

Projekat
„Transparentno do posla“

Analiza pravnog i institucionalnog okvira u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru

Jelena Jerinić

Palgo centar/Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Mart 2015, Beograd



Projekat finansira Evropska unija u okviru
programa „Podrška civilnom društvu“

Projekat
„Transparentno do posla“

Sadržaj:

1. Uvod.....	1
2. Analiza domaćeg pravnog i institucionalnog okvira.....	2
2.1. Pravni okvir	3
2.1.1. Pravni režim ZDS.....	5
2.1.2. Odstupanja od režima ZDS.....	9
2.1.3. Zapošljavanje u državnim agencijama i javnim i državnim preduzećima.....	10
2.1.4. Zapošljavanje u JLS.....	14
2.2. Institucionalni okvir	15
2.3. Preliminarni zaključci analize domaćeg pravnog i institucionalnog okvira	19
3. Uporedna analiza sistema zapošljavanja u javnom sektoru u odabranim zemljama.....	26
3.1. Uvodne napomene.....	26
3.5. Faze u postupku odabira kandidata.....	34
3.7. Posebni režimi zapošljavanja	35
Literatura.....	38



Projekat
„Transparentno do posla“

1. Uvod

Ova analiza izrađena je u okviru projekta *Transparentno do posla (Towards Transparency in Staff Recruitment)* koji uz podršku Evropske unije zajedno realizuju Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), PALGO centar i Balkanska istraživačka mreža (BIRN). Cilj analize je da pruži uvid u pravni i institucionalni okvir za zapošljavanje u javnom sektoru, kao i da predstavi osnovne karakteristike ovakvih sistema u nekoliko odabranih država Evropske unije. U tom smislu je i podeljena na dva osnovna dela – *analizu domaćeg okvira* (odjeljak 2) i *predstavljanje odabranih uporednopravnih rešenja* (odjeljak 3). Zajedno sa rezultatima istraživanja prakse zapošljavanja u odabranim organizacijama javnog sektora¹ trebalo bi da posluži kao osnov za formulisanje preporuka za unapređenje propisa i prakse zapošljavanja u javnom sektoru u Srbiji.

Dokumentacionu osnovu za analizu predstavljaju pre svega važeći propisi koji uređuju ovu oblast u Srbiji, ali i zemalja odabranih za uporednopravnu analizu, zvanični dokumenti i izveštaji relevantnih državnih organa i ranije objavljene analize i studije na ovu temu, posebno u drugom delu analize. Analiza je izrađena u periodu decembar 2014. godine – februar 2015. godine.

1

¹ Istraživanje obuhvata analizu procedura zapošljavanja u nekoliko različitih ciljnih grupa: (1) pet ministarstava Vlade Republike Srbije (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja); (2) javna preduzeća (RTB Bor, Srbijagas, Aerodrom Nikola Tesla, Dunav osiguranje i Železnice Srbije), (3) agencije (SIEPA, RATEL, Agencija za privatizaciju, Agencija za licenciranje stečajnih upravnika, Agencija za osiguranje depozita) i (4) lokalne samouprave (Beograd, Niš, Novi Sad, Kragujevac, Valjevo, Jagodina, Čačak, Zaječar, Vranje, Sombor). Svrha ovakvog istraživanja je *prepoznavanje osnovnih problema u ovom sistemu, davanje seta preporuka za njegovo unapređenje i pružanje doprinosa naporima državnih organa za uspešnom reformom javnog sektora.*



Projekat
„Transparentno do posla“

2. Analiza domaćeg pravnog i institucionalnog okvira

Analiza domaćeg pravnog i institucionalnog okvira za zapošljavanje u javnom sektoru u Republici Srbiji zasnovana na važećim propisima, javnom dostupnim podacima i ranije objavljenim analizama koje se odnose na period od 2009. godine do trenutka izrade analize (praktično kraja 2014. godine) ima za cilj da predstavi trenutno stanje i identifikuje glavne nedostatke. Veći deo analize odnosi se na pravni okvir s obzirom na činjenicu da su trenutno različiti modaliteti zapošljavanja u različitim organizacijama javnog sektora upravo rezultat činjenice da je njihovo funkcionisanje (uključujući i status njihovih zaposlenih) uređeno različitim zakonima. Radi lakšeg praćenja teksta analize, posebno zbog raznolikosti modaliteta predviđenih različitim propisima, može biti korisno dati određene terminološke napomene.

- a. U ovoj analizi, *javni sektor* posmatra se kao celina državnih organa i različitih organizacija čiji je osnivač država, bez obzira na njihov organizacioni oblik;
- b. Generičkim terminima *organizacija javnog sektora* ili *organizacija u okviru javnog sektora* označavaju se raznovrsni organizacioni oblici koji uključuju državne organe, javne agencije, javna preduzeća i ustanove (koje se zajednički označavaju i terminom javne službe) i druge organizacije čiji je osnivač država (pre svega, privredna društva) kako bi se obuhvatile sve organizacije koje su odabrane za istraživanje u okviru ovog projekta [spisak tih organizacija dat je dalje, v. poglavlje 2.1.];
- c. Terminom *organi državne uprave* označavaju se isključivo organi koji se kao takvi predviđeni Zakonom o državnoj upravi² (nadalje i: ZDU), odnosno ministarstva, organi u sastavu ministarstava i posebne organizacije;
- d. Termin *državni organi* obuhvata organe predviđene Ustavom Republike Srbije (Glave 5 i 6), što su isključivo organi republičkog nivoa vlasti (Narodna skupština, Vlada, organi državne uprave, sudovi, Ustavni sud itd.);
- e. Pod *zapošljavanjem* ovde se podrazumeva zasnivanje radnog odnosa (na određeno ili neodređeno vreme), a ne i drugi oblici radnog angažovanja.

² Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014.



Projekat
„Transparentno do posla“

2.1. Pravni okvir

Organizacije javnog sektora obuhvaćene ovom analizom mogu se podeliti u četiri grupe:

- a. *ministarstva* (odnosno organi državne uprave)³;
- b. *državne agencije* (u širem smislu obuhvatajući i javne agencije i druge organizacije koje nose naziv agencija)⁴;
- c. *državna preduzeća* (preduzeća različitog statusa, uključujući i javna preduzeća i preduzeća drugog oblika čiji je osnivač država)⁵;
- d. *jedinice lokalne samouprave* (nadalje i: JLS)⁶.

Zapošljavanje u ova četiri tipa organizacija javnog sektora praktično je uređeno trima različitim zakonima. Zapošljavanje u ministarstvima, kao oblicima organa državne uprave, uređeno je Zakonom o državnim službenicima (nadalje i: ZDS)⁷. Na pitanja koja ZDS ne uređuje primenjuje se opšti režim Zakona o radu, s tim što ta pitanja uglavnom nisu predmet ove analize (npr. trajanje radnog

³ Ministarstvo zdravlja (nadalje i: MZ), Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu zaštitu (nadalje i: MRZBSZ), Ministarstvo unutrašnjih poslova (nadalje i: MUP), Ministarstvo spoljnih poslova (nadalje i: MSP), Ministarstvo odbrane (nadalje i: MO).

⁴ Agencija za privatizaciju (nadalje i: AP), Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza (nadalje i: SIEPA), Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (nadalje i: RATEL), Agencija za licenciranje stečajnih upravnika (nadalje i: ALSU), Agencija za osiguranje depozita (nadalje i: AOD).

⁵ RTB Bor, Železnice Srbije, Srbijagas, Aerodrom “Nikola Tesla”, Dunav osiguranje. Napomena: Rudarsko topioničarski basen Bor je jedno od četiri preduzeća (sva u statusu d.o.o.) u okviru RTB Bor Grupe.

⁶ Deset odabranih gradova: Beograd, Jagodina, Vranje, Zaječar, Niš, Kragujevac, Valjevo, Čačak, Sombor, Novi Sad. U domaćem sistemu lokalne samouprave, položaj gradova i opština je gotovo u potpunosti identičan, a u pogledu zapošljavanja u organima gradova i opština potpuno identičan. Stoga je u daljem tekstu analize ova grupa organizacija često označena zajedničkim nazivom *jedinice lokalne samouprave* (JLS).

⁷ *Službeni glasnik RS*, br.79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.



Projekat

„Transparentno do posla“

vremena, godišnji odmori i sl.), pa se na odredbe Zakona o radu u tom kontekstu nećemo osvrnati. Za određene grupe zaposlenih, odnosno zaposlene u određenim vrstama organa, ZDS dozvoljava odstupanja koja je moguće predvideti posebnim zakonima ili podzakonskim aktima. Položaj zaposlenih u javnim agencijama i državnim i javnim preduzećima je u najvećoj meri uređen Zakonom o radu (nadalje i: ZR)⁸. Konačno, položaj zaposlenih u lokalnoj samoupravi uređen je Zakonom o radnim odnosima u državnim organima (nadalje i: ZRODO), uz shodnu primenu određenih odredaba Zakona o radu, kao opšteg zakona⁹.

Dakle, praktično je moguće razlikovati četiri tipa pravnog režima koji se primenjuju na zapošljavanje u organizacijama javnog sektora:

- a. Organizacije na koje se u potpunosti primenjuje ZDS – dva od pet odabranih ministarstava (MZ¹⁰ i MRZBSZ);
- b. Organizacije na koje se primenjuje ZDS uz izuzetke predviđene drugim propisima (posebnim zakonima ili podzakonskim propisima, najčešće uredbama) – MUP, MSP i MO;
- c. Organizacije na koje se primenjuje ZR – državne agencije (različitih oblika), državna i javna preduzeća;
- d. JLS na koje se primenjuju ZRODO i ZR.

⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014.

Zakon o javnim agencijama (*Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 81/2005 – ispr.) predviđa da se na prava, obaveze, odgovornosti i zaradedirektora i zaposlenih u javnoj agenciji primenjuju opšti propisi o radu, ako tim ili posebnim zakonom nije drugačije predviđeno. Propisi o državnoj upravi se primenjuju u pogledu zakonitosti, stručnosti, političke neutralnosti, nepristrasnosti, upotrebe službenog jezika i pisma, stručne spreme i osposobljenosti zaposlenih koji rade na poverenim poslovima državne uprave i u pogledu kancelarijskog poslovanja. V. čl. 7. Zakona o javnim agencijama.

⁹ *Službeni glasnik RS*, br. 48/1991, 66/1991, 44/1998, 49/1999, 34/2001, 39/2002, 49/2005 - odluka USRS, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 23/2013 - odluka US.

¹⁰ Napomena: Analiza obuhvata samo status zaposlenih u Ministarstvu zdravlja, ne i u ustanovama zdravstvene zaštite, na koje se primenjuju propisi o javnim službama.



