

UNIVERZITET U BEOGRADU
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

Nevenko D. Vranješ

**POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U
REFORMI JAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA
POSTSOCIJALISTIČKE TRANZICIJE**

doktorska disertacija

Beograd, 2015

SADRŽAJ:

I.	UVOD	4
1.	PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA	4
1.1.	Predmet istraživanja	4
1.2.	Cilj istraživanja	7
1.2.1.	<i>Naučni ciljevi istraživanja</i>	7
1.2.2.	<i>Društveni ciljevi istraživanja</i>	8
2.	OSNOVNE HIPOTEZE OD KOJIH ĆE SE POLAZITI U ISTRAŽIVANJU	9
2.1.	Opšta hipoteza	9
2.1.1.	<i>Prva posebna hipoteza</i>	9
2.1.2.	<i>Druga posebna hipoteza</i>	9
2.1.3.	<i>Treća posebna hipoteza</i>	10
2.1.4.	<i>Četvrta posebna hipoteza</i>	10
2.1.5.	<i>Peta posebna hipoteza</i>	10
3.	METODE KOJE ĆE SE U ISTRAŽIVANJU PRIMENITI	11
II.	TEORIJSKO I POZITIVNOPRAVNO ODREĐENJE JAVNE UPRAVE	12
1.	ETIMOLOŠKI POJAM I PODELA UPRAVE	12
2.	UPRAVNI SISTEMI	13
3.	ODREĐIVANJE POJMA JAVNE UPRAVE	17
3.1.	Teorijsko određenje javne uprave	18
3.1.1.	<i>Teorijski pojam javne uprave u organizacionom smislu</i>	18
3.1.2.	<i>Teorijski pojam javne uprave u funkcionalnom smislu</i>	19
A)	Funkciono određenje javne uprave u formalnom smislu	19
B)	Funkcionalno određenje javne uprave u materijalnom smislu	20
1)	Negativno određenje javne uprave	21
2)	Pozitivno određenje javne uprave	22
2a)	Shvatanje uprave kao funkcije državne vlasti	22
2b)	Shvatanje uprave kao javne službe	24
2c)	Shvatanje uprave kao kombinacije državne vlasti i javne službe	25
2d)	Shvatanje uprave kao stvaralačko–praktične državne delatnosti	26
3.2.	Pozitivnopravni pojam javne uprave	27
4.	ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE	33
5.	POLOŽAJ JAVNE UPRAVE U SISTEMU PODELE VLASTI	35
5.1.	Odnos uprave i zakonodavne vlasti	36
5.2.	Odnos uprave i sudske vlasti	38
5.3.	Odnos uprave i izvršne vlasti	39
6.	UPRAVNA DELATNOST	41
III.	POJAM I VRSTE SLUŽBENIČKIH SISTEMA	43
1.	POJAM I ELEMENTI SLUŽBENIČKOG SISTEMA	43
2.	VRSTE SLUŽBENIČKIH SISTEMA	48
3.	POJAM JAVNOG SLUŽBENIKA	49
4.	VRSTE JAVNIH SLUŽBENIKA	51
5.	ISTORIJSKI OSVRT NA JAVNE SLUŽBENIKE I SLUŽBENIČKI SISTEM	53
6.	SLUŽBENIČKA POLITIKA	60
7.	SLUŽBENIČKI ODNOS	61
8.	NAČELA DELOVANJA JAVNIH SLUŽBENIKA	62
9.	SLUŽBENIČKA ETIKA	65
IV.	TRANZICIJA I REFORMA	71
1.	POJAM TRANZICIJE	71

2.	POJAM I OBLASTI REFORME.....	73
3.	REFORMA JAVNE UPRAVE.....	75
3.1.	Organizacioni aspekt reforme javne uprave.....	77
3.2.	Funkcionalni aspekt reforme javne uprave.....	79
3.3.	Personalni aspekt reforme javne uprave.....	80
4.	SPECIFIČNOSTI JAVNE UPRAVE U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA.....	82
4.1.	Veberova koncepcija javne uprave.....	83
4.2.	Novi javni menadžment.....	84
5.	ULOGA JAVNIH SLUŽBENIKA I SLUŽBENIČKIH SISTEMA U REFORMI JAVNE UPRAVE.....	88
V.	JAVNA UPRAVA, SLUŽBENIČKI SISTEM I EVROPSKI INTEGRACIONI PROCESI.....	92
1.	NASATANAK, RAZVOJ I PRAVNI POLOŽAJ EVROPSKE UNIJE.....	92
2.	INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE.....	98
2.1.	Savet ministara.....	98
2.2.	Evropski parlament.....	99
2.3.	Evropska komisija.....	100
2.4.	Evropski savet.....	101
2.5.	Sud pravde Evropske unije.....	102
2.6.	Evropski ombudsman.....	104
3.	POJAM EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA.....	105
4.	EVROPSKA NAČELA JAVNE UPRAVE.....	109
5.	SLUŽBENIČKI SISTEM EVROPSKE UNIJE.....	114
5.1.	Pojam službeničkog sistema Evropske unije i klasifikacija službenika Evropske unije.....	114
5.2.	Postupak selekcije službenika Evropske unije.....	118
5.3.	Prava i dužnosti službenika Evropske unije.....	123
5.4.	Ocenjivanje i napredovanje službenika Evropske unije.....	126
5.5.	Odgovornost službenika Evropske unije.....	127
5.6.	Prestanak radnog odnosa službenika Evropske unije.....	128
VI.	UPOREDNI PRIKAZ POLOŽAJA SLUŽBENIČKIH SISTEMA ZEMALJA POSTSOCIJALISTIČKE TRANZICIJE.....	130
1.	POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI MAĐARSKOJ.....	130
1.1.	Razvoj službeničkog sistema u Republici Mađarskoj.....	130
1.2.	Pojam državnih službenika u Republici Mađarskoj.....	132
1.3.	Klasifikacija državnih službenika u Republici Mađarskoj.....	133
1.4.	Selekcija državnih službenika u Republici Mađarskoj.....	134
1.5.	Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Mađarskoj.....	136
1.6.	Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Mađarskoj.....	137
1.7.	Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Mađarskoj.....	138
2.	POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI SLOVENIJI.....	139
2.1.	Razvoj službeničkog sistema u Republici Sloveniji.....	139
2.2.	Pojam javnih službenika u Republici Sloveniji.....	142
2.3.	Klasifikacija radnih mesta javnih službenika u Republici Sloveniji.....	143
2.4.	Postupak selekcije javnih službenika u Republici Sloveniji.....	145
2.5.	Prava i obaveze javnih službenika u Republici Sloveniji.....	147
2.6.	Ocenjivanje i napredovanje javnih službenika u Republici Sloveniji.....	150
2.7.	Obrazovanje i stručno usavršavanje javnih službenika u Republici Sloveniji... ..	153
2.8.	Disciplinska odgovornost javnih službenika u Republici Sloveniji.....	154
2.9.	Prestanak radnog odnosa javnih službenika u Republici Sloveniji.....	155

3.	POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI HRVATSKOJ	156
3.1.	Razvoj službeničkog sistema u Republici Hrvatskoj	156
3.2.	Pojam i klasifikacija državnih službenika u Republici Hrvatskoj.....	158
3.3.	Postupak selekcije državnih službenika u Republici Hrvatskoj.....	160
3.4.	Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Hrvatskoj.....	162
3.5.	Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Hrvatskoj.....	164
3.6.	Odgovornost državnih službenika u Republici Hrvatskoj.....	166
3.7.	Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Hrvatskoj	170
3.8.	Službenici lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj	171
4.	POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI SRBIJI	175
4.1.	Razvoj službeničkog sistema u Republici Srbiji	175
4.2.	Pojam državnih službenika u Republici Srbiji	176
4.3.	Klasifikacija državnih službenika u Republici Srbiji.....	178
4.4.	Postupak selekcije državnih službenika u Republici Srbiji.....	180
4.5.	Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Srbiji.....	185
4.6.	Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Srbiji	186
4.7.	Odgovornost državnih službenika u Republici Srbiji	188
4.8.	Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Srbiji	190
4.9.	Visoki službenički savet.....	192
4.10.	Služba za upravljanje kadrovima	193
5.	POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI	194
5.1.	Položaj državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine.....	194
5.2.	Službenički sistem u Republici Srpskoj	197
5.2.1.	<i>Pojam i klasifikacija državnih službenika u Republici Srpskoj.....</i>	197
5.2.2.	<i>Selekcija državnih službenika u Republici Srpskoj</i>	198
5.2.3.	<i>Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Srpskoj</i>	202
5.2.4.	<i>Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Srpskoj</i>	204
5.2.5.	<i>Odgovornost državnih službenika u Republici Srpskoj.....</i>	205
5.2.6.	<i>Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Srpskoj</i>	209
5.2.7.	<i>Agencija za državnu upravu Republike Srpske</i>	210
5.3.	Službenici jedinica lokalne samouprave Republike Srpske	211
5.4.	Službenički sistem u Federaciji Bosne i Hercegovine	215
VII.	ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	218
VIII.	LITERATURA	236

I. UVOD

1. PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA

1.1. Predmet istraživanja

Javna uprava predstavlja značajan činilac u društvenom, čak i ličnom životu svakog pojedinca. Neminovan je susret čoveka sa upravom prilikom rođenja, venčanja i smrti.

Država formira svoju upravu i određuje joj delatnost ne samo radi upravljanja državnim poslovima političkog karaktera već i radi zadovoljavanja vitalnih potreba građana. Kao vršioци upravne delatnosti, a u sklopu različitih subjekata (upravnih organa i organizacija), neizbežan činilac su ljudi-javni službenici. Javni (upravni) službenici predstavljaju personifikaciju same uprave i nezaobilaznu sponu između građana i uprave, odnosno upravne organizacije. U tom smislu, jasno je, da upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode.¹ Javni službenici na različitim nivoima uprave i upravljanja čine službenički sistem kao podsistem upravnog sistema.

Izgradnja službeničkog sistema koji treba da garantuje postojanje pravne države, a da u praksi bude lako dostupan građanima, zahtevan je i složen zadatak. Realizacija takvog zadatka odvija se kroz duži period. Službenički sistem treba da se saživi sa vrednostima, načelima i pravima, što je proces čija se održivost postiže permanentnom izgradnjom.²

Predmet istraživanja je: Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije. Sledstveno predmetu istraživanja definisaćemo pojmovno određenje njegovih ključnih determinanti, polazeći najpre od teorijski najšireg pojma, pojma javne uprave.

Oko samog definisanja javne uprave postoje značajna teorijska razmimoilaženja i divergencije.³ Za potrebe ovog istraživanja, stojimo na stanovištu organizacionog pojma javne uprave pri čemu javna uprava obuhvata tri subjekta: organe državne uprave, subjekte sa

¹ Pusić, E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 167.

² Šire videti: Schmitz, C., u Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija (predgovor)*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, str. xi.

³ Šire videti: Kunić, P.: *Upravno pravo, opšti i posebni dio*, Pravni fakultet u Banjaluci, Banjaluka, 2001, str. 3-28; Marković, R.: *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 25-26; Dimitrijević Pavle, Marković, R.: *Upravno pravo I*, NIU Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str.18; Dimitrijević Predrag: *Upravno pravo, opšti deo, knjiga prva*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008, str. 86; Lilić, S., Kunić P., Dimitrijević Predrag, Marković, M.: *Upravno pravo, univerzitetski udžbenik*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 73-74; Myers, P.: *An Introduction to Public Administration*, London, 1970, p. 1; Otenyo, E., Nancy, L.: *Research in Public Policy Analysis and management*, Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.

javnim ovlašćenjima i organe jedinica lokalne samouprave. Kada je u pitanju funkcionalno razmatranje javne uprave, oslonac će biti na pozitivnopravnoj determinaciji upravne delatnosti pobrojanih subjekata.

Etimološki reč reforma potiče od istoimene latinske reči *reforma* pri čemu ima sledeća značenja: preinačenje, preinaka, preobražaj, promena na bolje, preustrojstvo, izmena, popravka, popravka nekog stanja ne menjajući suštinu, menjanje nabolje postojećih rešenja zakonskim putem i sl.⁴ Pojam reforma i njemu bliski ili sastavni pojmovi kao što su: tranzicija, modernizacija, razvoj, promene, integracije i sl., već više od deceniju na našim prostorima intenzivno zaokupljaju pažnju naučne, stručne, medijske i svake druge javnosti. Reformski procesi u savremenom društvu, u većini oblasti, predstavljaju imperativ i uslov integracijskim procesima za koje se ogromna većina zemalja opredelila, što sopstvenom voljom, što uslovljavanjem, stojeći na stanovištu da integracije nemaju alternativu, ili bolje rečeno nemaju perspektivnu alternativu. Takav pristup, reformisanja, menjanja, razvijanja, napredovanja i modernizovanja, suprotan je zadržavanju postojećeg, "povratku" tradicionalnim vrednostima i restauraciji starog poredka u svim vidovima koji su mogući.⁵ U tom smislu, važan element reforme javne uprave, u savremeno doba, je proces evropskih integracija koji donekle određuje reformski pravac. Naime, taj proces pruža smernice davanjem minimalnih standarda za reformu javne uprave koji trebaju biti dostignuti kako bi se ojačali kapaciteti javne uprave da usvoji i implementira *Acquis communautaire*. Jednako tako, ne treba zaboraviti da na reformu javne uprave utiču promene političke vlasti i određene političke ideologije i programi.⁶ Posebnu dimenziju ovaj pojam ima ako se uzme u obzir i činjenica, da su javna uprava i njena delatnost, oblast društvenog života koja se nalazi u stalnom fokusu građana za čije je potrebe uglavnom koncipirana, te podatak, da je prema nekim istraživanjima, svaki šesti posao u državi upravni.⁷

Reforma javne uprave je kompleksan posao budući da javna uprava u organizacionom i funkcionalnom pogledu obuhvata mnogobrojne subjekte i aktivnosti odnosno delatnosti kao i zbog činjenice, da reforma mora obuhvatiti različite aspekte (organizacione, finansijske, kadrovske i dr.).

⁴ Vujaklija, M.: *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980, str. 802.

⁵ Šire videti: Mićunović, D.: *Reforma ili restauracija, prvo izdanje*, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2005, str. 4.

⁶ Šire videti: Pelgrims, C.: *The impact of politicians and administrative reform processes? Analyzing the introduction and implementation of mandates for top civil servants*, Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Delaware, USA, 2007.

⁷ Cooper, P. J.: *Public Law and Public Administration*, Mayfield, 1983, str. 316., navedeno prema: Vlatković, M.: *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009, str. 23.

Reforma javne uprave je dugoročan proces koji ima za cilj uspostavljanje javne uprave koja je efikasnija u odnosu na troškove, koja će bolje opsluživati građane za manje novca i funkcionisati prema transparentnim i usklađenim procedurama.⁸

Pojmovno određenje ključnih determinanti predmeta disertacije iziskuje i određenje pojma tranzicije. Pojam tranzicija (lat. *transire*, što znači prelazak, preći), u teorijskim shvatanjima poprima različite konotacije, a za potrebe ovog istraživanja podrazumeva prelazak iz nedemokratskog u demokratski društveno–ekonomski i politički poredak. Konkretnije, u radu se kao predtranzicijski period uzima period socijalističkog, a kao posttranzicijski period, odnosno ishod tranzicije smatra stanje demokratskog tj. višestranačkog i tržišnog uređenja odnosa neke države.

Poseban predmet našeg interesovanja predstavljaju kadrovi u reformi javne uprave, njihovo mesto u upravnom sistemu, društvena uloga i pravni status, što ćemo u budućoj analizi determinisati pod širim terminom službenički sistem. Regulisanje izbora i ukupnog statusa javnih službenika usko je povezano sa razvojem pravne države, pa se u vezi s tim ističe, da se ova pravna regulativa stavlja u koleraciju sa stepenom razvoja države, s jedne strane, i sa značajem koji država pridaje tom statusu, s druge strane.

Javni službenik je lice koje obavlja javnu službu. U teorijskom smislu, pojam javnog službenika vezuje se za javnu službu, prvenstveno državnu službu. Međutim, kako smo već definisali da u organizacionom smislu javnu upravu čine tri subjekta, onda sledstveno navedenom, javni službenici su lica koja obavljaju određene poslove u organima državne uprave, u organima lokalne samouprave odnosno teritorijalne autonomije i ustanovama javnih službi i javnim preduzećima.⁹

Službenički sistem, u užem smislu, podrazumeva ukupan sistem kategorija u koje se javni službenici razvrstavaju prema unapred utvrđenim kriterijumima i koji predstavlja osnov za njihovo napredovanje, nagrađivanje i kretanje u službi.¹⁰

Sagledavanje položaja službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije podrazumeva najpre načelno razmatranje uloge kadrova s aspekta doprinosa toj reformi, a naročito službeničkog sistema kao ishoda te reforme, odnosno analizu pitanja u kojoj meri i na koji način su kadrovi u upravnom sistemu i njihov pravni status rezultati reforme javne uprave. Budući da reforma javne uprave doprinosi sveukupnom

⁸http://www.vladars.net/sr-SPCyr1/Vlada/Ministarstva/muls/DJEL/Pages/Reforma_javne_uprave.aspx, pristupljeno: 16.10.2013. godine.

⁹ Lilić, S., Dimitrijević Predrag, Marković, M.: *Op. cit.*, str. 94.

¹⁰ Vlatković, M.: *Javni službenik u vršenju javne službe*, Radno i socijalno pravo, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije i Intermex, Beograd, 2005, str. 210.

društvenom napretku, analiza ovih pitanja neminovno vodi i zaključcima u pogledu uticaja koji službenički sistem ima na društveni napredak.

1.2. Cilj istraživanja

Prema stavovima profesora Slavomira Milosavljevića i Ivana Radosavljevića "u literaturi i praksi konstituisan je opšti, suštinski saglasan stav, da su ciljevi istraživanja sticanje odgovarajućih, prvenstveno naučnih saznanja."¹¹ Naučna saznanja podrazumevaju i teorijska uobličavanja. Ne treba zaboraviti, da svako istraživanje pored naučne ima i svoju širu društvenu dimenziju oličenu u društvenom značaju i primenljivosti naučnih saznanja. Razmatranje koje se kreće u širokom luku, od načelnog sagledavanja uloge kadrova u reformi javne uprave do suštinske analize položaja službeničkog sistema kao ishoda takve reforme, može da vodi ka jasno utvrđenim saznanjima primenjivim u pravnom normiranju i praktičnom ostvarivanju.

1.2.1. Naučni ciljevi istraživanja

Naučni cilj istraživanja se može definisati kao obaveza „o nivou naučnog saznanja koje realizacijom istraživanja treba ostvariti.“¹² U naučnom pogledu, cilj je, da se objasni mesto i uloga službeničkog sistema u provođenju upravne delatnosti i u ukupnom funkcionisanju javne uprave pre, tokom i nakon provedenih reformskih procesa u zemljama postsocijalističke tranzicije. U tom smislu, može se konstatovati, da su naučni ciljevi ovog istraživanja, prvenstveno, deskripcija i naučno objašnjenje tretirane problematike, uz nužno i prihvatljivu meru preskripcije.

Kad je u pitanju naučna deskripcija kao naučni cilj ovog istraživanja, pre svega treba naglasiti, da ćemo u istraživanju opisati kako zapravo izgledaju službenički sistemi uopšte i posebno u nekim zemljama bivšeg socijalističkog uređenja kroz komparaciju predreformskih i postreformskih rešenja.

Pored naučne deskripcije, ovo istraživanje će nastojati ponuditi odgovore na neka pitanja iz oblasti reforme javne uprave, uopšte i posebno u segmentu službenika javne uprave što će biti i naučno objašnjenje pojedinih aspekata iz ove oblasti. U tom smislu, ističemo sledeća važnija pitanja:

¹¹ Videti: Milosavljević, S., Radosavljević, I.: *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, Beograd, 2000, str. 433.

¹² *Ibid.*, str. 434.

- Koji su realno društveno opravdani i praktično svrsishodni reformski zahvati u javnoj upravi, a koji su zahvati politički nametnuti?
- Kakav je uticaj politike na reformu javne uprave uopšte, te sa osvrtom na kadrove?
- Koje su realne mogućnosti uvođenja merit sistema u javnoj upravi?
- Šta su to standardi u reformi javne uprave na nacionalnom i evropskom nivou?
- Ima li Evropska unija jasne smernice modela službeničkog sistema za države kandidate?
- Kako je i da li je adekvatno Evropska unija uredila položaj svojih službenika u institucijama same Unije?
- Da li je reforma javne uprave bivšim socijalističkim zemljama donijela racionalno uređen i delotvoran službenički sistem koji odgovara potrebama društva?
- Da li postupak selekcije kadrova nakon provedene reforme u javnoj upravi omogućava izbor najboljih?
- Da li u zemljama postsocijalističke tranzicije preovladava tradicionalni reformski pristup oličen isključivo u demokratizaciji kadrova, ili se radi o uvođenju sistema novog javnog menadžmenta?
- Postoji li korelacija između tranzicijskog procesa i službeničkog sistema u zemljama postsocijalističke tranzicije te postoji li povratni uticaj službeničkog sistema na sadržaj i tok reformi?
- Koliko uspostavljeni službenički sistemi doprinose razvoju javne uprave i ukupnom razvoju konkretne države?
- Da li službenička etika u većini zemalja postaje pravom uređena kategorija?

1.2.2. Društveni ciljevi istraživanja

Naučno saznanje o predmetu istraživanja determiniše društvenu opravdanost i praktičnu primenljivost konkretnog istraživanja.

Primenljivost ovog istraživanja ogleda se u mogućnosti da se ono iskoristi za bliže upoznavanje zainteresovanih sa materijom. Naime, istraživanje može doprineti modelovanju službeničkog sistema koji bi odgovarao zahtevima moderne uprave na nacionalnom nivou, s jedne strane, a istovremeno bio kompatibilan sa zahtevima dobre uprave i standardima Evropske unije na putu integracijskih procesa, sa druge strane. Takođe, imajući u vidu činjenicu da proces reforme javne uprave kod nas još uvek traje i nalazi se u fazi "klasične tranzicije", uporedna iskustva mogu biti od velike koristi, kako i teoretičarima, tako i praktičarima iz oblasti javne uprave.

2. OSNOVNE HIPOTEZE OD KOJIH ĆE SE POLAZITI U ISTRAŽIVANJU

2.1. Opšta hipoteza

Delovanje javne uprave se odvija kroz sistem koji čine tri strukturalna elementa: normativni, organizacioni i kadrovski.

Kadrovi javne uprave na različitim organizacionim nivoima čine službenički sistem čija reforma predstavlja parametar uspešnosti reforme javne uprave.

Službenički sistem predstavlja jedan od osnovnih činilaca u osmišljavanju i delotvornom provođenju reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije.

Uloga službeničkog sistema izraženija je u provođenju reforme javne uprave u odnosu na njeno modelovanje u zemljama postsocijalističke tranzicije.

Rezultati reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije najizraženiji i najdelotvorniji bili su u domenu službeničkog sistema, kako u normativnim i organizacionim aspektima delovanja službeničkog sistema, tako i u pogledu pojedinih aspekata koji nemaju isključivo pravni karakter, kao što su stručno usavršavanje i etičko delovanje službeničkog sistema.

Sveobuhvatno normiranje, racionalno organizovanje, kontinuirano stručno usavršavanje i etičko delovanje službeničkog sistema presudno utiču na ostvarivanje koncepta valjane uprave.

Prva faza reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije odnosila se na demokratizaciju i depolitizaciju javne uprave.

2.1.1. Prva posebna hipoteza

Delovanje javne uprave se odvija kroz sistem koji čine tri strukturalna elementa: normativni, organizacioni i kadrovski.

Pozitivnopravno određenje javne uprave koje je teorijski utemeljeno i konceptualno dosledno izvedeno je *conditio sine qua non* reforme javne uprave.

2.1.2. Druga posebna hipoteza

Kadrovi javne uprave na različitim organizacionim nivoima čine službenički sistem.

Različiti organizacioni nivoi i vrsta službeničkog sistema koji na njima postoji, suštinski opredeljuju pravac i ishod reforme javne uprave u domenu službeničkog sistema.

2.1.3. Treća posebna hipoteza

Tranzicija shvaćena kao prelaz iz nedemokratskog jednopartijskog sistema utemeljenog na monopolu društvene svojine u višepartijski demokratski politički sistem zasnovan na preovlađujućoj ulozi privatne svojine, neizostavno podrazumeva i promene u organizaciji, delovanju i ciljevima javne uprave.

Reforma javne uprave deo je sveobuhvatne reforme u zemljama postsocijalističke tranzicije, a jedan od segmenata te reforme i parametar njene uspešnosti je reforma službeničkog sistema.

Službenički sistem predstavlja jedan od osnovnih činilaca u osmišljavanju i delotvornom provođenju reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije.

Uloga službeničkog sistema izraženija je u provođenju reforme javne uprave u odnosu na njeno modelovanje u zemljama postsocijalističke tranzicije.

2.1.4. Četvrta posebna hipoteza

Težnja zemalja postsocijalističke tranzicije da učestvuju u evropskim integracionim procesima dovodi do toga da je evrointegracijski kontekst jedna od determinanti reforme javne uprave i položaja službeničkog sistema u zemljama postsocijalističke tranzicije iako Evropska unija nema jasno postavljene i jednoobrazno precizirane standarde za reformu javne uprave u ovim zemljama.

2.1.5. Peta posebna hipoteza

Rezultati reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije najizraženiji i najdelotvornija bili su u domenu službeničkog sistema, kako u normativnim i organizacionim aspektima delovanja službeničkog sistema, tako i u pogledu pojedinih aspekata koji nemaju isključivo pravni karakter, kao što su stručno usavršavanje i etičko delovanje službeničkog sistema.

Reforma javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije odvijala se u više faza. Prva faza reforme javne uprave odnosila se, u većini zemalja, na demokratizaciju i depolitizaciju javne uprave.

Većina zemalja postsocijalističke tranzicije, uprkos snažnom uticaju koncepta novog javnog menadžmenta teži izgradnji sistema dobre uprave kao konačnog cilja reforme.

3. METODE KOJE ĆE SE U ISTRAŽIVANJU PRIMENITI

Priroda predmeta istraživanja – položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije – nalaže multimetodološki pristup istraživanju. U tom smislu, korišće se različite naučne metode.

Kao opšte naučna metoda prvenstveno će se koristiti hipotetičko–deduktivna metoda zasnovana na opštim stavovima i hipotezama. Budući da je predmet istraživanja sagledavanje položaja službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije, neophodna je primena teorijske i strukturalno funkcionalne analize osnovnih determinanti predmeta rada–pojma službeničkog sistema, pojma tranzicije i pojma reforme.

S obzirom na složenost istraživanja, kao i činjenicu da se u njemu mora uzeti u obzir delovanje velikog broja subjekata, kao i kontekst, to jest struktura u kojima oni deluju, metoda analize će biti veoma često korišćena, a naročito parcijalna analiza, analiza sadržaja i analiza strukture, to jest strukturalna analiza. Takođe, biće neizostavne i deksriptivna i eksplikativna analiza.

Analiza sadržaja će obuhvatiti: teorijske izvore i saznanja o javnoj upravi, javnim službenicima, službeničkom sistemu, reformi javne uprave, tranziciji, tranzicionim modelima i refromskim ishodima.

Budući da je položaj službeničkog sistema prvenstveno određen njegovim pravnim položajem koji je uređen većim brojem pravnih izvora (Ustav, Zakoni, Pravilnici, Podzakonski akti, Uredbe i sl.) korišće se pravna egzegeza, odnosno dogmatsko–pravni metod istraživanja i utvrđivanja pravog smisla, logičke veze i sistemskog karaktera rešenja sadržanih u tim pravnim izvorima.

Za istraživanje istorijskog razvoja položaja javnih službenika i službeničkog sistema korišće se istorijski metod. Ovaj metod će se još konkretnije koristiti za naučno saznavanje istorijskog nastanka javne uprave, javnih službenika i službeničkog sistema te za hronološki osvrt na reformu javne uprave uopšte i reformu javne uprave i službeničkog sistema u zemljama postsocijalističke tranzicije.

Komparativnom metodom biće istraženi službenički sistemi pojedinih zemalja postsocijalističke tranzicije, njihova postreformna kompatibilnost sa evropskim standardima i prilagođenost savremenim kretanjima i promenama.

II. TEORIJSKO I POZITIVNOPRAVNO ODREĐENJE JAVNE UPRAVE

1. ETIMOLOŠKI POJAM I PODELA UPRAVE

Sa etimološkog aspekta posmatrano, reč uprava potiče od latinske reči *administratio*, što u prevodu kao imenica znači upravljanje, vođenje, pomaganje, pomoć i sl. Takođe, ova reč se vezuje za glagol *administrare* što znači upravljati, izvršavati, vršiti javnu službu. U italijanskom jeziku u upotrebi je reč *amministrazione*, u ruskom *upravljenje*, a u francuskom *administration*. Sve ove reči su sa različitim, kako glavnim, tako i sporednim značenjima.¹³ Reč *uprava* nalazi se u svim slovenskim jezicima i ima više značenja koja se izvlače iz smisla imenice i glagola *upravljati*. Kod nas su se, sve do Drugog svetskog rata, više koristi izraz *administracija*, dok se danas uglavnom koristi izraz germanskog porekla *uprava* (*Verwaltung*).¹⁴ Načelno, pojmovi *uprava* i *administracija* su sinonimi, s tim da je pojam *uprava* šireg značenja. Pojam *administracija* svodi se na označavanje određenih stručnih i tehničkih službi. Kada je u pitanju prostor na kome živimo, prekretnica u smeni naziva administracija i uprava nastaje 1955. godine kada Opšti zakon o uređenju opština i srezova pominje *upravne organe*, a Zakon o državnoj upravi iz 1956. godine uvodi termin *uprava* od kada se on ustaljuje u našem pozitivnom pravu i pravnoj teoriji.

U nauci, kao i u svakodnevnom životu, figurira i izraz *javna uprava*. Javna uprava (*public administration*) preovladava u anglosaksonskom pravnom i političkom sistemu. Upotrebom ovakve determinante, sa osloncem na reč *javna*, pravi se jasna distinkcija između javnih državnih službi i administracije u privrednim preduzećima, bankama ili nekim privatnim institucijama (*business administration*). Takođe, javna uprava obuhvata i nedržavne organizacione oblike, vršioce upravnih delatnosti kojima su od strane države poverena javna ovlašćenja (uglavnom su to: elektrodistribucija, pošta, urbanizam i sl.). Najzad, javna uprava obuhvata stručni, odnosno upravni aparat lokalnih samoupravnih zajednica (pokrajina, opština i drugih teritorijalnih jedinica javnog karaktera). Iz ovog proizilazi da postoji pojam autoritativne i neautoritativne uprave. Razlika je u tome, da li organi uprave prema drugim subjektima istupaju s autoritetom vlasti odnosno javnim ovlašćenjima ili to ne postoji.¹⁵

Uprava može biti posredna i neposredna. Posredna uprava se javlja onda kad upravnu delatnost obavljaju drugi činioци izvan državnog upravnog aparata (građani, njihove

¹³ Vidi šire: Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 5.

¹⁴ Dimitrijević Predrag: *Op. cit.*, str. 82.

¹⁵ Vidi šire: Dimitrijević Predrag: *Menadžment javne uprave, skripta*, Pravni fakultet, Banjaluka, 2009, str. 3.

asocijacije i drugi organi), a uprava pri tome ima ulogu nadzora i regulatora takve delatnosti. S druge strane, neposredna uprava je ona uprava koja deluje samostalno.

2. UPRAVNI SISTEMI

Prema Vujakliji, sistem (grč. *systema*) je ono što je sastavljeno, sastav, sustav, celina; prema izvesnom gledištu uređena i od raznovrsnih stvari ili saznanja sastavljena celina, skup uređenih delova (...).¹⁶

Najopštije rečeno, sistem predstavlja skup elemenata (sastavnih delova) tj. podsistema povezanih u jednu celinu. U našem neposrednom okruženju postoji veliki broj različitih sistema i čini se da ni jedna pojava ne postoji, a da nije svrstana u određen sistem. O različitim sistemima svoje sudove su iznosili i naučnici svih profila. Tako Aristotel govori o „logičkom sistemu“. Zatim, postoji „Dekartov koordinatni sistem“ po kojem je poznat francuski matematičar i filozof Rene Dekart. Takođe, još jedan poznati naučnik, Dmitrij Mendeljejev uspostavlja čuveni „periodni sistem elemenata“. Žan Žak Ruso govori o „sistemu društvenog ugovora“; Fridrih Hegel o „filozofskom sistemu“; Hans Kelezen o „normativističkom sistemu prava“ i td.¹⁷

Prof. Stevan Kukoleča, pod sistemom podrazumeva skup (kompoziciju) elemenata (delova) čiji međusobni odnosi počivaju na određenim zakonima ili principima.¹⁸

Prema američkom kibernetičaru Norbertu Vineru, sistem je jedinstvo bilo kojih elemenata koji se posmatraju kao harmonična celina.

Neki autori u sistem svrstavaju skup bilo kojih istovrsnih ili raznovrsnih elemenata kao što su ljudi, grupe ljudi, materijali, ideje i dr., ističući važnost povezanosti tih elemenata u jednu nezavisnu celinu.

Poredeći navedena određenja, možemo definisati glavne osobine svakog sistema: (1) sistem se sastoji od većeg broja sastavnih delova (elemenata) čije karakteristike određuju i karakter sistema; (2) elementi sistema se nalaze u međusobnoj interakciji; (3) sistem ima karakteristike njegovih sastavnih elemenata ali i sopstvene karakteristike; (4) sistem je u kontinuiranoj reakciji sa okolinom bez obzira na izvestan stepen izolovanosti samostalnosti; (5) sastavni elementi sistema predstavljaju sistem za sebe i podsistem su jednog većeg sistema i (6) strukturu sistema čini ukupnost njegovih elemenata, uzajamnih veza i odnosa.

¹⁶ Vujaklija, M.: *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980, str. 849.

¹⁷ Marković, B.: *Nauka o upravljanju*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2003, str. 34.

¹⁸ Popović, S., Marković, B., Kuzmanović, R.: *Osnovi nauke o upravljanju*, Stručna knjiga, Beograd, 1994, str. 39.

Za naša istraživanja posebnu pažnju privlače upravni sistemi. Upravni sistem je sistem sastavljen od upravnih organizacija. Dakle, kao sastavni delovi (elementi) upravnih sistema javljaju se upravne organizacije. Organizacija uopšte se može odrediti kao proces podele rada i istovremenog sistemskog povezivanja radnih operacija podeljenih između različitih ljudi koji su opremljeni materijalnim sredstvima radi obavljanja određenog zadatka.¹⁹

Kod određenja upravnih organizacija, nauka o upravi kao i upravno pravo dali su svoje definicije. Iako se slažu u elementima organizacije, sadržinsko viđenje je ipak različito.

Upravne organizacije su takve organizacije koje obavljaju stručne i sa njima povezane upravne poslove.²⁰

Organizacija kao i sistem ima svoje strukturalne elemente. Kao elementi organizacije javljaju se: (1) ljudi (službena lica); (2) cilj; (3) sredstva (materijalno-tehnička i dr.); (4) organizaciona struktura i (5) određeni stepen samostalnosti.²¹

Upravna organizacija je osnovna ćelija i totalitet javne uprave te kao takva predstavlja jedan od osnovnih pojmova nauke o upravljanju.²² Organizacije je „pre svega, prostorno, vremensko, personalno i stvarno važenje određenih pravila (pre svega pravnih, ali i običajnih, moralnih konvencionalnih i tehničkih pravila, kao i rutine) koja je ustanovljuju i uređuju njenu delatnost radi postizanja određenih ciljeva (zadataka, svrha) raščlanjenu u vidu određene podele rada; ta podela rada obično se u upravnoj organizaciji sastoji u podeli na rukovodioce i druge odlučioce, s jedne strane, i personal, s druge strane.“²³ Sledstveno navedenom, kao sastavni elementi organizacije navode se: pravila; prostor; vreme; ljudi; stvari (sredstva rada i novac); delatnost (radnje, postupci i operacije); ciljevi (zadaci i svrhe) i podela rada.

Upravne organizacije su posebna vrsta državnih organizacija, koje se svojim obeležjima čas približavaju organima uprave, čas „običnim“ organizacijama.²⁴

Jedno od potpunijih i čini se praktični najprihvatljivijih određenja susrećemo kod prof. Borkovića, koji smatra, da je upravna organizacija takav oblik organizacije u kojoj ljudi, međusobno povezani i opremljeni materijalnim sredstvima, na profesionalnoj osnovi, trajno i

¹⁹ Pusić, E.: *Op. cit.*, str. 132.

²⁰ Milkov, D.: *Upravno pravo I, uvodna i organizaciona pitanja (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, 2009, str. 82.

²¹ Šire videti: Kunić, P.: *Op. cit.*, str. 156.

²² Petrović, M.: *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike, opšti deo*, Pravni fakultet, Niš, 2006, str. 135.

²³ *Ibid.*, str. 137.

²⁴ Bačanin, N.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2000, str. 176.

kontinuirano obavljaju upravnu delatnost, na osnovu propisane nadležnosti, koju ostvaruju upotrebom autoriteta vlasti, odnosno korišćenjem javnih ovlašćenja.²⁵

Upravni sistemi se najčešće dele na: asocijativne, teritorijalne i funkcionalne upravne sisteme. Ovakva podela proistekla je iz istorijskog razvoja upravljanja društvenim delatnostima. Naime, istorijski razvoj upravnih sistema je obuhvatio tri faze i to: asocijativna faza u upravljanju društvenim poslovima, faza teritorijalizacije u upravljanju društvenim poslovima i faza funkcionalizacije upravljanja društvenim poslovima.²⁶

U prvoj, *asocijativnoj fazi*, postojali su čovek i priroda koji su bili u stalnoj interakciji. Da bi obezbedili голу egzistenciju, ljudi su se organizovali stvarajući grupe. Pri tome, dominantno koheziono sredstvo bila je pripadnost toj grupi – zajednici koja se zasnivala na nekom svojstvu pojedinca, subjektivnom ili objektivnom. Dakle, od lične veze pojedinca za određenu društvenu grupu zavisilo je upravljanje društvenim poslovima, uključujući i rešavanje sukoba između pojedinaca kao članova društva ili pojedinaca i ljudskih grupa. Pri tom je potpuno irelevantno bilo šta pojedinac u društvu radi. Jedino je bilo bitno kojoj društvenoj grupi on pripada. Ova faza razvoja upravljanja društvenim poslovima završena je pojavom klasnog društva, a postojeći načini grupisanja ljudi i realizovanja njihovih zajedničkih potreba i interesa gube na značaju.

Druga faza, *faza teritorijalizacije društva i upravljanja*, obeležena je time, da su ljudi vezali svoj život i život svoje porodice za određena naselja koja dobijaju oblik trajnih i stabilnih ljudskih zajednica. Zemlja postaje osnovno proizvodno sredstvo što dovodi do intezivnog razvoja poljoprivrede. Ovakvu teritorijalizaciju društva pratila je teritorijalizacija upravljanja društvenim poslovima. Ljudi koji su boravili na jednoj teritoriji imali su zajedničke potrebe i interese, kao i u asocijativnoj fazi. Zajedničke potrebe i aktivnosti ljudi iziskivale su njihovo zadovoljavanje, kao i aktivnosti na rešavanju sukoba interesa pojedinaca i njihovih grupa. Navedene potrebe i aktivnosti nisu se više mogle zasnivati na pripadnosti pojedinaca nekoj asocijaciji. Uprkos svemu, teritorijalizacija društva je, zaista, olakšala ljudski život. Fazu teritorijalizacije prati i nastanak političke vlasti koja predstavlja novu društvenu instituciju koja na sebe preuzima organizovanje, realizaciju i osiguravanje procesa upravljanja društvenim životom. „Ne može se govoriti o tome da je teritorijalizacija uzrok pojave vlasti ili obrnuto vlast izvor teritorijalizacije. Ipak je jasno da su ove dve pojave

²⁵ Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987, str. 184–186.

²⁶ Šire videti: Pusić, E.: *Upravni sistemi I*, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985, str. 64.

paralelne i međusobno zavisne.“²⁷ Teritorijalizacija upravljanja društvenim poslovima, kao i teritorijalizacija društva, je dugotrajan proces koji se ne odvija pravolinijski. U tom se procesu, ne retko, pojavljuju zastoji, pa i nazadovanja, a svi oni su posledica delovanja niza unutrašnjih i spoljašnjih faktora. Kao značajniji faktori ističu se pojava noviteta u procesu razvoja proizvodnih snaga, nemogućnost primene prinude pri vršenju velikog broja društvenih poslova, realna mogućnost nasilnih sukoba između pojedinih teritorijalnih sistema itd.

Treća faza razvoja upravljanja društvenim poslovima – *funkcionalizacija upravljanja*, nastaje sa industrijskom revolucijom i pojavom privrednih preduzeća koja postaju osnovni organizacioni proizvodni oblici. Privredna preduzeća kao i vršiocci drugih društvenih delatnosti, postaju sistemi upravljanja za sebe. Vremenski se oni institucionalno organizuju postajući u velikoj meri zatvoreni i samostalni sistemi upravljanja, uglavnom nezavisni od teritorijalnih okvira. Njihovi međusobni odnosi, koji u savremeno doba pokazuju i prisustvo međunarodnog elementa, prvenstveno su, i uglavnom, zasnovani na funkcionalnoj osnovi. Drukčije rečeno, ovi sistemi upravljanja međusobno se povezuju shodno delatnosti koju obavljaju. Funkcionalno upravljanje društvenim poslovima u savremeno doba posebno se ispoljava na području tzv. javnih službi (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita i sigurnost, komunalni poslovi, statistika, kultura itd.) i privrede (energetika, saobraćaj, javno informisanje i sl). Štaviše, i sama teritorija postaje faktor koji vodi širenju funkcionalnog sistema upravljanja. U tom smislu, dolazi do kombinacije teritorijalizacije i funkcionalizacije u afirmativnom smislu ali i do suparništva u razičitim teritorijalnim organizacijama.

Sa prelaskom jedne faze razvoja upravljanja društvenim poslovima u drugu ne nestaje sistem upravljanja karakterističan za prethodnu fazu, već samo novi sistem upravljanja, nastao sa novom fazom razvoja, postaje dominantan. Izuzev u okviru prve faze, u svim ostalim fazama razvoja društva i upravljanja društvenim poslovima postoji više sistema upravljanja, oni koji su u toj fazi razvoja i nastali, pa su, shodno tome, u njoj dominantni, i oni sistemi upravljanja koji su imanentni ranijim fazama razvoja, pa se u obrađivanoj fazi pojavljuju kao nasleđeni i uspostavljeni sistemi. Upravo zato se sva tri sistema upravljanja: asocijativni, teritorijalni i funkcionalni mogu sresti u svim savremenim razvijenim zemljama. Drukčije rečeno, u svakoj savremenoj državi, posebno razvijenim državama, istovremeno su prisutne sve tri vrste upravnih sistema: teritorijalni, funkcionalni i asocijativni.

Teritorijalni upravni sistemi danas predstavljaju osnovnu vrstu upravnih sistema svake zemlje. Oni obuhvataju državne organizacione oblike i upravne organizacije na centralnom

²⁷ Šire videti: Pusić, E.: *Upravni sistemi I*, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985, str. 65.

(državnom), regionalnom i lokalnom nivou. Te strukture su obično, bez obzira na stepen demokratizacije društva, izraz i personifikacija aktuelne političke vlasti u konkretnoj zemlji. Kao takvi teritorijalni upravni sistemi su proizvod vladajućih političkih elita pod čijim se direktnim ili indirektnim uticajem neminovno nalaze.

Funkcionalni upravni sistemi su sistemi sastavljeni od privrednih i vanprivrednih organizacija, javnih preduzeća i ustanova tj. javnih službi, u meri u kojoj je njihova osnovna delatnost u jednoj zemlji određena kao društveni posao, pri čemu je irelevantno da li su one i formalno deo državnog aparata u širem smislu ili ne.

Asocijativni upravni sistemi obuhvataju, pretežno, udruženja građana, ali i sve one njihove organizacije u koje oni ulaze ili ih obrazuju radi ostvarivanja svojih zajedničkih interesa. Pri tom je neophodno da ti zajednički interesi i njihovo zadovoljavanje u posmatranoj državi i određenom vremenu budu tretirani kao društveni interesi, odnosno interesi za čije je zadovoljavanje zainteresovano samo društvo.

Sublimirajući navedene faze upravne delatnosti iz kojih su proizašli navedeni upravni sistemi, uočavamo, da sve tri vrste navedenih upravnih sistema imaju neka zajednička svojstva. Najpre, njihovi delovi su upravne organizacije, a zatim, s obzirom da su jedna vrsta sistema, u njima je prisutna i integracija, kako unutrašnja, tako i spoljašnja, što ujedno predstavlja osnovno obeležje svake vrste sistema. Takođe, sva tri tipa navedenih sistema suočeni su, pored integracije i sa pitanjem diferencijacije te samog odnosa sistema s okolinom u kojoj nastaju, postoje i deluju, a sa kojom su u međusobnoj interakciji. Najzad, neizostavan element svakog sistema pa i upravnog su ljudi bilo kao njegovi unutrašnji činoci ili kao personalni subjekti koji ga kreiraju i održavaju.

3. ODREĐIVANJE POJMA JAVNE UPRAVE

Određivanje pojma javne uprave prate vidljive poteškoće. Brojnost pristupa daje veliki prostor njihovim različitostima što generiše divergencije u shvatanjima i ograničava jasnije određenje samog pojma. Takođe, kod ovog pojma *prima facie* se radi o jednoj više organizacionoj nego naučnoj kategoriji gde je potrebno dati odgovor na pitanje ko čini javnu upravu, iza čega se uvek postavlja pitanje delatnosti tih subjekata. Na ove dileme teorija je dala svoje stavove koje ćemo prikazati u nastavku rada.

Kako je pojam javne uprave i normativna odnosno pozitivnopravna kategorija on se reguliše i zakonskim tekstovima, s tim da se nameće pitanje da li teorijski pojam javne uprave

ima uticaj na njeno pozitivnopravno uređenje. U tom smislu ćemo prikazati i pozitivnopravno određenje organizacionih subjekata javne uprave.

3.1. Teorijsko određenje javne uprave

Teorijski pojam javne uprave sagledava se kroz dve strane. Jednu stranu čine subjekti odnosno organi koji vrše poslove javne uprave pri čemu možemo govoriti o teorijskom pojmu javne uprave u organizacionom smislu.

Drugu stranu čine vrste aktivnosti (poslovi odnosno delatnosti) koje prethodno determinisani organi javne uprave obavljaju, kada govorimo o teorijskom pojmu javne uprave u funkcionalnom smislu.

3.1.1. *Teorijski pojam javne uprave u organizacionom smislu*

Radi potpunijeg shvatanja pojma i podele uprave razmotrićemo neke teorijske pristupe nastojeći da sažeto obuhvatimo postojeće teorijske razlike i nesuglasice.

Da bi definisali pojam javne uprave krećemo od pojma uprave. U tom smislu, kao polaznu osnovu uzimamo dva stajališta. Prvo, ukoliko krenemo od subjekata, organa, organizacija koje čine upravu postavljajući pitanje ko su organi, organizacije tj. subjekti koji vrše upravnu delatnost doći ćemo do *teorijskog pojma javne uprave u organizacionom (formalnom) smislu*.

Uprava u organizacionom smislu se nadalje može posmatrati dvostruko. Tako, ukoliko posmatramo najuži krug subjekata–vršioca upravne delatnosti koje čine organi državne uprave i upravne organizacije, dakle subjekti koji vrše izvorno (originerno) upravnu delatnost kao svoju osnovnu delatnost doći ćemo do *teorijskog pojma javne uprave u organskom smislu*. Ukoliko, pak, taj krug subjekata proširimo sa subjektima koji vrše upravnu delatnost pored još neke druge delatnosti i uglavnom po osnovu prenesenih ovlašćenja doći ćemo do šireg znašenja uprave odnosno do termina *javna uprava*.

Pojam javna uprava u organizacionom značenju obuhvata državnu i nedržavnu upravu. Državna uprava obuhvata dve grupe subjekata (vršioca) upravne delatnosti: organe državne uprave i upravne organizacije. Nedržavna uprava obuhvata subjekte sa javnim ovlašćenjima (javna preduzeća, javne ustanove i ustanove od opšte koristi) i administraciju (upravu) organa jedinica lokalne samouprave (opština i gradova).

Kao drugu polazišnu tačku u definisanju uprave uzamemo vrstu delatnosti odnosno aktivnosti ili krug poslova koji subjekti koji vrše upravnu delatnost preduzimaju. U tom slučaju govorimo o *teorijskom pojmu javne uprave u funkcionalnom (materijalnom) smislu*.

3.1.2. *Teorijski pojam javne uprave u funkcionalnom smislu*

Teorijski pojam javne uprave u funkcionalnom smislu polazi od sadržaja upravne delatnosti odnosno davanja odgovora na pitanje šta čini upravnu delatnost.²⁸

Teorijski pojam javne uprave u funkcionalnom smislu prema većini autora, sagledava se dvostrano. Tako, ukoliko posmatramo spoljašnja, odnosno formalna obeležja uprave, govorimo o funkcionalnom pojmu javne uprave u formalnom smislu, s jedne strane i ukoliko posmatramo unutrašnja sadržinska obeležja uprave, govorimo o funkcionalnom pojmu javne uprave u materijalnom smislu, s druge strane. Određivanje materijalnog, odnosno formalnog pojma uprave predstavlja dve strane jedne iste pojave koja obuhvata njenu unutrašnju sadržinu i njenu spoljnu formu.²⁹

Ovde treba ipak primetiti teorijske divergencije nekih autora, koji ne poistovećuju organizacione i formalne odnosno funkcionalne i materijalne odrednice. Navedene razlike nisu suštinskog karaktera za potrebe ovog rada te ih stoga dalje nećemo obrazlagati.³⁰

A) Funkciono određenje javne uprave u formalnom smislu

Funkcionalni pojam javne uprave u formalnom smislu u određenju uprave polazi od njenih spoljnih obeležja kao što su vršiocu upravne delatnosti (organi, subjekti), postupak donošenja akata, forma akata i način kontrole rada. Ti formalni elementi, uglavnom su određeni pozitivnopravnim propisima države. Upravo iz razloga promenljivosti pozitivnopravnog sistema ovakvo određenje uprave ne može dati pouzdan odgovor na pitanje šta uprava jeste.

Najznačajniji pobornik ovog određenja uprave bio je Hans Kelzen. Kelzen je smatrao, da se uprava zasniva na slobodnoj formi akata i neformalnom upravnom postupku. Kako su danas akti kao i postupak njihovog donošenja zakonom jasno propisani ovakvo shvatanje postaje arhaično.

²⁸ Šire videti: Dimitrijević Pavle: *Organizacija i metodi rada javne uprave I, organizacija u javnoj upravi, II dopunjeno izdanje*, Savremena administracija, Beograd, 1959, str. 14.

²⁹ Lilić, S.: *Upravno pravo i upravni procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 45.

³⁰ Videti šire: Bačanić, N.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet, Kragujevac, 2000, str. 6-8.

Potpunije sagledavnje funkcionalnog pojma javne uprave u formalnom smislu nalazimo kod našeg pravnog toeretičara prof. Pavla Dimitrijevića koji je definisao konstrukciju „pravni režim upravne funkcije.“ Tako, pravni režim upravne funkcije je zaseban pravni režim i predstavlja skup pravnih normi prepoznatljivih i izdiferenciranih iz strukture opšteg režima vršenja državne vlasti. Taj zaseban pravni režim se ispoljava upravo kroz gore navedene elemente sublimirane u vršiocima upravne delatnosti, načinu delovanja tih vršilaca, formi akata koje donose upravni organi, kontroli uprave i načinu naknade štete koju uprava pričinu. Najzad, koristeći termin „pravni režim upravne funkcije,“ prof. Pavle Dimitrijević konstatuje, da se upravna funkcija u našem pravu sastoji od: (1) izdavanja pojedinačnih pravnih akata – upravnih akata – kojima se određuje „primarna dispozicija“ (primarno pravilo ponašanja) za određene subjekte u konkretnim situacijama radi izvršavanja opštih zapovesti sadržanih u zakonima i drugim propisima i (2) vršenja radnji („materijalnih operacija“) primenjivanja prinude ili ograničavanja – „upravnih radnji“ – u cilju neposredne realizacije opštih i pojedinačnih zapovesti sadržanih u zakonima i drugim propisima kao i pojedinačnim aktima – ako se za to pokaže potreba kao i ostvarivanje javnih interesa.³¹ Analizirajući navedeno određenje uočavamo da je ovakvo shvatanje, iako značajno, ipak izostavilo znatan broj upravnih delatnosti koje moderna uprava vrši, pogotovo danas, te da se upravna delatnost ne može svesti na puko izdavanje upravnih akata i materijalne radnje prinude. Iako se autor kroz zaseban režim upravne funkcije upustio i u određenje funkcionalnog pojma uprave u materijalnom smislu, smatramo da upravna delatnost ipak obuhvata širi krug poslova od navedenih i da svaka upravna delatnost ne iziskuje nužno prinudu.

B) Funkcionalno određenje javne uprave u materijalnom smislu

Kako je forma samo pojavni oblik sadržine, teorijsko određivanje funkcionalnog pojma javne uprave u materijalnom smislu polazi od sadržine aktivnosti (upravne delatnosti) koja predstavlja unutrašnje obeležje uprave.

Dva su pristupa funkcionalnom određenju javne uprave u materijalnom smislu. Po jednom, javnu upravu je moguće odrediti po onome što ona nije, što predstavlja negativno određenje javne uprave i po drugom, javnu upravu je moguće odrediti na pozitivan način i to sa nekoliko aspekata. U tom smislu, govorimo o negativnom određenju funkcionalnog pojma javne uprave i pozitivnom određenju funkcionalnog pojma javne uprave.

³¹ Dimitrijević Pavle, Marković, R.: *Upravno pravo I*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 109.

1) Negativno određenje javne uprave

U negativnom određenju javne uprave u materijalnom smislu pojedini autori su krenuli od trojne podele vlasti na zakonodavnu, upravnu i sudsku. Imajući u vidu da zakonodavna vlast pretežno donosi zakone odnosno opšte pravne akte, a sudska vlast raspravlja sporne situacije te donosi presude odnosno rešenja spornih situacija, preosotaje da se utvrdi šta je upravna vlast. Takođe, ovi autori su stali na stanovište da uprava predstavlja veoma složen sistem sa velikim brojem organa i organizacija koje obavljaju veliki broj različitih poslova te da nije moguće odrediti šta uprava zapravo jeste. U tom smislu, lakše je reći šta uprava nije. Odrediti šta uprava nije, predstavlja negativno određenje javne uprave.

Konkretnije, upravna delatnost je ona državna delatnost koja preostaje kada se izdvoji zakonodavstvo i sudstvo. Odnosno, uprava je sve ono što nije zakonodavstvo i sudstvo. Ovakvo shvatanje potiče od starije nemačke teorija upravnog prava koju je propagirao osnivač nemačke nauke upravnog prava Otom Majer.³² Sledili su ga Tomas Flajner,³³ Kurt Edon fon Tureg,³⁴ Ervin Ruk³⁵ i dr. Ovakvo stanovište Majera našlo je povoljno tlo i na našem pravnom podneblju gde su zagovornici ovog učenja o upravi pored već pomenutog Ive Krbeka bili još Laza Kostić i Velimir Ivančević kao i neki drugi.

Uprava je golema grupa poslova koja preostane kada se izdvoji zakonodavstvo i sudstvo.³⁶ Normativističko–organska teorija uprave Ive Krbeka oslanjala se na austrijsku školu prava koja je uspostavljena između dva svetska rata.³⁷

U navedenom kontekstu interesantno je i shvatanje Laze Kostića, srpskog pravnog teoretičara koji je delovao između dva svetska rata. Uprava je državna delatnost koja je upućena na zadovoljavanje svojih ciljeva, koja stoji pod pravnim poretom, po izuzimanju sudstva.³⁸

Ovakavi pogledi na određenje uprave potpali su pod mnogobrojne kritike budući da njima nije utvrđeno šta uprava jeste. Kritike idu do ocena da u ovakvim odrednicama uprave

³² Videti: Mayer, O.: *Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 3 Auflage, 1924*, str. 1. Takođe videti: Dimitrijević Predrag.: *Upravno pravo, opšti deo, knjiga prva*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008, str. 83.

³³ Fleiner, T.: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1928, str. 3.

³⁴ Turegg, K. E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, III izdanje, Berlin, 1956, str. 5.

³⁵ Ruck, E.: *Shweizerisches Verwaltungsrecht: I Band Allgemeiner Teil*, 3 Auflage, Zürich, 1951.

³⁶ Videti šire: Krbek, I.: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1950, str. 73-82.

³⁷ Bačanin, N.: *Teorija uprave Ive Krbeka*, naučni rad, Glasnik prava, (Ur. Đorđević S.), Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, broj 2/2010, str. 48–62.

³⁸ Kostić, L.: *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I*, Beograd, 1933, str. 2-3.

nema logike, te se teorijska vrednost ovih formulacija izjednačava sa nulom.³⁹ Međutim, ne treba zaboraviti da je ova grupa teoretičara uprkos izraženoj naučnoj suzdržanosti upravu odvela na teren izvršne vlasti gde ona zapravo i jeste, što može da predstavlja i najznačajniju vrednost ovog učenja.

2) Pozitivno određenje javne uprave

Pozitivni pojam javne uprave polazi od upravne delatnosti (poslova) koje uprava obavlja određujući o kakvoj se delatnosti radi, u čemu se ona sastoji, opisujući postupke i radnje uprave i td. Zapravo, ovo shvatanje, za razliku od negativnog, pokušava reći šta uprava jeste.

Pozitivno određenje javne uprave analiziraćemo kroz nekoliko shvatanja, kao što su: (1) shvatanje uprave kao jedne od funkcija državne vlasti; (2) shvatanje uprave kao javne službe; (3) shvatanje uprave kao kao kombinacije državne vlasti i javne službe, i (4) shvatanje uprave kao stvaralačko–praktične državne delatnosti.

Svakako da postoji i veći broj drugačijih derivacija pozitivnog određenja funkcionalnog pojma uprave. Njihovo šire navođenje nalazimo kod nekih autora koji pominju: a) određivanje državne uprave putem pravnih akata i pravnih situacija; b) određivanje državne uprave na opisan način, putem opisivanja delatnosti koje vrši državna uprava; c) određivanje državne uprave kao izvršne funkcije; d) određivanje državne uprave pomoću cilja koji ostvaruju pojedini državni organi i td.⁴⁰

2a) Shvatanje uprave kao funkcije državne vlasti

Koreni shvatanje uprave kao državne vlasti potiču iz perioda policijske države i apsolutističkih monarhija XVII i XVIII veka. Odnos države prema građanima bio je odnos neravnopravnih subjekata gde je država bila nadređena, a građani potčinjeni i u podaničkom odnosu. Tek u prvoj polovini XIX veka funkcije državne vlasti potpadaju pod pravo i postaju pravom uređene državne delatnosti. Javljaju se tri funkcije državne vlasti i to: zakonodavna, upravna odnosno izvršna i sudska funkcija.⁴¹

³⁹ Eisenmann, C.: *Cours de droit administratif 1*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982, str. 104.

⁴⁰ Popović, S., Petrović M., Prica, M.: *Upravno pravo, opšti deo, novo izmenjeno izdanje*, Sven, Niš, str. 55.

⁴¹ Šire videti: Stjepanović, N., Lilić S.: *Upravno pravo, opšti deo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, str. 31–32.

Prema shvatanju uprave kao funkcije državne vlasti, aktivnosti države su autoritativne i sastoje se u izdavanju naređenja i ograničenja, pri čemu se država, odnosno vlast, koristi sredstvima prinude kojima ekskluzivno raspolaže demonstrirajući pri tome pravo jače strane. Država je ta koja izdaje zadatke, naređenja i zabrane, dozvole i odobrenja i nalazi se u poziciju nadređenog, dok, s druge strane, građani imaju podređenu poziciju i potčinjeni su državi. U takvoj situaciji, aktivnosti uprave, dakle, javljaju se kao autoritativne aktivnosti izricanja zapovesti i ograničenja, odnosno primene prinude.⁴²

U okviru opšteg pravnog režima vršenja vlasti, vršenje upravne vlasti je poseban pravni režim, pri čemu se polazi od specifičnih pravnih karakteristika aktivnosti koje čine sadržinu upravne funkcije, čime se, u teorijskom smislu, obezbeđuje homogenost i jedinstvenost materijalnog pojma uprave u funkcionalnom smislu. Određenje uprave kao upravne funkcije, tj. pravom uređene funkcije vršenja državne vlasti, karakteristično je za kontinentalne države Evrope krajem prošlog i početkom ovog veka. Međutim, ovo stanovište je danas napušteno.⁴³

Veliki broj naših autora pobornici su shvatanja o upravi kao jednoj od funkcija državne vlasti.

Tako, prof. Ratko Marković kao tri osnovna oblika vršenja državne vlasti navodi zakonodavnu, upravnu (izvršnu) i sudsku vlast, smatrajući da je uprava posebna grana državne vlasti. Upravna vlast je vlast rešavanja u tzv. upravnim sporovima i zasniva se na prerogativima državne vlasti i na osnovu zakona o pravu, obavezi ili pravnom interesu određenog subjekta (stranke) neposrednom primenom propisa u konkretnoj pojedinačnoj upravnoj stvari. Kako izvršenje prava uključuje kao *ultima ratio* (krajnje sredstvo) i primenu fizičke prinude, to pojam upravne vlasti obuhvata i primenu fizičke prinude u konkretnim situacijama izostajanja dobrovoljnog izvršavanja prava, tj. potčinjavanja pravu.⁴⁴

Shvatanje uprave kao državne vlasti koja se svodi na autoritativno izdavanje upravnih akata i vršenje materijalnih (upravnih) radnji prinude i ograničenja nalazimo i kod prof. Pavla Dimitrijevića (koautor udžbenika sa prof. Ratkom Markovićem). Dimitrijević smatra, da aktivnosti koje ne predstavljaju vršenje vlasti ne spadaju u upravu.⁴⁵

Dugogodišnji dosledan stav po shvatanju uprave kao državne vlasti uočavamo kod prof. Zorana Tomića. „Konstituisanje materijalnog pojma uprave pomoću ideje javne vlasti je klasična postavka koja, uz određena ublažavanja i dodatke, odoleva vremenu. Suština je u

⁴² Lilić, S.: *Op. cit.*, str. 46.

⁴³ Lilić, S.: *Op. cit.*, str. 46.

⁴⁴ Marković, R.: *Upravno pravo, opšti deo, drugo popravljeno i prošireno izdanje*, Beograd, 2002, str. 76.

⁴⁵ Dimitrijević Pavle, Marković, R.: *Op. cit.*, str. 47–48.

shvatanju upravne delatnosti kao skupa isključivo – ili barem pretežno državno–autoritativnih aktivnosti.⁴⁶

U raspravama o shvatanju uprave, pogotovo s aspekta njene funkcije državne vlasti, nalazimo i javna priznanja u odstupanjima od dugogodišnjih stavova. U nastavku ih dosledno citiramo. „Kao „đak“ pokojnog profesora Pavla Dimitrijevića, dugo sam se držao njegovog određenja uprave i upravnog prava, koje se vezivalo isključivo za donošenje upravnih akata i vršenje upravnih radnji. Danas nisam više siguran da ovakvo teorijsko određenje nalazi potvrdu u praksi. Čak i u knjigama iz upravnog prava Pavla Dimitrijevića ima dosta stranica posvećenih pitanjima koja se nikako ne bi mogla podvesti pod njegovu definiciju upravnog prava. Čini mi se da je njegovo shvatanje uprave i upravnog prava ipak suviše usko i da se u tom pogledu moraju izvršiti određene intervencije.“⁴⁷

2b) Shvatanje uprave kao javne službe

Određenje uprave kao javne službe potiče iz francuske pravne teorije. Razvoj ovog instituta utemeljila je praksa francuskog Državnog saveta (*Conseil d'Etat*). Najpoznatiji promoter ovakvog shvatanja bio je Leon Digi. Prema Digiju, uprava nije nikako vršenje vlasti već je skup javnih službi kojima se zadovoljavaju vitalni interesi i potrebe građana. Pojam javnih službi zamenjuje pojam suverenosti. Država nije više suverena vlast koja zapoveda, a sila se može upotrebiti samo za stvaranje i upravljanje javnim službama.⁴⁸ Krećući se u okvirima sociološkog shvatanja, Digi tvrdi, da javne službe treba organizovati u onim oblastima u kojima bi i ma koji zastoj doveo do društvenih nemira.

Pored Digija, ovakvo shvatanje u Francuskoj tog vremena zastupaju još i Gaston Žez (Gaston Jèze),⁴⁹ Rožer Bonard (Roger Bonnard)⁵⁰ i drugi. Takođe, uticaj ovog francuskog pravnog učenja prenet je i na nemačku pravnu teoriju, tako da ideje uprave kao javne službe postoje u delima Ota Majera i Frica Flajnera.

Shvatanje uprave kao javne službe našlo je plodno tlo i kod naših pravnika, među kojima posebno ističemo Mihajla Ilića, Nikolu Stjepanovića i u novije vreme ovom shvatanju veoma doslednog Stevana Lilića.

⁴⁶ Tomić, Z.: *Op. cit.*, str. 41.

⁴⁷ Milkov, D.: *Upravno pravo I, uvodna i organizaciona pitanja*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2009, str. 5.

⁴⁸ Digi, L.: *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929. Navedeno iz: *Pravne teme* (ur. Lilić S.), Magna Agenda, Beograd, 2002, str. 97.

⁴⁹ Jèze, G.: *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1927.

⁵⁰ Binnard, R.: *Précis de droit administratif*, Paris, 1935.

Kritikujući tradicionalno shvatanje uprave i njeno ispoljavanje kao puke vlasti, Stevan Lilić naglašava da ono ne odgovara savremenom shvatanju uprave i današnjem ekonomskom i tehnološkom razvoju u društva. Nesumnjivo, ovaj autor je pod uticajem Digijeve teorije javnih službi. On određuje teorijski pojam uprave u funkcionalnom smislu (pojam upravne delatnosti) i pojam uprave u organizacionom smislu (pojam upravne organizacije).

Upravna delatnost obuhvata vršenje javnih službi kao ukupnost svih aktivnosti (autoritativnih), kojima država neposredno ostvaruje svoje socijalne ciljeve. Upravna organizacija se može teorijski odrediti kao ona organizacija koja kao svoj osnovni cilj ima vršenje upravne delatnosti.⁵¹

Pored toga, profesor Lilić smatra da u našoj upravnoj nauci postoji „otpor“ prihvatanju savremenog modela upravne delatnosti kao javne službe („javnog servisa građana“), te da je to posledica teorijskog oslanjanja na sovjetsku doktrinu o državi i pravu, ističući da: „sovjetski model uprave i dalje živi u našoj teoriji upravnog prava u radovima pojedinih naših autora (...).“ Kao polazište za takvo nešto, profesor Lilić uzima radove profesora Radomira D. Lukića i njegova učenja o teoriji države i prava, zasnovana na državi kao organizaciji sa monopolom fizičke prinude i pravu kao izrazu volje vladajuće klase.⁵²

2c) Shvatanje uprave kao kombinacije državne vlasti i javne službe

Postoji i shvatanje da se uprava može posmatrati kao kombinacija državne vlasti i javne službe, što je samo na prvi pogled teško moguće. Naime, smatramo, da je pojedine oblike upravne delatnosti moguće realizovati jedino autoritativno, neretko primenom prinude koja se zasniva na prerogativima državne vlasti (izdavanje upravnih akata po službenoj dužnosti, materijalne radnje prinude i ograničenja, inspekcijски nadzor i dr.). S druge strane, postoji velika grupa poslova uprave koja se svodi na puko servisiranje potreba građana (javni prevoz, obrazovanje, vodosnabdevanje, zdravstvena i socijalna zaštita i dr.).

Francuski teoretičar Benoа govori o dva modela kombinovanja javne vlasti i javne službe.

⁵¹ Lilić, S.: *Upravno pravo*, Beograd, 1995, str. 68.

⁵² Lilić, S.: *Uticaj sovjetske doktrine o državi i pravu na našu teoriju upravnog prava*, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije, Naučni projekt Ministarstva nauke Republike Srbije i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006, str. 1-27. Takođe, videti: Lilić, S.: *Državna uprava, instrument vlasti ili javna služba, kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji*, u: *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna Agenda, Beograd, 2003, str. 37-69.

Prvi upravni model, javnu vlast i javne službe teretira kao dve strane iste pojave. Formalna strana je sredstvo i služi postizanju materijalne istine.⁵³ Javna vlast je sredstvo upravne delatnosti za ostvarivanje upravnog cilja, javnog interesa, tj. „javne službe.“

Drugi upravni model kombinovanja se zasniva na principu da je uprava vlast i nevlad. Uprava je vlast tj. državna sila kada ima jaču volju, a javna služba je onda kada je upravna volja jednaka volji korisnika u odgovarajućim oblastima heterogene delatnosti.⁵⁴

Prof. Tomić, nakon citiranja Benoa, odbacuje mogućnost da uprava bude istovremeno i državna vlast i javna služba, pri tome postavljajući čitav niz pitanja, kao što su: da li se može staviti znak jednakosti između celine inače raznorodnih poslova organa uprave i samog pojma uprave u materijalnom smislu? Da li je sadržinski pojam uprave jednostavna suma različitih aktivnosti organa uprave? Šta bi tu onda uistinu bilo karakteristično upravno, osim državnih organa uprave?

2d) Shvatanje uprave kao stvaralačko–praktične državne delatnosti

Pravac shvatanja uprave kao stvaralačko–praktične državne delatnosti potiče od nemačkog pravnog teoretičara Paula Labanda koji je državne delatnosti posmatrao s psihološkog aspekta, tvrdeći da je za upravu bitna akcija, odnosno delovanje dok je za zakonodavstvo i sudstvo presudno mišljenje odnosno rezonovanje.

Ovo shvatanje stoji na stanovištu, da uprava samo formalno izvršava ono što donosi zakonodavna vlast. Pri tome, zakonodavstvo vrši intelektualnu funkciju (razmišlja i rezonuje), kada donosi opšte pravne akte, a sudstvo, takođe razmišlja nešto konkretnije u odnosu na zakonodavstvo, pogotovo kada donosi odluke rešavajući konkretne sporove.⁵⁵ Treba napomenuti da je ovakav pravac kod nas svoj odraz delimično imao u stavovima Slobodana Jovanovića.⁵⁶

Takođe, upravu kao stvaralačko–praktičnu delatnost prihvata novija nemačka (u)pravna nauka, postaknuta širenjem i intervencijom države u oblasti privrednih, društvenih i socijalnih delatnosti kada se puko vršenje vlasti ne može više smatrati bitnom državnom

⁵³ Bénéoit, P.: *Le droit administratif français*, Librairie Daloz, Paris, 1968, str. 84, navedeno prema: Tomić, Z.: *Op. cit.*, str. 43.

⁵⁴ Tomić, Z.: *Op. cit.*, str. 43.

⁵⁵ Laband, P.: *Le Droit Public de L'Empire Allemand II*, V. Giard & Briere Libraires – Éditions, Paris, 1903, str. 505–511.

⁵⁶ Slobodan Jovanović smatra da se zakonodavstvo i uprava ne razlikuju kao „izdavanje zapovesti i njihovo izvršavanje“ već kao „ovlašćenje za izdavanje zapovesti i njihovo izdavanje,“ s obzirom da zakon stavlja u nadležnost upravnim vlastima izdavanje zapovesti, a ne izdaje ih neposredno. Jovanović, S.: *Država I*, Beograd, 1936, str. 418.

aktivnošću. U takvim izmenjenim okolnostima, uprava postaje sve više skup aktivnosti pravnog i vanpravnog karaktera i karakteriše se sve većom isprepletenošću autoritativnih i neautoritativnih elemenata, koje nije moguće odvojiti jedne od drugih.

U daljem opisivanju ove škole shvatanja uprave citiraćemo i još neke stavove nemačkih pravnikâ. Tako, prema mišljenju Oto Majera i Georga Jelineka, inače zastupnika već pomenutog negativnog određenja uprave, državno–pravna funkcija ima određen cilj, što čitavom ovam pravacu daje naziv ciljno shvatanje. Naime, zakonodavna funkcija uspostavlja pravni poredak kroz zakone, sudska štiti taj poredak kroz sudske odluke, a upravna funkcija ima socijalni i kulturni cilj.

Hans Peters, takođe nemački pravnik, govori o ciljnom shvatanju državnih delatnosti smatrajući da se državne delatnosti razlikuju po tome da li se njima određuju ili ostvaruju državni ciljevi. U tom smislu, zakonodavstvo je skup aktivnosti određivanja ciljeva tj. konkretizacije državne ideje, sudstvo je to koje rešava u sporovima o zakonitosti, a uprava predstavlja drugi stepen konkretizacije državnih ciljeva i obuhvata aktivnosti sprovođenja ciljeva u izvršenje. Sledstveno ovom stavu, naši naučnici zaključuju, da je uprava stvaralačka aktivnost države koja je u principu diskrecionog karaktera.⁵⁷

Sublimirajući navedeno, zaključujemo da shvatanje uprave kao stvaralačko–praktične državne delatnosti detriminiše upravu više kao upravnu delatnost, a manje kao upravnu funkciju, pri tome opisujući upravu kao kombinaciju autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti koje se preduzimaju i realizuju s ciljem ostvarivanja socijalne politike društva i stvaranja socijalane države (*welfare state*). Na ovaj način se potiskuje normativističko shvatanje pravne države, a potencira koncept socijalne odnosno države blagostanja što može da predstavlja teško ostvariv ideal.

3.2. Pozitivnopravni pojam javne uprave

Pod pozitivnopravnim pojmom uprave podrazumeva se kako je uprava, bilo u smislu funkcije, bilo u smislu organizacije, određena ustavnim i zakonskim aktima jedne zemlje.⁵⁸

Ovde se nameće pitanje povezanosti i međusobnog uticaja teorijskog na pozitivnopravni pojam javne uprave. Teorijski pojam javne uprave može da ima uticaj na u praksi veoma značajniji pozitivnopravni pojam. Važi i obrnuto. Neki od autora do

⁵⁷ Dimitrijević Pavle, Marković, R.: *Op. cit.*, str. 40–41.

⁵⁸ Stjepanović, N., Lilić, S.: *Upravno pravo, opšti deo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991, str. 336.

teorijskopravnog pojma javne uprave došli su oslanjajući se na pozitivnopravne propise konkretne zemlje.

Međusobnu interakciju teorijskog i pravnog položaja javne uprave nalazimo na primeru Republike Srpske. Najpre, da naglasimo, da je pravni položaj republičke uprave Republike Srpske precizno regulisan Ustavom i Zakonom kako organizaciono tako i funkcionalno. Naime, 1995. godine donesen je Zakon o državnoj upravi Republike Srpske. Zbog potrebe reforme državne uprave te tvrdnji da Republika Srpska nije država pa otuda i ne može zakon biti ovakvog naslova, usledilo je donošenje Zakona o administrativnoj službi u organima uprave Republike Srpske (2002. godine). Tragom ovog naziva, neki autori konstatuju, da je ovim Republika Srpska usvojila koncept uprave kao javne službe. Međutim, 2008. godine usledilo je donošenje danas važećeg Zakona o republičkoj upravi u kojem teorijski stavovi o tome šta je uprava nemaju poseban značaj.⁵⁹

Ustavom Republike Srbije, uređena je uprava u organizacionom smislu. Isina, ne govori se o javnoj upravi ali Ustav pominje državnu upravu, lokalnu samoupravu i javne službe kao sastavne delove javne uprave u organizacionom smislu. Konkretnije, Ustav je uređio da je državna uprava samostalna ali vezana Ustavom i zakonom te da kao takva za svoj rad odgovara Vladi. Organizaciono posmatrano, poslove u nadležnosti državne uprave obavljaju ministarstva i drugi zakonom određeni organi državne uprave. Takođe, zakonom se propisuju i poslovi državne uprave kao i broj ministarstava. Nadalje, Ustav naglašava da unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada.⁶⁰

Obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije zakonom se može poveriti autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Određena javna ovlašćenja se zakonom mogu poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Pored toga, pojedina javna ovlašćenja se mogu zakonom poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u određenim oblastima ili delatnostima. Ustav daje ovlašćenje, da Republika Srbija, njene autonomne pokrajine kao i jedinice lokalne samouprave mogu osnivati javne službe, čiji se poslovi rad i delatnost propisuju Zakonom.⁶¹

⁵⁹ Vranješ, N.: *Teorijski pojam uprave u novijoj srpskoj pravnoj misli*, Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), Udruženje pravnik Republike Srpske, br. 27/2011, Banja Luka, 2011, str. 408.

⁶⁰ Čl. 136 Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.

⁶¹ Čl. 137 Ustava Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.

Iz prethodnog proizilazi, da se na nivou republike obrazuju republički organi uprave. U autonomnoj pokrajini obrazuju se pokrajinski, a u gradovima i opštinama gradski odnosno opštinski organi uprave.⁶²

Ustavno određenje funkcionalnog pojma uprave ne nalazimo detaljnije osim u konstataciji da se to prepušta Zakonu.

Zakonom o Vladi je propisano, da Vlada nadzire, usmerava te usklađuje rad organa državne uprave u sprovođenju politika i izvršavanju zakona, propisa i drugih opštih akata. Ukoliko neki organ državne uprave ne donese propis, a njegovo nedonošenje bi moglo izazvati štetne posledice po život ili zdravlje ljudi, životnu sredinu, privredu ili imovinu veće vrednosti, takav propis će doneti Vlada. Vlada, koristeći se pravom nadzora, može poništiti ili ukinuti propis organa državne uprave koji je u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade i odrediti rok za donošenje novog propisa.⁶³

Zakonom o ministarstvima, obrazovana su ministarstva, posebne organizacije te utvrđen njihov delokrug. Istim zakonom propisano je 16 ministarstava i 10 posebnih organizacija. Takođe, navedenim zakonom, data je mogućnost osnivanja i posebnih organizacija posebnim zakonima.⁶⁴

Zakonom o državnoj upravi propisano je da u organizacionom smislu državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije.⁶⁵ Kao posebne organizacije javljaju se zavodi, direkcije i agencije. Pojedini poslovi državne uprave zakonom se mogu poveriti autonomnim pokrajinama, opštinama, gradovima i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama (imaocima javnih ovlašćenja). Posebnim zakonima, osnivaju se nedržavni subjekti sa javnim ovlašćenjima i to javne agencije,⁶⁶ javna preduzeća⁶⁷ i javne ustanove.

Kada je u pitanju funkcionalni pojam uprave u pozitivnopravnom smislu, istim zakonom su propisani poslovi državne uprave i oni obuhvataju: (1) učestvovanje u oblikovanju politike Vlade; (2) praćenje stanja; (3) izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata; (4) inspeksijski nadzor; (5) staranje o javnim službama; (6) razvojne poslove i (7) ostale stručne poslove.⁶⁸

⁶² Pajvančić, M.: *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 176.

