истог државног органа, преузимањем државног службеника из другог државног органа по основу споразума руководиоца и службеника, путем интерног или јавног конкурса.

Европска комисија је у извештају из 2015, делу који се односи на реформу јавне управе, Србији дала следећу препоруку, коју је требало испунити у овој години: „изменити тренутни оквир државне службе како би у потпуности били загарантовани неутралност и континуитет јавне управе и како би се обезбедило запошљавање, унапређење и отпуштање према заслугама, тако што неће бити изузетака и прелазних договора у процесу именовања“.³⁹

37 Чедомир Чупић, *Политика и одговорност*, Удружење за политичке науке Србије, Чигоја штампа, Београд, 2010, стр. 102, 106.

38 Извештај Европске комисије о напретку Србије 2015, радни документ, стр.9. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_i_izvestaj_15_final.pdf

39 Исто.

„Основни циљ мерит система је увођење објективних критеријума за избор најспособнијих кандидата (путем провера знања и вештина и система јавних конкурса) њихово оцењивање и напредовање у каријери. На тај начин треба обезбедити стручан кадар и спречити политичке руководиоце да одлучују о пријему, распоређивању и отпуштању запослених.“⁴⁰ „Бирократска управа представља власт на основу знања... нестручњак увек има само ограничену могућност да њиме управља...“⁴¹

Из свега претходно наведеног могуће је закључити да мерит систем још није потпуно заживео у државној управи Србије, чак ни делимично, иако је Законом о државним службеницима уведен пре више од десет година. То је само један од примера који показује да је Србија на путу приступања Европској унији испунила услове у смислу имплементирања европских правила у своје законодавство, али и да то није довољно. Неопходно је створити услове за њихово спровођење како би правила имала смисла.

Главни противници мерит систему у Србији јесу политизована државна управа, недоречени прописи, али и добра регулатива која се не примењује доследно. Такође, ништа мање важно, развијање система заслуга ометају и оцењивачи и оцењивани, углавном јер не схватју значај правичног оцењивања у процесима професионализације, деполитизације, рационализације, модернизације државне управе, или напротив, добро разумеју, али им не иде у корист да поступак пријема и награђивања кадрова буде што објективнији, јер су свесни да не би могли да опстану на својим високим позицијама или уопште у државној управи. Јединице за кадрове у органима државне управе и Служба за управљање кадровима Владе недовољно су ангажовани и предузимљиви у привлачењу и задржавању стручног кадра, самим тим и да сачувају сврху оцењивања и унапређују тај систем. Све то резултирало је инфлацијом највиших оцена и дефлацијом најнижих.

40 Зорица Вукашиновић Радојичић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 17.

41 Видети: М. Вебер, *Привреда и друштво*, Том први, Просвета, Каријатиде, Филозофска библиотека, Нова серија, Београд, 1976, стр. 176. Наведено према: Зорица Вукашиновић Радојичић, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 17.

Закључак

Иако је државна управа сада сервис грађана и привреде, остала је и плен власти. Свака власт практично приватизује државну управу. То не би било тако лоше ако би је доживљава као власник своје предузеће и у њој инсистирала на добрим резултатима, дисциплини, одговорности. Нажалост, дубоко је укореењена пракса да власт од државне управе прави, како каже Вебер, паразита, чије одржавање скупо плаћају порески обвезници. Уместо да служи искључиво грађанима и за остваривање општег добра, државна управа је и у служби владајућих партија и користи се за задовољавање личних интереса њихових функционера.

Партијско запошљавање је међу активностима чије спровођење није добро утицало на процес рационализације у државној управи, наводи се у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији. „Последице такве «рационализације» често су биле у пријему нових службеника, чак у већем броју у односу на обим претходног смањења. Са тим је повезан и проблем недовољне деполитизације, што је водило запошљавању одређених партијских кадрова, без реалних потреба за тим бројем или структуром службеника.

Питање је колико политички постављени кадрови могу да обезбеде оно што гарантују прописи - политичку неутралност и рад заснован на захтевима струке. Није довољно убедљиво да онај кога Влада постави на положај, на пример директора органа управе у саставу неког министарства, може да буде политички неутралан у раду и самостално, у складу са својим надлежностима, доноси пословне одлуке које се битно одражавају на функционисање тог органа и политику Владе. Наравно, то не значи да сви други које није запослила партијска књижица или наклоност политичкој странци раде поштујући законе, захтеве струке и државног органа. У сваком случају, правичан систем оцењивања може да има велики утицај на професионализацију и деполитизацију државне управе.

Литература

<http://rs.n1info.com/a48063/Vesti/Sasa-Jankovic-Depolitizacija-administracije-izostala.html>

<http://www.politika.rs/scc/clanak/280904/Jankovic-Depolitizacija-nije-izvršena>

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf

Roll, Hans Achim, *Priručnik o ocenjivanju državnih službenika*, Dial, IPM Copy, Beograd, 2006.

Вујић Добрила, *Водич за проверу стручне оспособљености, знања и вештина при одабиру кадрова у државној управи*, Диал, Београд, 2007.

Вукашиновић Радојичић Зорица, *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.

Дамјановић Јасмина, Едмонд Милетић, др Hans-Achim Roll, Штефка Кораде Пург, *Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима*, Диал, Београд, 2006.

Закон о државним службеницима, Сл. гласник РС бр. 79/05 са каснијим изменама и допунама

Закон о радним односима у државним органима, Сл. гласник РС бр. 48/91 са каснијим изменама и допунама

Миленковић Дејан, *Јавна управа – одабране теме*, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду, Чигоја штампа, Београд, 2013

Подаци Службе Владе за управљање кадровима добијени су по Захтеву за приступ информацијама од јавног значаја 2. 9. 2016. године.

Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, Сл. гласник РС бр. 64/06 са каснијим изменама и допунама

Стратегија реформе јавне управе Републике Србије за период 2015-2017, Сл. гласник РС бр. 9/14 , 42/14 исправка

Уредба о оцењивању запослених у државним органима, Сл. гласник РС бр. 80/92 са каснијим изменама и допунама

Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Сл. гласник РС бр. 117/05 са каснијим изменама и допунама

Чупић Чедомир, *Политика и одговорност*, Удружење за политичке науке Србије, Чигоја штампа, Београд, 2010.

Tamara Tankosic

EVALUATION SYSTEM OF CIVIL
SERVANTS IN SERBIA AND
ITS IMPACT ON CAREER AND
STATE ADMINISTRATION
PROFESSIONALIZATION

Resume

Modern and an effective public administration, in service of its citizens is the strategic orientation of the Republic of Serbia. The professionalisation, de-politicization, rationalization, modernization of the state administration depends on a variety of activities. One of them is evaluation of civil servants. The aim of this paper is, first of all, to point out that the current rating system in Serbia after a decade of application, is almost a senseless. One of the main problems that arises in the evaluation of civil servants is reflected in the lack of precise criteria and setting of general work objectives, unrealistic, non-measurable, which are mostly copied from job descriptions jobs. Thus allowing an assessment of which may depend on the progression or regression, is conditioned by subjectivity immediate supervisor or the grader.

Key words: state administration, civil servants, evaluation, merit system

* Овај рад је примљен 21. 08. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. 08. 2016. године.