Projekat
„Transparentno do posla“

2.1.1. Pravni režim ZDS

Režim predviđen ZDS primenjuje se na državne službenike, a ovim zakonom su oni definisani kao *lica čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština* (što je i u ZDS i u ovoj analizi označeno kao državni organi) *ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova*. Pored državnih službenika, u državnim organima rade i druga lica koja nemaju takav status, pa se na njih ne primenjuje poseban pravni režim ZDS, odnosno oni nisu deo službeničkog sistema. Sa jedne strane, to su funkcioneri koji na funkciju dolaze izborom ili postavljenjem (npr. članovi Vlade, poslanici, sudije, javni tužioci, zaštitnik građana i druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada), a sa druge tzv. nameštenici koji u državnim organima obavljaju prateće pomoćno-tehničke poslove. Na radnopravni status nameštenika primenjuje se ZR, dok je položaj funkcionera uređen posebnim propisima kojima je uređen njihov izbor ili postavljenje i mandat¹¹.

Službenički sistem čije su osnove utvrđene ZDS osmišljen je tako da spada u krug modernih sistema zasnovanih na tzv. *merit* principu (principu zasluga). Takođe, u pogledu mogućnosti zapošljavanja, on spada u red kombinovanih sistema, u kom se napredovanje odvija prvo u zatvorenom sistemu (u krugu onih koji već rade u upravi), a zatim i primenom otvorenog sistema napredovanja što omogućava i licima iz privatnog sektora da pod istim uslovima stupe na službenička radna mesta¹².

ZDS predviđa dve vrste (grupe) državnih službenika: *državne službenike na položaju i izvršioce* i za njih predviđa različite načine zapošljavanja, odnosno stupanja na položaj. *Državni službenici na položaju* su oni koji u državnim organima imaju ovlašćenja

¹¹ V. član 2. ZDS.

¹² V. npr. Milosavljević, B., 2010, Upravno pravo, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, JP Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd, str. 133-134.



Projekat

„Transparentno do posla“

rukovodilaca. U okviru organa državne uprave Vlada na period od pet godina postavlja: pomoćnike ministara, sekretare ministarstava¹³, direktore i pomoćnike direktora organa uprave u sastavu ministarstava (uprava, inspektorata i direkcije), direktora, zamenika direktora i pomoćnike direktora posebnih organizacija (sekretarijata, zavoda i organizacija drugačijeg naziva) i načelnike okruga. Takođe, i u drugim državnim organima (npr. službama Vlade, sudovima, tužilaštvima, sudovima i sl.) postoje takvi položaji, ali detaljnije bavljenje njima izlazi iz okvira ove analize. Sa druge strane, izvršilačka radna mesta su sva ostala radna mesta u državnim organima na kojima se obavljaju poslovi iz delokruga tih organa (dakle, izuzimajući pomoćno-tehnička radna mesta nameštenika). Sva ta radna mesta razvrstana su po zvanjima, u zavisnosti od složenosti poslova i potrebnih uslova.

ZDS predviđa određeni krug opštih uslova za zapošljavanje državnih službenika (u okviru obe grupe) koji su isti za sva radna mesta i odnose se na punoletstvo, državljanstvo i stručnu spremu (za odgovarajuću grupu zvanja državnih službenika), raniju osuđivanost, odnosno raniji prestanak radnog odnosa zbog težih povreda radnih dužnosti¹⁴. Pored toga, za određene vrste radnih mesta propisani su posebni uslovi. Na primer, za položaje je to završen fakultet i najmanje devet godina radnog iskustva u struci, a za službenike u organima državne uprave to je položen državni stručni ispit¹⁵. Službenici koji donose rešenja u upravnom postupku moraju imati visoku stručnu spremu¹⁶, a isto važi i za one koji obavljaju inspeksijske poslove. Posebnim zakonima (koji uređuju određenu oblast) mogu se propisati

¹³ Sekretare ministarstava ne treba mešati sa državnim sekretarima koji su deo tzv. političke strukture ministarstava i Vlada ih postavlja na predlog ministra. Oni nemaju status državnih službenika i u ministarstvu ostaju dok traje mandat ministra. Sa druge strane, sekretari ministarstava su državni službenici u rangu pomoćnika ministara koji rukovode posebnim organizacionim jedinicama ministarstava koje se bave kadrovskim, finansijskim, informatičkim i sličnim poslovima, često nazvanim sekretarijat ministarstva.

¹⁴ Član 45. ZDS.

¹⁵ Član 45. st. 2 i član 100. ZDS.

¹⁶ Član 84. ZDU. Ovim zakonom predviđeno je da zaposleni sa višom stručnom spremom (ne samo u organima državne uprave, već i pokrajinskim i lokalnim organima uprave i imaojima javnih ovlašćenja) mogu da vode upravni postupak i donose rešenja najduže pet godina od njegovog stupanja na snagu, što je isteklo 2010. godine (čl. 92), dok je poslednjim izmenama iz 2014. godine predviđeno da je za ove poslove potrebno okončano visoko obrazovanje u trogodišnjem trajanju, odnosno sa 180 ESPB bodova.



Projekat

„Transparentno do posla“

drugačiji posebni uslovi u pogledu stručne spreme, posebnih znanja i sl. Pored toga, ZDS predviđa različit postupak za zapošljavanje državnih službenika na položaju i izvršilaca.

Položaji se popunjavaju na osnovu internog ili javnog konkursa ili bez konkursa kod ponovnog postavljenja zbog isteka vremena na koje je službenik bio postavljen. Kada se radi o položajima na koje postavlja Vlada (koji spadaju u okvir u ove analize), prvo se raspisuje interni konkurs na kom mogu da učestvuju samo državni službenici iz organa državne uprave i službi Vlade. Ako interni konkurs ne uspe raspisuje se javni konkurs na kome mogu učestvovati sva lica koja ispunjavaju uslove. Obe vrste konkursa sprovodi konkursna komisija koju imenuje Visoki službenički savet (nadalje i: VSS)¹⁷. Komisija vrši odabir kandidata i sastavlja listu od najviše tri kandidata koji najbolje ispunjavaju predviđene uslove i dostavlja je rukovodiocu organa koji Vladi predlaže kandidata za postavljenje na položaj. Protiv rešenja Vlade o postavljenju nije dopuštena žalba, ali se može voditi upravni spor. Način sprovođenja konkursa, i za položaje i za izvršilačka radna mesta, detaljnije je uređen uredbom Vlade¹⁸.

Dopunama ZDS iz 2014. godine¹⁹ predviđena je mogućnost postavljenja vršioca dužnosti državnog službenika na položaju bez konkursa, internog ili javnog, na šest meseci. Na taj način se može postaviti lice koje ispunjava uslove za rad predviđene za taj položaj. Takav status može se produžiti za još tri meseca, ako se u prvobitnom periodu od šest meseci ne izvrši postavljenje na osnovu konkursa. Prema nekim informacijama, do ove izmene ZDS, u periodu od 2011. do početka 2013. godine značajan broj postavljenja na položaje izvršen je bez konkursa, pozivanjem na odredbu ZDS koja je trebala da prestane da važi krajem 2010. godine²⁰.

7

¹⁷ Više o VSS u delu 2.2. o institucionalnom okviru.

¹⁸ Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima (*Službeni glasnik RS*, br. 41/2007, 109/2009).

¹⁹ Sadašnji član 67a. ZDS (*Službeni glasnik RS*, br. 99/2014).

²⁰ Podaci organizacije Transparentnost Srbija. V. npr. [http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:422115-Samo-12-sluzbenika-stiglo-po-konkursu\(7.2.2015.\)](http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:422115-Samo-12-sluzbenika-stiglo-po-konkursu(7.2.2015.)). Naime, članom 57. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 104/2009) predviđeno je da do postavljenja državnih službenika na položaje, postavljena i imenovana lica u državnim organima nastavljaju sa radom do okončanja postupka za popunjavanje položaja, s tim što im dužnost u svakom slučaju prestaje 31. decembra 2010. godine.



Projekat

„Transparentno do posla“

Zapošljavanje na izvršilačka radna mesta u organima državne uprave i službama Vlade ima nešto više modaliteta, ali je u osnovi i ono zasnovano na principima internog i javnog konkursa²¹. Pre svega, izvršilačka radna mesta se mogu popuniti premeštajem iz istog organa ili preuzimanjem iz drugog državnog organa²². Treba imati u vidu da je preuzimanje moguće samo iz državnih organa (videti terminološke napomene u drugom poslavlju), odnosno organa sa republičkog nivoa vlasti, što isključuje npr. zaposlene u pokrajinskim ili organima lokalne samouprave i drugim organizacijama javnog sektora, između ostalog i zbog toga što se na njihov radnopravni status primenjuju drugi propisi, odnosno što su oni sa namerom izostavljeni iz službeničkog sistema uspostavljenog ZDS. Ako mesto nije moguće popuniti premeštajem ili preuzimanjem, sprovodi se interni konkurs, a zatim obavezni javni konkurs. Obe vrste konkursa sprovodi konkursna komisija koju imenuje rukovodilac organa, sa obaveznim jednim članom iz Službe za upravljanje kadrovima (nadalje i: SUK)²³. Komisija sastavlja spisak kandidata koji ispunjavaju uslove i sprovodi selekciju putem pismene provere, usmenog razgovora i drugim metodama, pa na kraju sačinjava listu za izbor. Na internom konkursu učestvuju samo državni službenici koji rade u organima državne uprave i službama Vlade, a u slučaju uspešnosti konkursa donosi se rešenje o premeštaju državnog službenika. Javni konkurs se oglašava u *Službenom glasniku Republike Srbije* i u nekom od dnevnih javnih glasila koje izlazi u celoj teritoriji Srbije. Svi interni i javni konkursi, kako za položaje, tako i za izvršilačka radna mesta objavljuju se na veb-sajtu SUK²⁴. Sa liste koju sačini konkursna komisija rukovodilac organa bira kandidata i donosi rešenje o prijemu u radni odnos. Rešenje se dostavlja svim učesnicima konkursa i oni mogu da izjave žalbu na njega u roku od osam dana.

Po pravilu, izvršioci zasnivaju radni odnos na neodređeno vreme. Izuzetno, u zakonom predviđenim slučajevima, moguće je zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme (zamena odsutnog službenika, privremeno povećanje obima posla, na radnom mestu u kabinetu

O tome i: Zaključak Vlade Republike Srbije o načinima okončanja javnih konkursa za popunjavanje položaja u državnoj upravi iz 2007. godine (<http://suk.gov.rs/dotAsset/11767.pdf>, 8.2.2015).

²¹ Za detaljan grafički prikaz ovog postupka v. Čamilović, S., 2007, Priručnik za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u organima državne uprave i službama Vlade, Dial, Beograd, str. 9-11. <http://suk.gov.rs/dotAsset/7314.pdf> (poslednji put preuzeto 19.3.15.)

²² Član 45. ZDS.

²³ Detaljnije o SUK u delu 2.2. o institucionalnom okviru

²⁴ <http://suk.gov.rs/sr/zaposljavanje/konkursi.dot> (7.2.2015.)



Projekat finansira Evropska unija u okviru
programa „Podrška civilnom društvu“

Projekat

„Transparentno do posla“

ministra i radi obuke pripravnika)²⁵. Takav radni odnos zasniva se bez konkursa, osim u slučaju pripravnika za koje je obavezan javni konkurs, a samo u tom slučaju može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme. Lica koja prvi put stupaju u državnu službu na izvršilačkim radnim mestima, a nisu pripravnici ili ne rade u kabinetu obavezno podležu probnom radu koji za radni odnos na neodređeno vreme traje šest meseci.