⁶³ Čl. 8 Zakona o Vladi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US i 44/14.

⁶⁴ Čl. 1 Zakona o ministarstvima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 44/14.

⁶⁵ Čl. 1, st. 2 Zakona o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

⁶⁶ Zakon o javnim agencijama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/05 i 81/05.

⁶⁷ Zakon o javnim preduzećima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 119/12, 116/13 i 44/14.

⁶⁸ Čl. 12-21 Zakona o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

Najzad, lokalna samouprava kao treći segment javne uprave u Republici Srbiji uređena je u funkcionalnom smislu Zakonom o lokalnoj samoupravi,⁶⁹ a u organizacionom smislu Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.⁷⁰ Valja napomenuti, da i Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da će se lokalna samouprava ostvarivati u opštinama, gradovima i gradu Beogradu, dok Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije to konkretizuje poimenično navodeći 150 opština, 23 grada i grad Beograd.

Funkcionalno posmatrano, poslovi lokalne samouprave u Republici Srbiji dele se na poslove izvornog delokruga i poverene poslove. Poslovi izvornog delokruga propisani su Članom 18 Zakona o lokalnoj samoupravi i to u 35 stavova u kojima se vrši njihova jasna enumeracija. Poslovi poverenog delokruga jedinice lokalne samouprave obavljaju kada im je to zakonom povereno. Takođe, autonomna pokrajina može odlukom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti.

Veoma sličan pozitivnopravni položaj javne uprave sa onim u Republici Srbiji, nalazimo, u Republici Srpskoj. Najpre ćemo poći od Ustava. Ustav Bosne i Hercegovine nije uredio upravu ni u organizacionom ni u funkcionalnom pogledu. Ipak iz tog ustava, zaključujemo, da su osnovni nosioci upravne delatnosti na nivou zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine ministarstva.⁷¹

Zakon o upravi propisuje organizacioni i funkcionalni položaj uprave u zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine. U organizacionom pogledu, poslove uprave obavljaju ministarstva Bosne i Hercegovine i druge institucije Bosne i Hercegovine određene zakonom. Takođe, određene poslove uprave mogu obavljati javne korporacije, komore, javna preduzeća (društva), agencije i druga pravna lica Bosne i Hercegovine, kad im je zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja (institucije s javnim ovlašćenjima).⁷²

U funkcionalnom smislu, Zakon o upravi propisuje sledeće poslove uprave: (1) izvršenje zakona i drugih propisa; (2) vršenje upravnog nadzora nad provođenjem zakona i drugih propisa; (3) donošenje propisa za provođenje zakona i drugih propisa; (4) predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva; (5) davanje odgovora na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti koje se odnose na njihovu nadležnost i (6) obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova određenih zakonom i drugim propisima.⁷³

⁶⁹ *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/2002 i 30/2004.

⁷⁰ *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2007.

⁷¹ *Čl. V, tačka 4 Ustava Bosne i Hercegovine*, Dejtonski mirovni sporazum, USAID, Banja Luka, str. 64-80 i Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 25/09.

⁷² *Član 2 Zakona o upravi*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/02 i 102/09.

⁷³ *Član 10 Zakona o upravi*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/02 i 102/09.

Valja napomenuti, da na nivou Bosne i Hercegovine postoji i Zakon o ministarstvima i drugim telima uprave Bosne i Hercegovine koji propisuje da su ministarstva tela uprave koja obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti Bosne i Hercegovine u jednom ili više srodnih područja u kojima u celini, ili zakonom, odnosno drugim propisom određenom obimu, neposredno obezbeđuju primenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje. Ministarstva pripremaju zakone i druge propise i opšte akte iz svog delokruga, te obavljaju i druge poslove određene posebnim zakonima i drugim propisima.⁷⁴ Iz ovakve konstatacije proizilazi da je zakon propisao, tačnije uredio ustavnu materiju budući da su ovakve formulacije imanentne ustavu. Kako je Ustav Bosne i Hercegovine kratak i štur te ni približno nije uredio inače ustavima propisanu materiju onda je, čini se, nametnuta potreba da se to uradi zakonom.

Ustav Republike Srpske,⁷⁵ za razliku od Ustava Bosne i Hercegovine uređuje javnu upravu u organizacionom i funkcionalnom smislu do one mere do koje to inače moderni ustavi čine. Tako, Čl. 97 i amandman LXXXV utvrđuje da poslove uprave obavljaju: ministarstva; drugi republički organi uprave; preduzeća i druge organizacije kada su im zakonom poverena javna ovlašćenja i organi lokalnih jedinica (opštine i grada) kada im je to zakonom povereno.

Takođe, amandman LXXXV, Ustava Republike Srpske, definiše da „javne institucije“ obuhvataju: ministarstva u Vladi Republike Srpske, opštinske organe vlasti, okružne i opštinske sudove u Republici Srpskoj.

Zakonom o ministarstvima Republike Srpske poslove republičke uprave obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije.⁷⁶

Članom 12 Zakona o republičkoj upravi, propisano je da poslove državne uprave u Republici Srpskoj obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije.⁷⁷

Na osnovu člana 65 Zakona o republičkoj upravi Republike Srpske, organi državne uprave: (1) vode politiku razvoja; (2) prate stanja u pojedinim oblastima; (3) vrše normativnu delatnost; (4) izvršavaju zakone i druge propise; (5) vrše upravni nadzor; (6) odlučuju u

⁷⁴ Član 2 Zakona o ministarstvima i drugim telima uprave BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09.

⁷⁵ Član 97 Ustava Republike Srpske, Ustav Republike Srpske, Prečišćeni tekst, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.

⁷⁶ Član 2 Zakona o ministarstvima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 70/02.

⁷⁷ Član 12 Zakona o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 56/10, 74/10, 24/12 i 121/12.

upravnom postupku o pravima i obavezama učesnika u postupku; (7) postupaju u prekršajnom postupku; (8) staraju se o javnim službama i (9) vrše ostale stručne poslove uprave.⁷⁸

Pored organa državne uprave, sistem javne uprave u Republici Srpskoj čine i subjekti sa javnim ovlašćenjima koji ostvaruju delatnosti vršenja javnih službi i formiraju se bilo od strane države ili od strane jedinice lokalne samouprave u dva najčeća organizaciona oblika, kao javna preduzeća i kao javne ustanove. Javna preduzeća se formiraju za obavljanje delatnosti u oblasti energetike, komunikacija, telekomunikacija, poštanskog saobraćaja, šumarske delatnosti, puteva, komunalnih delatnosti i dr., dok se javne ustanove formiraju za obavljanje delatnosti u oblasti zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, penzijsko-invalidske zaštite, obrazovanja, nauke, kulture, sporta i dr.

Položaj javnih službi u Republici Srpskoj načelno je regulisan Zakonom o javnim službama. Prema pomenutom zakonu, pod javnim službama smatraju se ustanove, javna preduzeća i drugi zakonom utvrđeni oblici organizovanja, koji obavljaju delatnost od opšteg interesa kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica te ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa.⁷⁹ Pored navedenog zakona koji je sistemskog karaktera, postoji i veći broj drugih zakona koji regulišu pojedinačne oblasti, bilo da se radi o delatnosti iz nadležnosti javnih preduzeća (Npr. Zakon o šumama, Zakon o putevima, Zakon o telekomunikacijama i dr.), ili da se radi o delatnosti iz nadležnosti javnih ustanova (Npr. Zakon o visokom obrazovanju, Zakon o penzijsko-invalidskom osiguranju, Zakon o socijalnoj zaštiti i dr.).

Kada je u pitanju lokalna samouprava u Republici Srpskoj, kao jedan od organizacionih segmenata javne uprave, najpre treba naglasiti da je ona u njenoj potpunoj nadležnosti te da Ustav BiH ni zakoni doneseni na nivou BiH ne propisuju bilo kakvu jurisdikciju državnog nivoa vlasti nad lokalnom samoupravom. Ustav Republike Srpske, istina, ne garantuje pravo na lokalnu samoupravu ali u Članu 102 propisuje da se sistem lokalne samouprave uređuje zakonom, te da se zakonom može poveriti vršenje poslova lokalne uprave gradu. Prethodno, Članom 100, Ustav Republike Srpske je propisao, da se teritorijalna organizacija Republike uređuje zakonom.

Zakonom o lokalnoj samoupravi definisana je lokalna samouprava kao „pravo građana da neposredno i preko svojih izabраниh predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika lokalne zajednice, kao i pravo i sposobnost organa lokalne samouprave da

⁷⁸ Član 65 Zakona o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 56/10, 74/10, 24/12 i 121/12.

⁷⁹ Čl. 2 Zakona o sistemu javnih službi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 68/2007 i 109/2012.

regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva.“⁸⁰ Ovakva odrednica je gotovo preuzeta iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi koju je Bosna i Hercegovina ratifikovala, a Republika Srpska u veoma visokom stepenu implementirala.⁸¹

Takođe, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, poslovi lokalne samouprave mogu se podeliti na poslove izvornog i poslove prenesenog delokruga. U poslove izvornog delokruga jedinice lokalne samouprave spadaju: (1) poslovi koji se odnose na planove i programe razvoja; (2) prostorno i urbanističko planiranje; (3) građevinsko zemljište i građenje; (4) donošenje budžeta i završnog računa; (5) raspolaganje i upravljanje imovinom; (6) formiranje, tj. menjanje i ukidanje administrativnih organa; (7) komunalni poslovi (vodosnabdevanje, čistoća, energija, zelenilo, parkovi i dr.); (8) primarna zdravstvena zaštita; (9) predškolsko i srednje obrazovanje; (10) socijalna zaštita; (11) sport i kultura i drugi poslovi. Nad poslovima izvornog delokruga obezbeđen je administrativni nadzor od strane Republike ali samo u domenu kontrole zakonitosti, ali ne i celishodnosti. S druge strane, u poslove prenesenog delokruga spada grupa poslova koje je Republika zakonima prenela na lokalnu samoupravu i za iste obezbedila finansijska sredstva pri čemu se kroz administrativni nadzor vrši kontrola zakonitosti ali i celishodnosti takve grupe poslova.⁸²

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava u Republici Srpskoj se ostvaruje u opštinama i gradovima. Između opštine i grada (izuzev grada Istočno Sarajevo kojeg čine pet opština) gotovo da nema nikakvih razlika. Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske,⁸³ Republika Srpska je podijeljena na 58 opština i šest gradova.

4. ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE

Kako je u ranijim izlaganjima bilo reči o teorijskom pojmu organizacije u ovom delu rada osvrnućemo se kratko na praktične aspekte organizovanja javne uprave.

Budući da u teoriji preovladava stav da javna uprava predstavlja skup organa i organizacija, a kako svaki organ ima svoju organizaciju onda javnu upravu možemo svesti na skup različitih organizacija. Formiranje organizacija u javnoj upravi nije nimalo jednostavan

⁸⁰ Čl. 2 Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98713.

⁸¹Šire videti: *European Charter of Local-self Government*, Council of Europe, dostupna na: <http://www.coe.int/en/web/portal/home>, pristupljeno: 29.06. 2015. godine.

⁸² Uporediti: Đorđević, S.: *Renesansa lokalne vlasti, uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd, 2012, str. 67-82.

⁸³ *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 69/09, 70/12 i 83/14.

zadatak i njemu se mora posvetiti dužna pažnja. Glavno pitanje koje se nameće pri tome jeste, koji su to parametri koji determinišu vrstu, broj i strukturu organizacija u javnoj upravi. Prof. Pavle Dimitrijević ovom problemu pristupa kroz dva pitanja. Prvo, ko je ovlašćen da stvara organizacije javne uprave i drugo, koje radnje treba obaviti da bi se stvorila jedna upravna organizacija.⁸⁴ Svakako, da ovde moramo razdvojiti upravne organizacije od organizacija u javnoj upravi što, čini se pomenuti autor katkad poistovećuje.

Formiranje upravnih organizacija vrši se najvišim pravnim aktima – Ustavom i zakonom i od strane zakonodavnog tela. Formiranje organizacija u oblasti delovanja javne uprave (koje ne moraju imati karakter upravnih organizacija) vrši se kako zakonskim tako i podzakonskim (na zakonu zasnovanim) pravnim aktima, pri čemu te organizacije mogu biti formirane i od nižih organa vlasti što nalazimo na polju lokalne samouprave u oblasti javnih preduzeća i ustanova koje formiraju opštine odnosno gradovi.

Organizacija javne uprave zavisi od nekoliko činilaca. Najpre, na organizaciju javne uprave utiče društveno uređenje i oblik vladavine svake zemlje ponaosob. Tako je komunistički tip države uspostavio monolitnu javnu upravu centralističkog tipa sa elementima podružljavanja u kojoj su svi subjekti bili državni. Uprava i administracija tog vremena činili su sintetizovane pojmove. Svaki segment koji danas čini javnu upravu bio je državni pa čak i privredni subjekti. Dolaskom demokratskih vlasti, tržišne ekonomije i privatizacijom državne svojine, te demokratizacijom i dekoncentracijom vlasti kroz jačanje lokalne samouprave javna uprava doživljava svoju transformaciju. U tako organizaciono transformisanoj javnoj upravi država zadržava izvorna ovlašćenja kroz organe državne uprave i upravne organizacije te se formira nedržavna uprava koja obuhvata subjekte s prenesenim (javnim) ovlašćenjima i uprave jedinica lokalnih samouprava (opština i gradova). Dakle, veliki deo državne moći kroz institut javnih ovlašćenja prelazi na neke druge van državne aktere. Koje će poluge moći kroz subjekte javne uprave država zadržati zavisi od nje same ali i mnogih drugih faktora (stepena demokratizacije, društvenog uređenja, oblika vladavine, potreba građana, razvijenosti privrednog sistema, integracijskih prilika i sl.). Međutim na području lokalne samouprave sledstveno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, većina država evropskog podneblja pribegla je decentralizaciji i demokratizaciji vlasti kroz davanje prava teritorijalnim jedinicama (najčešće opštinama i gradovima) na lokalnu sam upravu.

Kao značajan segment upravnog organizovanja demokratske zemlje razvijaju i javne službe koje na osnovu prenesenih ovlašćenja obavljaju poslove na dobrobit građana. Ti

⁸⁴ Dimitrijević Pavle, *Organizacija i metodi rada javne uprave, I Organizacija u javnoj upravi, II dopunjeno izdanje*, Savremena administracija, Beograd, 1959, str. 206.

poslovi se obavljaju kroz dva najčešća oblika javnih službi-javna preduzeća i javne ustanove. Moguće je izdiferencirati još jednu kategoriju organizovanja, tzv. ustanove od opšte koristi. Tako, javna preduzeća se obrazuju u oblasti vodosnabdevanja, električne energije, transporta, komunikacija, komunalnih i drugih delatnosti, dok se javne ustanove obrazuju u oblasti zdravstvene zaštite, penzijsko-invalidske zaštite, socijalne zaštite i osiguranja, sporta i drugih društvenih delatnosti.

Sledeći faktor koji utiče na strukturu javne uprave jeste njena društvena i politička koncepcija koja proizilazi iz modela političke vlasti. U ovom segmentu teorijska promišljanja o shvatanju javne uprave dolaze do izražaja. Stoga, one zemlje koje favorizuju koncepciju uprave kao državne vlasti sklonije su razvijanju državnih organa uprave, dok one zemlje koje javnu upravu shvataju kao svojevrsan servis građana pribegavaju snažnom razvoju javnih službi.

Kao značajan faktor u konfiguraciji javne uprave možemo izdvojiti i razvoj privrednog sistema. U demokratskim državama snažnu privredu prati i razvijena uprava odnosno administracija na svim nivoima njenog društvenog organizovanja. Postojanje većeg birokratskog aparata možemo opravdati samo u takvim situacijama. Nažalost tranzicijske zemlje koje su predmet našeg budućeg razmatranja razvijaju veliki broj subjekata javne uprave uprkos niskom ekonomskom rastu i nerazvijenoj privredi što i jeste jedno od njihovih negativnih obeležja.

Najzad, na organizaciju javne uprave utiče i veličina državne teritorije. Zemlje koje zahvataju veću površinu bez obzira na njihovo unutrašnje uređenje razvijaju javnu upravu sa većim brojem upravnih subjekata bez obzira da li su ti subjekti odraz dekoncentracije ili decentralizacije državne vlasti. Važi i obrnuto.

U zapadnoj literaturi, u najvećem broju slučajeva, analizira se razlika između privatne i javne organizacije. Pri tome ističe se nekoliko diferencijacija. Prvo, socijalnim pitanjima je dato više težine u javnim nego u privatnim organizacijama. Drugo, rukovodioci u javnim organizacijama su odgovorni građanima i biračima, a ne posebnim grupama. Treće, javne organizacije imaju veći naglasak na otvorenost, transparentnost, jednak tretman, nepristrasnost i predvidljivost, za razliku od privatnih.

5. POLOŽAJ JAVNE UPRAVE U SISTEMU PODELE VLASTI

U većini demokratskih država vlada načelo podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Takva podela ima za cilj uspostaviti sistem balansa odnosno ravnoteže pri čemu bi

jedna vlast ograničavala (kočila) ponašanje druge kako ni jedna ne bi imala dominantan položaj.

U dosadašnjim teorijskim i pozitivnopravnim analizama upravu smo pozicionirali na terenu izvršne vlasti što ne znači da ona nema relacije sa ostalim granama vlasti. Upravo ti odnosi i relacije uprave i drugih grana vlasti biće predmet izlaganja u nastavku rada.

5.1. Odnos uprave i zakonodavne vlasti

Zakonodavna vlast je u demokratskim državama najviše telo političkog predstavljanja u kojem odlučju direktni predstavnici birani od naroda. Najčešći naziv za zakonodavnu vlast zemlje je Parlament.⁸⁵ Parlament je organ državne vlasti koji donosi izvorne propise i koji originerno reguliše društvene odnose.⁸⁶ Osnovna funkcija Parlamenta jeste donošenje ustava i zakona. Pored pomenutih akata, zakonodavna vlast donosi i neke druge akte pravne prirode (poslovnik o radu, odluke, rešenja i sl.), kao i akte političke prirode (deklaracije, rezolucije, preporuke, smernice, načelne stavove i dr.).

Razmatrajući relaciju između zakonodave vlasti i uprave, u većini sistema zasnovanih na podeli vlasti, možemo govoriti o najmanje tri nadležnosti koje zakonodavna vlast ima nad upravom i to su: organizaciona, finansijska, kadrovska (personalna) i kontrolna nadležnost.

Organizaciona nadležnost zakonodavne vlasti nad upravom se sastoji u tome, da zakonodavna vlast osniva, menja i ukida organe uprave, istovremeno im propisujući delokrug poslova i zadataka. Ovo pogotovo preovladava u okvirima našeg pravnog sistema gde se organi uprave formiraju, menjaju i ukidaju isključivo Ustavom i zakonom.⁸⁷

Finansijska nadležnosti zakonodavne vlasti nad organima uprave ispoljava se kroz usvajanje budžeta kada se organima uprave dodeljuju budžetska sredstva neophodna za njihovo potpuno ili delimično funkcionisanje. Naime, svake godine, zakonodavna vlast

⁸⁵ Predstavnička tela zakonodavne vlasti u različitim zemljama imaju različite nazive. U Republici Srbiji je to Narodna skupština Republike Srbije. Isto je i u Republici Srpskoj – Narodna skupština Republike Srpske. U Federaciji Bosne i Hercegovine susrećemo naziv Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, dok je na nivou Bosne i Hercegovine zakonodavno telo nazvano Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine (kao Parlamentarna skupština Saveta Evrope). Iz ovoga proizilazi dupliranje naziva, odnosno u jednom nazivu je i Parlament i Skupština, što nije jedini terminološki nonsens (npr. Vrhovni kasacioni sud, ako je Vrhovni onda je i kasacioni) i sl. U SAD figurira naziv Kongres, u Engleskoj Parlament, u Rusiji Duma, u Izraelu Kneset, u Nemačkoj Bundestag, u Islandu Alting, u Norveškoj Storting, u Švedskoj Riksdag, u Danskoj Folketing, u Španiji Cortes, u Iranu Medžlis, u Bugarskoj Narodno sobranje, slično je i u Makedoniji – Sobranie, u Hrvatskoj Sabor, u itd.

⁸⁶ Marković, R.: *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008, str. 273.

⁸⁷ Izuzetak od ove situacije nalazimo u vreme postojanja Savezne Republike Jugoslavije kada su organi uprave formirani uredbom.

donosi u složenoj proceduri Zakon o budžetu kojim se kroz detaljno razrađene budžetske stavke precizira finansiranje aktivnosti svih budžetskih korisnika pa tako i organa uprave. Takođe, na prihodovnoj strani budžeta, pojedinim organima uprave daje se obaveza da prikupe određena finansijska sredstva. U tom smislu, organi uprave nisu samo budžetski potrošači nego i subjekti koji prikupljaju sredstva te organi koji doprinose dohodovnoj strani budžeta kao poreski obveznici.⁸⁸

Kadrovska (personalna) nadležnost zakonodavne vlasti nad organima uprave ogleda se u činjenici da zakonodavna vlast kroz formiranje vlade odnosno imenovanje ministara kao inokosnih organa direktno utiče na rukovođenje organima uprave kroz određivanje strateškog (top) menadžmenta.⁸⁹

Najzad, zakonodavna vlast kontroliše rad organa uprave u postupanju i provođenju upravne delatnosti na direktan ili posredan način. Ovaj oblik kontrole se svrstava u političku kontrolu uprave (postoji još i pravna kontrola uprave kao i neki drugi posebni oblici kontrole uprave). Pored toga, što u najvećem broju slučajeva zakonodavna vlast bira ombudsmana za ljudska prava koji između ostalog kontroliše i rad uprave, zakonodavna vlast vrši i direktne određene oblike kontrole uprave kroz sledeće institute: poslaničko pitanje, pitanje predsedniku Vlade, obaveštavanje, parlamentarna interpelacija, pokretanje rasprave, pitanje poverenja Vladi, izveštaji o radu, anketni odbori, parlamentarne komisije, parlamentarni odbori za različite oblasti, predstavke građana i sl.⁹⁰

Svakako da i uprava ima obaveze prema zakonodavnoj vlasti. Propisivanjem opštih pravnih pravila završava se radnja zakonodavne vlasti, a otpočinje radnja izvršne vlasti. Ova druga vlast sada ima da se stara o izvršavanju odluka zakonodavne vlasti. Ona, dakle, izvršava zakone, druge propise i opšte akte parlamenta. Tri vrste obaveza stoje u vezi s tim zadatkom pred organima izvršne vlasti: (1) donošenje podzakonskih akata; (2) izdavanje pojedinačnih pravnih akata i (3) vršenje određenih materijalnih akata (upravnih radnji).⁹¹

Sledom navedenog, uočavamo ulogu izvršne vlasti u realizaciji zakona ne samo kroz njihovo predlaganje i pravno uobličavanje već i kroz njihovo razrađivanje donošenjem podzakonskih akata, a radi izvršavanja. Stoga, neki autori, govore i o zakonodavnoj ulozi

⁸⁸ Vranješ, N.: *Položaj uprave u sistemu podjele vlasti*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Mitrović Lj.), br. 4/2014, Banja Luka, 2014, str. 194.

⁸⁹ *Ibid.*, str. 194.

⁹⁰ Šire videti: Dimitrijević Predrag: *Upravno pravo, opšti deo, knjiga druga*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008, str. 153-160.

⁹¹ Milosavljević, B.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 31.

izvršne vlasti ili tzv. podzakonodavstvu.⁹² Preciznije, govori se o normativnoj delatnosti organa uprave. Zašto organi uprave (prvenstveno državne uprave) vrše normativnu delatnost, često se postavlja pitanje. Prvenstveno što su organizaciono i tehnički osposobljeni da predlažu zakone i podzakonske akte Vladi i zakonodavnoj vlasti te da kroz podzakonske akte koje donose provode zakone i druge propise Parlamenta i Vlade. Takođe, treba napomenuti da organi uprave dostavljaju zakonodavnoj vlasti, najčešće posredstvom Vlade određene podatke i informacije te izveštaje o radu, ne samo radi ostvarivanja kontrolne funkcije već i radi upoznavanja sa stanjem i u cilju adekvatnijeg rada i donošenja odluka zakonodavne vlasti.

5.2. Odnos uprave i sudske vlasti

Sudsku vlast obavljaju sudovi koji su samostalni i nezavisni organi državne vlasti. Postoji veliki broj međunarodnih dokumenata i instrumenata koji uspostavljaju standarde nezavisnosti sudstva.⁹³ Među njima, posebno mesto ima Preporuka (94)12 Komiteta ministara Saveta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija. Navedena preporuka, prepušta državama rešavanje mnogih pitanja. Još detaljnije je Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog Saveta evropskih sudija o standardima za nezavisnost sudstva i stalnost sudija.⁹⁴

Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, usvojena u Montrealu, 1983. godine, daje preporuke o nezavisnosti, postavljenju, nadležnostima, imunitetima i privilegijama, napredovanju i usavršavanju te o disciplinskoj odgovornosti i prestanku rada sudija.⁹⁵

Nezavisnost sudstva podrazumeva institucionalnu nezavisnost (nezavisnost sudstva kao institucije) i personalnu nezavisnost (nezavisnost sudija kao ličnosti). Svakako, da nezavisnost sudova i sudija ne znači njihovu otuđenost od organa državne vlasti pogotovo organa zakonodavne vlasti.⁹⁶

⁹² Marković, R.: *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 82.

⁹³ Vranješ, N.: *Položaj uprave u sistemu podjele vlasti*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Ljubinko Mitrović), br. 4/2014, Banja Luka, 2014, str. 194-195.

⁹⁴ Videti: Mišljenje Venecijanske komisije o odredbama o pravosuđu u Nacrtu ustava Republike Srbije, br. 349/2005, Strazbur, 2005.

⁹⁵ Na međunarodnom nivou postoje još i: Osnovna načela nezavisnosti sudstva, usvojena od strane Sedmog kongresa UN i prihvaćena od strane Generalne skupštine UN, 1985; IBA (International Bar Association) minimum standarda za nezavisnost sudstva, 1982; Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija; Evropska povelja o zakonu za sudije i Bagalorski principi sudijskog ponašanja, 2002. Šire videti: Uporednopravni pregled osnovnih načela o nezavisnosti sudstva, ABA CEELI, 2007.

⁹⁶ U zemljama regiona i evropskim zemljama neupitna je uloga zakonodavne vlasti na izbor tužilaca i sudija uz posredovanje stručnih tela kao što su sudski i tužilački saveti (Srbija, Hrvatska, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Mađarska). Štaviše, u mnogim evropskim zemljama, izvršna vlast (vlada i šef države) imaju

Uprava i sudstvo u suštini predstavljaju dve potpuno odvojene vlasti. Ipak između ove dve vlasti postoje određene uzajamne relacije i povezanost. Odnos između sudske vlasti i uprave najviše dolazi do izražaja kroz sudsku kontrolu uprave kao poseban oblik (pravne) kontrole uprave. U tom pogledu, sudovi imaju mogućnost kontrole pojedinačnih pravnih akata, tj. upravnih akata (rešenja i zaključaka), kojima u određenom zakonom uređenom postupku organi državne uprave, subjekti sa javnim ovlašćenjima i organi jedinica lokalne samouprave rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica u nekoj upravnoj stvari. Naime, ovi akti mogu biti predmet upravnog spora⁹⁷ pred nadležnim sudom ukoliko su ispunjeni uslovi, da je njima povređeno nečije pravo, da sam akt ima karakter pojedinačnog pravnog (upravnog akta) i da postoji spoljašnja inicijacija (tužba) za sudsko preispitivanje konačnog upravnog akta. Kao ishod upravnog spora, može doći do kasacije upravnog akta ali u izuzetnim slučajevima sud može u upravnom sporu pune jurisdikcije i meritorno rešiti spornu situaciju pri čemu sudski akt u potpunosti zamenjuje upravni i obavezuje upravu na postupanje u skladu sa pravnim shvatanjem suda. Budući da, u demokratskim državama preovladava načelo podele vlasti pri čemu jedna vlast ne bi trebala da se meša u poslove druge vlasti, ovakva pravna situacija, gde sud u sporu pune jurisdikcije rešava upravnu stvar, po većini teoretičara, smatra se najdirektnijim i eklatantnijim primerom zadiranja sudske u nadležnost upravne vlasti. Pri čemu je moguće i da sud, na određen način interveniše i naruši, jedan upravni svojstven institut – institut diskrecione (slobodne) ocene.⁹⁸

5.3. Odnos uprave i izvršne vlasti

Organizaciono posmatrano, izvršnu vlast čine vlada i šef države. Šef države može biti predsednik kao pojedinačni inokosni organ, zatim predsedništvo kao višečlani kolektivni šef države, monarh ili organ nekog drugog naziva. Različiti su modeli i odnosa šefa države i vlade. Tako je u nekim zemljama šef države ujedno i predsednik vlade tj. šef administracije, za šta najupečatljiviji primer imamo u SAD. U većini država preovladava tzv. bicefalna egzekutiva, tj. sistem u kojem šef države i vlada dele funkciju izvršne vlasti.

takođe, ulogu u izboru tužilaca (Francuska, Bugarska, Rumunija, Portugalija). BiH je gotovo jedinstven primer zemlje u svetu u kojoj sudije i tužioci biraju sami sebe bez ikakve odgovornosti prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.

⁹⁷ Rađenović, M.: Predmet upravnog spora, Moderna uprava, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (Ur. Radeta A.), br. 7/8, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2012, str. 7-17.

⁹⁸ Vranješ, N.: *Položaj uprave u sistemu podjele vlasti*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Mitrović Lj.), br. 4/2014, Banja Luka, 2014, str. 195-196.

Dok zakonodavna vlast istorijski nastaje kasno, dotle je upravna delatnost uvek postojala. U početku, ona se sastojala uglavnom iz materijalnih radnji samih državnih organa, ali se kasnije sve više razvija donošenje konkretnih i pojedinačnih propisa kojima se zahteva vršenje materijalnih radnji od građana.⁹⁹

Danas, mnogi autori razlikuju četiri državno-pravne funkcije, stavljajući upravnu funkciju kao zasebnu (kod nas: Jovan Đorđević, Ratko Marković, Milan Petrović i dr.). Ovakva teorijska shvatanja uobličena su u okviru tzv. kvadrjalističkih teorija o državnim funkcijama (vlastima).

Pojam izvršne vlasti je veoma diskutabilan pogotovo s aspekta uprave. U tom pogledu razvile su se mnogobrojne teorije o podeli i položaju vlasti.¹⁰⁰ Uprkos divergentnim teorijskim razmišljanjima, smatramo, da izvršna vlast ipak obavlja dve grupe poslova, neki kažu najmanje dve funkcije. Jedna funkcija izvršne vlasti je politička funkcija i ona podrazumeva upravljanje (vladanje) državom. U tom smislu, vlada je organ vlasti koji planira i realizuje ključne politike (spoljnu, unutrašnju, odbrambenu i dr.). Tada vlada nastupa kao tipičan organ političke vlasti. Takođe, vlada, zajedno sa šefom države predstavlja i zastupa državu na unutrašnjem i međunarodnom planu. Druga funkcija izvršne vlasti ima stručno-izvršilački (provedbeni) karakter, a to je u situaciji kada vlada u liku administracije, dakle uprave, obavlja veliku grupu administrativnih poslova koje organi uprave vrše svakodnevno u cilju održavanja funkcionisanja sistema odnosno zadovoljavanja životnih potreba građana. Upravo iz tih razloga, u organizacionom smislu, a u okviru izvršne vlasti formiraju se mnogobrojni organi i organizacije uprave. Prema našem pravnom sistemu to su ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije koje obavljaju upravne delatnosti, tj. poslove administracije, a što je uobičajeno u svim sistemima. Oni samo organizaciono pripadaju vladi, tako da je pojam vlade širokog značenja kako organizaciono tako i funkcionalno.

Klasična podela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ne može biti dosledno sprovedena pogotovo s aspekta upravne delatnosti. Zakonodavna vlast donosi ustav i zakone, ali ih uprava pravno priprema i oblikuje i što je posebno važno izvršava. Kada je u pitanju sudska vlast, dosta je jasno razgraničenje uprave i sudstva budući da sudska vlast obuhvata aktivnosti donošenja sudskih akata kojima se rešavaju sporne situacije dok uprava donosi upravne akte kojima se rešavaju uobičajne životne vansporne situacije od opšteg značaja.

⁹⁹ Lukić, R., sa Košutić B.: *Uvod u pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1988, str. 184-185.

¹⁰⁰ Šire videti: Popović, S., Petrović, M. i Prica M.: *Upravno pravo, opšti deo, novo izmenjeno izdanje*, Sven, Niš, 2010, str. 45-48.

Međutim, nesporan je intervencionizam sudske vlasti u rad organa uprave kroz kontrolu uprave u vidu upravnog spora, pogotovo onog pune jurisdikcije.

Nema sumnje da upravu možemo pozicionirati na teren izvršne vlasti, naročito kada uprava vrši standardne i svakodnevne upravne poslove zadovoljavajući potrebe države i njenih građana. To nikako ne znači da uprava nije i nešto mnogo šire, te se samim tim ne može svesti na puku vlast izdavanja pojedinačnih upravnih akata autoritativnog tipa te vršenje upravnih radnji prisile i ograničenja, kako to tvrde protagonisti koji zastupaju shvatanje uprave u užem smislu. Povećanim obimom društvenog razvoja te stalnim usavršavanjem društvenih odnosa došlo je i do povećanja društvene, a samim tim i upravne delatnosti. Zbog toga, danas, uprava se sve više bavi velikim brojem aktivnosti koje proističu iz zahteva građana za određenim potrebama uobičajenog vanspornog karaktera te raznim javnim servisima i službama.¹⁰¹

Sledstveno navedenom, s velikom pouzdanošću možemo tvrditi da postoje dve funkcije izvršne vlasti. Jedna funkcija je politička, a druga administrativna. Pri tome ne možemo poistovetiti funkciju uprave sa funkcijom izvršne vlasti ali ne možemo ni prihvatiti tezu o postojanju zasebne upravne funkciji državne vlasti, budući da su politička i izvršna komponenta u ovom slučaju dve strane jedne iste medalje i da ne mogu funkcionisati odvojeno.¹⁰²

6. UPRAVNA DELATNOST

Zanemarujući teorijske nesuglasice upravnu delatnost u ovom segmentu rada posmatraćemo kao ukupnost poslova koje uprava vrši. U tom smislu oslonićemo se na pozitivnopravno određenje uprave u funkcionalnom smislu. Tako, upravnu delatnost sagledavamo kroz poslove koje obavljaju organi državne uprave, subjekti s javnim ovlašćenjima i organi jedinica lokalne samouprave. Upravna delatnost se egzaktnije precizira zakonima. Kako je o pozitivnopravnom pojmu uprave već pisano u ovom delu rada izvršićemo grupisanje poslova uprave prema prirodi njihove delatnosti.¹⁰³

Kada je u pitanju upravna delatnost organa državne uprave, ona se može svesti na nekoliko kategorija poslova. Prvo, normativna delatnost obuhvata donošenje propisa

¹⁰¹ Vranješ, N.: *Položaj uprave u sistemu podjele vlasti*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Mitrović Lj.), br. 4/2014, Banja Luka, 2014, str. 197.

¹⁰² *Ibid.*, str. 197.

¹⁰³ Šire videti: Galevski, S.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2008, str. 121-139.; Kunić, P.: *Op. cit.*, str. 261-276.

(podzakonskih opštih pravnih akata) kojim se razrađuju (u celosti ili samo pojedini delovi) akata zakonodavne vlasti i Vlade kao i akti predsednika Republike, a radi izvršavanja. Takođe, izvršavanje zakona i drugih propisa uprava vrši kroz donošenje pojedinačnih pravnih akata – upravnih akata kojima se rešavaju pojedinačne vansporne životne situacije od javnog interesa, a kojima se strankama priznaju neka prava ili nameću određene obaveze.

Nadalje, upravna delatnost organa državne uprave obuhvata vršenje upravnog nadzora te primenu sredstava prinude i ograničenja u izvršavanju upravnih akata i sudskih odluka. Normativna delatnost izvršavanja zakona i podzakonskih akata, vršenje upravnog nadzora i primena prinude spadaju u autoritativne poslove organa državne uprave.

Pored navedenih autoritativnih poslova, organi državne uprave vrše i neautoritativne poslove u koje možemo svrstati pripremanje zakona, drugih propisa i opštih akata te stručne i druge poslove.

Kada su u pitanju subjekti sa javnim ovlašćenjima, njihova upravna delatnost je koncentrisana na određeno područje društvenih odnosa u kojem su im poverena javna ovlašćenja od strane države ili jedinice lokalne samouprave. Ta područja su fokusirana na javne službe, javne ustanove, ustanove od opšte koristi u određenom profitnom ili neporfitnom sektoru, u zavisnosti da li je se radi o javnom preduzeću ili o javnoj ustanovi.

Najzad, organi jedinica lokalne samouprave (opštine i gradovi na našem području) obavljaju upravnu delatnost iz svog izvornog delokruga, prema konceptu što efikasnijeg, efektivnijeg i ekonomičnijeg zadovoljavanja potreba stanovnika lokalne zajednice i same lokalne zajednice kao i poslove iz prenesenog delokruga kada upravnu delatnost obavljaju u ime i za račun države, a na području lokalne zajednice.

III. POJAM I VRSTE SLUŽBENIČKIH SISTEMA

1. POJAM I ELEMENTI SLUŽBENIČKOG SISTEMA

Službenički sistem je vezan za sistem javne uprave. Većina sistema javne uprave izgleda se rukovode ili modelom vladavine prava ili anglosaksonskim pojmom javnog interesa. Veoma malo sistema spada između ova dva modela sinteze koji prirodno izgledaju nedosledni i nepomirljivi.¹⁰⁴ Takođe, postoje zajednički faktori koji utiču na sistem javne uprave, a samim tim i na službenički sistem. U te faktore, najčešće se ubrajaju: oblik društvenog i državnog uređenja, tradicija, kultura, istorijske okolnosti, integracijski tokovi i dr. Iako konvencionalno shvatanje javne uprave naglašava formalnu strukturu birokratije i implementaciju javnih politika, javna uprava ipak ima ključnu ulogu u svakom društvu pogotovo u modernim državama. U tom smislu, javna uprava je glavni izvor političkih saveta za ministarstva i zakonodavna tela. Takođe, u izradi sekundarne legislative uprava je glavni izvor društvenih pravila jer predstavlja svojevrstan link između države i društva. Zapravo, posredstvom uprave građani komuniciraju sa državom.¹⁰⁵ Kao poseban subjekt te komunikacije javljaju se javni službenici koji su posebna kategorija lica organizovana u službenički sistem. Službenički sistem je veoma važan segment javne uprave bez kojeg ona ne bi mogla ostvariti ni jednu svoju funkciju.

Određujući službenički sistem navešćemo dostupna shvatanja nekoliko autora. Pri tome valja naglasiti, da su različita viđenja kako u pogledu organizacionih i funkcionalnih obeležja sistema tako i u pogledu njegovih ključnih sastavnih (strukturnih) elemenata.

Prema Eugenu Pusiću: „Službenički sustav je cjelovit sklop logički povezanih kategorija u koje se radna mjesta, odnosno upravni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrđenim kriterijima, a koji su temelj za njihovo nagrađivanje i okvir za kretanje u službi. Službenički sustav, prema tome, obuhvaća sustav klasifikacije, platni sustav i sustav napredovanja“.¹⁰⁶ Kao svrhu službeničkog sistema ovaj autor navodi potrebu obezbeđivanja maksimalne efikasnosti upravne organizacije, s jedne strane i maksimalne pravednosti prema pojedinačnom službeniku, s druge strane.

¹⁰⁴ Demmke, C., Moilanen, T.: *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and Future of the Civil Service*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2010, p. 9.

¹⁰⁵ Raadschelders J.C.N., Gadot-Vigota, E., Kisner, M.: *Global Dimenzion of Public Administration and Governance, A Comparative Voyage*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2015, p. xv-xvi.

¹⁰⁶ Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 213.

„Službenički sistem je sistem funkcionisanja državnih službenika u određenim organima i organizacijama.“¹⁰⁷

Prema Milanu Vlatkoviću, službenički sistem je osnovni element kojim se određuje položaj javnih službenika u vršenju javne službe. „Službenički sistem je ukupan sistem (sklop) kategorija u koje se javni službenici razvrstavaju prema unapred utvrđenim kriterijumima i koji predstavlja osnov za njihovo napredovanje, nagrađivanje i kretanje u službi“.¹⁰⁸

Borče Davitkovski i Zoran Lončar službenički sistem posmatraju isključivo s pozitivnopravne strane pri tome navodeći set zakonskih tekstova koji propisuju položaj javnih službenika u različitim organizacijama javne uprave i različitim radnopravnim odnosno službeničkopравnim režimima. Pri tome, ovi autori ne navode određenje službeničkog sistema s teorijskopравne strane.¹⁰⁹

Pozitivnopravno određenje službeničkog sistema nalazimo i kod Đorđija Blažića i Radojka Đuričanina, koji uz enumeraciju relevantnog zakonodavstva i podzakonskih akata kojima se reguliše položaj javnih službenika, na kraju konstatuju razućenost, obimnost i različitost pozitivnopravnog okvira javnih službenika.¹¹⁰

Analizirajući dokumente Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD, možemo zaključiti da službenički sistem obuhvata sledeće komponente: (1) zapošljavanje odnosno prijem u javnu službu; (2) razvrstavanje po radnim mestima; (3) plate; (4) ocenjivanje; (5) napredovanje; (6) stručno usavršavanje i (7) mobilnost odnosno pokretljivost u službi.¹¹¹

Sublimirajući navedena teorijska razmatranja, a imajući u vidu i pozitivnopravne determinacije, možemo zaključiti, da službenički sistem predstavlja vizu zakonskih i podzakonskih tekstova kojima se reguliše službenički status javnih službenika tokom vršenja javne službe kao i skup aktivnosti i instituta javnih službenika i organa uprave koje čine njegove sastavne delove.

¹⁰⁷ Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M.: *Civil Service in Enabling Framework State of the 21st Century*, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, 2007, p. 299, navedeno prema: Vukašinović, Z.: *Evropski službenički sistem*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 11.

¹⁰⁸ Vlatković, M., Brković, R., Urdarević, B.: *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd, 2013, str. 45.

¹⁰⁹ Videti: Davitkovski, B., Lončar, Z.: *Nauka o upravi*, FEDS, Podgorica, 2012, str. 115-117.

¹¹⁰ Blažić, Đ., Đuričanin, R.: *Službenički sistem Crne Gore*, priručnik, (ur. Kos B.), Vlada Republike Crne Gore, Uprava za kadrove, Podgorica, 2006, str. 13-14.

¹¹¹ Šire videti: *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Background Note, GOV/PUMA 2003(17), Paris, 2003, p. 2-46.; Cordona, F.: *Building A Civil Service System*, SIGMA/OECD, 2002, p. 2.

Sledstveno navedenom, možemo izdvojiti sledeće elemente službeničkog sistema: (1) analiza potreba i planiranje radnih mesta; (2) selekcija i prijem u radni odnos; (3) razvrstavanje (klasifikacija) radnih mesta; (4) napredovanje i nagrađivanje javnih službenika; (5) ocenjivanje rada javnih službenika; (6) stručno usavršavanje javnih službenika; (7) mobilnost javnih službenika i (8) platni sistem.

Analiza potreba i planiranje radnih mesta je početni i najvažniji korak u kreiranju službeničkog sistema konkretne organizacije javne uprave. Ona predstavlja veoma složen proces koji se mora zasnivati na najsavremenijim metodološkim okvirima. Osnovno pitanje koje se nameće kod ovog elementa je koji su kadrovski potencijali potrebni da bi se realizovala upravna delatnost određene organizacije. Današnja dostignuća nauke o upravljanju, menadžmenta javne uprave, kibernetike, pravne informatike i drugih naučnih disciplina, znatno doprinose postizanju kvalitetne analize potreba i izradi plana radnih mesta.

Kada je u pitanju javna uprava, a posebno segment državne i lokalne samouprave, na našem području, Vlada odnosi samostalnu uredbu o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u organima državne uprave,¹¹² te Uredbu o kategorijama, zvanjima i uslovima za obavljanje poslova službenika u jedinicama lokalne samouprave.¹¹³ Pomenutim podzakonskim aktima daje se načelan pravni okvir za planiranje kadrova u ovim segmentima javne uprave.

Kada je u pitanju *klasifikacija radnih mesta*, ona se vrši kroz sistematizaciju radnih mesta koja podrazumeva naziv i opis radnih mesta sa opisom poslova i zadataka, zvanje službenika na konkretnom radnom mestu, opis posebnih uslova za svako radno mesto, klauzulu o hijerarhijskoj odgovornosti za rad i potrebnim brojem izvršilaca za konkretno radno mesto.

Selekcija i prijem u radni odnos javnih službenika je poseban postupak kojim se na jedan egzaktno propisan (uglavnom složen) način vrši popuna kadrova u javnu službu. Ovaj postupak je najčešće potpuno različit u odnosu na postupak zapošljavanja u privatnom sektoru.¹¹⁴ O značaju selekcije javnih službenika nije potrebno posebno naglašavati budući da

¹¹² Videti: *Uredba o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u republičkim organima uprave Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 18/09. Uporediti: *Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave*, Narodne novine Republike Hrvatske, 154/11 i 17/12 i *Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama*, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 40/12, 51712 i 90/13.

¹¹³ *Uredba o kategorijama, zvanjima i uslovima za obavljanje poslova službenika u jedinicama lokalne samouprave*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 76/14. Uporediti: *Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 74/10 i 125/14.

¹¹⁴ Šire videti: Hays, W.S., Plagens, G. K.: *Human Resource management Best Practices and Globalization: The University of Common Sense*, Public Organization Review: A Global Journal 2:327-348 (2002), Kluwer Academic Publisher, Netherland, 2002, p. 326-348.

izvršavanje zadataka, produktivnost i postizanje ciljeva konkretne organizacije javne uprave zavise najvećim delom od kvaliteta i sposobnosti javnog službenika. Danas, uglavnom preovladava meriti sistem koji se pojavio krajem XIX i početkom XX vijeka. Ovaj sistem selekcije kadrova u javnu upravu polazi od sposobnosti kadrova (eng. *merit*–zasluga, vrijednost, vrlina) umesto njihove političke podobnosti kako je nekad dugi niz godina bilo. Sam sistem promovise nekoliko principa među kojima se posebno ističu: princip depolitizacije i profesionalizacije javne službe; princip javnog konkursa (oglasa) uz transparentnost i otvorenost; princip dostupnosti javne službe svima pod jednakim uslovima; princip objektivne ocene kandidata; princip nagrađivanja i napredovanja prema sposobnostima i dr.

Napredovanje javnih službenika se određuje kao njihovo kretanje tokom karijere. Napredovanje se može vršiti po osnovu više kriterija, među kojima su napredovanje na viši hijerarhijski položaj, napredovanje u zvanju, napredovanje u plati ili kombinacijom nekih navedenih oblika (npr. veći hijerarhijski položaj i veća plata istovremeno). Postoje različiti sistemi napredovanja u okviru službeničkih sistema. Obično se izdvajaju dva sistema napredovanja i to automatski i otvoreni.

Automatski sistem napredovanja se obično vezuje za protok vremena odnosno radno iskustvo, stručno obrazovanje i usavršavanje, polaganje stručnog ispita i sl. Kod otvorenog sistema napredovanja, napredovanje se vrši na osnovu kriterija sposobnosti za određeni posao, kvaliteta izvršavanja radnih zadataka i postignutih rezultata.

Nagrađivanje javnih službenika može biti novčano i nenovčano. Kada je u pitanju novčano nagrađivanje onda treba razlikovati platu i novčanu nagradu. Novčana nagrada je iznos novca koji se dodeljuje službeniku na osnovu ličnog doprinosa organizaciji pri čemu ključne parametre čine klasifikacija i opis posla, ocena rada i dužina radnog staža ostvarena u organizaciji što predstavlja izraz lojalnosti samoj organizaciji.¹¹⁵

Nenovčane nagrade su nagrade koje nisu izražene u novčanom iznosu i pojavljuju se u vidu pohvala, priznanja, plaketa, zahvalnica, poklona i sl. U nekim organizacijama strane provenijencije kao nenovčana nagrada uspostavljena je zajamčenost radnog mesta.

Neki sistemi praktikuju kombinaciju nenovčane i novčane nagrade (npr. plaketa sa novčanim čekom ili sat sa određenim novčanim iznosom i sl.).

Ocenjivanje rada javnih službenika podrazumeva aktivnost u kojoj se od strane ovlašćenog lica (ocenjivača), prema unapred utvrđenom kriterijumu sagledava uspešnost

¹¹⁵ Videti: Marčetić, G.: *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 201.

kvantitativnih i kvalitativnih rezultata rada javnih službenika u određenom vremenskom periodu. U većini službeničkih sistema ocenjivanje je usko povezano sa napredovanjem po principu da ocena utiče na napredovanje u karijeri, posebno u karijernim službeničkim sistemima. Poseban problem kod ocenjivanja predstavlja uspostavljanje objektivnih i preciznih kriterija po kojima se ono vrši.

Stručno usavršavanje javnih službenika predstavlja dužnost ali i pravo u većini službeničkih sistema današnjice. Potreba stalnog i kontinuiranog usavršavanja javnih službenika je imperativ uspešnosti javne uprave. Stručno usavršavanje je planska aktivnost koja se inicira od strane konkretne organizacije javne uprave u kojoj javni službenik obavlja dužnost, a najčešće je u većini zemalja organizovanje i provođenje stručnog usavršavanja u nadležnosti posebne institucije koja raspolaže centralizovanom evidencijom sa bazama podataka o obukama, kursevima, seminarima i drugim oblicima usavršavanja javnih službenika.

Mobilnost javnih službenika podrazumeva premeštaj javnih službenika u okviru organizacije javne uprave ili njihov prelazak iz jedne u drugu organizaciju shodno potrebama samih organizacija i službeničkog sistema u celini. Kroz mobilnost javnih službenika postiže se stalnost službeničkog statusa i službe, s jedne strane, te bolji kvalitet rada, s druge strane. Mobilnost javnih službenika je osnovna odlika savremenih službeničkih sistema te predstavlja mogućnost ali i obavezu kako sistema tako i službenika. Takođe, mobilnost je u direktnoj vezi sa stručnim usavršavanjem jer bez adekvatnog i kvalitetnog stručnog usavršavanja nema ostvarivanja mobilnosti. Treba naglasiti, da na mobilnost utiču i individualni karijerni planovi službenika.¹¹⁶

Platni sistem je sistem novčanih primanja javnih službenika za njihov rad. Iz pojma platni sistem proizilazi i pojam plata. Plata je, najopštije rečeno, novčana naknada za obavljeni posao. Plata može biti jedinstvena ili sastavljena iz više delova. Analogno navedenom, plata može biti izraz jednog, po određenom kriterijumu ustanovljenog iznosa ili može biti sastavljena od više novčanih iznosa te drugih materijalnih pogodnosti određenih prema različitim kriterijumima. Svaki platni sistem mora da sadrži najmanje tri uslova: da plata bude dovoljna ekonomska osnova za egzistenciju javnog službenika; da razlike u plati prate sistem klasifikacije radnih mesta; da razlike u plati stimulišu službenike na veće zalaganje na radu i na dalje stručno usavršavanje i da platni sistem za javne službenike ne

¹¹⁶ Ito, K. J.: *Career Mobility and Branding in Civil Service: An Empirical Study*, Public Personnel management, (Ed. French P. E.), Vol. 32, NO. 1, Spring 2003, p. 4.

bude diskriminirajući u poređenju sa drugim platnim sistemima.¹¹⁷ Danas, pretežno preovladava princip jednake plate za istu vrstu poslova.

2. VRSTE SLUŽBENIČKIH SISTEMA

Komparativno posmatrano, službenički sistemi se dele na karijerne, otvorene (pozicione ili sistemi radnih mesta) i kombinovane službeničke sisteme.

Karijerni službenički sistemi su takvi sistemi kod kojih se popunjavanje hijerarhijski nižih radnih mesta vrši selekcijom spolja, dok se radna mesta višeg hijerarhijskog nivoa popunjavaju već zaposlenim javnim službenicima premeštanjem odnosno napredovanjem već zaposlenih javnih službenika shodno potrebama organizacije, a uz primenu instituta internog konkursa.

Otvoreni (pozicioni ili sistemi radnih mesta) službenički sistemi su takvi sistemi kod kojih se popuna svih pozicija (od najnižih do najviših) vrši institutom javnog konkursa odnosno prijemom kandidata u javne službenike spoljnom selekcijom.

Najzad, kao preovladavajući postoji tzv. kombinovani službenički sistem koji se zasniva na kombinaciji otvorenog i pozicionog službeničkog sistema. Ovako strukturiran sistem se dobija na način, da se deo službeničkih pozicija popunjava internim, a deo eksternim konkursom. Kod ove varijante, postavlja se pitanja koje će se pozicije popunjavati otvorenim, a koje internim načinom. Najčešće primenjena varijanta jeste pounjavanje internim napredovanjem i premeštanjem onih pozicija za koje je to moguće, dakle iz postojećeg službeničkog sastava. Ukoliko popunjavanje nije moguće izvršiti internim napredovanjem i premeštanjem pribegava se institutu javnog konkursa.

Takođe se postavlja pitanje kod karijernog službeničkog sistema kako dolazi do popunjavanja najnižih pozicija odnosno kako se stvara službenička baza (jezgra ili nukleus) kadrova koji bi se kasnije raspoređivali na više pozicije internim premeštanjem i napredovanjem. Kod policijskih i vojnih sistema je to moguće, primera radi, rešiti prijemom namenski školovanih kadrova (kadeta). Slično nalazimo i u civilnim strukturama kod prijema diplomiranih stipendista. Obično, ovakvom metodom nije moguće postići potreban broj kadrova. U tom slučaju, uvek se poseže za tržištem pa čak i privatnim sektorom.

Sledstveno navedenom, možemo zaključiti, da tipični karijerni i tipični otvoreni službenički sistemi ne postoje te da se ovi sistemi nadopunjavaju i prepliću stvarajući tako

¹¹⁷ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 183.

kombinovani službenički sistem koji ima sva obeležja i karijernog i otvorenog sistema. Takođe, idealan službenički sistem sa savršenim varijantama kombinovanja ne postoji. Možemo samo govoriti o manje ili više objektivnim metodama selekcije kadrova. Pri tome, moramo uzimati u obzir neizbežan politički uticaj na usvojeni sistem koji se neminovno otvoreno ili latentno javlja u velikom broju zemalja. U tom smislu, smatramo, da službenički sistem treba da bude tako konstalisan da omogući pristup javnoj službi svim kandidatima, a prijem samo najboljima. Ovako nešto je moguće uz primenu sofisticiranih metoda i tehnika selekcije kadrova uz profesionalan i objektivan pristup svih nosioca postupka selekcije ali i samih kandidata. Smatramo, da eventualni nepotizam i korupcija u postupku selekcije kandidata za javnu službu stvaraju povoljno tlo za loš službenički sistem i lošu javnu upravu koja će onemogućiti građane da ostvare svoja prava i vitalne građanske potrebe.

3. POJAM JAVNOG SLUŽBENIKA

Javni službenici su najvažniji subjekat u javnoj upravi. Javni službenici predstavljaju javnu upravu u personalnom smislu predstavljaju javnu upravu, a samim tim i državu odnosno njene organizacione subjekte. Oni obavljaju prevashodno autoritativne poslove, odnosno poslove koji po svojoj prirodi predstavljaju vršenje prerogativa državne vlasti. To podrazumeva da oni u odnosu prema drugim subjektima sa kojima ostvaruju odgovarajuće kontakte istupaju sa jačom voljom.¹¹⁸

Svojim položajem i aktivnošću koju obavljaju te čestim kontaktima sa strankama, javni službenici na meti su stalne kritike u pozitivnom i u negativnom smislu. Naime, radi se o tradicionalnom zanimanju koje je veoma izazovno te pruža veliki broj mogućnosti od početka do okončanja službe. Zanimanje javnog službenika je posebno upečatljivo za naše prostore i vuče korijene još od nekadašnjeg prestižnog, uticajnog i priznatog činovničkog posla. Iako je država doživljavala različite oblike društvenog uređenja u svakom od njih postojala je javna služba i javni službenici kao imanentna kategorija od monarhije preko totalitarizma pa do demokratskog društva.

Pojam javnog službenika možemo posmatrati u teorijskopravnom i pozitivnopravnom smislu. U teorijskopravnom pogledu utvrđivanje pojma javnog službenika izvršila je pravna nauka (uglavnom nauka o upravi i upravno pravo) dok je pozitivnopravno određenje javnog

¹¹⁸ Rađenović, M.: *Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske*, Moderna uprava, broj 1, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (Ur. Karajica V.), Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banjaluka, 2008, str. 24.

službenika propisano zakonodavstvom konkretne zemlje. Najpre se moramo osvrnuti na etimološki pojam javnog službenika ističući da za ovu kategoriju lica postoje različiti nazivi koji uglavnom ukazuju na njihovu organizacionu pripadnost. Uglavnom, ne retko, pojam javnog službenika se poistovećuje sa pojmom državnog službenika. Eugen Pusić govori o upravnim službenicima, definišući ih kao ljude koji obavljaju rad, intelektualni ili manuelni u upravnim organizacijama kao svoje trajno i glavno zanimanje. Takođe, navodi da su u upravnim organizacijama zaposleni i politički funkcioneri i privremeni saradnici.¹¹⁹

Pod pojmom javnog službenika u organizacionom smislu, za potrebe našeg istraživanja, smatraćemo službenika koji je zaposlen u organima državne uprave (dakle državni službenik) i službenika zaposlenog u jedinicama organa lokalne samouprave, budući da u našem pravnom sistemu, lica zaposlena u javnim preduzećima i ustanovama podležu uobičajenom režimu radnih odnosa te ne možemo govoriti da imaju službenički već klasičan radnopravni status.

Organizaciono posmatrano, nacionalni sistemi različito određuju javnog odnosno državnog službenika. Tako, u Francuskoj, državni službenici su lica koja imaju tradicionalno privilegovan položaj. Državni službenik je lice koje učestvuje u funkcionisanju javnih službi na stalan način, odnosno lice koje u hijerarhiji javne službe pripada stalnom i redovnom kadru.¹²⁰ Ovakvo određenje državnog službenika proizilazi iz generalnog stava francuskog upravnog suda–Državnog saveta, koji je upravu sveo na zbir javnih službi, a upravne akte definisao kao akte kojima se vrše javne službe.

U nemačkoj upravnoj nauci, državni službenici se definišu kao lica koja se obavezuju na obavljanje poslova, vernost i poslušnost i nalaze se u posebnom odnosu potčinjenosti prema državi. Takođe, u Nemačkoj, Ustavom je uređeno, da državni službenici vrše državne poslove kao stalno zanimanje, stručno i profesionalno, starajući se o stalnom izvršavanju poslova u javnom interesu.¹²¹

U anglosaksonskom području nastaje etimološka disperzija pri određivanju pojma javnog službenika. U Engleskoj se javljaju sledeći termini: *officer* (službenik, činovnik); *servant* (činovnik, nameštenik); *employee* (nameštenik); *civil servant* (državni službenik, državni nameštenik), kao termin koji je proisteako iz pojma *Civil service* (pojam koji

¹¹⁹ Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 203.

¹²⁰ Duguit, L.: *Traite de Droit constitutionnel*, t. III, ed.3, Paris, 1930, str. 4, Navedeno prema: Vukašinović, Z.: *Evropski službenički sistem*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 12.

¹²¹ Videti: Čl. 35 i Čl. 131 *Temelnog zakona SR Nemačke (Ustav SR Nemačke)*, verzija na engleskom jeziku: *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, dostupno na: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html, pristupljeno: 30.07. 2015. godine.

označava javnu službu u celini kao i skup lica koja tu službu obavljaju). Slična određenja nalazimo i u SAD, gde se pojavljuju pojmovi: *public employees, officer i public officer*.¹²²

Anglosaksonsko poimanje se može svesti na određenje da je državni službenik lice koje je postavljeno odlukom ovlaštenog javnog organa u skladu sa zakonom o državnoj službi. Odluka o postavljenju državnog službenika mora biti u skladu sa uspostavljenim pravilima o prijemu u službu. Analogno navedenom, otpuštanje službenika iz državne službe ograničeno je pravilima budući da je državni službenik zaposlenik države i da ima ustavnu ulogu.¹²³

Šira teorijska poimanja, verovatno prateći shvatanja uprave i očitno potičući iz nauke upravnog prava, posmatraju javne službenike s organizacionog (formalnog), funkcionalnog (sadržinskog ili materijalnog) i mešovitog (kombinovanog) aspekta. Analogno, tome dobijamo organizacioni, funkcionalni i kombinovani pojam javnog službenika.

Prema organizacionom (formalnom) pojmu, javni službenici su lica koja obavljaju poslove u organima javne uprave, odnosno lica koja su zaposlena u javnoj upravi.

Prema funkcionalnom (sadržinskom odnosno materijalnom) pojmu, javni službenici su lica koja vrše poslove javne službe, bez obzira na njihov status i organizacionu pripadnost.

Najzad, kombinovani (mešoviti) pojam javnog službenika, nastojeći da razreši manjkavosti i neodređenosti organizacionog i funkcionalnog pojma, javne službenike određuje kao lica koja obavljaju javnu službu u organima javne uprave.

Druga dimenzija određenja javnog službenika je pozitivnopravna. U tom slučaju, u pozitivnopravnom zakonodavstvu, nalazimo definicije za državne službenike ali ne i za javne službenike. O navedenom će biti reči u komparativnom osvrtu na službeničke sisteme nekih zemalja, u drugom delu rada, s tim što valja napomenuti da većin tih odrednica državnog službenika uglavnom determiniše sa organskog odnosno organizacionog stanovišta, samo ponekad se delimično osvrćući na funkcionalni aspekt službeničkog rada.

4. VRSTE JAVNIH SLUŽBENIKA

Postoji više kriterija po kojima se vrši podela javnih službenika. Sama podela može ukazati na specifičnost službeničkog statusa, mada, danas je taj status uglavnom uniformnog (jedinственog) karaktera prvenstevno zahvaljujući reformskim zahvatima, a u sklopu stvarnja

¹²² Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987, str. 268.

¹²³ Manning, N., Parison, N.: *International Public Administration Reform, Impications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, 1951, p. 92- 93.

jedinstvenog evropskog upravnog i službeničkog prostora. Jednu od klasifikacija javnih službenika nalazimo kod Ive Borkovića koji javne službenike razvrstava prema pet kriterija i to: (1) prema kriteriju da li se služba vrši redovno ili povremeno – javni službenici koji službu vrše kao redovno odnosno glavno i jedino zanimanje i javni službenici koji su u poslove službe uključeni prema potrebi; (2) prema stepenu autonomije volje kod nastanka službeničkog odnosa odnosno utvrđivanja uslova obavljanja službe (prava i dužnosti) – pragmatički, prinudni i ugovorni službenici; (3) prema položaju na hijerarhijskoj lestvici – nadređeni (pretpostavljeni tj. viši) i podređeni (potčinjeni, tj. niži) javni službenici; (4) prema načinu uređenja službeničkog statusa – pravni službenici i faktički službenici¹²⁴ i (5) podela javnih službenika s obzirom na organizacijski aspekt odnosno vrstu organa u kojem obavljaju dužnost – službenici državnih organa, službenici lokalnih samouprava i službenici u pravnim licima.¹²⁵

Smatramo da su neki kriteriji podele ovako postavljeni danas dosta zastareli pa samim tim i prevaziđeni. Naime, kriterij povremenog vršenja javne službe je prevaziđen činjenicom da je danas javna služba trajno i stalno zanimanje. Zatim, nema prinude u uspostavljanju službeničkog odnosa, nema fakultativnog obavljanja javne službe, a zasnivanja službeničkog statusa uglavnom se uređuje upravnopravnim aktom.

Podelu javnih službenika, svakako, možemo izvršiti prema kriteriju njihove organizacione pripadnosti na državne službenike (zaposleni u organima državne uprave, republičkim upravama i republičkim upravnim organizacijama), službenike lokalne samouprave (službenici zaposleni u administraciji organa jedinica lokalne samouprave tj. opštinskim i gradskim upravama) i službenike zaposlene u javnim službama pod uslovom da njihov radnopravni status podleže normama službeničkog prava, odnosno da nije regulisan uobičajenim režimom radnih odnosa.

Posmatrajući hijerarhijski položaj javnih službenika, najčešća podela je na nadređene i podređene. Prisutni su i drugi slični modaliteti kao što su rukovodeći javni (državni) službenici i nerukovodeći tj. ostali javni (državni) službenici.

Kriterij podele možemo izvesti i prema tome da li su javni službenici zasnovali službenički status aktom postavljenja ili imenovanja na postavljene i imenovane javne službenike.

¹²⁴ Pravni službenici su lica koja su postavljena pravnim (upravnopravnim) aktom u javnu službu. S druge strane, termin faktički službenici se odnosi na ona lica koja nemaju pravno uređen službenički status, odnosno nemaju (u)pravni akt o postavljenju. O tome šire: Krbek, I.: *Lica u državnoj službi*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948, str. 31.

¹²⁵ Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987, str. 278-284.

Prema prirodi akta o zasnivanju službeničkog statusa, u širem smislu, možemo razlikovati javne službenike koji su službenički status zasnovali pravnim i javne službenike koji su službenički status zasnovali političkim aktima. U tom smislu, kao akti zasnivanja službeničkog statusa mogu se pojaviti odluke i rešenja. U prvom slučaju, uglavnom se radi o pojedinačnim političkim aktima, a u drugom o pojedinačnim pravnim aktima.

Prema normama koje regulišu radnopravni položaj javnih službenika, razlikujemo javne službenike čiji se radnopravni položaj reguliše uobičajenim normama radnog prava i javne službenike čiji se radnopravni status reguliše normama službeničkog prava, odnosno zasebnim radnopravnim režimom. Danas uglavnom preovladavaju zasebni radnopravni režimi službeničkih odnosa u većini zemalja.

Prema vrsti poslova koje obavljaju, javni službenici se mogu podeliti na javne službenike koji obavljaju upravne poslove, javne službenike koji obavljaju stručne poslove, javne službenike koji obavljaju tehničke poslove i td.

Prema stručnoj spremi, razlikujemo javne službenike sa srednjom, višom i visokom stručnom spremom.

Prema stepenu složenosti poslova razlikujemo: stručne saradnike, više stručne saradnike, samostalne stručne saradnike, stručne savetnike, rukovodioce odseka, načelnike odeljenja, inspektore, glavne inspektore, interne revizore, šefove sektora, pomoćnike direktora, zamenike direktora, pomoćnike ministara, direktore i sl.

5. ISTORIJSKI OSVRT NA JAVNE SLUŽBENIKE I SLUŽBENIČKI SISTEM

Istorijski posmatrano, svaki oblik društvenog odnosno državnog uređenja počevši od prvobitne zajednice i primitivnih društava preko feudalizma i kapitalizma pa do današnje moderne države, imao je svoje subjekte koji su mu bili u službi ne samo kroz provođenje interesa već kroz puko održavanje vladajućih sistema, a posebno s aspekta administriranja.

Još u antičkom dobu sa pojavom tzv. polisa (gradova-država) došlo je do ozbiljnije artikulacije prvih ljudskih potreba. Pored potrebe za hranom i vodom, javila se potreba za prikupljanjem poreza, taksu, obezbeđivanjem mira i bezbednosti, odbrane zajednice i sl. Navedene potrebe se nisu mogle uspešno ostvariti bez posebno organizovanih profesionalaca budući da je obavljanje poslova poprimilo karakter stalnog kruga zadataka i trajnog zanimanja.¹²⁶ Upravo iz tih razloga u atinskoj državi kao i u rimskoj državi iz vremena

¹²⁶ Kunić, P.: *Upravno pravo – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka, 2010, str. 34.

republike javljaja se magistratski tip uprave. Magistrati su vodeće uloge u državnom aparatu koje u sebi spajaju političke i upravne komponente, popunjavaju se na određeno vreme političkim aktom, a upravne poslove vrše po vlastitoj oceni i najčešće na vlastiti način uz opštu političku odgovornost. Magistrature su u sebi objedinjavale i političke i upravne funkcije. U doba rimske države, magistrature su se formirale za izvršenje kazni, za upravljanje javnim zgradama, za čišćenje ulica i javnih puteva, za kovanje novca i td. Jačanjem magistratura u rimskoj državi nastaje i rudimentarno profesionalno činovništvo – *scribae, apparitores* – koje je magistratu podređeno na poslu ali nije od njega lično zavisno jer pisare i službenike postavlja komisija sastavljena od dva pretora i dva edila, a plaćeni su iz javnih sredstava i organizovani u posebnu cehovsku organizaciju podeljenu na *decuriae*. Mesto službenika, odnosno članstvo u cehu, moglo se i kupiti.¹²⁷ Dakle, ovde uočavamo, u okviru magistrata prve oblike javnih službenika i službeničkog sistema koji se presonifikuje kroz činovnike udružene u cehove. Sami magistrati su bili obrisi prvih resora, naliki potonjim ministarstvima, a koji su obuhvatili prvenstveno finansije, odbranu, spoljne poslove, pravosuđe i dr.

Takođe, kineske, vavilonske i egipatske civilizacije koje su okarakterisane građevinama impozantnim i za današnje vreme, imale su službenički aparat koji se bavio planovima i rukovodio radovima izučavajući čak i metode poslovanja.¹²⁸

Daljnijim civilizacijskim tokovima, javna služba se shvatala uglavnom dvojako. Prvo shvatanje koje je i danas snažno zastupljeno, zasniva se na percepciji javne službe kao državne vlasti koja proizilazi iz monopola fizičke sile s kojom država raspolaže, a sami javni službenici su subjekti za provođenje upravne delatnosti koji koriste tu istu silu. Resori u kojima do najvećeg izražaja dolazi personifikacija državne vlasti i prinude su odbrana, unutrašnji poslovi, pravda i finansije. Ovakvo shvatanje je imanentno socijalističkim sistemima državnog uređenja mada nije strano ni zemljama zapadnih demokratija.

Drugo shvatanje javne službe, a koje je imalo odraz na javne službenike jeste shvatanje o javnoj službi kao povlastici (beneficiji ili privilegiji). U tom slučaju javni službenik se tretira kao lice koje uživa povoljniji materijalni status od ostalih članova društva. Najradikalniji pristup ovom shvatanju imaju oni koji smatraju da se javna služba može kupovati. Ovakvo nešto je bilo zastupljeno u Istočnom rimskom carstvu ali i u francuskoj predrevolucionarnoj monarhiji, gde se razvio pojam o vlasništvu službe. Smatra se da je ovo

¹²⁷ Pusić, E.: *Upravni sistemi 1, Uvod i razvoj upravljanja*, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985, str. 142.

¹²⁸ Videti šire: Berger, M.: *Bureacracy and society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Serviv*, Oxford University Press, 1957, p. 412.

primitivno shvatanje dovelo do kasnijih nešto više sofisticiranih oblika političke i lične protekcije, patronaže, nepotizma, korupcije i drugih neprofesionalnih pristupa u kadrovskom popunjavanju javne službe. Takođe, iz ovakvog shvatanja razvio se i sistem popune javne službe politički podobnim službenicima (tzv. *spoils system*), koji je bio zastupljen u SAD više od 50 godina.¹²⁹

Kada su u pitanju prostor našeg okruženja sa svim njegovim istorijskim obeležjima jasno je da je na razvoj službeničkog sistema i javnih službenika snažan uticaj imao svaki režim vladavine počevši od osmanskog carstva preko austrougarske monarhije pa do komunizma.

Uprava u vreme osmanskog carstva bila je svedena na vojnu upravu budući da se i celokupan sistem vladavine temeljio na dve klase koje su činile osnovnu društvenu strukturu, jednoj, raji, koja je obrađivala zemlju i plaćala poreze i drugoj, dominantnoj, koja je bila oslobođena davanja ali je bila obavezna ratovati, čuvati i proširivati carstvo.¹³⁰ Potpuno centralizovanim carstvom je upravljao sultan i njegova vlast je bila neograničena. U vladanju se oslanjao na Divan (Carski savet), poznatiji pod imenom Visoka porta (izvršna vlast, potonja vlada) kojom je rukovodio vojni vladar, veliki vezir. Divan su činili: veliki vezir (drugi po hijerarhiji u carstvu); trojica drugih vezira koji su bili zaduženi za unutrašnju bezbednost, državnu vlast i spoljnu odbranu; trojica defterdara (finansijski činovnici zaduženi za prihode i popise); dvojica kazaskera (vojne sudije nadležni za sudski sistem koji su po dubini predstavljali kadije, tj. nižerangirane sudije); beglerbegovi (predstavnici najviših administrativno-teritorijalnih jedinica); nišandžija (lice zaduženo za pravna pitanja i ujedno upravnik carske kancelarije) i kapudan paša (komandant carske mornarice). U vanrednim situacijama sednicama Divana, dodatno su prisustvovali, vojni komandanti, janjičarski aga i šejhul-islam (verski vođa). Divan je kao što se vidi razvijao najvažnije resore vlade u šta će kasnije na određen način i prerasti. Pored navedenog, upravni aparat carstva, sastojao se od velikog broja kancelarija i podkancelarija u kojima su bile angažovani tri kategorije pisara (finansijski, pravni i sudski) koji su pripremali i izvršavali odluke Divana te bili neposredno nadzirani od strane nišandžije i defterdara. Carstvo je od XIV veka, uglavnom bilo podeljeno na beglerbegluke kao najviše administrativno-teritorijalne jedinice (kasnije nose naziv elajeti) na čijem čelu su beglerbegovi (paše) u okviru kojih su postojale niže teritorijalne jedinice sandžaci (live) na čijem čelu je bio sandžabeg. Svaki sandžak je imao određen broj zemljišnih

¹²⁹ Šire videti: Marčetić, G.: *Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama*, Revija za socijalnu politiku (ur. Šućur Z), Pravni fakultet, Zagreb, br. 2/12, str. 134.

¹³⁰ Šire videti: Inaldžik, H.: *Osmansko carstvo*, Utopija, Beograd, str. 102.

poseda spahiluka sa spahijom (alajbegom) na čelu. Paralelno, sa ovakvom administrativno-teritorijalnom organizacijom, postojala je i administrativno-sudska organizacija koju su činili kadiluci. Kadiluci su delovali na teritoriji beglerbegluka i sandžaka ali je postojala odvojenost u funkcionalnom smislu.¹³¹ Na čelu kadiluka je bio kadija, sudski činovnik. Kadija je sudio oslanjajući se na islamsko (šerijatsko pravo) i kanunsko (sultanovo) pravo.

Navedena organizaciona struktura obeležila je uz manje ili veće oscilacije celokupno Osmansko carstvo uključujući i područje današnje Bosne i Hercegovine i Srbije.¹³² Suštinski, Osmansko carstvo uopšte, i na našim prostorima obeležio je jak administrativno-vojni aparat koji je više vladao, a ne upravljao carstvom, oslanjajući se na veoma oskudnu pravnu legislativu. Službenici su se delili na vojne, verske, sudske, administrativno-finansijske i pisare i svaka kategorija je bila partikulisana i segmentirana te vezana za resorne vladare (vezir je upravljao vojnim službenicima i vojskom, kazaskeri kadijama, defterderi finansijskim činovnicima i td.). Svi oni su obavljali težišno dve funkcije, prikupljanje poreza i odbranu carstva.

Neposredno nakon Osmanskog carstva prostor Bosne i Hercegovine zaposeo je jedan drugi okupacioni režim. Tačnije, odlukom Berlinskog kongresa iz 1878. godine, Bosna i Hercegovina je potpala pod vlast Austro-Ugarske monarhije. Pored odluke sa Berlinskog kongresa, važniji pravni akti bili su Novopazarska konvencija iz 1879 o sporazumu između Osmanskog carstva i Austro-Ugarske monarhije o vladavini Bosnom i Hercegovinom i Zakon o upravljanju Bosnom i Hercegovinom koji su 1880. godine doneli parlamenti Austrije i Ugarske. Sve do 1882. godine Bosnom i Hercegovinom je upravljao vojni komandant koji je bio odgovoran Ministarstvu finansija u Beču. Nakon toga civilna vlast se odvaja od vojne i njome upravlja civilni upravnik tzv. *adlatus*.¹³³ Budući da zbog veoma nazadne administracije Osmanskog carstva, nisu zatekli školovane činovnike i stručnjake, sa okupacionom vlašću u Bosni i Hercegovinu je došao veliki broj činovnika mahom Slovenaca, Mađara, Čeha, Poljaka i Slovaka. Ipak, prekid sa Osmanskom državom i upravom nije bio lak niti dosledno moguć ne samo iz administrativno-tehničkih razloga već i državno-pravnih i političkih prilika kao i

¹³¹ Mantran, R.: *Istorija Osmanskog carstva*, Clio, Beograd, 2002, str. 26-27.

¹³² Šire videti: Vranješ, N., Vlaški, B.: *Organizacija i položaj uprave na prostoru Bosne i Hercegovine u periodu vladavine Osmanskog carstva*, Anali, Časopis Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, (ur. Kurtović H. i Meškić Z.), br. 12/2013, str. 91-109.; Sućeska, A.: *Istorija države i prava naroda SFRJ, V izdanje*, Svjetlost, Sarajevo, 1985, str. 75-77; Malcom, N.: *Povijest Bosne*, Erasmus Gilda, Zagreb-Sarajevo, 1995, str. 26, 66, 87-89, 113, 121-123; *Historija naroda Jugoslavije II*, Zagreb, 1960, str. 116, 118, 124-125, 137, 143-144, 582, 591-593, 584-585, 1332-1336; Ibrahimagić, O.: *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998, str. 16 i 56; Šarkić, S.: *Opšta istorija države i prava*, Draganić, Beograd, 1990, str. 16.

¹³³ Sućeska, A.: *Op. cit.*, str. 179.

zateknutog kulturološkog i mentalnog ambijenta dijametralno suprotnog od onog kakv su novi vladari hteli.

Austro-Ugarska okupaciona vlast je preuzela zatečenu administrativno-teritorijalnu strukturu. Tako je Bosanski vilajet preimenovan u *Reichsland* (carsko područje), sandžaci su postali okruzi, a kaze (srezovi) pretvoreni su u kotare, dok su nahije pretvorene u kotarske ispostave. Takođe, ostala je podela na šest okruga: Sarajevo, Travnik, Mostar, Tuzla, Banja Luka, Bihać i 54 kotara. Lokalna samo(uprava) se ostvarivala kroz seoske i gradske opštine, s tim da su njena samoupravna prava i delokrug bili dosta ograničeni. Civilna i vojna vlast nikad nisu bile u potpunosti odvojene. Službenički aparat je porastao sa 120 službenika koliko je bilo za vreme Osmanske uprave na 9. 533 za vreme Austro-Ugarske.