2.1.2. Odstupanja od režima ZDS

Pod pretpostavkom da radni odnosi u određenim državnim organima mogu imati dodatne specifičnosti, ZDS ostavlja mogućnost odstupanja od opšteg režima, odnosno da se prava i dužnosti službenika u tim organima uredi drugačije. To su npr. vojska, policija, carinski ili poreski organi. Među organizacijama koje su odabrane za ovo istraživanje to su MUP, MSP i MO.

Tako, u pogledu zapošljavanja, Zakon o policiji sadrži posebne odredbe o uslovima i načinu zasnivanja radnog odnosa²⁶. Posebni uslovi za prijem u radni odnos u MUP su: prebivalište u Republici Srbiji, najmanje srednje obrazovanje, posebni uslovi predviđeni za radna mesta policijskih službenika (službenika u okviru MUP koji obavljaju policijske poslove), nepostojanje bezbednosnih smetnji (tzv. bezbednosna provera), kao i strožiji uslovi u pogledu neosuđivanosti. Radni odnos u MUP zasniva se putem konkursa ili preuzimanjem iz drugog organa. Za prijem policijskih službenika nije obavezan konkurs, a Vlada uredbom može utvrditi i druga radna mesta u MUP koja se popunjavaju bez objavljivanja konkursa.

U MSP, u skladu sa Zakonom o spoljnim poslovima, pored državnih službenika na položaju, izvršilaca i nameštenika, predviđene su i kategorije funkcionera (u koje spadaju: državni sekretar, šef stalne diplomatske misije – ambasador, ambasador na nerezidencijalnoj

²⁵ Član 63. ZDS.

²⁶ V. čl. 110-115. (*Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 63/2009 (US), 92/2011).



Projekat

„Transparentno do posla“

osnovi i generalni konzul) i diplomata (službenika na diplomatskim i konzularnim poslovima). Zakonom o spoljnim poslovima su predviđeni posebni uslovi za diplomatska radna mesta, odnosno uređen premeštaj u diplomatsko-konzularno predstavništvo zaposlenih u MSP što se po pravilu vrši na period do četiri godine²⁷.

Konačno, Zakon o odbrani pravi razliku između državnih službenika i nameštenika i profesionalnih vojnih lica koja su raspoređena u MO²⁸. Radni odnos u MO može zasnovati lice koje pored opštih uslova ispunjava i posebne uslove propisane za profesionalna vojna lica koje predviđa ministar odbrane. Profesionalno vojno lice kome je prestala služba u Vojski Srbije po potrebi službe, neposrednim prijemom može se primiti u MO u svojstvu državnog službenika, odnosno nameštenika na upražnjeno radno mesto. Za zapošljavanje u MO su relevantne i dve uredbe – jedna o prijemu u službu u Vojsku Srbije i MO bez javnog konkursa i druga o prijemu u profesionalnu vojnu službu²⁹. Prvom uredbom predviđene su situacije u kojima se profesionalna vojna lica i vojni službenici i nameštenici mogu primiti na upražnjeno radno mesto u MO, bez javnog konkursa³⁰.

2.1.3. Zapošljavanje u državnim agencijama i javnim i državnim preduzećima

Među organizacijama koje nose naziv agencija najveća raznolikost u pogledu organizacionih oblika, odnosno propisa koji se primenjuju na njihovu organizaciju i delovanje. Pre svega, to su javne agencije, osnovane u skladu sa Zakonom o javnim agencijama (nadalje i: ZJA)³¹.

²⁷ Zakon o spoljnim poslovima (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 126/2007 (ispravka), 41/2009. Članovi 31-45 itd. sadrži posebne odredbe o radnim odnosima u MSP.

²⁸ Član 108. i 110. (*Službeni glasnik RS*, br. 116/2007, 88/2009, 88/2009, 104/2009, 10/2015).

²⁹ Uredba o prijemu na službu u Vojsku Srbije i Ministarstvo odbrane bez javnog konkursa (*Službeni glasnik RS*, br.3/2009) i Uredba o prijemu u profesionalnu vojnu službu (*Službeni glasnik RS*, br.112/2008, 34/2010).

³⁰ Član 6. Uredbe.

³¹ *Službeni glasnik RS*, br. 18/2005, 81/2005.



Projekat

„Transparentno do posla“

U okviru uzorka to su SIEPA, ALSU i AOD. Na rad ovih agencija pored ZJA, kao opšteg zakona, primenjuju se i posebni zakoni kojima je predviđeno njihovo osnivanje³². ZJA predviđa da se na prava, obaveze, odgovornosti i zarade zaposlenih u javnoj agenciji primenjuju opšti propisi o radu (dakle, ZR), ako ZJA ili posebnim zakonom nije nešto drugo određeno (a u posebnim zakonima za navedene tri agencije to nije slučaj). Takođe, ovaj zakon uređuje postupak imenovanja direktora javne agencije na osnovu javnog konkursa³³.

Za razliku od prethodne tri agencije, Zakonom o Agenciji za privatizaciju predviđeno je da ona posluje u skladu sa propisima o javnim službama i to bez navođenja na koju vrstu javne službe se tačno misli, s obzirom na to da termin javne službe po našim propisima obuhvata javna preduzeća, koja se osnivaju u profitnim ili komercijalnim delatnostima i ustanove koje postoje u tzv. društvenim delatnostima³⁴. Zakonom o javnim službama (inače iz 1991. godine) predviđeno je da se na osnivanje, organizaciju i rad ustanove, shodno primenjuju propisi koji se odnose na preduzeća, ako zakonom nije drukčije određeno. To bi značilo da se na radne odnose zaposlenih u Agenciji primenjuje ZR³⁵. Kao jedno od objašnjenja ovakvog izbora u Zakonu o Agenciji za privatizaciju može se uzeti činjenica da je to bila jedna od prvih agencija osnovanih u Srbiji, u vreme kada još uvek nisu važili sadašnji ZDU, ZDS ili ZJA. Sa druge strane, nije jasno zbog čega nakon toga nije promenjen status ove agencije, kao što je to učinjeno sa nekim drugim agencijama (npr. SIEPA je pre usvajanja važećeg Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju iz 2009. godine, kada je postala javna agencija, imala status posebne organizacije).

³² Osnivanje određene javne agencije uvek je predviđeno zakonom – ili zakonom koji uređuje određenu oblast (npr. SIEPA – Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, 36/2011, 88/2011) ili zakonom o agenciji (npr. Zakon o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika, *Službeni glasnik RS*, br. 84/2004, 104/2009 ili Zakon o Agenciji za osiguranje depozita, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2005, 116/2008, 91/2010). Početkom 2015. godine usvojen je novi Zakon o Agenciji za osiguranje depozita (*Službeni glasnik RS*, br. 14/2005) koji stupa na snagu 1. aprila 2015. godine (te ostaje izvan perioda koji pokriva istraživanje) kojim su zadržana ista rešenja u pogledu primene ZR.

³³ V. čl. 7. st. 2 i čl. 24-29. ZJA.

³⁴ V. član 2. Zakona o Agenciji za privatizaciju (*Službeni glasnik RS*, br. 38/2001, 135/2004, 30/2010, 115/2014).

³⁵ V. član 12. Zakona o javnim službama (*Službeni glasnik RS*, br. 42/1991, 71/1994, 79/2005, 83/2014).



Projekat
„Transparentno do posla“

Konačno, među odabranim agencijama, donekle specifičan status ima Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL) koja je Zakonom o elektronskim komunikacijama određena kao “nezavisna regulatorna organizacija”, što je kategorija koja se sreće još samo u jednom propisu koji je trenutno na snazi – Zakonu o elektronskim medijima³⁶ koji Regulatorno telo za elektronske medije naziva “samostalnom nezavisnom regulatornom organizacijom”. Međutim, za razliku od RATEL-a, naprava i dužnost zaposlenih stručnoj službi Regulatornog tela primenjuje se ZDS³⁷. Zakon o elektronskim komunikacijama predviđa da RATEL posluje u skladu sa ZJA, a da se direktor Agencije bira na javnom konkursu.

Treba napomenuti da pored ovih agencija postoje i agencije koje predstavljaju organe državne uprave i to kao posebne organizacije (što ZDU dozvoljava, kakve su na primer Bezbednosno-informativna agencija ili Republička agencija za mirno rešavanje radnih sporova³⁸), ali i kao organi u sastavu ministarstava (što izlazi van okvira predviđenog ZDU, kakve su Agencija za zaštitu životne sredine, organ u sastavu Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine ili Vojnobezbednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija, u sastavu Ministarstva odbrane)³⁹. Na ovakve agencije, odnosno njihove zaposlene, prirodno, primenjuje se ZDS.

Dakle, na ovaj ili onaj način različite organizacije koje nose naziv agencija (a ovde ih možemo nazvati državnim agencijama) u najvećem broju slučajeva na status svojih zaposlenih, pa time i njihovo zapošljavanje primenjuju opšti ZR, iako su barem po prirodi posla koji obavljaju njihovi zaposleni mnogo bliži državnim službenicima nego zaposlenima u privatnom sektoru. Teško je, bez zvaničnih dokumenata na tu temu⁴⁰, pretpostaviti šta je bila motivacija za takvo izuzimanje, osim možda želje da se upravo zapošljavanje u tim organizacijama oslobodi postupka predviđenog ZDS ili drugih propisa koji tangiraju državne službenike, kao što su npr. propisi o

³⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 83/2014.

³⁷ V. član 5. Zakona o elektronskim medijima.

³⁸ Član 7. Zakona o mirnom rešavanju radnih sporova (*Službeni glasnik RS*, br. 125/2004, 104/2009).

³⁹ Članovi 5. i 12. Zakona o ministarstvima (*Službeni glasnik RS*, br. 44/2014). ZDU, naime, predviđa da organi u sastavu mogu biti uprave, inspektorati i direkcije i ne ostavlja mogućnost obrazovanja organa sa drugačijim nazivom (v. čl. 29. ZDU).

⁴⁰ U toku izrade ove analize, autorka nije imala uvid u obrazloženja zakona koji su ovde analizirani, s obzirom na to da su obrazloženja zakona javno dostupna (na internetu) samo dok se, kao predlozi zakona, nalaze u proceduri Narodne skupštine, ali ne i nakon toga.



Projekat

„Transparentno do posla“

platama. Sa druge strane, zapošljavanje u javnim agencijama je na posredan način pod kontrolom Vlade, s obzirom da javne agencije podležu ograničenjima broja zaposlenih u republičkoj administraciji u skladu sa Zakonom o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u republičkoj administraciji, a njihove sistematizacije radnih mesta moraju biti u skladu sa odgovarajućim aktima Vlade⁴¹.

Među odabranim preduzećima, samo jedno ima status javnog preduzeća (Srbijagas), dok su ostala četiri osnovana kao neki oblik privrednog društva (društva sa ograničenom odgovornošću ili akcionarska društva), pa ih možemo nazvati državnim preduzećima (kao preduzeća koja je osnovala i čiji je vlasnik, delimični ili potpuni, država). Samo javna preduzeća podležu posebnom pravnom režimu predviđenom Zakonom o javnim preduzećima, dok se na ostale primenjuje Zakon o privrednim društvima i samim tim ZR. Međutim, i prema Zakonu o javnim preduzećima, na zaposlene u njima primenjuje se ZR, a Zakon o javnim preduzećima uređuje izbor izvršnih direktora od strane Nadzornog odbora javnog preduzeća i izbor direktora javnog preduzeća od strane Vlade (odnosno autonomne pokrajine ili JLS) na osnovu javnog konkursa. Izvršni direktori su zaposleni u javnim preduzećima⁴².

Kada je u pitanju zapošljavanje, ZR uređuje zasnivanje radnog odnosa u delu II. (članovi 24-47) i ne predviđa nikakve posebne uslove za poslodavca u pogledu načina sprovođenja postupka zapošljavanja (npr. raspisivanje konkursa ili oglašavanje na neki način), niti predviđa bilo kakve posebnosti kada se zapošljavanje dešava u organizacijama javnog sektora. Radni odnos se u skladu sa ZR zasniva ugovorom o radu koji potpisuju poslodavac i zaposleni, za razliku od državnih službenika čiji se radni odnos zasniva rešenjem. ZR zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu, uključujući lica koja traže zaposlenje, odnosno diskriminaciju u odnosu na uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla⁴³.

⁴¹ Službeni glasnik RS, br.104/2009.

⁴² V. čl. 20, 22-23 i 29-34. Zakona o javnim preduzećima (Službeni glasnik RS, br. 19/2012, 116/2013 (autentično tumačenje), 44/2014).

⁴³ V. čl. 18. i 20. ZR.



Projekat
„Transparentno do posla“

2.1.4. Zapošljavanje u JLS

Kao što je već rečeno, na zaposlene u organima JLS primenjuje se višestruko prevaziđeni ZRODU koji ni prilikom svog donošenja početkom 1990-ih godina nije bio namenjen ovoj grupi zaposlenih, već je njegova shodna primena na njih zamišljena kao privremeno rešenje. U međuvremenu izmenjeni su propisi o službenicima na republičkom nivou, dok su zaposleni na lokalnom i pokrajinskom nivou ostali bez takvog propisa. Više godina govori se o neophodnosti za usvajanje takvog zakona, a najnoviji nacrt je već nekoliko meseci u Vladinoj proceduri⁴⁴.

ZRODO sadrži mali broj odredaba koji se odnose na zapošljavanje, odnosno prijem u radni odnos (prema terminologiji ovog zakona)⁴⁵. To su odredbe o uslovima za prijem koji su slični uslovima koje predviđa ZDS, uz dodatak “opšte zdravstvene sposobnosti”, zatim o probnom radu i načinu prijema u radni odnos. Prijem u radni odnos je moguć na osnovu: akta o izboru odnosno postavljenju na funkciju (za funkcionere koji zasnivaju radni odnos u JLS), konačne odluke rukovodioca o izboru između prijavljenih kandidata ili sporazuma o preuzimanju zaposlenog. Kao što je napred rečeno [v.poglavlje 2.1.1.], preuzimanje nije moguće između republičkih i lokalnih organa vlasti, s obzirom na to da se na njihove zaposlene (službenike) sada primenjuju različiti propisi.

Radi prijema u radni odnos objavljuje se oglas, a odluku o izboru donosi rukovodilac (u slučaju uprave JLS, to je načelnik gradske/opštinske uprave) u roku od 15 dana od dana isteka roka za oglašavanje. Lice koje se prijavilo na oglas može podneti prigovor na odluku o izboru u roku od osam dana od prijema odluke o izboru. Posle donošenja konačne odluke o izboru rukovodilac donosi rešenje o prijemu u radni odnos. Može se primetiti da su odredbe ZRODO o postupku selekcije i zasnivanja radnog odnosa u velikoj meri slične odredbama ZDS iako nisu toliko detaljne. Takođe, ovaj zakon ne razlikuje grupe zaposlenih (na rukovodećim i izvršilačkim radnim

⁴⁴ Nacrt zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, dostupan na veb-sajtu resornog ministarstva - <http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt%20Zakona%20o%20zaposlenima%20u%20AP%20i%20JLS.pdf> (7.2.2015.)

⁴⁵ Članovi 6-10. ZRODO.



Projekat

„Transparentno do posla“

mestima), pa se za sve zaposlene u organima JLS primenjuju ista pravila. Ovaj zakon takođe predviđa mogućnost angažovanja pripravnika i volontera⁴⁶.

Pomenuti nacrt zakona predviđa uspostavljanje službeničkog sistema sličnog onom na državnom nivou. Razlikuje položaje i izvršilačka radna mesta, odnosno zapošljavanje na osnovu premeštaja, internog konkursa, preuzimanja ili javnog konkursa⁴⁷.

2.2. Institucionalni okvir

U ovom delu kratko su predstavljeni: tela koja sprovode postupak zapošljavanja u okviru odabranih organizacija i druga tela koja učestvuju u postupku odabira i zapošljavanja, kao i mehanizmi kontrole, odnosno nadzora nad postupcima odabira i zapošljavanja. Neka od ovih pitanja su već pomenuta u delu II.1.

U zavisnosti od pravnog režima koji se primenjuje na zapošljavanje u određenoj organizaciji, postupak odabira i zapošljavanja sprovodi ili samostalno rukovodilac organizacije ili to čini uz pomoć odgovarajuće konkursne komisije. Postojanje konkursne komisije predstavlja obavezu koju za interne i javne konkurse predviđa samo ZDS, dok ZR i ZRODO to ne čine, što naravno ne predstavlja prepreku za takvu praksu.

Za svrhe službeničkog sistema, ZDS predviđa jasan institucionalni okvir čiji cilj je da osigura, između ostalog, transparentnost postupaka i odgovarajuću pravnu zaštitu njihovih učesnika. Kao što je već opisano [v. poslednji deo poglavlja 2.1.1.] postupak izbora kandidata sprovodi odgovarajuća komisija, dok konačan izbor obavlja Vlada, odnosno rukovodilac organa. Ovde su date neke dodatne napomene u

⁴⁶ V. čl. 11. i 13. ZRODO.

⁴⁷ V. posebno čl. 83-84. Nacrta.



Projekat

„Transparentno do posla“

vezi sa organizovanjem i radom konkursnih komisija, ulogom SUK i VSS, kao i ulogom Vlade u postupcima odabira i zapošljavanja državnih službenika u organima državne uprave i službama Vlade.

Konkursne komisije imaju najmanje tri člana i imenuju se pre nego što se oglasi konkurs. Javni konkurs koji se sprovodi posle neuspelog internog konkursa, po pravilu, sprovodi konkursna komisija koja je sprovodila interni konkurs. Ako se popunjava izvršilačko radno mesto ili prima pripravnik, član ove konkursne komisije imenuje rešenjem rukovodilac organa, vodeći pri tome računa da jedan njen član bude državni službenik koji je pretpostavljen državnom službeniku na izvršilačkom radnom mestu koje se popunjava. Jedan od članova je obavezno državni službenik zaposlen u SUK koga rukovodiocu organa predlaže direktor SUK. Kada Vlada popunjava položaj članove konkursne komisije za svaki pojedinačni slučaj imenuje rešenjem VSS među svojim članovima i među stručnjacima za određenu oblast, od kojih jedan može biti državni službenik iz organa u kome se položaj popunjava, a za predsednika konkursne komisije uvek imenuje jednog od svojih članova. Pošto pregledaju prijave na konkurs, predsednik i ostali članovi konkursne komisije dužni su da daju pismene izjave o tome da li oni ili s njima povezana lica imaju interes vezan za sprovođenje konkursa. Član komisije kod koga postoji sukob interesa izuzima se iz konkursne komisije i umesto njega imenuje se novi. Za organe državne uprave i službe Vlade VSS određuje koja se lica smatraju povezanim sa predsednikom i drugim članom konkursne komisije⁴⁸. Iako je već rečeno, postupak izbora u kome učestvuje VSS odnosi se samo na situacije kada se sprovodi konkurs, a ne i na pomenute situacije u kojima to nije slučaj, uključujući i postavljenje v.d. državnog službenika na položaju.

Inače, SUK je služba Vlade osnovana 2005. godine za obavljanje stručnih poslova u vezi sa upravljanjem kadrovima u ministarstvima, posebnim organizacijama, službama Vlade i stručnim službama upravnih okruga. U vezi sa glavnom temom ove analize, SUK oglašava

⁴⁸ V. čl. 32-35. Uredbe o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima. Odluka VSS o povezanim licima s članom konkursne komisije (<http://suk.gov.rs/dotAsset/10272.zip>, 8.2.2015).



Projekat
„Transparentno do posla“

interne konkurse za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta i interne i javne konkurse za popunjavanje položaja u organima i stara se o pravilnom sprovođenju postupka⁴⁹.

VSS je samostalan organ čijih jedanaest članova imenuje Vlada na šest godina. Od toga se pet stručnjaka iz oblasti značajnih za rad državne uprave imenuje na predlog predsednika Vlade, a ostalih šest članova imenuju se među državnim službenicima koje na položaj postavlja Vlada, na predlog ministra nadležnog za poslove uprave. Osnovna uloga VSS je da propiše standarde o merilima i postupku selekcije kandidata za rad u državnoj upravi (njegovo delovanje je ograničeno na organe državne uprave i službe Vlade) i donese kodeks ponašanja državnih službenika, te doprinosi profesionalizaciji i depolitizaciji državne uprave⁵⁰. Kao što je već predstavljeno, VSS ima značajnu ulogu u sprovođenju konkursa za predlaganje kandidata za položaje, a obavlja i druge važne poslove kao što je npr. odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika koji rukovode organima uprave⁵¹.

Vlada, očigledno, ima značajnu ulogu u vezi sa zapošljavanjem državnih službenika, posebno kada je u pitanju postavljenje na položaj. U slučaju postavljenja službenika na položaj učesnici konkursa nemaju pravo žalbe, pošto odluku donosi Vlada kao jedan od najviših državnih organa, već se protiv te odluke može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom⁵². Sa druge strane, rešenje o popunjavanju izvršilačkog radnog mesta može biti predmet žalbe svih učesnika u postupku. O žalbi odlučuje Žalbena komisija Vlade. Žalbena komisija je samostalna u svom radu, radi u većima od tri člana i primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak. Dužna je da odluči o žalbi u roku od 30 dana od dana njenog prijema ako zakonom nije drukčije određeno, inače se smatra da je žalba odbijena⁵³. Takođe,

⁴⁹ Delokrug SUK uređen je članom 158. ZDS.

⁵⁰ V. Pravilnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta (<http://suk.gov.rs/dotAsset/12043.pdf>, 8.2.2015.) i Kodeks državnih službenika (<http://suk.gov.rs/dotAsset/6469.zip>, 8.2.2015.)

⁵¹ Delokrug VSS uređen je ZDS (v. npr. čl. 141. i 164.)

⁵² Žalbe protiv rešenja Vlade isključene su Zakonom o opštem upravnom postupku (v. čl. 214. st. 2), *Službeni list SRJ*, br. 33/1997, 31/2001, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010.