Odmah po završetku Drugog svetskog rata, novoformirana Demokratska Federativna Jugoslavija pristupila je izradi službeničke legislative. U tom smislu, donesene su: Uredba o postavljenju i unapređenju državnih službenika Demokratske Federativne Jugoslavije, Uredba o ustanovljenju prava na penziju državnih službenika i Uredba o penzionisanju državnih službenika.¹³⁴ Uredbe su bile privremena rešenja jer je već 1946. godine donesen Zakon o državnim službenicima.¹³⁵ Ovaj zakon je imao savezni značaj budući da je u prvom delu davao opšte odredbe važeće za sve državne službenike, a u drugom delu je propisao položaj službenika zaposlenih u saveznim organima vlasti. Na osnovu njega, republike su pristupile donošenju svojih zakona. Prema odredbama navedenog zakona status državnih službenika imali su lica zaposlena u organima državne uprave, zastupničkim organima državne vlasti i pravosuđu (sudovima i javnim tužilaštvima). Službenici raspoređeni u državnu službu svrstavani su u dve kategorije: službenici od karijere i prigodni službenici. Dok su službenici od karijere vršili državnu službu kao svoje osnovno i jedino zanimanje, ovi potonji su imali svoje osnovno zanimanje izvan državne službe, a državnu službu su vršili sporedno (najčešće su tu pripadali sudije porotnici i honorarni državni službenici). Pored navedenih kategorija postojali su i prinudni službenici (lica koja su vršila državnu službu u posebnim okolnostima, najčešće vanrednim situacijama).¹³⁶ Monitoring i provođenje kadrovske politike bio je poveren namenski formiranom telu – Sekretarijatu vlade FNRJ za personalnu službu. Poseban značaj pridat je i obaveznoj sistematizaciji radnih mesta pre samog popunjavanja pozicija državnih službenika. Suštinski, radilo se o za to vreme dosta kvalitetnim rešenjima ako se izuzme klasifikacija mesta državnih službenika u koje su spadali sudije i tužioci što je s

¹³⁴ Objavljeno u Službenom listu DFJ, br. 9/45.

¹³⁵ *Zakon o državnim službenicima*, Službeni list FNRJ, br. 51/46.

¹³⁶ Vukonjanski, I.: *Položaj državnih činovnika u SFRJ 1945-1966*, Arhiv, Časopis Arhiva Jugoslavije, (ur. Milošević M.), br. 1-2/2012, Beograd, str. 177.

aspekta savremenog poimanja demokratije i podele vlasti nezamislivo. Smatra se da je ovim zakonom uspostavljen, po prvi put, službenički odnos koji je sadržavao položaj službenika u državnom organu kao i skup prava i dužnosti službenika povodom radnog odnosa.¹³⁷

Novine u službeničkom sistemu nastupaju donošenjem Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti 1953. godine. Tim zakonom uveden je koncept radničkog samoupravljanja. Službeničko zakonodavstvo jača kroz donošenje čitavog seta podzakonskih akata, mahom uredaba i pravilnika. Državni službenici su razvrstavani u četiti kategorije: upravni službenici; stručni saradnici; izvršni i kancelarijski službenici. Upravni službenici su provodili upravne postupke i donosili upravne akate. Stručni službenici su obavljali stručne i sa njima povezane upravne poslove za potrebe organa državne uprave. Upravni i stručni službenici su bili razvrstani u sledeća zvanja: (1) pristav; (2) referent; (3) viši referent; (4) savetnik i (5) viši savetnik. Kancelarijski službenici su obavljali uglavnom poslove kancelarijskog poslovanja i imali su sledeća zvanja: (1) pisari; (2) arhivari; (3) pomoćni kancelarijski referenti; (4) kancelarijski referenti; (5) administratori; (6) matičari i (7) ekonomski. Posebne grupe zvanja činili su stenografi, debatni stenografi i prevodioci, s tim da su postojali prevodioci I i prevodioci II klase.¹³⁸ Statusno, položaj državnih službenika je ostao isti, tako da su državni službenici bili i oni zaposleni u organima državne uprave i oni u pravosuđu i predstavničkim telima.

Ustav SFRJ iz 1963. godine doneo je značajne novine u pogledu službeničkog statusa. Donesen je novi Zakon o javnim službenicima kojim su državni službenici transformisani u radne ljude u državnim organima, a organi državne uprave su „transformisani“ u radne zajednice. Radna zajednica je kao organe upravljanja imala savet radne zajednice i funkcionera koji je rukovodio radnom zajednicom. Radna zajednica je imala svoj statut i druga „samoupravna“ opšta akta. Dakle državni službenici su sada radni ljudi zaposleni u radnim zajednicama državnog tipa koji posebno treba da promovišu samoorganizaciju i samoodrživost. Tokom 1965. godine donesen je Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave¹³⁹ kada je postojeća zakonska regulativa nadograđena i proširena. Navedena rešenja su propisala premeštaj radnika (službenika), sporazumni prelazak, angažovanje po ugovoru o delu, plate i dr.

¹³⁷ *Ibid.*, str. 182.

¹³⁸ *Ibid.*, str. 183-184.

¹³⁹ Službeni list SFRJ, br. 23/78, 58/79, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 44/90, 74/90, 35/91 i Službeni list SRJ, br. 1/92, 31/93 i 50/93.

Pomenuta zakonska i podzakonska rešenja od momenta uvođenja samoupravljanja od 1953. godine izvršila su potpuno podruštvljavanje kako uprave tako i javnih službenika i službeničkog sistema. Ona su zapravo samo pratila postojeći sistem državnog uređenja ali su bila daleko od modernog koncepta. Štaviše, potisnula su poratne dosta moderne vrednosti službeničkog statusa i službeničkog sistema ka potpunoj socijalističkoj opciji, odnosno izvršeno je podvođenje javnih službenika pod opšti režim radnih odnosa čime je službenički sistem kao zasbena kategorija, ukoliko se uopšte i može govoriti o njemu, bio sveden na minimum.

Svetski trendovi posmatranog vremena u demokratskim društvima bili su znatno drugačiji. Naime, tehnološkim razvojem društva i države proširuju se i razvijaju društvene delatnosti te dolazi do snažne intervencije države u sve veći broj društvenih odnosa. Uprava se ne pojavljuje više kao puki izvor vlasti već kao stručni organ u obavljanju državnih poslova.¹⁴⁰ Pod takvim uticajem dolazi do promene društvenog položaja javnih službenika. Znatno brojnije i kompleksnije poslove ne mogu više obavljati amateri i vladarovi poslušnici već profesionalci čiji se rad ne temelji više na pukim beneficijama i privilegijama. Na osnovu ovakvih konstatacija, u SAD, kao u većem broju evropskih država došlo je do razvoja koncepta prijema javnih službenika na osnovu vrednosti i zasluga (*merit system*), odnosno došlo je do profesionalizacije javne službe i službeničkog statusa.¹⁴¹

Najnoviji pravci razvoja javne uprave temelje se na uznapredovaloj saradnji uprave sa građanima koju karakterišu sledeći postulati: javna uprava u službi građana i privrede; partnerstvo i participacija; profesionalizam i lična odgovornost; kooperacija; slobodan protok informacija; inovativnost odnosno stalno usavršavanje i modernizacija i sporazumevanje o zadovoljavanju potreba građana i ekonomije u uslovima međusobnog razumevanja nadležnosti i socijalnih uloga javnog i privatnog sektora.¹⁴² Ovakve relacije moguće je ostvariti, a ciljeve postići samo profesionalnim javnim službenicima i integrisanim službeničkim sistemom.

¹⁴⁰ Uporediti: Lukić, R.: *Uvod u pravne nauke*, Univerzitet u Beogradu i Zavod za izdavanje udžbenika Narodne Republike Srbije, 1960.

¹⁴¹ Marčetić, G.: *Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama*, Revija za socijalnu politiku (ur. Šućur Z), Pravni fakultet, Zagreb, br. 2/12, str. 134.

¹⁴² Kavran, D.: *Javna uprava, reforma-trening-efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije i dr., Beograd, 2003, str. 63-64.

6. SLUŽBENIČKA POLITIKA

Pod službeničkom politikom u funkcionalnom smislu podrazumevamo plansko i sistematsko delovanje na popunjavanju službeničkih radnih mesta, stvaranje uslova za njihov rad, tako da organi javne uprave ili javne službe funkcionišu delotvorno i efikasno, da se stvaraju uslovi da se službenici optimalno stručno usavršavaju i karijerno razvijaju, da imaju istovremeno osećaj zadovoljstva u takvom radu, kao i da se podiže društveno uvažavanje rada u javnoj upravi.

U formalnom smislu posmatrano, službenička politika podrazumeva selekciju kadrova za rad u službi, i to prvenstveno putem konkurencije. Zapravo, selekcija kadrova znači i da će manje sposobni moći da nađu svoje odgovarajuće radno mesto u upravnom organu ili organizaciji, nakon savesne i propisanim postupkom donete odluke.

Moderna službenička politika zahteva regrutovanje kadrova bez partikularističkih, političkih i ličnih kriterijuma, koji su, razume se, mogući onda kada se radi o mestima i kadrovima koji se smatraju političkim slojem. U tom smislu sve značajniji postaje sistem zasluga (merit sistem).

U terminološkom smislu merit sistem znači sistem zasluga, vrednosti, vrlina, a u suštini znači sistem napredovanja i nagrađivanja prema sposobnostima. S aspekta službeničke politike, osnovna ideja merit sistema je da se utvrde objektivni kriterijumi za izbor najспособnijih i propiše postupak ocenjivanja koji će omogućiti njihovo ubrzano napredovanje u službi na odgovarajuća radna mesta. Ovi ciljevi treba da se postignu objektivnim metodima ocenjivanja. Takođe, ovaj sistem ograničava preveliku slobodu, pa i samovolju političkog sloja prilikom prijema, raspoređivanja i otpuštanja službenika. Osnovna karakteristika merit sistema, u metodološkom smislu, jeste da se selekcija ljudi za službenički posao vrši raznovrsnim proverama znanja i veština, na javnim konkursima.

Nesumnjivo, način zapošljavanja u javnoj upravi, koji je centralni deo službeničke politike ima uticaj na njeno funkcionisanje. Tradicionalni sistem selekcije u javnu službu je centralizovan, oslanja se na formalna testiranja, ostavljajući rukovodiocima nizak nivo diskrecije i fleksibilnosti, koji deluje kao zaštita od patronaže. Sve više, ova metoda se susreće sa izazovima brže i fleksibilnije prakse iz privatnog sektora koja može biti efektivnija i efikasnija ali koja izlaže državnu službu patronaži i nepotizmu.¹⁴³

¹⁴³ Sundell, A.: *The Conditional Relationship Between Traditional Civil Service Recruitment and Meritocracy*, APSA 2013, Annual Meeting Paper, American Political Science Association 2013 Annual Meeting, p.1. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2301653>, 08.12. 2015.

Moderni službenički sistemi današnjice težišno se zasnivaju na merit sistemu pa čak i onda kada koncept novog javnog menadžmenta u javnu upravu unosi neke institute privatnog i tržišnog poslovanja. Tada se službenička politika, odnosno merit sistem svodi na finansijska nagrađivanja najproduktivnijih i najefikasnijih službenika.

7. SLUŽBENIČKI ODNOS

Službenički odnos predstavlja odnos javnog službenika i upravne organizacije u kojoj on profesionalno obavlja službeničku delatnost. U pogledu prirode službeničkog odnosa javljaju se mnogobrojne dileme. Razmatranja se kreću u pitanjima, da li je to upravni, radni ili posebni radni odnos; da li se radi o ugovornom odnosu ili statusu; da li je to jednostran ili dvostran odnos i da li službenički odnos pripada sferi javnog ili privatnog prava. U takvim razmatranjima, konstatuje se da je službenički odnos radni odnos posebne vrste.¹⁴⁴

Ova pitanja najpre možemo razmotriti kroz sagledavanje pravne prirode akta kojim je javni službenik primljen u javnu službu odnosno akta kojim je uspostavljen (konstituisan) službenički odnos. U tom smislu postoje tri teorijska shvatanja: a) ugovorna teorija, b) teorija jednostranog akta i c) teorija dvostranog akta.

Ugovorna teorija se zasniva na shvatanju, da je odnos javnog službenika i javne službe ugovornog karaktera tj. da se zasniva na ugovoru.

Teorija jednostranog akta smatra da se službenički odnos zasniva na osnovu pojedinačnog pravnog (upravnog) akta. Sporenja se vode o tome koji momenat se ima smatrati momentom zasnivanja službeničkog odnosa. Da li je to momenat donošenja akta, momenat prijema akta od strane javnog službenika (kandidata), momenat prijema javne službe ili neki sasvim drugi momenat. Pri tome, treba imati u vidu da u našem pravnom sistemu preovladava momenat dostavljanja stranci akta ukoliko akt ne sadrži neki odložni rok ili odložni uslov.

Najzad, treće shvatanje je teorija dvostranog akta po kojoj akt o prijemu u javnu službu predstavlja saglasnu volju dve strane: javnog službenika i konkretne organizacije javne službe. Pri tome, značajne uslove predstavljaju volja organizacije da primi javnog službenika i volja javnog službenika da primi javnu službu.

¹⁴⁴ Potočnjak, Ž.: *Radni odnosi državnih službenika*, Pravni fakultet u Zagrebu, Katedra za radno i socijalno pravo, https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/Drzavni_sluzbenici.pdf, pristupljeno: 08.11. 2015. godine.

Analizirajući ovakva shvatanja, možemo uočiti da je pravna priroda akta kojim se zasniva javna služba veoma diskutabilna. Ukoliko prihvatimo shvatanje da se radi o klasičnom ugovornom odnosu, onda takvom aktu nedostaju potrebni elementi ugovora (detaljan opis prava i dužnosti ugovorenih strana, cena rada odnosno plata, uslovi raskida ugovora, sudska nadležnost za eventualni spor i drugi). S druge strane, rešenje kojim se zasniva radni odnos, odnosno kandidat prima u javnu službu sadrži sve formalne elemente upravnog akta. O materijalnim elementima se može raspravljati kroz pitanja da li je tim aktom rešena konkretna upravna stvar od javnog interesa i da li postupak selekcije kandidata u javnu službu predstavlja upravni postupak. Dosta elemenata ukazuje da jeste. Naime, prijem u javnu službu sadrži javni interes iz razloga što se konkretnom licu daju javna ovlašćenja da učestvuje u upravnoj delatnosti, a naročito mogućnosti da rešava upravne stvari, donosi upravne akte i preuzima materijalne radnje. U pogledu postupka, selekcija kandidata za javnu službu ima karakter posebnog upravnog postupka sa neizostavnim elementima opšteg upravnog postupka (dostavljanje pismena, pozivanje, prvostepeno rešavanje, žalba, drugostepeno rešavanje i sl.). Najzad, akt o prijemu u javnu službu podleže zaštiti u upravnom sporu što mu daje determinaciju pojedinačnog pravnog akta (upravnog akta). Sudska praksa o shvatanju pravne prirode akta o zasnivanju službeničkog odnosa je podeljena na način da je bilo presuda sudova koje su stale na stanovište da se radi o klasičnom ugovornom odnosu koji podleže redovnoj sudskoj zaštiti kao i presuda koje su izričito tom aktu dale karakter upravnog akta te ga u upravnom sporu menjale, poništavale i ukidale. Posebnost režima radnog odnosa javnih službenika te preovladavajući formalni i materijalni elementi pravnog akata kojim se oni u najvećem broju slučajeva postavljaju u javnu službu, ukazuje na konstataciju da se službenički status zasniva pojedinačnim upravnim aktom (u našem pravnom sistemu nazvan rešenje). Iz navedenog proizilazi nesporna činjenica da se aktom o prijemu u javnu službu konstituiše pravni osnov za službenički status, dok se ugovornom o radu konstituiše radni odnos čime se stvara bitna razlika između javnih službenika i radnika zaposlenih u van javnom sektoru.

8. NAČELA DELOVANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

Načela (principi) delovanja javnih službenika predstavljaju opšte smernice i okvir kojeg se javni službenici moraju pridržavati i koje moraju razvijati za uspešno obavljanje javne službe. Ona predstavljaju orijentaciju i garanciju za pravilnu primenu materijalno-pravnih akata u rešavanju konkretnih stvari, kao i svojevrsnu garanciju strankama

da će njihova zakonksa prava i pravni interesi biti adekvatno zaštićeni. Osnovna načela predstavljaju opšta obavezujuća pravila za razradu, konkretizaciju, operacionalizaciju kao i tumačenje službeničkog postupanja. U najvećoj meri ova načela se poklapaju sa načelima opšteg upravnog postupka.

Kao osnovna načela rada javnih službenika smatraju se: (1) načelo savesnosti; (2) načelo zakonitosti; (3) načelo srazmernosti; (4) načelo nepristrasnosti i političke neutralnosti; (5) načelo primarnog interesa javne službe; (6) načelo rezervisanosti; (7) načelo odgovornosti javnog službenika za stručnost i delotvornost njegovog rada; (8) načelo odgovornosti za štetu i (9) načelo javnosti rada.¹⁴⁵ Ovako definisana načela rada javnih službenika u domaćem službeničkom sistemu u najvećoj meri se poklapaju sa osnovnim načelima merit sistema.¹⁴⁶

Načelo savesnosti se vezuje za moral odnosno etičnost. Raditi savesno znači izbeći moralnu sankciju sadržanu kako u društvenom preziru i osudi tako i u griži sopstvene savesti. Savesnost javnom službeniku nalaže da bude pošten, pravedan, pravičan, nepristrasan, nepodmitljiv, primeran i dr. Provoditi načelo savesnosti znači potpuno preuzimanje i izvršavanje obaveza ali i odgovornost u vršenju javne službe.

Načelo zakonitosti ima svoju formalnu i materijalnu dimenziju. Formalna dimenzija zakonitosti s aspekta javnog službenika se ogleda u činjenici, da javni službenik postupa u skladu sa pravilima propisanog postupka dok materijalna dimenzija zakonitosti podrazumeva da akti koje službenik donosi i radnje koje vrši moraju biti zasnovani na zakonu i u okviru zakonom propisanih ovlašćenja, poštujući pravilo da pojedinačni pravni akt koji donosi sadržajno bude usklađen sa opštim pravnim aktom, važećim za konkretan slučaj.¹⁴⁷ Nezakonit rad javnog službenika je izlišno i opisivati i on u startu eliminiše javnog službenika iz javne službe.

Načelo srazmernosti podrazumeva da javni službenik preduzima prema stranci mere i radnje takvog obima i sadržine koje će zadovoljiti javni interes tj. realizovati upravnu delatnost adekvatno složenosti situacije i kompleksnoti upravne delatnosti, s jedne strane i

¹⁴⁵ Vlatković, M., Brković, R., Urdarević, B.: *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd, 2013, str. 86-89.

¹⁴⁶ Upporediti: *Managing Public Employees in the Public Interest: Employee Perspectives on Merit Principles in Federal Workplaces*, A Report to the President and the Congress of United States by the U. S. Merit System Protection Board, Washington, 2013, p. i.

¹⁴⁷ Videti šire: Haračić, Ž.: *Zakonitost kao pravno načelo i pravni argument*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (ur. Avijani D.), br. 3/2010, str. 745-767. Ovde valja naglasiti i različita shvatanja zakonitosti u pojedinim pravnim sistemima. Tako, prema užim shvatanjima, zastupljenim u Francuskoj i Engleskoj, načelo zakonitosti se zasniva na postulatu, da svako delovanje uprave, a samim tim i upravnih službenika mora biti utemeljeno na zakonu. Prema širem shvatanju, koje je zastupljeno u Nemačkoj i Austriji, zakon samo ograničava inače slobodno delovanje uprave.

omogućiti ostvarivanje i zaštitu prava stranke, s druge strane. Ovo načelo postoji u većini zakona o upravnom postupku te predstavlja jedno od temeljnih načela Evropske unije.¹⁴⁸

Načelo nepristrasnosti i političke neutralnosti podrazumeva da javni službenik ne treba i ne sme da afirmiše interese ni jedne političke partije niti grupacije osim interese države, tj. javne službe odnosno javne interese, a nakon toga i stranačke interese. Pri tome, državni službenik svojim radom ne sme pogodovati u ostvarivanju ničijih političkih interesa pa čak i kad je član određene političke opcije. Takođe, ovo načelo spada u načela Evropske unije.

Načelo primarnog interesa javne službe podrazumeva da javni službenik u svom radu prvenstveno štiti javni interes pa tek nakon toga uži stranački interes. Navedeno načelo je ujedno i načelo upravno-pravnog odnosa i upravnog postupka.

Načelo rezervisanosti podrazumeva da javni službenik u obavljanju upravne delatnosti ne može iznositi sopstveno mišljenje izuzev stručnog mišljenja koje mora da bude obrazloženo. U okviru ovog načela važi i načelo neutralnosti. U većini zakonskih i podzakonskih akata propisano je da javni službenik može izražavati svoje mišljenje iz nadležnosti službe koju vrši ali po odobrenju pretpostavljenog i u interesu institucije.

Načelo odgovornosti javnog službenika za stručnost i delotvornost njegovog rada je u uskoj vezi sa načelom zakonitosti i načelom odgovornosti organa uprave za štetu. Stručnost podrazumeva obavljanje javne službe prema pravilima i propisima struke dok se delotvornost rada postiže kroz efikasan, ekonomičan i efektivan rad. I ovo načelo je komplementarno sa načelima Evropske unije.

Načelo odgovornosti za štetu službenika se definiše dvojako. Tako, razlikujemo odgovornost javnog službenika za štetu prouzrokovanu organu javne uprave, a koja je nastala u radu ili u vezi sa radom, bilo namerno i/ili iz krajnje nepažnje i odgovornost za štetu koju javni službenik u radu ili u vezi sa radom nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuje trećem licu.¹⁴⁹ U našem pravnom sistemu, uglavnom je zastupljen princip podeljene odgovornosti države i javnog službenika. Odnosno za štetu može odgovarati i službenik i država tj. upravna organizacija. Ipak, primarna i neposredna odgovornost je na službenom

¹⁴⁸ Videti: Čl. 5, st. 3 Ugovora o Evropskoj uniji i Protokol br. 2 o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Pročišćen Lisabonski tekst, dostupno na: http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CB0QFjABahUKEwiRmLKRY4zHAhUJz3IKHZgIAf0&url=http%3A%2F%2Fwww.mvep.hr%2Fcustompages%2Fstatic%2Fhrv%2Ffiles%2Fpregovori%2F111221-lisabonski-prociscena.pdf&ei=nzK_VdHMB4meywOYkYTtoDw&usg=AFQjCNHExuZXMGCfAAy4l2CFe6hhKn_kg&sig2= SJvYlncSgufCGZff9XgFw, pristupljeno: 03.08. 2015. godine

¹⁴⁹ Vlatković, M., Brković, R., Urdarević, B.: *Op., cit.*, str. 88.

licu.¹⁵⁰ Prema Čl. 181 Zakona o državnim službenicima koji se primenjuje u Republici Srpskoj: „Državni službenik, odgovoran je za štetu koju je na radu ili u vezi sa radom namerno ili iz grube nepažnje prouzrokovao državnom organu, pravnom ili fizičkom licu.“ Nadalje, propisuje se, da država jamči za štetu uz mogućnost kasnijeg regresnog zahteva prema državnom službeniku. Pretpostavke za odgovornost države za štetu su: (1) postojanje nezakonitog i/ili npravilnog rada odnosno službene greške; (2) postojanje štete i (3) uzročna veza između počinjene službene greške i nastale štete.¹⁵¹

Načelo javnosti rada je čini se najfrekventnije proklamovano kako u radu institucija javne uprave tako i javnih službenika. Ovo načelo posebno dolazi do izražaja tokom reforme javne uprave i značajno je za razumevanje i prihvatanje reformskih procesa. Načelo javnosti rada ima dve dimenzije. Prva dimenzija podrazumeva da svi građani i zainteresovana javnost budu upoznati sa aktivnostima uprave pa i radu javnih službenika. Druga dimenzija javnosti podrazumeva dostupnost učešća svim zainteresovanim strankama, pa i onima koji nisu subjekti ili objekti (predmeti) upravnopravnog odnosa, upravnim i drugim postupcima i radnjama koje uprava preduzima i vrši svakodnevno.

9. SLUŽBENIČKA ETIKA

Etimološki posmatrano, moral je reč latinskog porekla sa sledećim značenjima: *mo*-običaj, *mores*-vladanje, *moralis*-običajan. U grčkom jeziku u upotrebi je reč *ethikos* koja ima značenje običaj, navika, vladanje. Suštinski radi se o sinonimima, s tim da se reč etika koristi za označavanje naučne discipline koja se bavi proučavanjem morala.

Moral predstavlja skup određenih nepisanih normi, običaja, pravila, smernica, dopuštanja, činjenja, zabrana, ideala i stavova kojima se rukovode pojedinci, društvene grupe i zajednice u svom svakodnevnom radu, životu, ponašanju i mišljenju. Moral obuhvata kako individualno tako i društveno ponašanje i odnos prema drugom. Kod ocene morala, obično je nečije tuđe ponašanje i postupanje objekat odnosno predmet sagledavanja. Moralno je svako ponašanje koje dovodi do griže savesti za nepravедno i negativno postupanje ali i osećaj zadovoljstva za svako dobro i korisno činjenje.

¹⁵⁰¹⁵⁰ Videti: Čl. 81-85 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

¹⁵¹ Kunić, P.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banjaluka, 2010, str. 142. Takođe, videti: Denković, D.: *Dobra uprava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 493-497.

Moral je sistem vrednosnih sudova i postupaka u odnosu na vlastito činjenje ili ne činjenje u odnosu na drugoga. Moral se povezuje sa dobrim ili lošim ljudskim postupcima u društvu. Moralno biće i moralni čovek su večiti ideal koji “dežura” u svim društvima i svim epohama u istoriji ljudskog roda.¹⁵²

Za razliku od pravnih pravila ponašanja, za nemoralno ponašanje nema pravne sankcije. Sankcija je moralna osuda. Međutim, u skorije vreme, došlo je ipak do izvesnog pravnog otklona u ovakvom stavu. Propisivanjem etičkih kodeksa – kodeksa etičkog ponašanja koji su u svojoj prirodi naliki podzakonskim opštim pravnim aktima i koji sadrže određene, većinom pravne norme ponašanja za koje je predviđena pravna sankcija, opravdano možemo govoriti o pravnoj regulaciji moralnog prestupa.

Javni službenici obavljaju poslove javne uprave kao svoje osnovno zanimanje i kao takvi predstavljaju ključan i nezamenjiv subjekat javne uprave. Kroz svoj položaj i svakodnevne kontakte sa građanima oni su u fokusu pažnje i kritike bilo u pozitivnom ili u negativnom kontekstu. Njihovo zanimanje je svuda u svetu pa i na našim prostorima tradicionalno respektabilnog karaktera sa velikim brojem izazova i mogućnosti, posmatrano još od nekada, u srpskoj istoriji, veoma uticajnog činovničkog statusa. U međuvremenu država je prolazila kroz različite oblike društvenog i državnog uređenja ali u svakom od njih postojali su državni činovnici (službenici) kao imanentna kategorija svakog oblika vladavine od monarhije preko totalitarizma pa do demokratskog društva.

U širem smislu posmatrano javni službenici predstavljaju državu i neku njenu organizaciju. Svaki kontakt građanina pa i stranog državljanina sa javnim službenikom je kontakt sa državom koju on predstavlja tako da se javni službenik i njegovo ponašanje personifikuju sa državom i njenim ugledom. Prvenstveno iz ovih ali i iz nekih drugih razloga, postupak selekcije javnih službenika oduvek predstavlja izuzetno ozbiljan i zahtevan proces koji iziskuje pravičan i pravedan pristup uz preciznu pravno normiranu proceduru. Iako sama selekcija ne podrazumeva procenu moralne podobnosti i provere službenika, postoje načini na koji se ona može sagledati.¹⁵³ Moralna dimenzija službenika dolazi do izražaja u njegovom radu kroz vršenje javne službe.

¹⁵² Šijaković, I.: *Sociologija – uvod u razumevanje globalnog društva, treće dopunjeno izdanje*, Univerzitet u Banjoj Luci, Ekonomski fakultet, Banja Luka, 2008, str. 240.

¹⁵³ Primera radi, videti: Prijavni obrazac Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine u kojem kandidat potpisuje nekoliko izjava, među kojima se neke odnose i na njegove etičke karakteristike, kao što su: izjava da nije otpušten iz državne službe kao rezultat disciplinske mere na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netačnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta (član 22.g. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da se protiv kandidata ne vodi krivični postupak (član 22. h. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH), što se dokazuje uvjerenjem, te da nije kažnjavan ili

Službenička etika podrazumeva da pojedinci u organizacijama mogu donositi moralne ocene i biti objekti moralnih ocena. Postoje dva zajednička pogleda na upravu – da službenici trebaju slediti politike organizacije ili podneti ostavku i da službenici ne trebaju snositi moralnu odgovornost za greške njihovih organizacija čime se službenička etika čini nemogućom.¹⁵⁴

Službenička etika predstavlja skup društvenih pravila i vrednosti (posebnim kodeksom propisanih), koje javni službenik mora poštovati kao sopstvena merila za postupanje i ponašanje onda kada je u ulozi javnog službenika, odnosno u vršenju javne službe.¹⁵⁵

S obzirom da u radu uprave postoji određeno polje slobode odlučivanja, odnosno dispozitivnog, diskrecionog postupanja koje nije i ne može u svemu i do detalja da bude uređeno pravnim pravilima, to je nužno da, pored stručnosti i objektivnosti, postoji i etično (moralno) ponašanje javnog službenika.

Službenička etika ispoljava se u više vidova, odnosno pravila službeničke etike koja se tiču odnosa javnog službenika: a) prema građanima kao pojedincima, o čijim pravima i dužnostima i na zakonu zasnovanim interesima odlučuju, ili kojima pružaju javne usluge; b) prema samom upravnom organu ili upravnoj organizaciji, odnosno javnoj službi u kojoj vrši delatnost; c) prema društvu kao celini; d) prema samom radu, odnosno predmetu rada koji kao službenik redovno i trajno obavlja kao sopstvenu profesiju i e) prema drugim javnim službenicima.¹⁵⁶

Odnos službenika i građana sa stanovišta službeničke etike je najznačajniji te posebno percipiran. U tom odnosu moguće je izdiferencirati nekoliko principa službeničke etike i to: (1) javni službenici nisu posebna kategorija koja može upravljati građanima već se prema građanima moraju odnositi pažljivo i s uvažavanjem; (2) građani su korisnici usluga javnih službenika ali važi i obrnuto, tako da se odnosi između javnih službenika i građana moraju

su prema njemu prestale pravne posledice presude za krivično djelo nasilja u porodici, izrečene pravosnažnom sudskom presudom, u skladu sa Krivičnim zakonima (član 22. f. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da nije pod optužnicom Međunarodnoga tribunala za bivšu Jugoslaviju u Hagu i da nije odbio povinovati se naredbi da se pojavi pred Tribunalom) član IX 1. Ustava BiH (član 22. i. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da nije ostvario pravo na ličnu penziju po bilo kojem osnovu (član 22. e. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH); izjava da nije smijenjen sa neke državne funkcije odlukom Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (odnosi se samo za prijave na radna mjesta rukovodećih državnih službenika) i na kraju, izjava pod punom *moralnom*, materijalnom i krivičnom odgovornošću da su svi odgovori na pitanja navedena u prijavnim obrascu, kao i samoj izjavi, istiniti, potpuni i tačni što kandidat potvrđuje svojeručnim potpisom. Prijavni obrazac Agencije za državnu upravu Republike Srpske, sadrži i izjavu da se na kandidata ne odnose odredbe Zakona o državnim službenicima koje regulišu nespojivost i sukob interesa.

¹⁵⁴ Thompson, F. D.: *The Possibility of Administrative Ethics*, Princeton University, 1985, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3109930?uid=3737568&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=47698948962797>, 30.04. 2012. godine.

¹⁵⁵ Videti šire: Vlatković, M.: *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009, str. 106.

¹⁵⁶ Uporediti: Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 247.

zasnivati na ravnopravnosti i jednakosti,¹⁵⁷ (3) između javnih službenika i građana treba da postoje odnosi međusobne saradnje i pomaganja bez favorizovanja odnosno davanja prednosti bilo kome; (4) neophodno je permanentno informisanje šire javnosti i građana o radu javne uprave odnosno javne službe, tako da svaki građanin treba imati saznanja o pravnim propisima, svojim pravima i dužnostima, zatim metodama, sredstvima i ciljevima upravnih organa i organizacija kao i javnih službi.¹⁵⁸ Službenička etika u odnosu između javnih službenika i građana (stranaka) može se sagledati i vrednovati kroz: (1) postojanje korupcije (nepotizam, primanje i davanje mita, zloupotreba službenog položaja, protivpravno sticanje imovinske koristi i dr.); (2) međusobnu saradnju i pomoć između javnih službenika i građana i (3) odnos uvažavanja ravnopravnosti uprkos postojanju nejednakosti koja proističe iz autoritativnog delovanja službenika (tzv. „dozirana neravnopravnost“ između organa javne uprave i građana – N. V.).¹⁵⁹

Odnos službenika prema službi odnosno upravnoj organizaciji u kojoj radi sagledava se kroz najmanje dve dimenzije: jedna podrazmeva njegov odnos prema ciljevima, zadacima, načinu vršenja poslova organizacije i imovini organizacije, a druga odgovarajući kolegijalni odnos prema pripadnicima organizacije, odnosno drugim javnim službenicima tj. kolegama, koji takođe rade u tom organu, organizaciji odnosno službi. U tom pogledu, javni službenik treba da doživljava svoju radnu sredinu veoma blisko, da se stavi u svrhu realizacije njenih ciljeva te da sa najvećim mogućim zalaganjem i stepenom stručnosti izvršava dodeljene zadatke kako bi doprineo ukupnoj afirmaciji organizacije u kojoj radi. Javni službenik najpre štiti javni odnosno društveni interes, što i jeste cilj javne službe ali treba naglasiti da se u demokratski uređenoj upravi interes i ciljevi uprave poklapaju sa javnim interesima i ciljevima. Javni interes službenik štiti na način da ne ugrožava i ne onemogućava korišćenje i zaštitu interesa stranaka. U pogledu odnosa prema drugim javnim službenicima zaposlenim u istom organu tj. organizaciji odnosno javnoj službi, potrebno je razvijati međusobne profesionalne i kolegijalne relacije utemeljene na obostranom razumevanju, poštovanju i uvažavanju.

¹⁵⁷ Ovde treba istaći sporno pitanje ravnopravnosti i jednakosti stranaka u upravnom odnosu. Pravno posmatrano ovakva jednakost ne postoji. Osnovo obeležje upravno-pravnog odnosa u poređenju sa građanskopravnim odnosom je, da se upravno-pravni odnos zasniva na neravnopravnosti subjekata (učesnika odnosa) budući da preovladava jača volja organa državne uprave odnosno subjekta sa javnim ovlaštenjima u odnosu na drugu stranu upravno-pravnog odnosa. Tragom navedenog, možemo govoriti samo o ravnopravnosti strana u upravnom odnosu s etičkog aspekta. Šire pogledati: Kunić, P.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banjaluka, 2010, str. 79-86.

¹⁵⁸ Vigoda-Gadot, E.: *Managing Collaboration in Public Administration, The Promise of Alliance among Governance Citizens and Businesses*, Praeger, London, 2003, p. 85-117.

¹⁵⁹ Vranješ, N.: *Službenička etika (teorijski i pravno)*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Medić D.), br. 2/2012, Banja Luka, 2012, str. 215.

Odnos službenika prema društvu kao celini zasniva se na njegovoj lojalnosti kako prema državi čiji je državljanin tako i prema radnoj sredini u kojoj deluje. U tom smislu, javni službenik mora biti državljanin zemlje u kojoj vrši javnu službu. Gubitkom državljanstva javni službenik gubi i službenički status.

Kada je u pitanju odnos službenika prema radu on treba da bude takav, da javni službenik ulaže svu svoju stručnost, lične i profesionalne kapacitete kako bi na jedan efikasan, efektivan i ekonomičan način izvršio postavljene zadatke i ostvario planirane ciljeve kako lične tj. profesionalne tako i kolektivne zadatke i ciljeve organizacije. Takvo nešto je moguće samo u situaciji kada postoji primerno interesovanje službenika za predmet njegovog rada, želja da podigne stručni nivo rada, usavrši potrebene veštine za obavljanje rada, da ima osećaj da je rad slobodno izabrao i da zbog te slobode izbora ima i lični osećaj zadovoljstva. Sama organizacija odnosno služba u kojoj se rad obavlja može da preduzima niz stimulativnih mera u vidu nagrada, pohvala i priznanja ali i sankcije disciplinske i materijalne prirode kako bi unapredila odnos službenika prema radu. Nesumnjivo, sankcije treba izbegavati i primenjivati *ultima ratio*, nakon iscrpivanja drugih sredstava kao i temeljne analize njihovog učinka.

Javni službenik kao imalac javnih ovlašćenja, vršenjem poverenih zadataka i funkcija, ostvaruje javni interes. Prema tome, javni interes ili javno dobro u bliskoj je vezi sa administrativnim odlukama, jer im daje pravac i značenje. Kako ovaj odnos podrazumieva i moralnu dužnost ali i obavezu javnih službenika on uključuje i etiku. Etika je zato od krucijalnog značaja za celokupan domen aktivnosti u koje je uključen javni službenik.¹⁶⁰

Profesija javni službenik, javna služba i uprava su visokozahtevni, te ne treba zaboraviti da se preko ovih kategorija ostvaruje najveći broj ljudskih sloboda i prava. Navedeno iziskuje i postojanje adekvatnih etičkih standarda u radu. Potreba za etičkom odgovornošću državnih službenika i funkcionera ishod je transparentnosti modernog demokratskog društva. Danas je javnost manje snishodljiva prema funkcionerima i nosiocima javnih ovlašćenja te su povećana očekivanja za njihovim dobrim ponašanjem i postupanjem u skladu sa visokim etičkim standardima.¹⁶¹

Koliki je značaj službeničke etike danas govori i činjenica da sve više zemalja usvaja jedinstvena pravila etička ponašanja javnih službenika – etičke kodekse koji se apliciraju na sve javne službenike ili ih svaka organizacija usvaja sama za sebe, tako da službenička etika u javnoj službi u zemljama demokratske orijentacije predstavlja pravom uređenu kategoriju pri

¹⁶⁰ Jung, S. J.: *Public Administration: Design and Problem Solving*, California, 1986, p. 275.

¹⁶¹ Milenković, D.: *Javna uprava (skripta)*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 239.

čemu normiranost obuhvata najviše pravne akte počevši od Ustava preko zakona pa do podzakonskih akata. O značaju etičke dimenzije javnog službenika govori i veoma važan institut ocene rada. Ocena rada javnog službenika s aspekta službeničke etike sadrži dve opcije i to: etički ili moralno prihvatljiv rad i neetički ili moralno neprihvatljiv rad. Međutim, danas se kršenje etičkih principa u vršenju javne službe iskazuje i primenom pravnih sankcija za konkretno neetičko ponašanje. Egzaktan primer navedenog nalazimo u članovima Zakona o državnim službenicima koji se odnose na njihovu disciplinsku odgovornost, a koji predviđaju pravnu sankciju za narušavanje načela savesnosti, nepoštovanje etičkog kodeksa, nesavestan rad u službi i dr.

IV. TRANZICIJA I REFORMA

1. POJAM TRANZICIJE

Etimološki, reč tranzicija potiče od latinske reči *transire*, što u imenici označava prelaz odnosno prelazak i u glagolu prelaziti odnosno preći. Najprostije rečeno, tranzicija predstavlja vremenski prelaz iz nedemokratskih u demokratske oblike vladavine. Ovakva njena determinacija ukazuje na trajanje odnosno protok vremena. Pored toga, što tranziciju možemo posmatrati kao vremenski odvijanu aktivnost, ona predstavlja i termin, tj. kategoriju, koja prvenstveno ima političku konotaciju, pa zatim društveno-ekonomsku, sociološku pa i pravnu dimenziju.

Sama tranzicija obično prolazi kroz nekoliko faza. Pri tome, većina autora je stala na stanovište, da tranzicija obuhvata fazu liberalizacije, fazu demokratizacije i fazu konsolidacije.¹⁶² U fazi liberalizacije daje se prilika oportunistima da iznesu stavove o potrebi demokratskih promena i smeni autoritativnih režima. Pri tome, donose se zakoni i stvara se pravna podloga za demokratsko izjašnjavanje građana, uvodi se višestranačje, politička kampanja, demokratski izbori, protežira se aktivno i pasivno biračko pravo i sl. Druga faza, faza demokratizacije podrazumeva provođenje demokratske kampanje i demokratskih izbora te definitivno razilaženje sa jednopartijskom ideologijom i sistemom. Najzad, u trećoj fazi dolazi do konsolidacije odnosno prihvatanja novouspostavljenog demokratskog sistema vlasti i odlučivanja od strane svih učesnika u tranziciji.

Pojam tranzicije vezuje se za ekonomiju i podrazumeva prelazak sa društveni organizovane planske na slobodnu (tržišnu) privredu pri čemu se i vlasništvo (svojina) transformiše krećući se od države ka privatnom titularu. Pri tome, država više ne određuje količine i vrste proizvoda, njihovu prodaju i kupovinu već se navedeno reguliše zakonima tržišta koje funkcioniše na principu ponude i potražnje.

Danas je veoma mali broj zemalja koje odolevaju procesu ekonomske tranzicije. Među njima se još uvek pominju Kuba i Severna Koreja. Čak i one zemlje koje predstavljaju nesalomovi bedem komunizma, poput Kine i Vijetnama, tržišno su orijentisale svoje ekonomije. Dakle, iako retke, postoje zemlje koje se nalaze u ekonomskoj ali ne i političkoj tranziciji.

¹⁶² Šire videti: Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, str. 8.

Kako ekonomsku tranziciju prati, za naša istraživanja, posebno važna politička tranzicija, u nastavku rada njome ćemo se opširnije pozabaviti.

U političkom smislu, period između jednoga autoritativnog i jednog demokratskog režima naziva se tranzicijski period. Svaki model tranzicije podrazumeva pregovarački proces. Tranzicija ka demokratiji je tranzicija u način rešavanja sukoba i primeri izvučeni iz centralne i istočne Evrope su indikatori tranzicijskih procesa u drugim sredinama.¹⁶³ Politička i ekonomska tranzicija su u značajnoj korelaciji, na način da politička ishoduje ekonomsku, mada važi i obrnuto. Nažalost, postoje i takve zemlje u kojima je politička tranzicija dovela do ratova i ekonomskog sunovrata.¹⁶⁴

Iako u tranziciji dominiraju ekonomski reformski elementi koji obuhvataju makroekonomsku stabilizaciju i kontrolu, reformu tržišta i cena, restrukturiranje i privatizaciju, neizostavno je i redefinisavanje uloge države kroz pravnu i institucionalnu reformu.¹⁶⁵

Obim tranzicionih procesa se razlikuje od zemlje do zemlje ali je ipak moguće izdiferencirati neke zajedničke karakteristike ovog procesa. Tako, ove karakteristike, *inter alia*, obuhvataju: a) tranziciju iz jednopartijskog sistema (sa jedinom komunističkom partijom) u višepartalamentarni sistem sa odgovornom vlasti; b) napuštanje „demokratskog centralizma“ kao osnovnog principa organizacije u korist decentralizacije i dekoncentracije odlučivanja; c) odvajanje političkog od ekonomskog sistema i d) sprovođenje ekonomskih reformi s fokusom na privatizaciju i denacionalizaciju.¹⁶⁶

U sklopu navedenih promena i sama uprava odnosno administracija je nužno prolazila i prolazi proces tranzicije. Postoji nekoliko razloga zbog kojih je valjalo transformisati upravu. Najpre, izvršna vlast na čijem terenu se uprava nalazi bila je predmet tranzicije, a *ipso facto* i sama uprava. Drugo, administracija je u organizacionom ali i funkcionalnom pogledu subjekat odnosno nosioc svih tranzicionih procesa u raznim oblastima (bezbednost, finansije, porezi, carine, javne nabavke, ekologija, građanska stanja i sl.), pa je njena tranzicija uslov svih drugih mnogobrojnih tranzicionih poslova. Treće, upravu je bilo nužno približiti

¹⁶³ Welsh, H. A.: *Political Transition Process in Central and Eastern Europe*, Comparative Politics, (Editors: Erickson K. P. & Markovitz I. L.), Vol. 26, No. 4, Ph. D. Program in Political Science of the City University of New York, 1994, p. 391.

¹⁶⁴ Videti: Roitman A., Khandelwal P.: *The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring*, IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department, 2013.

¹⁶⁵ Fisher S., Gelb, A.: *The Process of Socialist Economic Transformation*, Journal of Economic Perspectives, (Ed. Moretti E.), Volume 5, No. 4, Fall 1991, p. 102. Slično videti i kod: Ahrens, J.: *Governance in the process of economic transformation*, Private University of Applied Sciences Goettingen, draft version, April 2006.

¹⁶⁶ Joachim J.H., (edit.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Blackwell Publisher, Oxford, 1993, prema: Lilić, S.: *Challenges of Government Restructuring: Turbulence in Administrative Transition (From Administration as an Instrument of Government to Administration as Public Service)*, Facta Universitatis (ed. Petrović M.), Series: Law and Politics, Vol. 1, No 2, Niš, 1998, p. 186.

građanima i njihovim svakodnevnim potrebama kroz razvoj javnih službi, što nije bio slučaj sa „podruštvenom“ javnom upravom komunističkog tipa. Najzad, mnogobrojni politički, ekonomski i vojni integracijski procesi nalagali su hitnu tranziciju javne uprave.¹⁶⁷

Ceneći navedeno, možemo zaključiti, da tranzicija i reforma javne uprave predstavljaju imperativ ukupnih tranzicionih procesa te poseban značaj ova reforma ima u stvaranju ambijenta za ekonomski i privredni razvoj. U tom smislu, uspeh privredne tranzicije uveliko zavisi od uspešnosti reforme javnog sektora.¹⁶⁸

2. POJAM I OBLASTI REFORME

Etimološko značenje reči reforma smo već rastumačili u pojmovnom određenju predmeta ovog istraživanja konstatujući da sama reč potiče od latinske reči *reformare*, što znači preinačenje, preinaka, preobražaj ili prosto neka promena.

Ovaj termin je u bliskoj vezi sa, takođe u radu preovlađujućim terminom tranzicija, s tim što termin tranzicija znači prelaz iz jednog sistema (poretka) u drugi, dakle jedno šire značenje. U tom smislu, određeni sistem, oblast ili pojava mogu prolaziti kroz tranziciju i reformu istovremeno, dok tranzicija nije nužan preduslov reforme. Reforma može egzistirati i bez tranzicije. Tako, neki tradicionalni demokratski sistemi nisu prolazili kroz tranziciju ali su njihovi subjekti prolazili ili prolaze kroz nekoliko reformi. S druge strane, tranzicija nužno podrazumeva reformu.

U zemljama postsocijalističke tranzicije reforme su sastavni deo njihove stvarnosti u svim oblastima društvenog delovanja. U njima reforme predstavljaju imperativ integracijskih procesa i omogućavaju da se nacionalni subjekti pripreme za neke nadnacionalne tj. supranacionalne tvorevine.

Suštinski reformski procesi po pojedinim sektorima nastupaju paralelno sa tranzicijom ili odmah potom po njenom završetku. U pojedinim fazama promena ne možemo čak ni razlikovati procese tranzicije od procesa reforme, odnosno proces tranzicije i reformski procesi se poklapaju na način da se ne može pouzdano utvrditi šta je pre nastalo. Pri tome početnu

¹⁶⁷ Šire videti: *Public Administration Reform*, <https://webgate.ec.europa.eu/multisite/etc/en/content/public-administration-reform>, 23.11. 2014. godine.

¹⁶⁸ Šire videti: Veselinović, P.: *Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije*, Ekonomski horizonti, (ur. Petrović P. S.), Vol.16, Sveska 12, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2014, str. 142.

fazu tranzicije i okosnicu svih reformskih procesa čini prelazak planske na tržišnu privredu.¹⁶⁹ U najširem smislu posmatrano reforma je u organizacionom pogledu obuhvatila sledeće oblasti društvenih odnosa:

A) POLITIČKI SISTEM

- Ustavne promene, podela vlasti, uvođenje višestranačkog sistema; demokratsko izborna zakonodavstvo i demokratski izbori; raspodela mandata; sertifikacija izabranih lica; konstituisanje demokratske vlasti i dr.;
- Politički dijalog i tolerancija uz odsustvo govora mržnje; sloboda i nezavisnost medija; politička transparentnost; javne politike i dr.

B) EKONOMSKI (PRIVREDNI) SISTEM

- Tržišna privreda; privatno vlasništvo; slobodan protok ljudi, kapitala, roba i usluga; decentralizovano donošenje odluka, valutna politika; reforma bankarskog sistema; finansijsko planiranje i dr.

C) PRAVOSUĐE

- Depolitizacija pravosuđa; nezavisnost tužilaštva; samostalnost i nezavisnost sudova; posebno nezavisno telo za izbor nosilaca pravosudne vlasti; reforma krivičnog i građanskog zakonodavstva i dr.

D) SISTEM BEZBEDNOSTI

- Civilna komanda i kontrola nad oružanim snagama, policijom i obaveštajno-bezbednosnim službama; depolitizacija službi bezbednosti; demilitarizacija policije; približavanje policije građanima; razvijanje i jačanje koncepta rada policije u zajednici; otvorenost i transparentnost rada subjekata sistema bezbednosti i dr.

¹⁶⁹ Šire videti: Rovelli, R., Zaiceva, A.: *Did support for economic and political reforms increase during the post-communist transition, and if so, why?* Economics of Tranzition, (Ed. Aghion P.), Volume 21(2) 2013, Blackwell Publishing, Oxford, 2013, p. 193-240.

E) JAVNA UPRAVA

- Reforma i demokratizacija u sva tri segmenta: držanoj upravi, javnim službama i lokalnoj samoupravi (biće posebno obrazloženo u nastavku rada).

F) SISTEM ZDRAVSTVENE I SOCIJALANE ZAŠTITE I PENZIJSKO-INVALIDSKI SISTEM

- Uvođenje modela porodične medicine; transformacija zdravstvenih ustanova u javne ustanove; uvođenje koncepta javnih ustanova–centara za socijalni rad; fondovsko finansiranje zdravstvenih i medicinskih ustanova i dr.

G) OBRAZOVANJE NAUKA I KULTURA

- Uvođenje integrisanih univerziteta; primena bolonjske deklaracije; razmena studenata i naučno-nastavnog osoblja i dr.

H) RAD I RADNI ODNOSI

- Uvođenje ugovornog radnog odnosa, uvođenje instituta povremenih i privremenih poslova, dopunskog rada, poseban režim radnih odnosa za određene kategorije lica; kolektivni ugovori i pregovaranje i dr.

3. REFORMA JAVNE UPRAVE

Javna uprava u današnjem vremenu je predmet najvećih izazova koji su joj nametnuti od društvenih, ekonomskih i političkih faktora.¹⁷⁰ U tom smislu, teško je reći koji segment reforme u organizacionom i funkcionalnom pogledu ima prioritet. Prema ekonomistima, reforma javne uprave je imperativ uspešnog završetka tranzicije i stvaranje adekvatnog ambijenta za uspešan privredni razvoj.¹⁷¹ Prisutna je i povratna sprega u kojoj privredni sektor neprekidno insistira na javnoj upravi koja bi pratila privredu i ekonomiju servisirajući njene administrativne potrebe sa što manjim brojem ljudi i sredstava u što kraćem vremenu. Prema

¹⁷⁰ Šire: Lozina, D., Klarić, M.: *Javna uprava suvremene države u promijenjenim okolnostima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (Ur. Bačić A.), br. 1/2012, Split, 2012, str. 23.

¹⁷¹ Uporediti: Veselinović, P.: *Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije*, Ekonomski horizonti (Ur. Petrović P. S.), Volumen 16, Sveska 2, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 2014, str. 141.

Razvojnem programu Ujedinjenih nacija (UNDP), reforma javne uprave je sveobuhvatna i obično obuhvata promene u oblastima organizacione strukture, decentralizaciju, personalni menadžment, javne finansije, upravljanje zasnovano na rezultatima, regulatorne reforme i td. Ona se, takođe može odnositi i na ciljane reforme kao što su Zakon o državnoj službi i drugi. Samo reformisana javna uprava koju će odlikovati efikasnost, odgovornost, transparentnost, pouzdanost može biti od značaja za funkcionisanje određene nacije i dovesti do ostvarivanja milenijumskih razvojnih ciljeva koji su sadržani u deklaraciji UN-a.¹⁷²

S druge strane, pravnici ističu potrebu potpune pravne regulacije i organa javne uprave i njihove delatnosti u skladu sa najboljim evropskim praksama, na šta presudan uticaj imaju evropski integracioni procesi. Građani imaju, takođe svoje zahteve, posebno u pogledu javnih službi. U takvom konglomeratu potreba teško je odrediti šta reforma javne uprave treba obuhvatiti i koje ciljeve treba postići, a da bi udovoljila zahtevima različitih subjekata.

Reforma javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije je jedan od prvih reformskih zahteva i zahvata koji je preduzet u većini zemalja neposredno posle uvođenja partijskog pluralizma i provedenih demokratskih izbora. Iako ne predstavlja poseban predmet (poglavlje) pregovaračkog procesa pristupanju Evropskoj uniji, reforma javne uprave u većini zemalja kandidata provodi se prema preporukama Evropske komisije i čini se, posebno intenzivira neposredno pre ili u sklopu pristupnih pregovora. Inače, prethodno, sam proces evropskih integracija uticao je na konvergenciju nacionalnih upravnih sistema zemalja članica Evropske unije iako Evropska unija „ne podstiče administrativnu konvergenciju na način kako to čini u oblastima privatnog prava“.¹⁷³

Ne postoje jasne i usaglašene konture za uporednu analizu javnih uprava. Najveći broj autora tokom analize ističe sledeće elemente konkretne javne uprave: (1) veličinu i troškove javne uprave; (2) kvalitet javne uprave; (3) efikasnost i produktivnost javne uprave i (4) poverenje u javnu upravu.¹⁷⁴ Za navedene elemente razrađuju se konkretni indikatori koji omogućavaju njihovo sagledavanje što nije nimalo jednostavno budući da se nastoje izmeriti dosta apstraktne kategorije.

¹⁷² *Public Administration Reform, Practice Note*, UNDP, 2003, p. 2-3. Takođe videti: Abou Zaid, S.: *Public Administration Reform: Policy Critique*, American University in Cairo, dostupno na: http://www.academia.edu/3613907/UNDPs_Note_on_Public_Administration_Reform_Policy_and_Approach_Critique, 01.05. 2015. godine.

¹⁷³ Kavran, D., Vukašinović, Z.: *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, NBP – Časopis Policijske akademije iz Beograda (Ur. Đorđević Đ.), br. 2-3/04, Policijska akademija, Beograd, 2004, str. 9-11.

¹⁷⁴ Boyle, R.: *Good governance: Modernising public administration, Public Sector trends, Can we compare European public administrations*, Good Governance through Participative Democracy and Client Oriented Public Administration, ReSPA 6th Annual Conference Proceedings, (Ed. Mayerhoff Nielsen M.), ReSPA, Danilovgrad, 2012, p. 8.

Uz konstataciju da je reforma javne uprave obuhvatila i obuhvata širok dijapazon aktivnosti u nastavku rada sagledavaćemo njen organizacioni, funkcionalni i pesonalni aspekt.

3.1. Organizacioni aspekt reforme javne uprave

Organizacija javne uprave označava subjekte (organe i organizacije) koje obavljaju poslove uprave. U većini zemalja ti subjekti su formirani od strane zakonodavne vlasti i pravno pozicionirani ustavom i zakonom. Stoga, organizacioni aspekt reforme javne uprave polazi od njenog pravnog (ustavnog i zakonskog) položaja. Uključivanje zakonodavnog tela u reformu javne uprave je neizbežno što svakako implicira postojanje političke volje i konsenzusa za samo provođenje reforme.

Kod organizacionog aspekta reforme javne uprave nameću se pitanja broja i vrste organa koji će vršiti poslove uprave, načina njihovog formiranja, delokruga poslova i nadležnosti pri čemu je teško izdiferencirati organizacioni i funkcionalni položaj subjekata javne uprave. Stoga, organizacioni aspekt reforme javne uprave mora predstavljati sklad političke volje, reformskih ciljeva, integracionih zahteva, decentralizacije, potreba građana, državnog uređenja, ekonomskih kapaciteta zemlje i neretko postojećih (zatečnih) upravnih kapaciteta, pri čemu je neophodan naučni metodološki pristup naučnih disciplina koje se bave upravom, prvenstveno nauke o organizaciji javne uprave. Sve navedene faktore je veoma teško harmonizovati, pogotovo imajući u vidu činjenicu da favorizovanje ili zapostavljanje bilo kog od njih dovodi do oktorisanog koncepta organizacije javne uprave čije mane nije potrebno posebno objašnjavati.

Organizacionu reformu javne uprave u smislu racionalizacije, u složenim državama (federacijama kao jedinim oblikom složenih država današnjice) moguće je ostvariti na nekoliko načina, među kojima se mogu izdvojiti: kombinovani princip formiranja organa javne uprave, pri čemu bi se organi javne uprave konstituisali primjenom kombinacije realnog i teritorijalnog principa; formiranjem zajedničkih organa uprave; koncentracijom poslova javne uprave i profesionalizacijom javnih službenika.

Kombinacija realnog i teritorijalnog principa formiranja organa javne uprave se provodi na način, da se deo organa formira po realnom, a deo po teritorijalnom principu, s naglaskom da se realni princip inkorporira unutar teritorijalno uspostavljenih organa. Pri tome, funkcionalni princip kao oblik ralnog principa treba primenjivati kod formiranja unutrašnjih organizacionih jedinica organa javne uprave. Formiranju unutrašnjih organizacionih jedinica valja pristupiti sa posebnom pažnjom u pogledu njihovog broja i

vrste. U tom slučaju kao determinirajući parametri javljaju se vrsta i obim poslova, srodnost i funkcionalna povezanost poslova, kadrovski potencijali neophodni za obavljanje delatnosti, mogućnost rukovođenja unutrašnjom organizacionom jedinicom i dr.¹⁷⁵

Formiranje zajedničkih organa javne uprave kao oblik njene racionalizacije podrazumeva zajedničke organizacione oblike koji objedinjuju više upravnih jedinica na administrativnom i teritorijalnom principu čime se pojednostavljuje ukupna organizaciona struktura javne uprave te postiže njena efikasnost i ekonomičnost. Zajednički organi javne uprave se formiraju prema srodnosti i vrsti poslova, a može se kombinovati i državni i lokalni nivo upravne strukture.¹⁷⁶

Koncentracija poslova javne uprave je takođe, jedan od načina njene racionalizacije i podrazumeva da se što veći broj srodnih upravnih aktivnosti obavi u okviru jednog organa. Usko je povezana sa formiranjem zajedničkih organa uprave, s tim da se razlika javlja u subjektivitetu. Naime, kod formiranja zajedničkih organa uprave dolazi do situacije da jedan organ obavlja poslove za ime i račun više drugih organa (npr. služba za zajedničke poslove pri vladi koja obavlja administrativne, finansijske, tehničke i stručne poslove za sva ministarstva umesto da svako ministarstvo i druge vladine uprave i ustanove imaju strukturirane posebne organe za tu vrstu poslova), dok kod koncentracije poslova jedan organ javne uprave obavlja veći deo poslova za koje bi zapravo trebalo formirati veći broj različitih organa (npr. umesto postojanja Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva uprave i lokalne samouprave, formira se Ministarstvo za unutrašnje poslove i javnu upravu koje u tom slučaju obuhvata najmanje četiri resora: unutrašnje poslove, državnu upravu, javne službe i lokalnu samoupravu).

Jedno od značajnijih reformskih ishodišta predstavlja i stvaranje novih organizacionih oblika kao što su agencije koje uz zavode i direkcije postaju najprisutniji oblici upravnih organizacija u reformisanim sistemima javne uprave.

Najzad, profesionalizacija javnih službenika je čini se uslov za sve prethodno navedene oblike re(organizacije) javne uprave. Gotovo nijedan projektovani organizacioni oblik ne može biti ostvaren bez stručno i specijalistički osposobljenih javnih službenika. O navedenom će biti više reči kod sagledavanja personalnog aspekta reforme javne uprave.

¹⁷⁵ Šire: Stjepanović, N., Lilić, S.: *Upravno pravo, opšti deo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991, str. 93-102; Popović, S.: *Upravno pravo, opšti deo, izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Savremena administracija, Beograd, 1989, str. 113-125.

¹⁷⁶ Za potrebe ovog rada, pod „zajedničkim organom“ podrazumeva se organ obrazovan za jedinstveno obavljanje poslova iz više srodnih oblasti.

3.2. Funkcionalni aspekt reforme javne uprave

Za potrebe sagledavanja ovog segmenta reforme javne uprave funkcionalno određenje javne uprave tretiraćemo s aspekta vrste poslova (delatnosti odnosno aktivnosti) koje uprava obavlja. U tom smislu oslonićemo se na pozitivnopravno određenje javne uprave uređeno Ustavom i propisano zakonima.

U predreformskom periodu uprava se uglavnom svodila na izdavanje upravnih akata i vršenje materijalnih radnji prinude i ograničenja. Napretkom države i društva dolazi do sve većeg intervencionizma države u razne sfere društvenog života pri čemu posebnu ekspanziju beleže javne službe. Nesumnjivo, uprava u takvim uslovima ne može se više svesti na prinudu i ograničenje odnosno vršenje vlasti, jer preostaje velika grupa poslova odnosno upravnih delatnosti za koje nije nužna prinuda. Upravo iz ovih i još drugih razloga prvi reformski zahtevi bili su transformacija uprave iz pozicije zaštitnika političkog sistema u zaštitnika prava građana i odgovorno vršenje javnih službi. Nastupanje uprave ne zasniva se više na državnoj sili i vlasti već uprava postaje organizator i koordinator niza poslova kojima se ostvaruju egzistencijalni i razvojni ciljevi društva.¹⁷⁷ Pored navedenog, dolazi do kvantitativnog povećavanja poslova uprave i njenog aktivnog učešća u definisanju politike razvoja.

Funkcionalni aspekt reforme javne uprave u najvećem broju slučajeva obuhvata njeno novo zakonsko pozicioniranje sa proširenjem nadležnosti i jasnom enumeracijom aktivnosti. U tom smislu, posebno težište se daje na normativnoj delatnosti uprave na način da se ona ne samo zakonski pozicionira, već se stvara povoljan prostor za jačanje upravnih kapaciteta koji će složen proces nomotehničke i stručne pripreme zakonske i podzakonske regulative dovesti do najvišljeg nivoa.¹⁷⁸ U cilju pripreme kvalitetnih propisa koriste se različite metode, pri čemu se posebna pažnja posvećuje učešću zainteresovanih grupa u donošenju propisa.

Uprava u reformskim zahvatima, između ostalog, dobija i nadležnost nad staranjem o javnim službama te vođenje prekršajnog postupka. Prekršajni postupak najvećim delom realizuju organi uprave (policijski, carinski, inspekcijski i drugi organi), dok sudski organi nastupaju pretežno u manjem broju slučajeva.

¹⁷⁷ Lilić, S., Kunić, P., Dimitrijević, P., Marković, M.: *Upravno pravo, univerzitetski udžbenik*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 252.

¹⁷⁸ Šire videti: Kunić, P.: *Ciljevi i pravci reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj*, Moderna uprava (ur. Karajica V.), časopis za upravno – pravnu teoriju i praksu, br. 1/2008, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2008, str. 18.

Ono što predstavlja poseban reformski zahvat jeste noveliranje upravnog postupka kroz uvođenje i potenciranje materijalnih i procesnih načela upravnog postupka i to posebno onih kojima se štite ljudska prava kroz prava stranaka (fizičkih pravnih lica) učesnika upravnog postupka. Pri tome, posebno se insistira na načelu zakonitosti, načelu saslušanja stranke, načelu transparentnosti, načelu prava na žalbu kroz devoluciju postupka i nekim drugim načelima koji su zapravo deo evropskih upravnih principa odnosno evropskog upravnog prava. Pri tome, načela efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti rada uprave dobijaju posebnu težinu.

Takođe, reforma uprave mora da ishodi i kvalitetan i moderan upravni spor u kojem će upravnosudska zaštita prava stranaka biti zagarantovana kroz moderna i jasna načela upravnog spora, egzaktni i skraćeni rokovi postupanja, ograničen institut „ćutanja uprave“, široke procesne institute za artikulaciju građanskih interesa i dr.

Najzad, reforma uprave treba da doprinese i uspostavljanju koncepta elektronske uprave koja će obuhvatiti što više elektronskih servisa koji će biti na usluzi građanima te posebno privrednim subjektima.

3.3. Personalni aspekt reforme javne uprave

Personalni ili kadrovski aspekt reforme javne uprave, po mnogima, predstavlja najznačajniji deo u celokupnom reformskom procesu. Naime, ni jedna organizacija ni pravna podloga za njeno funkcionisanje, ne mogu, ne samo dati rezultate, već ni biti primenjene bez adekvatnog ljudskog potencijala u vidu javnih službenika.

Javnu upravu tranzicijskih zemalja pratili su problemi koji su se ogledali u: političkom pritisku na zaposlene; birokratija je u celini imala veoma malo odgovornosti prema narodu i strankama; javnoj upravi su nedostajale veštine i informacije da učestvuje u kreiranju politike u novom svetu tržišne demokratije; zbog uspostavljene državne kontrole u svim organizacijama, nedostajao je etos (bitna odlika) javne službe kako se razlika između „državne službe“ i drugih vladinih zaposlenika (uključujući i preduzeća) suštinski izgubila.¹⁷⁹ U tom smislu, potrebno je bilo preduzeti sledeće korake: zameniti deo zaposlenih u javnoj upravi sa novim zaposlenima koji imaju drugačije veštine i sklonosti; pružiti preostalim i novodolazećim zaposlenima podršku za odnos prema službi koji je poželjan za dati trenutak u

¹⁷⁹ Beblavý, M.: *Management of Civil Service Reform in Central Europe, in Mastering Decentralization and Public Administration Public Reforms in Central and Eastern Europe*, (Ed. Pétri G.), Open Society Institute, Budapest, 2002, p. 57.

razvoju društva i pružiti zaposlenima znanje i veštine koji su im neophodni da odgovore na te poticaje na željeni način.¹⁸⁰

Personalni segment reforme javne uprave je nesumnjivo najveći izazov ukupnog reformskog procesa. Više je razloga za ovakvu konstataciju. Prvo, kadrovi su istovremeno i nosioci reformi odnosno njihovi izvršioc, a pri tome su i objekat odnosno predmet same reforme. Otuda proizilazi da sami sebe transformišu i reformišu pri čemu pojava entropije logično dolazi do izražaja. Drugo, pokrenuti i uspostaviti potpuno novi službenički sistem posle gotovo pet decenijskog monolitnog procesa selekcije i načina rada predstavlja i više od izazova. Najzad, reformisati službenički sistem podrazumeva niz najkompleksnijih rešenja koja se kreću od potpuno novog procesa selekcije kadrova, njihovog usavršavanja, napredovanja, sistema odgovornosti do posebnog radnopravnog režima i menadžmenta ljudskih resursa.

S teorijske perspektive, upravljanje javnim službenicima i institucijama u javnom sektoru više se ne posmatraju kao mehanički dodaci mašinerije upravljanja, nego kao moćne upravljačke institucije same za sebe, koje su prerasle iz neutralnih birokratija u aktivne učesnike u političkim procesima i ciljevima političke reforme.¹⁸¹ Centralizovane, pravilima ograničene strukture, obično povezane sa tradicionalnim službeničkim sistemima, transformisane su u decentralizovane fleksibilne sisteme. Međutim, ovakav reformski proces je sa sobom doneo i smanjivanje službeničkog aparata u reformama obuhvaćenim sistemima, smanjivanje budžeta javne uprave čemu je prethodila organizaciona reforma koja je opet težišno značila ukidanje određenih upravnih organizacija. Nažalost, u zemljama postsocijalističke tranzicije prva asocijacija na reformu je smanjenje broja zaposlenih, ukidanje organizacionih celina i dodatna nezaposlenost. Slična situacija je bila i u oblasti javne uprave. Veoma često je raskidanje sa starim sistemom značilo i njegovu potpunu dislociju umjesto opravdane reorganizacije. U takvim slučajevima mnogi kadrovi sa dugogodišnjim radnim iskustvima u sektoru javne uprave otpušteni su i sve dobre prakse i pozitivne tekovine prethodnog sistema nestale su.

Personalni aspekt reforme javne uprave obuhvatio je i službenike jedinica lokalne samouprave koji su u najvećem broju slučajeva svrstani u zaseban pravni režim ali opet sa izvesnim manjim ili većim razlikama u odnosu na državne službenike.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 57.

¹⁸¹ Ingraham, P. W.: *Human Resource Management in: The SAGE Handbook of Public Administration*, (Editors: Pierre J. and Peters G), SAGE, London, 2003, p. 49.

4. SPECIFIČNOSTI JAVNE UPRAVE U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

Tranzicijske zemlje prolaze intenzivan put reformi u gotovo svim oblastima ekonomskog, političkog, društvenog, bezbednosnog, administrativnog pa i kulturnog delovanja. Ono što reforme čini posebno specifičnim u ovim zemljama, a što svakako utiče i na reformu njihovih javnih uprava jesu neke činjenice koje slede. Naime, u ovim zemljama vladao je dugogodišnji jednopartijski sistem radikalnog ideološkog tipa koji nije davao nikakav prostor za koegzistenciju bilo kakvim drugačijim pogledima na politiku, privredu i društveni život, uopšte. Takođe, u velikom broju balkanskih zemalja postsocijalističke tranzicije došlo je do eskalacije nacionalizma čime je onemogućena pluralizacija i demokratizacija modela samoupravnog socijalizma.¹⁸² Upravo iz ovih razloga, pojavom demokratije i slobodnog tržišta kao centralnih civilizacijskih institucija, zemlje real socijalizma ušle su u krizu.

Reformu javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije obeležavaju temeljitost, sveobuhvatnost, sistematičnost ali i nešto naglašen uticaj političkog faktora.

Političke elite su formalni inicijatori i generatori svih reformi pa tako i reforme javne uprave. Neretko, zahtev za modernizaciju javne uprave potiče i od građana i struktura civilnog društva te privatnog privrednog sektora koji traži efikasnu, efektivnu, transparentnu i ekonomičnu upravu. Ono što posebno generiše reformu javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije jeste uticaj globalizacije i evropskih odnosno evroatlanskih integracija. Iako svi pomenuti subjekti kao uzroke reforme navode ekonomske, tehnološke ili administrativnotehničke razloge, ipak, mnogi teoretičari u prvi plan stavljaju faktore političkog karaktera.

U Centralnoj i Istočnoj Evropi, tranzicija na nove političke, ekonomske i društvene stvarnosti u devedestim godinama bila je neujednačena i okarakterisana napretcima i nazadovanjima u gotovo svim zemljama. Političke i ekonomske transformacije dovode u pitanje kapacitete vlada i administrativnih struktura za upravljanje reformskim procesima i da reaguju na stalne promene okruženja.¹⁸³

Uprkos određenim sličnostima svojstvenim većini reformskih procesa, moguće je izdvojiti najmanje dva različita kretanja u reformi javne uprave u industrijski razvijenim

¹⁸² Šire videti: Vojnić, D.: *Reforma i tranzicija, kritički osvrt na događanja u prijelomnim vremenskim razdobljima*, Ekonomski pregled, (Ur. Teodorović I.), br. 57/2006, Zagreb, 2006, str. 393.

¹⁸³ Pollitt, C., Bouckaert, G.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 46, navedeno prema: Kotchegura, A.: *Civil Service Reform in Post-communist Countries: The Case of the Russian Federation and Czech Republic*, Leiden University Press, Leiden, 2008, p. 12.

zemljama u poslednje dve decenije. Pozivajući se na frazeologiju i obrazloženje koje daju Pollitt i Bouckaert, navedeni procesi upućuju na Novi javni menadžment (*New Public Management*) i Novu veberovsku državu (*New Weberian State*) kao velike reformske trendove. Prema ovim autorima, zagovornici modela Nove veberovske države daju prioritet modernizaciji Veberove tradicije dok pobornici modela Novog javnog menadžmenta odbacuju tradicionalni model i promovišu pristup koji je široko primenjen u privatnom sektoru.¹⁸⁴

Da bi uporedili ova dva koncepta, kratko ćemo se osvrnuti na njihove osnovne postulate, s tim što prethodno moramo opisati suštinu Veberovog koncepta javne uprave.

4.1. Veberova koncepcija javne uprave

Karl Emil Maximilian Weber (uobičajeno Max Weber), bio je njemački sociolog i pravnik, profesor na Berlinskom univerzitetu. Veber je izučavao tradicionalne organizacije i njihove organizacione strukture kao što su država, crkva, vojska i dr., ali je izučavao i one organizacione strukture koje je sa sobom doneo kapitalizam, kao što su političke partije, složene ekonomske organizacije i asocijacije i dr. U poimanju organizacije, smatrao je da se ona treba zasnivati na čvrstoj hijerarhijskoj strukturi i autoritetu nužnom za upravljanje istom.¹⁸⁵ Njegovo shvatanje birokratske države zasnivalo se na sledećim obeležjima: (1) treba izričito razdvojiti politiku i administraciju, a time i uloge izabranih političkih lidera i imenovanih državnih zvaničnika; (2) administracija treba biti kontinuirana i predvidiva te da deluje na osnovu pisanih, jasnih i nedvosmislenih pravila; (3) državne službenike treba zapošljavajati na osnovu kvalifikacija i oni moraju biti obučeni profesionalci; (4) organizacija treba da odlikava funkcionalnu raspodelu posla i hijerarhijski raspored zadataka i ljudstva; (5) sredstva pripadaju organizaciji, ne pojedincima koji rade u organizaciji i (6) glavna motivacija pripadnika organizacije treba da bude osećaj dužnosti, ili javnog interesa, koji prevazilazi lične ili interese organizacije.¹⁸⁶

Izvesno usavršavanje tradicionalne koncepcije javne uprave postignuto je primenom prakse privatnog sektora koja je kodifikovana pod terminom naučni menadžment. Ovakvim pristupom uvedene su efikasne operativne metode zasnovane na standardizaciji zadataka, principu „najboljeg načina“ za prilagođavanje radnika zadacima i sistematskoj kontroli

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁸⁵ Šire videti: Marković, B.: *Nauka o upravljanju*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2003, str. 65.

¹⁸⁶ Šire videti: Đurić, M.: *Sociologija Maksa Vebera*, Matica hrvatska, Zagreb, 1964, str. 333-380.

izvršavanja zadataka, procesa i radnika. Navedeni principi našli su povoljno tlo u birokratskim organizacijama. Dodatna nadogradnja tradicionalnog modela javne uprave izvršena je na osnovu saznanja socijalne psihologije, a koja su se odnosila na međuljudske odnose. U tom smislu, razvijen je koncept motivacije radnika koji je dobio primat nad principom isključivog kontrolisanja i usmeravanja.

Ovako nadograđen model birokratske upravne organizacije dugo vremena bio je superioran i čini se bez alternative. Tokom XX veka potvrđena je snaga državne organizacije utemeljena na birokratskim principima što je doprinelo činjenici, da je državna organizacija zadržala gotovo identičan oblik u različitim oblicima političkog režima i njegovog ekonomskog sistema.

Poučeni iskustvima iz dva svetska rata vlade su pospešile sisteme planiranja i upotrebe nacionalnih resursa što je dovelo do jačanja privrede i ekonomije te ukupnog državnog razvoja. Navedeno je u periodu neposredno po završetku Drugog svetskog rata prouzrokovalo pojačanu intervenciju države u socijalnom sektoru ali i na ekonomskom tržištu u kojem je država regulisala tržišne prilike. Ta intervencija države kretala se od forme potpunog državnog vlasništva i alokacije ekonomskih i socijalnih sredstava do mešovitog učešća države i tržišta. U svakom navedenom obliku, država je delovala kroz snažnu sopstvenu birokratiju stvarajući formu novog javnog menadžmenta. Ovakav aktivistički pristup naišao je na snažne kritike tradicionalnog shvatanja javne uprave koji je u tome video nesposobnosti valjanog postupanja vlade.

4.2. Novi javni menadžment

Pojam novi javni menadžment je samo jedan od termina u upotrebi kada je u pitanju javno upravljanje. Inače za koncept javnog upravljanja-vladanja (*governance*), na području SAD i Velike Britanije, vezuju se još i sledeći izrazi: minimalna država, korporativno upravljanje, dobra uprava tj. dobro vladanje (*good governance*), socio-kibernetski sistem i samoorganizovane mreže.¹⁸⁷ Od svih navedenih, najfrekventnije se na našim prostorima upotrebljava termin Novi javni menadžment i Dobra uprava.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Rhodes, R.A.W.: *The New Governance: Governing without Government*; Political Studies, XLIV, 1995, p. 652-667 i Rhodes, R.A.W.: *Governance and Public Administration u Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (Ed. P. Jon), Oxford, 2000, p. 54-90, navedeno prema: Vrban, D.: *Uprava, dobro vladanje i autopoiesis, Hrvatska i komparativna javna uprava*, (Ur. Koprić I.), br. 2/2011, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2011, str. 414-415.

¹⁸⁸ Dobra uprava (*Good Governance*), predstavlja zaokret u odnosu na doktrinu Novog javnog menadžmenta. Pojavila se krajem devedesetih godina prošlog veka. Ovaj koncept uprave je posebno prihvaćen od strane UN-a i

Koncept Novog javnog menadžmenta potekao je iz Velike Britanije krajem sedamdesetih godina kao ishodište tamošnje reforme javne uprave, a u cilju prevazilaženja njene neefikasnosti i neproduktivnosti.¹⁸⁹ Suprotan je klasičnoj koncepciji javne uprave, posebno u poređenju sa Veberovim shvatanjima.

Novi javni menadžment je generički naziv za niz reformi javnog sektora, koje se provode tokom zadnjih decenija u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama. Smatra se da je Velika Britanija kreator ovog koncepcijskog pristupa u reformi javne uprave te da je ovaj model prihvaćen od strane najmoćnijih finansijskih institucija Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke, koji kao donatori preporučuju ali i nameću ovaj koncept zemljama koje su zavisne od njihovih donacija. Ovaj model u sebi sadrži u najvećoj mogućoj meri utkanu neoliberalnu misao.¹⁹⁰

Novi javni menadžment se zasniva na sledećim osnovnim načelima koja su se primenjivala u procesu reforme javne uprave u većoj ili manjoj meri: (1) deregulacija; (2) profesionalizacija uprave; (3) racionalizacija uprave, (4) efikasnost upravnih organizacija; (5) javnost i otvorenost rada javne uprave; (6) legalitet i legitimitet javnog upravljanja; (7) profesionalna etika javnih službenika; (8) konkurencija; (9) primena znanja u upravi; (10) učešće građana u upravi; (11) zadovoljavanje potreba građana; (12) razvoj informacionih sistema i tehnologija; (13) decentralizacija; (14) menadžerijalizam i (15) debirokratizacija.¹⁹¹

Deregulacija podrazumeva uklanjanje pravnih akata koji otežavaju rad javne uprave i menadžmenta javne uprave.