⁵³ Više o delokrugu i praksi Žalbene komisije Vlade, v. na veb-sajtu SUK - http://suk.gov.rs/sr/zalbena_komisija_vlade/delokrug_rada_zalbene_komisije.dot (8.2.2015.)



Projekat
„Transparentno do posla“

treba imati u vidu da Vlada ima ulogu i u imenovanju organa upravljanja i rukovođenja u organizacijama javnog sektora izvan državne uprave – javnim i državnim preduzećima, javnim agencijama čiji je osnivač i sl.

Sa druge strane, pravna zaštita obezbeđena ZR obuhvata mogućnost obraćanja inspekciji rada i pokretanje radnog spora pred sudom. ZRODO, kao što je rečeno [v. poglavlje 2.1.4.], kandidati koji su se prijavili na oglas mogu podneti prigovor na odluku o izboru u roku od osam dana, nakon čega se donosi konačna odluka. ZRODO ne predviđa posebno mogućnost vođenja sudskog postupka nakon donošenja te odluke, ali bi vođenje upravnog spora svakako bilo moguće u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima, budući da se radi o pojedinačnom aktu kojim se rešava o nečijem pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu u pogledu kog nije predviđena drugačija sudska zaštita⁵⁴.

Pošto se radi o organizacijama javnog sektora, one bi u segmentu zapošljavanja morale da podležu i drugim vrstama kontrole – inspeksijskom nadzoru (upravne inspekcije u slučaju organa državne uprave i JLS ili radne, u slučaju drugih organizacija), nadzoru Državne revizorske institucije⁵⁵, kao i obavezi da učine dostupnim informacije o broju zaposlenih i postupcima postavljenja i popunjavanja izvršilačkih radnih mesta⁵⁶.

⁵⁴ V. čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima (*Službeni glasnik RS*, br. 111/2009).

⁵⁵ Neke od organizacija odabranih za ovu analizu bile su predmet ispitivanja Državne revizorske institucije (DRI) – v. izveštaje na zvaničnom veb-sajtu DRI (<http://www.dri.rs/poslednji-revizorski-izvesta.html>, 9.2.2015.)

⁵⁶ O tome postoji određena praksa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti – V. npr. stav Poverenika o objavljivanju konkursne dokumentacije za izbor direktora kulturne ustanove (Broj: 011-00-691/2013-02 od 5.11.2013., <http://www.poverenik.rs/sr/2011-05-24-08-28-59.html>, 8.2.2015.)



Projekat
„Transparentno do posla“

2.3. Preliminarni zaključci analize domaćeg pravnog i institucionalnog okvira

Detaljniji i relevantniji zaključci biće definisani nakon kompletiranja istraživanja prakse zapošljavanja, jer će ono pružiti neophodan uvid u način na koji se principi iz propisa primenjuju u konkretnim životnim situacijama. Ipak, i na ovom mestu je moguće izvesti određene zaključke o glavnim karakteristikama važećeg okvira, pre svega o njegovim značajnijim nedostacima.

Prvi takav zaključak, koji se nameće čak i letimičnim pogledom na zakone koji uređuju zapošljavanje u odabranim organizacijama javnog sektora jeste raznovrsnost organizacionih oblika koja postoji među ovim organizacijama koje se u široj javnosti inače smatraju veoma sličnim zbog same činjenice da nose prefiks javni ili državni. Sama raznovrsnost oblika ne čudi, ali pažnju privlače razlike koje u statusnom smislu postoje između organizacija sa veoma sličnim delokrugom. Statusne razlike povlače za sobom i druge, u ovom slučaju značajne razlike u načinu zapošljavanja i radnopravnom statusu zaposlenih. Najslikovitiji primer za to su svakako agencije. Nekonzistentnost u pristupu ilustruje već navedeni primer RATELA i Regulatornog tela za elektronske medije, s obzirom da se radi o telima u istom statusu na koja se primenjuju različita pravila [v. poglavlje 2.1.3.], ali i drugi navedeni primeri. Ova raznolikost oblika i mnoštvo propisa kojima su oni uvedeni, sa jedne strane, i ograničeni dometi ove analize koja je pre svega fokusirana na odabrani uzorak, otežava ozbiljniju analizu ili evaluaciju sistema zapošljavanja u javnom sektoru. Stoga je ovaj tekst zato ostaje samo mali pokušaj da se na tu raznolikost ukaže.

Ostaju nejasni kriterijumi za izostavljanje određenih organizacija javnog sektora iz opšteg pravnog režima predviđenog za državne organe, u ovom slučaju režima ZDS. Kao što će biti prikazano u uporednom delu analize, razlikovanje radnopravnog režima određenih kategorija zaposlenih u javnom sektoru postoji gotovo u svim državama EU, ali za to postoje jasni i konzistentni kriterijumi. U našem sistemu, pored ZJA koji na generalan način isključuje javne agencije iz službeničkog sistema, postoji veliki broj sektorskih zakona kojima su osnivane pojedinačne organizacije u okviru javnog sektora koji, u odsustvu opštih kriterijuma, gotovo nasumično određuju različite



Projekat

„Transparentno do posla“

statuse tih organizacija, odnosno primenu ZDS ili ZR (a u većini slučajeva se čini da je to ZR). Ovu nekonzistentnost i raznolikost ilustruju i stavovi izneti u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji (nadalje i: SRJU), koja je nepostojanje konzistentne tipologije organizacionih oblika, pa čak i nepostojanje evidencije postojećih organa predstavila kao jedan od značajnijih nedostataka postojećeg sistema⁵⁷. Ujedno, neke od predviđenih aktivnosti na realizaciji Strategije upravo imaju za cilj da isprave ove nedostatke, ali njihova realizacija još uvek nije optočela.

Čini se, takođe, da mogućnost izuzimanja određenih organa državne uprave iz opšteg režima ZDS nije dovoljno jasno definisana, odnosno da su izostali jasniji i egzaktniji kriterijumi za izuzimanje određenih organa ili, bolje reći, za određene kategorije službenika u okviru tih organa. Dobra ilustracija za to je MUP [v. poglavlje 2.1.2.]. Odstupanja se, razumljivo, odnose na uslove za zapošljavanje u određenim organima, ali u velikom broju slučajeva i na mogućnost zapošljavanja bez javnog konkursa, za šta bi ipak bilopotrebno detaljnije objašnjenje, odnosno obrazloženje. Takođe, bilo bi dobro da mogućnost izuzimanja iz opšteg režima ostane u okvirima zakonskog uređivanja, s obzirom na to da je i Vladi omogućeno da to čini svojim aktima i to u vezi sa čitavim kategorijama zaposlenih.

Konačno, zabrinjavaju mogućnosti za izostavljanje uobičajene procedure zapošljavanja, posebno postavljenja na položaj i u ostalim organima državne uprave, posebno novouvedena mogućnost postavljenja vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju. Štaviše, njenim zakonskim uređenjem ova mogućnost je dobila karakter sistemskog rešenja. Iako je jasno da takvorenje svakako ima praktične vrednosti, trebalo bi razmotriti potrebu da se i u takvim situacijama sprovedu barem značajniji delovi postupka odabira državnih službenika na položaja, a to se pre svega odnosi na konsultovanje odgovarajućih stručnih tela, posebno VSS.

⁵⁷ Na primer u SRJU je navedeno da “nisu uvek razumljivi razlozi zbog kojih neke organizacije (npr. javne agencije) funkcionišu nezavisno od Vlade i poseduju znatan nivo samostalnosti, umesto da čine deo sistema državne uprave sa nižim nivoom organizacione samostalnosti, ili organ uprave u sastavu ministarstava. Takođe nije jasno zašto se smatraju ekonomičnijim i efikasnijim od drugih organizacionih oblika koji su prepoznati u sistemu javne uprave.” *Službeni glasnik RS*, br. 9/2014, 42/2014.



Projekat
„Transparentno do posla“

Organ/organizacija		Status	Propis	Glavne relevantne odredbe	Napomena
Ministarstvo	zdravlja	Organ državne uprave	Zakon o državnim službenicima (ZDS) + supsidijarno Zakon o radu (ZR)	ZDS: Glava Peta – Popunjavanje slobodnih radnih mesta (čl. 45- 75); U organima državne uprave – 3 vrste zaposlenih: nameštenici – na koje se primenjuje ZR, državni službenici (državni službenici na položaju (čl. 66- 75) – u organima državne uprave ih postavlja Vlada na pet godina na osnovu internog ili javnog konkursa (čl. 66) bez konkursa kod ponovnog postavljenja (čl. 67) ili kada se postavlja v.d. (čl. 67a – izmene iz 2014.!) i izvršioци (čl. 49-65) – zapošljavaju se na osnovu premeštaja, internog ili javnog konkursa.)	<i>Analiza će obuhvatiti samo zaposlene u Ministarstvu zdravlja, ne i u ustanovama zdravstvene zaštite.</i>
	za rad, zapošljavanje, boračku i socijalnu zaštitu				



Projekat
„Transparentno do posla“

	unutrašnjih poslova		ZDS – osim za kategorije izuzete od primene procedure javnog konkursa; Zakon o policiji (ZP) (čl. 110-115)	Član 112. ZP – način zasnivanja radnog odnosa: putem konkursa i preuzimanjem iz drugog državnog organa. Za policijske službenike (pojam definisan čl. 4) konkurs nije obavezan, kao ni za druga radna mesta u MUP koje Vlada odredi Uredbom.	
	spoljnih poslova		Zakon o spoljnim poslovima + supsidijarno ZDS	Članovi 31-45 itd. – Posebne odredbe o radnim odnosima u Ministarstvu	
	odbrane		Zakon o odbrani; ZDS; Uredba o prijemu na službu u Vojsku Srbije i Ministarstvo odbrane bez javnog konkursa; Uredba o prijemu u profesionalnu javnu službu;	Zakon o odbrani (čl. 108) pravi razliku između državnih službenika i nameštenika profesionalnih vojnih lica koja su raspoređena u Ministarstvo odbrane. Prvom uredbom (čl. 6) su predviđene situacije u kojima se profesionalna vojna lica i vojni službenici i nameštenici mogu primiti na upražnjeno radno mesto u Ministarstvu odbrane, bez javnog konkursa.	
Agencije	Agencija za privatizaciju	Javna služba	Zakon o Agenciji za privatizaciju; Zakon o javnim službama; ZR	Članom 2. Zakona o Agenciji za privatizaciju predviđeno je da ona posluje u skladu sa	



Projekat
„Transparentno do posla“

				propisima o javnim službama. Zakon o javnim službama (iz 1991!) – čl. 12: <i>Na osnivanje, organizaciju i rad ustanove, shodno se primenjuju propisi koji se odnose na preduzeća, ako zakonom nije drukčije određeno.</i> – što znači da se na radne odnose primenjuje ZR.	
	Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA)	Javna agencija	Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju (ZSP); Zakon o javnim agencijama (ZJA); ZR	ZSP (čl. 42) predviđa osnivanje Agencije i predviđa da se na njen rad primenjuje ZJA. ZJA (čl. 7. st. 2) predviđa da se na prava, obaveze, odgovornosti i zarade zaposlenih u javnoj agenciji primenjuju opšti propisi o radu, ako ZJA ili posebnim zakonom nije što drugo određeno. Čl. 24-29. je uređen postupak imenovanja direktora javne agencije na osnovu javnog konkursa.	<i>Osnivanje javne agencije se predviđa zakonom – ili zakonom koji uređuje određenu oblast (Siepa) ili zakonom o agenciji (pr. Zakon o APR).</i>
	Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (RATEL)	Nezavisna regulatorna organizacija	Zakon o elektronskim komunikacijama (ZEK); ZJA; ZR	ZEK (čl. 7. st. 3) predviđa da RATEL posluje u skladu sa ZJA. Direktor Agencija bira se na javnom konkursu koji raspisuje upravni odbor (koji se takođe bira na osnovu javnog konkursa) – v. čl. 13-14 i 18-19 ZEK	



Projekat
„Transparentno do posla“

	Agencija za licenciranje stečajnih upravnika	Javna agencija	Zakon o Agenciji za licenciranje stečajnih upravnika; ZJA; ZR	Kao za Siepu	
	Agencija za osiguranje depozita	Javna agencija	Zakon o agenciji za osiguranje depozita; ZJA; ZR	Kao za prethodne dve javne agencije	
Preduzeća	RTB Bor	Privredno društvo - d.o.o.	ZR	Na radne odnose u ovim, kao i ostala privredna društva (u čijem osnivanju nije učestvovala država) primenjuje se ZR.	<i>RTB Bor je jedno od četiri preduzeća (sva u statusu d.o.o.) u okviru RTB Bor Grupe.</i>
	Železnice Srbije	Privredno društvo - akcionarsko društvo	ZR	Isto.	
	Srbijagas	Javno preduzeće	Zakon o javnim preduzećima (ZJP); ZR	Na zaposlene u JP se primenjuje ZR. ZJP uređuje izbor izvršnih direktora od strane Nadzornog odbora JP (čl. 20) i izbor direktora JP od strane Vlade (odnosno AP ili JLS) na osnovu javnog konkursa (čl. 22-23 i 29-34). Izvršni direktori su zaposleni u JP.	
	Aerodrom "Nikola Tesla"	Akcionarsko društvo	ZR	Kao Železnice Srbije.	
	Dunav osiguranje	Akcionarsko društvo	ZR	Isto.	



Projekat
„Transparentno do posla“

Gradovi	10 odabranih gradova	Jedinice lokalne samouprave	Zakon o radnim odnosima u državnim organima (ZRODO) + supsidijarno ZR; Nacrt zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (Nacrt zakona	ZRODO (čl. 9) predviđa da se radi prijema u radni odnos objavljuje oglas. Nacrt zakona predviđa uspostavljanje službeničkog sistema sličnog onom na državnom nivou. Razlikuje položaje i izvršilačka radna mesta, odnosno zapošljavanje na osnovu internog konkursa, preuzimanja ili javnog konkursa.	<i>Primena novog zakona može da se očekuje od kraja 2015. godine.</i>
---------	----------------------	-----------------------------	--	---	---



Projekat

„Transparentno do posla“

3. Uporedna analiza sistema zapošljavanja u javnom sektoru u odabranim zemljama

3.1. Uvodne napomene

U ovom delu analize biće prikazani sistemi zapošljavanja u javnom sektoru u određenom broju zemalja, pre svega Evropske unije, i to sa fokusom na transparentnost postupaka zapošljavanja, odnosno na nekoliko kritičnih koraka u tom postupku, kao što su: oglašavanje slobodnih radnih mesta, sam postupak odabira i njegov ishod, kao i praćenje sprovođenja postupaka zapošljavanja. U metodološkom smislu, ovaj deo analize ne predstavlja detaljan prikaz sistema zapošljavanja u svim ili odabranim zemljama EU, već se naslanja na analizu domaćeg pravnog i institucionalnog okvira, odnosno predstavlja samo određena uporedno-pravna rešenja u pogledu onih pitanja koja su detaljnije analizirana u tom delu, sa ciljem identifikovanja razlike između stanja u Srbiji i najboljih evropskih praksi.

Odabir uporedno-pravnih rešenja koja su ovde predstavljena izvršen je imajući u vidu ne samo sličnosti sa postojećim sistemom u Srbiji, već i potrebu da budu podjednako predstavljeni glavni principi zapošljavanja u javnom sektoru koji preovlađuju u zemljama EU. U teorijskim i analitičkim tekstovima na ove teme, nalazimo nekoliko klasifikacija tih osnovnih principa, od kojih ovde predstavljamo samo jednu. Tzv. sistemi zasnovani na karijeri (*carrier systems* ili *carrier-based systems*) počivaju na tzv. principu jednakog pristupa (*equal access principle*). Smatra se da je taj princip zasnovan na klasičnom francuskom konceptu i ideji da svaki građanin ima pravo na zaposlenje u javnom sektoru, ako ispunjava opšte i posebne kriterijume za određeno radno mesto, a njemu su bliski i sistemi u Španiji, Portugalu ili Italiji. S druge strane nalazi se tzv. princip zasluga (*merit principle*) koji je prisutan u nordijskim zemljama, po kome bi zapošljavanje u javnom sektoru trebalo da bude fokusirano na izbor najboljih kandidata za određenu poziciju. Sistemi koji su prevashodno bazirani na ovom principu nazivaju se i sistemima zasnovanim na pozicijama ili poslovima (*position-based systems* ili *job-based systems*)⁵⁸. Kako to obično biva, oba sistema imaju svojih prednosti i mana te se oni najčešće u pozitivnim propisima država (čak i

⁵⁸ V. Cardona, F., 1998, Structural elements for recruitment in European civil service systems, OECD/SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/publications/37890836.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.) ili Cardona, F., 2006, Recruitment in civil service systems of EU members and in some candidate states, Sigma/OECD Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures” Vilnius, 21-22 March 2006, <http://www.sigmaweb.org/publications/36762218.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.)



Projekat

„Transparentno do posla“

onih koje se ističu kao tipični predstavnici određenog sistema) kombinuju⁵⁹. Stoga u ovom tekstu neće dalje biti predstavljane karakteristike određenih sistema, jer to za ovu analizu ne može biti od prevelike koristi, već će se dalji tekst analize fokusirati na neke od konkretnih pitanja identifikovanih u prvom delu teksta.

Imajući u vidu da se i u ovoj analizi teži poređenju rešenja domaćih propisa i prakse, koja u većoj ili manjoj meri može odstupati od propisanih principa što će biti predmet empirijskog dela istraživanja, sa principima pravnih sistema država EU, smatramo uputnim ovde citirati delove poslednjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije koji se odnosi na temu ove analize. U vezi sa tim u izveštaju je navedeno da “zapošljavanje, kako najviših tako i srednjih rukovodećih pozicijama, i dalje zabrinjavajuće pitanje, jer kao i u 2013. godini značajan deo zapošljavanja (60%) nije sproveden na osnovu javnih konkursa. Postojeći pravni okvir i njegova nejednaka primena ostavljaju prostor za neprikladne uticaje u toku postupka zapošljavanja.” Takođe, Evropska komisija izrazila je zabrinutost i u vezi sa “nedostatkom transparentnosti u zapošljavanju i politizacija javne uprave”⁶⁰.

⁵⁹ O tome su pisali i domaći autori. V. npr. Centar za evropske politike (CEP), 2014, *Between Discretion and Professionalism: Merit-based Recruitment Policy in the Context of Serbia's Accession Negotiations with the EU*, http://www.europeanpolicy.org/images/french/brief_cs_francuska_final_en.pdf (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

⁶⁰ V. posebno str. 9-10. Izveštaja. Za ovu analizu korišćen je izvorni tekst Izveštaja na engleskom jeziku - http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

Ovaj deo Izveštaja baziran je na detaljnijim nalazima iz izveštaja SIGMA/OECD o reformi državne uprave u Srbiji za 2014. godinu – *Public administration reform assessment of Serbia*, April 2014 – <http://www.sigmaweb.org/publications/Serbia-Assessment-2014.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.) U ovom izveštaju je ocenjeno da je zapošljavanje u državnoj upravi uređeno u skladu sa *merit* principom, ali da postoji prostor za diskreciju, posebno kada su u pitanju više pozicije (odnosno, državni službenici na položaju). Utvrđeno je da se i dalje vrši veliki broj diskrecionih postavljenja, posebno na višim nivoima državne službe. U periodu od osam godina nakon stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima, 40% državnih službenika na položaju postavljeno je kroz javne konkurse, dok je 60% postavljeno kroz diskreciona postavljenja. Dodatno, konstatovano se da dodatno zaobilazanje sistema omogućava kroz angažovanje putem ugovora ili postavljenje na određeno vreme. Videti posebno str. 4 i 18. SIGMA/OECD izveštaja.



Projekat
„Transparentno do posla“

3.2. Različite kategorije zaposlenih u javnom sektoru – različiti pravni režimi

Jedna od karakteristika važećih propisa koji se odnose na status i radne odnose u javnom sektoru jeste primena različitih propisa (pre svega, Zakona o državnim službenicima i opšteg Zakona o radu) na različite kategorije organizacija u okviru javnog sektora. Kao i u slučaju Srbije, i u drugim državama Evrope, u okviru široke kategorije zaposlenih u javnom sektoru postoje uže kategorije zaposlenih koje mogu da podležu različitim pravnim režimima. Tačnije u većini zemalja EU postoji dualitet između službenika, zaposlenih u skladu sa javno-pravnim režimom (eng. *public law employees*) i onih čiji je radni odnos regulisan u okviru opšteg radno-pravnog režima (eng. *labor law employees*), sa manje ili više izuzetaka. U nekim zemljama, postoji i veći broj kategorija, a ne samo ove dve. Takođe, i kada se na zaposlene u javnom sektoru primenjuju radno-pravni propisi, njihov status najčešće je drugačiji od zaposlenih u privatnom sektoru, pa se mogu razlikovati javni službenici (*civil servants*), drugi zaposleni u javnom sektoru (*public employees*)⁶¹ i zaposleni u privatnom sektoru (*private sector employees*). Samo manji broj zemalja EU ima sistem koji podrazumeva uniformni status za sve zaposlene u javnom sektoru. Takođe, primećuje se trend smanjivanja broja zaposlenih sa posebnim službeničkim statusom u odnosu na one koji podležu drugačijim, radno-pravnim režimima i to posebno u određenim oblastima. Tako se službenički status zadržava u ministarstvima u okviru centralne vlade, policiji, pravosuđu i sl. dok se njihov broj smanjuje u sektorima zdravstva, obrazovanja i visokog obrazovanja i u različitim vrstama agencija⁶².

⁶¹ Terminom državna ili javna služba (*civil service*) uobičajeno se definiše uži krug zaposlenih koji obavljaju upravne poslove vlade, koji su zaposleni u skladu sa posebnim pravnim režimom, odnosno propisom. Ipak, i u vezi sa tim postoje razlike između država članica EU – dok se u nekim tim terminom označavaju svi zaposleni u javnoj upravi ili javnom sektoru (*public employees*), u drugim se koristi klasična definicija državne službe, pa se posebni režim primenjuje samo na jedan deo ovih zaposlenih, pa čak i samo na organe saveznog ili regionalnog nivoa vlasti.