Profesionalizacija uprave podrazumeva postojanje profesionalnog službeničkog aparat sa tačno utvrđenim opisom poslova, sistemom njihove selekcije, napredovanja i usavršavanja.

Evropske unije. Kao osnovni principi dobre uprave javljaju se: princip legaliteta, princip poštovanja jednakosti građana pred zakonom i zabrana diskriminacije; svrsishodno, srazmerno, nepristrasno, objektivno, dosledno, pažljivo i učtivo postupanje prema građanima; poštovanje razumnih očekivanja građana, ispravljanje propusta od strane organa i službenog lica; princip participacije i nadzora građana i institucija civilnog društva nad radom uprave; princip supsidijarnosti i dr. Šire videti: Milenković, D.: *Princip dobre uprave (good administration)*, dostupno na: <http://ombudsman.yucom.org.rs/princip-dobre-uprave-good-administration/>, pristupljeno: 02.11.2015. godine. Takođe uporediti: Argyriades, D.: *Good Governance, ethics and responsibility*, International Review of Administrative Sciences, Vol 72, No 2/2006.

¹⁸⁹ Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B.: *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010, str. 46.

¹⁹⁰ Šeparović-Perko, I.: *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, (Ur. Zakošek N.), br. 4/2002, Fakultet političkih znanosti Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, 2002, str. 32.

¹⁹¹ Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B.: *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010, str. 46. str. 54-57.

Racionalizacija uprave se odnosi na smanjenje broja organizacija javne uprave ali i službenika te ukupnih troškova rada uprave, uz princip određivanja troškova od najnižeg ka najvišjim nivoima.

Efikasnost upravnih organizacija podrazumeva da se ciljevi njihovog upravnog rada postižu najkvalitetnije moguće u što kraćem vremenskom periodu, sa što manje finansijskih i materijalnih sredstava.

Javnost i otvorenost rada javne uprave je posebno proklamovan princip koji nalaže da se građanima kroz pravne propise omogući pristup informacijama iz oblasti upravnog delovanja, a na osnovu kojih bi oni ostvarili njihova ljudska i građanska prava. Otvorenost rada uprave podrazumeva dostupnost podataka građanima i izvan njihovog zahteva, a ostvaruje se kroz savremena informaciono-komunikacijska sredstva globalnog opštenja (web sajtovi, elektronska uprava i sl.).

Legalitet javnog upravljanja podrazumeva isključivo postupanje uprave na pravnim aktima, odnosno formalno i materijalno zakonsko delovanje. U pogledu legitimiteta delovanja uprave nalaže se opravdanost njenog postupanja.

Profesionalna etika javnih službenika je princip koji se ostvaruje kroz visokomoralno i prihvatljivo ponašanje javnih službenika kako prema građanima tako i prema organizaciji kojoj pripadaju ali i drugim službenicima u okviru organizacije.

Konkurencija je princip posebno proklamovan od strane Novog javnog menadžmenta i podrazumeva da se određene javne službe i usluge javnog karaktera ustupe (koncesiono) nekim nedržavnim subjektima ukoliko je to ekonomski opravdano. U okviru ovog načela, takođe, promovise se koncept javno-privatnog partnerstva.

Primena znanja u upravi podrazumeva da se sva teorijska, empirijska, opšta, posebna i specijalizovana saznanja primenjuju sekvencijalno u upravi u cilju njenog razvoja i afirmacije.

Učešće građana u upravi je princip koji propagira aktivan angažman svih građana u kreiranju i provođenju javnih politika, na način da uprava približava građanima namere pri čemu oni uzvraćaju mišljenjima, predlozima i sugestijama.

Zadovoljavanje potreba građana, prema konceptu Novog javnog menadžmenta, je princip na kome uprava treba da počiva i da težišno deluje. U tom smislu uprava postoji radi građana, a ne obrnuto.

Razvoj informacionih sistema i tehnologija, je takođe, bitno načelo Novog javnog menadžmenta. Naime, smatra se, da dobra uprava je ona koja omogućava građanima da iz jednog mesta (najčešće od kuće) posredstvom informatičkih tehnologija pristupe raznim

podacima i ostvare njihove potrebe kroz tzv. koncept elektronske uprave (danas obuhvata posebno: izvode iz matičnih knjiga, zemljišne knjige, plaćanje poreza, registraciju i kretanje privrednih subjekata i sl.).

Princip decentralizacije javne uprave podrazumeva decentralizaciju upravnih poslova i decentralizaciju upravnih organizacija pa i kadrova. Cilj afirmacije ovog principa jeste povećanje demokratičnosti kroz približavanje uprave građanima.

Menadžerijalizam je posebno promovisan princip i čini se posebno sporan princip modela Novog javnog menadžmenta. Naime ovaj princip podrazumeva da se određene prakse i metode rada iz upravljanja privatnim sektorom prenesu na javnu upravu. Ovo pogotovo u obalasti menadžmenta ljudskih resursa. Takođe, ovo shvatanje podrazumeva i privatizaciju javnih službi koje su do tada bile u režiji države. Mnogi kritičari su posebno izrazili nezadovoljstvo sa primenom principa upravljanja i vođenja kadrova u privatnom sektoru na onaj u javnom smatrajući da je tako nešto potpuno inkompatibilno. Skepticizam je išao i u pogledu, poveravanja veoma važnih javnih ovlašćenja nekim nedržavnim akterima, uprkos činjenici da se „privatizacija“ javnih službi u nekim zapadnoevropskim zemljama pokazala efikasnom.

Debirokratizacija je princip Novog javnog menadžmenta koji, čini se, posebno raskida sa klasičnim konceptom javne uprave koji je kao glavni postulat proklamovao birokratizaciju. Debirokratizacija, prema shvatanjima Novog javnog menadžmenta, podrazumeva jačanje deregulacije i slabljenja formalne i neformalne moći javnih službenika, odnosno ukidanje „vladavine“ javnih službenika.

Obrazlažući ova dva koncepta javne uprave nastojali smo ukazati na njihove antagonizme s ciljem postavljanja polazišta reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije koji se može definisati u sledećem pitanju: kako izvršiti uspostavljanje koncepta Novog javnog menadžmenta ili barem nekih njegovih ključnih principa u dugogodišnje egzistirajućim pretežno birokratskim modelima javne uprave koji su još, uzgred, ojačani totalitarnim režimom lišenim svakog demokratskog uticaja, s posebno naglašenim upravnim mentalitetom čvrste i zatvorene hijerarhijske strukture. Otkud finansijske institucije u reformi javne uprave (pogotovo Svetska banka i Međunarodni monetarni fond). O intezitetu upliva ovih finansijskih institucija u javnu upravu i njenu reformu posebno govori činjenica da su one razradile sopstvene definicije, strategije, planove, programe i preporuke za reformu javne uprave što je najmanje imanentno institucijama ovakvog formata.

5. ULOGA JAVNIH SLUŽBENIKA I SLUŽBENIČKIH SISTEMA U REFORMI JAVNE UPRAVE

Kako je već naglašeno, nosioci reformskog procesa javne uprave su javni službenici. Sve aktivnosti, od demokratizacije javne uprave, saradnje sa privrednim subjektima uključujući i odnose sa građanima pa do provođenja sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, otvaranja i zatvaranja pristupnih pregovora i najzad učešća i saradnje u institucijama Evropske unije. Pri tome, u početnim fazama reforme pa i samim njenim tokom, javni službenici su predmet same reforme u obliku stalnih smanjenja, premeštaja i prekvalifikacija. Dakle, bez obzira na činjenicu da politika kreira i usmerava reformu javne uprave, profesionalni i kontinuirani rad javnih službenika čini nezamenjiv reformski faktor.

Reformske i postreformske procese u javnoj upravi prati večita dilema brojnosti javnih službenika. U tom pogledu, čini se da nema pitanja koje je više u fokusu politika i javnosti kao što je pitanje broja zaposlenih u javnoj upravi. Pri tome, valja istaći da i kod ovog pitanja ne postoje izgrađeni kriteriji kako na nacionalnom tako i na nivou Evropske unije. Taj problem je samo naizgled ostavljen u odlučivanje nacionalnim autoritetima, budući da svetske finansijske institucije kao najznačajniji subjekti reforme neprekidno ukazuju na broj zaposlenih u javnom sektoru ističući njegovu predimenzionisanost dok pri tome ne nude jasne kriterije.¹⁹²

Prema istraživanjima OECD-a, broj zaposlenih u vladinom sektoru varira od zemlje do zemlje. Primera radi, u Austriji, u 2010. godini, broj zaposlenih u vladinom sektoru iznosio je 10% ukupnog broja zaposlenih; u Sloveniji 22, 5%; u Rusiji 20, 2%; u SAD 14, 6%; u Velikoj

¹⁹² U tom smislu Republika Srbija nastoji da donese Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru. Prema predlogu pomenutog zakona, Čl. 6., st.1.: „maksimalan broj zaposlenih u javnom sektoru određiće se najviše u broju koji odgovara masi sredstava za zarade, odnosno plate određene propisima o budžetu, uz poštovanje utvrđenih standarda u pojedinim oblastima rada i uz primenu načela racionalnosti, funkcionalnosti i dostupnosti prava.“ U Čl. 7 propisan je način određivanja maksimalnog broja zaposlenih kao i mere kojima se može postići racionalizacija tog broja. Mere obuhvataju: ukidanje ili objedinjavanje pojedinih poslova koji nisu obuhvaćeni neophodnim funkcijama organizacionih oblika koji obavljaju poslove iz delokruga organa; smanjivanje veličine i promenu strukture organizacionih jedinica; uvođenje informaciono-komunikacionih tehnologija u administrativne poslove; objedinjavanje poslova; ukidanje i spajanje organizacionih oblika; projektno finansiranje delatnosti i zaposlenih i dr. Zakon predviđa znatno konkretnije i operacionalnije standarde kada je u pitanju broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Tako, 1) za jedinice lokalne samouprave do 50 000 stanovnika propisano je da postoji 9,50 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 28 naseljenih mesta i površine od 443 km²; 2) za jedinice lokalne samouprave od 50 000 do 100 000 stanovnika propisano je 11,00 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 41 naseljenih mesta i površine od 725 km²; 3) za jedinice lokalne samouprave od 100 000 do 150 000 stanovnika propisano je 13,00 zaposlenih na 1000 stanovnika, uz prosečno 65 naseljenih mesta i površine od 916 km²; 4) za grad Kragujevac propisano je 15 zaposlenih na 1000 stanovnika; 5) za grad Niš propisano je 16,50 zaposlenih na 1000 stanovnika; 6) za grad Novi Sad propisano je 18 zaposlenih na 1000 stanovnika i 7) za grad Beograd propisano je 18,5 zaposlenih na 1000 stanovnika. Šire videti: *Predlog Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru*, Narodna skupština Republike Srbije.

Britaniji 17, 5%; u Švajcarskoj 9,7%; u Turskoj 10,8%; u Mađarskoj 20,1%; u Nemačkoj 11, 5% i td.¹⁹³ Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, taj procenat prelazi 30%, što znači da svako treće zaposleno lice radi u organima uprave. Iz navedenog je jasno, da zemlje postsocijalističke tranzicije imaju i danas, posle suštinski provedenih reformi najveći broj javnih službenika u ukupnoj strukturi zaposlenih. Posebno povećanje broja zaposlenih beleži se u jedinicama lokalne samouprave koje se smatraju glavnim generatorom rasta tog broja.¹⁹⁴

Studije koje su provedene posle velikog proširenja Evropske unije iz 2004. godine, pokazale su, da upravne reforme u zemljama jugoistočne Evrope u najvećoj meri nisu održive, a u nekim slučajevima okarakterisane su i neuspešnim.¹⁹⁵ Ovo se posebno odnosi na reformu državne službe provedenu u sklopu predpristupnih pregovora kada je cilj bio obezbediti profesionalnu, stabilnu i na merit sistemu zasnovanu državnu službu. Zemlje Centralne i Istočne Evrope postigle su značajan reformski napredak u pogledu uspostavljanja profesionalnog i nepristrasnog službeničkog sistema, ali nakon pristupanja Evropskoj uniji, samo manji deo njih (jedino Baltičke zemlje) nastavile su profesionalizaciju i jačanje državne službe. Zbog toga se, u pogledu država Zapadnog Balkana, zabrinutost zbog stepena i održivosti profesionalizacije državne službe pojavila se u ranoj fazi.¹⁹⁶

Među zemlje koje su na određen način posle pristupanja Evropskoj uniji izigrale provedene reforme i negativno promenile uspostavljene standarde su Slovenija, Mađarska, Češka i Poljska. Pomenute zemlje su postpristupnim intervencijama u službeničku legislativu prouzrokovale značajnu politizaciju javne uprave, umanjile kapacitete dobre uprave i afirmisale tržišno zasnovane principe koncepta Novog javnog menadžmenta.

Navedene situacije potaknule su Evropsku komisiju da shvati značaj horizontalnih upravnih reformi za kapacitete zemalja kandidata u pravilnom kreiranju i primeni politika usklađivanja i jačanja uslova Evropske unije u predpristupnom periodu. Suštinski, kada zemlja postane članica Evropske unije, spoljašnja uslovljavanja više ne važe, a unutrašnja uslovljavanja koja se mogu primeniti prema zemljama članicama koje krše osnivačke ugovore

¹⁹³ OECD, *Human Resources Management: Country Profiles*, <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>, pristupljeno: 09.11. 2015. godine.

¹⁹⁴ Navedeno uočavamo kod Hrvatske. Slična situacija je i u Bosni i Hercegovini. Videti: Dalić, M.: Prilog za raspravu o reformi državne i javne uprave, str. 8, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Prilog+za+raspravu+o+reformi+dr%C5%BEavne+i+javne+uprave, pristupljeno: 11.11. 2015. godine.

¹⁹⁵ *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans*, (Ed. Lazarević M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014, p. 8.

¹⁹⁶ Mayer-Sahling, J. H.: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Papers No. 44, 2009, p. 11.

upotrebljavaju se izuzetno retko.¹⁹⁷ Upravo iz navedenih razloga, Evropska komisija tokom pristupnih pregovora pojačano insistira na kreiranju upravnog prostora zemlje kandidata prema evropskim upravnim principima. Ovakvom politikom Evropske unije zemlje trenutni kandidati odnosno zemlje koje čekaju kandidatski status, među kojima su Bosna i Hercegovina i Srbija, dovedene su u dosta „strožiji“ položaj i čini se pojačan monitoring u odnosu na zemlje koje su ranije zaključile pregovore i postale članice.

Sledeći problem koji prati zemlje postosocijalističke tranzicije u pogledu njihovih službenika i službeničkih sistema jeste da se oni nalaze u neprekidnom procesu refome. Najvećim delom ta reforma ishoduje otpuštanjem javnih službenika i smanjenjem njihovog broja, promenom radnopravnog odnosa odnosno službeničkog statusa, zatim obuhvata razne vidove obuke, edukacije, obrazovanja i usavršavanje, kurseve stranih jezika i informatičke kurseve te mnogobrojne druge treninge kako unutar tako i izvan zemlje.

Evropska komisija svake godine zemljama koje su potencijalni kandidatu za članstvo u Evropskoj uniji dostavlja Izveštaj o napretku koji se izrađuje za potrebe Evropskog parlamenta, Saveta ministara, Evropskog ekonomskog i socijalnog odbora i Odbora regija. Pomenuti izveštaj sadrži i osvrt na javnu upravu.¹⁹⁸ Pored opisa stanja, Izveštaj sadrži i procenu stanja i napretka, koja konkretno u javnoj upravi obuhvata analizu i osvrt na zakonodavni okvir, regulatorno telo u oblasti službenika, finansiranje javne uprave, status kadrova, upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, funkcionalnost javne uprave i dr.¹⁹⁹

Ukoliko uporedimo sve dostupne gore pomenute izveštaje po godinama (od 2005. do 2014. godine), uočićemo, da u svim izveštajima Evropska komisija pravi osvrt na stanje i napredak zemlje u oblasti javne uprave koji gotovo u pravilu sadrže osvrt na segmente koji se odnose na javane službenike i službenički sistem. Navedeno ukazuje na najmanje dve stvari. Prvo, naglašava se važnost javne uprave, javnih službenika i službeničkog sistema i drugo, neprestano se ukazuje na probleme u ovoj oblasti ali nažalost konkretni predlozi rešenja u izveštajima izostaju.

Reforma javne uprave, u svim njenim oblicima i oblastima pa i u oblasti kadrova i službeničkog sistema nije konstanta niti se u toj oblasti mogu postići trajna rešenja. Naime, radi se o kontinuiranom procesu traganja za najboljim modelima na šta utiče niz faktora kako

¹⁹⁷ *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans*, (Ed. Lazarević M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014, p. 8.

¹⁹⁸ *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, European Commission, Brussels, 2014, p. 10-11.

¹⁹⁹ Uporediti: *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014*, Evropska komisija, Brisel, 2014, str. 11-12.

unutrašnjih tako i spoljašnjih, pri čemu javni službenici i službenički sistem predstavljaju njen najznačajniji, najvidljiviji oblik ispoljavanja kao i indikator merenja uspešnosti.

V. JAVNA UPRAVA, SLUŽBENIČKI SISTEM I EVROPSKI INTEGRACIONI PROCESI

1. NASATANAK, RAZVOJ I PRAVNI POLOŽAJ EVROPSKE UNIJE

Smatra se da ideja o ujedinjenoj Evropi potiče još od vremena Rimskog carstva. Propašću Rimskog carstva ova ideja je samo privremeno zaustavljena. Istina, u nekoliko navrata bilo je bezuspešnih pokušaja kroz različite integracione grupacije kao što su Sveto rimsko carstvo, Franačka država, Poljsko-Litvanska unija, Prvo francusko carstvo i Nacistička Nemačka. Ovakve tvorevine zasnivale su se na prisili, umesto na saradnji i kao sve neprirodno, mahom su propadale.

Završetak drugog svetskog rata Evropa je dočekala razorena, politički i ekonomski razjedinjena i sa teškim privrednim stanjem. Iako, sa još svežim ranama i mnogobrojnim međusobnim animozitetima, evropski političari, prvenstveno velikih evropskih zemalja, danom su postajali svesniji neophodnosti privredne saradnje i povezivanja.²⁰⁰

Iako ekonomskim integracijama obično prethode politički sporazumi, kada je u pitanju Evropska unija situacija je bila obrnuta budući da je Evropska zajednica za uglj i čelik (*engl. European Coal and Steel Community*) utemeljena potpisivanjem ugovora u Parizu, 1952. godine na čisto ekonomskim motivima. Radilo se o supranacionalnoj ekonomskoj integraciji koju su formirale sledeće države: Francuska, Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija i Zapadna Nemačka. Ugovorom su zemlje potpisnice uredile pitanja proizvodnje i raspodele uglja i čelika, čime je stvoreno jedinstveno tržište ovih materijala, te odredile subjekte koji će institucionalno upravljati ovim procesom na period od 50 godina. Jedan od krucijalnih ciljeva ovakve zajednice bio je pomirenje tradicionalnih antagonizama pa i neprijateljstva između Francuske i Nemačke, što je nesumnjivo kroz kasniju decenijsku saradnju ovih zemalja i postignuto.²⁰¹

Kako je bio vremenski ograničen ovaj ugovor je istekao 2002. godine čime je Evropska zajednica za uglj i čelik prestala da postoji. Pitanja koja su bila predmet ovog ugovora transferisana su u Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici odnosno u kasniji Ugovor o Evropskoj zajednici. Tragom navedenog, možemo konstatovati, da su ekonomska

²⁰⁰ Devetog maja 1950. godine, francuski ministar spoljnih poslova Robert Schuman održava važan govor zasnovan na idejama francuskog ekonomiste Jeana Monneta o stvaranju nove organizacije ne bi li se izbegli novi sukobi među evropskim zemljama nakon Drugog svetskog rata. Od tada, 9. maj se svake godine slavi kao Dan Evrope.

²⁰¹ Uporediti: McCormick, J.: *Razumjeti Europsku uniju, 4. izdanje*, Zagrebačka škola ekonomije i menadžemnta, Zagreb, 2008, str. 45-68.

saradnja i ekonomski interesi okupili više evropskih država (u početku fokusiranih na samo dvije sirovine), te da je Evropska zajednica za uglj i čelik bila fundament za kasnije evropske integracije koje će pored snažnih ekonomskih veza obuhvatiti i političke integracije širokog spektra.

Tokom marta 1957. godine, na osnovama Rimskog ugovora (Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici), formirana je još jedna evropska zajednica – Evropska zajednica za atomsku energiju (Evroatom – *engl. European Atomic Energy Community*). Potpisnice ugovora bile su zemlje koje su činile i Evropsku zajednicu za uglj i čelik. Evropska zajednica za atomsku energiju formirana je s ciljem uspostavljanja zajedničke kontrole nad nuklearnom energijom kako bi se izbegla njena zloupotreba s jedne strane, a omogućila upotreba u razvojne i naučne svrhe, s druge strane. Ugovorom je formirano i stavljeno pod kontrolu jedinstveno i posebno tržište atomske energije, regulisana njena proizvodnja i distribucija, kako između zemalja potpisnica tako i trećih zemljama.

U cilju stvaranja evropske ekonomske organizacije, šest zemalja Evropske zajednice za uglj i čelik, 1958. godine u Rimu, ratifikovale su Rimske ugovore čime je stvorena Evropska ekonomska zajednica (*engl. European Economic Community*).

Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska zajednica za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica sačinjavale su tzv. prvi evropski stub.

Nakon dugotrajnih pregovora koji su trajali od septembra 1963. godine do aprila 1965. godine došlo je do potpisivanja Ugovora o spajanju, dokumenta koji je predviđao ujedinjenje tri evropske zajednice kao i njihovih rukovodećih političkih tela. Tačnije, stupanjem na snagu Ugovora o spajanju, 1. jula 1967. godine došlo je do stvaranje Evropske zajednice i konstituisanja njena tri rukovodeća tela: Evropska komisija, Savet ministara i Evropski parlament. Ekonomske odredbe ovog sporazuma su dovele do još veće ekonomske integracije zemalja članica. Carina na industrijsku robu između njih je ukinuta i uvedena je zajednička carinska tarifa prema trećim zemljama.

Naziv Evropska unija definisan je Ugovorom iz Mاستrihta od 1993. godine i zadržan je do danas. Ugovorom iz Mاستrihta definisano je da Evropska unija počiva na tri stuba: Evropske zajednice, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, i Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Istovremeno sa uvođenjem novog naziva za organizaciju čiji se koreni nalaze u Zajednici za uglj i čelik i Evropskoj ekonomskoj zajednici, postavljeno je pitanje

karaktera entiteta koji se u prvoj deceniji 21. veka proširio na 27, a nešto kasnije i na 28 koliko država članica koliko danas ima.²⁰²

Pravna priroda Evropske unije predstavlja predmet čestih naučnih fokusiranja i razmimoilaženja, pogotovo stručnjaka međunarodnog javnog prava. Jedno je izvesno kada je u pitanju Evropska unija, da prema većinskim mišljenjima ona ima karakter *sui generis* zajednice koja uprkos političkim i institucionalnim atributima ipak nije država federalnog ili konfederalnog ili nekog trećeg oblika. Primera radi, Ustavni sud Savezne Republike Nemačke, 1993. godine, u tzv. „Mastrihtskoj presudi“ porekao je atribut državnosti sistemu Evropske unije i evropskih zajednica. Pri tome, Sud je utvrdio da se Evropska unija ne može svrstati u federaciju (*Bundesstaat*), ni u konfederaciju (*Staatenbund*), već u neki prelazni oblik između klasičnih međunarodnih organizacija i savezne države. Pri tome je Ustavni sud SRN upotrebio zaseban termin „*Staatenverbund*“, što može da znači: zajednica, udruženje, država i sl. Koncipiranje Evropske unije na tri stuba, uporedno postojanje supranacionalnih elemenata i oblika međudržavne saradnje, jedinstveni institucionalni okvir Evropske unije i evropskih zajednica u njenom sastavu doprineli su stvaranju izvornog (originernog) institucionalnog sistema *sui generis*.²⁰³ Tako, Evropska unija predstavlja višeslojan politički sistem. U tom sistemu postoje međudržavni organ (Savet ministara), nedržavni (Ekonomski i socijalni komitet) i regionalni subjekti (Komitet regiona).

Lisabonski ugovor iz 2007. godine (stupio na snagu 2009. godine), približio je Evropsku uniju organizaciji koja po svojoj formi ima dosta elemenata državnosti dok je ranijim ugovorom iz Mastrihta (potpisan 1992. godine, a stupio na snagu 1993. godine) definisana zajednička monetarna politika te uvedena jedinstvena evropska moneta (evro). Ovim je u međunarodnom pravu konstituisana, do sada nezabeležena situacija u kojoj je došlo do transfera monetarne vlasti sa suverenih država na supranacionalnu organizaciju koja nema status federalne države. Ipak, prema mnogima, ni danas ne postoji eksplicitno pravo Evropske unije ili Evropske zajednice. Organizacija država članica Unije i odnosi između njih ostaju uređeni pretežno vlastitim ustavima. S tim u vezi potrebno je naglasiti da evropskim zajednicama stoje na raspolaganju samo osnivačkim ugovorima preneti konkretna ovlašćenja (princip individualnog ograničenja ovlašćenja), koja evropske zajednice ne mogu samostalno proširivati (evropskim zajednicama nedostaje „nadležnost nadležnosti“).²⁰⁴

²⁰² Uporediti: Horváth, Z.: *Handbook on the European Union*, HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2011, str. 17-68.

²⁰³ Košutić, B.: *Uvod u Evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006, str. 55.

²⁰⁴ Košutić, B.: *Op. cit.*, str. 56.

Ako sagledavamo ustave zemalja članica u najvećem broju slučajeva one ne daju primat pravu Zajednice nad sopstvenim pravom, uprkos činjenici da je Evropski sud pravde postupa obrnuto. Onog momenta kad nacionalno pravo da prednost pravu Zajednice doći će i do konstituisanja Evropske unije u federalnu državu. Koliko je to moguće i verovatno ostaje da se vidi imajući u vidu ozbiljne rezerve koje su neke zemlje članice iskazale tokom usvajanja Evropskog ustava.

Evropska unija integriše širok geografski prostor, različite kulture i civilizacije, različite pravne sisteme, mentalitete, jezička područja i dr., što otežava, gotovo onemogućava unificiran pristup. Stoga, Evropska unija ostaje poseban oblik integrisanih nacija odnosno država sa svojstvima supranacionalnosti.

Suštinski, Evropska unija nema status pravnog lica. Nijedna odredba ugovora, na unutrašnjem i međunarodnom planu ne dodeljuje EU status pravnog lica. Istina, on joj na unutrašnjem planu i nije neophodan jer koristi materijalna sredstva, službe i organe Zajednica. Međutim, na međunarodnom planu, pogotovo u oblasti spoljne politike, EU je hendikepirana jer jedino međunarodna pravna lica mogu da zaključuju međunarodne ugovore, a ona to nije.

Postoji više shvatanja u pogledu pravnog karaktera Evropske unije. Oni se kreću od tvrdnje da se radi o međunarodnoj organizaciji. Kao prilog ovakvom shvatanju ističe se činjenica da se Evropska unija zasniva na međunarodnom ugovoru. S druge strane ni jedna međunarodna organizacija nema institucije kao što su parlament, izvršna vlast (Evropska komisija), ombudsman i dr.

Uprkos prisutnim elementima federalizma (načelo integracije, izražen primat prava Zajednice), još uvek ostaje jak nacionalni suverenitet država članica, stoga se ne može tvrditi da se radi o federaciji. Budući da nema zajedničke i jedinstvene politike, uprkos nekim konturama spoljne i odbrambene politike, onda Evropska unija nije ni konfederacija. Istina, po svojoj prirodi, Evropska unija ima elementa i federalnog i konfederalnog uređenja.

Nema sumnje da je Evropska unija implicitno stekla međunarodnopravni status. Ona ispunjava sve uslove propisane međunarodnim pravom, posebno pred Međunarodnim sudom pravde za priznavanje takvog statusa. Takođe, međunarodna praksa je potvrdila, da je u poslednjih nekoliko godina, veliki broj država zaključio međunarodne sporazume sa Evropskom unijom i prihvatio njene predstavnike.²⁰⁵

²⁰⁵ Schoutheete, F., Andoura, S.: *The Legal Personality of the European Union*, Studia Diplomatica, Vol. LX, No 1/2007, Egmont, Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2007, p. 8, <http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf>, pristupljeno: 28.05. 2015. godine. Takođe, videti: Glodić, D.: *Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.

Najveći broj teoretičara je sklon mišljenju da je Evropska unija međunarodna organizacija regionalnog karaktera. Navedeno proističe iz njena dva konstitutivna elementa, a to je da se zasniva na međunarodnom ugovoru i da njene države članice potiču s jedne teritorijalne regionalne celine, odnosno isključivo evropskog geografskog prostora.²⁰⁶

Ciljevi Unije su definisani članom B. Ugovora koji predviđa da: Evropska unija promoviše trajan i uravnotežen privredni i socijalni napredak, afirmiše svoj identitet na međunarodnoj sceni, jača odbranu prava i interesa građana država članica i razvija usku kooperaciju u oblasti pravde i unutrašnjih poslova. Ovo su opšti ciljevi, dok svaki od tri stuba Unije ima svoje posebne ciljeve definisane Ugovorom.

Unija je dužna da u vršenju svojih aktivnosti uvažava suštinska načela kao što su poštovanje nacionalnog identiteta država članica, poštovanje ljudskih prava zagarantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima kao i ustavnih principa koji proizilaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.

Rimskim ugovorima predviđena je mogućnost proširenja Evropskih zajednica uz definisane uslove da to mora biti samo evropska država i da prijem mora biti ishod konsenzusa svih zemalja članica. Država koja želi pristupiti zajednici, takođe, mora poštovati demokratske principe, ljudska prava i slobode, uskladiti svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom zajednice i prihvatiti obavezno zajedničko zakonodavstvo uz potpuno prihvatanje osnovnih ciljeva kojima zajednica teži.

Prvo proširenje dogodilo se 1973. godine, kada je nakon neuspješnog pokušaja od 1961. godine (blokirana francuskim vetom uz objašnjenje francuskog predsednika Šarla De Gola, da ova zemlja blisko saraduje sa SAD), zajednici pristupila Velika Britanija te Irska i Danska, dok su uprkos podnesenoj aplikaciji Norveške, njeni građani na referendumu odbili članstvo. Dakle, prvim krugom proširenja EZ čine devet država: Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka, Francuska, Velika Britanija, Irska i Danska.

Drugo proširenje se dogodilo 1981. godine, kada je u zajednicu primljena Grčka, tako da nakon drugog proširenja EZ čine deset država članica, i to: Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka, Francuska, UK, Irska, Danska i Grčka.

Treće proširenje je usledilo 1986. godine kada su se zajednici pridružile Portugal i Španija, čime je broj članica porastao na 12. Tako, nakon trećeg proširenja EZ obuhvata sledećih dvanaest država: Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka, Francuska, UK, Irska, Danska, Grčka, Španija i Portugal.

²⁰⁶ Šire videti: Pavičević, V.: *Šta je Evropska unija u Evropski standardi u Srbiji*, zbornik radova, (Ur. Milić J.), Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2009, str. 9.

Četvrto proširenje je izvršeno 1995. godine kada u tad već Evropsku uniju ulaze Austrija, Finska i Švedska. Iako je bila kandidat, građani Norveške, ponovo, nakon 30 godina na referendumu odbijaju članstvo. Nakon četvrtog kruga proširenja EU čine 15 sledećih evropskih država: Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka, Francuska, UK, Irska, Danska, Grčka, Španija i Portugal, Austrija, Finska i Švedska.

Peto i po broju primljenih država najveće proširenje se odigralo 2004. godine, kada u Evropsku uniju ulazi deset zemalja, pretežno bivših komunističkih bastiljona, koje su ranije imale i svoje sopstvene zajednice, poput Čehoslovačke i SSSR-a, a koje su se početkom devedesetih godina raspale, da bi ponovo odvojeno ušli u jednu veću zajednicu. U tom proširenju članstvu u Evropskoj uniji pristupile su: Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Kipar i Malta. Tako, nakon petog proširenja EU čine 25 evropskih zemalja i to: Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka, Francuska, Velika Britanija, Irska, Danska, Grčka, Španija, Portugal, Austrija, Finska, Švedska, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Kipar i Malta. Tokom 2005. godine, status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji dobile su tri države i to Hrvatska, Makedonija i Turska.

Šesto proširenje, usledilo je tri godine nakon petog kada nakon ispunjavanja dodatnih uslova od početnog neuspeha iz 2004. godine, Evropskoj uniji pristupaju Rumunija i Bugarska. Tim pristupom Evropsku uniju čine 27 država članica i to: Belgija, Holandija, Luksemburg, Italija, Nemačka, Francuska, UK, Irska, Danska, Grčka, Španija i Portugal, Austrija, Finska, Švedska, Poljska, Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Kipar, Malta, Rumunija i Bugarska.

Najzad, poslednje proširenje izvršeno je 2013. godine kada je uz gore pomenute države, članica Evropske unije postala i Republika Hrvatska, tako da danas Evropska unija broji 28 zemalja članica.

U svojoj politici proširenja Evropska unija susretala se i susreće sa nizom problema, ali reklo bi se i nelogičnosti pa i neiskrenosti. Tako, proces proširenja obeležilo je odbijanje ili nezainteresovanost nekih država da uopšte započnu pristupne pregovore (Island, Linthentštajn i Švajcarska), dva puta odlučno odbijanje građana Norveške da pristupe, višedecenijski status Turske koja je uprkos svim ispunjenim uslovima i razvijenoj ekonomiji večiti kandidat za članstvo.²⁰⁷ Kada su u pitanju zemlje koje su predmet našeg intereovanja kroz ovaj rad, važno je naglasiti, da zemlje zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora,

²⁰⁷ O nekim problemima proširenja, šire videti: Mintas Hodak, Lj.: *Evropska unija*, Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta, Zagreb, 210, str. 89-90.

Makedonija i Hrvatska) imaju posebne uslove u pristupanju Evropskoj uniji koji su artikulirani kroz tzv. Sporazum o pridruživanja i stabilizaciji. Naime, radi se o tipičnom međudržavnom ugovoru pri čemu dominiraju obaveze države kandidata. Tako, država kandidat mora da poštuje odredbe o ukidanju carinskih barijera, da stvara jedinstveno tržište, poštuje vladavinu prava, vrši ubrzanu harmonizaciju sopstvenog pravnog poretka, vodi demokratsku i transparentnu politiku te uspostavlja jaku regionalnu saradnju.²⁰⁸ Neke zemlje su, prema većini mišljenja, primljene u članstvo, a da pri tome nisu ispunjavale potreban nivo standarda (Rumunija, Bugarska, Estonija i dr.). Stoga, nameće se zaključak, da je pogotovo u poslednje vreme, prijem zemalja novih članica u Evropsku uniju više političko nego ekonomsko i pravno pitanje. Pored navedenog, otvara se pitanje ulaska novih zemalja u situaciji kada neke zemlje najavljuju izlazak iz zajedničke fiskalne eurozone, pa samim tim i iz Evropske unije.

2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

U institucionalnom pogledu, a za potrebe ovog rada, razmotrićemo neke, za opšte razumevanje i javnu upravu bitne institucije Evropske unije, i to: Savet ministara, Evropski parlament, Evropsku komisiju, Evropski savet, Sud pravde i Evropskog ombudsmana.

2.1. Savet ministara

Savet ministara, uprkos njegovom nazivu koji ukazuje na tipični organ izvršne vlasti, značajan je činilac u normativnoj delatnosti Evropske unije. Članom 203 Ugovora o Evropskoj zajednici, propisano je, da Savet ministara čine po jedan ministar iz vlade države članice koje učestvuju na njegovom zasedanju i koji ima ovlašćenja da glasa te tako obaveže državu koju predstavlja. U zavisnosti od materije koja se raspravlja na Savetu ministara biće prisutan onaj ministar zemlje članice čiji resor je nadležan za dato pitanje. Ukoliko se radi o pitanjima od opšteg značaja, sednicama kao predstavnik države prisustvuje ministar spoljnih poslova. Shodno odredbama Ugovora iz Lisabona (stupio na snagu 2009. godine), uspostavljena je funkcija predsednika Saveta ministara koji se bira na mandatni period od dve i po godine, sa mogućnošću jednog reizbora. Osnovne nadležnosti Saveta ministara su: upravljanje Evropskom unijom; zakonodavna nadležnost koju vrši zajedno sa Evropskim

²⁰⁸ Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B.: *Uvod u pravo Evropskih integracija, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2013, str. 169.

parlamentom, a na inicijativu Evropske komisije; odlučivanje o budžetu Evropske unije uz potvrdu Evropskog parlamenta; spoljni poslovi uključujući i nadležnost nad pregovorima o pristupu novih članica; vođenje spoljne politike; izmene osnivačkih ugovora; izborne nadležnosti; vršenje nadzora nad radom ostalih organa koje može biti manifestovano kroz pokretanje tužbe kod Evropskog suda pravde, a radi utvrđivanja ocene da li je neki akt drugog organa u skladu sa osnivačkim ugovorima.²⁰⁹

S aspekta uprave, službenika i službeničkog sistema bitno je, pored zakonodavne nadležnosti Saveta ministara, izdvojiti i njegovu nadzornu nadležnost, nadležnost imenovanja personala i utvrđivanje politika i koordinacija. Pomenute nadležnosti mogu što direktno što indirektno uticati na konstrukciju službeničkog sistema i položaj službenika Evropske unije.²¹⁰

Budući da države članice nemaju jednak broj glasova, struktura glasova u Savetu ministara je distribuirana po sledećem: Nemačka, Francuska, Velika Britanija i Italija (po 29 glasova); Španija i Poljska (po 27 glasova); Rumunija (14 glasova); Holandija (13 glasova); Grčka, Belgija, Portugal, Češka i Mađarska (po 12 glasova); Švedska, Austrija i Bugarska (po 10 glasova); Danska, Slovačka, Finska, Irska, Hrvatska i Litva (po 7 glasova); Slovenija, Latvija, Estonija, Kipar i Luksemburg (po 4 glasa) i Malta (3 glasa). Sabiranjem navedenog, zaključujemo da ukupan glasački potencijal Saveta ministara Evropske unije iznosi 352 glasa.²¹¹

2.2. Evropski parlament

Evropski parlament (raniji naziv, do 1962. godine, Skupština evropskih zajednica), je predstavničko i zakonodavno telo Evropske unije. Sve do odluke Saveta ministara iz 1976. godine, njegov sastav činili su predstavnici delegirani iz parlamenata zemalja članica. Sledstveno navedenoj odluci, Evropski savet je doneo odluku, da se prvi neposredni izbori za Evropski parlament održe 1979. godine. Svi državljani zemalja članica imaju aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Evropski parlament. Poslanici se biraju na mandatni period od pet godina prema izbornim zakonima zemalja članica. Danas, Evropski parlament ima 750 poslanika. Prema poslednjim izborima iz 2014. godine, struktura poslanika u

²⁰⁹ Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B.: *Op. cit.*, str. 156.

²¹⁰ Uporediti: Meškić, Z., Samardžić D.: *Pravo Evropske unije I*, TDP Sarajevo, Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH i Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu – Pravna reforma, Sarajevo, 2012, str. 142-143.

²¹¹ The Council of the European Union, 1952 – 2012: *Sixty years of Law and decision making*, General Secretariat of the Council, Brussel, 2013, p. 16.

Evropskom parlamentu je sledeća: Austrija (18), Belgija (21), Bugarska (17), Češka (21), Danska (13), Nemačka (96), Estonija (6), Grčka (21), Hrvatska (11), Španija (54), Francuska (74), Irska (11), Italija (73), Kipar (6), Letonija (8), Litvanija (11), Luksemburg (6), Mađarska (21), Malta (6), Holandija (25), Poljska (51), Portugal (21), Rumunija (32), Slovenija (8), Slovačka (13), Finska (13), Švedska (20) i Velika Britanija (73).²¹²

Shodno odredbama osnivačkih ugovora Evropski parlament ima nadležnosti koje se mogu grupisati prema sledećim kategorijama: (1) usvajanje budžeta Evropske unije; (2) zakonodavna nadležnost; (3) saglasnost na prijem novih članica; (4) prijem i rasprava o izveštajima pojedinih institucija Evropske unije; (5) potvrđivanje međunarodnih sporazuma; (6) izbor članova Evropske komisije i pokretanje poverenja i glasanja o poverenju Evropskoj komisiji; (7) mogućnost pokretanja postupaka pred Evropskim sudom pravde; (8) postojanje ombudsmana Evropskog parlamenta i raspravljanje o pritužbama i (9) pravo pokretanja istražnih komisija.²¹³ Uprkos porastu nadležnosti koje je ovaj pralament imao u poslednje vreme posebno u normativnoj oblasti (uz Evropsku komisiju i Savet ministara), ipak on nije uspeo da dostigne zakonodavne pa ni predstavničke kapacitete nacionalnih parlamenata zemalja članica. Najznačajnije nadležnost Evropskog parlamenta, a vezano za temu ovog rada nalazimo u davanju saglasnosti na izbor predsednika Evropske komisije i njenih članova. U ovoj oblasti, Evropski parlament ima ulogu kao i većina nacionalnih parlamenata koji potvrđuju vladu. Samim tim jasno se izdvaja njegova organizaciona, personalna, nadzorna i budžetska nadležnost nad upravnim organizacijama Evropske unije što ima direktne i indirektne implikacije na službenike i službenički sistem Evropske unije.

2.3. Evropska komisija

Evropska komisija je izvršno-upravni organ u strukturi Evropske unije. Strukturalno ima 27 komesara, resorno pozicioniranih, počevši od industrije, transporta, pravde preko životne sredine i ribarstva do zaštite potrošača i sl. Prema većini shvatanja, Komisija predstavlja najčišći izraz supranacionalnosti tela u sastavu Evropske unije jer ima prerogative izvršne vlasti.²¹⁴ Bira se na mandat od pet godina. Na čelu Komisije je predsednik Komisije kojem su odgovorni svi komesari (šefovi resora). Predsednika Komisije i komesare potvrđuje Evropski parlament, a predlaže Evropski savet. Odgovornost Komisije je kolektivna. Glavne

²¹² *Rules of Procedure*, European parliament 2014-2019, 8th parliamentary term, April 2015.

²¹³ Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B.: *Op. cit.*, str. 158-159.

²¹⁴ Herdegen, M.: *Evropsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003, str. 90.

nadležnosti Komisije su: (1) priprema i predlaganje zakonskih i drugih akata Evropskom parlamentu i Savetu ministara; (2) staranje o primeni ugovora Evropske unije i provođenju mera koje Evropska unija donosi u skladu sa ugovorima; (3) međunarodno predstavljanje Evropske unije (posebno u pristupnim pregovorima); (4) upravljanje budžetom Evropske unije i kontrola sprovođenja politika Evropske unije i (5) postavlja ciljeve i prioritete delovanja kroz Godišnji program rada.²¹⁵

Unutrašnja struktura Evropske komisije obuhvata 33 generalne direkcije, 11 službi, 34 decentralizovane agencije,²¹⁶ tri agencije nadležne za zajedničku odbrambenu i bezbednosnu politiku, šest izvršnih agencija, dva EUROATOM tela (Agencija i telo) i Evropski institut za inovacije i tehnologije. Valja napomenuti, da su izvršne agencije odgovorne direktno Evropskoj komisiji dok su decentralizovane agencije odgovorne njihovim upravnim odborima te Savetu ministara i Evropskom parlamentu.

Analizirajući ovu veoma glomaznu strukturu Evropske komisije, ne nalazimo ni jednu direkciju, agenciju, institut ili drugo telo koje je najdirektnije zaduženo za upravu, koje bi se bavilo upravnim aparatom Evropske unije ili Evropskim upravnim prostorom ili pak bilo referentno telo zemljama kandidatima za članstvo u konfiguraciji njihovih uprava.

2.4. Evropski savet

Evropski savet je najviše političko telo Evropske unije. Pored uloge političkog usmeravanja rada institucija Evropske unije, prvenstveno Saveta ministara i Evropske komisije, Evropski savet ima ulogu i političkog arbitra, budući da odlučuje o spornim pitanjima oko kojih se ne može postići dogovor u okvirima Evropske komisije.²¹⁷ Evropski savet ima značajna ovlašćenja u domenu imenovanja kadrova institucija Evropske unije. Konkretnije, pored imenovanja svog predsednika, Evropski savet predlaže predsednika Komisije i imenuje njene članove. Nadalje, uz saglasnost Komisije, Evropski savet imenuje Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku kao i članove, predsednika i potpredsednika Izvršnog odbora Evropske centralne banke.

Evropski savet čine šefovi država ili vlada svih zemalja članica Evropske unije i predsednik Evropske komisije. Takođe, sednicama Evropskog saveta prisustvuje i Visoki

²¹⁵ http://ec.europa.eu/about/index_en.htm#directorates, pristupljeno: 01.06. 2015. godine.

²¹⁶ Agencije su razvrstane u četiri grupe: decentralizovane agencije, izvršne agencije, EUROATOM agencije i Evropski institut za inovacione tehnologije (EIT).

²¹⁷ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_en.htm, pristupljeno: 02.06.2015. godine.

predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost. Na osnovu sporazuma iz Lisabona Evropski savet ima i predsednika koji se bira na period od dve i po godine sa mogućnošću jednog reizbora. On predsedava Evropskim savetom, priprema i organizuje dnevni red sednica, obezbeđuje koncenzus pre i u toku zasedanja i priprema i podnosi izveštaje o radu Evropskom parlamentu.²¹⁸

2.5. Sud pravde Evropske unije

Sud pravde Evropske unije je pravosudna institucija koja u svom sastavu inkorporira Sud pravde, Osnovni sud²¹⁹ i specijalizovane sudove. Sud obezbeđuje poštovanje prava u tumačenju i primeni Ugovora.²²⁰ Sud čini 28 sudija, iz svake države članice po jedan i devet nezavisnih pravnika (opšti pravobranioci) koji se imenuju na mandat od šest godina, s mogućnošću jednog reizbora. Sud pravde Evropske unije nema hijerarhijsku ni bilo koju nadležnost nad nacionalnim sudovima niti su nacionalni sudovi sastavni deo sudstva Evropske unije. Međutim, saradnja između nacionalnih sudova i Evropskog suda pravde postoji pogotovo u domenu pravne pomoći koju nacionalni sudovi pružaju Evropskom sudu pravde i implementaciji pravne prakse Evropskog suda pravde od strane nacionalnih sudova.

Nadležnosti Suda pravde Evropske unije obuhvataju: (1) rešavanje prethodnog pitanja odnosno tumačenje određenih pitanja iz oblasti prava Evropske unije po zahtevu nacionalnih sudova; (2) odlučivanje po tužbama Evropske komisije ili države članice podignutim protiv država članica zbog neispunjavanja obaveza propisanih pravom Evropske unije; (3) odlučivanje po tužbama država članica, Saveta ministara, Evropske komisije i privatnih lica za poništavanje propisa Evropske unije kojima se krše ugovori Evropske unije ili osnovna prava; (4) odlučivanje po tužbama država članica, institucija Evropske unije i privatnih lica za propuštanje podnesenim protiv institucija Evropske unije zbog nedonošenja odluka koje su bile obavezne doneti (5) odlučivanje po direktnim tužbama privatnih lica, preduzeća, organizacija i drugih tela protiv odluka ili mera Evropske unije. Kao stranke pred Sudom pravde Evropske unije mogu se pojaviti: Evropska unija kao pravno lice, njeni organi, države članice, nacionalni sudovi država članica, preduzeća, udruženja i ostala pravna i fizička lica

²¹⁸ *Article 9 B ph 6 Treaty of Lisbon, Amending the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of European Union, C 306/1.

²¹⁹ Raniji naziv za ovaj sud je prvostepeni sud. Takođe, neki autori koriste i naziv Opšti sud. Uporediti: Misita, N.: *Evropska unija-osnivanje i razvoj*, Revicon, Sarajevo, 2010, str. 268.

²²⁰ *Article 9 F ph 1 Treaty of Lisbon, Amending the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of European Union, C 306/1.

kao i službenici Evropske unije. Stranke pred sudom zastupaju agenti (punomoćnici), savetnici i advokati.²²¹

Sublimirajući navedeno, možemo zaključiti, da Evropski sud pravde ima raznovrsnu i kompleksnu nadležnost. Ta nadležnost se kreće od uloge međunarodnog suda, kada on u određenim slučajevima tumači odredbe ugovora, zatim ima ulogu ustavnog suda u slučajevima kada kontroliše zakonitost, te ulogu drugostepenog (apelacionog) suda, kada donosi odluke po prethodnim pitanjima. Najzad, on poprima ulogu i upravnog suda, kad rešava službeničke sporove.²²²

Usled nedostatka odredbi upravnog karaktera u osnivačkim ugovorima i drugim aktima Evropske unije, pravna praksa Suda pravde Evropske unije kao specifičan *acquis coomunautaire* predstavlja najznačajniji izvor upravnog prava.²²³

Analizirajući nadležnosti i obimnu pravnu praksu ovog suda te njene implikacije na nacionalne pravne sisteme možemo konstatovati, da je Sud pravde Evropske unije imao najznačajniju ulogu u kreiranju pravnog sistema Evropske unije. Posebno njegova uloga dolazi do izražaja u implementaciji i interpretaciji pravnih načela koja danas predstavljaju osnovu komunitarnog prava i komunitarnog pravnog sistema, a to su prvenstveno načelo prednosti komunitarnih pravnih akata i načelo neposredne primene i neposrednog efekta propisa Evropske unije koji preovladavaju komunitarnim pravnim sistemom ali i nacionalnim pravnim sistemima zemalja članica. Tako stvorenu pravnu regulativu, (kako izvornu tako i sudskim presudama od strane Suda pravde Evropske unije kreiranu), Evropska unija „plasira“ zemljama kandidatima za članstvo kako bi, kroz prvenstveno, primenu modela evropskog upravnog prostora uskladili (harmonizovali) svoje upravne kapacitete sa onima u Evropskoj uniji. Najzad, kod Suda pravde Evropske unije uočavamo posebno izražene elemente supranacionalnog delovanja.

S aspekta javne uprave značajno je naglasiti i ulogu Službeničkog suda koji deluje u okviru Suda pravde Evropske unije. Službenički sud se sastoji od sedam sudija imenovanih od strane Saveta ministara, na period od šest godina sa mogućnošću jednog reizbora.²²⁴ Nadležnost ovog suda se ogleda u prvostepenom rešavanju sporova službenika Evropske unije

²²¹ Vukadinović, R.: *Uvod u institucije i prave Evropske unije, peto izdanje izmenjeno i dopunjeno Ugovorom o stabilizaciji ekonomske i monetarne unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac, 2012, str. 90.

²²² Lilić, S.: *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije u Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije, knjiga 2*, Pravni fakultet, Beograd, 2007, str. 22-36.

²²³ Lilić S., Golubović, K.: *Evropsko upravno pravo s osvrtnom na na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 49.

²²⁴ O organizaciji Službeničkog suda, njegovom sastavu, proceduralnim pravilim, ostupku odlučivanja i drugom videti: *Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal*, Official Journal of European Union, L 206/1.

i Evropske unije (tj. njenih institucija) u sporovima nastalim u oblasti vršenja javne službe. U tom smislu, ovaj sud rešava po tužbama službenika koje se odnose na postupak selekcije i zapošljavanja, napredovanje u karijeri, disciplinsku odgovornost, penzionisanje, socijalnu i zdravstvenu zaštitu i sl. Isključena je nadležnost suda za sporove između subjekata nacionalnih javnih uprava i njihovih javnih službenika. Na odluku Službeničkog suda nezadovoljna stranka može uložiti žalbu u roku od dva meseca. Po žalbi rešava Osnovni sud, s tim da se žalba može odnositi isključivo na pravna pitanja (isključuje se razmatranje žalbe po odluci o troškovima ili protiv utvrđivanja troškova postupka). Drugostepeni sud (u ovom slučaju Osnovni sud), postupajući po žalbi službenika može ukinuti odluku Službeničkog suda i sam rešiti spor ili uputiti predmet Službeničkom sudu na ponovno rešavanje.²²⁵

Samo postojanje Službeničkog suda kao specijalizovanog tribunala namenjenog zaštiti prava javnih službenika Evropske unije, sa veoma bogatom i autonomnom sudskom praksom, uticalo je, u velikoj meri, na izgradnju službeničkog sistema Evropske unije. Bez obzira na nadležnost nacionalnih sudova u zaštiti prava javnih službenika zemalja članica, nema sumnje, da pravna praksa ovog Tribunala utiče ne samo na pitanja službeničkog prava zemalja članica već i zemalja kandidata za članstvo u kreiranju upravnosudske zaštiti njihovih javnih službenika i službeničkih sistema.

2.6. Evropski ombudsman

Evropski ombudsman je samostalno i nepristrasno telo Evropske unije koje u osnovi svoga delovanja ima zaštitu ljudskih prava. Uspostavljen je Članovima 20 i 24 Ugovora o Evropskoj uniji (Mastriht-1992. godine). Nadležnosti ove institucije proširene su Lisabonskim ugovorom iz 2007. godine. Nadležnost Evropskog ombudsmana je postupanje po žalbama građana Evropske unije kao i svakog drugog fizičkog i pravnog lica koje ima sedište u državama članicama Evropske unije na loše postupke institucija Evropske unije.²²⁶ Suštinski, ovom telu se mogu ulagati žalbe na postupke svih institucija Evropske unije (izuzev Suda pravde i Osnovnog suda). Takođe, ukoliko nađe za shodno, Evropski ombudsman može i sam pokrenuti postupak istrage, bez spoljašnje inicijacije (žalbe, pritužbe). Evropskog ombudsmana bira Evropski parlament na period od pet godina. Po pokrenutim postupcima,

²²⁵ Videti: Hartley, TC.: *The Foundations of European Community Law, An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community, Sixth Edition*, Oxford University Press, 2007, p. 56.

²²⁶ *Article 2 (2) Statute – Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces/en/372/html.bookmark>, pristupljeno: 08.06. 2015. godine.

Evropski ombudsman podnosi preporuke instituciji na koju se žalba odnosi, a Evropskom parlamentu izveštaj, dok podnosica žalbe obaveštava o rezultatima istrage.

Ono što je od posebnog značaja, za našu tematiku, jeste mogućnost zaštite prava službenika institucija Evropske unije kroz podnošenje pritužbe Evropskom ombudsmanu u vezi sa službeničkim radnim statusom. Tako, svaki službenik institucija Evropske unije ima mogućnost obraćanja Ombudsmanu Evropske unije pritužbom ukoliko je iskoristio sva raspoloživa unutrašnja pravna sredstva vezana za radni odnos sa institucijom u kojoj je zaposlen. Sva druga pitanja koja bi službenik delegirao Ombudsmenu Evropske unije, a ne tiču se radnog odnosa, nemaju uslov prethodnog iscrpljivanja unutrašnjih pravnih sredstava. Takođe, lica kandidati za službu u institucijama Evropske unije, imaju mogućnost obraćanja Ombudsmanu Evropske unije, opet pod uslovom, da su iscrpili prethodno administrativno obraćanje instituciji. Ukoliko se službenik Evropske unije prethodno obrati Službeničkom sudu, on gubi mogućnost naknadnog obraćanja Ombudsmanu Evropske unije.

Evropski ombudsman u rešavanju pritužbe ima nekoliko pravaca delovanja. Prvo, ukoliko dokaže nepravilan rad uprave, on će pokušati razrešiti sporno pitanje sa institucijom kod koje je nepravilnost uočena. U slučaju neuspeha ove varijante preostaju mogućnosti, da zatvori predmet uz kritičku napomenu ili da ostavi predmet otvorenim uz izdavanje preporuke (*recommendation*). Kao i nacionalne institucije ombudsmana, i Ombudsman Evropske unije ima najveću važnost kroz godišnji izveštaj o radu koji podnosi Evropskom parlamentu. Svaka od institucija Evropske unije obično vodi računa da se ne nađe u tom izveštaju u negativnom kontekstu. Svakako, da to ukazuje na demokratičnosti i demokratsku zrelost samih institucija. U tom smislu, pravno ne obavezujuće odluke i preporuke Ombudsmana obično bivaju uvažene od strane institucija. Na taj način znatno se pospešuje efikasnost evropskog upravnog prostora i poboljšava rad administracije Evropske unije.²²⁷

3. POJAM EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

Kao što je već naglašavano, nacionalni upravni sistemi imaju visok stepen suverenosti zbog nepostojanja jedinstvenih i obevezujućih akata nadnacionalnog karaktera. Uporište za takvu suverenost uglavnom nalazimo u njihovim upravnim tradicijama, istoriji i nacionalnom identitetu. S druge strane, uprava Evropske unije personifikovana kroz institucije Evropske unije, nema deokncentrisane ni decentralizovane subjekte koji deluju na teritoriji zemalja

²²⁷ Craig, P.: *EU Administrative Law*, Academy of European Law, European University Institute, University Press, Oxford, 2006, p. 845.

članica (ne računajući teritorijalno dislocirane institucije Evropske unije sa potpunim centralnim nadležnostima). Stoga, upravne akte i radnje Evropske unije realizuju uglavnom subjekti javne uprave zemalja članica. Uz navedenu konstataciju, treba naglasiti, da je Evropska unija još uvek zajednica pretežno ekonomskog karaktera te da razvijanje zajedničkih i jedinstvenih upravnih kapaciteta nije u njenom prioritetu. Takođe, nema neposrednog uticaja Evropske unije na organizaciju javne uprave zemalja članica. Evropskoj uniji je, čini se, najvažnije, da kapaciteti nacionalnih uprava imaju sposobnost provođenja komunitarnog prava i to prvenstveno njegovog obavezujućeg dela. Najzad, Evropska unija nema model organizacije javne uprave koji bi preporučila ili nametnula zemljama članicama te postoji široka autonomija organizovanja i delovanja nacionalnih javnih uprava. Tek „Kopenhagenskim kriterijumima“ za prijem u članstvo novih država, suptilno se i indirektno, u okviru treće grupe uslova-sposobnosti implemetacije komunitarnog prava, tj. **zajedničkih vrednosti** Evropske unije *ipso facto*, nameće potreba razvijanja upravnih kapaciteta koji bi afirmisali pomenuta dostignuća. Dve godine kasnije, tj. 1995. godine, na sastanku Saveta ministara Evropske unije u Madridu, naglašena je potreba harmonizacije upravnih kapaciteta zemalja Centralne i Istočne Evrope sa kapacitetima Evropske unije, pri čemu ni tada nisu date jasne smernice o tome kako uprave zemalja budućih članica treba da budu konfigurisane.

Ipak, konvergencija nacionalnih upravnih sistema zemalja članica pa i zemalja kandidata za članstvo sa upravnim sistemom Evropske unije kao i međusobna konvergencija nacionalnih upravnih sistema zemalja članica i zemalja kandidata za članstvo, u zadnje dve i po decenije poprima veom intezivan karakter.

U literaturi i projektnim analizama je čest termini i europeizacija javne uprave. Koncept „europeizacije“ je multidimenzionalni proces demokratizacije, decentralizacije, deetatizacije i sveobuhvatne modernizacije javne uprave u zemljama Centralne Evrope. Zapadnoevropske nacije su razvile konsolidovane države i centralne administrativne sisteme tokom procesa evolucije, do početka XIX veka. S druge strane, izgradnja modernih nacionalnih država i njihovih administrativnih sistema u zemljama Centralne Evrope u XIX veku bila je veoma otežana usled socio-ekonomske zaostalosti i politika multinacionalnih carstava. U drugoj polovini XX veka, u ovim zemljama, nametnuti komunistički režimi dodatno su zakomplikovali situaciju i prouzrokovali kašnjenje u izgradnji država i nacija, što se takođe odrazilo na razvoj njihovih javnih uprava.²²⁸

²²⁸ Jablonski, A.W.: *Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective, Final Report*, www.nato.int/acad/fellow/95-97/jablonsk.pdf, pristupljeno: 11.06. 2015. godine. Takođe uporediti: Ágh, A.: *Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The*

Evropski upravni (administrativni) prostor je termin koji veoma često susrećemo u nauci i praksi. On je posebno frekventan u procesu stabilizacije i pridruživanja pri čemu zemlje kandidati za Evropsku uniju nastoje da prilagode svoje uprave evropskim, u situaciji kada ne postoji jasan reper, oblik niti standard koji je potrebno postići u ovoj oblasti. Tako se opravdano postavlja pitanje kakva treba biti uprava zemlje kandidata, da li ona treba biti nalika upravi neke od 28 zemalja članica, kojoj od njih, na koji način se postiže kompatibilnost u očiglednom nedostatku jedinstvenih pravila. Naime, iako javna uprava ima veliki značaj u Evropskoj uniji ne postoje pravnim aktima propisani standardi i smernice koji uređuju javnu upravu i reformu javne uprave. Konkretnije ne postoji egzaktno pravo Evropske unije u oblasti javne uprave kojem se trebaju prilagođavati nacionalne javne uprave.

Suštinski, ne zna se ni šta čini evropski upravni prostor. Navešćemo neke poglede. Evropski upravni prostor je skup jedinstvenih standarda, pravila i principa kojima se reguliše organizacija, delatnost i funkcionisanje organa državne uprave na osnovama komunitarnog prava.²²⁹ Pri tome, nacionalne uprave zadržavaju primat u nadležnostima shodno njihovoj tradiciji i kulturi.

Evropski upravni prostor konceptualno treba da odgovori na pitanje šta je to što čini jedan sistem uprave u organizacionom i materijalnom pogledu kako bi taj sistem bio u stanju da uspešno ispuni zahteve i standarde u oblasti ekonomije, socijalne politike, bezbednosti, pravde i drugih područja koje su razvijene demokratske zemlje Evrope dostigle kroz integracione procese.²³⁰ Ovakav iako divergentan i nesistematičan pristup predstavlja temelj i obrise evropskog upravnog prava. Dakle, i ovde, kao i na mnogim drugim poljima koja prate Evropsku uniju uočavamo jedan nekodifikovan sistem čije elemente predstavljaju pojedini pravni dokumenti i instituti što je opet proizvod karaktera i same pravne prirode Evropske unije.

Veoma je važna i činjenica da Evropska komisija u procenama države razmatra njene upravne kapacitete u smislu da li oni mogu provesti *acquis communautaire* pravovremeno i potpuno. Budući da Evropska unija nema svoje „detaširane“ administrativne kapacitet u zemljama članicama, ona glavni oslonac u primeni i provođenju jedinstvenih zakona i javnih politika crpi u nacionalnim upravnim kapacitetima. Dakle, nema modela javne uprave koji

Challenge of Democracy and Good Governance, Croatian and Comparative Public Administration, (Ed. Koprić I.), No 3/2013, Institute of Public Administration, Zagreb, p. 739-762.

²²⁹ Kavran, D.: *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9, 2004. Navedeno prema: Kavran, D., Vukašinović, Z.: *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Nauka, bezbednost, policija, (Urednik Đorđević Đ.), br. 2-3/04, KPA Beograd, 2004, str. 10.

²³⁰ Lilić, S.: *Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije 3, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008, str. 27.

treba da usvoje zemlje članice Evropske unije ili zemlje kandidati već preovladava svojevrsna administrativna autonomija. Pri tome, do posebnog izražaja dolazi povezanost i saradnja nacionalnih (pojedinačnih) uprava zemalja koje moraju usko sarađivati.²³¹

Sledstveno navedenom postavlja se pitanje šta onda čini evropski upravni prostor u formalnom i materijalnom pogledu. Takvo pitanje moguće je dovesti u korelaciju sa određenim subjektima (institucijama Evropske unije) te izvorima komunitarnog prava.

Teorijski posmatrano, Evropski upravni prostor predstavlja usklađenu sintezu *vrednosti*, kreiranu od strane institucija Evropske unije i uprava država članica kroz proces stvaranja i primene prava Evropske unije. U tom pogledu, Evropski upravni prostor predstavlja poseban deo *acquis communautaire*.²³² Evropski upravni prostor ima metaforične implikacije na države članice budući da promoviše načela upravnog prava koji su u suštini kriteriji koje države članice ili kandidatkinje za članstvo moraju implementirati u njihove nacionalne javne uprave.²³³

Evropski upravni prostor se može shvatiti kao okruženje – proizvod evropske politike i pravila koja podrazumevaju aktivnu ulogu nacionalnih uprava, prema kojem se od nacionalnih uprava zahteva da obezbede homogene nivoe efikasnosti i kvaliteta usluga – u ime uniformnosti građanskog prava i preduzetništva u Evropskoj uniji.²³⁴

Evropski upravni prostor predstavlja skup jedinstvenih, pravno definisanih i u praksi kroz procedure i mehanizme odgovornosti primenjivih standarda kojima se reguliše postupanje javne uprave.²³⁵

Sud pravde Evropske unije je institucija Evropske unije koja je kroz utvrđivanje evropskih upravnih principa najzaslužnija za uspostavljanje i razvoje evropskog upravnog prostora.

²³¹ Šire videti: *Sigma radovi* 23, 26, 27, 31 i 35, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije i Evropski pokret Srbija, str. 16.

²³² Torma, A.: *The European Administrative Space (EAS)*, European Integration Studies, V 9, No 1/2011, p. 149.

²³³ Uporediti: Matei, A., Matei, L., Camelia Iancu, D.: *Internalization of the European Administrative Space principles in national public administrations. Study Case: Romania*, Research Report written within the framework of Jean Monnet project “South-Eastern European developments on the administrative convergence and enlargement of the European Administrative Space in Balkan states“, EconPapers, No 274, p.12.

²³⁴ D'Orta, C.: *What Future for the European Administrative Space?*, Working paper, No. 2003/W/5, European Institute of Public Administration, Rome, 2003, p. 10.

²³⁵ *European Principles for Public Administrations*, SIGMA Papers No 27, OECD, 1999, p. 5. Definicija pominje termin *public administration*, što u našem prevodu najbliže odgovara terminu javna uprava. Međutim, veliki deo naših autora to prevodi kao državna uprava, što je pojam užeg značenja – videti: Lilić, S., Golubović, K.: *Op.cit.*, str. 63. Neki autori pak kombinuju u okviru iste definicije i javnu i državnu upravu. Tako, „Evropski administrativni prostor obuhvata paket jedinstvenih standarda za delovanje *javne uprave* kojima se određuje organizacija, delatnost i rad sistema organa *državne uprave*“ – Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B.: *Op. cit.*, str. 72. (Italikom naglasio: N.V.).

Potreba za utvrđivanjem evropskih upravnih principa javila se početkom devedesetih godina prošlog veka kada je Evropska unija izrazila želju za njenim širenjem na područje zemalja Srednje i Istočne Evrope, država koje, može se slobodno reći pripadaju grupi tranzicijskih zemalja.²³⁶

4. EVROPSKA NAČELA JAVNE UPRAVE

Budući da se principi rada javne uprave i principi upravnog prava međusobno prepliću prisutna je i njihova međusobna implikacija. U tom smislu, kada je u pitanju komunitarno pravo, evropski upravni prostor i javna uprava zemalja članica, principi evropskog upravnog prava se reflektuju na nacionalnu javnu upravu u svim njenim segmentima (organizacionom, funkcionalnom i personalnom). Pri tome treba imati u vidu, da Upravno pravo Evropske unije proučava organizaciju, delatnost, odgovorost i kontrolu uprave što je svojstveno i nacionalnim upravno-pravnim disciplinama.

Evropski sud pravde je u svojoj dugogodišnjoj praksi isprofilisao principe evropskog upravnog prava tako da on danas predstavlja najautentičniji subjekat u njihovom očuvanju i aplikaciji. Valja napomenuti, da u ovoj materiji postoji veći broj principa koji se mogu sistematizovati u određene grupe (kategorije). Kategorizacija najčešće zavisi od pravnih instituta na koji se principi primenjuju, zatim pristupa u tumačenju od strane konkretnih institucija kao i od autora koji ih izučavaju.

Najvažnije principi evropskog upravnog prava, prema stavu Evropskog suda pravde su: princip zakonitosti u upravi, princip proporcionalnosti, princip pravne sigurnosti, princip zaštite opravdanih očekivanja, princip nediskriminacije, princip prava na saslušanje u postupku donošenja odluka, princip privremenih mera, princip pristupa upravnim sudovima od strane pojedinca pod jednakim uslovima, princip vanugovorne odgovornosti državne uprave i dr.²³⁷

U objedinjenim verzijama (kategorijama, grupacijama), kao jedinstveni principi evropskog upravnog prava, važeći za sve zemlje članice Evropske unije, a *ipso facto* i one koje to žele biti, izdvajaju se: princip pouzdanosti i predvidivosti (princip pravne sigurnosti);

²³⁶ Marčetić, G., Musa, A.: *Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa evropskim standardima* u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (ur. Bačić A.), br. 3/2013, Split, 2013, str. 726.

²³⁷ *Sigma radovi* 23, 26, 27, 31 i 35, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije i Evropski pokret Srbija, str. 210.

princip otvorenosti i transparentnosti; princip odgovornosti i princip efikasnosti i efektivnosti (delotvornosti).²³⁸

Ovde treba naglasiti, da se principi Evropskog upravnog prava postižu zakonskim tekstovima.

Takođe, prilikom prilagođavanja javne uprave u procesu evropskih integracija, potrebno je obratiti pažnju i na načela javne uprave koja opredeljuju širi kontekst koji je potrebno postići. Načela javne uprave se ostvaruju širim delovanjem u domenu politike, prava i društvene svesti.

Klasifikaciju evropskih načela javne uprave²³⁹ moguće je izvršiti prema oblasti njihovog delovanja odnosno području njihove primene. U tom smislu, moguće je izdiferencirati načela koja se odnose na javne službenike, načela koja se odnose na javne službe i njihove službenike i načela koja se odnose na upravne propise i upravne postupke.

Najčešće sledeća načela se odnose na javne službenike: (1) načelo profesionalnosti; (2) načelo objektivnosti; (3) načelo lojalnosti; (4) načelo materijalne nezainteresovanosti; (5) načelo diskrecije i (6) načelo suzdržanosti.

Na javne službe, a analogno i na njihov presonal, mogu se odnositi sledeća načela: (1) načelo nezavisnosti; (2) načelo odgovornosti; (3) načelo kontinuiteta;²⁴⁰ (4) načelo dostupnosti; (5) načelo ažurnosti; (6) načelo otvorenosti i transparentnosti; (7) načelo efikasnosti i delotvornosti.

Kada su u pitanju kvalitet upravnih propisa i upravni postupci, ističu se dva načela: (1) načelo jednostavnosti i (2) načelo jasnoće.²⁴¹

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj u Evropi (*The Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*),²⁴² oglasila se sa preporukama vezanim za

²³⁸ *SIGMA Papers No. 27, European Principles for Public Administration, OECD, 1999. p. 8.*

²³⁹ Evropski upravni principi evoluirali su postepeno prvenstveno proširenjem nadležnosti Evropske unije. Pored pravne prakse Evropskog suda pravde, evropski upravni principi izvedeni su i iz Sporazuma o Evropskoj uniji i Kodeksa upravnog prava zemalja članica EU. Takođe, određena načela nalaze se u zakonskim okvirima, svakodnevnim praksama i kulturama javnih uprava Evropske unije i njenih članica. Videti: Meyer-Sahling.: *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 48, p. 12., navedeno prema: *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans*, (Ed. Lazarević M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014, p. 9-10.

²⁴⁰ Ovde treba primetiti, da načela koja je svojevremeno za funkcionisanje javnih službi utvrdio francuski teoretičar Rolan i dan danas nalaze svoju primenu. Naime, Rolan je istakao tri načela u funkcionisanju javnih službi: (1) načelo kontinuiranosti postojanja i funkcionisanja; (2) načelo promenljivosti (odnosi se na njihovo stalno usavršavanje) i (3) načelo jednake dostupnosti za sve. Videti: M. Waline, *Droit Administratif*, 8. izd, 1959, str. 351.

²⁴¹ Šimac, N.: *Evropski upravni prostor i evropska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (ur. Bačić A.), br. 2/2012, str. 359-360.

²⁴² *Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA* je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and*

ustupavljanje i razvoj etike u javnim službama.²⁴³ Navedene preporuke mogu predstavljati svojevrstne standarde primjenjive javnim upravama evropskih zemalja. Preporuke se odnose na: postojanje i pravno normiranje etičkih normi; prava i dužnosti javnih službenika u slučaju nailaska na kažnjiva dela u vršenju javne službe; utvrđivanje pravila i procedura te sankcija u slučaju neetičkog ponašanja; promociju etičkog ponašanja i podršku politike razvoju etičnosti; jasne odrednice u razgraničenju privatnog i javnog sektora i dr.²⁴⁴

Kako je u predmetu našeg rada težište dato na javne službenike, za shodno smatramo detaljnije obrazložiti načela koja se na njih odnose.

Načelo profesionalnosti javnog službenika, po našem shvatanju ima dve dimenzije. Prva dimenzija se ogleda u činjenici da javni službenik obavlja javnu službu kao svoje osnovno, jedino i stalno zanimanje, pri čemu obavlja poslove u ime i za račun javne službe. Dakle, nastupa kao plaćeni profesionalac sa ovlašćenjima koje mu daje javna služba. Za zadovoljavanje ove dimenzije neophodan je efikasan sistem prijema i napredovanja u javnoj službi. Navedeno se postiže kvalitetnim zakonskim rešenjima. Druga dimenzija profesionalnosti javnog službenika dolazi do izražaja u njegovom radu i odnosi se na apolitičnost, stručnost, odsustvo mita i korupcije, realnim profesionalnim ambicijama, profesionalnom odnosu prema strankama, pretpostavljenim i kolegama i dr. Ovaj segment profesionalizacije obezbeđuje se kroz adekvatan sistem selekcije, ocenjivanja, napredovanja i usavršavanja javnih službenika.

Načelo objektivnosti podrazumeva da javni službenik ne sme biti pristrasan, tj. naklonjen nekoj od strana u postupku. Pri tome, on mora, prvenstveno da štiti javni interes, što može da prouzrokuje njegovu pristrasnost prema službi, ali samo u zakonom propisanim i dozvoljenim okvirima, budući da je javni interes iznad pojedinačnog. Objektivno sagledavanje situacije podrazumeva sistem vrednosti zasnovan na činjenicama i u uskoj je vezi sa stručnošću i profesionalnošću javnog službenika.

Načelo lojalnosti se ogleda u privrženosti javnog službenika prvenstveno službi ali i njegovim pretpostavljenima te organizaciji u kojoj vrši službu. Lojalnost treba postojati i prema drugim javnim službenicima u okviru organizacije u kojoj javni službenik deluje. U

Development), osnovana radi tehničke, stručne i savetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije.

²⁴³ OECD se oglašava i sa preporukama u drugim oblastima delovanja javne uprave. Tako postoje: *OECD smernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima*, dostupno na: <http://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>; *Principi javne uprave*, (u saradnji sa SIGMA i EU), dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/SER%20Principles%20of%20Public%20Administration%20Overview%20Updated%2028%20January%20WEB.pdf>, i druge. Oboma pristupljeno: 14.06. 2015. godine.

²⁴⁴ Šimac, N.: *Evropski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002, str. 97, prema: Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B.: *Op. cit.*, str. 74.

tom smislu, javni službenik treba da stoji iza zajedničkih rešenja organizacije i onda kada ona nisu adekvatna i svrsishodna.

Načelo materijalne nezainteresovanosti podrazumeva da javni službenik ne podleže radnjama koje će mu omogućiti bilo koji drugi oblik finansijske ili naturalizovane materijalizacije vršenja javne službe izuzev njegove plate. U okviru ovog načela insistira se ne samo na nultoj stopi korupcije i nespojivosti profesionalnog rada i privatnog interesa javnog službenika već na njegovoj obavezi da preventivno deluje, spreči, onemogući i prijavi bilo kakav oblik korupcije.

Načelo diskrecije i suzdržanosti podrazumeva odvajanje službeničkog rada i privatnog života u smislu komentarisanja, iznošenja činjenica i podataka, javnog pogovora, konsultovanja i sl. Pri tome diskrecija i suzdržanost moraju biti izgrađeni na način da privatna aktivnost ne utiče na službeničku, kao i obrnuto. Ovaj princip ima posebnu težinu kada je u pitanju bezbednosna zaštita javnih podataka i informacija što postaje sve više proklamovana obaveza i cilj.

Za razliku od Suda Evropske unije, Ombudsman Evropske unije nešto drugačije određuje načela javne službe. Konkretnije, Ombudsman Evropske unije promovira pet načela javne službe kojima se trebaju rukovoditi službenici Evropske unije. Ta načela su: (1) načelo posvećenosti Evropskoj uniji i njenim građanima; (2) načelo integriteta; (3) načelo objektivnosti; (4) načelo poštovanja drugih i (5) načelo transparentnosti.²⁴⁵

U okviru načela posvećenosti Evropskoj uniji i njenim građanima naglašava se da službenici treba da deluju na način da ispunjavaju ciljeve i interese institucija i građana Evropske unije. Upravo navedeno opravdava njihovu postojanost, a sami službenici trebaju u svemu biti primer i uzor drugima.

Načelo integriteta podrazumeva da službenici Evropske unije moraju biti finansijski stabilni i nezavisni kako bi bili izvan sukoba interesa i izvan svake finansijske i druge zavisnosti.

Načelo objektivnosti podrazumeva da službenici treba da budu nepristrasni u sagledavanju stanja i donošenju odluka. Posebno moraju imati izgrađen jedinstven profesionalan i nepristrasan stav prema svima.

Načelo poštovanja drugih podrazumeva odnos službenika prema građanima i drugim službenicima sa pažnjom, ljubaznošću, razumevanjem i opredeljenošću za saradnju.

²⁴⁵<http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/publicserviceprinciples.faces/en/11650/html.bookmark;jsessionid=C3F7BCCB7271D664D62078F5714A15E6>. Pristupljeno: 14.06.2015. godine.

Najzad, Ombudsman Evropske unije proklamuje i princip transparentnosti koji podrazumeva da službenici Evropske unije trebaju objasniti svoje aktivnosti i obrazložiti svoje postupke. Navedeno se postiže kroz vođenje službenih zabeleški i zapisnika i omogućavanje javnosti uvid u iste.