⁶² V. *The future of public employment in central public administration*, Maastricht/Berlin/Helsinki, European Institute of Public Administration, November 2012, http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (poslednji put preuzeto 9.3.15.), str. 2-3.



Projekat

„Transparentno do posla“

U poslednjih nekoliko godina, mnoge zemlje su sprovele opsežne i relativno brze reforme u ovoj oblasti, posebno od 2008. godine, kao deo mera za umanjivanje posledica ekonomske krize. Reforme su, u raznim zemljama, uključivale mere poput ograničavanja obima zapošljavanja na neodređeno vreme (*life-time*), modifikovanja strukture zaposlenih, izmena sistema plata, “zamrzavanje” zapošljavanja u javnom sektoru i smanjenje broja zaposlenih. Međutim, one nisu dovele do prelaska na sistem baziran na radno-pravnom režimu. Međutim, primetan je trend približavanja javno-pravnog režima i radno-pravnog koji se koristi u privatnom sektoru, odnosno položaja državnih službenika i drugih zaposlenih⁶³. Takođe, sve veći broj javnih usluga koje su tradicionalno obavljali državni službenici sada pružaju drugi javno-pravni i akteri (i njihovi zaposleni) i privatni sektor⁶⁴.

I u okviru državne uprave, pravi se razlika između zaposlenih sa posebnim statusom državnih službenika od onih koji ga nemaju, odnosno na koje se primenjuje opšti radno-pravni režim. Procenat zaposlenih u svakoj od ovih grupa se, međutim, razlikuje među državama EU. Najveći procenat državnih službenika je npr. u Irskoj i Malti (gde svi zaposleni u državnoj upravi imaju poseban status), Estoniji (gde ga ima 91% zaposlenih), Mađarskoj, Holandiji i Slovačkoj (90%), Finskoj (87%) i Grčkoj (82%)⁶⁵. Sa druge strane, postoje zemlje u kojima takav poseban status ne postoji, pa svi zaposleni podležu opštem radno-pravnom režimu (Češka Republika), odnosno u kojima takav status ima manji broj zaposlenih (npr. u Nemačkoj 28%, Danskoj 26%, Portugalu 14%, Poljskoj 6% i Švedskoj – manje od 1%). Treba pomenuti i da pored ove dve, osnovne kategorije, postoji i treća ili četvrta koje su uvek veoma malobrojne, a koje uključuju posebne grupe zaposlenih – ili onih koji čine menadžment ili su angažovani po posebnim ugovorima ili rade na posebnim poslovima ili u nekim organima (tačnije, u vojsci ili Ministarstvu odbrane, u Nemačkoj ili Francuskoj).

⁶³ Ibid., str. 4-5.

⁶⁴ Ibid, str. 11.

⁶⁵ Ibid, str. 18-20. Radi se o podacima za 2012. godinu.



Projekat

„Transparentno do posla“

Razlike u pravnom režimu, odnosno pravilima koja se odnose na zaposlene u državnoj ili javnoj upravi vrlo često se odnose na sam postupak zapošljavanja (eng. *recruitment procedure*) koji se često označava kao dugotrajan i komplikovan, te da destimuliše visoko kvalifikovane kandidate koji često odlaze u privatni sektor⁶⁶.

U pogledu postupka zapošljavanja, postoji petnaestak zemalja Evropske unije u kojima se on veoma razlikuje (npr. Belgija, Bugarska, Kipar, Španija, Finska, Francuska, Letonija, Litvanija ili Luksemburg), odnosno u određenoj meri razlikuje (npr. Nemačka, Estonija, Grčka, Malta, Portugal, Švedska, Slovenija i Slovačka), dok u drugim to nije slučaj, odnosno postupak se veoma malo razlikuje⁶⁷.

Posmatrajući sve evropske zemlje, može se reći da je opšte pravilo da se zaposleni u javnom sektoru koji nisu državni (javni) službenici uglavnom zapošljavaju na osnovu slobodnog izbora rukovodilaca ili Vlade, prirodno, uz garanciju transparentnog i fer postupka selekcije. Međutim, u veliko broj u zemalja, u skladu sa ustavnim zahtevima, svaki zaposleni u javnom sektoru, bez obzira da li se zapošljava u skladu sa propisima o javnim službenicima ili opštim propisima o radu, mora biti zaposlen u skladu sa procedurom javnog konkursa. Takvi su primeri Španije ili Italije⁶⁸.

Takođe, slično našim propisima, i neki drugi sistemi poznaju razliku između eksternog i internog zapošljavanja, pa su eksterni konkursi otvoreni za svaku osobu koja zadovoljava opšte kriterijume predviđene propisima, dok su tzv. interni konkursi ograničeni na službenike koji su već zaposleni i uglavnom se koriste kao metod napredovanja u službi⁶⁹.

⁶⁶ Ibid, str. 25.

⁶⁷ Ibid, str. 53-54. Radi se o oceni koje su dali nadležni organi u samim državama u toku istraživanja koje je sprovedeno 2012. godine.

⁶⁸ Navedeno prema Cardona, 1998, str. 1 i Cardona, 2006, str. 3-4.

⁶⁹ Cardona, 1998, str. 2. i Cardona, 2006, str. 4.



Projekat
„Transparentno do posla“

3.3. Opšte karakteristike postupaka zapošljavanja

Sve zemlje Zapadnog Balkana, pa i naša, preduzele su određene mere u cilju uspostavljanja procedura koje bi osigurale zapošljavanje na osnovu zasluga u javnom sektoru (*merit* sistema) ili barem u državnoj upravi⁷⁰. U tom pogledu ispunjeni su osnovni kriterijumi kao što su obavezno objavljivanje konkursa, ispitivanje od strane konkursnih komisija, kao i pravo na žalbu na odluku o izboru. Međutim, u svim ovim zemljama, delotvornost tih propisa je i dalje na niskom nivou, jer je praksa zapošljavanja u javnom sektoru zasnovana na visokom nivou neformalnosti i pristrasnosti, zloupotrebe diskrecionih ovlašćenja i visokom nivou partijskog uticaja⁷¹. Slične poteškoće identifikovane su i u nekim od zemalja članica EU iz centralne i istočne Evrope (npr. Slovačkoj, Češkoj Republici i Poljskoj), a one su se uglavnom odnosile na odsustvo primene reformskih zakona o javnoj službi usvojenih početkom 2000-ih⁷².

U zemljama EU, imajući u vidu ranije predstavljeno razlikovanje sistema javne službe zasnovane na karijeri ili pozicijama, mogu se izvesti i određene razlike u vezi sa zapošljavanjem u javnom sektoru. U prvim, među koje se svrstavaju Austrija, Belgija, Nemačka, Španija, Grčka, Francuska, Irska, Luksemburg i Portugal, sistem je zasnovan na karijeri do penzije, što uključuje sigurnost i stalnost radnog mesta garantovanu zakonom. Kao metod selekcije najčešće se koristi metod otvorenog (javnog) konkursa, iako to ne mora biti jedini način⁷³. U karijernim sistemima, procedura selekcije zasniva se na ispitivanju znanja kandidata, uz postojanje odgovarajućeg nivoa

31

⁷⁰ I inače je prepoznato da su zemlje sa istorijom apsolutističkih režima nakon njihovog svrgavanja uvele sisteme u kojima je jasno naglašen princip jednakog pristupa javnoj službi zasnovan na zaslugama (*merit* sistem), što je najčešće primenjeno kroz stroge propise. Cilj ovakvog pristupa je, naravno, u želji da se prestane sa ranijom praksom nepotizma, političke pristrasnosti i trgovine mestima u javnoj službi. O tome, npr. Cardona (1998), str. 1.

⁷¹ V. Meyer-Sahling, J. (2012), "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 48, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en> (poslednji put preuzeto 9.3.15.) str. 32-40.

⁷² V. npr. Meyer-Sahling, J., 2009, *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession*, SIGMA paper No. 44, str. 14-15.

⁷³ Prema Van Biesen, G., 2006, *Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context*, Seminar on "Civil Service Recruitment Procedures", Vilnius, 21-22 March 2006, <http://www.oecd.org/countries/lithuania/36762418.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.)



Projekat

„Transparentno do posla“

obrazovanja. Ta znanja odnose se pre svega na oblast javnog prava (ustavno, upravno pravo, oporezivanje i budžetski sistem određene zemlje), uz specifična znanja potrebna za određeno radno mesto. To ispitivanje znanja se uglavnom sprovodi na početku karijere, a kasnije se primenjuju mehanizmi za osiguranje mobilnosti javnih službenika i njihovo napredovanje. Kandidati se rangiraju u skladu sa rezultatima testova (ispitivanja znanja), te se radno mesto nudi onima koji su najbolje rangirani. U sistemima zasnovanim na karijeri uobičajen je period probnog rada nakon zapošljavanja. Taj period može trajati od nekoliko meseci do nekoliko godina, u zavisnosti od propisa određene zemlje, kao i od radnog mesta. U tom periodu, novozaposleni obično prolaze kroz seriju opštih i posebnih obuka, često pod mentorskim nadzorom i podrškom starijih (viših) službenika. Na kraju tog probnog perioda, u slučaju nezadovoljavajućih rezultata, službenik može dobiti otkaz ili, u suprotnom, dobiti zaposlenje na neodređeno vreme⁷⁴.

Sa druge strane, sistemi zasnovani na pozicijama (među kojima su Češka Republika, Danska, Estonija, Finska, Mađarska, Švedska, Slovačka i Velika Britanija) zapošljavanje se vrši na ugovornoj osnovi. Postupak zapošljavanja započinje podnošenjem dokumenata od strane kandidata, čemu sledi intervju u cilju ispitivanja kompetencija, veština i profesionalnog iskustva kandidata⁷⁵. Kako je u ovim sistemima akcenat stavljen na izbor najboljeg kandidata za određenu poziciju, pored akademskog i drugog obrazovanja i obuka, u toku selekcije ispituju se i lično iskustvo, profesionalna dostignuća, pa čak i psihološke karakteristike kandidata, što bi trebalo da osigura odgovarajuće rezultate na radnom mestu od samog početka. Postupak selekcije zbog toga predstavlja kombinaciju testiranja (ispitivanja), procene biografije kandidata i intervjua (razgovora). Konačnu odluku donosi komisija ili rukovodilac odgovarajućeg organa ili organizacione jedinice. I u okviru ovih sistema najčešće postoji određeni period probnog rada⁷⁶.

Konačno, postoje i zemlje koje imaju hibridne sisteme koji kombinuju karakteristike prvog i drugog (tu su npr. Italija, Litvanija, Holandija i Slovenija)⁷⁷. Na takav način je u nekim studijama ocenjen i sistem koji postoji u Srbiji⁷⁸. Međutim, kao što ćemo videti, specifična pitanja

⁷⁴ Cardona, 1998, str. 2.

⁷⁵ Van Biesen, 2006.

⁷⁶ Cardona, 1998, str. 3.