Pored Suda Evropske unije i Ombudsmana Evropske unije i neke organizacije poput SIGME daju svoje viđenje pojedinih principa javne uprave. Tako, u dokumentu Principi javne uprave koji je izradila SIGMA, definisano je šest ključnih reformskih oblasti koje je utvrdila Evropska komisija kao polaznu osnovu za definisanje načela javne uprave. Te oblasti su struktuirane po sledećem: (1) strateški okvir refome javne uprave; (2) izrada i koordinacija politika; (3) javna služba i upravljanje ljudskim potencijalima;²⁴⁶ (4) odgovornost; (5) pružanje usluga i (6) finansijsko upravljanje u javnom sektoru.²⁴⁷

U okviru reformske oblasti koja nosi naziv *Javna služba i upravljanje ljudskim potencijalima (Public Service and Human Resource Management)*, definisano je sedam, u ovoj oblasti, vodećih načela: (1) nadležnost javne službe je adekvatna, jasno definisana i praktično primenjiva; (2) uspostavljen je politički i pravni, te praktično primenjiv okvir za profesionalnu i koherentnu javnu službu; institucionalno uređenje omogućava konzistentne i delotovorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima u celokupnoj javnoj službi; (3) zapošljavanje javnih službenika počiva na principu zasluga (meritornosti) i jednakih uslova u svim fazama selekcije; kriteriji za raspoređivanje na mesto nižeg ranga i prestanak službe javnih službenika su jasno propisani; (4) direktan i indirektan politički uticaj na više rukovodeće pozicije je sprečen; (5) sistem plata državnih službenika zasniva se na sistematizaciji radnih mesta, pravičan je i transparentan; (6) obezbeđeno je stručno usavršavanje javnih službenika i ono obuhvata redovno obučavanje, pravično ocenjivanje, mobilnost i napredovanje na osnovu objektivnih i transparentnih uslova i zasluga i (7) uspostavljene su mere za unapređenje integriteta i prevenciju korupcije te obezbeđenje discipline u javnoj službi.²⁴⁸

Za realizaciju navedenih principa dato je pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora. Kvantitativno sagledavanje provođenja principa vršiće se kroz: (1) godišnji protok javnih službenika na nivou centralne uprave; (2) protok viših rukovodećih javnih službenika

²⁴⁶ U verziji prevoda na lokalne jezike, termin *public service* je preveden kao državna služba što smatramo pogrešnim. prema većini autora engleskom terminu *public service* odgovara naš termin *javna služba*, što je pojam znatno šireg značenja.

²⁴⁷ SIGMA/OECD: *Principi javne uprave*, Novembar 2014, str. 8. Dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf>. Pristupljeno: 14.06. 2015. godine.

²⁴⁸ SIGMA/OECD: *Op. cit.*, str. 18.

na nivou centralne uprave u vremenskom periodu od šest meseci od dana izbora nove vlade; (3) procenat javnih službenika na nivou centralne uprave koji su druge etničke pripadnosti u odnosu na opštu etničku zastupljenost u državi shodno poslednjem popisu stanovništva; (4) odnos prosečne godišnje naknade za više javne službenike centralne vlasti i naknade radnika sa tercijarnim obrazovanjem i (5) percepcija građana o stepenu integriteta i pouzdanosti javne službe. Kao kvalitativni indikatori za sagledavanje stepena realizacije ove grupe principa propisani su: (1) stepen adekvatnosti, definisanosti i praktične primenjivosti nadležnosti javne službe; (2) stepen zapošljavanja zasnovanog na principima zasluga u svakoj fazi selekcije; (3) stepen sprečenosti političkog uticaja na prijem i prestanak javne službe viših rukovodećih javnih službenika; (4) stepen pravičnosti, transparentnosti i praktične primenjivosti platnog sistema javnih službenika i (5) stepen uspostavljanja i praktične primene sistema integriteta i borbe protiv korupcije u javnoj službi.²⁴⁹

5. SLUŽBENIČKI SISTEM EVROPSKE UNIJE

5.1. Pojam službeničkog sistema Evropske unije i klasifikacija službenika Evropske unije

Službenički sistem Evropske unije čine službenici koji obavljaju službu u institucijama Evropske unije. Oni su kategorizovani u zaseban službenički sistem i njihov pravni položaj proističe iz pravne prirode same Evropske unije te je regulisan aktima Evropske unije. Kako je Evropska unija organizacija specifičnog karaktera tako i službenici zaposleni u njenim institucijama imaju poseban položaj. Svakako da njihov položaj u određenim sferama slični položaju nacionalnih javnih službenika najpre iz razloga što i oni sami pripadaju državama članicama ili pak dolaze iz nacionalnih službeničkih sistema. Takođe, na sličnost položaja službenika Evropske unije i nacionalnih službenika utiče konvergencija nacionalnih sa evropskim upravnim sistemom. Na položaj službenika Evropske unije utiče i razuđenost i raznolikost institucija Evropske unije što dovodi do unutrašnje izdiferenciranosti službeničkog sistema Evropske unije budući da svi službenici nemaju jedinstven položaj te da njihov položaj zavisi od institucije u kojoj obavljaju službu.

Položaj službenika Evropske unije generalno je regulisan Pravilnikom o radu službenika u institucijama Evropske unije (*Staff Regulations of Officials of the European*

²⁴⁹ SIGMA/OECD: *Op. cit.*, str. 19.

Communities).²⁵⁰ U navedenom dokumentu sadržani su ključni elementi na osnovu kojih se može sagledati službenički sistem Evropske unije. Tako, Pravilnik propisuje: postupak selekcije službenika, strukturu radnih mesta, principe vršenja službe, prava i obaveze službenika, napredovanje i usavršavanje, mobilnost, plate, prestanak službe, penzionisanje i dr.

Budući da je to i od zemalja članica i zemalja kandidata zahtevala, i Evropska unija je uspostavila „nezavisnog regulatora“ koji se na jedan centralizovan i ujednačen način bavi selekcijom službenika za potrebe njenih institucija. U tom smislu, početkom 2003. godine, sa radom je počela Evropska kancelarija za selekciju personala (*European Personnel Selection Office – EPSO*).²⁵¹ Kancelarija je nadležna prvenstveno za selekciju službenika u Savet ministara EU, Evropski parlament, Evropski savet, Evropsku komisiju, Sud pravde Evropske unije, Evropski revizorski sud, Ombudsman Evropske unije i Ekonomski i socijalni savet. Pored navedenih, Kancelarija, po potrebi, provodi konkursne procedure i za službenike drugih upravnih organizacija i agencija Evropske unije. Bitno je zapaziti da ovako centralizovan sistem selekcije kadrova Evropska unija nije imala sve do uspostavljanja Kancelarije te da je svaka institucija samostalno vršila selekciju kadrova za svoje potrebe.

Službenički sistem Evropske unije, u širem smislu, čine sledeće kategorije službenika: (1) stalno zaposleni službenici (*permanent officials*); (2) privremeno zaposleni službenici (*non-permanent staff*); (3) delegirani nacionalni eksperti (*seconded national experts*) i (4) ostali službenici.

Stalno zaposleni službenici Evropske unije se zatim razvrstavaju u dve kategorije: (1) rukovodeći službenici (*administrators – AD*) i asistenti (*assistants – AST*).

Privremeno zaposleni službenici, razvrstani su, takođe, u dve kategorije: (1) privremeni službenici (*temporary agents*) i (2) ugovorni službenici (*contract agents*).

S aspekta funkcionalnosti institucija Evropske unije najzančajniju kategoriju službenika čine rukovodeći službenici i asistenti, za koje se može reći da čine službenički sistem u užem smislu. Rukovodeći službenici obavljaju najsloženije i najodgovornije poslove menadžerskog karaktera (šefovi kancelarija, direktori, savetnici i sl.). Ova kategorija službenika kreira i provodi politike Evropske unije, donosi i provodi odluke te učestvuje u

²⁵⁰ Konsolidovanu verziju: CONSLEG_1962R0031_20140101_EN_TXT, videti na: http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm, pristupljeno: 25.06. 2015. godine. U daljem tekstu rada: Pravilnik.

²⁵¹ *Decision of the European Parliament, the Council, the Commission, the Court of Justice, the Court of Auditors, the Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Ombudsman of 25 July 2002 establishing a European Communities*, L 197/53. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0620&from=EN>, pristupljeno: 25.06. 2015. godine.

pregovaračkim aktivnostima sa državama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji. Rukovodeći državni službenici se razvrstavaju u dvanaest kategorija (od AD 5 do AD 16). Pripadnost kategoriji ukazuje na hijerarhijski položaj službenika, stručnu spremu, platu, godine iskustva u službi i sl. Rukovodeći službenici su lica sa završenom visokom stručnom spremom univerzitetskog ili strukovnog usmerenja.

Asistenti su službenici Evropske unije koji obavljaju izvršilačko-provedbene, (uglavnom administrativne i tehničke) poslove, manjeg stepena odgovornosti u odnosu na rukovodeće službenike. Asistenti, kao i rukovodeći službenici, uglavnom imaju visoku stručnu spremu, mada se mogu angažovati i lica sa srednjom stručnom spremom ukoliko imaju radno iskustvo od najmanje tri godine. Asistenti se razvrstavaju u jedanaest kategorija (od AST 1 do AST 11). Kategorizacija asistenata, kao i kod administratora ukazuje na pripadajući hijerarhijski položaj i privilegije koje ga prate.

Privremeni službenici su lica koja rade na određeno vreme ali sa istovetnim radnopravnim statusom regulisanim istovetnim radnopravnim aktima kao i stalno zaposleni službenici Evropske unije. Suštinska razlika između privremeno i stalno zaposlenih službenika leži u načinu zasnivanja službeničkog statusa. Naime, privremeno zaposleni službenici samoinicijativno podnose prijavu konkretnoj instituciji, dakle izvan javnog konkursa, te ih institucija prihvata po slobodnom nahodjenju, a nakon analizirane biografije koju kandidati postavljaju na posebnoj internetskoj stranici.²⁵² U izuzetnim slučajevima, Kancelarija može provesti konkurs za privremeno zapošljavanje na zahtev određene institucije koja potražuje službenika. Takav konkurs se provodi po posebnim procedurama različitim od procedura za stalno zaposlene službenike.

Privremeni službenici su lica angažovana na određeno vreme najčešće iz razloga nedostatka stalnih službenika ili iz razloga potrebe za naučno istraživačkim kadrovima koji se bave realizacijom naučnoistraživačkih projekata. Privremeni službenici se takođe angažuju i kao osoblje u kabinetima pojedinih poverenika Evropske komisije i sl. Period angažovanja ugovornih službenika može biti maksimalno šest godina i probnim radom do šest meseci. Ukoliko je ugovorni službenik deo personala anagažovanog za potrebe poverenika onda se period njegovog angažovanja poklapa sa periodom mandata poverenika. Službenički status ugovornih službenika i klasifikacija po razredima izjednačeni su sa statusom stalno zaposlenih službenika.

²⁵² Mogućnosti privremenog zapošljavanja koje može trajati od nekoliko meseci do nekoliko godina, te pisanje i nominovanje CV-a, date su na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/cvonline/index_en.htm, pristupjeno: 27.06.2015. godine.

Ugovorni službenici su posebna kategorija privremeno zaposlenih službenika koji se angažuju za pomoćne poslove kao što su tehnički poslovi, poslovi održavanja tehnike i infrastrukture, kurirski poslovi i sl. Za status ugovornog službenika propisano je obavezno osnovno obrazovanje, a radni odnos zasnivaju na određeno vreme koje ne može biti kraće od tri meseca niti duže od šest godina. Zapošljavanje ugovornih službenika propisano je odlukom Evropske komisije iz 2011 godine, koja je dopunjena 2013. godine.²⁵³ Ugovorni službenici su podeljeni u četiri grupe i osamnaest razreda, po sledećem: (1) I grupa – obuhvata razrede od 1. do 3. i ovi službenici obavljaju fizičke i poslove i poslove upravne podrške; (2) II grupa – obuhvata razrede od 4. do 7. i odnosi se na poslove kancelarijskog poslovanja i sekretarsko-administrativne poslove; (3) III grupa – obuhvata razrede od 8. do 12., a odnosi se na izvršne poslove, poslove izrade propisa, knjigovodstvene i druge jednake poslove i (4) IV grupa – obuhvata razrede od 13. do 18., a odnosi se na administrativne, savetničke, jezičke i druge jednake poslove.²⁵⁴ Ulazni kategorija i razred se dodeljuju prilikom prvog ugovora i zavise od stručne spreme i radnog iskustva dok se napredovanje vrši na osnovu godina provedenih u službi, a u pravilu svake druge godine.

Suštinsku razliku između ugovornih i privremenih službenika nalazimo kod plaćanja. U tom smislu, ugovorni službenici nemaju finansijske pogodnosti koje se odnose na novčane nagrade i dodatke koje imaju stalno zaposleni i privremeni službenici.²⁵⁵

Delegirani nacionalni eksperti su službenici koji se angažuju za potrebe Evropske komisije, najčešće u pristupnim pregovorima iz reda stručnjaka zemalja kandidata. Kao osnovni uslov njihovog angažovanja ističe se dobro poznavanje Evropske unije, njenih institucija, politika i propisa kao i načina njenog rada. Na delegirane nacionalne stručnjake ne primenjuju se odredbe regulative o službenicima. Njihov status je regulisan odlukom Evropske komisije o pravilima za delegirane nacionalne eksperte u Evropsku komisiju i

²⁵³ *Commission decision of 2.3. 2011 on the general provisions for implementing Article 79(2) of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union, governing the conditions of employment of contract staff employed by the Commission under the terms of Articles 3a and 3b of the said Conditions*, dostupno na: http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fepso%2Fdoc%2Frules_ca_comm_en.pdf&ei=k36OVb2FJbDB7Aanq7vgAg&usq=AFQjCNEymlsZ4rTLUpyhGgnYS6JUQrjPg&sig2=PHZVDvQQrj2T78LfsJcbvw&bvm=bv.96783405.d.ZGU, pristupljeno: 27.06. 2015. godine i *Commission decision of 16.12. 2013 amending Commission Decision of 2 March 2011 on the general provisions for implementing Article 79(2) of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union, governing the conditions of employment of contract staff employed by the Commission under the terms of Articles 3a and 3b of the said Conditions*, amandmanima dopunjena verzija, dostupno na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_hr.htm#1, (dopunjena verzija), pristupljeno: 27.06. 2015. godine.

²⁵⁴ http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_en.htm, pristupljeno: 27.06. 2015. godine.

²⁵⁵ *Article 93 Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*, http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_hr.htm, pristupljeno: 27.06. 2015. godine.

nacionalne stručnjake koji se nalaze na profesionalnoj obuci.²⁵⁶ Shodno odredbama Člana 1, stav 3 pomenute Odluke kao delegirani nacionalni eksperti upućuju se stalno zaposleni službenici iz državnih, regionalnih, lokalnih uprava i upravnih organizacija koji su istaknute stručnosti te kao takvi mogu doprineti radu Evropske komisije. Selekcija ovih kadrova provodi se po posebnom postupku bez posredovanja Evropske kancelarije za selekciju personala. Uslov za delegiranje službenika-eksperata je trogodišnje radno iskustvo na poslovima koje obavlja i poznavanje jednog od jezika Evropske unije koji nije njegov maternji jezik.²⁵⁷

Najzad, u institucijama Evropske unije prisutan je i veliki broj službenika koji ne pripadaju ni jednoj od opsanih kategorija službenika. Oni obavljaju različite administrativne poslove i njihov status nije uređen aktima kojima se uređuju službenici Evropske unije. U navedenu kategoriju službenika možemo svrstati: praktikante (*in-service traineeships*) i stipendiste (*scholars*). Kao uslov za dobijanje statusa praktikanta i stipendiste ističe se završeno visoko obrazovanje u najmanje trogodišnjem trajanju dok ostale uslove propisuje institucija koja ih angažuje.

Na osnovu iznesenog prikaza, uočavamo veoma precizan ali složen i predimenzionisan sistem klasifikacije službenika Evropske unije. Sistem je koncipiran na način da kroz razrede daje širok prostor napredovanju u zvanju službenika u okviru grupe ali i izvan nje.

5.2. Postupak selekcije službenika Evropske unije

Evropska kancelarija za selekciju personala u saradnji sa institucijama Evropske unije permanentno je usavršavala postupak selekcije službenika s ciljem da se postupak završi u što kraćem roku i da se izaberu najkvalitetniji službenici.²⁵⁸

Postupak selekcije započinje objavljivanjem konkursa. Svi konkursi za prijem službenika u institucije Evropske unije se objavljuju u Službenom glasniku Evropske unije (*Official Journal of the European Union*)²⁵⁹ i to u seriji C navedenog glasnika. Takođe, svi tekstovi konkursa se mogu naći i na internet stranici Evropske kancelarije za selekciju

²⁵⁶ *Commission decision of 12.11. 2008 laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training*, dostupno na: http://ec.europa.eu/civil_service/job/sne/index_en.htm, pristupljeno: 27.06. 2015. godine.

²⁵⁷ *Ibid.*, Article 8.

²⁵⁸ Šire videti: *2012 Achievements*, EPSO – European Personnel Selection Office, dostupno na: http://europa.eu/epso/about/reports/index_en.htm, pristupljeno: 28.06. 2015. godine.

²⁵⁹ <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=en>.

perosnala. Postupak selekcije obuhvata sledeće aktivnosti: (1) faza prijave kandidata; (2) faza kompjuterskog testiranja; (3) faza sagledavanja prihvatljivosti prijave; (4) faza selekcije zasnovane na kvalifikacijama; (5) faza procene kandidata i (6) utvrđivanje liste uspešnih kandidata.²⁶⁰ Preovladavajući principi u selekciji su, princip jednakih mogućnosti i jedinstvenog postupaka za sve kandidate te princip transparentnosti. Takođe, ni jedan kandidat ne može biti diskriminisan prema polu, boji kože, nacionalnosti, jeziku, veri, invalidnosti, godinama starosti i dr. Pravo konkurisanja imaju kandidati državljanjani Evropske unije (samo u izuzetnim slučajevima i kandidati iz država koje žele pristupiti Evropskoj uniji) koji ispunjavaju opšte i posebne uslove konkursa.

Opšti uslovi konkursa obuhvataju: (1) državljanstvo države članice Evropske unije (izuzetno i druge zemlje ukoliko je to posebno propisano); (2) uživanje svih građanskih prava; (3) ispunjavanje zakonskih obaveza u pogledu vojne službe i (4) ispunjavanje uslova koji dokazuju primernu ličnost za obavljanje predmetnih dužnosti.²⁶¹

Posebni uslovi konkursa se odnose na akademske kvalifikacije i radno iskustvo i najdirektnije su vezani za radno mesto za koje je konkurs raspisan. Takođe znanje jezika spada u poseban uslov.

Da bi se uspešno prijavili na konkurs kandidati moraju izvršiti preduzimanje sledećih aktivnosti: (1) provera uslova za učešće u konkursu, (2) otvaranje EPSO računa; (3) interaktivni probni testovi; (4) ispunjavanje formulara za elektronsku prijavu; (5) posebni zahtevi za polaganje testova; (6) potvrda elektronske prijave i (7) dostavljanje potpune prijavnje dokumentacije.

Nakon što sagledaju uslove konkursa i utvrede da iste ispunjavaju, svi kandidati – učesnici konkursa, moraju kreirati nalog (račun) na stranci Evropske kancelarije za selekciju personala, tzv. *EPSO account*. Navedeni nalog se kreira na internet stranici Kancelarije. Jedan kandidat može imati samo jedan otvoreni nalog sa koga se može prijavljivati i pratiti ishod više konkursa.

Po izvršenoj elektronsko prijavi, u zavisnosti od konkursa na koji se prijavio, od kandidata može biti zatraženo da popunjava interaktivne probne testove. Ovi testovi mogu biti korisni kao eksperimentalni primerak pristupnih testova na konkursu.

²⁶⁰ *Administrative procedures, European Personnel Selection Office (EPSO), General rules governing open competitions*, Official Journal of the European Law, C 60 A1, 01.03. 2014. godine, p. 6-11, dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CA.2014.060.01.0001.01.ENG>, pristupljeno: 28.06. 2015. godine.

²⁶¹ *Ibid.*, p. 4-6.

Sledeći korak podrazumeva popunjavanje obrsca za elektronsku prijavu. U ovaj obrazac kandidat, u zavisnosti od konkursa, unosi relevantne informacije koje se odnose na: diplomu, radno iskustvo, motivaciju za prijavu, znaje službenih jezika Evropske unije i dr.

Posebni zahtevi za polaganje testova se odnose na kandidate s invalidnošću ili nekim drugim stanjem koje zahteva da test moraju polagati u posebnim uslovima, s tim da o tome moraju dostaviti relevantnu dokaznu dokumentaciju od strane lekara ili drugih ovlašćenih subjekata. Ukoliko se navedeni zahtev učini opravdanim, Kancelarija će ovim licima obezbediti posebne uslove testiranja.

Svi kandidati moraju izvršiti potvrdu elektronske prijave na konkurs pre isteka roka, na način da ispunjeni kompjuterski obrazac pošalju Kancelariji. Nakon što Kancelarija potvrdi prijavu, ona više ne može biti menjana.

Nakon dostavljanja i potvrđivanja podataka te njihove obrade od strane Kancelarije, svi oni kandidati koji budu pozvani na testiranje u sklopu faze procene, na dan testiranja, moraju sa sobom poneti pisanu prijavnu dokumentaciju, izuzev ako u u samom konkursu nije navedeno da se prijavna dokumentacije mora dostaviti u trenutku podnošenja elektronske prijave. Ovim aktivnostima faza prijave na konkurs se završava.

Nakon uspešno realizovanog prijavljivanja na konkurs sledi faza kompjuterskog testiranja sa višestrukim izborom odgovora. Odbor za selekciju (*Selection Board*) na predlog kancelarije odlučuje o težine testova i njihovom sadržaju. Postupak ocenjivanja urađenih testova vrši se kompjuterskim putem. Kompjuterski test u zavisnosti od vrste konkursa može sadržavati sledeće elemente: (1) test verbalnog zaključivanja kojim se ocenjuje sposobnost logičnog razmišljanja i shvatanja verbalnih informacija; (2) test numeričkog zaključivanja kojim se ocenjuje sposobnost logičkog razmišljanja i razumevanja numeričkih informacija; (3) test apstraktnog zaključivanja kojim se ocenjuje sposobnost logičkog razmišljanja i razumevanja veza između pojmova koji ne uključuju lingvističke, prostorne ili numeričke elemente; (4) test situacijske procene kojim se ocenjuje ponašanje kandidata u radnoj sredini; (5) test ili testovi jezičkih veština i (6) test ili testovi specifičnih profesionalnih veština.²⁶²

Iako logički dolazi nakon faze kompjuterskog testiranja, u Administrativnim procedurama o selekciji personala, provera prihvatljivosti je navedena nakon ove faze. Ova provera obuhvata ocenu prihvatljivosti prijave kandidata u smislu blagovremenosti podnošenja i ispunjenosti formalnih uslova, a vrši je Kancelarija za selekciju. U slučaju

²⁶² *Ibid.*, p. 9.

ispunjenosti propisanih uslova kandidat ulazi u postupak daljnje selekcije, dok u suprotnom slučaju njegova prijava biva odbačena.

Faza selekcije zasnovane na kvalifikacijama ili izbor talenata je faza koja se uvodi u većini slučajeva kada je u pitanju selekcija specijalizovanih profila kandidata. Ova selekcija se vrši ocenjivanjem prijave kandidata od strane Odbora za selekciju, a na osnovu potpunog odgovora iz serije pitanja sadržanih u kartici „*Talent Screener*“ (Odabir talenata), u sklopu obrasca elektronske prijave. Suštinski, Odbor vrši selekciju kandidata čija diplome i profesionalno iskustvo najbolje odgovaraju dužnostima i kriterijima selekcije navedenim u konkursu, a isključivo na osnovu podataka koje je kandidat naveo u pomenutoj kartici prijave. Čini se da ovde, nema jasnih kriterija te da diskreciona ocena Odbora dolazi do izražaja, što je prouzrokovalo apelacije službenika prema Službeničkom sudu i Ombudsmanu EU.²⁶³ Kandidati koji dobiju najveći broj bodova po ovom osnovu pozivaju se u Centar za procenu kandidata.

Nakon kompjuterskih testova sa višeopcijskim izborom odgovora i/ili selekcije zasnovane na kvalifikacijama, sledi faza procene kandidata na osnovu testiranja koja se vrše u Centrima za procenu (*Assessment Centres*), koji kao specijalizovana tela za potrebe Kancelarije vrše osmišljavanje testova kada su u pitanju posebna znanja i veštine kandidata kao što su lingvističke veštine, veštine prevodenja i dr.,²⁶⁴ obično u Briselu ili Luksemburgu i traje jedan ili više dana. U centru za procenu vrši se ocena opštih i posebnih sposobnosti kandidata. Najčešće, u ovoj fazi selekcije, testovi obuhvataju sledeće sadržaje: studiju slučaja; prezentacijske veštine; strukturirani intervju; rad u grupi; simulacija e-sandučića; praktičan jezički test; testove verbalnog, numeričkog i apstraktnog zaključivanja; test situacijske procene i drugi testovi koji se odnose na specifične veštine.

Najzad, nakon provedene faze procene, Odbor za selekciju sastavlja Listu uspešnih kandidata sa brojem dodeljenih bodova svakom kandidatu. Lista se zatim prosleđuje institucijama Evropske unije koje su nadležne za zapošljavanje uspešnih kandidata s liste. Samo pozicioniranje na listu uspešnih kandidata ne znači automatski pravo na zapošljavanje. Lista se objavljuje u Službenom listu Evropske unije i na EPSO web stranici, a svim kandidatima koji su učestvovali u testiranju u centru za procenu uručuje se *competency passport* (indeks kompetencija) koji sadrži kvantitativni i kvalitativni pregled ostvarenih rezultata. Navedeni indeks kompetencija uspešnih kandidata upućuje se i svim institucijama

²⁶³ Videti slučaj: 1719/2013/CK, kandidat protiv EPSO.

²⁶⁴ Uporediti: http://www.eurtraining.eu/epso_assessment_centre, pristupljeno: 22.07. 2015. godine.

Evropske unije koje ga mogu koristiti kod zapošljavanja službenika kao i za potrebe napredovanja u karijeri.

U cilju zaštite prava u sklopu konkursne procedure kandidatima na raspolaganju stoji nekoliko pravnih sredstava. Tako, pre obraćanja Službeničkom sudu Evropske unije, kandidati mogu podnositi pritužbu zbog greške u sadržaju kompjuterskih testova s višestrukim izborom odgovora, pri čemu može doći do tzv. postupka neutralizacije. Neutralizacije je korektivna mera potvrđena od strane Suda Evropske unije i podrazumeva da Odbor za selekciju može poništiti pitanje iz kompjuterskih testova koje je u sebi sadržavalo grešku, te da bodove koji pripadaju tom pitanju raspodeli na ostala pitanja u testu, a sve u cilju ostvarivanja jednakog postupanja prema svima. Kandidati koji osporavaju odluku EPSO-a ili Odbora za selekciju podnose zahtev za preispitivanje odluke koji se može odnositi na bitne povrede pravilnosti konkursnog postupka i/ili da EPSO ili Odbor za selekciju nisu poštovali pravila postupka koja su utvrđena Pravilnikom o personalu, obaveštenju o konkursu, opštim pravilima EPSO-a i sudskom praksom. Ovde je bitno naglasiti, da kandidati ne mogu ulaziti u valjanost ocene kojom je Odbor za selekciju ocenio kvalitet njihovih rezultata na testu. Ta ocena je izraz vrednosnog suda i zaštićena je diskrecionim pravom nad kojim ekskluzivitet ima samo Odbor za selekciju odnosno njegovi članovi. Zahtev za preispitivanje se podnosi u roku od deset dana od dana kada se odluka učini dostupnim na EPSO nalogu kandidata. Zahtev se dostavlja elektronski ili poštom na adresu EPSO u Briselu i mora sadržavati odluku koja se osporava kao i razloge na kojima se zasniva zahtev. Kandidat se obaveštava potvrdom o prijemu zahteva, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Kako se radi o pritužbi ona se razmatra od strane Odbora za selekciju ili EPSO-a u zavisnosti koje od njih donio odluku koja se osporava o čemu se odlučuje konačnom Odlukom koja se obrazlaže. Odluka se odstavlja kandidatu na njegov EPSO nalog. U slučaju da je zahtev kandidata uvažen, kandidat se uključuje u konkurs u onoj fazi u kojoj je prijašnjom odlukom bio isključen.

Pored navedenog, na osnovu Čl. 90, st. 2 Pravilnika o personalu,²⁶⁵ kandidat može uputiti upravnu pritužbu direktoru EPSO-a protiv mere kojom je oštećen (bilo da je o tome odluka donesena ili nije donesena), a koja direktno ili indirektno utiče na pravni status kandidata. Navedena pritužba se podnosi u roku od tri meseca od dana obavesti o odluci koja se osporava, (odnosno od dana kada je odluka trebala biti donesena u slučaju nedonošenja odluke). „Direktor EPSO-a na osnovu upravne pritužbe ne može poništiti ili izmeniti odluke

²⁶⁵ *Title VII, Appeals, Article 90, Paragraph 2, Staff Regulations of Officials of the European Union, 1962R0031 — EN — 01.01.2014 — 011.001 — 1, p. 69.*

koje u sklopu konkursne procedure donosi Odbor za selekciju, stoga nema smisla podnositi pritužbe protiv ovih odluka“.²⁶⁶

Ukoliko je nezadovoljan odlukom Direktora EPSO-a, po uloženoj upravnoj pritužbi, kandidat može koristiti sledeće pravno sredstvo, a to je tužba. Tužba se podnosi Službeničkom sudu EU i uslovljena je prethodnim korišćenjem upravne pritužbe.

Najzad, kao poseban mehanizam zaštite prava kandidata na konkursu, predviđena je i pritužba Evropskom ombudsmanu. Kandidat navedeno pravo crpi iz odrednice, da svi građani Evropske unije kao i lica sa prebivalištem u jednoj od država članica, imaju pravo podnošenja pritužbe ovoj instituciji, s tim, da svakoj pritužbi moraju prethoditi adekvatna administrativna sredstva pri relevantnim institucijama i telima.

Shodno odredbama Opštih pravila koja se primenjuju na otvorene konkurse, kandidat može biti isključen iz konkursa, u bilo kojoj konkursnoj fazi, ako Kancelarija za selekciju utvrdi: (1) da je otvorio više od jednog EPSO naloga; (2) podneo prijavu za više profila koji nisu kompatibilni; (3) dao lažne izjave ili izjave koje ne može dokazati relevantnom dokumentacijom; (4) propustio rezervisati termin za kompjuterska testiranja; (5) koristio nedozvoljene metode i sredstva tokom testiranja i (6) pokušao kontaktirati sa članom Odbora za selekciju na nedozvoljen način.

5.3. Prava i dužnosti službenika Evropske unije

Prema pravnim aktima koji reguliš status službenika Evropske unije,²⁶⁷ moguće je izdiferencirati nekoliko prava koja se u većoj ili manjoj meri poklapaju sa nacionalnim rešenjima u zemljama Evropske unije, a i kod nas. U tom smislu, javni službenici Evropske unije imaju sledeća prava: (1) pravo na platu i naknade iz radnog odnosa; (2) pravo na sindikalno udruživanje i članstvo u udruženjima evropskih službenika; (3) pravo na pomoć institucija Evropske unije u postupcima protiv počinioca pretnji, uvreda, klevete, i širenja klevete te svih vrsta napada usmerenih na službenika ili njegovu imovinu ili člana njegove porodice zbog njegovog položaja ili poslova koje obavlja, što uključuje i solidarnu naknadu štete koju je službenik pretrpeo u sklopu savesnog obavljanja dužnosti;²⁶⁸ (4) pravo na

²⁶⁶ Videti: Presuda od 03.11.1978. godine u spojenim predmetima 4/78, 19/78/ i 28/78 Salerno i ostali protiv Komisije, (ECR 1978., str. 2403).

²⁶⁷ Videti: *Revidireana Evropska socijalna povelja*, Strazbur, 3. maj 1996.; *Staff Regulations of Officials of the European Union*, 2014, p. 19-27.

²⁶⁸ Shodno odredbama Čl. 41, st. 3. Povelje o osnovnim pravima Evropske unije: „Svako ima pravo da mu Unija nadoknadi štetu koju prouzrokuju njene institucije ili službenici pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravnim sistemima država članica“.

osposobljavnje i usavršavanje; (5) pravo na podnošenje zahteva prema instituciji u pogledu zapošljavanja, premeštaja, napredovanja, prestanka radnog odnosa i sl.; (6) pravo na uvid u personalni dosije u evidenciji institucije kod koje je službenik zaposlen uključujući i njegovu medicinsku dokumentaciju i (7) pravo na povlastice i imunitete (samo za službenike koji su razvrstani u kategorije od AD12 do AD16 – rukovodeći javni službenici Evropske unije). Pored navedenih prava, koja su jasno naglašena u Pravilniku o radu, javni službenici Evropske unije imaju i neka druga prava koja su sadržana u mnogobrojnim drugim dokumentima. U tom smislu, „službenici imaju pravo učešća ili konsultacija sa službenicima (ili njihovim predstavnicima) u procesu donošenja odluka koje se odnose na organizaciju, strukturu i principe rada službenika kojima se uređuje način obavljanja javnih funkcija.“ Navedeno uključuje i pravo službenika da budu informisani o određenim aspektima rada same institucije.²⁶⁹

Pored prava, službenici zaposleni u institucijama Evropske unije imaju i obaveze koje se u manjoj ili većoj meri poklapaju sa obavezama javnih službenika u zemljama članicama. Najezaktnije definisane obaveze javnih službenika Evropske unije nalazimo u Pravilniku o radu i one se mogu izdiferencirati kao sledeće: (1) službenik obavlja poslove i ponaša se isključivo u interesu Evropske unije pri čemu ne smije tražiti niti primati instrukcije ni jedne vlade, organa, organizacije ili lica izvan institucije u kojoj je zaposlen; (2) službenik dodeljene poslove obavlja objektivno, nepristrasno i sa odanošću prema Evropskoj uniji; (3) bez dozvole tela nadležnog za njegovo imenovanje, službenik ne sme prihvatiti priznanje, odlikovanje, uslugu, poklon, ili bilo kakvu drugu nakandu od strane bilo koje vlade ili subjekta izvan njegove matične institucije; (4) službenik je dužan da na posebnom obrascu obavesti telo nadležno za njegovo imenovanje o svakom stvarnom ili potencijalnom sukobu interesa u kome se nalazi ili bi se mogao naći; (5) pri obavljanju poslova, službenik ne smije obavljati poslove u kojima ima direktan ili indirektan lični interes, a posebno porodične i finansijske interese koji bi mogli narušiti njegovu nezavisnost; (6) službenik ne smje u preduzećima koja podležu ovlašćenju njegove institucije, ili koja s njom posluju direktno ili indirektno, zadržati niti sticati udele čija bi vrsta ili obim mogli narušiti njegovu nezavisnost u obavljanju poslova; (7) službenici se moraju suzdržavati od svih oblika uznemiravanja uključujući i polno uznemiravanje; (8) službenik je dužan telu nadležnom za imenovanje, prijaviti svako bavljenje delatnošću, koja je izvan njegovog radnog mesta, za koju prima ili ne prima naknadu i za isto pribaviti saglasnost; (9) ukoliko bračni drug službenika ima plaćeno

²⁶⁹ Vukašinović Radojičić, Z.: *Op. cit.*, str. 175.

zaposlenje, službenik o tome obaveštava telo za imenovanje koje utvrđuje da li je takvo zaposlenje nespojivo sa službeničkim zaposlenjem; (10) službenik koji se namerava kandidovati za obavljanje javnih dužnosti dužan je o tome obavestiti telo nadležno za imenovanje koje će odlučiti o mogućnosti kandidature s aspekta službeničkog radnog odnosa u smislu da li službenik treba podneti zahtev za godišnji odmor, zahtev za dopust za lične potrebe ili pak može nastaviti s radnim angažmanom tokom kandidature; (11) službenik koji je izabran ili imenovan na javnu dužnost o tome obaveštava telo nadležno za imenovanje koje će odlučiti o njegovom statusu obzirom na takve okolnosti; (12) nakon odlaska iz službe, službenik je dužan ponašati se časno i diskretno u pogledu prihvatanja određenih imenovanja ili povlastica; (13) službenik je dužan, pa i nakon odlaska iz službe, da se suzdržava od objavljivanja određenih informacija koje je primio tokom vršenja službe osim ako su te informacije već objavljene i dostupne javnosti; (14) u korišćenju prava na slobodu izražavanja, a poštujući načela lojalnosti i objektivnosti, službenik je dužan da pre objavljivanja sadržaja koji su vezani za njegov službenički angažman obavesti telo nadležno za imenovanje; (15) sva prava na pisane i druge radove, kao i patente, koje službenici izrade tokom vršenja službe vlasništvo su Evropske unije ukoliko se ti radovi odnose na njene aktivnosti i Evropska unija nad njima ima puno autorsko pravo; (16) službenik ne sme po bilo kojoj osnovi u bilo kom sudskom procesu (izuzev svedočenja pred Sudom Evropske unije ili disciplinskom komisijom institucije u predmetu koji se odnosi na službenika ili bivšeg službenika Evropske unije), pa i nakon prestanka službe, bez prethodnog odobrenja tela nadležnog za imenovanje, iznositi informacije kojima raspolaže, a iz domena su poslova koje obavlja; (17) službenik će boraviti u mestu zaposlenja ili na takvoj udaljenosti od mesta zaposlenja koja mu omogućava nesmetano obavljanje poslova te o svakoj promeni adrese dužan je izvestiti telo nadležno za imenovanje; (18) službenici su odgovorni nadređenima za obavljanje poslova koji su im povereni, a dužni su da svojim nadređenima pomažu i da ih savetuju nezavisno o svom položaju; (19) ukoliko službenik tokom vršenja službe primi nalog koji smatra nepropisnim ili smatra da bi primljeni nalog mogao prouzrokovati ozbiljne konsekvence, dužan je o tome obavestiti neposredno nadređenog, koji ukoliko je obavest zaprimio u pisanom obliku mora odgovoriti takođe u pisanom obliku, a u slučaju nezadovoljavjućeg odgovora, službenik se može obratiti pismeno drugopretpostavljenom, koji ukoliko u pisanom obliku potvrdi nalog, službenik ga mora provesti izuzev ako se radi o nalogu koji je *prima facie* nezakonit ili se njime krše važeći bezbednosni standardi; (20) obaveza je službenika da u celosi ili delomično nadoknadi štetu koju je Evropska unija pretrpela zbog njegove teške povrede dužnosti tokom obavljanja poslova ili u vezi sa

obavljanjem poslova; (21) službenik ima obavezu da ukoliko tokom vršenja službe dođe do činjenica koje ukazuju na svaki oblik nezakonitosti uključujući i prevare i korupciju koja šteti interesima Evropske unije, da o istima obavesti neposredno pretpostavljenog ili glavnog direktora pa čak i direktno Evropsku kancelariju za borbu protiv prevara – OLAF (*European Anti-Fraud Office*) i (22) svaki službenik ima pravo na rešavanje žalbi koje je podneo na eventualno postupanje institucije u slučaju bilo kojih pritisaka ili nepravilnosti koje trpi zbog prijavljivanja nezakonitosti, zloupotreba i korupcije.

5.4. Ocenjivanje i napredovanje službenika Evropske unije

Kao što je već napomenuto, važeći sistem klasifikacije službenika Evropske unije daje povoljno tlo za njihovo napredovanje i unapređenje. Kao i kod drugih službeničkih sistema i u službeničkom sistemu Evropske unije napredovanje je u najdirektnijoj vezi sa ocenjivanjem. Ocenjivanje sprovodi institucija u kojoj službenik obavlja službu jednom godišnje o čemu se sastavlja izveštaj. Izveštaj o oceni se bazira na sposobnosti, produktivnosti i ponašanju u službi.

Službenik koji je proveo dve godine u istom stepenu (razredu) u svojoj kategoriji automatski napreduje na viši stepen u okviru kategorije izuzev ukoliko je zadnjim izveštajem o ocenjivanju ocenjen neuspešnim. Napredovanje na sledeći stepen u okviru kategorije biće najkasnije nakon četiri godine izuzev ukoliko se ne primenjuje postupak premeštaja službenika u niži platni razred usled njegove nesposobnosti.

Kada je u pitanju unapređenje, službenici mogu biti unapređeni za jedan viši (naredni razred), samo ukoliko se nalaze na radnom mestu koje odgovara vrsti radnih mesta koje obuhvataju grupe AD, AST i AST/SC.²⁷⁰ Odluku o unapređenju donosi organ institucije nadležan za imenovanje. Unaprediti se mogu samo oni službenici koji su u svom razredu proveli najmanje dve godine, a prednost imaju oni službenici koji su ostvarili izuzetne zasluge u službi (sagledava se kroz izveštaj o ocenjivanju) i koji se koriste trećim jezikom koji mora biti različit od jezika koji su im verifikovani u postupku selekcije.

Pravilnik o personalu, omogućava i napredovanje službenika prelaskom iz jedne funkcionalne grupe u drugu. U tom smislu, službenik raspoređen u funkcionalnu grupu AST, počevši od razreda 5, može se imenovati na radno mesto u funkcionalnoj grupi AD ukoliko ispunjava sledeće uslove: (1) ukoliko je odabran za program osposobljavanja u skladu sa potrebama službe; (2) ukoliko je uspešno završio navedeni program i (3) ukoliko je položio

²⁷⁰ *Anex I Staff Regulations of Officials of the European Union*, 1962R0031 — EN — 01.01.2014 — 011.001 — 1, p. 77.

pismeni i usmeni ispit po navedenom programu osposobljavanju. Kandidat odabran po ovim kriterijima postavlja se na početni stepen (razred) u AD funkcionalnoj grupi.²⁷¹

Najzad, valja napomenuti da negativan izveštaj o evaluaciji službenika nalaže njegovo dodatno osposobljavanje do najviše tri pokušaja. Nakon tri negativna izveštaja, službenik se postavlja na neposredno niži razred. Ukoliko, u naredna dva godišnja izveštaja pokaže neuspeh u obavljanju poslova službenik se otpušta iz službe.

5.5. Odgovornost službenika Evropske unije

Službenici Evropske unije za prekoračenje svojih ovlašćenja i nesavestan rad u službi podležu prvenstveno disciplinskoj odgovornosti. Odgovornost se pokreće u slučaju da telo nadležno za imenovanje ili Evropska kancelarija za borbu protiv prevara raspolaze dokazima o povredi službeničkog ponašanja kada se pristupa utvrđivanju da li se povreda dogodila. U tom smislu, svaka institucija Evropske unije formira disciplinsku komisiju. Takođe, moguća je situacija da dve ili više agencija osnuju zajedničku komisiju. Najmanje jedan član komisije, koji može biti njen predsednik, bira se izvan institucije. Komisija se sastoji od predsednika i četiri punopravna člana, koje mogu zamenjivati zamenici, a u slučajevima koji se odnose na kategorije službenika u razredu do AD 13, komisija obuhvata dva dodatna člana u istoj funkcionalnoj grupi i razredu kao službenik koji se disciplinski procesuirao. Takođe, pravilnik o personalu, predviđa različite modalitete disciplinske komisije u zavisnosti od kategorije službenika koji se disciplinski procesuirao.²⁷² Nakon provedenog postupka službeniku se mogu izreći sledeće sankcije: (1) pismeno upozorenje; (2) suspenziju napredovanja u viši stepen u vremenskom periodu od jednog do 23 meseca; (3) vraćanje na niži stepen u službeničkoj hijerarhiji; (4) privremeni prelazak u niži razred u vremenskom periodu od 15 dana do jedne godine; (5) prelazak u niži službenički razred u okviru iste funkcionalne grupe; (6) razvrstavanje u nižu funkcionalnu grupu, s prelaskom ili bez prelaska u niži razred i (7) udaljavnje s radnog mesta i prema potrebi *pro tempore* smanjenje penzije ili uskraćivanje na određeno vreme dela iznosa naknade za invalidnost.

Prilikom disciplinskog postupka važi pravilo da se za jedan slučaj povrede dužnosti može izreći samo jedna disciplinska sankcija, s tim da težina sankcije mora biti proporcionalna težini učinjene povrede. Takođe, službenik može da bude suspendovan do

²⁷¹ Article 45.a Staff Regulations of Officials of the European Union, 1962R0031 — EN — 01.01.2014 — 011.001 — 1, p. 41-42.

²⁷² Šire videti: Annex IX, *Disciplinary proceedings, Article 5, Staff Regulations (..), Op. Cit.*, p. 128.

okončanja disciplinskog postupka ukoliko telo nadležno za imenovanje službenika optuži za tešku povredu dužnosti zbog neispunjavanja profesionalnih obaveza ili kršenja zakona. Ukoliko se službenik krivično goni za ista dela, konačna odluka o disciplinskom postupku donosi se tek nakon pravosnažne sudske presude suda pred kojim se predmet procesuirao.

5.6. Prestanak radnog odnosa službenika Evropske unije

Radni odnos službenika Evropske unije prestaje u sledećim slučajevima: (1) ostavkom; (2) obaveznom ostavkom; (3) penzionisanjem u interesu službe; (4) otkazom zbog stručne nesposobnosti; (5) udaljavanjem s radnog mesta; (6) penzionisanjem i (7) smrću.

Ostavka se podnosi pismenim putem, a potvrđuje je odlukom tela nadležno za imenovanje u roku od mesec dana od dana prijema ostavke. U slučaju da se u momentu podnošenja ostavke protiv službenika vodi disciplinski postupak, telo za imenovanje će odbiti podnesenu ostavku.

Obavezna ostavka je takav oblik prestanka radnog odnosa u kojem se od službenika traži da podnese ostavku u slučajevima gubitka državljanstva, ako dva puta odbije ponuđeno radno mesto nakon isteka vremena upućivanja na rad u drugu instituciju, ako dva puta odbije raspored nakon provedenog odobrenog dopusta za lične potrebe, odbijanjem rasporeda nakon isteka perioda mirovanja radnog odnosa i dva puta uzastopnim odbijanjem ponuđenog radnog mesta nakon prestanka ispunjavanja uslova za primanje naknade za invalidnost.

Penzionisanje u interesu službe nastaje odlukom tela nadležnog za imenovanje i ne predstavlja meru ishoda disciplinskog postupka.

Stručna nesposobnost službenika Evropske unije je razlog prestanka radnog odnosa i primenjuje se na službenike koji na osnovu tri uzastopna godišnja izveštaja o sposobnosti i produktivnosti ne pokazuju nikakav napredak, a nakon što su premešteni u jedan razred niže, te ponovo imaju negativna dva godišnja izveštaja.

Udaljavanje s radnog mesta nastaje kao ishod disciplinske sankcije, a nakon provedenog disciplinskog postupka.

Penzionisanje službenika Evropske unije može biti automatski i nastupa poslednjeg dana u mesecu kada navršava 66 godina života ili na vlastiti zahtev poslednjeg dana u mesecu na koji se zahtev odnosi ako je navršio vreme za sticanje prava prava na odlazak u penziju ili ako je njegova starosna dob između 58 godina života i dobi za sticanje prava na odlazak u penziju i ispunjava uslove za neposrednu isplatu penzije. Službenik može, uz odobrenje tela nadležnog za imenovanje nastaviti raditi do 67. godine života, a izuzetno i do

70. godine života u kojem slučaju se penzioniše automatski poslednjeg dana u mesecu u kojem navršši 70. godina života. takođe, penzionisanje može biti po osnovu invalidnosti i nastupa nakon procene Komisije za utvrđivanje invalidnosti koja je prihvaćena od strane tela nadležnog za imenovanje, poslednjeg dana u mesecu priznanja prava.

Najzad, prestanak radnog odnosa službenika Evropske unije nastupa i u slučaju njegove smrti.

VI. UPOREDNI PRIKAZ POLOŽAJA SLUŽBENIČKIH SISTEMA ZEMALJA POSTSOCIJALISTIČKE TRANZICIJE

1. POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI MAĐARSKOJ

1.1. Razvoj službeničkog sistema u Republici Mađarskoj

Službenički sistem Mađarske okarakterisao je njen istorijski razvoj koji je bio nešto drugačiji u odnosu na druge istočnoevropske države pa čak i u doba komunizma. Čini se da je Mađarska u tom razdoblju imala dosta liberalniju varijantu komunizma u pogledu administracije, javne službe i javnih službenika.

U doba srednjeg veka, službenički sistem Mađarske bio je nalik većini drugih evropskih država. Službenike je postavljao isključivo kralj (doba tzv. „kraljeve uprave“) koji im je obezbeđivao platu dok su oni bili jedino podređeni njemu i za njega obavljali poslove. Razvojem feudalizma aristokratija nastoji da utiče na izbor državnih službenika što se postiže kroz osnivanje Kraljevskog saveta²⁷³ – tela koje je davalo preporuke kralju kod izbora državnih službenika. U XIII veku u Mađarskoj, Kancelarija za javnu upravu i Kraljevski sud koriste pisane pravne izvore *lex scripta*, koji su istina supsidijarni u odnosu na običajno pravo, dok od XV veka u centralnoj upravi rade lica sa visokim obrazovanjem, mahom diplomirani pravnici.²⁷⁴ Uvođenjem apsolutizma, koji je u Mađarskoj u potpunosti implementiran u XVIII veku, napušta se koncept kraljevih službenika i uvode dve kategorije državnih službenika. Prvu kategoriju čine obrazovani službenici u centralnim organima vlasti, a drugu su činili službenici angažovani na regionalnim nivoima vlasti koji nisu morali imati poseban nivo obrazovanja.²⁷⁵ Tokom Mađarske građanske revolucije (1848-1849) dolazi do promene statusa državnih službenika koji postaju javni službenici, odgovorni narodu umesto kralju ili državi. I dalje se veća pažnja posvećuje službenicima centralne vlasti koji moraju biti kvalifikovano obrazovani dok regionalni službenici mogu obavljati službu uz položen test opšte sposobnosti. Između dva svetska rata, Mađarska ima ozbiljno strukturiran službenički sistem zasnovan na zakonskim i podzakonskim aktima. Po završetku Drugog svetskog rata i

²⁷³ Šire videti: Ramljak, M.: *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Centar za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1979, str. 98

²⁷⁴ Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, str. 170.

²⁷⁵ György, I.: *The Civil Service System of Hungary u Civil Service System in Central and Eastern Europe*, Edwar Elgar Publishing (editors: Veheijen T., Kotchegura A.), Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, 1999, p. 134., navedeno prema: Marčetić, G.: *Ibid.*, str. 170.

dolaskom komunizma ukinuti su zakoni koji su uređivali položaj javnih službenika, a službenici se podvrgavaju opštem režimu zapošljavanja i rada, tako da su po osnovu ugovora o radu u javnoj službi bili angažovani mahom partijski kadrovi. Ipak valja naglasiti da je Mađarska krajem 1970. godine osnovala Školu za javnu upravu, a da je Koncept zakona o javnim službenicima izrađen 1989. godine.²⁷⁶ Prvi postkomunistički Zakon o javnim službenicima donesen je 1992. godine i za cilj je imao uvođenje karijernog sistema javnih službenika.

Krajem 1996. godine, u Mađarskoj je usvojen Program za reformu javne uprave kojim je definisan strateški pristup ovom pitanju. Program je obuhvatio četiri reformska aspekta: (1) transformacija odgovornosti i delatnosti; (2) reforma funkcionisanja centralne vlasti i njene uprave; (3) jačanje sistema lokalne samouprave i (4) brojnost, kvalitet i motivisanost državnih službenika.²⁷⁷

Međutm, navedeni zakon iz 1992. godine je menjan više od stotinu puta i to u proseku svakih dva do tri meseca. Najznačajnija promena izvršena je 2001. godine kada su fizički radnici i pomoćno osoblje po principu *outsourcinga* zamenjeni, da bi pomoćno osoblje bilo ubrzo ponovo uključeno u javnu službu.

Najveće promeneu službeničkom sistemu od 1992. godine, desile su se zakonom iz 2010. godine. Između ostalih politika, Vlada je uvela, s mogućnošću retroaktivne primene novi model prestanka državne službe. Državni službenici su mogli biti otpušteni bez navođenja razloga, uz obaveštenje dva meseca ranije i otpremninu od maksimalno €7200. Prethodno je državni službenik imao mogućnost korištenjem statusa raspolaganja od šest meseci s punom platom. Ovakvo rešenje bilo je znatno nepovoljnije od onog predviđenog važećim zakonom za zaposlene u privatnom sektoru. Cilj tadašnje politike bio je otpuštanje starijih i dovođenje mlađih kadrova s dobrim znanjima stranih jezika.

Postojeći Zakon o državnoj službi na snazi je od 2011. godine. Zakon u suštini ponovo uspostavlja sistem koji daje mogućnost da rukovodioci organa donose presudne odluke u pogledu radnopravnog statusa službenika. Zakonski pristup je različit u odnosu na raniji. Prethodni zakonodavac je pomalo stidljivo priznavao činjenicu preovladavajuće političke

²⁷⁶ Marčetić, G.: *Op. cit.*, str. 171.

²⁷⁷ Leskovic, S.: *Tranzicija i reforma javne uprave, Politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2009, str. 194.

moći. Novi zakon je u tom pogledu eksplicitnije. To jasno pokazuje stav zakona, da državni službenik može biti otpušten iz državne službe nakon što izgubi poverenje rukovodioca.²⁷⁸

Mađarski službenički sistem prati snažan politički uticaj. Politizacija u javnoj službi se može odrediti kao bilo koja vrsta uticaja na sistem javne službe koji nameće nešto drugo različito od zasluga. Sistem zasluga je oblik službeničkog sistema koji je projektovan da omogući profesionalno i politički neutralno osoblje u javnim službama. U negativnom smislu rečeno, sistem zasluga je kreiran da blokira potencijalne upade u javnu službu svih faktora koji utiču na profesionalnu neutralnost. Navedeno nije moguće postići samo zakonskom regulativom.²⁷⁹ Svoj najveći uticaj politizacija ispoljava kroz direktno delovanje na selekciju i postavljenje kadrova koje je u rukama rukovodilaca upravnih organa koji su u najvećem broju slučajeva politički podobne ličnosti. Umesto njih o kadrovima treba da odlučuju nezavisna regulatorna tela namenski formirana za upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi. Navedeno telo Mađarska nije formirala iako je vršila veliki broj intervencija u zakonsku materiju koja reguliše javnu službu i javne službenike. Nije to uradila ni 25 godina nakon donošenja prvog demokratskog zakona. Sličnu situaciju nalazimo i kod još nekih država danas članica Evropske unije (Slovačka, Hrvatska i dr.).

Uprkos pionirskim poduhvatima Mađarske da usvoji adekvatnu zakonsku regulativu u oblasti javnih službenika, većina autora tvrdi da je uvedeni pravni okvir postigao limitirani doprinos stabilizaciji postkomunističke javne uprave.²⁸⁰ Donošenje zakonodavnog okvira koji je pogodio smenama velikog broja državnih sekretara i rukovodećih državnih službenika nakon svakih izbora ostavilo je senku na početni entuzijazam tako da istinski merit sistem kao zamišljeni ideal službeničkog sistema ni dan danas nije zaživeo.

1.2. Pojam državnih službenika u Republici Mađarskoj

Zakonom o javnim službenicima iz 1992. godine, u Mađarskoj, službenički odnos je predstavljao radni odnos između države odnosno lokalne samouprave kao poslodavca sa javnim službenicima, administrativcima i manuelnim radnicima koji obavljaju poslove za njih. Dakle, radilo se o posebnom radnom odnosu, zasnovanom na nekoj vrsti javnog ugovora.

²⁷⁸ Šire videti: Hajnal, G., Csengödi S.: *When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politization in Hungary*, Administrative Culture, Vol. 15, No. 1, (ed. Randma-Livv T., Savi R.), Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2014, str. 39-57.

²⁷⁹ Staroňová, K., Gajdusček, G.: *Public Sector Organizations, Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to professionalization of Civil Service? in Civil Servants and Politics, A delicate balance*, (ed. Neuhold C., Vanhoonaeker S., Verhey L.), Palgrave Macmillan, London, 2013, str. 124.

²⁸⁰ Hinrik-Sahling, J. M.: *Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary*, Journal of European Public Policy, (ed. Richardson J., Blauberger M.), V.8., January 2001, Taylor & Francis Ltd, str. 961.

Tokom 2001. godine oko 20.000 javnih službenika izgubilo je službenički status i potpalo pod odredbe Zakona o radu. Ipak, službenički odnos se i dalje nastavlja određivati kao poseban ugovorni odnos između države ili lokalne samouprave i javnog službenika, s obostranim pravima i dužnostima, ali se status javnog službenika stiče posebnim aktom imenovanja, a ne ugovorom.²⁸¹

„Državni službenici su među onima koji su zaposleni u javnom sektoru i plaćeni iz budžeta. Ova definicija je veoma široka. Prema dostupnim podacima Centralne agencije za statistiku, u novembru 2013. godine, od 3. 99 miliona zaposlenih u Mađarskoj, njih 1. 102 miliona zaposleno je u javnom sektoru, od čega je samo 105. 00 lica bilo državni službenici. Druge kategorije zaposlenih u javnom sektoru činili su uniformisani službenici (vojska, policija, obaveštajne službe – službe sa posebnim ustavnim statusom), sudije, tužioc, politički imenovana lica (članovi Parlamenta, izabrani članovi lokalnih saveta i gradonačelnici), i daleko najveća grupa od oko pola miliona lica – javni službenici (medicinske sestre, lekari, učitelji, socijalni radnici i dr.). Sve ove kategorije imaju kolektivni naziv javni službenici. Pravni status svake od navedenih kategorija regulisan je parlamentarnim aktima.“²⁸² Ovde treba naglasiti, da zaposleni u javnim kompanijama kao što su železnice i pošte podležu normama opšteg režima radnih odnosa i ne spadaju u široku kategoriju javnih službenika.

Uprkos različitim tumačenjima pojmova državni i javni službenik u Mađarskoj, možemo zaključiti, da su javni službenici sva lica zaposlena u javnom sektoru (izuzev zaposlenih u železnicama i poštama), dok su državni službenici javni službenici koji su zaposleni u kancelarijama centralne i lokalne javne uprave. Konkretnije, navedenu kategoriju službenika čine lica zaposlena u ministarstvima, centralnim i teritorijalnim agencijama, kao i kancelarijama lokalnih zajednica i nezavisnih agencija. Takođe, državni službenici rade i administracijama Parlamenta, Predsednika Republike, Ustavnom sudu, Ombudsmenu i Državnoj reviziji.

1.3. Klasifikacija državnih službenika u Republici Mađarskoj

U službeničkom sisemu Mađarske naziv državni službenik (*civil servant*) je generičkog tipa i primenjuje se na službenike i državne i regionalne odnosno lokalne samouprave.

²⁸¹ Section 5, Act on Legal Status of Public Servants, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Law+on+Civil+Servants+hungary, pristupljeno: 10.08. 2015. godine.

²⁸² Patyi A., Rixer Á. (Eds.) : *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag GmbH, Passau, 2014, str. 502.

Važećim zakonodavstvom u Republici Mađarskoj, javni službenici su podeljeni i dve glavne grupe čiji je pravni status u nekim aspektima različit. Prvi, poznati pod nazivom vladini (kabinetski) državni službenici, zaposleni u kancelarijama koje su pod strogom hijerarhijskom kontrolom kabineta (ministarstava, centralnih agencija i njihovih regionalnih jedinica) i svi drugi koji nisu pripadnici ovih subjekata javne uprave. Ukoliko želimo izdiferencirati ovu drugu grupu, možemo je nazvati nekabinetski državni službenici. Usled promena kojima su određene nadležnosti sa lokalnih zajednica prešle na centralne agencije, broj kabinetskih državnih službenika je uveliko povećan sa paralelnim padom broja nekabinetskih državnih službenika.²⁸³

Državni službenici su takođe razvrstani u zvanja shodno stepenu stručne spreme. Tako, državni službenici sa visokom stručnom spremom imaju sledeća zvanja: (1) pripravnik; (2) tehnički službenik (eng. *draftsman*; mađ. *fogalmazó*); (3) savetnik (mađ. *tanácsos*); (4) viši savetnik (mađ. *főtanácsos*); (5) glavni savetnik (mađ. *vezető tanácsos*) i (6) viši glavni savetnik. Državni službenici sa srednjom stručnom spremom svrstani su četiri zvanja i to: (1) pripravnik; (2) referent; (3) glavni referent i (4) viši referent.

1.4. Selekcija državnih službenika u Republici Mađarskoj

Kao uslovi zasnivanja radnog odnosa u državnoj službi u Mađarskoj navode se: državljanstvo, dokaz o nevođenju krivičnog posupka, punoletstvo, mentalna sposobnost, minimalna srednja stručna sprema odnosno najmanje bachelor za službeničke položaje u ministarstvima. Na nekim mestima, dodatni zahtevi mogu biti bezbednosna provera i izjava o finansijskom interesu (o imovini i izvorima prihoda). Takođe, neki posebni uslovi mogu se propisati zakonima ili od strane rukovodioca organa. Uglavnom se ti uslovi odnose na stepen i vrstu školske spreme. Npr. opštinski izvršni direktor mora imati diplomu iz oblasti prava javne uprave. Ostali uslovi kao što su radno iskustvo, radno iskustvo na rukovodećim pozicijama, radno iskustvo u državnoj službi, iskustvo u određenom organu državne uprave, u zakonskim i podzakonskim aktima u Mađarskoj nisu nikada definisani. U najvećem broju slučajeva ovi uslovi bivaju postavljeni od strane rukovodioca organa uprave.²⁸⁴

Da su ovlašćenja rukovodioca organa uprave u zapošljavanju državnih službenika visoka ukazuje i činjenica, da odluku o popunjavanju upražnjenog mesta, načinu popunjavanja i metodama selekcije donosi isključivo rukovodioc organa. Važno je

²⁸³ Patyi A., Rixer Á. (Eds.) : *Op. cit.*, str. 502.

²⁸⁴ Patyi A., Rixer Á. (Eds.) : *Op. cit.*, str. 506.

napomenuti da ovaj iako voema značajan postupak, postupak selekcije državnih službenika, nije regulisan postojećim i najnovijim Zakonom o državnim službenicima iz 2011. godine.²⁸⁵

Navedeni zakon nije regulisao pomenuta pitanja, pri čemu treba naglasiti, da su ova pitanja u službeničkom zakonodavstvu Mađarske bila adekvatno definisana samo u periodu od 2008 do 2010. godine. Danas, u samo jednom stavu postojećeg zakona propisano je, da rukovodioc organa može odlučiti u postupku selekcije što uključuje i mogućnost da pozove samo jednog kandidata da pristupi upražnjenoj poziciji. Takođe, rukovodioci nemaju obavezu raspisivanja javnog konkursa za upražnjena radna mesta te mogu donositi odluku o prijemu državnog službenika samo na bazi njegovog obrazovanja.²⁸⁶ Sva navedena rešenja su ishod politizacije javne uprave i posebno državne službe odnosno službeničkog sistema o čemu smo govorili, a što je prepoznato i od strane organizacije OECD u njenom izveštaju iz 2009. godine koji ukazuje da sistem selekcije državnih službenika u Mađarskoj daje rukovodiocima organa uprave snažna ovlašćenja u donošenju odluka, što ovaj sistem približava više pozicionom modelu nego sistemu zasluga.²⁸⁷

Prema ovakvim kriterijumima, može se konstatovati da se u Mađarskoj primenjuje više poziciono utemeljen službenički sistem u odnosu na druge evropske zemlje.²⁸⁸

Državni službenici se imenuju u službu, aktom institucije koja ih bira (engl. *letter of appointment*) dok se imenovanja iz nadležnosti Vlade vrše odlukama koje su u svojoj prirodi politički akti. Pismo imenovanja sadrži sledeće elemente: određenje klase službenika; pozicija i platni razrez; platu; opis poslova za radno mesto na koje se postavlja; mesto rada i uslove za napredovanje. Takođe, pismo imenovanja može sadržavati i druga pitanja koja se odnose na javnu službu službenika. Opis dužnosti radnog mesta može biti i kao dodatak pisma. Iz ovakvog određenja, nije potpuno jasna pravna priroda akta o postavljenju državnih službenika, budući da se ovaj akt u određenim tačkama približava rešenju u našem pravnom sistemu, a u određenim ugovoru o radu (službi).

²⁸⁵ Videti: *Zakon o državnoj službi (Zakon o državnim službenicima)*, mađ. *A közszołgálati törvény (közszzołgálati tisztviselőkről szóló törvény)*, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99864&p_country=HUN&p_classification=22.1 Q, pristupljeno: 21.10. 2015. godine. Verzija na drugom jeziku osim na Mađarskom nije dostupna. Naziv ovog zakona na engleskom jeziku prema parametrima Evropske unije je: *Civil servants law (2011/CXCIX)*, navedno prema: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-working-conditions-in-central-public-administration>, pristupljeno: 21.10. 2015. godine.

²⁸⁶ Videti: *Paragraph 45 (1) Civil Servants Law, 2011/CXCIX*.

²⁸⁷ *Government at a Glance 2009*, OECD, Paris, 2009, str. 79.

²⁸⁸ *Hunam Resource Management Country Profiles, Hungary*, OECD, December 2012, Pars, str. 3.

1.5. Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Mađarskoj

Zakon najpre utvrđuje da državni službenici u Mađarskoj imaju prava iz opšteg režima ljudskih prava, a ona se mogu ograničiti samo u određenim strogo propisanim okolnostima. Prvenstveno se garantuje pravo na privatnost državnog službenika pri čemu to pravo može biti ograničeno u cilju postizanja i zaštite interesa službe. O ograničavanju prava na privatnost i trajanju tog ograničenja državni službenik mora biti blagovremeno informisan. U slučaju eventualnog odricanja od prava na privatnost državni službenik to čini u pisanom obliku.²⁸⁹ Takođe, državnom službeniku se garantuje pravo na jednak pristup prema državnoj službi pod jednakim uslovima, pravo na karijeru u državnoj službi, tj. pravo na napredovanje, pravo na obuku, obrazovanje i stručno usavršavanje te pravo na plaćeno odsustvo.

U ostvarivanju svojih prava, državni službenici imaju pravo na radni spor. U prvom stepenu o radnim sporovima odlučuje Arbitražni odbor nakon čijeg postupanja se službenici mogu obratiti sudu.

U cilju odbarne svojih ekonomskih interesa, državni službenici u Mađarskoj generalno imaju pravo na štrajk. Državni službenici koje postavlja Vlada mogu ući u štrajk samo pod uslovom da se oko načina samog štrajka postigne dogovor između reprezentativnog sindikata i predstavnika Vlade. Za vreme trajanja štrajka mora se garantovati zadovoljavanje odgovarajućeg nivoa javnih usluga.

S druge strane, državni službenici moraju da poštuju propisane hijerarhijske principe unutar organizacije u kojoj službuju. Takođe, obaveza državnih službenika je i da se stručno usavršavaju i obrazuju.

Državni službenici pri stupanju u službu i tokom službe (ukoliko se za to pojavi potreba) imaju obavezu da prijave eventualni sukob interesa. Sukob interesa je zakonom uređena kategorija u Mađarskoj. Pri tome, interes može biti ekonomski, politički, profesionalni i lični. U cilju izbegavanja sukoba interesa državni službenik ne može imati bilo kakav angažman u organima zakonodavne ili sudske vlasti na nacionalnom ili na nivou Evropske unije, niti može obavljati bilo kakvu funkciju u organima političkih partija. Takođe, državni službenik ne može obavljati dodatne poslove bez pismene saglasnosti rukovodioca organa, izuzev aktivnosti koje se odnose na školstvo, umetnost, obrazovanje, intelektualni rad, sportski rad i humanitarne aktivnosti te volontiranja. Interesantno je zapaziti, da državni službenik može imati privatno preduzeće, s tim da u istom ne može obavljati upravljačke

²⁸⁹ Videti: *Paragraph 11 (2) i (3) Civil Servants Law, 2011/CXCIX.*

poslove. Takođe, srodnici državnog službenika ne mogu biti njegovi potčinjeni ni u kom obliku. Svaki eventualni sukob interesa može dovesti do prestanka službe državnom službeniku.²⁹⁰

1.6. Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Mađarskoj

Ocenjivanje državnih službenika u Mađarskoj zasniva se na stanovištu da ocena odražava lične osobine državnog službenika u vršenju službe (npr. pouzdanost, poštenje i sl.), zatim kompetentnost kao i stepen produktivnosti (učinka) državnih službenika. Glavna funkcija ocenjivanja je u stvaranju elemenata za napredovanje. Ocenjivanje državnih službenika u Mađarskoj od 2002. godine vrši se jednom godišnje. U zadnjoj deceniji službenički sistem i sistem ocenjivanja funkcionisali su paralelno poprimajući nekoliko modaliteta. Uglavnom ocenjivanje je najveće implikacije imalo i danas ima na platu, pri čemu visoko ocenjeni službenici imaju bonuse do 50%, dok loše ocenjeni službenici mogu imati malus do 20%. Osim na povećanje plate ocena može biti osnov i za neke druge plaćene bonuse. Ovakav oblik nagrađivanja po učinku je u nadležnosti rukovodioca organa što predstavlja nedostatak, pogotovo u velikim organizacijama u kojima rukovodioc teško može imati informacije o učinku državnih službenika u nižim nivoima organizacije.

U istraživanju koje je obuhvatilo 19 zemalja, Mađarska je među onim zemljama koje kod odlučivanja o statusu državnog službenika najmanje uobziruju ocenu rada (17. mesto). S druge strane, zauzima visoko mesto među posmatranim zemljama koje najviše uobziruju ocenu rada kod određivanja visine plate državnog službenika (šesto mesto).²⁹¹

U pogledu napredovanja državnih službenika u Mađarskoj, zakom je garantovano pravo na napredovanje prema godinama provedenim u službi i nije zavisno od obuke i ocenjivanja. Kao što je ranije navedeno, državni službenici su podelejni u dve klase (kategorije), Klasa I i Klasa II. Klasa I obuhvata državne službenike sa završenom visokom stručnom spremom, dok Klasa II obuhvata državne službenike sa srednjom stručnom spremom. U okviru tih klasa postoje zvanja i svako zvanje ima koeficijent koji je kod većine zvanja dat u određenom rasponu. Uprkos činjenici da imaju gotovo identična zvanja u obe klase plata između takvih službenika može biti i do dva puta veća u Klasi I u odnosu na isto zvanje u Klasi II. Napredovanje u zvanjima u okviru klasa je vezano za broj godina

²⁹⁰ Patyi A., Rixer Á. (Eds.) : *Op. cit.*, str. 510-511.

²⁹¹ *Government at a Glance 2009*, OECD, Pariss, 2009, str. 79. Takođe videti: Patyi A., Rixer Á. (Eds.) : *Op. cit.*, str. 509.

provedenih u zvanju, a prelazak iz jedne u drugu klasu je moguć samo sticanjem diplome visoke stručne spreme.

Sledstveno navedenom, zaključujemo da ocena rada državnih službenika predstavlja relevantan osnov za napredovanje u plati, a da je napredovanje u zvanju u isključivom koneksitetu sa godinama provedenim u državnoj službi i sa stručnom spremom. Dakle, ocena rada nema pozitivne implikacije na napredovanje u zvanje.

1.7. Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Mađarskoj

Iako je osnovni princip merit sistema stalnost službeničkog odnosa, u Mađarskoj prestanak radnog odnosa državnim službenicima nastupa gotovo pod istim uslovima kao i zaposlenima u privatnom sektoru.²⁹² U tom smislu, radni odnos odnosno službenički status državnim službenicima prestaje u sledećim situacijama: (1) prestankom aktivnosti organa; (2) prestankom rada organa odnosno organizacije ili organizacione jedinice u kojoj državni službenik radi; (3) reorganizacijom organa uprave; (4) smanjenjem personala; (5) usled nesposobnosti pružanja usluga i (6) prestanak državne službe kao ishod disciplinskog postupak odnosno izricanjem državnom službeniku diciplinske kazne prestanka radnog odnosa.

Već ranije je naglašeno, da je politika „lakog otpuštanja“ dugogodišnja karakteristika službeničkog sistema u Mađarskoj još od 1992. godine. U tom smislu, posebno je upečatljiva zavisnost službeničkog položaja od samog rukovodioca organa. Tako prema Zakonu o državnim službenicima, državni službenik je obavezan obavljati dužnosti s profesionalnom lojalnošću prema njegovom pretpostavljenom. Pri tome, profesionalna lojalnost znači pre svega, da profesionalne vrednosti određuje pretpostavljeni.²⁹³

Takođe, radni odnos državnom službeniku u Mađarskoj, pretaće i *ex lege* u slučajevima: neotklanjanja postojanja sukoba interesa, nepodnošenja obavezujuće izjave o finansijskom interesu, nepolanjanja osnovnog upravnog ispita u zakonom predviđenom roku, ispunjavanjem uslova za starosnu penziju (navršavanjem 62 godine života, izuzetno do 70 godina).

²⁹² Šire videti: Kiss, G.: *Termination of Employment Relationships: The Legal Situation in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Department of Labour Law, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Termination+of+Employment+Relationships:+The+Legal+Situation+in+Hungary, pristupljeno: 26.10. 2015. godine.

²⁹³ *Article 66, par. 2, Civil Servants Law, 2011/CXCIX.*

Državni službenik kojem služba prestaje odlukom Vlade (smanjenjem, reorganizacijom, viškom i sl.) ima pravo na otpremninu. Iznos otpremnine zavisi od broja godina provedenih u službi, specifičnosti poslova koje je obavljao i dr., i kreće se od dve do osam mesečnih plata. Takođe, zakon propisuje i otkazni rok od dva meseca koji se primenjuje u oba slučaja, bilo da otkaz daje poslodavac ili državni službenik. U slučaju sporazumnog raskida radnog odnosa, bliži detalji prestanka radnog odnosa regulišu se međusobnim sporazumom između poslodavca i državnog službenika.

Ovakav način regulisanja prestanka radnog odnosa proizilazi iz činjenice da se državni službenici u Mađarskoj nalaze u režimu ugovornog radnog odnosa koji je iako ne potpuno identičan sa opštim režimom radnih odnosa onda uveliko njemu blizak pa sledeći navedenu analogiju zakonodavac reguliše i prestanak službeničkog odnosa na isti način kao i radni odnos. Takođe, iako odavno članica Evropske unije, Mađarska je sklona politizaciji javne uprave što se, između ostalog, postiže i kroz prijem i otpuštanje državnih službenika na dosta komforan način koji očigledno ne dolikuje modernim službeničkim sistemima.

2. POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI SLOVENIJI

2.1. Razvoj službeničkog sistema u Republici Sloveniji

Republika Slovenija, jedna od šest bivših republika nekadašnje SFRJ, prva je proglasila samostalnost od bivše federacije i dobila međunarodno priznanje i međunarodnopravni subjektivitet (primljena u OUN, 22. maja 1992. godine). Takođe, prva od svih postala je članica NATO-a, 9. marta 2004. godine, a već u maju iste godine postala je i članica Evropske unije. Tranzicija u Republici Sloveniji je išla u najmanje tri pravca. Prvi, tranzicija iz socijalizma i planske ekonomije u demokratsko društvo i tržišnu privredu. Drugi, tranzicija od regionalne do nacionalne ekonomije. Najzad, treći, tranzicija od federalne jedinice, konstitutivne članice bivše federacije do samostalne i nezavisne države članice Evropske unije i NATO-a. Preovladavju mišljenja da je Slovenija po ekonomskim, političkim i društvenim faktorima znatno brže napredovala u odnosu na druge članice bivše federacije, ostvarujući pravni i demokratski sistem koji joj je omogućio da se veoma brzo integriše u evro-atlanske integracije.²⁹⁴

²⁹⁴ Uporediti: Cerar, M.: *Uloga predsjednika republike u slovenskom (ustavno)pravnom i političkom sustavu*, Politička misao, (Ur. Malović S.), Vol. 42, br. 4/2005, Fakultet političkih znanosti Sveučilšta u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 44-45.

O položaju javnih službenika odnosno lica zaposlenih u javnom sektoru u Sloveniji za vreme bivše SFRJ ovde nećemo govoriti jer je to pitanje dato u istorijskom osvrtu na razvoj javne uprave u prvom delu ovog rada. Za potrebe ovog istraživanja kratko ćemo se osvrnuti na službenički sistem od nastanka samostalne slovenačke države devedesetih godina do danas.

Ustav Republike Slovenije, u članovima 120-122, sadrži osnovna načela javne uprave i javne službe. Navedenim članovima, *inter alia*, uređeno je da se organizacija i delokrug državne uprave kao i način postavljanja službenika propisuju zakonom.²⁹⁵

Prvi zakon koji je uređivao službenički sistem u Sloveniji donesen je još 1991. godine pod nazivom Zakon o radnicima u državnim organima. Pomenuti zakon koji je služio kao privremeno rešenje za potrebe osamostaljivanja zadržao se sve do 2002. godine. Valja naglasiti da je kao prateći zakon pomenutom zakonu donesen Zakon o organizaciji i delokrugu rada ministarstava. Zakon o organizaciji i delokrugu rada ministarstava je doneo organizacione promene minimalnog karaktera samo preimenovavši upravne organe u ministarstva. Zakon o radnicima u državnim organima uprave je suspendovao dotadašnje radničko samoupravljanje u državnoj upravi i delomično uredio službenički sistem.

Sam proces nastanka novog zakona pratio je mukotrpan put usled nerazumevanja po pitanju šta je sistem javnih službenika uopšte. Većina je smatrala da je kod takvog sistema u pitanju samo posebnost radnih odnosa u javnom sektoru, a ne način delovanja kadrova javnog sektora u odnosu prema građanima.²⁹⁶ Pomiriti evropske zahteve i političke uticaje te različite druge antagonizme bilo je veoma teško.

Iako je donesen sredinom 2002. godine, na početak primene Zakona o javnim službenicima se veoma dugo čekalo. Njegova primena počela je tek sredinom naredne, 2003. godine, dakle više od godinu dana od dana njegove promulgacije. Zakon, inače nomotehnički veoma dug, (sadrži 204 člana), dosta je opterećen i *prima facie*, predstavlja izraz političkog kompromisa. Taj kompromis je, prema mišljenjima većine autora, sadržan u činjenici da je obuhvatio gotovo celokupan javni sektor, uključujući zdravstvo, školstvo, javne fondove i dr. (isključujući javna preduzeća pod kontrolom države). Prethodnim zakonskim rešenjima postojala je mogućnost širokog prostora diskrecionog delovanja rukovodioca u pogledu prijema u državnu službu, napredovanja, platnog statusa i dr. – primećuje SIGMA. Intencija

²⁹⁵ *Republic of Slovenia Public Administration Country Profile*, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, May 2004.

²⁹⁶ Trpin, G.: *Reforma javne uprave u Sloveniji*, Hrvatska Javna uprava, (ur. Korpić I.), br. 2/2002, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 305.

novog zakona je bila otklanjanje tih nedostataka ali SIGMA, nadalje primećuje, da je zakon iz 2002. godine ovakvim obuhvatom celokupnog javnog sektora dodatno zakomplikovao službenički sistem.²⁹⁷

Pored navedenih manjkavosti pomenutog zakona, SIGMA je dala zamerke na stav da javni konkurs nije obavezan za nameštenike, što je prema njima suprotno odredbama Ustava, konkretnije Čl. 122 koji propisuje da svi zaposleni u javnom sektoru u javnu službu stupaju po osnovu konkursa. Takođe, prilikom imenovanja komisije za izbor službenika, zakon daje previše diskrecione ocene rukovodećim službenicima u imenovanju komisije. Međutim, slična rešenja nalazimo i u većini drugih službeničkih sistema regiona, što SIGMA ili neka druga tela nisu primetila.

O politizaciji slovenačke javne uprave pišu i autori Haček i Čehovin, ističući dve dimenzije politizacije, formalnu i materijalnu.²⁹⁸ Formalna dimenzija politizacije, navode oni, sadržana je u normama Zakona o javnim službenicima koje omogućavaju prijem u javnu službu bez javnog konkursa (istina pominju da tu normu sadrže i Zakon o odbrani i Zakon o slovenačkoj obaveštajnoj i bezbednosnoj agenciji), zatim u postavljenju javnih službenika od strane ministara, te da Službenički savet predstavlja samo instrument u rukama politike i političara i mnoge druge, kako navode formalne aspekte politizacije. S druge strane, tvrde ovi autori, u odnosu na formalnu, materijalnu dimenzija politizacije javne uprave je teže primetiti i izmeriti. Kao indikatori koji ukazuju na nivo materijalne dimenziju politizacije navode se: (1) politička izloženost najviših državnih službenika; (2) smena rukovodećih državnih službenika dolaskom nove vlade; (3) udeo političkih zvaničnika u državnoj službi; (4) udeo zaposlenih povezanih sa ličnim poverenjem političkih zvaničnika; (5) preraspoređivanje državnih službenika povezanih s ličnim poverenjem političkih zvaničnika; (6) članstvo državnih službenika u političkim partijama i (7) stavovi državnih službenika prema politizaciji državne službe.²⁹⁹

Uprkos navedenim kritikama, koje mora se priznati, karakterišu i druge posmatrane službeničke sisteme, u većoj ili manjoj meri, postojeći službenički sistem u Sloveniji egzistira više od dvanaest godina. Štaviše, Slovenija je postojeće službeničko zakonodavstvo unela u Evropsku uniju kada je postala njena punopravna članica.

²⁹⁷ SIGMA, *Slovenian Public Service and the Administrative Framework, Assessment*, OECD, Paris, 2003, p. 2.

²⁹⁸ Čehovin, M., Haček, M.: *Critical Analysis of Civil Service Politicization in Slovenia*, World Political Science, (ed. Dvořáková V., Ilyin M.), International Political Science Association, Volume 11, No 1/15, str. 136-141.

²⁹⁹ Čehovin, M.: *The Politicization of the State Administration in Slovenia, Master's Thesis*, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, 2003., navedeno prema: Čehovin, M., Haček, M.: *Op. cit.*, str. 141-142.

2.2. Pojam javnih službenika u Republici Sloveniji

Javni službenik je lice koje je zasnovalo radni odnos u javnom sektoru. Javni sektor obuhvata sledeće subjekte: (1) državne organe i uprave samoupravnih lokalnih zajednica; (2) javne agencije, javne fondove, javne zavode i javne privredne zavode i (3) druge subjekte javnog prava koji su direktni korisnici državnog budžeta ili budžeta lokalne zajednice.³⁰⁰ Javna preduzeća i privredna društva u kojima preovlađujući uticaj odnosno većinski udeo imaju država odnosno lokalne zajednice, prema odredbama zakona, ne pripadaju javnom sektoru, što deluje zbunjujuće.

Zakon o javnim službenicima izričito propisuje da funkcioneri u državnim organima vlasti i organima lokalne samouprave nemaju status državnih službenika.

Javni službenici zaposleni u državnim organima kao i opštinskim i pokrajinskim upravama definišu se prema organizacijsko-funkcionalnom kriterijumu i dele se na dve kategorije. Prva kategorija su činovnici (*uradniki*) koji u pomenutim organima obavljaju javne poslove – *činovnička radna mesta*. Druga kategorija su stručno-tehnički javni službenici (*strokovno-tehnički javni službenici*), koji u pomenutim organima obavljaju ostale pomoćne poslove i njihova radna mesta nazivaju se *stručno-tehnička radna mesta*.³⁰¹

Dakle, činovnici obavljaju javne poslove, tj. poslove koji su neposredno povezani sa vršenjem vlasti odnosno zaštitom javnog interesa, dok stručno-tehnički službenici obavljaju pomoćne poslove (kadrovske, materijalno-finansijske, tehničke i druge pomoćne poslove) koji se preduzimaju radi efikasnijeg obavljanja javnih poslova.³⁰²

Zakon je utvrdio jedinstvena (zajednička odnosno opšta) načela koja važe za sve javne službenike u Republici Sloveniji, na svim nivoima vlasti (republičkom, tj. državnom, pokrajinskom i lokalnom). Ta načela su: načelo jednake dostupnosti svih radnih mesta u javnom sektoru; načelo zakonitosti; načelo stručnosti; načelo časnog postupanja; načelo ograničenja i obaveza koje se odnose na primanje poklona; načelo poverljivosti javnih podataka; načelo odgovornosti za rezultate rada; načelo racionalnog korišćenja javnih sredstava; načelo zaštite profesionalnih interesa i načelo zabrane uznemiravanja javnog službenika.

³⁰⁰ Čl. 1 Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.

³⁰¹ Čl. 23, st. 1-4 Zakona o javnih uslužbencih. Takođe videti: Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, str. 201.

³⁰² Dujić, S.: *Pravni položaj javnih službenika u Republici Sloveniji*, Moderna uprava, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (ur. Kutlija D.), br. 2/2009, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2009, str. 22.

Pored navedenih opštih (zajedničkih) načela postoje i neka posebna načela koja se odnose samo na državne službenike i službenike lokalne samouprave. U posebna načela spadaju: načelo javnog konkursa; načelo političke neutralnosti i nepristrasnosti; načelo karijere; načelo pokretljivosti službenika i načelo transparentnosti prema javnosti.

Kada su u pitanju službenici jedinica lokalne samouprave uočavamo da oni imaju status identičan državnim službenicima i da su to zapravo javni službenici zaposleni u jedinicama lokalne samouprave. Organizacija lokalne samouprave u Sloveniji trebala bi biti predmet reforme. Naime, prema preporuci SIGMA-OECD, pod nazivom poboljšanje efikasnosti javnog sektora na lokalnom nivou, iznesen je stav, da je za razliku od većine zemalja OECD-a, broj opština u Sloveniji u zadnjih 20 godina porastao i da su mnoge opštine premale za efikasno pružanje javnih usluga ili za implementaciju potencijalnih investicija rasta.³⁰³ Navedeno se istina direktno ne odnosi na javne službenike ali svakako da može imati implikacije jer povećanje broja jedinica lokalne samouprave neminovno povećava brojnost i profilisanje lokalne administracije, posebno u pogledu njihovog napredovanja i usavršavanja.

2.3. Klasifikacija radnih mesta javnih službenika u Republici Sloveniji

Glavni kriteriji za klasifikaciju radnih mesta javnih službenika u Republici Sloveniji je kompleksnost odnosno složenost poslova koji se na tom radnom mestu obavljaju.

Kada su u pitanju činovnička radna mesta sistematizovana u organima državne uprave, organima pravosuđa i organima jedinica lokalne samouprave, njihovu klasifikaciju vrši vlada donošenjem uredbe. Ostali subjekti javne uprave klasifikaciju vrše njihovim opštim aktima, a činovnička radna mesta mogu se klasifikovati i kolektivnim ugovorima. S druge strane, stručno-tehnička radna mesta sistematizovana u svim organima javne uprave klasifikuju se posebnom vladinom uredbom, a mogu se klasifikovati i kolektivnim ugovorom.

Rukovodeća radna mesta javnih službenika nazivaju se položaji. Položaj je službeničko radno mesto na kojem lice tj. javni službenik provodi ovlašćenja rukovođenja, usklađivanja i organizovanja rada konkretnog organa. Položajna radna mesta postoje na svim nivoima javne uprave. Tako u okviru ministarstva položaji su: generalni direktor, generalni sekretar i rukovodioc organizacione jedinice. Kada su u pitanju organi u sastavu ministarstva položaji su: direktor i rukovodioci unutrašnje organizacione jedinice. U upravnim jedinicama mesta položaja su: načelnik i rukovodioci unutrašnje organizacione jedinice. U vladinim

³⁰³ *Slovenia Reforms for Strong and Sustainable Recovery*, OECD, 2014, p. 19.

službama položaji su: direktor i rukovodioci unutrašnje organizacione jedinice. U administraciji jedinica lokalne samouprave položaji su: direktori i rukovodioci unutrašnje organizacione jedinice. Pored navedenih, položaji su i radna mesta činovnika koji su zamenici i pomoćnici činovnika na položaju generalnog sekretara ministarstva i direktora organa u sastavu ministarstva odnosno vladine službe. U drugim državnim organima radna mesta položaja određuje organ svojim opštim aktom.³⁰⁴

Imenovanje službenika na položaj vrši se rešenjem o postavljenju na period od pet godina, a nakon provedenog javnog konkursa, s tim da postoji mogućnost da nadležni organ odnosno funkcioner činovnika ponovo imenuje na isti položaj bez provedenog internog odnosno javnog konkursa.³⁰⁵ Činovnik koji se imenuje na položaj mora ispunjavati uslove propisane za imenovanje na činovničko radno mesto s tim što se mogu zahtevati i dodatni uslovi kao što su znaja iz oblasti menadžmenta upravnih kadrova i neka specijalizovana znanja.

Svi činovnici vrše javnu službu u određenom zvanju odnosno nazivu. Zvanje se stiče prilikom stupanja u službu ili napredovanjem u više zvanje. Treba napomenuti, da se i položaj takođe može steći unutar pojedinih zvanja. Zvanja u kojima se može steći položaj propisuju se aktom o sistematizaciji zajedno sa uslovima za dobijanje položaja. Za neke položaje je zakonom određen karijerni razred, odnosno stepen u kojem se mogu steći. „Tako se položaj direktora opštinske uprave odnosno sekretara opštine u gradskim opštinama može steći samo u zvanju prvog karijernog razreda, a položaj direktora opštinske uprave odnosno sekretara opštine u drugim opštinama u zvanju najmanje devetog stepena.“³⁰⁶

Zvanja javnih službenika u Republici Sloveniji klasifikovana su u pet karijernih razreda. U okviru karijernih razreda postoji ukupno 16 stepena zvanja.

Prvi karijerni razred obuhvata:

- (1) zvanje prvog stepena: viši sekretar;
- (2) zvanje drugog stepena: sekretar;
- (3) zvanje trećeg stepena: podskekeretar.

Drugi karijerni razred obuhvata:

- (4) zvanje četvrtog stepena: viši savetnik I.;

³⁰⁴ Čl. 80 Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF. Takođe uporediti: Dujić, S.: *Op. cit.*, str. 27-28.

³⁰⁵ Upravo uz ovakvog zakonskog rešenja koje sadrži visoku dozu diskrecione moći rukovodioca proizilaze formalni faktori politizacije javne uprave.

³⁰⁶ Marčetić, G.: *Op. cit.*, str. 204.

- (5) zvanje petog stepena: viši savetnik II.;
- (6) zvanje šestog stepena: viši savetnik III.

Treći karijerni razred obuhvata:

- (7) zvanje sedmog stepena: savetnik I.;
- (8) zvanje osmog stepena: savetnik II.;
- (9) zvanje devetog stepena: savetnik III.

Četvrti karijerni razred obuhvata:

- (10) zvanje desetog stepena: viši referent I.;
- (11) zvanje jedanaestog stepena: viši referent II.;
- (12) zvanje dvanaestog stepena: viši referent III.

Peti karijerni razred obuhvata:

- (13) zvanje trinaestog stepena: referent I.;
- (14) zvanje četrnaestog stepena: referent II.;
- (15) zvanje petnaestog stepena: referent III.;
- (16) zvanje šesnaestog stepena: referent IV.³⁰⁷

Karijerni razredi utvrđuju se shodno stepenu obrazovanja činovnika. Tako, prvi karijerni razred obuhvata sve činovnike koji imaju univerzitetsko obrazovanje ili visoku stručnu spremu sa specijalizacijom odnosno završenim magistarskim studijama. Zvanja drugog i trećeg karijernog razreda dodeljuju se činovnicima sa minimalno visokom stručnom spremom. Četvrti karijerni razred obuhvata činovnike sa višom stručnom spremom. Najzad, peti karijerni razred namenjen je činovnicima sa završenom najmanje srednjom stručnom spremom. Zvanja činovnika zaposlenih u organima pravosuđa, vojsci, policiji diplomatiji, carini, inspekciji i dr., utvrđuju se posebnim zakonom ili uredbom vlade.

2.4. Postupak selekcije javnih službenika u Republici Sloveniji

Pored uobičajenih uslova propisanih u zakonodavstvu koje uređuje radne odnose (punoletstvo, državljanstvo, zdravstvena sposobnost i dr.), činovnici moraju ispunjavati i uslove iz Zakona o javnim službenicima kao što su: stručno obrazovanje, funkcionalna i specijalna znanja (npr. znanje jezika nacionalne manjine u opštinama u kojima se kao

³⁰⁷ Čl. 85 Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.

službeni jezik upotrebljava jezik te nacionalne manjine), te posebne sposobnosti kao i neke druge uslove ukoliko su oni propisani zakonom.³⁰⁸

Popunjavanje upražnjenih radnih mesta javnih službenika se prvenstveno vrši premeštanjem javnog službenika iz istog organa ukoliko je to moguće. Ukoliko to nije moguće primenjuje se popunjavanje premeštanjem javnog službenika iz drugog državnog organa uprave, organa jedinice lokalne samouprave odnosno organa javne uprave kada se zapravo provodi interni konkurs. Iscrpljivanjem obe od ovih varijanti preduzima se sledeći oblik popunjavanja, a to je popunjavanje službeničkih mesta novim zapošljavanjem posredstvom javnog konkursa.³⁰⁹

Dakle, popunjavanje radnih mesta činovnika novim zapošljavanjem započinje javnim konkursom. Ukoliko se popunjava stručno-tehnički kadar postupak zapošljavanja provodi se prema normama opšteg radnog prava sadržanim u zakonu o radu i kolektivnom ugovoru.

Javni konkurs se objavljuje u službenom listu ili u dnevnim novinama te na web stranici ministarstva nadležnog za poslove uprave. Postupak javnog konkursa se provodi prema normama Zakona o o opštem upravnom postupku izuzev kada se radi o javnoj raspravi. Uredbom vlade regulisan je postupak dostavljanja pismena odnosno obaveštavanja kandidata u postupku kao i postupak sa nepotpunim prijavama. Konkursnu proceduru obično ne provodi nadležni starešina organa koji prima javnog službenika. Najčešće on za te potrebe ovlašćuje javnog službenika iz sastava organa ili imenuje posebnu konkursnu komisiju.

Sam proces ocenjivanja osposobljenosti kandidata koji ispunjavaju formalnopravne tražene uslove može biti na više načina i kroz više faza koje su eliminatorne (ocena kandidata na osnovu raspoložive priložene dokumnetacije, pismeni test, usmeni intervju i dr.). Na kraju se odabere kandidat koji je postigao najbolji rezultat. Ukoliko ni jedan kandidat ne zadovolji propisane kriterije konkurs se ponavlja. O izboru odnosno ne izboru kandidata donosi se odluka koji se dostavlja svim kandidatima – učesnicima konkursa. Svi kandidati imaju pravo uvida u podatke izabranog kandidata kao i druge konkursne materijale. Izabrani kandidat se imenuje u određeno zvanje u roku od osam dana od dana konačnosti odluke o izboru te mu se u roku od sledećih osam dana mora ponuditi ugovor o zapošljavanju. Ukoliko ugovor ne bude sklopljen u roku od 30 dana iz razloga da kandidat odbija sklapanje ugovora, biće ukinuta odluka o izboru.

³⁰⁸ Čl. 79 Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF. Takođe uporediti: Dujić, S.: *Op. cit.*, str. 29.

³⁰⁹ Prioritetno pounjavanje kadrovima iz postojećih kapaciteta predstavlja karakteristiku karijernih službeničkih sistema.

Sledstveno navedenom, zaključujemo da se pri zasnivanju radnog odnosa zaključuje ugovor o zapošljavanju. Navedeno predstavlja retkost u uporednom pravu, koje pretežno službenički status konstituiše rešenjem kao pojedinačnim (u)pravnim aktom. Međutim ovde se radi o atipičnoj reklo bi se posebnoj vrsti ugovora koji ne upotrebljava odredbe opšteg radnopravnog zakonodavstva već odredbe Zakona o javnim službenicima. Takođe, ugovor ne može biti na određeno već isključivo na neodređeno vreme.

Još jednu specifičnost nalazimo u slovenačkom službeničkom sistemu, a ona se ogleda u činjenici da o pravima i obavezama iz radog odnosa javnih službenika starešina organa odlučuje aktima u formi zaključaka.

Takođe postupak javnog konkursa za službenike na najvišim položajima (generalni direktor, generalni sekretar, starešina organa u sastavu ministarstva, starešine vladinih službi i načelnici upravnih jedinica) okončava se donošenjem zaključka. Komisiju za prijem ovih službenika se imenuje *ad hoc*, a imenuje je Službenički savet.

Kandidati koji nisu izabrani u konkursnoj proceduri za službenička mesta imaju pavo ulaganja žalbe protiv zaključka. O uloženoj žalbi odlučuje Komisija za žalbe. Žalba ima suspenzivno dejstvo i onemogućava sklapanje ugovora izabranom kandidatu. Protiv konačne odluke Komisije za žalbe moguće je ustati tužbom u upravnom sporu pred Upravnim sudom koji ceni samo zakonitost ali ne i celishodnost postupka selekcije. Lica koja konkurišu na položaje nemaju mogućnost žalbe na zaključak ali imaju mogućnost pokretanja upravnog spora.

2.5. Prava i obaveze javnih službenika u Republici Sloveniji

Javni službenici prava vezana za radni odnos u javnoj službi, kao i obaveze prema javnoj službi ostvaruju i realizuju prema zakonu koji reguliše oblast rada, Zakonu o javnim službenicima, kolektivnim ugovorima,³¹⁰ posebnim zakonskim propisima i podzakonskim aktima.

Prava i obaveze javnih službenika nisu određene na kodifikovan način, nabrojanjem kroz jedan ili više članova zaredom već su disperzirane po oblastima u više međusobno

³¹⁰ Kolektivni ugovor za javni sektor je potpisan dosta kasno iako je bio predviđen Zakonom o javnim službenicima. Zakon je donesen 2002. godine, a kolektivni ugovor je potpisan šest godina kasnije. Pregovarački proces između strana je bio spor i dugotrajan. Postojećim kolektivnim ugovorom regulisani su odnosi između poslodavca (subjekti javne uprave), s jedne strane i javnih službenika, s druge strane. Težišno, kolektivni ugovor se koncentriše na plate i naknade javnih službenika. U tom kontekstu, veoma je atipičan i regulisao je materiju koja je više predmet zakona nego ugovora. Videti: *Kolektivna pogodba za javni sektor*, Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13 i 95/14.

različnih članova. U tom smislu pokušaćemo ih sublimirati i navesti po sledećem: (1) pravo na sindikalno organizovanje i sindikalno delovanje – Čl. 18; (2) pravo na kolektivni ugovor – Čl. 18; (3) pravo na ostavku – Čl. 19; (3) pravo da zahteva od poslodavca ispunjenje obaveza iz ugovora o radu, a koje poslodavac ne ispunjava, za šta se poslodavcu ostavlja rok od 15 dana – Čl. 24; (4) pravo da od poslodavca zatraži odštetu u skladu s opštim pravilima odgovornosti – Čl. 77; (5) pravo na otpremninu u slučaju da bude proglašen viškom – Čl. 83; (6) pravo nominacije za upućivanje na dodatnu edukaciju odnosno obrazovanje koje je u interesu poslodavca te uopšte pravo na stručno usavršavanje i obrazovanje – Čl. 101 i Čl. 102; (7) pravo na povratak na ranije mesto u slučaju kada je premešten po potrebi službe bez njegovog pristanka, a nakon isteka roka na koji je bio premešten – Čl. 152 i (8) u slučaju da javni službenik bude otpušten po osnovu viška javnih službenika imaće prednost pri zapošljavanju u slučaju javnog konkursa u organu u kojem je ranije radio, s tim da navedeno pravo može ostvariti u roku od dve godine od dana otkaza ugovora o radu – Čl. 158.

Obaveza je javnih službenika da poverene poslove obavljaju u skladu sa zakonima, podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorom, ugovorom o radu i kodeksom službeničke etike.³¹¹ U cilju bolje preciznosti, a poučen odlukama Ustavnog suda koji je veoma često nalazio neusklađenost podzakonskih opštih pravnih akata sa zakonom (narušen princip zakonitosti), Zakon o javnim službenicima je u Čl. 93 propisao ništavost odredaba opštih pravnih akata organa javne uprave u slučajevima kada su njihove norme neusklađene sa pozitivnopravnim propisima i kolektivnim ugovorom odnosno prevazilaze utvrđene okvire.

Obaveza javnih službenika je i da obavljaju poverene poslove prema upustvima, nalogima, instrukcijama i pismenim naređenjima pretpostavljenih. Zakon o javnim službenicima daje mogućnost odbijanja naređenja pretpostavljenom ukoliko je ono protivpravno i ako bi njegovo izvršenje moglo prouzrokovati štetu. Takođe, javni službenik je dužan odbiti svako naređenje i instrukciju pretpostavljenog u pisanom ili usmenom obliku čije bi izvršenje impliciralo činjenje krivičnog dela. U tom slučaju, Zakon o javnim službenicima, u Čl. 94 isključuje disciplinsku i materijalnu odgovornost službenika koji odbije ovakvo naređenje odnosno instrukciju, a pri tom odgovornost se prebacuje na izdavaoca naređenja odnosno instrukcije.

U određenim slučajevima javni službenici imaju obavezu da obavljaju poslove i izvan opisa poslova radnog mesta kao i slučaj obavljanja poslova prilikom povećanog obima posla. Navedene aktivnosti službenici će vršiti po pisanom nalogu pretpostavljenog i u granicama

³¹¹ Kodeks službeničke etike u Sloveniji donosi Službenički savet. Videti: *Kodeks etike javnih uslužbenecv v državnih organi in upravah lokalnih skupnosti*, Uradniški svet, Ljubljana, 2011.

njihove stručne osposobljenosti. Obavljanje manje zahtevnih poslova koji su izvan opisa posla radnog mesta, javni službenici će takođe obavljati po nalogu pretpostavljenog u slučaju vanrednih prilika, na period najduže od tri meseca.

Najzad, obaveza državnih službenika je i da učestvuju u projektnim grupama u koje ih imenuje rukovodilac organa kako u okviru sopstevnog tako i u okviru nekog drugog organa javne uprave. U projektni tim koji imenuje vlada, javni službenici ulaze i bez saglasnosti rukovodioca organa.³¹²

Zakon o javnim službenicima onemogućava sukob interesa. U tom smislu javnim službenicima je zabranjeno obavljanje onih delatnosti koje su suprotne sa načelima zaštite konkurencije propisanim u zakonu o radu kao i delatnosti čije bi obavljanje uticalo na objektivno obavljanje službeničkih poslova. Takođe, zabranjena je i svaka delatnost javnog službenika koja bi ugrozila zaštićene informacije kojima on raspolaže kroz vršenje službe kao i svake druge delatnosti koja šteti ugledu organa uprave.

Službenici sa statusom generalnih direktora, generalnih sekretara, rukovodilaca organa u sastavu ministarstava, rukovodilaca vladinih službi, načelnika upravnih jedinica, direktora i sekretara opštinske uprave (jednom reči službenika na najvišim službeničkim položajima) ne smeju obavljati delatnosti za koje se plaća novčana naknada (lukrativne delatnosti) izuzev naučnih, istraživačkih, kulturnih i obrazovnih delatnosti.

Slučaj dokazanog sukoba interesa javnog službenika povlači ništavost ugovora o poslovanju koje je on sklopio sa ugovornom stranom kao i disciplinsku odgovornost službenika. Takođe, svaki potencijalni sukob interesa javni službenik je dužan prijaviti pretpostavljenom rukovodiocu te dalje postupati po njegovim instrukcijama.

Za javne službenike u Republici Sloveniji propisan je i usvojen jedinstven Kodeks ponašanja javnih službenika (u daljem tekstu: Kodeks ponašanja), koji je donesen prema preporukama Saveta Evrope. Svaki javni službenik je dužan da se ponaša u skladu sa odredbama Kodeksa ponašanja, o čemu ga upoznaje neposredni rukovodioc. Takođe, Kodeks ponašanja je namenjen i javnosti koja se posredstvom njega upozna sa očekivanjima koja može imati od javnih službenika u vršenju njihove službe. Svrha Kodeksa ponašanja jeste definisanje načela obavljanja javne službe kojih se javni službenici moraju pridržavati. Suštinski, Kodeks ponašanja sadrži čitav niz načela, pravila ponašanja, postupanja i zabrana i

³¹² Imenovanje radnih grupa, projektnih timova interesornih i multiresornih, danas je preovlađujuća praksa administracija u zemljama Evropske unije.

propisuje da svako nepridržavanje po navedenom Kodeksu ponašanja implicira disciplinsku odgovornost javnog službenika.³¹³

Pored navedenog Kodeksa ponašanja javnih službenika postoji i Etički kodeks javnih službenika u državnim organima i upravama lokalne zajednice (u daljem tekstu: Etički kodeks). Etički kodeks je doneo Službenički savet i on sadrži deset etičkih načela ponašanja javnih službenika bez bilo kakvih odredaba o njegovom mogućem kršenju i sankcionisanju prekršioca.³¹⁴

Poredeći ova dva kodeksa uočavamo, da su gotovo identične stvari definisane u dva slična dokumenta, pri čemu je donošenje prvog opravdano evropskim principima upravnog prostora koje je formulisao Savet Evrope što je u Sloveniji prihvaćeno kao obavezujuća forma te usvojeno od strane Vlade i objavljeno u Službenom glasniku. Drugi dokument, je donet od strane stručnog organa i nije objavljen u Službenom glasniku što ukupno samo po sebi govori o odnosima ova dva akta.

2.6. Ocenjivanje i napredovanje javnih službenika u Republici Sloveniji

Ocenjivanje javnih službenika u Republici Sloveniji propisano je zakonom drugačijim od Zakona o javnim službenicima. Zakon o javnim službenicima članom 111 vrši samo referiranje na zakon koji propisuje platni sistem u javnom sektoru.

Bliža pravila o ocenjivanju propisana su uredbom. Prema Uredbi o napredovanju javnih službenika u platne razrede,³¹⁵ javni službenici se ocenjuju za period od 01. januara do 31. decembra svake godine. Uredba propisuje, da se rad javnih službenika ocenjuje opisnim ocenama razvrstanim u pet naziva, koje idući od najviše ka najnižoj i mogu biti sledeće: odličan, vrlo dobar, dobar, zadovoljava i nezadovoljava.

Postupak ocenjivanja javnih službenika provodi se svake godine najkasnije do 15. marta, a ocenjuju se samo oni javni službenici koji su u prethodnoj kalendarskoj godini u službi proveli najmanje šest meseci. Ocenjivanje vrši neposredno nadređeni rukovodioc ili lice koje on ovlasti. Ocenjivanje se vrši na propisanom obrascu koji ima svoju formalnu i materijalnu dimenziju i koji je sastavni deo uredbe.

³¹³ Videti: *Kodeks ravnanja javnih uslužbenecv*, Uradni list RS, br. 8/01.

³¹⁴ Videti: *Kodeks etike javnih uslužbenecv v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*, Utadniški svet, 2011, dostupno na: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/sistem_javnih_usluzbenecv/, pristupljeno: 20.10. 2015. godine.

³¹⁵ *Uredba o napredovanju javnih uslužbenecv v plačne razrede*, Uradni list RS, št. 51/08, 91/08 i 113/09.

Ukoliko javni službenik nije ocenjen ili se ne slaže sa ocenom, može u roku od osam dana od proteka roka za ocenjivanje odnosno upoznavanja sa ocenom zahtevati ocenjivanje ili preispitivanje ocene pred komisijom koju imenuje odgovorno lice u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva za preispitivanje ocene. Imenovana komisija je dužna da u roku od 15 dana od dana imenovanja izvrši preispitivanje ocene, o čemu donosi **zaključak** koji ima svojstvo konačnosti, s tim da se isti može preispitivati u sudskom sporu.³¹⁶

Sledom navedenog, uočavamo veoma kompleksnu i razučenu materiju u oblasti ocenjivanja javnih službenika. Naime, organski zakon je sopstveni supstrat prepustio drugim zakonima čini se potpuno dijametralne prirode i podzakonskim aktima tako da je u ovaj institut postao nekodifikovan i složen što daje prostora različitim uticajima i tumačenjima. Kao prilog navedenoj konstataciji izdvaja se činjenica da je Ustavni sud Republike Slovenije na ovo zakonodavstvo delovao u više navrata kasirajući odredbe, te da je sam zakonodavac na desetine puta menjao određena rešenja i da ih iz godine u godinu menja i dopunjava prevazilazeći tako i nomotehničke limite.³¹⁷ Ipak zakonodavac čvrsto ostaje pri postojećim rešenjima, što određeni teoretičari i stručnjaci javne uprave vide kao zadržavanje političkog uticaja odnosno politizaciju javne uprave.

Situaciju sličnu gore opisanom nalazimo i kod napredovanja javnih službenika. I ovaj institut odnosno segment službeničkog sistema je regulisan kroz više zakona i podzakonskih akata. Tako, razlikujemo napredovanje u zvanja i napredovanje u platne razrede. Budući da napredovanje u zvanja takođe doprinosi napredovanju u platnom razredu odnosno povećanju plate kao i samo napredovanje kroz platne razrede, ostaje nejasno zašto je jedna te ista stvar regulisana na dva gotovo ista načina.

Svi javni službenici mogu napredovati u platnom razredu. Navedeno se odnosi i na sudije, tužioce i državne pravobranioce ali ne i na funkcionere. Javni službenici na radnim mestima na kojima je moguće napredovanje u više zvanje mogu napredovati u pojedinom zvanju maksimalno za pet platnih razreda. Javni službenici koji nemaju mogućnost napredovanja u zvanju mogu na radnom mestu napredovati najviše deset platnih razreda.

Takođe, prema Zakonu o sistemu plata u javnom sektoru, javni službenik napreduje u viši platni razred svake tri godine ukoliko ispunjava propisane uslove. Uslovi se ispunjavaju kroz uspešan rad u navedenom periodu. Uspešan rad podrazumeva: (1) rezultate rada; (2) samostalnost, kreativnost i tačnost u izvršavanju radnih zadataka; (3) pouzdanost u

³¹⁶ Čl. 17a Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 58/08, 108/09, 107/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 27/12, 40/12, 46/13, 25/14, 50/14 i 95/14.

³¹⁷ Primećena je izmena i dopuna već prečišćenih zakona što se veoma retko sreće u pravnim sistemima današnjice.

izvršavanju radnih zadataka; (4) kvalitetno učestvovanje u organizaciji rada i (5) druge sposobnosti u obavljanju radnih zadataka.

Drugi model napredovanja je napredovanje u zvanja. Napredovanje u zvanja vrši se s ciljem promovisanja razvoja karijere i nagrađivanja javnih službenika.

Uslovi za napredovanje su: (1) nivo obrazovanja, radnog iskustva i drugi uslovi propisani zakonom i opštim aktom poslodavca; (2) da se poslovi na radnom mestu na kojem službenik radi mogu obavljati u višem stepenu i (3) da je službenik postigao adekvatnu službenu ocenu.

Takođe, uredbom su propisani uslovi pod kojima javni službenik ne može napredovati, a to su: (1) ukoliko je nesposban za obavljanje dužnosti na koju je postavljen, sve do ponovnog sticanja sposobnosti; (2) ako mu je izrečena disciplinska mera ukora ili novčane kazne, sve do brisanja mere i (3) ako je osuđen zbog krivičnog dela počinjenog na radu ili u vezi s radom, do brisanja kazne iz kaznene evidencije.³¹⁸

Za utvrđivanje ocene službenika koriste se kriteriji, način i postupak ocenjivanja u skladu sa propisom koji uređuje napredovanje javnih službenika u viši platni razred u organima državne uprave, pravosudnim organima i organima jedinica lokalne samouprave.

Službenik može napredovati na osnovu službene ocene u zvanje za jedan stepen više od zvanja u kojem se nalazio pre nego što je ispunio uslove za napredovanje.

Službenik napreduje kad u zvanju istog stepena, od momenta zadnjeg napredovanja, dobije tri puta ocenu odličan, ili barem četiri puta ocenu vrlo dobar ili dobru ocenu najmanje pet puta. Službenik napreduje, takođe, kad s obzirom na bodovanje ocene, propisane uredbom koja uređuje napredovanje javnih službenika u viši platni razred, postigne 16 bodova u toku četiri godine, pri čemu se broj bodova propisanih za ocenu zadovoljava ne uobziruje.

Službenik napreduje u zvanje drugog stepena kada u zvanju istog stepena dobije pet puta ocenu odličan ili šest puta ocenu vrlo dobar.

Službenik može napredovati u naziv prvog stepena kad u nazivu istog stepena postigne sedam puta odličnu ocenu. U naziv prvog stepena službenik ne može napredovati ubrzano.

Ako je službenik premešten na niže zahtevno radno mesto po vlastitoj želji ili iz službenih razloga, tada se uz proveravanje ispunjenosti uslova za njegovo napredovanje uzimaju u obzir takođe ocene koje je postigao na zahtevnijem radnom mestu odnosno u višem nazivu.

³¹⁸ Čl. 3 Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/08, 16/09 i 19/10.

Uredba propisuje i ubrzano napredovanje. Naime, službenik koji je jednom ocenjen odličnom ocenom, ako je zadovoljio uslove u pogledu obrazovanja, radnog iskustva i zahteva mesta, može napredovati u zvanje za jedan stepen više na predlog pretpostavljenog koji obrazlaže da su njegovi stručni i profesionalni kvaliteti od značaja za organ. Broj ovakvih napredovanja u konkretnom organu ne može prelaziti više od 0,5 % službenika u organu koji su u istoj godini ocenjeni odličnom ocenom.³¹⁹ Dobijeni broj se zaokružuje na način da u jednom organu ovim načinom može napredovati barem jedan službenik.

Postupak provere ispunjenosti uslova za napredovanje vrši se svake kalendarske godine do 15. marta. Rukovodilac organa odlučuje o napredovanju u roku od 30 dana od pomenutog datuma. Prava ostvarena po unapređenju službenici počinju koristiti od 1. maja kalendarske godine u kojoj im je pravo utvrđeno. Opštim aktima nije uređeno koja su pravna sredstva koja službenici nezadovoljni procesom unapređenja mogu koristiti.

2.7. Obrazovanje i stručno usavršavanje javnih službenika u Republici Sloveniji

Javni službenici u Republici Sloveniji imaju mogućnost da se nominuju za upućivanje na školovanje i obrazovanje koje je u interesu poslodavca. S druge strane, stručno usavršavanje spada u kategoriju prava ali i obaveza javnih službenika. Selekcija kandidata za obrazovanje i usavršavanje vrši se kroz interni konkurs koji objavljuje rukovodilac organa ukoliko za to postoje potrebna finansijska sredstva. Međusobna prava i obaveze službenika i poslodavca uređuju se ugovorom uz pravilo da službenik nakon završenog obrazovanja mora ostati u radnom odnosu kod poslodavca koji ga je uputio na školovanje onoliko koliko je obrazovanje trajalo. U suprotnom poslodavac ima pravo regresnog zahteva prema službeniku za naknadu troškova obrazovanja. Prednost obrazovanja i usavršavanja imaju javni službenici koji su ostvarili viši prosek godišnjih ocena u zadnje tri godine službe.³²⁰

Sam postupak stručnog usavršavanja javnih službenika u Republici Slovenija je uređen sistemskim pristupom na način da u okviru Ministarstva za javnu upravu deluje Upravna akademija. Pomenuta akademija ima izgrađenu tradiciju budući da je osnovana

³¹⁹ Čl. 8 Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/08, 16/09 i 19/10.

³²⁰ Uporediti: Čl. 101-102 Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.

1997. godine i sve do 2005. godine bila je pod okriljem Ministarstva unutašnjih poslova, kad je prešla u nadležnost Uprave za javni sektor Ministarstva za javnu upravu.³²¹

Upravna akademija je centralna organizaciona jedinica državne uprave odgovorna za sistematski i permanentan razvoj i implementaciju horizontalnih programa obuke i prekvalifikacije javnih službenika koji su zajednički za sve organe državne uprave. Pored navedenog, Upravna akademija vrši praćenje i analizu stanja u oblasti obrazovanja, osposobljavanja i obuke javnih službenika na državnom nivou. Aktivnosti Upravne akademije idu u dva pravca. Jedan je priprema javnih službenika za polaganje stručnog ispita i drugi obuhvata set programa koji obuhvata obuke iz raznih područja, kao što su upravni postupci, pravo EU, finansiranje javne uprave, komunikacije i menadžment u javnoj upravi, strani jezici i dr.³²²

2.8. Disciplinska odgovornost javnih službenika u Republici Sloveniji

Do kraja 2005. godine disciplinsku odgovornost javnih službenika u Republici Sloveniji propisivao je Zakon o javnim službenicima (Poglavlje XVII). Takođe postojala je i Uredba o disciplinskom postupku u organima državne uprave, pravosuđu i upravama lokalnih zajednica.³²³ Od navedene godine disciplinska odgovornost javnih službenika tretira se prema odredbama opšteg zakona o radu.

Nameće se pitanje, zašto se zakonodavac odlučio za ovakvo rešenje. U toerisjkim razmatranjima, osim postojeće konstatacije nismo pronašli odgovore. Smatramo da je ugovorni tretman službeničkog odnosa opredelio zakonodavca da i disciplinsku odgovornost podvede pod norme opšteg pravnog režima.

Zakon o radnim odnosima u poglavlju 12. propisuje disciplinsku odgovornost i disciplinske sankcije. Pri tome, u Čl. 172 propisano je da radniku koji krši ugovorne obaveze ili druge obaveze iz radnog odnosa, poslodavac može u slučaju utvrđene disciplinske

³²¹ Tradicija obrazovanja kadrova u javnoj upravi u Sloveniji potiče još iz 1956. godine kada je osnovana Visoka škola tercijarnog obrazovanja s prvenstvenim ciljem obrazovanja javnih službenika. Ona je kasnije transformisana u Visoku upravnu školu pod okriljem Univerziteta u Ljubljani. Reorganizacijom Univerziteta u Ljubljani Visoka upravna škola transformisana je 2003. godine u Fakultet za upravu. Navedeno ukazuje da Slovenija ima jedinstven tradicionalan pristup u namenskom školovanju kadrova javne uprave počevši od vremena socijalizma preko vremena postsocijalističke tranzicije pa do vremena evropskih integracija i samog članstva u EU. Takođe, uporediti: Virant, G.: *Civil services and state administrations (CSSA) – Country Report: Slovenia*, SIGMA-OECD, Paris, 1999, p. 36.

³²² Videti: http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/zgodovina_upravne_akademije/, pristupljeno: 07.10.2015. godine.

³²³ *Uredbo o disciplinskom postupku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti*, Uradni list RS, št. 58/2003.

odgovornosti izreći opomenu ili druge disciplinske sankcije kao što su novčana kazna ili smanjenjem drugih pogodnosti ukoliko su propisane kolektivnim ugovorom na nivou delatnosti. Poslodavac je obavezan da pre izricanja disciplinske sankcije u pismenoj formi obavesti radnika o navodenoj povredi i da mu omogući da se o navodima izjasni u razumnom roku, koji ne može biti kraći od tri radna dana od dana obaveštavanja. Poslodavac mora odlučiti o disciplinskoj odgovornosti radnika u roku od mesec dana od dana kada je saznao za povredu ili u roku od tri meseca od dana kada je povreda izvršena. Rešenje o disciplinskoj odgovornosti se donosi u pisanom obliku sa obaveznim obrazloženjem. Izvršenje disciplinske sankcije zastareva u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja o disciplinskoj odgovornosti.³²⁴

Sledstveno navedenom, može se zaključiti, da Zakon o radnim odnosima samo načelno propisuje disciplinsku odgovornost te dalje razrađivanje ove materije prepušta kolektivnim ugovorima i podzakonskim opštim pravnim aktima poslodavaca, tj. organa uprave, iako sam Zakon ne daje eksplicitino ovlašćenje organima uprave za donošenje podzakonske materije za navedenu oblast. Takođe, zapažamo, da kolektivni ugovor za zaposlene u javnom sektoru ne sadrži ni jednu odredbu o disciplinskoj odgovornosti javnih službenika.³²⁵ Stoga, ostaje da svaki poslodavac pa i onaj iz javnog sektora uređuje disciplinsku odgovornost sopstvenim aktima.

2.9. Prestanak radnog odnosa javnih službenika u Republici Sloveniji

Radni odnos javnim službenicima u Republici Sloveniji vezan je za ugovor o radu tako da u najvećem broju slučajeva i prestaje prestankom ugovora o radu po bilo kom osnovu. Dakle, kod prestanka radnog odnosa javni službenik ili poslodavac otkazaće ili će pismenim sporazumom raskinuti ugovor o radu, dok je kod premeštaja potrebna saglasnost službenika nakon čega se potpisuje aneks ugovora o radu.

Zakon o javnim službenicima predviđa nekoliko situacija u kojima dolazi do otkaza radnog odnosa. Tako, radni odnos prestaje zbog nesposobnosti javnog službenika kada se primenjuju odredbe Zakona o javnim službenicima, a ne odredbe Zakona o radu. Odredbe Zakona o javnim službenicima se primenjuju i kod regulisanja otpremnine kao i kod

³²⁴ Čl. 172-176 Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1), Uradni list Republike Slovenije, št. 21/13.

³²⁵ Videti: *Kolektivno pogodba za javni sektor (KPJS)*, Uradni list Republike Slovenije, št. 57/08 i *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republici Sloveniji*, Uradni list Republike Slovenije, št. 18/91-I, 53/92, 13/93 – ZNOIP, 34/93, 12/94, 18/94 – ZRPJZ, 27/94, 59/94, 80/94, 64/95, 19/97, 37/97, 87/97 – ZPSDP, 3/98, 3/98, 39/99 – ZMPUPR, 39/99, 40/99 – popr., 99/01, 73/03, 77/04, 115/05, 43/06 – ZKoliP, 71/06, 138/06, 65/07, 67/07, 57/08 – KPJS, 67/08, 1/09, 2/10, 52/10, 2/11, 3/12, 40/12, 1/13, 46/13 i 95/14.

premeštaja javnog službenika. Međutim, u ovom slučaju zakon propisuje jedan poseban vid nesposobnosti (izvan fizičke nesposobnosti), tj. nesposobnost postizanja očekivanih rezultata u radu. U tom smislu, službenik se smatra nesposobnim za obavljane dužnosti samom odredbom da ne postiže očekivane rezultate, dok za službenika na položaju kao parametri nesposobnosti uzimaju se činjenice da organ odnosno organizaciona jedinica kojom službenik upravlja ne postižu nivo očekivanih radnih rezultata i da u samom radu odnosno poslovanju organa dolazi do čestih grešaka. Sledstveno navedenom, u slučajevima dokazane nesposobnosti javnog službenika može doći do otkaza ugovora o radu ukoliko ne postoji mogućnost premeštaja tako neuspešnog javnog službenika na drugo adekvatno radno mesto. Zakon o javnim službenicima (Član. 159.) ostavlja mogućnost da službenik neće dobiti otkaz zbog nesposobnosti ukoliko dokaže da je kao brižljiv stručnjak učinio sve što je bilo u njegovoj nadležnosti da spreči slab rad na njegovom radnom mestu.

Otkaz radnog odnosa javnom službeniku nastupiće i u situaciji kada on više ne ispunjava uslove propisane za radno mesto na koje je trenutno raspoređen. Međutim, valja napomenuti da do promene uslova radnog mesta na koje je službenik već raspoređen može doći samo zakonskim normama i da je u tom slučaju poslodavac obavezan da službeniku omogući da u razumnom roku ispuni novopropisane uslove rada za na tom radnom mestu.³²⁶

3. POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. Razvoj službeničkog sistema u Republici Hrvatskoj

Službenički sistem Republike Hrvatske posmatraćemo od momenta njenog osamostaljenja budući da je ona do tada bila jedna od šest republika bivše SFRJ i da je njen službenički sistem predstavljao pravno regulisan element saveznim i republičkim zakonima. U tom smislu, naglasićemo samo neke poglede hrvatskih teoretičara javne uprave koji naglašavaju da je Hrvatska još 1923. godine u sastavu nekadašnje Jugoslavije imala poseban Zakon o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda te Zakon o državnom saobraćajnom osoblju.³²⁷

Republika Hrvatska je nakon provedenog referenduma o samostalnosti (19. maja 1991. godine), nakon jedne godine, tačnije 22. maja 1992. godine, prijemom u članstvo UN-a,

³²⁶ Dujić, S.: *Op. cit.*, str. 32.

³²⁷ Krbek, I.: *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1932, str. 135-136.

postala subjekt međunarodnog prava. Paralelno sa izgradnjom institucija i organa uprave građen je i službenički sistem kao personalna komponenta ukupnog sistema javne uprave.

Prvi zakon koji je pominjao državne službenike nakon osamostaljenja bio je Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. godine. Prema ovom zakonu, ministri, njihovi zamenici, direktori državnih upravnih organizacija, župani, zamenici župana, gradonačelnik Grada Zagreba i njegovi zamenici bili su funkcioneri Republike Hrvatske. Poslove državne uprave u organima državne uprave obavljali su državni službenici, koji se imenuju na osnovu javnog konkursa ako zakonom nije drugačije određeno. Navedeni zakon je propisao zaseban pravni režim za državne službenike određujući da se oni u državnu službu postavljaju rešenjem ministra odnosno nadležnog rukovodioca. Takođe, Zakon o sustavu državne uprave uredio je, da se postavljenje državnih službenika na položaje i zvanja kao i uslovi prijema državnih službenika propisuju posebnim zakonom. Zakon je definisao nameštenike kao lica koja obavljaju opšte, tehničke i pomoćne poslove u organima državne uprave.

U tom smislu, 4. oktobra 1994. godine u Hrvatskoj je donesen Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, prvi takvog oblika nakon uvođenja demokratskog sistema vlasti.³²⁸ Navedeni zakon određuje državne službenike kao radnike visoke, više ili srednje stručne spreme postavljene u zvanja, odnosno imenovane na položaje, a koji kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom utvrđenog delokruga u organima državne uprave, organima sudske vlasti, kabinetima i stručnim službama Vlade i Sabora. Pomenuti zakon je propisao i da su nameštenici takođe radnici više, srednje i niže kao i sa njima izjednačene stručne spreme koji se u organima državne vlasti zapošljavaju za izvršavanje računovodstveno-finansijskih poslova, poslova automatske obrade podataka, administrativnih i pomoćno-tehničkih poslova, čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i kvalitetno obavljanje poslova iz delokruga organa državne vlasti.³²⁹ Iako je navedeni zakon imao dosledno organizaciono-funkcionalno određenje državnih službenika i nameštenika te iste stavio u zaseban pravni režim on ih je nazvao radnicima (djelatnicima).

Naredni zakon je donesen u martu 2001. godine pod nazivom Zakon o državnim službenicima i namještenicima.³³⁰ U njemu preovladavaju gotovo istovetne odrednice, s tim što je izbačen termin djelatnici (tj. radnici) i unesen termin lica. Istog dana na snagu je stupio i Zakon o plaćama u javnim službama.

³²⁸ Objavljen u Narodnim novinama, br. 74/94.

³²⁹ Hedbeli, Ž.: *Institucije državne uprave Republike Hrvatske od osamostaljenja do članstva u Evropskoj uniji, I dio 1990. – 2004.*, Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću, Zagreb, 2011, str. 79-80.

³³⁰ Narodne novine, br. 27/01.

Danas važeći zakon koji reguliše službeničke odnose donesen je tokom 2005. godine pod nazivom Zakon o državnim službenicima. Osnovni problem je što službeničko zakonodavstvo u Hrvatskoj obuhvata samo kategoriju državnih službenika i ne odnosi se na lokalne i regionalne službenike koji potpadaju pod posebno zakonodavstvo iako imaju gotovo identičan službenički i radnopravni položaj.³³¹

3.2. Pojam i klasifikacija državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Prema zakonu o državnim službenicima, u Republici Hrvatskoj, državni službenici su lica koja u državnim organima kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz delokruga tih organa utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na osnovu Ustava i zakona. Nadalje, državni službenici su i lica koje u državnim organima obavljaju informatičke poslove, opšte i administrativne poslove, planske, materijalno-finansijske i računovodstvene poslove i slične poslove.³³²

Iz navedenog, uočavamo da se zakonodavac opredelio za organizacijsko-funkcionalno određenje državnih službenika, nabrajajući kako subjekte u kojima se državni službenici angažuju tako i vrstu odnosno krug poslova koje obavljaju. U pogledu subjekata odnosno državnih organa u kojima državni službenici deluju, zakon se nije bazirao samo na organe državne uprave. U tom smislu, državni službenici, pored organa državne uprave rade i u pravosudnim organima, kaznenim organima, stručnoj službi Hrvatskoga sabora, Kabinetu predsednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i kabinetima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi javnog pravobranioca, stručnoj službi pravobranioca za decu, stručnoj službi pravobranioca za ravnopravnost polova, državnoj službi kancelarije za reviziju i u drugim organima koji se osnivaju za obavljanje državne službe.

Ustav Republike Hrvatske pravi razliku između statusa državnih službenika i radnopravnog statusa nameštenika, te uređivanje tog statusa i međusobnih statusnih razlika ostavlja zakonodavnim i drugim organima državne vlasti.³³³

³³¹ Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005, str. 302.

³³² Čl. 3 Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15.

³³³ Omajec, J.: *Status državnih službenika*, *Pravna stajališta i praksa Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu upravu, Zagreb, br. 2/2006, str. 48.

Kao i većina drugih zakona u regionu, i ovaj zakon je definisao i nameštenike kao lica koja u državnim telima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi blagovremenog i kvalitetnog obavljanja poslova iz delokruga državnih organa.

Nadalje, zakon je predvideo i uvođenju tzv. *outsorcinga* u javnu upravu,³³⁴ na način da se neki pomoćno-tehnički poslovi u javnoj upravi, pod određenim uslovima, mogu poveriti i spoljnim davaocima usluga.

Zakonom je predviđena klasifikacija radnih mesta državnih službenika u tri kategorije: (1) radna mesta rukovodećih državnih službenika; (2) radna mesta viših državnih službenika i (3) radna mesta nižih državnih službenika. Kao parametri klasifikacije uzeti su: stručna sprema; složenost poslova; samostalnost u radu; stepen sradnje sa drugim državnim organima i komunikacije sa strankama i stepen odgovornosti i uticaj na donošenje odluka.

Bliže određenje radnih mesta, tj. potkategorija u okviru navedenih kategorija državnih službenika regulisano je uredbom kao podzakonskim opštim pravnim aktom.³³⁵

Rukovodeće državne službenike, na radnim mestima glavnog sekretara ministarstva i državne uprave, zamenika načelnika državne kancelarije, zamenika direktora državnih upravnih organizacija, direktora kabineta Vlade, načelnika kabineta potpredsednika Vlade, direktora kancelarija, agencija, direkcija i drugih stručnih službi koje Vlada osniva uredbom te načelnika kancelarije državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave, imenuje i razrešava Vlada na predlog rukovodioca tela, na osnovu javnog konkursa, na period od četiri godine.

Prava, obaveze i odgovornost državnih službenika prvenstveno se uređuju zakonom i na zakonom zasnovanim propisima. O rasporedu na radno mesto i o drugim pravima i obavezama državnih službenika te o prestanku državne službe odlučuje se rešenjima kao pojedinačnim pravnim aktima što ukazuje na primaranu javnopravnu prirodu državnog-službeničkog odnosa.³³⁶

³³⁴ Šire videti: Persoli, A. M.: *Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba*, Hrvatska Javna uprava, (ur. Korpić I.), br. 4/2010, Zagreb, str. 1019-1044; Grubišić Šeba, M.: *Outsourcing javnih usluga u 7. Forum za javnu upravu – Od javnog prema privatnom, Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, (ur. Musa A.), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str. 27-51.

³³⁵ *Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi*, Narodne novine, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14 i 140/14.

³³⁶ Omajec, J.: *Op. cit.*, str. 51.

3.3. Postupak selekcije državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Popunjavanje slobodnih radnih mesta državnih službenika u Republici Hrvatskoj vrši se na pet načina: (1) javnim konkursom; (2) internim oglasom; (3) napredovanjem; (4) premeštajem i (5) rasporedom u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.

Postupak prijema u državnu službu može biti redovan ili vanredan. Redovan postupak se provodi u slučajevima kada se u državnu službu primaju lica bez radnog iskustva, dakle prvi put u svojstvu pripravnika.

Vanredni postupak prijema pokreće se onda kada se u državnoj službi pojavi potreba za prijemom stručnih lica s odgovarajućim iskustvom na radna mesta utvrđena pravilnikom o unutrašnjem redu (pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji). Zajednički uslov za obe vrste prijema jeste postojanje budžetskih sredstava potrebnih za finansiranje rada službenika.

Postupak i način raspisivanja i provođenja javnog konkursa i internog oglasa propisan je uredbom.³³⁷

Javni konkurs se objavljuje u Narodnim novinama, na web stranici državnog organa koji raspisuje konkurs i na web stranici centralnog organa državne uprave nadležnog za službeničke odnose, a može se objaviti i u dnevnim novinama. O konkursu se takođe, obaveštava i služba za zapošljavanje. Konkurs uobičajeno sadrži pored informacija o samom konkursu, opšte i posebne uslove koje kandidat mora ispunjavati. Interni oglas se objavljuje na web stranici organa koji potražuje službenika i na web stranici centralnog organa državne uprave nadležnog za službeničke odnose. Pre objavljivanja javnog konkursa, organ koji potražuje državnog službenika će kod centralnog organa državne uprave nadležnog za službeničke odnose proveriti da li u okviru Vlade postoje službenici koji se nalaze na raspolaganju, te ukoliko postoje, državni organ organizovaće testiranje i samo u slučaju neuspeha testiranih kandidata pokrenuće proceduru nekog drugog oblika popunjavanja radnih mesta državnih službenika.

Rukovodioc organa imenuje komisiju od najmanje tri člana za provođenje javnog konkursa. U sastavu Komisije ulazi obavezno jedan predstavnik centralnog organa državne uprave nadležnog za službeničke odnose kojeg imenuje načelnik tog organa, a ostali članovi komisije imenuju se iz reda službenika koji imaju potrebno obrazovanje i znanje vezano za poslove radnog mesta koje se popunjava.

³³⁷ Videti: *Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi*, Narodne novine, br. 74/10, 142/11 i 53/12.

Postupak testiranja se po obimu razlikuje u zavisnosti da li se prijem vrši redovnim ili vanrednim putem. Za popunjavanje radnih mesta vanrednim putem testiranje je sveobuhvatnije u odnosu na prijem koji se vrši redovnim putem. Kod internog oglasa testiranje obuhvata provere znanja, sposobnosti i veština bitnih za obavljanje poslova radnog mesta. Pored testova provere znanja i veština, testiranje obuhvata i obavljanje usmenog razgovora s kandidatima (intervjua).

Po završenim testiranjima sačinjava se rang lista uspešnih kandidata koja se dostavlja rukovodiocu organa koji je je izrazio potrebu za zapošljavanjem.

Specifičnost koju nalazimo u postupku selekcije državnih službenika u Republici Hrvatskoj jeste psihološko testiranje kandidata. Međutim ono ne predstavlja generalan uslov već je dato na volju organima koji navedeno mogu regulisati kroz pravilnike o unutrašnjem redu.³³⁸ Negativna psihološka procena, predstavlja prepreku za prijem državnog službenika ukoliko se on nađe na listi uspešnih kandidata.

Zakonom o državnim službenicima, u Republici Hrvatskoj, službenički odnos je *expressis verbis* određen kao radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca.³³⁹ Iako članica Evropske unije, Hrvatska nema posebno telo nadležno za selekciju državnih službenika. Postupak selekcije koji može da bude interni ili javni vrši komisija koju formira organ koji izrazi potrebu za zapošljavanjem državnog službenika. Prema čl. 52. Zakona o državnim službenicima Republike Hrvatske, izabrani kandidat prima se u državnu službu rešenjem rukovodioca organa ili službenog lica kome je u opisu poslova rešavanje o tome. Rešenje se dostavlja svim kandidatima prijavljenim na konkurs. Kandidat koji nije zadovoljan rešenjem ima mogućnost da u roku od 15 dana, počevši od dana prijema rešenja izjavi žalbu. Žalba se podnosi Odboru za državnu službu. Zanimljivo je istaći da hrvatski zakon predviđa da se po *izvršnosti* rešenja o prijemu u državnu službu, donosi rešenja o rasporedu na radno mesto za lice koje je primljeno u državnu službu. Lice primljeno u državnu službu postaje državni službenik danom početka rada koji se utvrđuje u rešenju o rasporedu, a može se odgoditi do najviše 60 dana, o čemu se donosi posebno rešenje.

³³⁸ Čl. 50a Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15 i Čl. 16 Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine, br. 74/10, 142/11 i 53/12.

³³⁹ Drmić, A.: *Službenički odnos u Hrvatskoj pravnoj regulativi*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 2/2013, str. 570. Takođe, šire vidjeti: Čović, S., Juras, D., Vučkov, D.: *Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (ur. Jurić D.), br. 1/2015, str. 645-670 i Omajec, J.: *Status državnih službenika, Pravna praksa i stajališta Evropskog suda za ljudska prava, Evropskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 2/2006, str. 47-81.

Rukovodeće državne službenike imenuje Vlada rešenjem, nakon provedenog konkursa kojeg sama raspisuje i rezultata liste uspešnih kandidata koje joj dostavlja Komisija za izbor.³⁴⁰ Hrvatsko zakonodavstvo ne opredeljuje izričito da je rešenje o prijemu u državnu službu upravni akt, ali zakon u čl. 63. st. 1. propisuje, da je odlučivanje o rasporedu na radno mesto te o drugim pravima i obavezama državnih službenika, kao i o prestanku državne službe upravna stvar. Iako zakon govori samo o rešenju *o rasporedu na radno mesto*, treba stati na stanovište da karakter upravne stvari *a fortiori* u hrvatskom pravnom poretku ima i odlučivanje o prijemu u državnu službu.

Na osnovu takvih zakonskih rešenja, jasno je da je za rešavanje sporova u vezi sa postavljenjem i razrešenjem državnih službenika nadležan tamošnji Upravni sud. Taj sud stoji na stanovištu da „*Vlada Republike Hrvatske ima ovlašćenje, po prijedlogu državnog sekretara Središnjeg državnog ureda za upravu, razriješiti položaja načelnika Ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave prema slobodnoj ocjeni uz navođenje posebno opravdanih razloga.*“³⁴¹

Citirani stav ukazuje, da pored toga što akt o prijemu i rasporedu državnog službenika ima karakter upravnog akta preovladava i stav prakse, a što karakteriše sve slične solucije o prijemu, postavljenju i u pojedinim slučajevima razrješenju državnog službenika u zemljama regiona, da akti koji se u takvim slučajevima donose sadrže diskrecionu ocenu. Ta diskreciona ocena artikulirana je kroz bodovanje odnosno davanje ocena kandidatu od strane članova konkursne komisije. Pri tome, članovi komisije su samostalni i nezavisni, gotovo ničim vezani da daju ocene odnosno bodove kandidatima vođeni sopstvenim nahođenjem. Odbori državne uprave za žalbe, formirani u većini sistema kao drugostepeni organi ne ulaze u ocenu dodijeljenu kandidatu od strane komisije.

3.4. Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Kao osnovna prava državnih službenika u Republici Hrvatskoj propisana su: (1) pravo na rad u odgovarajućim uslovima; (2) pravo na platu i druga materijalna prava; (3) pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja; (4) pravo na zaštitu od neopravdanog premeštaja ili udaljenja s radnog mesta; (5) pravo na kandidovanje na izborima; (6) pravo na predstavku i (7) pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju na korupciju.

³⁴⁰ *Zakona o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15. Videti i šire: *Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi*, Narodne novine, br. 74/10, 142/11 i 53/12.

³⁴¹ *Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske*, br. Us-3464/2004 od 15.09. 2014. godine.

Od svih navedenih, pažnju svakako privlači pravo kandidovanja na izborima. Naime, državni službenik ima pravo da se kandiduje na državnim i lokalnim izborima pri čemu on ima određenu obavezu i određeno pravo. Obaveza se sastoji u tome da on svojim političkim opredeljenjem ne sme dovesti u pitanje pravilno izvršavanje poslova koje obavlja ni izvršavanje naloga pretpostavljenih. Pravo državnog službenika koji se kandiduje sastoji se u tome da izbor i političko mišljenje koje državni službenik izrazi tokom izborne kampanje, nakon izbora ne smeju uticati na njegov status i napredovanje u državnoj službi.³⁴²

Dužnosti državnih službenika propisane zakonom su: (1) izvršavanje dužnosti i obaveza u skladu sa zakonom; (2) zabrana zloupotrebe ovlašćenja; (3) dužnost odbijanja ponuđenih poklona; (4) zabrana neosnovanog nagrađivanja drugih državnih službenika; (5) dužnost davanja informacija i obrazloženja o upravnim poslovima; (6) dužnost blagovremenog i efikasnog obavljanja poslova; (7) dužnost čuvanja službene tajne i zaštita privatnosti; (8) dužnost stručnog postupanja; (9) dužnost prisustva na radnom mestu; (10) dužnost čuvanja poverene imovine i (11) dužnost primernog ponašanja.

Obaveza je državnih službenika i da se pridržavaju načela i stavova propisanih u Etičkom kodeksu državnih službenika koji je donesen od strane Vlade. Etičkim kodeksom državnih službenika utvrđena su pravila ponašanja državnih službenika i etički principi na osnovu kojih oni postupaju prilikom vršenja službene dužnosti. Konkretnije, Etički kodeks sadrži sledeće elemente: (1) lično ponašanje državnih službenika koje oni moraju usvojiti; (2) etička načela ponašanja; (3) način postupanja državnih službenika prema građanima; (4) način međusobnog postupanja državnih službenika; (5) rad i zaštita poverenika za etiku; (6) nadležnost centralnog organa državne uprave nad primenom Etičkog kodeksa; (7) regulisanje rada etičke komisije; (8) transparentnost etičkog kodeksa i (9) posebni etički kodeksi.³⁴³

U operacionalizaciji službeničke etike i primeneni Etičkog kodeksa, Hrvatska je otišla mnogo dalje od ostalih posmatranih zemalja (Mađarske, Srbije, BiH i Slovenije), te je formirala Etičku komisiju i poverenike za etiku.

Etička komisija je nezavisan organ koji daje mišljenje o sadržaju i načinu primene Etičkog kodeksa te unapređuje etička načela i standarde u državnoj službi. Sastoji se od šest članova koje imenuje Vlada na period od četiri godine. Sastav Etičke komisije čine tri člana iz sastava državnih službenika, dva člana iz reda sindikata i jedan član kao predstavnik

³⁴² Zakon, a i podzakonski akti ne propisuju radnopravni status državnih službenika za vreme kandidovanja, kampanje, uspeha ili neuspeha na izborima.

³⁴³ Šire videti: *Etički kodeks državnih službenika*, Narodne novine, br. 40/11 i 13/12. Takođe uporediti: Marčetić, G.: *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu upravu, Zagreb, br. 13/2013, str. 499-539.

nevladinog sektora. Pored Etičke komisije, u svim državnim organima postoji i Poverenik za etiku kojeg imenuje rukovodioc organa. Dužnost Poverenika za etiku je praćenje implementacije Etičkog kodeksa u u državnom organu, promocija etičkog ponašanja u međusobnim odnosima državnih službenika kao i odnosima između državnih službenika i građana, primanje pritužbi službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, provođenje postupka ispitivanja navoda pritužbe kao i vođenje evidencije o pristiglim pritužbama te izveštavanje rukovodioca organa o provedenim postupcima o narušavanju Etičkog kodeksa.³⁴⁴

Tragom navedenog, konstatujemo jedno dosta temeljno formalno-pravno i materijalno-procesno uređenje službeničke etike u sistemu državnih službenika u Republici Hrvatskoj. U tom smislu, može se reći da etika državnih službenika predstavlja pravom uređeno ponašanje koje ne predstavlja više samo formalni i društveni već potpuno pravni institut.

3.5. Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Državni službenici u Republici Hrvatskoj podležu ocenjivanju jednom godišnje, s tim da se ocenjivanje za prethodnu godinu mora završiti do 28. februara tekuće godine. Ne ocenjuju se državni službenici koji su u prethodnoj kalendarskoj godini proveli kraće od šest meseci u državnoj službi, kao ni službenici koji su na probnom radu. Međutim, ovde treba naglasiti da se probni rad ipak ocenjuje ali je njegova svrha drugačija, odnosno ocenjivanje probnog rada ima za svrhu ostanak ili otpuštanje iz državne službe i ovo ocenjivanje se vrši po isteku probnog rada sa samo dve ocene: „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“.

Cilj ocenjivanja je, da se državni službenici potiču da kvalitetno i efikasno obavljaju poverene poslove, poštuju službene dužnosti, da se ponašaju u skladu sa propisanim Etičkim kodeksom³⁴⁵ i da se kroz sagledavanje njihovog rada i doprinosa u državnoj službi uspostavi kriterij za njihovo nagrađivanje i napredovanje.

Predlog ocene, koji mora biti obrazložen utvrđuje neposredno pretpostavljeni državni službenik i dostavlja ga na uvid državnom službeniku koji u slučaju nezadovoljstva predlogom ima pravo dati primedbu na predlog, a nadređeni službenik će istu primedbu

³⁴⁴ Videti: <https://uprava.gov.hr/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/drzavni-strucni-ispit-789/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/sluzbenicki-odnosi/kako-se-imenuje-i-koje-su-duznosti-povjerenika-za-etiku-13716/13716>, pristupljeno: 20.10. 2015. godine.

³⁴⁵ Šire videti: Vojković, Ž.: *Etički kodeks državnih službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 7/2007, str. 1027-1042.

razmotriti zajedno sa službenikom čiji je rad predmet ocenjivanja. Ono što je nadalje specifično, da se predlog ocene dostavlja svima koji su po hijerarhiji nadređeni državnom službeniku sve do službenog lica ovlašćenog za donošenje rešenja o oceni i da svako od lica u hijerarhiji može davati primedbe.³⁴⁶ Smatramo da ovakav pristup unosi veliku nesigurnost i neobjektivnost u sistem ocenjivanja u kome može da učestvuje više ocenjivača (od uobičajeno dva), te postupak ocenjivanja čini posebno složenim.

Ocene su klasifikovane u pet nivoa i to: „izuzetan“, „primeran“, „uspešan“, „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“.

Rešenje o oceni donosi rukovodioc organa uobzirujući predlog neposredno nadređenog državnog službenika, kao i mišljenja ostalih u hijerarhiji nadređenih službenika, izuzev ako se radi o državnom službeniku koji je direktno potčinjen rukovodiocu kojeg ocenjuje neposredno samo rukovodioc. Ocena podleže obrazloženju, a na rešenje službenik ima pravo žalbe koju podnosi Odboru za državnu službu.³⁴⁷

Zakon o državnim službenicima diferencira sledeće situacije u kojima se ocena uzima u obzir: (1) potreba obazovanja državnih službenika; (2) uslova za napredovanje; (3) uslova za unapređenje; (4) uslova za upućivanje državnog službenika na rad izvan državne službe i (5) uslova za korišćenje plaćenog studijskog odmora.

Postignute ocene imaju implikacije na status državnog službenika kako pozitivno tako i negativno. U tom smislu, ocena „ne zadovoljava“ implicira prestanak državne službe *ex lege*, danom izvršnosti rešenja o ocenjivanju. Ocena „zadovoljava“ nalaže da se državni službenik upućuje na dodatno stručno osposobljavanje ili se premešta na drugo radno mesto istog ili nižeg stepena složenosti poslova u okviru istog stepena obrazovanja. Takođe, ocena državnog službenika uzima se u obzir prilikom izricanja sankcije za povredu službene dužnosti.

Napredovanje podrazumeva raspored državnog službenika na više radno mesto u okviru iste kategorije ili prelazak u višu kategoriju radnog mesta. Napredovanje može biti redovno i vanredno. Redovno napredovanje državnog službenika može se izvršiti pod sledećim uslovima: (1) ako je državni službenik jedanput ocenjen ocenom „izuzetan“ ili najmanje dva puta uzastopno ocenom „primeran“ ili najmanje tri puta uzastopno ocenom „uspešan“ ili višom ocenom; (2) ako postoji slobodno radno mesto sistematizovano

³⁴⁶ Čl. 85 Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15.

³⁴⁷ Šire videti: Ratković, K.: *Razvoj sustava ocenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 1/2010, Hrvatski institut za javnu upravu, Zagreb, str. 13-34. Postupak i kriteriji za ocenjivanje državnih službenika detaljnije su propisani uredbom. Šire videti: *Uredba o postupku i kriterijima ocenjivanja državnih službenika*, Narodne novine, br. 133/11.

pravilnikom o unutrašnjoj sistematizaciji na koje se službenik može rasporediti i (3) ako ispunjava uslove za raspored na radno mesto.³⁴⁸

Tragom navedenog, zaključujemo da se radi o uslovima koji se moraju kumulativno ispuniti. Međutim, uredbom je propisano da državni službenik koji ne ispunjava uslov radnog iskustvana na odgovarajućim poslovima može vanredno napredovati ukoliko ima postdiplomsko obrazovanje, doktorat, naučne ili stručne radove iz oblasti javne ili državne uprave. Konkretno koje će od ovih uslova morati ispuniti zavisi od kategorije odnosno zvanja radnog mesta. Tako niži državni službenici koji tokom državne službe steknu viši stepen obrazovanja mogu napredovati na radno mesto za koje je uslov propisan stepen obrazovanja koji je naknadno stekao.³⁴⁹

Ovde uočavamo rešenje koje nije implementirano u Bosni i Hercegovini i Republici Srbiji gde stepen stručne spreme i naučni rad državnog službenika nema svoju valorizaciju u njegovom napredovanju, čak ne donosi nikakve benefite državnom službeniku ni kroz napredovanje ni kroz drugi oblik finansijske satisfakcije. Štaviše, ne postoje ni sistematizovana radna mesta u javnoj upravi na kojima se kao uslov propisuje naučni stepen magistra odnosno doktora nauka. Očigledno je Republika Hrvatska primenila rešenja iz Evropske unije i na taj način nesumnjivo potiče naučni stručni rad državnih službenika.

Najzad, zakon podrazumeva i unapređenje državnih službenika. Unapređenje se realizuje kroz povećanje plate državnom službeniku o okviru istog radnog mesta.³⁵⁰

Uz niz identifikovanih nedostataka opisanog sistema ocenjivanja u Republici Hrvatskoj, neki autori iznose praktična zapažanja da važeći sistem ocenjivanja nije postigao uspeh kako u pogledu organizacijske efikasnosti tako ni u pogledu nagrađivanja službenika koji pokazuju dobre rezultate rada. Uglavnom zbog nedostatka finansijskih sredstava pozitivne implikacije službenih ocena nisu implementirane dok su negativne ocene korištene u svrhu prestanka službe.³⁵¹

3.6. Odgovornost državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Odgovornost državnog službenika postoji u slučaju da državni službenik ne obavlja poverene poslove savesno, stručno i pravovremeno te ukoliko se ne pridržava Ustava, zakona

³⁴⁸ Čl. 90 Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15.

³⁴⁹ Šire videti: Uredba o načinima i uslovima napredovanja državnih službenika, Narodne novine, br. 77/07 i 14/11.

³⁵⁰ Predviđeno da se reguliše posebnim zakonom o platama državnih službenika koji još uvek nije donesen.

³⁵¹ Videti: Ratković, K.: *Op. cit.*, str. 31.

i drugih propisa odnosno pravila ponašanja za vreme vršenja službe ili u vezi sa službom. Krivična odgovornost državnog službenika ne isključuje odgovornost za povrede službene dužnosti ukoliko delo koje je predmet krivičnog postupka istovremeno predstavlja povredu službene dužnosti niti oslobađanje od krivične odgovornosti pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti za povrede službene dužnosti ukoliko je počinjeno delo propisano kao povreda službene dužnosti.

Zakon klasifikuje povrede službene dužnosti na lake i teške. Lake povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, uredbom Vlade i pravilnikom o unutrašnjem redu, dok su teške povrede službene dužnosti propisuju zakonom.³⁵²

Kao lake povrede službene dužnosti propisuju se: (1) učestalo kašnjenje na posao ili raniji odlazak s posla; (2) neopravdano kašnjenje na posao preko sat vremena dnevno; (3) učestalo prekoračenje vremena propisanog za odmor (pauzu) ili korišćenje prava na odmor (pauzu) van propisanog vremena bez opravdanog razloga; (4) napuštanje radnih prostorija tokom radnog vremena bez odobrenja nadređenog službenika; (5) neuredno čuvanje spisa, podataka ili druge poverene dokumentacije; (6) neopravdan izostanak s posla jedan dan; (7) neobaveštavanje pretpostavljenog službenika o sprečenosti dolaska na posao u roku od 24 časa bez opravdanih razloga; (8) ponašanje državnog službenika suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje ne nanosi štetu ugledu službe; (9) neizvršenje ili nepravovremeno izvršenje službenih zadataka bez opravdanog razloga; (10) nesavesno ili nemarno izvršenje službenih zadataka ili izvršenje službenih zadataka suprotno pravilima službe i (11) druge povrede službene dužnosti koje imaju karakter lakih povreda, a koje su propisane zakonom i podzakonskim aktima organa.³⁵³

Kao teške povrede službene dužnosti propisuju se: (1) neizvršavanje, nesavesno, nepravovremeno ili nemarno izvršavanje službenih obaveza; (2) nezakoniti rad ili propuštanje preduzimanja mera ili radnji na koje je službenik ovlašćen radi sprečavanja nezakonitosti, (3) davanje netačnih podataka kojima se utiče na donošenje odluka nadležnih organa ili time nastaju druge štetne posledice; (4) zloupotreba položaja ili prekoračenje ovlašćenja u službi; (5) odbijanje izvršenja naloga, ako za to ne postoje opravdani razlozi; (6) neovlašćeno ili neodgovorno korišćenje sredstava poverenih za rad ili u vezi s radom; (7) odavanje službene ili druge tajne u vezi s obavljanjem državne službe; (8) zloupotreba obaveze državnog službenika na prijavljivanje opravdane sumnje na korupciju; (9) povreda prava na zaštitu

³⁵² Čl. 97 Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15.

³⁵³ Ibid., Čl. 98.

anonimnosti državnog službenika koji prijavi opravdanu sumnju na korupciju; (10) ograničavanje ili uskraćivanje prava utvrđenih Zakonom o državnim službenicima službeniku koji odgovornim licima ili nadležnim organima prijavi sumnju na korupciju ili zlostavljanje tog službenika; (11) obavljanje delatnosti koja je u suprotnosti s poslovima radnog mesta ili bez prethodnog odobrenja rukovodioca organa; (12) upotreba krivotvorene isprave u cilju ostvarivanja prava u službi; (13) ponašanje suprotno Etičkom kodeksu državnih službenika, koje nanosi štetu ugledu službe; (14) neopravdan izostanak s posla od dva do četiri dana uzastopno; (15) tri puta izrečena kazna za lake povrede službene dužnosti počinjene u razdoblju od dve godine; (16) otuđenje te oštećenje ili uništenje imovine državnog organa namerno ili krajnjom nepažnjom, (17) dolazak na posao pod uticajem alkohola, droga ili drugih sredstava zavisnosti ili dovođenje pod uticaj alkohola, droga ili drugih sredstava zavisnosti za vreme radnog vremena ili odbijanje testiranja na alkohol ili droge i (18) druge teške povrede službene dužnosti koje su propisane zakonom.³⁵⁴

Ovde uočavamo širok i dosta precizno određen spektar delikata koji spadaju u teške povrede službene dužnosti. Posebno je interesantno da je zakon propisao kada se smatra da je državni službenik pod uticajem alkohola i droga. Državni službenik će se smatrati pod uticajem alkohola ukoliko na osnovu pretraga krvi odnosno urina ili merenjem sredstavima za merenje u litri izdahnutog vazduha ima sadržaj alkohola 0, 50 g/kg, odnosno odgovarajući iznos miligrama u litri izdahnutog vazduha. Takođe, precizirano je da se prisutnost droga utvrđuje odgovarajućim sredstvima i uređajima odnosno lekarskim pregledom ili analizom krvi odnosno urina.

O lakim povredama službene dužnosti odlučuje rukovodioc organa, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. O teškim povredama službene dužnosti odlučuje Službenički sud u prvom stepenu, a drugom stepenu Viši službenički sud, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.³⁵⁵

Nakon provedenog postupka utvrđivana povrede službene dužnosti,³⁵⁶ državnom službeniku, mogu se izreći sledeće sankcije, za lake povrede službene dužnosti: (1) usmena opomena; (2) pismena opomena; (3) pismena opomena sa upisom u lični karton državnog

³⁵⁴ *Ibidi.*, Čl. 99.

³⁵⁵ Službenički sudovi su formirani u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu, dok Viši službenički sud postoji u Zagrebu. Šire videti: *Odluku o ustrojanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda*, Narodne novine, br. 20/02. Takođe videti: Juras, D.: *Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku*, Hrvatska i komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 13/2013, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 541-568.

³⁵⁶ Postupak zbog povrede službene dužnosti propisan je samo zakonom i to Čl. 102-109. Podzakonska materija nije predviđena niti se konkretizuje formiranje disciplinske komisije za lake povrede službene dužnosti. Teorijski, šire videti: Drmić, A.: *Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 3/2010, str. 771-797.

službenika i (4) novčana kazna u visini do 10% plate službenika isplaćene u mesecu kada je kazna izrečena, dok za teške povrede službene dužnosti zakon predviđa sledeće sankcije: (1) novčana kazna na period jednog do šest meseci, u mesečnom iznosu od 10 do 20% ukupne plate isplaćene službeniku u mesecu u kojem je kazna izrečena; (2) premeštaj na drugo radno mesto niže složenosti poslova istog stepena obrazovanja i (3) prestanak državne službe.

O izrečenoj sankciji donosi se rešenje na koje državni službenik ima pravo žalbe. Za laku povredu žalba se ulaže Službeničkom sudu, a za tešku Višem službeničkom sudu.

Zakon predviđa i udaljenje državnog službenika iz državne službe u slučajevima kada je protiv njega pokrenut krivični postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti, a povreda je takve naravi da bi dalji ostanak državnog službenika u službi dok traje postupak mogao naštetiti interesima službe. Obavezno udaljenje se izriče za državne službenike osumnjičene za dela korupcije kao i za one državne službenike kojima je određen pritvor. O udaljenju državnog službenika, rukovodilac organa donosi rešenje na koje postoji mogućnost izjavljivanja žalbe nadležnom službeničkom sudu u roku od 15 dana od dana dostavljanja. Žalba ne odlaže izvršenje, a po istoj Službenički sud je dužan da postupi u roku od 15 dana od dana prijema žalbe. Odluka službeničkog suda o žalbi je izvršna danom dostavljanja rešenja stranci.