⁷⁷ Van Biesen, 2006.

⁷⁸ CEP, 2014.



Projekat
„Transparentno do posla“

u vezi sa zapošljavanjem (procedurom, institucionalnim okvirom i sl.) mogu biti različito uređena, bez obzira na sistem u koji je određena država preliminarno svrstana.

3.4. Javnost postupka

Jedan od osnovnih principa na kojima se zasnivaju sistemi javne službe u svim državama članicama EU je transparentnost⁷⁹. To znači, pre svega, da informacija o slobodnim radnim mestima moraju biti dostupne svim građanima. Cilj objavljivanja ovih informacije je kako u informisanju što šireg kruga kandidata kako bi se odabrali najbolji kandidati za posao, kao i osiguranje fer i jednakog tretmana svih kandidata, odnosno prevazilaženje loših praksi neformalnih i netransparentnih zapošljavanja, što dovodi do pristrasnosti i odabira kadrova lošeg kvaliteta.

Konkursi se moraju objavljivati barem u odgovarajućem službenom glasilu. Pored toga, konkursi se objavljuju u nacionalnim štampanim medijima i nacionalne agencije za zapošljavanje. U Francuskoj se okvirni raspored konkursa planiranih za narednu godinu objavljuje u decembru. U velikom broju zemalja, naravno, za objavljivanje konkursa koriste se i zvanični veb-sajtovi. U nekim zemljama moguće je i on-line registracija, odnosno prijavljivanje (npr. Belgiji, Irskoj, Francuskoj ili Španiji). Stepem dostupnosti dokumenata koji se odnose na postupak zapošljavanja razlikuje se takođe među državama članicama EU.

U svim državama članicama EU primenjuje se princip jednakog tretmana svih kandidata, a države članice primenjuju različite mere kako bi osigurale primenu tog principa. U nekima postoje podsticaji za veći broj žena na rukovodećim pozicijama (Švedskoj ili Austriji), a u drugima za osiguranje pristupa osobama sa invaliditetom ili nacionalnim manjinama (npr. u Velikoj Britaniji)⁸⁰.

⁷⁹ Van Biesen, str. 4.

⁸⁰ Van Biesen, str. 4.



Projekat
„Transparentno do posla“

3.5. Faze u postupku odabira kandidata

U svim državama EU postupak odabira prolazi kroz nekoliko faza koje se razlikuju bez obzira na to kom sistemu države pripadaju⁸¹. U nekim postoji prethodna faza koja se zasniva na ispitivanju dokumenata koje podnose kandidate (biografija, motivaciono pismo, diplome i sertifikati i sl.). Tako je npr. u Estoniji, Litvaniji ili Slovačkoj), dok je u Nemačkoj npr. ova faza u postupku odabira diplomatskog osoblja kompjuterizovana.

U svim državama članicama zapošljavanje se sprovodi na osnovu javnih konkursa⁸². Ispitivanje sposobnosti kandidata se uglavnom sprovodi testiranjem, pismenim ili usmenim. Pisani testovi se najčešće sprovode u prvoj fazi postupka i uobičajeno se razlikuju u zavisnosti od radnog mesta koje se popunjava. Negde se primenjuju kompjuterski tekstovi (npr. u Belgiji, Luksemburgu, Nemačkoj, Irskoj ili Velikoj Britaniji) koji uključuju ispitivanje sposobnosti, ličnosti, rasuđivanja, veština ili simulacije. Pisani testovi se često koriste u cilju smanjenja broja kandidata (formiranja tzv. užeg kruga kandidata), te samo oni kandidati koji dostignu određene standarde na pisanom testu mogu da prođu u sledeću fazu. Konačna faza ispitivanja obično se sastoji u usmenom testu ili intervjuu. U nekim zemljama sprovode se i psihološki testovi odnosno procene (Austriji, Belgiji, Nemačkoj, Luksemburgu, Portugalu, Slovačkoj). Tamo gde je intervju jedini mehanizam za selekciju, on uglavnom pokriva pitanja u vezi sa profesionalnim iskustvom kandidata i razlozima za prijavljivanje na konkurs.

Konkursne komisije se imenuju u cilju nadziranja dela ili čitavog postupka selekcije. Uglavnom ih čine više službenici istog ili višeg nivoa

⁸¹ Van Biesen, str. 4-5.

⁸² Kao redak izuzetak od principa kompeticije kroz javni konkurs navodi se Holandija gde se radna mesta uobičajeno popunjavanju slobodnim izborom rukovodioca odgovarajućeg odeljenja. Međutim, i takva odluka ne može biti arbitrerna, jer rukovodilac “mora odabrati najboljeg kandidata za tu poziciju”. V. Cardona, 1998, str. 1.



Projekat

„Transparentno do posla“

od radnog mesta koje se popunjava. U Mađarskoj u sastav konkursne komisije ulaze i psiholozi.

3.6. Zapošljavanje rukovodećih kadrova

U državama članicama EU nisu retke posebne procedure za zapošljavanje službenika na rukovodećim pozicijama⁸³. Na primer, u Francuskoj se oni regrutuju iz Nacionalne škole za administraciju (ENA), dok se u Holandiji to čini na način koji više liči na zapošljavanje u privatnom sektoru (bez testiranja, objavljivanjem oglasa u štampi, uzimajući u obzir pre svega biografiju kandidata i na osnovu intervjua sa kandidatima). Svako ko ispunjava uslove, čak i izvan državne uprave, može da konkuriše za te pozicije. Sa druge strane, u Velikoj Britaniji, najviši razredi u državnoj službi se uglavnom regrutuju iz same javne službe, mada se u poslednjih nekoliko godina najviše rangirani službenici zapošljavaju kroz tzv. Plan (šema) za pripravnike u upravi i više izvršne službenike (*Administration Trainee and Higher Executive Officer Scheme*), koji uključuje eksterni konkurs i procenu prijave kroz stroge kvalifikacione testove. U Španiji se određene više rukovodeće pozicije na kojima se nalaze državni službenici (jer postoje i pozicije na kojima mogu biti lica koja nisu državni službenici koja imaju odgovarajuće kvalifikacije i iskustvo) popunjavaju se kroz javni konkurs i na osnovu diskrecione, ali obrazložene odluke ministra. Takva postavljena su uvek vremenski ograničena, a službenik se po isteku mandata vraća na ranije ili slično radno mesto.

35

3.7. Posebni režimi zapošljavanja

U većini evropskih zemalja, određene kategorije zaposlenih koji rade u državnim organima sa specifičnim delokrugom, delimično ili

⁸³ O tome npr. Cardona, 2006, str. 3.



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa „Podrška civilnom društvu“

Projekat

„Transparentno do posla“

potpuno se izuzimaju iz opšteg pravnog režima zapošljavanja državnih (javnih) službenika, pa to može da se odnosi i na zapošljavanje. To se odnosi pre svega na zapošljavanje u vojsci i tzv. organima za sprovođenje zakona (*law enforcement*), kao što su policija, carina itd. koje je najčešće uređeno posebnim propisima, tačnije, zakonima. Međutim, u velikom broju zemalja, policajci se smatraju državnim službenicima⁸⁴.

3.8. Institucionalni okvir

Imajući u vidu položaj Službe za upravljanje kadrovima u vezi sa zapošljavanjem državnih službenika u Srbiji, može se reći da većina zemalja EU ima decentralizovani sistem zapošljavanja u okviru koga ministarstva imaju sopstvene procedure zapošljavanja (to je slučaj u Austriji, Nemačkoj, Danskoj, Estoniji, Finskoj, Italiji, Portugalu, Češkoj Republici, Mađarskoj, Litvaniji, Letoniji, Holandiji, Švedskoj, Sloveniji i Velikoj Britaniji). Tamo gde je sistem centralizovan, to je učinjeno u određenom ministarstvu (u Španiji ili Francuskoj) ili posebnoj službi ili komisiji (Irska, Malta, Poljska, Slovačka, Belgija, Kipar, Grčka)⁸⁵.

⁸⁴ Podaci navedeni prema: World Bank, *Civil Service Law & Employment Regimes*, <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1345485407865/CSLaw&EmploymentRegimes.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

U ovoj analizi je navedeno da u 22 od 34 zemlje Evrope, policajci imaju status državnih službenika.

⁸⁵ Van Biesen, str. 4.



Projekat
„Transparentno do posla“
3.9. Pravo na pravnu zaštitu

U većini zemalja EU postoji pravo na žalbu protiv odluka o selekciji i zapošljavanju, s obzirom na garantovano pravo na jednak pristup zapošljavanju u javnom sektoru. U zemljama sa posebnim upravnim sudstvom, kao što su Francuska, Španija ili Italija, ovi predmeti čine važan deo prakse upravnih sudova. U drugim zemljama, isto pravo se može ostavirati kako pred drugim sudovima, u posebno upravno-sudskom postupku ili pred sudovima koji odlučuju u radnim sporovima. U zemljama EU ovo pravo ima još jednu dimenziju, s obzirom na to da se pozicije u jednoj državi članici moraju otvoriti i za državljane drugih članica, te u tom smislu postoji i praksa Suda pravde EU (ranije, Evropskog suda pravde)⁸⁶.

⁸⁶ Cardona, 1998, str. 1-3.



Projekat
„Transparentno do posla“

Literatura:

Cardona, F., 1998, Structural elements for recruitment in European civil service systems, OECD/SIGMA, <http://www.sigmaweb.org/publications/37890836.pdf> (preuzeto 9.3.15.).

Cardona, F., 2006, Recruitment in civil service systems of EU members and in some candidate states, Sigma/OECD Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures” Vilnius, 21-22 March 2006, <http://www.sigmaweb.org/publications/36762218.pdf> (preuzeto 9.3.15.)

Centar za evropske politike, 2014, *Between Discretion and Professionalism: Merit-based Recruitment Policy in the Context of Serbia's Accession Negotiations with the EU*, http://www.europeanpolicy.org/images/french/brief_cs_francuska_final_en.pdf (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

European Commission, Serbia Progress Report 2014 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

The future of public employment in central public administration, Maastricht/Berlin/Helsinki, European Institute of Public Administration, November 2012, http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

Meyer-Sahling, J. (2012), “Civil Service Professionalisation in the Western Balkans”, SIGMA Papers, No. 48, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en> (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

Milosavljević, B., 2010, Upravno pravo, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, JP Službeni glasnik, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd

SIGMA/OECD *Public administration reform assessment of Serbia*, April 2014 – <http://www.sigmaweb.org/publications/Serbia->



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa „Podrška civilnom društvu“

Projekat
„Transparentno do posla“

[Assessment-2014.pdf](#) (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

Van Biesen, G., 2006, *Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context*, Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures”, Vilnius, 21-22 March 2006, <http://www.oecd.org/countries/lithuania/36762418.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.)

World Bank, *Civil Service Law & Employment Regimes*,
<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1345485407865/CSLaw&EmploymentRegimes.pdf> (poslednji put preuzeto 9.3.15.)



Projekat
„Transparentno do posla“

Disclaimer:

Ova publikacija nastala je uz podršku Evropske unije. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost autorke i ne predstavlja stavove Evropske unije.



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa „Podrška civilnom društvu“