Sudeći po prikazanim odredbama, disciplinska odgovornost državnih službenika u Republici Hrvatskoj propisana je prema upravnom umesto po preovlađujućem krivičnoprocesnom modelu. Valja napomenuti, da veliki deo zemalja Evropske unije koristi krivičnoprocesni umesto upravnog modela disciplinske odgovornosti državnih službenika. Uz zamerku da su rokovi zastare dosta kratki, pogotovo u pokretanju disciplinskog postupka i dostavljanju pismena, što pogoduje mogućoj zloupotrebi procesnih načela, smatramo da Republika Hrvatska ima dobro uređen sistem disciplinske odgovornosti te da sličan sistem nalazimo kod većeg broja uređenih evropskih zemalja.³⁵⁷

³⁵⁷ Uporediti: Drmić, A.: *Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak*, Hrvatska i komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 10/2010, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 1014-1015.

3.7. Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Radni odnos državnom službeniku u Republici Hrvatskoj prestaje pod sledećim okolnostima: (1) sporazumom; (2) istekom roka na koji je zasnovana; (3) otkazom; (4) po sili zakona – *ex lege* i (5) pod drugim zakonom propisanim uslovima.³⁵⁸

Radni odnos prestaje državnom službeniku pisanim sporazumom između njega i rukovodioca državnog organa i to danom koji se utvrđuje u sporazumu.

Prestanak radnog odnosa protokom roka na koji je zasnovan odnosi se na službenike koji su zaposleni na određeno vreme, ukoliko njihov radni odnos ne prestane ranije na drugi zakonom propisan način.

Prestanak radnog odnosa nastupa i otkazom bilo od strane poslodavca ili od strane državnog službenika. Najčešće otkaz od strane poslodavca nastupa u slučaju da državni službenik nije zadovoljio na probnom radu. Ukoliko otkaz daje državni službenik, otkaz mora biti u pisanoj formi. Zakon o državnim službenicima propisuje i institut vanrednog otkaza.

Vanredni otkaz može imati dva oblika. Vanredni otkaz bez pisanog upozorenja i vanredni otkaz uz prethodno pisano upozorenje.

Vanredni otkaz bez prethodnog pisanog upozorenja rukovodilac organa državne uprave daje službeniku u slučajevima kada je on izvršio naročito tešku povredu službene dužnosti koja ima obeležja korupcije, koja ima teške materijalne posledice i koja dovodi u pitanje živote i integritet građana.

Prethodno pisano upozorenje izdaće se državnom službeniku koji dovodi u pitanje redovno izvršavanje obaveza državnog organa kada se državnom službeniku ostavlja rok da otkloni nepravilnosti u radu. Ukoliko se državni službenik ogлуši o prvo pisano upozorenje, rukovodioc će mu izreći i drugo pisano upozorenje sa rokom otklanjanja na još mesec dana. Nepoštovanje drugog pisanog upozorenja implicira izdavanjem rešenja o otkazu. Na rešenje o otkazu, službenik ima pravo žalbe Odboru za državnu službu.³⁵⁹

³⁵⁸ Iako je u Zakonu o državnim službenicima važećem u Republici Hrvatskoj propisan termin prestanak državne službe, radi konzistentnosti materije koristimo se terminom prestanak radnog odnosa, koji figurira u većini zakona u regionu. Međutim, smatramo da je korektniji termin državna služba ili službenički status budući da državni službenici vrše državnu službu i imaju status, a ne odnos, što potvrđuje i citirana sudska praksa. Radni odnos je termin je pojam koji je imanentan radnicima zaposlenim u nedržavnom sektoru, a čiji je status regulisan normama opšteg režima radnih odnosa sadržanim u Zakonu o radu. Konstatacija koja je u svakom slučaju održiva je da prestankom državne službe državnim službenicima prestaje i status državnih službenika, odnosno drugačije rečeno prestaje im radni angažman, uobičajenom terminologijom rečeno – radni odnos.

³⁵⁹ Čl. 136.a Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15.

Postoji nekoliko slučajeva kada državnom službeniku prestaje radni odnos po sili zakona. Između ostalih, to je smrću, zatim kada je osuđen na bezuslovnu zatvorsku kaznu duže od šest meseci, kada mu je izrečena disciplinska sankcija prestanka državne službe kao posledica teške povrede službene dužnosti i dr.

Najzad, važno je napomenuti da radni odnos državnim službenicima u Republici Hrvatskoj prestaje silom zakona i kada navršše 65 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža – poslednjeg dana godine u kojoj su ostvareni ti uslovi. Sličnu odrednicu nalazimo i u Zakonu o penzijskom osiguranju,³⁶⁰ s tim što postoji diferencirana granica shodno kalendarskoj godini u kojoj se penzija ostvaruje, dok je prema Zakonu o državnim službenicima koji je *lex specialis* ova granica za državne službenike fiksna što ih i u ovom slučaju izdvaja iz opšteg režima radnih odnosa.

3.8. Službenici lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj

U analizi ove teme, najpre treba istaći, da je službenički sistem lokalne i područne (regionalne) samouprave veoma složen budući i da je sama organizaciona struktura lokalne i područne (regionalne) samouprave složena. Naime, Republika Hrvatska danas ima 555 jedinica lokalne samouprave, od čega 428 opština, 127 gradova, 20 županija i Grad Zagreb koji ima status glavnog grada, grada, a i županije. Uključujući županije i grad Zagreb, lokalna i područna (regionalna) samouprava u Republici Hrvatskoj obuhvataju 576 jedinica, što je prema evropskim standardima i preporukama za organizaciju lokalne samouprave koji se referiraju na broj stanovnika i površinu teritorije, a prvenstveno s aspekta broja stanovnika predimenzionisano.³⁶¹

U organizacionom aspektu, a što se svakako odražava na službenički sistem, uočava se razlika između gradova. Tako, gradovi preko 35.000 stanovnika imaju status velikih gradova (takvih je 15 bez Zagreba) i njihove samoupravne nadležnosti su proširene na dve dodatne

³⁶⁰ Uporediti: Čl. 33 Zakona o mirovinskom osiguranju, Narodne novine, br. 157/13, 151/14, 33/15 i 93/15.

³⁶¹ Prema evropskim standardima, opština kao osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave treba da ima do 10.000 stanovnika i da obuhvata površinu od 10 do 50 kvadratnih kilometara. Videti: Milićević, N. i drugi, *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2002, str. 194. takođe uporediti: Pavić, Ž.: *Tipovi jedinica lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 4/2002, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 21-45., Koprić, I.: *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 1/2005, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 35-79., Ivanišević, S.: *Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 7/2007, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 61-116.

delatnosti: održavanje javnih puteva i izdavanje urbanističkih i građevinskih dozvola te drugih akata vezanih za građevni i prostorno uređenje.³⁶²

Poslove iz nadležnosti upravnih organa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljem tekstu lokalne jedinice) obavljaju službenici i nameštenici.

Službenici su lica koja u upravnim organima lokalnih jedinica kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz samoupravnog delokruga lokalnih jedinica kao i poslove državne uprave poverene tim jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom.

Službenici su i lica koje u upravnim organima lokalnih jedinica obavljaju opšte, administrativne, finansijsko-planske, materijalno-finansijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove.

Nameštenici su lica koja u upravnim organima lokalnih jedinica obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove čije je obavljanje potrebno radi blagovremenog i nesmetanog obavljanja poslova iz delokruga upravnih organa lokalnih jedinica.³⁶³

Ovde nalazimo gotovo identične definicije, kod službenika, pretežno organizacionog karaktera i kod nameštenika (organizaciono-funkcionalnog) karaktera, kakve imamo i kod definisanja državnih službenika u Zakonu o državnim službenicima.

Radna mesta službenika lokalne jedinice razvrstavaju se u kategorije, potkategorije i nivoe potkategorija prema standardnim merilima. Standardna merila za razvrstavanje su: stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stepen saradnje sa drugim organima i komunikacije sa strankama i stepen odgovornosti i uticaj na donošenje odluka.³⁶⁴

Radna mesta u lokalnim jedinicama razvrstana su u sledeće kategorije: (1) radna mesta I. kategorije – radna mesta koja uključuju ovlašćenja i odgovornosti za upravljanje upravnim organom ili unutrašnjom organizacionom jedinicom; (2) radna mesta II. kategorije – radna mesta koja obuhvataju obavljanje izvršnih poslova za koje su potrebna posebna stručna i specijalistička znanja, sposobnosti i veštine; (3) radna mesta III. kategorije – radna mesta koja obuhvataju izvršavanje jednostavnijih i uglavnom rutinskih upravnih, administrativnih i stručnih poslova službenika i (3) radna mesta IV. kategorije – radna mesta nameštenika koja obuhvataju organizovanje pomoćno-tehničkih poslova, nadzor nad njihovim provođenjem i

³⁶² Koprić, I.: *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 3/2010, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 670. O organizacionim problemima lokalne i područne (regionalne) uprave u Republici Hrvatskoj kontinuirano se vode naučne, stručne, a najviše političke rasprave. Za sada je ovo pitanje dominantno na terenu politike. U pogledu naučno-stručne analize videti: *Analitička podloga za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, studija*, (voditeljica projekta Jurlina Alibegović D.), Ekonomski institut, Zagreb, 2010.

³⁶³ Čl. 2 Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008 i 61/2011.

³⁶⁴ Identični parametri kao i kod državnih službenika.

pružanje podrške nameštenicima u obavljanju poslova, te neposredno izvršavanje pomoćno-tehničkih poslova.³⁶⁵

Nadalje, svaka navedena kategorija mesta ima potkategorije. U tom smislu, prva kategorija ima sledeće potkategorije: glavni rukovodioc, viši rukovodioc i rukovodioc. Druga kategorija obuhvata sledeće potkategorije: viši savetnik – specijalista, viši savetnik, savetnik i viši stručni saradnik. Treća kategorija sadrži sledeće potkategorije: stručni saradnik, viši referent i referent. Četvrta kategorija se sastoji od dve potkategorije: nameštenici I. potkategorije i nameštenici II. potkategorije.

U radnim mestima I. kategorije, koja se, kako smo naveli, odnose na rukovodioce upravnih organa i unutrašnjih organizacionih jedinica, uredba predviđa kriterij stručne spreme magistra struke ili stručnog specijalistu pri čemu je vidljivo, da je Republika Hrvatska za određena mesta čak i na nivou lokalne i regionalne samouprave usvojila praksu i standarde Evropske unije i većine njenih zemalja te na taj način stimulisala naučno i stručno usavršavanje javnih službenika.

O prijemu u službu, prestanku službe, rasporedu na radno mesto, pravima i obavezama službenika lokalne jedinice, načelnik upravnog organa ili ovlašćeno službeno lice donosi rešenje. Na navedeno rešenje službenik ima pravo uložiti žalbu opštinskom načelniku, gradonačelniku odnosno župana u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja. Rok za odgovor na žalbu navedenih instanci je 30 dana od dana prijema žalbe. U slučaju da službenik ne bude zadovoljan rešenjem po žalbi protiv istog može pokrenuti upravni spor.

Kada je u pitanju imenovanje i razrešenje načelnika upravnih organa te druga prava i obaveze vezano za njihov status, rešenje donosi opštinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Na rešenje nije moguće uložiti žalbu ali je moguće pokrenuti upravni spor.

Sledstevno navedenom, akti kojima se rešava o statusu službenika lokalne jedinice imaju karakter upravnih akata tj. pojedinačnih pravnih akata uprkos zakonskoj normi sadržanoj u Čl. 17, st. 3 Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koji glasi: „postupak provođenja javnog konkursa do donošenja rešenja o prijemu u službu nije upravni postupak u smislu zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak“.³⁶⁶

³⁶⁵ Čl. 5 Uredbe o klasifikaciji radnih mesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 74/10 i 125/14.

³⁶⁶ Čl. 17 Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 86/2008 i 61/2011.

U pogledu prijema, prestanka službeničkog odnosa, ocenjivanja, napredovanja, odgovornosti, usavršavanja i dr., na službenike lokalnih jedinica primenjuju se gotovo identična rešenja kao i kod državnih službenika, te o tome nećemo posebno pisati.

Najveći deo autora koji se bave proučavanjem lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, osvrćući se na službenike lokalnih jedinica ističe da oni predstavljaju zajedno sa organizacionim pristupom u projektovanju same lokalne samouprave najslabiju kariku sistema. U tom smislu, ističu da centralna vlast kroz postojeći zakonski okvir održava slabe lokalne kapacitete, naglašavajući i veoma veliki značaj lokalnih političkih vlasti na izbor službenika lokalne zajednice. Problem je i u tome što lokalni službenici imaju gotovo identičan status sa državnim službenicima u formalnom i stvarnom pogledu, a da regulacija od strane države biva izazvana ponašanjem lokalnih službenika koji ne poznaju prirodu same lokalne samouprave kao samostalne društvene institucije i delomično nezavisne od centralne vlasti. Koprić, nadalje vidi probleme i u njihovom obrazovanju, stručnoj spremi, mogućnosti usvajanja informatičkih znanja i tehnologija, starosnoj dobi pa i nasleđenom mentalitetu iz minulog sistema.³⁶⁷

Slično mišljenje nalazimo i kod Marčetićeve koja tvrdi da hrvatsku javnu upravu kao i većinu postsocijalističkih uprava odlikuje visok stepen politizacije i manjak profesionalizma javnih službenika. Nedostatak adekvatnog obrazovanog profila primećuje se posebno kod službenika lokalnih jedinica kao i visok stepen politizacije prilikom njihovog izbora te ne postojanje adekvatnog sistema obrazovanja i usavršavanja.³⁶⁸

U sklopu predlaganja mera za modernizaciju uprave u Hrvatskoj, kao mere koje bi obuhvatile personalni aspekt, Koprić ističe: uspostavljanje pouzdane evidencije državnih službenika; stručno usavršavanje i redukciju službenika; upravno obrazovanje visoke stručne spreme za upravne generaliste; plaćanje i napredovanje službenika prema učincima i kvalitetu rada; antikorupcijske mere i razvoj etike javnih službenika i razvoj preduzetničke kulture u javnoj upravi.³⁶⁹

³⁶⁷ Koprić, I.: *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: Pokvarena igračka u rukama politike*, 1. Forum za javnu upravu, Tema: Lokalna samouprava i decentralizacija, (ur. Zakošek N.), Fondacija Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str. 7-27.

³⁶⁸ Marčetić, G.: *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007, str. 300 i 307.

³⁶⁹ Koprić, I.: *Mjere za modernizaciju uprave u Hrvatskoj*, Javna uprava – nastavni materijali, (ur. Koprić I.), Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006, str. 370-373.

4. POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U REPUBLICI SRBIJI

4.1. Razvoj službeničkog sistema u Republici Srbiji

Razvoj službeničkog sistema u Republici Srbiji okarakterisan je nizom faktora. Važno je istaći samo neke od njih: državno i društveno uređenje Srbije kao samostalne države i u sastavu različitih zajednica; tradicija službeničkog zanimanja; istorijski činoci; kulturološki aspekti poimananja državne i javne službe; razvijeni posebni službenički režimi u oblasti odbrane i bezbednosti i integracioni procesi i zahtevi koji ih prate. Ovi poslednji pomenuti posebno dolaze do izražaja u današnjem vremenu i artikulisani su kroz političku opredeljenost Republike Srbije da započne pregovore i pristupi Evropskoj uniji.³⁷⁰ Kako smo u istorijskom osvrtu na razvoj službeničkog sistema ukazali na bitne periode i prekretnice u poimanju javne službe i javnih službenika na našim prostorima, koji je obuhvatio i Srbiju u različitim državnim zajednicama, u ovom osvrtu ukazaćemo samo na neke specifičnosti koje su pratile evoluciju službeničkog sistema Republike Srbije.

U sastavu nekadašnje jugoslovenske zajednice Srbija je imala republički službenički sistem koji je bio usklađen sa saveznim propisima. Prema zakonodavstvu koje se zadržalo na snazi do 1991. godine javni službenici bili su radnici u organima uprave. Prava, dužnosti i odgovornosti radnika ostvarivala su se u radnim zajednicama, pri čemu su ta prava bila tretirana kao poseban oblik ostvarivanja jedinstvenog službeničkog odnosa, slično kao ostvarivanje prava u privrednoj sferi.³⁷¹ Prema tim zakonskim rešenjima postojale su dve kategorije radnika u organima uprave i to rukovodeći radnici i radnici sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima.

Posebno regulisanje položaja državnih službenika u Srbiji izvršeno je donošenjem Zakona o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine.³⁷² Iako je za službenike konstituisao poseban službenički režim, zamerke na ovaj zakon su se odnosile na nedoslednost u pogledu jasnih kriterija za izbor rukovodećih državnih službenika što je dalo prostora politizaciji ovih struktura te nemogućnost potpunog uvođenja merit sistema. Takođe, navedeni zakon nije uspostavio specifične obaveze, prava i odgovornosti državnih službenika te principe zasnivanja njihovog radnog odnosa. Međutim, usled očigledno nedostatka

³⁷⁰ Uporediti: *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004, str. 41-42. Takođe uporediti: *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/14 i 42/14.

³⁷¹ Petrović, M., Vlatković, M.: *Zakon o državnoj upravi sa komentarom*, Službeni glasnik SR Srbije, Beograd, 1990, str. 113-162, navedeno prema: Vlatković, M.: *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009, str. 64.

³⁷² Službeni glasnik Republike Srbije, br. 48/91, 44/98, 49/99, 34/01 i 39/02.

političke volje ovaj zakon se održao gotovo deceniju i po na snazi, konkretnije sve do 2005. godine kada je u snažnom reformskom zamahu, uz konsultacije, saradnju pa i monitoring partnerskih zemalja iz Evropske unije (posebno Slovenije) te organizacije SIGMA, donesen potpuno novi zakon, danas važeći – Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine³⁷³ o čijim komponentama će biti rasprave u nastavku ovog rada.

Smatra se da je pomenutim zakonom u državnu službu uveden merit sistem. Postojećim normama zadovoljen je interes državnih organa, državnih službenika i društva u celini na način zastupljen u svim savremenim društvima.³⁷⁴

Kao najznačajniji doprinos reformi službeničkog sistema provedenoj u Srbiji u periodu od 2005. do 2007. godine, smatra se uspostavljanje novih procedura kod selekcije personala odnosno uspostavljanje karijernog službeničkog sistema utemeljenog na napredovanju na osnovu zasluga, objektivnom ocenjivanju i stručnom usavršavanju državnih službenika. Potpuno novim zakonskim i podzakonskim propisima u oblasti državnih službenika utvrđena je razlika između političkih i profesionalnih (nepolitičkih) radnih mesta u državnoj upravi. U tom smislu, ministri i državni sekretari postali su jedini politički funkcioneri koji se imenuju na mandat i čiji je mandat vezan za mandat Vlade, dok sva ostala lica potpadaju pod kategoriju državnih službenika i mogu se u državnu upravu postaviti isključivo konkursom prema zakonom propisanim procedurama.³⁷⁵

Uprkos nesumnjivim prednostima u odnosu na prethodna rešenja, dosadašnja već decenijska primena ovog zakona dovela je neke njegove principe i doslednosti u pitanje posebno u domenu selekcije državnih službenika gde nedostaju metodi i tehnike izbora službenika, neadekvatan sistem nagrađivanja u praksi, zatim ipak neizbežna politizacija kadrova i dr.³⁷⁶

4.2. Pojam državnih službenika u Republici Srbiji

Shodno postojećem pozitivnopravnom zakonodavstvu u Republici Srbiji, državni službenici su jedina kategorija javnih službenika budući da zaposleni u jedinicama organa

³⁷³ Kod ovog zakona primećujemo dosta dug period između usvajanja i stupanja na snagu (*vacatio legis*).

³⁷⁴ Kulić, Ž.: *Službeničko pravo*, Univerzitet Megatrend, Beograd, 2009, str. 117.

³⁷⁵ Lončar, Z.: *Depolitizacija i profesionalizacija uprave u Republici Srbiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu, (ur. Drakić D.), br. 4/2013, str. 189.

³⁷⁶ Antić, A.: *Uticao merit sistema na radnopravni položaj državnih službenika u svetlu službeničke politike u Republici Srbiji*, Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), br. 42/2015, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2015, str. 614-616.

lokalne samouprave kao i zaposleni u javnim preduzećima i ustanovama nisu državni službenici.

Prema Zakonu o državnim službenicima Republike Srbije, državni službenik je lice 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 ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova.³⁷⁷ Interesantno je da odmah u narednom stavu Zakon propisuje ko nije državni službenik, naglašavajući da državni službenici nisu narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada i lica koja prema posebnim propisima imaju položaj funkcionera.³⁷⁸

Najzad, u stavu 3, citiranog člana, pomenuti zakon definiše nameštenika kao lice čije radno mesto sadrži preteće pomoćno-tehničke poslove u državnom organu. Uočavamo, da je navedeno određenje dosta šturo i zakonodavac ga obrazlaže stavom da su poslovi državnog službenika vezani za vršenje vlasti dok su nameštenici angažovani na sprednim poslovima i time se njihov položaj približava položaju lica zaposlenih u privatnom sektoru. Mišljena smo da navedeno daje povoda unutrašnjim međusobnim antagonizmima između ove dve kategorije lica.³⁷⁹

Ovako formulisana definicija državnog službenika nije utemeljena na svim elementima službeničke funkcije jer je čvrsto i isključivo vezana za organizacioni aspekt uprave odnosno radno mesto koje se sastoji od poslova iz delokruga različitih organa. Iz ovakvog određenja ne vidi se stalnost službeničke funkcije niti profesionalnost njihovog zanimanja, što danas predstavlja glavna obeležja većine službeničkih sistema modernih država kao i službeničkog sistema Evropske unije.³⁸⁰ Zakonom o državnim službenicima nije regulisan položaj državnih sekretara i posebnih savetnika ministara koji i nisu državni službenici. Njihov status regulisan Zakonom o državnoj upravi. Posebni savetnici odgovorni su lično ministru koji ih postavlja i razrešava bez propisanih kriterija kako u pogledu stručne sprema tako i u pogledu radnog iskustva i stručnih sposobnosti te nemaju ograničenja u pogledu političkog delovanja. Ugovorom kao aktom građanskog prava se regulišu prava i

³⁷⁷ Čl. 2 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

³⁷⁸ *Ibid.*, Čl. 2, st. 2.

³⁷⁹ Šire videti: Vlatković, M., Brković, R., Urdarević, B.: *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd, str. 229-131.

³⁸⁰ Uporediti: Milenković, D.: *Javna uprava, odabrane teme*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 331.

obaveze tih lica. Budući da se oni nalaze u samom vrhu ministarstava, postavlja se pitanje njihovog odnosa sa državnim službenicima u pogledu eventualnog izdavanja zadataka, hijerarhijskog odnosa i profesionalne saradnje uopšte.³⁸¹

Zakon o državnim službenicima primenjuje se na lica koja su zaposlena u organima državne uprave, organima pravosuđa, službama Narodne skupštine, službama organa čije članove bira Narodna skupština, zatim službama Vlade, predsednika Republike i Ustavnog suda. Pod organima državne uprave podrazumevaju se ministarstva, posebne organizacije, organi uprave u sastavu ministarstava ali i stručne službe upravnih okruga.³⁸²

U pogledu primenjenog zakonodavstva, pored Zakona o državnim službenicima, na status državnih službenika propisana je i supsidijarna primena Zakona o radu kao i Posebnog kolektivnog ugovora za državne organe. U pogledu nameštenika prvenstvo primene ima opšti propis o radu i poseban kolektivni ugovor za državne organe ukoliko Zakonom o državnim službenicima ili posebnim zakonom nije drugačije propisano. Međutim, u Zakonu o državnim službenicima uočavamo i jednu neuobičajenu situaciju u kojoj ovaj zakon postaje supsidijaran u odnosu na neke druge zakone, a tiče se statusa državnih službenika. Naime, ako je neko pitanje odnosno odnos uređen posebnim zakonom drugačije u odnosu na Zakon o državnim službenicima, zbog prirode poslova u određenoj upravnoj oblasti odnosno poslova koje pojedini državni organ obavlja (sudovi, tužilaštva, zavodi za izvršenje krivičnih sankcija i dr.) primeniće se konkretan poseban zakon, a tek nakon njega Zakon o državnim službenicima. Navedeno govori o dvostrukoj pravnoj prirodi Zakona o državnim službenicima koji je u određenim situacijama *lex specialis*, a u drugim *lex generalis*.³⁸³

4.3. Klasifikacija državnih službenika u Republici Srbiji

Zakonom o državnim službenicima u Republici Srbiji propisana je podela na položajna i izvršilačka radna mesta državnih službenika.

³⁸¹ U pogledu ovog pitanja interesantno je sagledati neka uporedna rešenja. Tako, u Republici Mađarskoj svako ministarstvo ima dva državna sekretara. Jednog administrativnog koji je državni službenik i jednog političkog državnog sekretara koji je zamenik ministra i nema status državnog službenika. Politički sekretar predstavlja ministarstvo u Parlamentu dok administrativni sekretari u plenarnim sednicama razmatraju i usaglašavaju materijale pre sednica Vlade. Takođe razvijena je i kontinuirana saradnja između političkog i administrativnog sekretara. Videti: Baka, A. B.: *The Framework for Public Management in Hungary* in: *Innovations in public management: Perspectives from East and West Europe* (editors: Verheijen T., Coombes D.), Cheltenham, 1998, p. 128-137. U Velikoj Britaniji i Švedskoj politički savetnici zakonom su uređeni kao posebna kategorija državnih službenika.

³⁸² Damjanović, J., Miletić, E., Achim Roll, H., Purg Korade, Š.: *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji, zbirka propisa sa komentarima*, (Ur. P. Miklič), DIAL, Beograd, 2006, str. 12.

³⁸³ Vlatković, M., Brković, R., Urdarević, B.: *Op. cit.*, str. 132-133.

Položajna mesta državnih službenika su: pomoćnik ministra; sekretar ministarstva; direktor organa uprave u sastavu ministarstva; pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva; direktor posebne organizacije; zamenik i pomoćnik direktora posebne organizacije; direktor službe Vlade; zamenik i pomoćnik direktora službe Vlade; zamenik i pomoćnik Generalnog sekretara Vlade; Republički javni pravobranilac i zamenik Republičkog javnog pravobranioca. Položaj (položajna radna mesta) su ona radna mesta na kojima državni službenici raspoložu ovlašćenjima i odgovornostima vođenja organa i usklađivanje njihovog rada.

Položajno radno mesto se stiče postavljenjem od strane Vlade ili drugog državnog organa odnosno tela. Iz navedenog, nije jasno propisano da li se radi o rukovodećim državnim službenicima ali sudeći po činjenici ovog ovlašćenja očito se radi o rukovodećim državnim službenicima. Navedeno sledi i iz činjenice da su u narednim članovima propisane kategorije izvršilačkih radnih mjesta.

Izvršilačka radna mesta obuhvataju sva ona radna mesta koja nisu položaji, uključujući i radna mesta rukovodilaca užih unutrašnjih jedinica u državnom organu. Klasifikacija izvršilačkih radnih mesta vrši se po zvanjima, pri čemu se u obzir uzimaju stepen složenosti i odgovornosti poslova, potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova i uslovi rada. Zvanja izvršilačkih radnih mesta, hijerarhijski posmatrano odozgo na dole (prema stepenu složenosti poslova koje obavljaju, stručnoj spremi i godinama radnog iskustva) su: viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent.³⁸⁴

Položaji (položajna radna mesta) se razvrstavaju u grupe pri čemu se kao kriterij uzima obim ovlašćenja i obim odgovornosti koji svaki položaj ima, a što je propisano aktom o radu organa u kojem se položaj nalazi.

Shodno navedenom, u prvu položajnu grupu razvrstava se direktor posebne organizacije. Drugoj položajnoj grupi pripadaju: direktor organa uprave u sastavu ministarstva; zamenik direktora posebne organizacije; zamenik Generalnog sekretara Vlade; direktor službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade i Republički javni pravobranilac. Trećoj položajnoj grupi pripadaju: sekretar ministarstva; pomoćnik ministra; zamenik direktora službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade; direktor službe Vlade koji je odgovoran Generalnom sekretaru Vlade; zamenik Republičkog javnog pravobranioca;

³⁸⁴ Čl. 33-43 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014. Takođe videti: Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 117/2005.

sekretar Vrhovnog suda Srbije i sekretar Republičkog javnog tužilaštva. Četvrtoj položajnoj grupi pripadaju: pomoćnik direktora posebne organizacije; pomoćnik Generalnog sekretara Vlade; pomoćnik direktora službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade i zamenik direktora službe Vlade koji je odgovoran Generalnom sekretaru Vlade. Petoj položajnoj grupi pripadaju: pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva; pomoćnik direktora službe Vlade koji je odgovoran Generalnom sekretaru Vlade i načelnik upravnog okruga.

Princip razvrstavanja izvršilačkih radnih mesta zasniva se na opisu poslova na način da se na opis svih poslova radnog mesta primene merila za procenu radnog mesta, a zatim odredi zvanje koje najbolje odgovara radnom mestu.

Analizirajući navedenu kategorizaciju primećujemo donekle komplikovanu klasifikaciju položajnih radnih mesta kako po strukturi tako i po nazivu odnosno zvanju. Pored navedenog, možda bi se moglo stati na stanovište da je broj položajnih grupa kao i broj zvanja u okviru položajnih grupa veliki, što donekle usložnjava njihovu adekvatnu nivelaciju.

Radna mesta nameštenika uključuju radna mesta rukovodilaca unutrašnjih organizacionih jedinica u kojima isključivo rade nameštenici, razvrstavaju se u šest vrsta na način da se na opis poslova radnog mesta primene merila za procenu radnog mesta, a zatim odredi vrsta kojoj radno mesto pripada. Merila za procenu radnih mesta su složenost poslova, samostalnost, u radu, odgovornost, poslovna komunikacija i kompetentnost.³⁸⁵

Analizom navedenog uočavamo da postojeće pozicioniranje državnih službenika u Republici Srbiji nije odolelo politizaciji. Tako, uprkos činjenici da službenici na položaju imaju status državnog službenika oni su u pogledu postavljenja zavisni od Vlade što implicira na veoma moguću „politizaciju“ i „partizaciju“ pogotovo kada su u pitanju najviše rukovodeće službeničke pozicije kao što su pomoćnici ministara, sekretari i direktori agencija.³⁸⁶ Takođe, i česta promena institucionalnog okvira odnosno obrazovanje novih ministarstava utiče na položaj ovih lica.

4.4. Postupak selekcije državnih službenika u Republici Srbiji

Za postupak popunjavanja radnog mesta državnog službenika neophodno je da se kumulativno ispune dva uslova. Prvi, da je radno mesto sistematizovano pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u organu i drugi, da je radno mesto

³⁸⁵ Šire videti: *Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 5/2006 i 30/2006.

³⁸⁶ Milenković, D.: *Op. cit.*, str. 331.

kadrovskim planom predviđeno za popunjavanje.³⁸⁷ Postupak popunjavanja upražnjenog radnog mesta zavisi od činjenice da li se popunjava izvršilačko ili radno mesto položaja. Kod popunjavanja izvršilačkog radnog mesta prvo se iscrpljuje mogućnost premeštaja u okviru istog državnog organa sa ili bez napredovanja. Ukoliko se radno mesto ne popuni premeštajem, rukovodilac može³⁸⁸ sprovesti postupak preuzimanja državnog službenika iz drugog državnog organa, o čemu se između organa zaključuje sporazum o preuzimanju. Interni konkurs za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta moguće je sprovesti kada je iscrpljena mogućnost premeštaja, kao i kada nije došlo do preuzimanja.

Ukoliko interni konkurs ne uspe raspisuje se javni konkurs. Radna mesta položaja popunjavaju se aktom postavljenja od strane Vlade ili nekog drugog nadležnog državnog organa ili tela.

Pre popunjavanja izvršilačkog radnog mesta rukovodilac organa donosi rešenje o popunjavanju i dostavlja ga Službi za upravljanje kadrovima (u daljem tekstu: Služba). Uz rešenje rukovodilac dostavlja i neophodne podatke potrebne za provođenje internog konkursa ukoliko se radno mesto namerava popuniti internim konkursom. Interni konkurs može obuhvatiti samo državne službenike organa državne uprave odnosno službe Vlade, a ako su ti kapaciteti prevaziđeni, interni konkurs će obuhvatiti sve državne službenike u organima državne uprave i službe Vlade. Interni konkurs za potrebe organa državne uprave i službe Vlade, Služba oglašava u roku od četiti dana od dana dostavljanja rešenja o popunjavanju, na svojoj web stranici i svojoj oglasnoj tabli kao i oglasnoj tabli subjekta koji traži popunjavanje radnog mesta. Konkurs sadrži sve podatke o radnom mestu i uslovima koji kandidati moraju ispunjavati te podatke i instrukcije proceduralne prirode. Konkurs ostaje otvoren od pet do osam dana od dana objavljivanja u zavisnosti da li se radno mesto popunjava iz službeničkog sastava konkretnog organa ili obuhvata sve organe i službe Vlade.³⁸⁹

U pogledu popunjavanja radnih mesta položaja, interni konkurs se obavezno sprovodi ukoliko popunjavanje vrši Vlada. Za popunu mesta položaja iz nadležnosti drugih organa odlučuje organ ili telo nadležno za postavljenje na položaj ukoliko posebnim propisom nije drugačije propisano. Ukoliko položaj popunjava Vlada, interni konkurs započinje tako što onaj organ koji je nadležan da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj donosi rešenje o popunjavanju položaja internim konkursom i dostavlja ga Službi. Ostali organi ne

³⁸⁷ Šire videti: *Uredba o razvrstavanju radnih mesta nameštenika*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 5/2006 i 30/2006.

³⁸⁸ Ovde uočavamo diskreciono pravo rukovodioca, dakle *može*, ali *ne mora*.

³⁸⁹ *Čl. 1-10 Uredbe o sprovođenju javnog i internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 3/2006.

donose rešenje o popunjavanju položaja internim konkursom. Konkurse dostavljene Službi oglašava Služba na isti način i sa istim sadržajem i rokovima kao i kod izvršilaca, dok interni konkurs za popunjavanje ostalih položaja samostalno oglašavaju organi koji popunjavaju položaj. Prijave na raspisani interni konkurs za popunjavanje radnih mesta položaja podnose se u roku od osam dana od dana objavljivanja internog oglasa.³⁹⁰ I ovde uočavamo veoma kompleksan i razuđen postupak prijema izdiferenciran čak i u situaciji kada Vlada vrši postavljenje državnih službenika. Priličnije bi bilo da postupak selekcije ide na jedinstven način za sve državne službenike preko nezavisnog tela nadležnog za selekciju kao što je Služba za upravljanje kadrovima. Ovakav koncept odstupa od uobičajene koncepcije posredovanja nezavisnog regulatora koji primenjuje većina evropskih zemalja kao i Evropska unija koja angažuje Evropsku kancelariju za službenike (EPSO).

Sledeći način popune mesta državnih službenika vrši se kroz javni konkurs. Javni konkurs se sprovodi u sledećim slučajevima: (1) u svim organima uprave kada se prima pripravnik; (2) u organu državne uprave i službi Vlade ako nije uspeo interni konkurs za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta ili položaja i (3) u ostalim organima ako interni konkurs za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta ili položaja nije sproveden ili nije uspeo.

Otpočinjanje javnog konkursa za prijem pripravnika nastaje tako što rukovodilac organa državne uprave ili službe Vlade donese rešenje o prijemu pripravnika i dostavi ga Službi.³⁹¹ Rešenje sadrži identične elemente i priloge kao i kod postupka popunjavanja izvršilačkog radnog mesta u organu državne uprave i službi Vlade.

Javni konkurs za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u organu državne uprave i službi Vlade ili položaja koji popunjava Vlada otpočinje tako što rukovodilac organa, odnosno onaj ko je nadležan da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj dostavlja Službi obaveštenje o tome da interni konkurs nije uspeo.³⁹²

Javne konkurse za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta i prijem pripravnika u organu državne uprave i službi Vlade i za sve položaje koje popunjava Vlada oglašava Služba

³⁹⁰ Čl. 11-14 Uredbe o sprovođenju javnog i internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik republike Srbije, br. 3/2006.

³⁹¹ Čl. 16 st. 1 Uredbe o sprovođenju javnog i internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 3/2006. Iz navedenog je sporan momenat otpočinjanja što može da ima izvesne pravne implikacije u kasnijem toku konkursa. Ostaje nejasno da li je momenat otpočinjanja vezan za datum izdavanja rešenja ili za datum otpremanja odnosno dostavljajana rešenja Službi. Takođe, navodi se da rukovodilac donosi rešenje o prijemu pripravnika. Na prvo čitanje, ovakva odredba znači da je pripravnik već primljen. Čini se, da bi trebalo izmeniti ovakvu terminološku konstrukciju i „(...) donosi rešenje o popunjavanju radnog mesta pripravnika javnim konkursom“ ili „(...) donosi rešenje o raspisivanju javnog konkursa za popunjavanje radnog mesta pripravnika).

³⁹² Čl. 16 st. 3 Uredbe o sprovođenju javnog i internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 3/2006.

u Službenom glasniku Republike Srbije, na svojoj web stranici i u jednom glasilu koje izlazi na celoj teritoriji Republike Srbije u roku od četiri dana od dana kada je primila rešenje o prijemu pripravnika, odnosno narednog dana od dana kada je primila obaveštenje o tome da interni konkurs nije uspeo. Ostali organi samostalno oglašavaju javne konkurse za popunjavanje položaja i izvršilačkog radnog mesta i za prijem pripravnika. Konkurs ostaje otvoren najmanje 15 dana od dana oglašavanja. Konkursom se preciziraju opšti i posebni uslovi koje kandidati moraju ispunjavati kao i neki dodatni uslovi i napomene (npr. trajanje probnog rada, trajanje rada na položaju i dr.). Interesantno je da se sve prijave na interni i javni konkurs ne podnose Službi već samo one prijave koje se odnose na popunu radnih mesta internim ili javnim konkursom koje popunjava Vlada, dok se ostale prijave podnose organu u kome se popunjava radno mesto.

Nakon završene faze prijavljivanja na konkurs sledi faza sprovođenja izbornog postupka. U tom smislu, nakon zatvaranja konkursa, konkursna komisija³⁹³ vrši pregled pristiglih prijava i podnetih dokaza te one koji ne ispunjavaju formalne uslove (nepotpune, neblagovremene i nedopuštene) odbacuje, a zatim utvrđuje spisak kandidata među kojima se sprovodi izborni postupak. Kandidati koji se nalaze na spisku obaveštavaju se pismeno o početku izbornog postupka najmanje osam dana pre dana otpočinjanja izbornog postupka. Takođe, obaveštavanje kandidata se vrši i pred svaku fazu narednog izbornog postupka, na početku prethodne faze, ukoliko se izborni postupak sastoji od više faza. Kandidat koji se ne odazove pozivu da učestvuje u jednom delu izbornog postupka, ne poziva se da učestvuje u narednom delu izbornog postupka.

Postupak provere znanja i sposobnosti kandidata može se vršiti i pismeno kada se proveravaju stručna osposobljenost, znanja i veštine pri čemu konkursna komisija sastavlja tri različita zadatka najmanje 24 časa pre početka pismene provere, a od čega jedan kandidat žrebom bira zadatak koji će na pismenoj proverbi raditi svi kandidati. Oni kandidati koji su na pismenoj proverbi zadovoljili propisana merila pozivaju se na usmeni razgovor. Ukoliko pismene provere nije bilo, na usmeni razgovor se pozivaju svi kandidati koji su zadovoljili uslove konkursa. Kandidati s kojima se obavlja usmeni razgovor ocenjuju se prema merilima propisanim za izbor.

Za organe državne uprave i službe Vlade merila za izbor propisuje Visoki službenički savet. Merila za izbor kandidata za rad u sudovima propisuje Vrhovni sud Srbije, dok

³⁹³ Konkursnu komisiju kod popunjavanja izvršilačkog radnog mesta bilo internim ili javnim konkursom imenuje rukovodilac državnog organa. Konkursna komisija ima najmanje tri člana od kojih najmanje jedan član mora biti državni službenik koji je zaposlen u Službi za upravljanje kadrovima. U pravilu, ista konkursna komisija koja je provodila interni konkurs u slučaju njegovog neuspeha provodi i javni konkurs.

Republički javni tužilac utvrđuje merila za javna tužilaštva. Za ostale organe, merila se propisuju njihovim aktima.

Nakon završenog usmenog razgovora, komisija za izbor utvrđuje listu za izbor koja sadrži najviše tri kandidata koja su ostvarila najbolje rezultate u ispunjavanju merila za izbor. Lista se uz zapisnik dostavlja telima nadležnim za izbor u zavisnosti od radnog mesta i organa za koje je raspisan konkurs.³⁹⁴ Rukovodilac organa je dužan da izabere kandidata sa liste za izbor.³⁹⁵ Ukoliko je izabran kandidat koji nije državni službenik (što može biti slučaj kod javnog konkursa), rukovodilac organa donosi rešenje o prijemu u radni odnos. Ukoliko je izabran kandidat koji već ima status državnog službenika (slučaj kod internog konkursa) rukovodilac donosi rešenje o premeštaju. Kandidat koji je izabran dužan je da stupi na rad u roku od 15 dana od dana nastupanja konačnosti rešenja o prijemu odnosno premeštaju, izuzev ako mu rukovodioc iz opravdanih razloga ne produži rok. Ukoliko izabrani kandidat ne stupi u radni odnos u predviđenom roku smatra se da rešenje o prijemu u radni odnos odnosno premeštaju nije ni doneseno i rukovodilac ima pravo da izabere drugog kandidata s liste za izbor.

Svi učesnici konkursa imaju pravo žalbe na doneseno rešenje u roku od osam dana od dana prijema rešenja. Žalba se podnosi nadležnoj žalbenoj komisiji u roku od osam dana od dana dostavljanja rešenja ukoliko zakonom nije propisan drugačiji rok. Žalbena komisija ima rok od 30 dana od dana dostavljanja žalbe da se o istoj izjasni. Nakon provedenog postupka po žalbi donosi se rešenje koje konačno i izvršno danom prijema od strane učesnika konkursa. Na navedeno rešenje nije više moguće uložiti žalbu ali je moguće ustati tužbom u upravnom sporu.

U vezi sa pravnom prirodom ovih akata posebno je važno da se ukaže da je odredbom čl. 73. st.1. Zakona o državnim službenicima izričito propisano da protiv rešenja Vlade o postavljenju državnog službenika na položaj žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor, što takvom aktu nesumnjivo daje karakter upravnog akta.³⁹⁶ Kandidat koji je

³⁹⁴ Čl. 31 Uredbe o sprovođenju javnog i internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 3/2006.

³⁹⁵ Obaveza rukovodioca nije usmerena ka izboru prvog s liste za izbor što implicira da može izabrati i drugog ili treće rangiranog kandidata. Pri tome, nisu precizirani parametri koji opredeljuju rukovodioca pri izboru. S jedne strane imamo precizno utvrđenu obavezu rukovodioca da se pridržava kandidata s liste, a s druge strane očiglednu diskrecionu komociju da bira između tri najuspešnija kandidata.

³⁹⁶ Doduše, članom 3. Zakona o upravnim sporovima („Sl.glasnik Republike Srbije, br.111/2009) propisano je da, osim odlučivanja o zakonitosti konačnih upravnih akata, predmet upravnog spora može biti i odlučivanje o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno. U tom smislu, moglo bi se zastupati i stanovište da rešenje o prijemu, odnosno postavljenju može da ima karakter drugog pojedinačnog akta, ali sa stanovišta vrste i obima pravne zaštite, takvo rezonovanje suštinski ne bi bilo drugačije od shvatanja da je reč o upravnom aktu.

izabran, prava i dužnosti iz radnog odnosa u državnom organu u koji je primljen odnosno premešten stiče danom stupanja na rad. Kao dan stupanja na rad propisan je osmi dan od dana konačnosti rešenja o prijemu u radni odnos, odnosno o premeštaju, izuzev ako mu rukovodilac ne produži rok. Ostaje nejasno kako i ko konstatuje konačnost rešenja i o tome obaveštava usepšnog kandidata, u slučaju žalbe drugih kandidata, pa i u slučajevima kada te žalbe nema.

4.5. Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Srbiji

Državne službenike u vršenju državne službe prati niz privilegija i pogodnosti, s jedne strane ali i zabrana i ograničenja, s druge strane. Kao prednosti državne službe, u odnosu na privatni sektor rada ističu se njena stalnost, mogućnost usavršavanja i napredovanja, finansijska isplativost, društvena prepoznatljivost i dr. Nedostaci se ogledaju u rigoroznom radnom pravnom režimu, nespojivosti sa drugim oblicima angažovanja, nemogućnosti političkog delovanja i dr.

Prava državnih službenika u Republici Srbiji propisana su Čl. 12-16 Zakona o državnim službenicima i obuhvataju: pravo na uslove rada koji neće ugroziti život i zdravlje; pravo na tehničke i druge uslove potrebne za rad i pravo na zaštitu od pretnji, napada i svih ugrožavanja bezbednosti na radu; pravo na platu i naknadu i druga primanja; pravo na odmore i odsustva (dnevne, sedmične i godišnje odmore te plaćena i neplaćena odsustva po raznim osnovama); pravo na udruživanje i sindikalno organizovanje i pravo na žalbu na rešenje kojim se odlučuje o njegovom pravima i dužnostima, a koja shodno odredbama Zakona uglavnom odlaže izvršenje.³⁹⁷

S druge strane, shodno odredbama Čl. 18-21 Zakona o državnim službenicima, državni službenik ima sledeće dužnosti: da postupa prema nalogu pretpostavljenog osim ako bi to predstavljalo krivično delo; da po pisanom nalogu rukovodioca državnog organa radi i one poslove koji nisu u opisu njegovog radnog mesta, a ako oni odgovaraju njegovoj stručnoj spremi, usled povećanog obima posla ili zamene odsutnog državnog službenika i dužan je da u vanrednim situacijama privremeno radi i na poslovima nižeg radnog mesta.

U pogledu sukoba interesa, državni službenici imaju čitav niz ograničenja. U tom smislu, državni službenik ne sme primati poklone u vezi sa poslom niti bilo kakve usluge ili koristi za sebe i za druga lica. Takođe, kroz rad u organu državne uprave, državni službenik

³⁹⁷ Damjanović, J., Miletić, E., Achim Roll, H., Purg Korade, Š.: *Op. cit.*, str. 14.

ne smije afirmisati sopstvena prava niti interese ni prava i interese drugih s njime povezanih lica. Pored navedenog, državnom službeniku se zabranjuje osnivanje privrednih društava i bavljenje preduzetništvom kao i članstvo u upravljačkim strukturama pravnih lica izuzev onih pravnih lica čije upravljačke strukture imenuje Vlada.

Izuzetno, državni službenici mogu, uz pismenu saglasnost rukovodioca državnog organa, obavljati izvan radnog vremena poslove za drugog poslodavca, ukoliko ti poslovi nisu zakonom zabranjeni, ne dovode do sukoba interesa i ne utiču na nepristrasnost državnog službenika u obavljanju službeničkih poslova u organu državne uprave.³⁹⁸ Ovde uočavamo značajnu fleksibilnost zakonskog rešenja u odnosu na druge zemlje. Pri tome ostaje nepoznato da li državni službenik može zasnovati radni odnos u dopunskom radu ili nekom drugom modalitetu sa drugim poslodavcem.

Državni službenik se može dodatno baviti naučno-istraživačkim radom, objavljivanjem autorskih dela, i radom u kulturno-umetničkim, humanitranim, sportskim i sličnim organizacijama i bez saglasnosti rukovodioca kao što se to odnosi i na druge nosioce javnih funkcija u ustavnopravnom sistemu Republike Srbije.³⁹⁹

4.6. Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Srbiji

Ranijim zakonskim rešenjima cilj ocenjivanja se svodio na napredovanje pri čemu je ocena bila od suštinskog značaja za napredovanje. Postojećim zakonskim rešenjima propisan je nešto širi cilj ocenjivanja tako da se danas ocenjivanje državnih službenika sprovodi sa ciljem da se pozicioniraju i otklone nedostaci u radu, stimulišu državni službenici za bolji rad te da se steknu uslovi za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju državnih službenika. U tom smislu, ima mišljenja, da sistem ocenjivanja državnih službenika u Republici Srbiji čini osnov „merit sistema“.⁴⁰⁰

Osnovni problem ocenjivanja bilo kakvog rada pa i rada na obavljanju upravnih delatnosti jeste spojiti objektivnost i ekonomičnost. U tom smislu ocena mora biti tačna, a metode ocenjivanja pouzdane. Takođe izvori informacija koji konstituišu ocenu moraju biti pouzdani. Subjektivnost u procesu ocenjivanja mora biti svedena na minimum, a sam proces ocenjivanja mora imati adekvatnu vremensku dimenziju (trajanje). Ocenjivanje mora biti

³⁹⁸ Čl. 26 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

³⁹⁹ Videti: Zakon o sudijama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 17/14, 40/15 i 63/15.; Zakon o javnom tužilaštvu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/211, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14 i 117/2014.

⁴⁰⁰ Milenković, D.: *Op. Cit.*, str. 333-335.

jednostavno i ekonomično, službenicima koji su predmet (objekat) ocenjivanja, prihvatljivo i razumljivo, te svrsishodno i pravedno. Sve navedeno dobija na težini ako se uzme u obzir činjenica da rezultati ocenjivanja čine relevantan osnov za preduzimanje čitavog niza mera i donošenja odluka u procesu upravljanja ljudskim resursima. Od značajnijih odluka ističu se: odluke o unapređenjima, premeštanjima i otpuštanjima, odluke o potrebama za daljim usavršavanjem i razvojem kadrova, selekcije i dr.⁴⁰¹

Uspostavljeni sistem ocenjivanja i ocena rada državnog službenika koja iz njega proiziđe, uz kombinaciju objektivnih kriterija kao što su radni staž i stručna sprema utiču na „kretanje“ odnosno napredovanje u službi.⁴⁰² Tako, rukovodilac može premestiti državnog službenika na više radno mesto ukoliko je on najmanje dva puta uzastopno ocenjen ocenom „naročito se ističe“ i ako ispunjava uslove za rad na tom mestu i da je mesto upražnjeno.

Državni službenik se ocenjuje jednom tokom kalendarske godine i to najkasnije do kraja meseca februara za prethodnu godinu. Ocenjivanju ne podležu državni službenici koji rukovode državnim organima, državni službenici koji su u kalendarskoj godini radili manje od šest meseci bez obzira na razlog zbog kojeg nisu radili, a ni državni službenici koji su zasnovali radni odnos na određeno vreme. Ocene su klasifikovane u pet kategorija i to: „ne zadovoljava“, „zadovoljava“, „dobar“, „ističe se“ i „naročito se ističe“. Ocenu utvrđuje rukovodilac državnog organa o čemu donosi rešenje na koje se može izjaviti žalba.⁴⁰³

Državni službenik koji je ocenjen ocenom „ne zadovoljava“ može biti upućen na dodatno stručno osposobljavanje. Takođe, nezavisno od dodatnog stručnog osposobljavanja, državni službenik ocenjen ocenom „ne zadovoljava“ podleže vanrednom ocenjivanju protokom vremena od 90 radnih dana od dana konačnosti rešenja kojim mu je određena ocena „ne zadovoljava“.

Kao najznačajniji ishod ocenjivanja jeste napredovanje odnosno nenapredovanje državnih službenika. Napredovanje je poseban vid nagrađivanja uspešnih državnih službenikama koje se sastoji od prelaska na više radno mesto ili povećanje iznosa plate prelaskom u viši platni razred u okviru istog radnog mesta. Navedeno je regulisano Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika.

⁴⁰¹ Dimitrijević Predrag.: *Ocenjivanje zaposlenih kao faktor motivacije u javnoj upravi*, Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), br. 42/2015, Udruženje pravnikar Republike Srpske, Banja Luka, 2015, str. 316.

⁴⁰² Milenković, D.: *Op. Cit.*, str. 333.

⁴⁰³ Uporediti: Čl. 82-86 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.; Uredba o ocenjivanju državnih službenika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 11/2006 i Damjanović, J., Miletić, E., Achim Roll, H., Purg Korade, Š.: *Op. cit.*, str. 50-62.

Shodno navedenom, državni službenik koji je najmanje dva puta uzastopno ocenjen ocenom „naročito se ističe“ ili četiri puta uzastopno ocenom „ističe se“, napredovaće premeštajem na neposredno više izvršilačko radno mesto ukoliko takvo mesto postoji i ukoliko ispunjava zakonom propisane uslove za rad na tom mestu. Takođe, uspešno ocenjen državni službenik može napredovati i ubrzano. Ubrzano napredovanje moguće je primeniti kod državnog službenika koji je po osnovu dva puta uzastopno određene ocene „naročito se ističe“ napredovao premeštajem na više radno mesto, a kome je i treći put zaredom određena ista ocena. U tom slučaju takav službenik može opet biti premešten na neposredno više izvršilačko radno mesto bez obzira što ne ispunjava uslove koji se odnose na radno iskustvo.

Kada su u pitanju položajna radna mesta, napredovanje je moguće i na položaj kao i na viši položaj za službenike koji su već na položaju. Pri tome, položaj ne mora biti neposredno viši odnosno napredovati se može na svaki položaj. Kao uslov je takođe postavljeno uzastopno ocenjivanje najvišim ocenama, postojanje slobodnog radnog mesta i potrebno radno iskustvo. Za razliku od izvršilačkih radnih mesta, napredovanje na položaj ili viši položaj vrši preko internog ili javnog konkursa.

Analizirajući navedeno, zaključujemo, da sistem ocenjivanja državnih službenika u Republici Srbiji ima svoju formalnu podlogu ali suštinski je potrebno preduzeti određene mere radi postizanja njegove materijalizacije. Radi potpunije operacionalizacije sistema ocenjivanja potrebno je definisati radne ciljeve na sistemski predviđen način, izvršiti kontinuirano ocenjivanje rada izvršilaca i definisati znanja i veštine koje su preduslov za postizanje radnih ciljeva. Pored navedenog, nužno je i organizovanje i provođenje obuke ocenjivača, razraditi kriterije ocenjivanja i promovisati značaj i ulogu ocenjivanja kroz jačanje svesti učesnika postupka ocenjivanja, službenika tako i ocenjivača.⁴⁰⁴

4.7. Odgovornost državnih službenika u Republici Srbiji

Prema važećem službeničkom zakonodavstvu u Republici Srbiji, odgovornost državnih službenika može se pojaviti u obliku disciplinske, prekršajne i krivične odgovornosti. Prekršajna i krivična odgovornost vezuju se za disciplinsku odgovornost u slučaju kada radnja povrede dužnosti iz službeničkog odnosa pod određenim okolnostima istovremeno predstavlja i povredu propisa o prekršajnoj odnosno krivičnoj odgovornosti. Organ državne uprave koji raspravlja disciplinsku odgovornost državnog službenika nije

⁴⁰⁴ Milovanović, D., Ninčić, J., Davinić, M.: *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Udruženje za javnu upravu i Službeni glasnik RS, Beograd, 2011, str. 122.

vezan presudom suda kojom je odlučeno o njegovoj odgovornosti za počinjeno krivično delo ili prekršaj.⁴⁰⁵ Važi i obrnuto kada su u pitanju sudovi. Disciplinska odgovornost državnih službenika je primarna i neposredna i njoj se posvećuje najveća pažnja budući da se ona procesuirala u administrativnim okvirima i procedurama.

Teorijski posmatrano, pretpostavke disciplinske odgovornosti su: normativna uređenost disciplinske odgovornosti; postojanje disciplinskih organa, disciplinskog postupka, disciplinskih mera i disciplinskih kazni; postojanje povrede radne dužnosti odnosno povrede radne discipline; pokretanje disciplinskog postupka od strane nadležnog organa; provođenje disciplinskog postupka pred nadležnim organom i postojanje krivnje službenika za počinjenu povredu.⁴⁰⁶

Prema tradicionalnoj opredeljenosti u Republici Srbiji se primenjuje sistem enumeracije disciplinskih povreda, što znači da su sve povrede propisane i razvrstane. U tom smislu sve povrede su razvrstane na lakše i teže. Od lakših je propisano pet vrsta, a od težih njih 17. Njihov opis je manje ili više sličan kao i u službeničkom zakonodavstvu drugih posmatranih zemalja, s tim što je poseban naglasak, čini se, stavljen na zabranu obavljanja dodatnih delatnosti, sukob interesa i politički angažman.⁴⁰⁷

Analogno propisanim kvalifikacijama povrede dužnosti propisane su i sankcije. Tako za lakše povrede službenih dužnosti izriče se samo jedna moguća sankcija i to novčana kazna u iznosu do 20% plate koju je službenik ostvario za puno radno vreme u mesecu u kome je novčana kazna izrečena. Nešto širi krug sankcija je propisan kada su u pitanju teže povrede službenih dužnosti, kada se mogu izreći sledeće sankcije: (1) novčana kazna u iznosu od 20% do 30% plate koju je službenik ostvario za puno radno vreme u mesecu u kome je novčana kazna izrečena, u vremenskom trajanju od šest meseci; (2) zabrana napredovanja u vremenskom trajanju od dve do četiri godine i (3) prestanak radnog odnosa.

Disciplinski postupak protiv državnog službenika se pokreće pismenim zaključkom od strane rukovodioca organa u čijem se sastavu službenik nalazi, a na inicijativu rukovodioca ili osobe koja je pretpostavljena državnom službeniku. Inicijativu može dati i svaki državni službenik koji raspolaže saznanjima o povredi discipline. Za rukovodeće državne službenike koje na položaj postavlja Vlada disciplinski postupak se pokreće na predlog rukovodioca, a

⁴⁰⁵ Pavlović, Lj.: *Odgovornost državnih službenika*, Pravne teme, (ur. Ivanović R. A.), br. 2/2013, Univerzitet u Novom Pazaru, str. 63.

⁴⁰⁶ Kulić, Ž., Vasiljević, D.: *Radni odnosi u organima državne uprave*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009, str. 171., navdenu prema: Juras, D.: *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Srbije*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, (ur. Zlatović D.), br. 1-2/2015, str. 194-195.

⁴⁰⁷ Čl. 107-108 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

ukoliko državni službenik rukovodi državnim organom onda predlog upućuje Vlada. Ukoliko se radi o rukovodećem državnom službeniku koji rukovodi organom u sastavu ministarstva odnosno organa nad kojim ministarstvo vrši upravni nadzor, predlog za pokretanje disciplinskog postupka podnosi resorno nadležni ministar. Zaključak o pokrenutom disciplinskom postupku dostavlja se državnom službeniku protiv koga se postupak pokreće. Zakon isključuje mogućnost ulaganja žalbe na navedeni zaključak.

Provođenje disciplinskog postupka i donošenje odluke o disciplinskoj odgovornosti u nadležnosti je rukovodioca organa koji može osnovati tročlanu komisiju koja će umesto njega pokrenuti i voditi disciplinski postupak te odlučiti o disciplinskoj odgovornosti. Postupak se okončava rešenjem na koje državni službenik može uložiti žalbu komisiji za žalbe koja je dužna doneti odluku po žalbi u roku od 30 dana od dana prijema žalbe. U suprotnom, smatra se da je žalba odbijena. Protiv odluke komisije za žalbe može se pokrenuti upravni spor. Disciplinski postupak protiv državnog službenika koji je na položaj postavila Vlada provodi Visoki službenički savet,⁴⁰⁸ a protiv državnog službenika kojeg je na položaj postavio drugi državni organ disciplinski postupak provodi organ određen njegovim aktom. Na rešenja kojima je prvostepeno okončan disciplinski postupak protiv državnog službenika na položaju ne može se uložiti žalba ali se može pokrenuti upravni spor.⁴⁰⁹

I u službeničkom sistemu Republike Srbije nalazimo relativno kratke rokove zastarelosti (šest meseci za lakše i godina dana za teže povrede) kod pokretanja i vođenja disciplinskog postupka (jedna godina za lakše i dve godine za teže).

Pored disciplinske odgovornosti državnih službenika, zakon propisuje i materijalnu odgovornost zbog štete koju državni službenik počini državnom organu kao i trećem licu. takođe, zakon predviđa i odgovornost Republike Srbije za štetu prouzrokovanu državnom službeniku.

4.8. Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Srbiji

Treba razlikovati prestanak radnog odnosa državnih službenika na izvršilačkim poslovima i državnih službenika na položaju. Tako, državnom službeniku na položaju radni

⁴⁰⁸ U ovom slučaju Visoki službenički savet ima svojevrstu ulogu administrativnog tribunala. O administrativnim tribunalima šire videti: Milenković, D.: *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, (ur. Vujačić I.), br. 3/2009, str. 309-324.

⁴⁰⁹ Uporediti: Čl. 113, Čl. 120, Čl. 142-143, Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014; Juras, D.: *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Srbije*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, (ur. Zlatović D.), br. 1-2/2015, str. 195.

odnos može prestati kako pod uslovima predviđenim za sve državne službenike (ali ne svim uslovima), tako i pod uslovima predviđenim samo za službenika na položaju.

Državnom službeniku prestaje radni odnos u sledećim situacijama: (1) protokom vremena na koje je zasnovan; (2) sporazumom; (3) otkazom; (4) po sili zakona (*ex lege*) i (5) na drugi način određen Zakonom o državnim službenicima ili posebnim zakonom.⁴¹⁰

Radni odnos koji je državni službenik zasnovao na određeno vreme prestaje protekom vremena na koje je zasnovan pri čemu eventualno uložena žalba ne odlaže izvršenje rešenja kojim je konstatovan prestanak.

O prestanku radnog odnosa državnog službenika sporazumom zaključuje se pismeni sporazum između rukovodioca organa i državnog službenika u kojem se precizira dan prestanka radnog odnosa. Državni službenici na položaju ne mogu sklapati sporazum o prestanku radnog odnosa.

Radni odnos državnog službenika može prestati otkazom od strane državnog službenika i otkazom od strane poslodavca. Ukoliko otkaz daje državni službenik, on podnosi pismeni otkaz rukovodiocu organa, najmanje 30 dana pre dana koji je u pismenom otkazu naznačio kao dan prestanka radnog odnosa. Državni službenik na položaju pismeni otkaz podnosi državnom organu odnosno telu koje je nadležno za njegovo postavljenje.

U slučaju da radni odnos državnom službeniku prestaje po osnovu otkaza koji daje poslodavac, rukovodioc organa donosi rešenje o prestanku radnog odnosa državnog službenika otkazom iz sledećih razloga: (1) ako državni službenik odbije premeštaj ili raspoređivanje, za koji nije potrebna njegova saglasnost ili ako neopravdano ne stupi na radno mesto na koje je premešten ili raspoređen; (2) ukoliko državni službenik ne zadovolji na probnom radu; (3) ukoliko državni službenik nakon prestanka razloga za mirovanje ne stupi na rad u roku od 15 dana i (4) ukoliko državni službenik ne položi državni ili poseban stručni ispit. Po navedenim okolnostima, radni odnos prestaje danom konačnosti rešenja.

Zakonom o državnim službenicima propisan je i prestanak radnog odnosa državnom službeniku po sili zakona i to u sledećim slučajevima: (1) navršavanjem radnog veka, tj. danom kada navršava 65 godina života ukoliko ima najmanje 15 godina staža osiguranja; (2) danom pravosnažnosti presude kojom je osuđen na kaznu zatvora od najmanje šest meseci; (3) narednog dana od protoka šest meseci od kad je postao neraspoređen ako je neraspoređen, a ne bude premešten na drugo radno mesto i (4) iz drugih razloga predviđenih opštim

⁴¹⁰ Čl. 126 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

propisom o radu. O prestanku radnog odnosa po sili zakona donosi se rešenje na koje nije moguće uložiti žalbu ali je moguće pokrenuti tužbu u upravnom sporu.

Prestanak rada na položaju je propisan posebnim odredbama Zakona o državnim službenicima. Shodno Čl. 76 pomenutog zakona, radni odnos državnog službeniku na položaju prestaće pod sledećim okolnostima: (1) protokom vremena (mandata) na koje je postavljen; (2) podnošenjem pismene ostavke; (3) stupanjem na funkciju u državnom organu, organu autonomne pokrajine ili lokalne samouprave; (4) ukoliko bude ukinut položaj; (5) ako mu radni odnos prestane navršanjem radnog veka (5) pismenim otkazom i (6) razrešenjem.

Kod ove kategorije službenika valja zapaziti, da postoji situacija kada prestaje rad na položaju ali ne i radni odnos odnosno status državnog službenika. Tako, „državni službenik kome je rad na položaju prestao ostavkom, protekom vremena na koje je postavljen ili ukidanjem položaja usled donošenja novog ili izmene postojećeg pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu ima pravo da bude premešten na drugo radno mesto u istom državnom organu za koje ispunjava uslove ako ono postoji, a ako ne postoji, postaje neraspoređen, s jednakim pravima i dužnostima kao ostali neraspoređeni državni službenici. U tom slučaju prestanak rada na položaju ne povlači i prestanak radnog odnosa“.⁴¹¹

4.9. Visoki službenički savet

Visoki službenički savet (u daljem tekstu Savet) osnovan je Zakonom o državnim službenicima 2005. godine. Uspostavljen je s ciljem jačanja profesionalizacije i depolitizacije državne uprave. Savet je uređen kao samostalno telo koje funkcioniše na osnovu zakona i poslovnika o radu, a koje u skladu sa propisima koji važe za organe državne uprave i službe Vlade, određuje kakve se stručne osposobljenosti, znanja i veštine ocenjuju u izbornom postupku i način njihove provere, propisuje merila za izbor na radna mesta, donosi kodeks ponašanja državnih službenika i vrši druge poslove određene Zakonom o državnim službenicima. Akti Saveta podležu obavezi objavljivanja u Službenom glasniku Republike Srbije. Savet čini devet članova koje imenuje Vlada na period od šest godina sa mogućnošću jednog reizbora, od čega se četiri člana imenuju iz reda stručnjaka iz oblasti državne uprave, a na predlog predsednika Vlade, dok se pet članova imenuje iz reda državnih službenika koje na položaj postavlja Vlada, na osnovu predloga rukovodioca Službe za upravljanje kadrovima.

⁴¹¹ Damjanović, J., Miletić, E., Achim Roll, H., Purg Korade, Š.: *Op. cit.*, str. 24.

Nakon imenovanja, članovi Saveta između sebe biraju predsednika tajnim glasanjem. Savet odluke donosi većinom glasova svih članova.⁴¹²

Treba istaći ulogu Saveta u činjenici da on određuje članove konkursnih komisija koje sprovode konkurs i sastavljaju listu kandidata za položajna radna mesta koja popunjava Vlada.

4.10. Služba za upravljanje kadrovima

Zakon o državnim službenicima je članovima 158 i 177 propisao formiranje Službe za upravljanje kadrovima. Služba za upravljanje kadrovima (u daljnjem tekstu: Služba), je vladinina služba koja kao centralni upravni organ treba da implementira uspostavljene standarde i kriterije kod selekcije i prijema u radni odnos, postavljenja, ocenjivanja i vrednovanja rada te napredovanja i usavršavanja državnih službenika. Jednom rečju, Služba treba da uz Visoki službenički savet težišno i uz saradnju sa drugim relevantnim institucijama, organima i organizacijama omogući uspostavljanje i funkcionisanje efikasne, ekonomične i profesionalne državne uprave. Kao centralno vladino telo, Služba je zamišljena da bude nosioc najvažnijih aktivnosti iz domena upravljanja službenicima, razvoja službeničkog sistema kao najvažnijeg subjekta upravne delatnosti. Princip njenog rada je zamišljen po sistemu dvostranog koloseka, što znači da pored njenog centralističkog pristupa koji se temelji na delovanju iz centra ka organima državne uprave, Služba mora da prikupi povratne informacije i mišljenja iz svih organa državne uprave u pogledu službenika i službeničkog sistema.

Služba ima sledeće nadležnosti:(1) oglašava slobodna radna mesta u organima državne uprave i službama Vlade; (2) vodi Centralnu kadrovsku evidenciju; (3) vodi evidenciju internog tržišta rada u organima državne uprave i službama Vlade; (4) priprema predlog jedinstvenog kadrovskog plana za sve organe državne uprave i službe Vlade; (5) organizuje stručno usavršavanje državnih službenika; (6) pruža stručno-tehničku pomoć Žalbenoj komisiji Vlade i Visokom službeničkom savetu; (7) savetuje organe državne uprave i službe Vlade kako da upravljaju kadrovima; (8) brine za usklađeno preuređenje državne uprave i vrši druge poslove određene zakonom i propisom Vlade.⁴¹³

⁴¹² Šire videti: Čl. 164-169 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

⁴¹³ Videti: Čl. 158, stav 2 u vezi sa Čl. 153, stav 1, Čl. 155, stav 2, Čl. 159, stav 2 i Čl. 163, stav 1 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

5. POLOŽAJ SLUŽBENIČKOG SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Službenički sistem u Bosni i Hercegovini nameravamo posmatrati u oragnizacionom obliku s tri aspekta: državni novo vlasti (institucije odnosno zajednički organi Bosne i Hercegovine) i entitetski nivo vlasti (Republika Srpska i Federacija Bone i Hercegovine). Suštinski, jedinstven službenički sistem Bosne i Hercegovine ne postoji. Uz veće i manje različitosti postoje tri pomenuta sistema, s tim što moramo naglasiti složeno uređenje Federacije Bosne i Hercegovine sa deset kantona koji organizuju lokalnu samoupravu samostalno (svaki kanton različitim zakonskim rešenjima). Drugačije rečeno, službenički sistem u Bosni i Hercegovini prati njeno ustavno i institucionalno uređenje što ga *ipso facto*, čini složenim baš kao što je i Bosna i Hercegovina država složenog državnog uređenja, *sui generis* karaktera, u ustavnopravnim sistemima potpuno atipična i neponovljiva.⁴¹⁴

5.1. Položaj državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine

Positivnopravni položaj državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine regulisan je Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2002. godine. Pomenuti zakon je, kao što sam naziv kaže, regulisao državnu službu ali i ukupan položaj državnih službenika.

Državna služba u institucijama Bosne i Hercegovine se zasniva na sledećim principima: princip zakonitosti; princip transparentnosti i javnosti; princip odgovornosti; princip efikasnosti i ekonomičnosti i princip profesionalnosti i transparentnosti.

Prema pomenutom zakonu, državni službenik je lice postavljeno upravnim aktom na radno mesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom.⁴¹⁵

Takođe, Zakon je daljnjim članovima uredio koja sve mesta podležu „državnoj službi“, na način da je propisao koje institucije predstavljaju izuzeće, odnosno čiji zaposleni nemaju staus državnog službenika (negativna enumeracija).⁴¹⁶ U smislu pomenutih odredaba, članovi Parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsedništva BiH, Ministri u Savetu ministara BiH i njihovi zamenici, sudije i tužioci Suda odnosno Tužilaštva BiH, Javni pravobranioac BiH

⁴¹⁴ Šire videti: Kuzmanović, R.: *Ustavno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2002, str. 298-310; Nešković, R.: *Nedovršena država, Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013, str. 292-301.

⁴¹⁵ Čl. 1, st. 2 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

⁴¹⁶ Videti: Čl. 4-6 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

i njegovi zamjenici, pripadnici Oružanih snaga BiH, guverner i viceguverner Centralne banke BiH, generalni revizor BiH i njegovi zamjenici, Ombudsman BiH i njegovi zamjenici, sekretari domova Parlamentarne skupštine BiH, sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH te lica zaposlena kao savetnici članova Parlamentarne skupštine BiH, članova Predsedništva BiH, predsedavajućeg Saveta ministara BiH, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke BiH nisu državni službenici.

Državni službenici u institucijama BiH, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, klasifikuju se na rukovodeće i ostale državne službenike. Rukovodeći državni službenici su: (1) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom i (2) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. U ostale državne službenike klasifikuju se: (1) šef unutrašnje organizacione jedinice; (2) stručni savetnik; (3) viši stručni saradnik i (4) stručni saradnik.⁴¹⁷

Za razliku od zakonskih rešenja u Republici Srpskoj, u državnu službu u institucijama Bosne i Hercegovine, postavljenje državnog službenika vrši se upravnim aktom objavljenim u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine". Ovakvo zakonsko određenje je očigledno pravno vezano, izričito, budući da je određena vrsta postupka, vrsta i pravna narav akta, iz čega nedvosmisleno proističe da je postupak izbora (prijema) kandidata u državnu službu u institucije Bosne i Hercegovine upravni postupak, a akt o prijemu je akt kojim je završen takav upravni postupak, odnosno pojedinačni pravni akt (upravni akt) – rešenje. Pre preuzimanja dužnosti, državni službenik koji je postavljen na dužnost prima pismeni opis poslova radnog mesta i opis uslova službe. Dakle, zakonska rešenja na nivou BiH eksplicitno predviđaju da je reč o rešenju kao upravnom aktu. Postavljenje državnog službenika vrši Agencija za državnu službu BiH u skladu sa postignutim rezultatima kandidata u izbornom postupku. Postoje i posebne situacije u vezi sa pojedinim kategorijama zaposlenih u državnim organima, u kojima je zakonodavac takođe samim (posebnim) zakonom odredio karakter akata. Tako, akti kojima se reguliše status profesionalnih vojnih lica, lica u rezervnom sastavu i civilnih lica u Oružanim snagama BiH su upravni akti.⁴¹⁸

Rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije za državnu službu BiH, sa liste uspešnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Ukoliko se imenovanje ne izvrši u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije i liste uspešnih kandidata, ako posebnim propisom nije određen kraći rok, Agencija će po službenoj dužnosti imenovati najuspešnijeg kandidata. Tragom navedenog,

⁴¹⁷ *Ibid.*, Čl. 7.

⁴¹⁸ Čl. 7 Zakona o službi u Oružanim snagama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 88/05, 53/07, 59/09, 74/10 i 42/12.

konstatujemo da se celokupna procedura imenovanja završava izvan Saveta ministara BiH pa čak kada su u pitanju i rukovodeći državni službenici, što odaje utisak dosledno primenjenog načela depolitizacije. Ono što predstavlja specifičnost, za razliku od entitetskih rešenja, jeste, da rukovodeći državni službenici u institucijama BiH ne podležu reizboru.

Sudska praksa na nivou BiH, iako je zakonom izričito propisano da se postavljenje državnog službenika vrši upravnim aktom, stoji međutim na drugačijem stanovištu. Sud BiH naime smatra da „učesnik konkursa za radno mesto državnog službenika, koji to izborom nije postao, nema pravo tražiti sudsku zaštitu zbog povrede prava iz radnog odnosa kao državni službenik (prema odredbi člana 2. stav 3. Zakona o upravnim sporovima), ali ni po odredbi člana 2. stav 1. tačka 1. istog Zakona kao građanin ili pravna osoba kojoj je konačnim upravnim aktom povređeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu.“ Sud takav stav obrazlaže mišljenjem prema kome: „... konačni upravni akt protiv koga se može voditi upravni spor u smislu stava 2. člana 8. ZUS-a Bosne i Hercegovine, jeste akt kojim merodavna institucija iz člana 4. ovog zakona rešava o izvesnom pravu ili obavezi građanina ili pravne osobe u nekoj upravnoj stvari (podvukao Sud). U konkretnom slučaju ne radi se o upravnoj stvari, nego o radnom sporu, za čije je rešenje nadležan redovni sud, kako to pravilno smatra i veće za upravne sporove ovog suda (...)“.⁴¹⁹

Prilikom selekcije kandidata u državnu službu u institucije Bosne i Hercegovine uočili smo do sada najobjektivniji koncept formiranja konkursne komisije u odnosu na sve posmatrane sisteme. Naime, komisija za izbor broji pet članova od kojih su tri nezavisni eksperti sa liste koju sačinjava Agencija za državnu službu, a dva člana su iz reda državnih službenika. Time je ovaj nivo vlasti, sudeći prema personalnom sastavu komisije postigao visok stepen profesionalizacije budući da se može smatrati da većinski broj članova komisije nije pod uticajem rukovodioca organa uprave koji popunjava mesto državnog službenika.

U pogledu prava i dužnosti državnih službenika u institucijama BiH, ocenjivanja, napredovanja, stručnog usavršavanja i dr., ona se znatno ne razlikuju u odnosu državne službenike u službeničkim sistemima drugih zemalja, s tim da je posebno i detaljno propisan postupak državnog službenika u slučaju prijema naredbe za koju se pretpostavlja da je nezakonita. U tom slučaju on najpre skreće pažnju izdavaocu naredbe na njenu nezakonitost. Ukoliko lice koje je izdalo naredbu istu ponovi, državni službenik će zatražiti da se naredba dostavi u pismenom obliku sa sadržajem naredbe i poptisom naredbodavca. Ukoliko je naredba potvrđena, državni službenik će o svemu izvestiti lice koje je neposredno nadređeno

⁴¹⁹ Presuda veća za upravne sporove Suda BiH, br.U-22/03 od 31.03.2004. godine.

izdavaocu naredbe i istu će izvršiti ukoliko njeno izvršenje ne predstavlja krivično delo. U slučaju da izvršenje naredbe predstavlja krivično delo, državni službenik će odbiti takvu naredbu i o svemu obavestiti nadležni organ.⁴²⁰

5.2. Službenički sistem u Republici Srpskoj

Službenički sistem u Republici Srpskoj čine sistem državnih službenika i sistem službenika jedinica lokalne samouprave. Ove dve kategorije službenika potpadaju pod poseban zakonski režim, istina državni službenici nešto egzaktnije budući da su regulisani posebnim zakonom – Zakonom o državnim službenicima, dok su službenici jedinica lokalne samouprave pravno uređeni Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ove dve kategorije službenika, iako zakonima odvojene imaju veoma sličan status sa neznatnim razlikama u pogledu selekcije, prijema u službu, prava, obaveza, napredovanja, odgovornosti i dr.

Pozitivnopravni okvir službeničkog sistema u Republici Srpskoj, pored Ustava, u širem smislu čine sledeći opšti pravni akti: Zakon o Vladi Republike Srpske, Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Republike Srpske, Zakon o republičkoj upravi, Zakon o državnim službenicima, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave, Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske, Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u organima uprave Republike Srpske, Posebni kolektivni ugovor za zaposlene u oblasti lokalne samouprave Republike Srpske i mnogobrojni drugi zakonski i podzakonski opšti pravni akti.

S aspekta izučavanja službeničkog sistema Republike Srpske, poseban značaj imaju Zakon o državnim službenicima i Zakon o lokalnoj samoupravi.

5.2.1. Pojam i klasifikacija državnih službenika u Republici Srpskoj

Prema zakonodavstvu Republike Srpske, državni službenik je lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu republičke uprave i obavlja poslove osnovne

⁴²⁰ Čl. 14, st. 2 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12. Ovde primećujemo tzv. opšti režim subordinacije gde službenik ima pravo da upozori nadređenog o nezakonitosti i zatraži pismenu naredbu. Kod posebnog režima subordinacije (svojstven oružanim organima uprave: vojska i policija) pismena naredba ili nalog je uglavnom preteča svakoj aktivnosti i lice je dužno da je bespogovorno izvršava osim u slučajevima kada ona predstavlja krivično delo. Nadalje, citirani član ne upućuje koji konkretno organ će državni službenik obavestiti u slučaju da realizacija naredbe predstavlja krivično delo.

delatnosti organa republičke uprave. Izuzetno, državni službenik je i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom u skladu sa uredbom Vlade.⁴²¹

Tragom navedene odrednice, konstatujemo da se zakonodavac odlučio na određenu kombinaciju organizacione i funkcionalne komponente koje čine strukturu službeničke pozicije, istina više naglašavajući organizacioni aspekt, navodeći da su državni službenici lica zaposlena u republičkoj upravi te da oni službeničku delatnost obavljaju kroz vršenje poslova osnovne delatnosti organa republičke uprave.

U pogledu klasifikacije državnih službenika, zakonsko rešenje, uobičajeno ističe dve kategorije: rukovodeće i ostale državne službenika. Tako, prema Zakonu o državnim službenicima Republike Srpske, državni službenici u republičkim organima uprave Republike Srpske razvrstani su u sledeće kategorije: (1) pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave i republičke upravne organizacije; (2) zamenik i pomoćnik rukovodioca republičke uprave, republičke upravne organizacije, glavni republički inspektor i sekretar u Agenciji; (3) inspektor; (4) interni revizor; (5) stručni savetnik; (6) rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice; (7) viši stručni saradnik i (8) stručni saradnik.⁴²² Službenici razvrstani u kategorije (1) i (2) su rukovodeći državni službenici i njih na predlog Agencije za državnu upravu postavlja i razrešava Vlada, dok svi ostali spadaju u kategoriju državnih službenika i njih na predlog Agencije za državnu upravu postavlja i razrešava rukovodilac organa.⁴²³

5.2.2. *Selekcija državnih službenika u Republici Srpskoj*

Selekcija državnih službenika u Republici Srpskoj je postupak koji započinje prijavom kandidata na javni oglas i završava se donošenjem odgovarajućeg akta u formi rešenja.⁴²⁴ Zakon o državnim službenicima Republike Srpske, za razliku od normativnih rešenja na državnom nivou, ne opredeljuje pravnu prirodu takvog akta. Zakon predviđa da se o konačnom postavljenju državnog službenika, a na predlog Agencije za državnu upravu utemeljenom na konačnoj listi uspešnih kandidata, donosi rešenje. Ukoliko se radi o

⁴²¹ Čl. 2 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

⁴²² Čl. 26-27 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

⁴²³ Šire videti: Uredba o kategorijama i zvanjima državnih službenika, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 4/18 i 131/10; Pravilnik o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 68/09, 31/12 i 24/15.

⁴²⁴ Bliže uređeno: Čl. 29-45 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.;

rukovodećem državnom službeniku rešenje⁴²⁵ donosi Vlada na period od pet godina, sa mogućnošću obnove mandata. Takvo rešenje se objavljuje u Službenom glasniku Republike Srpske. Ukoliko se radi o državnom službeniku, rešenje donosi rukovodilac republičkog organa uprave, takođe na prijedlog Agencije. Situacija je nešto drugačija ukoliko se radi o postupku izbora internim oglašavanjem. Tako, ukoliko je kandidat koji je izabran na osnovu internog oglasa iz istog republičkog organa uprave, rukovodilac organa donosi rešenje o njegovom premeštaju sa jednog na drugo radno mesto, a ako je izabrani kandidat iz drugog republičkog organa uprave, rešenje o njegovom premeštaju donosi rukovodilac organa u koji je izabrani kandidat premešten.

Sama činjenica da se postupak selekcije državnih službenika okončava donošenjem odgovarajućeg rešenja može upućivati na zaključak da je reč o upravnom postupku koji se završava donošenjem pojedinačnog pravnog akta (rešenja) koje ima prirodu upravnog akta. Takav zaključak bi dodatno moglo da potkrepi zakonsko rešenje prema kome je dopuštena i odgovarajuća pravna zaštita u postupku po žalbi čime akt o prijemu, odnosno postavljenju, po izričitoj zakonskoj odredbi, stiče svojstvo konačnosti. Naime, Zakon predviđa da je izabrani kandidat dužan da stupi na rad najkasnije 15 dana od dana *konačnosti* rešenja o postavljenju, odnosno zapošljavanju. Ukoliko kandidat u propisanom roku ne stupi na rad, smatra se da je odustao, a rukovodilac organa može da izabere drugog kandidata po broju osvojenih bodova sa liste uspešnih kandidata.

Nakon donošenja akta o postavljenju, odnosno rešenja o zasnivanju radnog odnosa, Agencija za državnu upravu obaveštava sve učesnike javne konkurencije o izvršenom izboru kandidata. Sledi žalbeni postupak, predviđen zakonom, a on omogućava da svaki učesnik javne konkurencije ima pravo da u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja izjavi žalbu, ukoliko smatra da ispunjava uslove radnog mesta ili da su se tokom postupka selekcije desile takve nepravilnosti koje bi mogle uticati na objektivnost ishoda postupka. Žalba se podnosi Odboru državne uprave za žalbe, putem Agencije za državnu upravu, izuzev ako je reč o državnim službenicima koje postavlja Vlada. Za ovu kategoriju državnih službenika ostaje jedino mogućnost pokretanja upravnog spora pred nadležnim sudom, budući da je pravna priroda akta o postavljenju, odnosno zasnivanju radnog odnosa službenika takva da taj akt svrstava u upravne akte.

⁴²⁵ Član 43. Zakona o Vladi, (Rešenjem se odlučuje o imenovanjima, postavljenjima i razrješenjima....), Službeni Glasnik Republike Srpske, broj 118/08.

Javni konkurs nije uspio ako Komisija utvrdi da ni jedan kandidat ne ispunjava uslove propisane za izbor kandidata ili ako Vlada ne donese rešenje o postavljenju u roku od 30 dana od dana prijema prijedloga Agencije za državnu upravu, odnosno rukovodilac organa ako ne donese rešenje o zasnivanju radnog odnosa u roku od 15 dana od dana prijema predloga Agencije za državnu upravu. O razlozima neuspelog javnog konkursa, komisija, Vlada ili rukovodilac republičkog organa uprave donose zaključak i dostavljaju Agenciji za državnu upravu radi obaveštavanja učesnika javnog konkursa.

Dakle, akt kojim se državni službenik postavlja u državnu službu u republičke organe uprave Republike Srpske je rešenje. Nesumnjivo je reč o pojedinačnom autoritativnom na zakonu zasnovanom pravnom aktu kojim se rešava o pravima i pravnim interesima kandidata za državnu službu, što ga u velikoj meri približava kategoriji upravnih akata. Volja adresata akta, odnosno izabranog ili postavljenog lica koje je po zakonu dužno da stupi na rad u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja, nije uslov pravnog postojanja akta, već samo njegove pravne valjanosti.⁴²⁶ Da bi se akt o prijemu, odnosno postavljenju u državnu službu mogao smatrati upravnim aktom, a postupak prijema odredio kao (posebni) upravni postupak, od ključne važnosti je razmotriti da li se takvim aktom rešava upravna stvar.

Upravna stvar se u domaćoj pravnoj nauci određuje kao pojedinačna životna situacija vanspornog karaktera sa neposredno angažovanim javnim interesom, koju je na osnovu zakona neophodno autoritativno i konkretno pravno urediti,⁴²⁷ odnosno kao pojedina nesporna pravna situacija u kojoj nadležni organ na osnovu pravnih propisa neposredno na autoritativan i konkretan način uređuje primarnu dispoziciju.⁴²⁸ Popunjavanje radnog mesta državnog službenika očigledno, prema Zakonu o državnim službenicima Republike Srpske, nosi u sebi veoma izraženu dozu javnog interesa i nesumnjivo je da je reč o autoritativnom rešavanju o pravima fizičkih lica u pojedinačnoj životnoj situaciji vanspornog karaktera. To što se takvo rešavanje odnosi na njihov radnopravni status, ne negira činjenicu da je takav odnos javnopravnog karaktera, odnosno da se autoritativno uređuje.

Međutim, kada je u pitanju dilema da li se u postupku prijema državnog službenika uređuje upravna stvar, odnosno da li je takav postupak po svom karakteru upravni postupak, oprečna mišljenja nalazimo u sudskoj praksi: „*Ne radi se o upravnoj stvari i upravnim aktima, već o pojedinačnim pravnim aktima iz radno-pravne oblasti, u slučaju rešenja Odbora državne uprave za žalbe kojima je taj organ odlučio da poništi postupak izbora za popunu*

⁴²⁶ U istom smislu: Tomić, Z.: *Upravno pravo, sistem*, Službeni list SRJ, Beograd 2002. str. 280.

⁴²⁷ *Ibid.*, str.274.

⁴²⁸ Kunić, P.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Banja Luka, 2001, str. 359.

*upražnjenog radnog mesta u Poreskoj upravi Republike Srpske te da poništi i rešenje Poreske uprave Republike Srpske kojim je tužiteljka nakon navedenog postupka izbora za popunu upražnjenog radnog mesta primljena u radni odnos na neodređeno vrijeme, zbog čega se u ovakvom slučaju radi o građanskom (radnom) sporu i građanskom predmetu.*⁴²⁹ Ostaje nejasno, a ne vidi se ni iz obrazloženja, šta znači termin „pojedinačni pravni akt iz radno-pravne oblasti“.⁴³⁰

Na osnovu delimičnog uvida u sudsku praksu Vrhovnog suda Republike Srpske, može se međutim zaključiti da taj Sud, kao i većina sudova u regionu, godinama stoji na stanovištu da akti o prijemu državnih službenika imaju karakter upravnih akata, budući da su njima rešavane upravne stvari, tj. situacije koje sadrže javni interes.⁴³¹

S druge strane, važno je napomenuti da u slučaju izostanka donošenja rešenja o postavljenju bilo od strane rukovodioca ili od strane Vlade konkurs nije uspeo. Iz toga sledi da predlog Agencije nije obavezujući ni za Vladu, ni za rukovodioca i da oni mogu u konačnici obustaviti svaki prijem pa i u slučaju postojanja adekvatne liste uspešnih kandidata. U tom slučaju dalji pokušaji pravne zaštite nisu mogući. Sudska praksa stoji na istom stanovištu sa veoma jakim argumentima zasnovanim na načelu podele vlasti: „*Ustavno uređenje Republike Srpske temelji se na podeli vlasti, usled čega nije nadležnost sudova, pa ni u upravnim sporovima, da vrše postavljenja državnih službenika ili da nalažu njihova postavljenja u bilo kojem organu uprave, jer je to domen izvršne vlasti.*“ (Rešenje Okružnog suda u Banjaluci, broj: 11 0 U 009930 12 U od 06.09.2012. godine).⁴³² Dakle, u opisanom slučaju, izostanak donošenja rešenja ne može se smatrati ćutanjem uprave, što, na svojevrsan

⁴²⁹ Presuda Okružnog suda u Banjaluci, broj 11 0 U 009658 12 U od 06.12.2013. godine.

⁴³⁰ Blagojević, M.: *Praktikum za upravni spor (sa upravnosudskom praksom)*, Službeni glasnik Republike Srpske i Univerzitet PIM, Banja Luka, 2014, str. 569. Sličnu sudsku praksu nalazimo, u Federaciji BiH: „*Odluka Odbora državne službe za žalbe, kojom je odlučeno o žalbi državnog službenika izjavljenoj protiv rešenja rukovodioca organa državne službe o prestanku radnog odnosa, ne može se preispitivati tužbom u upravnom sporu jer ne predstavlja upravni akt, već se njeno preispitivanje može vršiti samo pred nadležnim sudom po pravilima parničnog postupka.*“ U obrazloženju citirane odluke, između ostalog, navodi se: (...) *Rješenjem Odbora državne službe za žalbe od 29.5.2006. godine nije rješavano u nekoj upravnoj stvari, po pravilima upravnog postupka, nego se rješavalo o radno-pravnom statusu tužiteljice (kojoj je prestao radni odnos kod prvotuzženog) u postupku propisanom po navedenim odredbama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, pa kako to rješenje nije upravni akt u smislu člana 8. Zakona o upravnim sporovima, to se može preispitivati (kako je propisao član 65. stav 9. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine) samo u parničnom postupku pred nadležnim redovnim sudom (...).*

⁴³¹ Suprotnu praksu međutim ima Vrhovni sud Federacije BiH: „*O pravima, dužnostima i odgovornosti namještenika iz radnog odnosa odlučuje rješenjem rukovodilac organa državne službe primjenjujući odgovarajuće odredbe Zakona o upravnom postupku, ali to rješenje nema karakter upravnog akta i kada postane konačno protiv njega se ne može tužbom pokrenuti i voditi upravni spor nego radni spor kod nadležnog redovnog suda*“ - Vrhovni Sud Federacije BiH, Uvp-270/06 od 13. 12. 2006. godine i Uvp-74/06 od 6. 12. 2006. godine.

⁴³² Blagojević, M.: *Op. cit.*, str. 329.

način, postupku selekcije kandidata odriče karakter upravnog postupka, a implicitnom negativnom aktu (nedonesenom rešenju o prijemu ili postavljenju) karakter upravnog akta.

U postojećim rešenjima službeničkog zakonodavstva koje se odnosi na državne službenike u organima republičke uprave Republike Srpske nalazimo formalne, a i materijalne elemente politizacije državne službe. Ti elementi politizacije se kod prijema državnih službenika ogledaju u institutu angažovanja službenika kroz rad na određeno vreme, kroz izgovor povećanog obima poslova, koji u gotovo svim slučajevima zasnivaju status na neodređeno. Nadalje, element politizacije predstavlja imenovanje konkursnih komisija od strane rukovodioca organa koji je izrazio potrebu prijema državnih službenika koje većinski odlučuju u procesu selekcije, pri čemu Agencija za državnu upravu Republike Srpske ostaje samo servis tim većinski od strane organa imenovanim komisijama. Navedeno daje povoda na sumnju, da članovi komisije koje imenuje rukovodioc organa bivaju u zoni njegovog uticaja u pogledu izbora kandidata za službenika. Takođe, sagledavanje stručnosti i sposobnosti kandidata koji se prijavljuju na konkurs, prema postojećim pravnim rešenjima vrši se kroz jedan jedini postojeći instrument, intervju-razgovor koji praktično ne traje duže od deset minuta.⁴³³ Najzad, elemente politizacije nalazimo i kod postavljenja rukovodećih državnih službenika, pri čemu Vlada postavlja vršioce dužnosti koji gotovo uvijek postaju i dužnosnici.⁴³⁴

5.2.3. *Prava i dužnosti državnih službenika u Republici Srpskoj*

Prema Zakonu o državnim službenicima, državni službenik zaposlen u republičkim organima uprave ima pravo na: (1) platu i naknadu u skladu sa važećim propisima; (2) odmore i odsustvo; (3) stručno obrazovanje i profesionalno usavršavanje; (4) osnivanje ili učlanjenje u sindikat ili profesionalno udruženje, u skladu sa zakonima; (5) štrajk u skladu sa zakonom; (6) korektan odnos od strane pretpostavljenih; (7) zaštitu moralnog i fizičkog integriteta; (8) pravičan tretman u kadrovskoj politici bez obzira na godine starosti, pol, nacionalnost i dr.; (9) na bezbedne uslove rada; (10) žalbe na rešenje kojim je rešeno o njegovom statusu izuzev ako žalba nije izričito zakonom isključena; (11) uvid u ocenu svog

⁴³³ O potrebi uvođenja pismenih testova u postupku selekcije kandidata videti preporuke sadržane u: Mayer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., Ahmetovic, D. and the others: *Improving the implementation of merit recruitment procedures in the Western Balkans: Analysis and recommendations, Working Paper*, ReSPA, Danilovgrad, November 2015, p. 63.

⁴³⁴ Podaci dobijeni praćenjem web stranice Agencije za državnu upravu i njihovim poređenjem sa objavljenim rešenjima u Službenom glasniku Republike Srpske. Uporediti: Mayer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., Ahmetovic, D. and the others: *Op. cit.*, p. 61-64.

rada i davanja primedbi rukovodiocu na istu; (12) platu koju je ostvario prema zadnjem rešenju ukoliko je postao nersaporođen do konačnog rešenja njegovog statusa; (13) otpremninu u slučaju da je proglašen viškom; (14) na godišnji odmor, ako ga nije iskoristio pre proglašenja viškom; (15) otkazni rok u trajanju koje je predviđeno kolektivnim ugovorom; (15) da podnese prigovor protiv akta kojim je odlučeno o njegovim pravima ili obavezama, izuzev akata kojim su rešena njegova statusna pitanja; (16) da podnese prigovor u slučaju kada rukovodilac organa kojem se obratio zahtevom ne odluči po zahtevu u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva; (17) uvid na podatke iz centralne kadrovske evidencije koji se na njega odnose i (18) pravo na podatke iz evidencije o kadrovskim potrebama tržišta rada.⁴³⁵

U pogledu dužnosti, državni službenik je dužan: (1) da izvršava zadatke i poslove iz delokruga poslova radnog mesta te naloge nadležnog pretpostavljenog rukovodioca; (2) da izvrši usmeni nalog nadležog rukovodioca osim kada opravdano smatra da je nalog nezakonit odnosno da njegovo izvršenje može prouzrokovati štetu, što saopštava nadležnom rukovodiocu; (3) da izvrši takav nalog ukoliko ga nadležni rukovodilac ponovi u pisanom obliku i o tome pisano obavijesti rukovodioca organa; (4) da odbije izvršenje svakog usmenog ili pisanog naloga čije bi izvršenje predstavljalo krivično delo i da o tome pisano obavesti rukovodioca organa, odnosno organ nadležan za nadzor republičkog organa uprave ukoliko je nalog izdao rukovodilac organa; (5) da kao tajnu čuva sve podatke koje je doznao u toku obavljanja državne službe i po prestanku službe, a najduže tri godine od prestanka radnog odnosa, izuzev ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno; (6) da se sa punom pažnjom postupa sa poverenom imovinom te da je ne koristi u lične svrhe; (7) da u radu i komunikaciji sa drugim organima i organizacijama izvan republičkih organa uprave pribavi stav rukovodioca organa i da po obavljenoj komunikaciji i saradnji dostavi pisani izvještaj neposrednom rukovodiocu.⁴³⁶

Takođe, zakon propisuje i nespojivost i sukob interesa, naglašavajući nespojivost obavljanja poslova državne službe i samostalne delatnosti. Državni službenik, takođe, ne može biti osnivač ili član organa političkih stranaka te biti član upravnog ili nadzornog odbora ili drugog organa pravnog lica izuzev ako ga na takve pozicije imenuje Vlada odnosno Narodna skupština Republike Srpske.

⁴³⁵ Čl. 19 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

⁴³⁶ Čl. 21 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

5.2.4. Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Srpskoj

Ocenjivanje i napredovanje državnih službenika u Republici Srpskoj propisano je Zakonom o državnim službenicima i Pravilnikom o ocenjivanju i napredovanju državnih službenika. Ovde uočavamo simbiozu pojmova ocenjivanje i napredovanje što bi *prima facie*, moglo značiti da ocenjivanje ima implikacije na napredovanje kako u pozitivnom tako i u negativnom smislu. Međutim, poslednjim zakonskim intervencijama u jednom drugom zakonu – Zakonu o platama u organima uprave Republike Srpske došlo je do praktičnog onemogućavanja provođenja instituta napredovanja državnih službenika kroz sistem ocenjivanja.

Ocenjivanje, pored zasnivanja radnog odnosa, raspoređivanja, napredovanja, disciplinske i materijalne odgovornosti i prestanka radnog odnosa predstavlja jedno od statusnih pitanja u karijeri državnog službenika.

Ocena rada državnog službenika predstavlja izraz rezultata njegovog angažovanja na konkretnom radnom mestu, a sagledava se kroz sledeće parametre: (1) stepen postignutih rezultata pri izvršavanju poslova radnog mesta i ostvareni postavljeni radni ciljevi; (2) kvalitet rada; (3) efikasnost u radu; (4) samostalnost u radu; (5) stvaralačku sposobnost i inicijative; (6) veština komunikacije; (7) spremnost prilagođavanja promenama i (8) ostale sposobnosti koje karakterišu zahtevano radno mesto.⁴³⁷

Postupku ocenjivanja prethodi upoznavanje službenika s ciljevima, očekivanim rezultatima, rokovima i pregledom učinka u periodu ocenjivanja, putem obavljanja razgovora sa licem koje vrši ocenjivanje ili na neki drugi primeran način. Ocenjivanje vrši neposredno pretpostavljeni rukovodioc na polugodišnjem nivou. Ukoliko se radi o državnom službeniku kojeg postavlja Vlada, ocenjivanje vrši Komisija za ocenjivanje imenovana od strane Vlade. Kao instrument ocenjivanja primenjuje se Pravilnikom propisan obrazac. Ocene su klasifikovane u četiri stepena: „ne zadovoljava“, „zadovoljava“, „ističe se“ i „naročito se ističe“. O izvršenom ocenjivanju pretpostavljeni rukovodioc donosi rešenje, na koje službenik ima mogućnost ulaganja žalbe Odboru državne uprave za žalbe u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja.

U slučaju da je periodična ocena rada državnog službenika negativna, neposredni rukovodilac izdaje pisane smernice za otklanjanje nedostataka koji su doveli do negativne ocene.

⁴³⁷ Čl. 6 Pravilnika o postupku ocenjivanja i napredovanja državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 43/09 i 87/11.

U slučaju kada su uzastopno dve ocene o radu državnog službenika negativne, rukovodilac organa donosi rešenje o prestanku radnog odnosa državnog službenika. Identično postupanje će preduzeti Vlada kada se radi o rukovodećem državnom službeniku.

Pozitivne implikacije ocene ogledaju se u tome, da državni službenik koji je dva puta uzastopno ocenjen ocenom „naročito se ističe“ može biti unapređen postavljanjem na radno mesto nesposredno višeg hijerarhijskog zvanja ili u višu platnu grupu u okviru istog radnog mesta. Međutim, osnov za napredovanje državnog službenika je pored ocena rada, postojanje slobodnog radnog mesta i radno iskustvo potrebno za napredovanje. Kako su ovi uslovi kumulativni, a klasifikacija radnih mesta po zvanjima takva da ne daje dovoljno prostora onda je veoma mala mogućnost da državni službenik napreduje po ovom osnovu.

Sistem napredovanja prelaskom u viši platni razred propisan Zakonom o državnim službenicima je potpuno onemogućen zbog donošenja novg Zakona o platama zaposlenih u organima uprave iz 2014. godine.⁴³⁸ U navedenom zakonu propisane su platne grupe i podgrupe sa fiksnim koeficijentima za svako službeničko zvanje (bez bilo kakvih raspona) tako da službenik sa uspešnim službenim ocenama ne može biti unapređen u viši platni razred jer on zapravo ne postoji i okviru zvanja.

U pogledu napredovanja rukovodećih državnih službenika po osnovu ocene ono je nemoguće kako kroz napredovanje u zvanje tako i po osnovu prelaska u viši platni razred.

Sve navedeno čini postojeći sistem ocenjivanja i napredovanja nesvrshodnim i donekle prevaziđenim, a ako se tome dodaju u obzir i trenutni finansijski limiti onda se radi o sistemu koji je praktično nesprovodiv.

5.2.5. Odgovornost državnih službenika u Republici Srpskoj

U Republici Srpskoj državni službenik može odgovarati za povrede radnih dužnosti koje su klasifikovane u teže i lakše.

Kao teže povrede radnih dužnosti klasifikovane su: (1) neizvršavanje, nesavesno, odnosno neblagovremeno izvršavanje radnih dužnosti ili naloga neposrednog rukovodioca; (2) ponašanje koje šteti ugledu službe; (3) nedostojno, uvredljivo ili na drugi način neprimereno ponašanje prema pretpostavljenom, drugim zaposlenim, građanima, pravnim i fizičkim licima i drugim strankama u postupku pred organom uprave; (4) odbijanje davanja podataka ili davanje netačnih podataka republičkim organima uprave, pravnim i fizičkim

⁴³⁸ Videti: Čl. 8-12 Zakona o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 31/14.

licima, ako je davanje podataka propisano zakonom ili propisom donesenim na osnovu zakona; (5) zloupotreba službenog položaja ili prekoračenje ovlašćenja; (6) nezakonito raspolaganje materijalnim sredstvima; (7) radnje koje ometaju građane, pravna lica i druge stranke u ostvarivanju njihovih prava i interesa u postupku kod republičkih organa uprave; (8) odbijanje izvršavanja poslova radnog mesta na koje je zaposleni raspoređen ili odbijanje naloga rukovodioca; (9) neopravdano izostajanje sa posla pet radnih dana u toku šest meseci ili neopravdano izostajanje sa posla tri radna dana uzastopno; (10) dolazak na rad u pijanom stanju ili pod uticajem opojnih droga ili uživanje alkohola ili drugih opojnih sredstava koja smanjuju radnu sposobnost u toku radnog vremena; (11) nasilje po osnovu bilo kojeg vida diskriminacije (starosne dobi, pola, invalidnosti, nacionalnog i etničkog porekla, jezika, veroispovesti i sl.); (12) ako iz neopravdanih razloga ne pribavi stav rukovodioca organa za učešće u radu i komunikaciji sa organima i institucijama izvan republičkih organa uprave Republike Srpske ili o tome ne dostavi pisani izveštaj; (13) upotreba lažne isprave radi ostvarivanja prava u službi; (14) povreda kodeksa ponašanja državnih službenika i (15) neprijavlivanje razloga koji su doveli do sukoba interesa ili njihovo neotklanjanje u propisanom roku.⁴³⁹

Kao lakše povrede radnih dužnosti klasifikovane su: (1) učestalo kašnjenje, neopravdano odsustvovanje u toku radnog vremena ili raniji odlazak sa radnog mesta; (2) nesavesno čuvanje službenih spisa, stvari ili podataka i (3) neopravdan izostanak sa posla jedan dan.⁴⁴⁰

Zakon predviđa tri vrste disciplinskih mera koje se mogu izreći državnom službeniku za teže povrede radnih dužnosti: (1) novčana kazna od 20% do 30% plate za puno radno vreme, isplaćene za mesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest meseci; (2) raspored na radno mesto niže kategorije ili zvanja, u okviru iste stručne spreme, u trajanju do godinu dana ili (3) prestanak radnog odnosa.⁴⁴¹

Za lakše povrede dužnosti državnog službenika izriče se pismena opomena ili novčana kazna do 20% plate za puno radno vreme, isplaćene za mesec u kome je novčana kazna izrečena, a u trajanju do šest meseci.

Disciplinski postupak započinje inicijativom. Inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka može dati svako lice koje ima saznanje o učinjenoj povredi radne dužnosti, s tim što

⁴³⁹ Čl. 68 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, Čl. 69.

⁴⁴¹ Čl. 3 Uredbe o izmenama i dopunama uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 77/12.

inicijativa mora biti podneta u pisanoj formi i mora biti obrazložena. Postupak se završava donošenjem rešenja.

Propisane disciplinske mere izriče rukovodilac organa, odnosno Vlada za zaposlene koje postavlja Vlada na osnovu predloga komisije, uzimajući u obzir mesto, vreme, način i posledice koje proizlaze iz učinjene povrede.

Odluku o disciplinskoj odgovornosti zaposlenog, rukovodilac, odnosno Vlada, za zaposlene koje postavlja Vlada, dužni su doneti u roku od 15 dana od dana prijema predloga odluke od komisije. Odluka o disciplinskoj odgovornosti zaposlenog donosi se u obliku prvostepenog rešenja i obavezno se dostavlja zaposlenom i sindikatu.

Disciplinski postupak se obustavlja zaključkom.

Prvostepeno rešenje sadrži: uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom sredstvu.⁴⁴²

Protiv prvostepenog rešenja o disciplinskoj odgovornosti koje donosi rukovodilac organa zaposleni može izjaviti žalbu. Žalba se podnosi Odboru državne uprave za žalbe⁴⁴³ u roku od 15 dana od dana prijema rešenja. Protiv rešenja o disciplinskoj odgovornosti zaposlenog kojeg postavlja Vlada žalba nije dopuštena, ali se zaštita prava zatražiti pokretanjem spora pred nadležnim sudom u roku od 30 dana od dana dostavljanja rešenja službeniku. Žalba se podnosi putem prvostepenog organa, koji osim procesnog postupanja po istoj ima pbavezu da žalbu dostavi i nadležnoj sindikalnoj organizaciji te zatražiti njeno mišljenje. Traženo mišljenje sindikalna organizacija je dužna dostaviti mišljenje u roku od osam dana od dana prijema zahteva za mišljenje. Odbor državne uprave za žalbe odlučuje po žalbi u roku od 30 dana od dana prijema iste. Rešenje koje donese Odbor državne uprave za žalbe je konačno i protiv njega se ne može izjaviti žalba ali se može pokrenuti spor pred nadležnim sudom.

Zaposleni se obavezno udaljava iz republičkog organa uprave u sledećim slučajevima:

- a) ako je potvrđena optužnica za krivično delo učinjeno u vršenju njegovih poslova i zadataka
- b) ako se zaposleni nalazi u pritvoru ili
- c) ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu organa ili ometalo vođenje disciplinskog postupka.

S druge strane, zaposleni se može, ali i ne mora udaljiti iz republičkog organa uprave u sledećim slučajevima: a) ako je zaposlenom potvrđena optužnica za krivično delo za koje se

⁴⁴² Šire videti: Krijan, P.: *Elementi upravnog akta*, Informator, Zagreb, br. 5010/2002.

⁴⁴³ Šire videti: http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/centri/odbor_za_zalbe/Pages/O_nama.aspx, pristupljeno: 01.09. 2015. godine.

može izreći kazna zatvora u trajanju od najmanje tri godine ili b) ako je pokrenut disciplinski postupak zbog učinjene teže povrede radne dužnosti do završetka disciplinskog postupka.⁴⁴⁴

Udaljenje zaposlenog traje dok za to postoje razlozi, a najduže do: a) konačnosti odluke o disciplinskoj odgovornosti zbog povrede radne dužnosti, b) nastupanja zastarjelosti za pokretanje i vođenje disciplinskog postupka, c) okončanja krivičnog postupka, odnosno do nastupanja zastarelosti njegovog vođenja ako je osnov udaljenja izvršenje krivičnog dela na radu ili u vezi sa radom, d) ukidanja pritvora, osim u slučaju ako bi njegovo prisustvo na radu štetilo interesu organa ili e) ukidanja udaljenja na osnovu odluke nadležnog organa donete pre okončanja disciplinskog, odnosno krivičnog postupka.⁴⁴⁵

Rešenje o udaljenju zaposlenog iz republičkog organa uprave donosi rukovodilac organa uprave, odnosno Vlada za zaposlene koje postavlja Vlada. U slučaju izrečenog udaljenja sa posla, zaposleni ima pravo na naknadu u iznosu od 50% svoje plate dok udaljenje traje. Na rešenje o udaljenju koje donosi rukovodilac organa zaposleni može izjaviti žalbu. Žalba se izjavljuje Odboru državne uprave za žalbe u roku od 15 dana od dana prijema rešenja, s tim da ulaganje žalbe ne odlaže njegovo izvršenje. Odbor državne uprave za žalbe odlučuje po žalbi u roku od 30 dana od dana njenog prijema. Protiv rešenja o udaljenju koje donosi Vlada nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti spor pred nadležnim sudom.

Disciplinska mera izvršava se nakon što odluka o izricanju disciplinske mere postane konačna. Konačna odluka o izrešenoj disciplinskoj meri dostavlja se Agenciji za državnu upravu radi evidencije u Centralnom registru kadrova i svaka disciplinska mera izrečena konačnim rešenjem upisuje se u Centralni registar kadrova.⁴⁴⁶

Na osnovu navedenog, zaključujemo: disciplinski postupak za utvrđivanje odgovornosti državnih službenika predstavlja kompleksan i dugotrajan proces koji se sprovodi u okviru organa državne uprave. Sastoji se od nekoliko faza, pri čemu možemo izdvojiti aktivnosti: davanja inicijative, pokretanja postupka, utvrđivanja odgovornosti, izricanje sankcije, izvršenja sankcije i evidentiranje.

Disciplinska odgovornost državnih službenika u organima republičke uprave Republike Srpske, propisana je Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske kao i izmenama i dopunama navedene uredbe. Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih

⁴⁴⁴ Čl. 45 Uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 104/09.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, Čl. 45.

⁴⁴⁶ Šire videti: Uredba o sadržaju, korišćenju i održavanju centralnog registra kadrova, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 20/07.

službenika je stavljen van snage pomenutom uredbom te se u postupku sprovođenja disciplinske odgovornosti organi vode zakonom i uredbom pri čemu je osetan nedostatak propisa koji bi regulisao određena procesna pitanja sprovođenja disciplinskog postupka kao što su, primera radi dokazna sredstava, inicijativa za pokretanje postupka i dr.

Disciplinski postupak za državne službenike u Republici Srpskoj, kao i u većini drugih službeničkih sistema provodi se po načelima i pravilima opšteg upravnog postupka sa primesom procesnih pravila sadržanih u uredbama koje u ovom slučaju imaju karakter *lex specialis* akata.

Postojeća pozitivnopravna regulativa u ovoj oblasti ne reguliše u dovoljnoj meri određene faze disciplinskog postupka pogotovo dokazivanje krivnje državnog službenika.

Takođe, u pozitivnopravne propise koji regulišu disciplinsku odgovornost državnih službenika, neophodno je uneti institut pokretanja disciplinskog postupka po službenoj dužnosti, a na osnovu javnog pogovora ili drugih oblika saznanja o povredi radne discipline i javnog ponašanja.

5.2.6. *Prestanak radnog odnosa državnih službenika u Republici Srpskoj*

Zakon o državnim službenicima u Republici Srpskoj propisuje 13 slučajeva i okolnosti prestanka radnog odnosa državnim službenicima: (1) u slučaju smrti državnog službenika; (2) istekom vremena na koji je zasnovan (ukoliko je radni odnos zasnovan na određeno vreme); (3) voljom državnog službenika (otkazom od strane državnog službenika); (4) penzionisanjem tj. kada državni službenik navrši 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja ili 60 godina života i 40 godina staža osiguranja; (5) trajnim gubitkom radne sposobnosti konstatovane aktom nadležnog organa; (6) nezadovoljavajućim probnim radom odnosno negativnom ocenom probnog rada; (7) usled dve uzastopno negativne ocene o radu; (8) ukidanjem ili reorganizacijom republičkog organa uprave ili ukidanjem radnog mesta, ako ne bude raspoređen na drugo radno mesto u roku od tri meseca od kada je ostao neraspoređen; (9) izricanjem pravosnažne безусловne zatvorske kazne od najmanje šest meseci; (10) odbijanjem premeštaja odnosno raspoređivanja na drugo radno mesto kada za to nije potrebna njegova saglasnost; (11) ne stupanjem na rad u roku od pet radnih dana po prestanku razloga za mirovanje radnog odnosa ili posle isteka javne funkcije u roku od 30 dana; (12) ukoliko se utvrdi da je prilikom zasnivanja radnog odnosa prećutao ili dao netačne podatke, a da su pri tome ti podaci bili od značaja za zasnivanje radnog odnosa i (13) ukoliko državni službenik

koga postavlja Vlada, nakon razrešenja u roku od tri meseca odbije raspoređivanje u istom ili drugom organu na radno mesto koje odgovara njegovoj školskoj spremi.⁴⁴⁷

Ovim članom očigledno nije postignuta potpuna kodifikacija slučajeva prestanka radnog odnosa. Tako, radni odnos državnim službeniku može prestati i izricanjem disciplinske sankcije usled teže povrede dužnosti.

Prestanak radnog odnosa konstatuje se rešenjem nadležnog rukovodioca odnosno Vlade. Na rešenje koje donosi Vlada, državni službenik nema pravo žalbe, ali može pokrenuti spor pred nadležnim sudom. Na rešenje o prestanku radnog odnosa koje donosi rukovodilac organa, državni službenik može izjaviti žalbu Odboru za žalbe u roku od 15 dana od dana prijema. Rešenje Odbora je konačno i protiv njega se može pokrenuti spor pred nadležnim sudom.

5.2.7. Agencija za državnu upravu Republike Srpske

Agencija za državnu upravu Republike Srpske (u daljem tekstu Agencija)⁴⁴⁸ je samostalna upravna organizacija koja je za svoj rad odgovorna Vladi Republike Srpske. Ova agencija predstavlja ishod prvih reformskih procesa u oblasti državne uprave u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini. Kao takva spada u prvo stručno telo koje se bavi državnom službom i državnim službenicima na području šire regije. Agencija je odigrala suštinsku ulogu u implementaciji reformskog procesa koje je Vlada Republike Srpske u saradnji sa međunarodnim subjektima promovisala još 1998. godine.

Primarni zadatak Agencije je efikasno i kvalitetno provođenje reformskih ciljeva uz implementaciju međunarodne prakse i standarda sa posebnim težištem na praksu i kriterije Evropske unije.

Agencija obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na: (1) uspostavljanje i provođenje jedinstvenih pravila i procedura za zapošljavanje, imenovanje, postavljanje, ocenjivanje i napredovanje državnih službenika; (3) planiranje i realizacija kadrovskih potreba organa republičke uprave; (4) predlaganje strategije, donošenje programa obuka i stručnog usavršavanja državnih službenika za sve organe uprave; (5) predlaganje Vladi načina polaganja stručnog ispita i donošenje programa polaganja; (6) utvrđivanje pravila, procedura i standarda rukovođenja u organima republičke uprave; (7) priprema i vođenja Centralnog registra državnih službenika; (8) pružanje stručne pomoći organima republičke

⁴⁴⁷ Čl. 86 Zakona o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.

⁴⁴⁸ <http://adu.vladars.net>, pristupljeno: 02.09. 2015. godine.

uprave u procesu upravljanja kadrovima; (9) podnošenje izveštaja i informacija iz delokruga rada na zahtev organa republičke izvršne i zakonodavne vlasti; (10) izdavačka delatnost koja se odnosi na obuku i stručno usavršavanje državnih službenika i (11) vršenje i drugih poslova u skladu sa zakonom.⁴⁴⁹

5.3. Službenici jedinica lokalne samouprave Republike Srpske

Poslove lokalne samouprave u Republici Srpskoj obavljaju lica razvrstana u dve kategorije: opštinski odnosno gradski službenici (službenici) i radnici (tehnički i pomoćni radnici). Ovakvom podelom se pravi razlika u položaju između zaposlenih u lokalnim organima u odnosu na stručnu spremu, s obzirom da su lica sa visokom i višom stručnom spremom nosioci najzančajnijih poslova iz delokruga lokalnih organa, a ti poslovi su istovremeno i najkompleksniji i najodgovorniji što rezultuje potrebom da se njihov pravni položaj reguliše na poseban način. Kada su u pitanju radnici, na prava i dužnosti tehničkih i pomoćnih radnika primenjuju se opšti propisi o radu, odredbe posebnog kolektivnog ugovora kao i odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi kojima se uređuju neka statusna pitanja uglavnom iz radnog odnosa.

Službenik je lice koje u opštinskoj odnosno gradskoj upravi obavlja poslove kako samostalnih nadležnosti tako i prenesene poslove sa državne uprave na jedinice lokalne samouprave, a naročito: normativno-pravne poslove, izvršava zakone i druge propise, vodi upravni postupak, vrši inspekcijski i komunalno-inspekcijski nadzor, obavlja računovodstveno-fnansijske poslove, administrativne poslove i druge stručne poslove iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave.⁴⁵⁰

Nadalje, Zakon o lokalnoj samoupravi službenike, klasifikuje u deset zvanja i to: (1) sekretar skupštine; (2) načelnik odeljenja ili službe; (3) šef odseka; (4) stručni svetnik; (5) samostalni stručni saradnik; (6) inspektor; (7) interni revizor; (8) komunalni policajac; (9) viši stručni saradnik i (10) stručni saradnik.

Uredba o kategorijama, zvanjima i uslovima za obavljanje poslova službenika u jedinicama lokalne samouprave propisuje sedam kategorija radnih mesta službenika. U prvu kategoriju razvrstavaju se sekretar skupštine i načelnik odeljenja. Druga kategorija je

⁴⁴⁹ Čl. 41 Zakona o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 i 121/12. Šire videti: Karajica, V.: *Predstavljanje Agencije za državnu upravu Republike Srpske*, Modrena uprava, Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (ur. Karajica V.), br. 1/2008, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, str. 126-132.

⁴⁵⁰ Čl. 110 Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13.

namenjena za šefa odseka odnosno službe, treća za stručnog savetnika, četvrta za internog revizora, inspektora i komunalnog policajca, peta za samostalnog stručnog saradnika, šesta za višeg stručnog saradnika i najzad u sedmu kategoriju službenika ubraja se stručni saradnik.⁴⁵¹

Za svaku kategoriju navedenih radnih mesta propisani su posebni uslovi i merila, a tiču se stručnog znanja, složenosti poslova, samostalnosti u radu, odgovornosti i poslovne komunikacije.⁴⁵²

Iako zakon nije precizirao, za službenike lokalne samouprave može se reći da su oni lica više ili visoke stručne spreme koja profesionalno obavljaju zakonom propisane poslove i zadatke iz nadležnosti organa lokalne samouprave (poslove izvornog ili prenesenog delokruga), na koje su raspoređeni upravnim aktom. Pravna priroda akta kojim se propisuje službenički (radno)pravni položaj službenika lokalne samouprave, prema formi i sadržaju ukazuje da se radi o pojedinačnom pravnom (upravnom) aktu.

Ovakvim zakonskim rešenjima, Republika Srpska se opredelila za zaseban službenički režim regulisanja službenika lokalne samouprave, čime je njihov (radno)pravni položaj gotovo izjednačen sa položajem državnih službenika, čime se obezbeđuje jedinstven službenički sistem za sve zaposlene u republičkoj i lokalnoj samoupravi.⁴⁵³

Takođe, u sklopu službeničkog sistema lokalne samouprave treba napomenuti i funkcionere jedinica lokalne samouprave, koji iako nisu službenici u širem smislu posmatrano čine subjekat službeničkog sistema. Funkcioneri opštine odnosno grada su: (1) načelnik opštine odnosno gradonačelnik; (2) zamenik načelnika/gradonačelnika; (3) predsednik skupštine opštine/grada i (3) potpredsednik skupštine opštine/grada.⁴⁵⁴

U pogledu postupka prijema, selekcije službenika, njihovih prava, dužnosti i odgovornosti, napredovanja i ocenjivanja te prestanka radnog odnosa nema bitnijih razlika u odnosu na državne službenike te tim pitanjima nećemo podrobnije baviti budući da je navedeno prethodno detaljnije izneseno za državne službenike.

Lokalna samouprava u Republici Srpskoj zapošljava dve trećine službenika koji su stariji preko 40 godina.⁴⁵⁵ Navedeno implicira, da je značajan deo službenika opštinskih (gradskih) uprava nasleđen iz prethodnog sistema. Takođe, ovako nepovoljna starosna

⁴⁵¹ Položaj službenika lokalne samouprave bliže je uređen podzakonskim aktom tj. uredbom. Videti: *Uredba o kategorijama, zvanjima i uslovima za obavljanje poslova službenika u jedinicama lokalne samouprave*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 15/14.

⁴⁵² Šire videti: Kremenović, O., Vujić, D.: *Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske s komentarima*, Savez opština i gradova Republike Srpske, Bijeljina, 2014, str. 76.

⁴⁵³ Dimitrijević, P., Jovičić, B.: *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske*, Brčko, 2005, str. 80.

⁴⁵⁴ Videti: *Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 96/05 i 98/13.

⁴⁵⁵ Izvor: Istraživanje Ministarstva uprave i lokalne samouprave Republike Srpske.

struktura može da ukazuje i na nedostatak nekih važnih savremenih oblasti znanja, ključnih za usvajanje evropskih standarda i priključivanje globalnom informatičkom društvu (znanje engleskog jezika, informatička znanja i kompjuterske veštine, korisnička orijentacija, timski rad i projektni pristup itd.), koje obrazovni sistem ranije naprosto nije ni sadržavao niti favorizovao. Istovremeno, ovakva starosna struktura upućuje na zaključak o birokratskom mentalitetu i činovničkom, rutinskom pristupu kao dominantnim odlikama većine lokalnih uprava.⁴⁵⁶

Kvalifikaciona struktura službenika lokalne samouprave je takođe nezadovoljavajuća. Na to ukazuje podatak, da manje od jedne trećine zaposlenih ima univerzitetsku diplomu, a više od polovine srednjoškolsko obrazovanje, pri čemu se nameće pitanje obima i kvaliteta stručnih i specijalističkih znanja potrebnih za obavljanje poslova uprave.⁴⁵⁷ Uz pitanja obima i kvaliteta postojećih stručnih znanja i veština u opštinskim (gradskim) upravama, sve je izraženiji problem njihovog obnavljanja i usavršavanja, jer stručna znanja sve brže zastarevaju, a postojeća obrazovna infrastruktura u Republici Srpskoj uopšte nije prilagođena zahtevima kontinuiranog, doživotnog učenja. U tome su praktično jedinice lokalne samouprave prepuštene same sebi, s jedne strane, i donatorskim projektima, s druge strane.

Problem viška zaposlenih u javnoj upravi, karakterističan za Republiku Srpsku, posebno čini se dolazi do izražaja na lokalnom nivou. Prema podacima korištenim u „Strategiji razvoja informacionog društva u BiH“, u Republici Srpskoj u proseku jedan opštinski činovnik dolazio na 367 stanovnika, a u razvijenom svetu taj omjer je u odnosu jedan službenik na 2000 stanovnika. Razlika je suviše velika, bez obzira na ogromnu razliku u okolnostima koja ovakva poređenja često čini veoma problematičnim.⁴⁵⁸

Nema pouzdanih podataka o dimenzijama problema viška zaposlenih u opštinskoj upravi. Rešavanje problema viška zaposlenih (u kvantitativnom smislu) pretpostavka je za rešavanje drugog, suprotnog problema – manjka zaposlenih (u kvalitativnom smislu), jer „trošak suvišnog i nedovoljno kvalifikovanog osoblja uzrokuje nemogućnost zapošljavanja odgovarajućih stručnjaka, naročito finansijskom i informatičkom području, a što je kritično za bilo koji proces reformi“.⁴⁵⁹ Rešavanje problema viška zaposlenih, posebno je limitirano pomanjkanjem menadžerske smelosti lokalnih načelnika i sredstava u opštinskim budžetima,

⁴⁵⁶ Do takvog zaključka došlo se i u Preliminarnoj dijagnozi stanja lokalne uprave u BiH, obavljenoj na uzorku od 14 opština 2000. i 2001. godine (videti u: „Razvoj dobre uprave“, EDA Banja Luka, 2002, str. 12). Nalazi su potvrđeni i kasnije u gotovo istovetnom terenskom istraživanju na uzorku od 9 opština u regiji Doboja.

⁴⁵⁷ *Izveštaj o e-spremnosti BiH, preliminarna studija, konferencijski materijal*, UNDP BiH, Sarajevo, 2003.

⁴⁵⁸ *Strategija razvoja informacionog društva u BiH*, publikacija, Savet ministara BiH i UNDP BiH, Sarajevo, 2004.

⁴⁵⁹ *Procena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke*, USAID, novembar 2003, str. 13.

dok je rešavanje drugog problema (manjak kvalitetnog osoblja) bitno uslovljeno stvaranjem kvalitetnije sistemske podrške. Dio oba problema mogao bi se rešiti prekvalifikacijom i dokvalifikacijom postojećeg personala, kada bi postojala prateća infrastruktura u vidu odgovarajućih programa stručnog obrazovanja i obuke i kvalifikovanih institucija. Takve infrastrukture za sada nema.

Postizanje dobre uprave jedan je od ključnih ciljeva reforme javne uprave, a samim tim i lokalne samouprave kao njene organizacione komponente, posebno za zemlje u tranziciji. Korisnička orijentacija najsažetije se definiše u određivanju lokalne samouprave kao servisa njenih građana, a efektivnost u osnovi predstavlja odnos između ostvarenih izlaza (rezultata) i postavljenih ciljeva – ostvarivanje relevantnih ciljeva lokalne samouprave.

Dostizanje modela dobre uprave (*Good governance*), moguće je samo kvalitetnom kadrovskom strukturom, pogotovo na menadžerskom nivou. Takođe, postoji potreba da se umesto administrativne kulture, koja naglašava poštovanje procedura, kontinuiteta, pravilnosti bez obzira na troškove i sigurnost, uvede nova menadžerska kultura, kultura odgovornosti, inovacije, svesti o troškovima i progresivnog razvoja.⁴⁶⁰ Birokratski model uprave i u teorijskom i u empirijskom smislu ostaje diskreditovan. Novo javno upravljanje se bori za dobru i kvalitetnu administraciju koja će se meriti po rezultatima.⁴⁶¹

Zakon o lokalnoj samoupravi ne razrađuje u dovoljnoj meri principe Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. U sadašnjem sadržaju zakon je predimenzionisan jer je regulisao obimnu zakonsku materiju koja obuhvata nekoliko oblasti društvenih odnosa. Posebna opterećenost ovog zakona proizilazi iz činjenice da je istim regulisan gotovo u celini i radno-pravni status zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Usled navedenog nedavno se pristupilo izradi Zakona o izmenama i dopunama zakona o lokalnoj samoupravi koje je i usvojen. Shodno razmatranim izmenama i dopunama koje su izuzetno obimne, mišljenja smo da bi mnogo ispravnije bilo doneti *lex ferenda* koji bi na jedan nov i konzistentan način regulisao ovu veoma značajnu materiju.

Takođe, mnogobrojnim drugim zakonima, država je značajno ograničila ne samo prava data Zakonom o lokalnoj samoupravi već je izvršila i direktnu intervenciju na poslove izvornog lokalnog delokruga, a posebno u oblasti prirodnih resursa, infrastrukture i raznih prihoda i fiskaliteta. Navedeno ukazuje na činjenicu, da republička vlast mora uzimati u obzir

⁴⁶⁰ Koprčić, I.: *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999, str. 267.

⁴⁶¹ Dimitrijević, P.: *Menadžment javne uprave*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2009, str. 20. Takođe, uporediti: Zlokapa, Z.: *Reforme javnog sektora: Da li je moglo bolje? Vašingtonski model novog javnog menadžmenta: Počeci i rezultati*, Moderna uprava br. 1, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu (Ur. Karajica V.), Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2008, str. 63–81.

prava lokalne samouprave predviđena Zakonom o lokalnoj samoupravi prilikom donošenja mnogobrojnih drugih zakona kako bi se izbegla derogacija sistemskog zakona, a što nesumnjivo posredno utiče na položaj službenika na lokalnom nivou.

Usklađivanjem domaćeg zakonodavstva sa standardima Evropske unije, u oblasti lokalne samouprave, neophodno je prihvatiti suštinske promene i nove vrednosne karakteristike te usvojiti: korisničku umesto birokratske orijentacije, otvorenost i transparentnost umesto zatvorenosti, diskretnosti i tajnosti, vladavinu prava umesto samovolje o vođenju javnih poslova, ali i nova značenja efektivnosti i efikasnosti postupanja uprave i lokalne samouprave.

Svim pomenutim aktivnostima preteča treba da bude reforma službeničkog sistema u jedinicama lokalne samouprave.

5.4. Službenički sistem u Federaciji Bosne i Hercegovine

Federacije Bosne i Hercegovine je složen entitet u sastavu Bosne i Hercegovine, entitet značajno kompleksnije strukture u odnosu na Republiku Srpsku. Federacije BiH sastavljena je od deset kantona koji su zapravo federalne jedinice sa svim elementima državnosti (imaju ustav, skupštinu, vladu, policiju, sudstvo i dr.) i koje uz federalni novo vlasti te učešće u zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine, te uz 81 jedinicu lokalne samouprave (šest gradova i 75 opština) čine neodrživ aparat u ekonomskom, pravnom i političkom smislu.⁴⁶² Svakako da ovakva struktura vlasti ima refleksije na službenički sistem.

Prema Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH, državni službenik je lice postavljeno rešenjem na radno mesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom.⁴⁶³

Tragom navedene odrednice, uočavamo da je akt o postavljenju državnih službenika upravni akt.

Iako je zakonskim rešenjem iz 2003. godine, Zakon o državnoj službi bio primenjiv i na izbor službenika u kantonima, odlukom Ustavnog suda Federacije BiH⁴⁶⁴ ta odredba je ukinuta tako da danas u izboru državnih službenika u Federaciji BiH preovladava izdiferenciran sistem izbora državnih službenika, na način da Agencija za državnu službu Federacije BiH vrši postupak selekcije kandidata za federalne organe uprave, za Sarajevski,

⁴⁶² Šire videti: Trnka, K.: *Ustavno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.

⁴⁶³ Čl. 1, st. 2 Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.

⁴⁶⁴ Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, br. U 27/09.

Bosansko-podrinjski, Tuzlanski, Posavski, Zeničko-dobojski, Srednjobosanski, Zapadno-hercegovački i Hercegovačko-neretvanski kanton i to prema Zakonu o državnoj službi u Federaciji BiH. Dva kantona imaju sopstvene zakone o državnim službenicima i to Unsko-sanski kanton i Kanton 10, s tim da postupak selekcije državnih službenika za potrebe ovih kantona, takođe provodi Agencija za državnu službu Federacije BiH. Pored navedenog Agencija za državnu službu Federacije BiH provodi konkursne procedure i za izbor službenika lokalne samouprave u svih 81 jedinici lokalne samouprave po odredabama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH. Sve navedeno službenički sistem Federacije BiH čini posebno komplikovanim.⁴⁶⁵

Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH je nadalje podelio radna mesta u državnoj službi u dve kategorije, rukovodeći državni službenici i ostali državni službenici.

U okviru radnih mesta rukovodećih državnih službenika postoji pet zvanja: (1) rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove; (2) sekretar organa državne službe; (3) rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva; (4) pomoćnik rukovodioca organa državne službe i (5) glavni inspektori.⁴⁶⁶

Radna mesta ostalih državnih službenika, takođe, razvrstana su u pet zvanja: (1) šef unutrašnje organizacione jedinice; (2) inspektor; (3) stručni savetnik; (4) viši stručni saradnik i (5) stručni saradnik.⁴⁶⁷

U odredbama Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH nalazimo drugačije nazive za rukovodeće državne službenika u odnosu na ona zvanja koja su propisana Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH ali je vidljiva njihova ekvivalencija. Tako, prema Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH rukovodeći državni službenici u organima uprave i upravnim organizacijama na svim nivoima vlasti u Federaciji su: (1)

⁴⁶⁵ Naime, Ustavni sud Federacije BiH je utvrdio da odredba člana 1. stav 1. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06) u delu koji glasi: "kantona, grada i opštine" nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine: http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=95, pristupljeno: 07.09. 2015. godine. Iz obrazloženja odluke izdvajamo: " (...) kao ustavni osnov za donošenje osporenog zakona je označena odredba člana IV. A. 7. 20 d) koja propisuje da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine pored ostalih nadležnosti utvrđenih u ustavu nadležan za "donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti..." Citirana odredba ne daje ustavno ovlašćenje Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da samostalno uređuje radnopravni status državnih službenika u drugim organima vlasti (izuzev federalne), jer Ustav Federacije Bosne i Hercegovine jasno definiše način ostvarivanja zajedničkih nadležnosti federalne i kantonalnih vlasti i iz domena radnih odnosa kao jedne od oblasti socijalne politike. Pored toga, potrebno je imati u vidu i odredbe člana III.4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da kantonima pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti, a posebno su nadležni za utvrđivanje politike u vezi sa regulisanjem i osiguranjem javnih službi (...)."

⁴⁶⁶ Čl. 6a) Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.

⁴⁶⁷ Čl. 6b) Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.

direktor samostalne uprave i samostalne upravne organizacije; (2) sekretar organa uprave i upravne organizacije; (3) direktor uprave i upravne organizacije u sastavu organa uprave; (4) pomoćnik rukovodioca organa uprave i upravne organizacije i (5) glavni federalni i glavni kantonalni inspektori, odnosno glavni općinski inspektori.⁴⁶⁸

Ono što treba naglasiti je, da Federacija BiH, po ugledu na institucije BiH, postavlja rukovodeće, a i ostale državne službenike ne ograničavajući im period postavljenja, što nije situacija u Republici Srpskoj gde se postavljenje rukovodećih državnih službenika vrši na petogodišnji period uz mogućnost takođe petogodišnje obnove mandata.

Vezano za postupak selekcije i prijema službenika, njihovih prava, dužnosti i odgovornosti, napredovanja i ocenjivanja te prestanka radnog odnosa nema bitnijih razlika u odnosu na opcije predviđene zakonima za državne službenike u Republici Srpskoj i institucijama BiH. Identična situacija je i kod službenika jedinica lokalne samouprave.⁴⁶⁹ Navedena situacija ukazuje na činjenicu da je reforma službeničkog sistema kao segment reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini zasnovana na identičnim principima uz oscilacije koje su uslovljene ustavnom pa i etničkom strukturom BiH.

Poseban značaj u postupku selekcije i vođenja kadrova ima Agencija za državnu službu Federacije BiH budući da ona selektuje državne službenika za lokalni, kantonalni i federalni nivo vlasti.

Agencija je osnovana uredbom kao podzakonskim aktom što nije imanentno pravnom sistemu na prostorima našeg okruženja koji preferira zakonsku pa i ustavnu podlogu za osnivanje ovih subjekata. Agencija je definisana kao samostalna stručna služba za obavljanje poslova utvrđenih Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH. Težišno Agencija se bavi zapošljavanjem državnih službenika u organe federalne, kantonalne i lokalne uprave, utvrđuje jedinstvene kriterije postupka prijema, organizuje i provodi stručno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika, organizuje edukacije za polaganje stručnog ispita i realizuje njegovo polaganje, pruža stručnu pomoć organima uprave u realizaciji njihove kadrovske politike, podnosi izveštaj Vladi o svom radu i dr.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ Čl. 63 Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 35/05.

⁴⁶⁹ Videti: *Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku imenovanja i postavljenja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 4/13; *Pravilnik o jedinstvenim kriterijima i postupku izbora i prijema pripravnika sa visokom stručnom spremom u organe državne službe Federacije BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 4/13; *Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku popune upražnjenih radnih mjesta državnih službenika sa liste prekobrojnih*, Službene novine Federacije BiH, br. 51/07; *Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH, br. 72/04 i 75/09.

⁴⁷⁰ Šire videti: *Uredba o osnivanju Agencije za državnu službu Federacije BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 48/03. Ovdje uočavamo specifičan pristup, da lica koja obavljaju uglavnom stručne poslove imaju status državnog službenika. Drugačije rečeno, ovakvim rešenjem u državne službenike su uključena i lica koja ne

VII. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Imajući u vidu definisani predmet istraživanja, polazni hipotetički okvir, te sprovedenu teorijsku i komparativnu analizu, zaključke istraživanja je moguće sistematizovati u dve grupe. Prva grupa zaključaka odnosi se na teorijska i normativna određenja javne uprave, javnih službenika i službeničkog sistema; tranziciju, postsocijalističku tranziciju i reformu javne uprave; evropske principe i standarde javne uprave; institucije Evropske unije koje utiču na upravu, službenike i službenički sistem zemalja članica i zemalja kandidata za članstvo te službenički sistem Evropske unije kao atipičan sistem nadnacionalnog karaktera. Druga grupa zaključaka odnosi se na službeničke sisteme zemalja iz komparativne analize, s osvrtom na zajedničke institute i standarde, te specifičnosti svakog nacionalnog sistema posebno.

I

Potpuno sagledavanje javne uprave moguće je izvršiti kroz analizu njene tri dimenzije: organizacione, funkcionalne (pretežno normativne) i personalne (službeničke odnosno kadrovske). U tom smislu, posmatraju se dva pristupa u određenju javne uprave – teorijski i normativni. Teorijski pojam javne uprave predstavlja veoma kompleksno pitanje kako u stranoj, tako i u domaćoj literaturi. Pregledom osnovnih teorijskih pravaca shvatanja uprave dolazimo do zaključka, da ni jedan od predloženih kriterijuma nije u potpunosti prihvatljiv.

Najveći deo naših teoretičara iz oblasti javne uprave opredelio se za prihvatanje uprave kao autoritativne državne aktivnosti koja se sastoji u izdavanju upravnih akata i vršenju materijalnih radnji prinude. Ovakvo shvatanje može da ima implikacije na projekciju javnih službenika i službeničkog sistema svodeći ih uglavnom na autoritativne vršioce upravne delatnosti.

Često se postavlja pitanje uticaja teorijskih shvatanja na veoma značajnije normativno (pozitivnopravno) određenje javne uprave. U tom smislu, neki autori su teorijski pojam javne

rešavaju o pravima i obavezama građana – Videti: Potočnjak, Ž.: *Posebnosti radnih odnosa državnih službenika*, Jubilarno XX. savetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, Godišnjak 12, Organizator, Zagreb, 2005, str. 217, navedeno prema: Omajec, J.: *Status državnih službenika, Pravna stajališta i praksa Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu upravu, Zagreb, br. 2/2006, str. 49. Ima i mišljenja da su ovakvom konceptu doprineli razlozi političke i socijalne prirode – videti: Musa, A.: *Evropski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu upravu, Zagreb, br. 4/2006, str. 108.

uprave izveli oslanjajući se na pozitivnopravne propise. Važi i obrnuto. Međusobni uticaj teorijskog i normativnog položaja javne uprave nalazimo na primeru u Republici Srpskoj. Naime, Republika Srpska je 2002. godine usvojila Zakona o administrativnoj službi u organima uprave Republike Srpske. Tragom ovog naziva, pojedini autori konstatuju, da je ovim Republika Srpska prihvatio koncept uprave kao javne službe.

Suštinski, normativno određivanje javne uprave treba da počiva na dosledno izvedenoj teorijskoj koncepciji i treba ga koncipirati na način da se njima definišu ključni organizacioni i funkcionalni aspekti kao što su: organi javne uprave, poslovi organa javne uprave, kadrovi javne uprave te kontrola i odgovornost rada javne uprave. U tom kontekstu, smatramo, da je pojedine oblike upravne delatnosti moguće realizovati jedino autoritativno, neretko primenom prinude koja se zasniva na prerogativima državne vlasti (izdavanje upravnih akata, materijalne radnje prinude i ograničenja, inspekcijski nadzor i dr.). S druge strane, postoji velika grupa neautoritativnih poslova uprave koja se svodi na servisiranje potreba građana (javni prevoz, obrazovanje, vodosnabdevanje, zdravstvena i socijalna zaštita i dr.).

Sledstveno navedenom, po ovom pitanju, možemo zaključiti, da pozitivnopravno određenje javne uprave koje je teorijski utemeljeno i konceptualno dosledno izvedeno predstavlja *conditio sine qua non* reforme javne uprave.

Osvrćući se na upravne organizacije zapažamo da mnogi autori ne prave razliku između upravnih organizacija i organizacija u javnoj upravi. Bitne razlike uočavamo u činjenici da se upravne organizacije formiraju pravnim aktima (Ustavom i zakonima), razume se, od strane zakonodavnog tela, dok organizacije u javnoj upravi mogu biti formirane i od strane nižih organa vlasti što nalazimo na polju lokalne samouprave u oblasti javnih preduzeća i ustanova koje osnivaju predstavnička tela jedinica lokalne samouprave, podzakonskim pravnim aktima. Njizad, nemaju sve organizacije u javnoj upravi karakter upravnih organizacija. Jedno je sigurno, neizostavan element svake organizacije pa i one u javnoj upravi čine ljudi (personal, kadrovi) i oni joj daju suštinska obeležja i karakter.

Tranzicijske zemlje koje su predmet našeg razmatranja razvijaju veliki broj subjekata javne uprave uprkos niskom ekonomskom rastu i nerazvijenoj privredi čime doprinose tendenciji porasta broja upravnih organizacija na nerealnim osnovama i iz pogrešne, najčešće političke, umesto stručno-specijalističke motivisanosti zadovoljenja potreba građana. Navedeno svakao povećava broj javnih službenika i usložnjava službenički sistem.

Potpuno razumevanje pojmova javnih službenika i službeničkih sistema nije moguće bez razumevanja javne uprave i upravne delatnosti. Najpre treba naglasiti, da je vremenom došlo do značajnih odstupanja od tradicionalnog shvatanja javne uprave koje naglašava

formalnu strukturu birokratije i implementaciju javnih politika. Danas, javna uprava ima ključnu ulogu u svakom društvu, posebno u modernim državama. U sklopu jasno diferencirane funkcije Vlade na političku i stručno-izvršilačku (provedbenu), javna uprava je kako glavni izvor političkih saveta egezekutivi i zakonodavnim telima, tako i nezamenjiv faktor u izradi sekundarne legislative, u svemu čineći stalnu sponu između države i društva.

Kada je u pitanju upravna delatnost, razvojem države i društva došlo je do njenog pojačanog obima pri čemu ona u većini zemalja današnjice obuhvata široki krug poslova koji se kreće od provođenja zakona, podzakonskih akata i drugih propisa preko rešavanja upravnih stvari u upravnim postupcima, postupanja u prekršajnim postupcima, inspeksijskog nadzora, pa do staranja o javnim službama, normativne delatnosti izrade pravnih propisa i strategijskih akata. Sve pomenuto je prošireno obavezama prema integracijskim procesima i stalnom harmonizacijom domaćeg pravnog sistema sa propisima Evropske unije.

Navedene upravne delatnosti, s personalnog aspekta, danas predstavljaju sve više izazov u odnosu na nekadašnje činovničko zanimanje sa uskim krugom poslova. Pri obavljanju upravne delatnosti, javni službenici su predstavljali i predstavljaju glavni i nezamenjiv subjekat javne uprave. Javni službenici predstavljaju personifikaciju same uprave odnosno upravne organizacije kao osnovne ćelije javne uprave. Iz tih razloga, s pravom se naglašava, da upravni sistem ne može biti bolji od kadrova koji ga čine i koji sa njim upravljaju.

Zahtevi koji se danas postavljaju pred javne službenike su značajno različiti od onih od pre dve i po decenije kada je počela reforma javne uprave u posmatranim sistemima. Posedovanje diplome visokog obrazovanja, informatička znanja i veštine, znanje stranih jezika, komunikacijske sposobnosti, psihički i moralni integritet, spremnost na stalno usavršavanje, samo su neki od uslova za službeničke pozicije u javnoj upravi. Pojačana uloga javnih službenika u društvu implicirala je detaljnije naučne analize ove kategorije lica kao i posebnog sistema u koji se oni razvrstavaju – službeničkog sistema.

Najpre, valja zaključiti, da su najpotpunija ona shvatanja koja određuju javne službenike kao lica koja vrše javnu službu u organima javne uprave, trajno, kao svoje osnovno i jedino zanimanje. Zbog specifičnosti poslova koje obavljaju, osobina koje moraju posedovati, režima rada i ponašanja koji moraju poštovati, uslova koje moraju ispunjavati i drugih posebnosti, javni službenici se razvrstavaju u jedan specifičan sistem – službenički sistem koji ima obeležja posebnog društvenog ali i dela upravnog sistema.

Službenički sistem ima svoje organizaciono (formalno) i funkcionalno (materijalno) određenje. Iako uža shvatanja u *formalne elemente* službeničkog sistema uglavnom ubrajaju

sistem klasifikacije, platni sistem i sistem napredovanja, temeljnijom analizom došli smo do stanovišta, da u širem tumačenju, s organizacionog aspekta, službenički sistem čine sledeći elementi: (1) analiza potreba i planiranje radnih mesta (kadrovski planovi); (2) selekcija i prijem službenika odnosno zasnivanje službeničkog statusa odnosno radnog odnosa; (3) razvrstavanje (klasifikacija) radnih mesta javnih službenika; (4) prava i obaveze javnih službenika; (5) ocenjivanje rada javnih službenika; (6) napredovanje, unapređenje i nagrađivanje javnih službenika; (7) obrazovanje i stručno usavršavanje javnih službenika; (8) mobilnost javnih službenika; (9) odgovornost javnih službenika; (10) platni sistem javnih službenika i (11) prestanak službe javnih službenika.

U funkcionalnom smislu, službenički sistem sačinjavaja skup principa, instituta i aktivnosti koje javni službenici primenjuju i izvršavaju u obavljanju upravne delatnosti.

Sublimirajući navedena teorijska razmatranja, a imajući u vidu i pozitivnopravne determinacije, možemo zaključiti, da u organizaciono-funkcionalnom smislu, službenički sistem predstavlja set zakonskih i podzakonskih tekstova kojima se reguliše satus javnih službenika tokom vršenja javne službe kao i skup principa, instituta i aktivnosti javnih službenika i organa uprave koji čine njegove sastavne delove.

U provedenim analizama toerijskih stavova i praktičnih iskustava, konstatujemo da se danas mogu isprofilisati dva modela službeničkih sistema – karijerni i otvoreni službenički sistem. Pri tome, tipični karijerni i tipični otvoreni službenički sistemi ne postoje, stoga se ovi sistemi nadopunjavaju i prepliću stvarajući tako kombinovani službenički sistem koji ima obeležja i karijernog i otvorenog sistema. Takođe, idealan službenički sistem sa savršenim varijantama kombinovanja nije moguće izgraditi. Jednako tako, valja konstatovati da je veoma teško uspostaviti službenički sistem koji će biti imun na spoljne uticaje, pogotovo njegovih subjekata koji su mahom politički autoriteti u organizacionom i personalnom smislu. U organizacionom smislu, to su, razume se zakonodavno telo i vlada, iza kojih stoje politički akteri datog momenta u personalnom smislu.

Smatramo da karijerni službenički sistem u najvećoj meri personifikuje merit sistem koji bi trebao biti cilj svake javne uprave u njenom personalnom aspektu.

U demokratski orijentisanim društvimu izgradnja sistema pozicioniranja i napredovanja javnih službenika prema zaslugama (merit sistema) predstavlja ideal javne uprave. Merit sistem je vrsta službeničkog sistema koji se suštinski zasniva na nekoliko principa među kojima se posebno ističu: princip depolitizacije i profesionalizacije javne službe; princip javnog konkursa (oglasa) uz transparentnost i otvorenost; princip dostupnosti

javne službe svima pod jednakim uslovima; princip objektivne ocene kandidata; princip nagrađivanja i napredovanja prema sposobnostima i dr.

Budući da službenički sistem treba da predstavlja zbir dugo postizanih i održivih vrednosti, načela i prava, njegova konstalacija mora da omogući pristup javnoj službi svim kandidatima, a prijem samo najboljima. Ovako nešto je moguće uz primenu sofisticiranih metoda i tehnika selekcije kadrova uz profesionalan i objektivan pristup svih nosioca postupka selekcije ali i samih kandidata. Smatramo, da eventualni nepotizam i korupcija u postupku selekcije kandidata za javnu službu stvaraju povoljno tlo za loš službenički sistem i lošu javnu upravu koja će onemogućiti građane da ostvare svoja prava i vitalne potrebe građana.

Istorijski posmatrano, javni službenici i službenički sistem na našim prostorima delili su sudbinu aktuelnih domaćih ali i evropskih tokova i kretanja sve do završetka Drugog svetskog rata. U najvećoj meri bili su pod uticajem okupaconih režima Osmanskog carstva i Austrougarske monarhije. Osmansko carstvo je uspostavilo unificiran službenički aparat kako u centrali monarhije tako i na teritorijama u kojima su vladali što je bilo autentično i za naše prostore. Iz vremena te vladavine koju je obeležila pretežno vojna struktura sa nerazvijenim ali izuzetno hijerarhijski ustrojenim službeničkim sistemom, bez naročite diferencijacije državne i lokalne samouprave od jedinstevne vojne uprave, ni današnjoj Turskoj ni državama koje su bile pod upravom carstva čiji je ona naslednik nisu ostali konkretni službenički instituti izuzev shvatanja da centralizovana i hijerarhijski organizovana uprava može doprineti održavanju jake države.

U vremenu Austro-Ugarske monarhije službenički i vojni sistem bili su najvećim delom deo jedinstvene upravne strukture pod nadzorom okupacionih vlasti austrijske i mađarske provenijencije te ne možemo govoriti o nekim pozitivnim implikacijama takvog službeničkog aparata na današnje sisteme.

Period druge Jugoslavije obeležio je poslednji Zakon o državnim službenicima iz 1946. godine koji je bio na snazi do 1953. godine. Analizirajući pomenuti zakon, možemo konstatovati, da je on za vreme u kojem je važio bio prilično moderan ako se izuzme činjenica da je u državne službenike svrstavao i sudije i tužioce što je imajući u vidu podelu vlasti i specifičnosti pravosudne funkcije nedopustivo. Ipak, ne treba zaboraviti da je ovim zakonom uspostavljen, po prvi put, službenički odnos koji je predstavljao ukupnost prava i obaveza službenika u vršenju službe.

Uvođenjem sistema samoupravljanja (1953. godine), došlo je do potpunog podružvljavanja kako uprave tako i javnih službenika i službeničkog sistema. Službenici su

potpali pod opšti režim radnih odnosa i poništene su sve u portanom periodu uspostavljene vrednosti javne službe, službeničkog statusa i službeničkog sistema te više ne možemo ni govoriti o službeničkom sistemu kao zasebnoj kategoriji.

Za izgradnju javne službe i službeničkog sistema od važnosti je utvrditi i pravnu prirodu akta kojim se reguliše veza između javnog službenika, s jedne strane, i organizacije u kojoj vrši javnu službu, s druge strane. U tom smislu, uočili smo, da je pravna priroda akta kojim se zasniva javna služba veoma diskutabilna.

Prema jednom shvatanju odnos javnog službenika i organizacije u kojoj on obavlja službu je klasičan ugovorni odnos, pa i onda ako je zasnovan rešenjem. U tom slučaju, radi se o posebnoj atipičnoj vrsti ugovora kojem uobičajeno nedostaju određeni elementi (detaljan opis prava i dužnosti ugovorenih strana, cena rada odnosno plata, uslovi raskida ugovora, sudska nadležnost za eventualni spor i drugi).

Druga tumačenja stoje na stanovištu da rešenje kojim se zasniva radni odnos, odnosno kandidat prima u javnu službu sadrži sve formalne elemente upravnog akta (uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom sredstvu). O materijalnim elementima se može raspravljati kroz pitanje da li je tim aktom rešena konkretna upravna stvar od javnog interesa. Na ovo pitanje se može dati potvrđan odgovor.

Prijem u javnu službu sadrži javni interes iz razloga što se konkretnom licu daju javna ovlašćenja obavljanja upravne delatnosti, prvenstveno izdavanja upravnih akata i preduzimanja materijalnih radnji.

U pogledu postupka, selekcija kandidata za javnu službu ima karakter posebnog upravnog postupka sa neizostavnim elementima opšteg upravnog postupka (dostavljanje pismena, pozivanje, prvostepeno rešavanje, žalba, drugostepeno rešavanje i sl.).

Najzad, akt o prijemu u javnu službu podleže zaštiti u upravnom sporu što mu daje determinaciju pojedinačnog pravnog akta (upravnog akta).

Sudska praksa o shvatanju pravne prirode akta o zasnivanju službeničkog odnosa je podeljena na način da je bilo presuda sudova koje su stale na stanovište da se radi o klasičnom ugovornom odnosu koji podleže redovnoj sudskoj zaštiti kao i presuda koje su izričito tom aktu dale karakter upravnog akta te ga u upravnom sporu menjale, poništavale i ukidale.

Posebnost režima radnog odnosa javnih službenika te preovladavajući formalni i materijalni elementi pravnog akata kojim se oni u najvećem broju slučajeva postavljaju u javnu službu, ukazuje na konstataciju, da se službenički status zasniva pojedinačnim upravnim aktom (u našem pravnom sistemu nazvan rešenje).

Iz navedenog proizilazi nesporna činjenica da se aktom o prijemu u javnu službu konstituiše pravni osnov za službenički status, dok se ugovornom o radu konstituiše radni odnos čime se stvara bitna razlika između javnih službenika i radnika zaposlenih u van javnom sektoru.

Javni službenici u svom radu moraju se voditi isprofilisanim načelima delovanja koja su usko povezana sa načelima rada javne uprave modernih zemalja, evropskim načelima javne uprave, načelima upravnog postupka kao i etičkim načelima proisteklim iz ošteprihvatljivih kodeksa etičkog delovanja. U osnovna načela rada javnih službenika ubrajaju se: načelo zakonitosti; načelo savesnosti; načelo srazmernosti; načelo nepristrasnosti i političke neutralnosti; načelo primarnog interesa javne službe; načelo rezervisanosti; načelo odgovornosti javnog službenika za stručnost i delotvornost njegovog rada; načelo odgovornosti za štetu i načelo javnosti rada.

Javni službenici obavljaju visokozahtevne i društveno odgovorne poslove pri čemu neretko odlučuju o ljudskim pravima i slobodama. Jedan deo tih poslova ulazi u sferu slobodnog (diskrecionog) odlučivanja koje je zakon poverio isključivo organima uprave odnosno upravnim službenicima. Time se odgovornost službenika dodatno povećava kako u pogledu profesionalnosti i stručnosti tako i u domenu etičnosti. Takođe, javno mnjenje je sve manje tolerantno prema funkcionerima i nosiocima javnih ovlašćenja te su povećana očekivanja za njihovim dobrim ponašanjem i postupanjem u skladu sa visokim etičkim standardima. Stoga, etička odgovornost državnih službenika i funkcionera predstavlja ishod transparentnosti modernog demokratskog društva.

Usled navedenih okolnosti većina zemalja usvojila je jedinstvene ili pojedinačne kodekse službeničke etike. Propisivanjem etičkih kodeksa odnosno kodeksa etičkog ponašanja koji su u svojoj prirodi slični podzakonskim opštim pravnim aktima i koji sadrže određene, pretežno pravne norme ponašanja za koje je predviđena pravna sankcija, argumentovano možemo govoriti o pravnoj regulaciji moralnog prestupa. Najzad, treba naglasiti, da je organizacija OECD izdala preporuke koje mogu predstavljati svojevrzne standarde za uspostavljanje i razvoj etike u javnim službama.

Kako bi objasnili uticaj tranzicije na reformu javne uprave bavili smo se detaljnije problemom tranzicije. Generalno, tranziciju možemo posmatrati kao političku, društveno-ekonomsku, sociološku i pravnu pojavu. Tranzicija u većini zemalja obuhvata fazu liberalizacije, fazu demokratizacije, fazu konsolidacije. Shodno prirodi tranzicije, reforma javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije odvijala se u više faza. Prva faza

reformne javne uprave odnosila se, u većini zemalja, na demokratizaciju i depolitizaciju javne uprave.

Tranzicija i reforma javne uprave su pojmovi gotovo u simbiozi. Tranzicija implicira mnogobrojne reforme pa i reformu javne uprave, pri čemu reforma javne uprave predstavlja uslov drugih reformi, u prvom redu privredne reforme te stvaranja povoljnih tržišnih, ekonomski i poslovnih uslova.

U zemljama postsocijalističke tranzicije reforme su sastavni deo njihove stvarnosti u svim oblastima društvenog delovanja. U njima reforme predstavljaju imperativ integracijskih procesa i omogućavaju da se nacionalni subjekti pripreme za neke nadnacionalne tj. supranacionalne tvorevine. U najvećem broju ovih zemalja preovladalo je shvatanje da samo reformisana javna uprava sa epitetima efikasnosti, transparentnosti, odgovornosti i pouzdanosti može pogodovati njihovom ukupnom društvenom razvoju.

Tranzicija shvaćena kao prelaz iz nedemokratskog jednopartijskog sistema utemeljenog na monopolu društvene svojine u višepartijski demokratski politički sistem zasnovan na preovlađujućoj ulozi privatne svojine, neizostavno podrazumeva i promene u organizaciji, delovanju i ciljevima javne uprave.

Stoga, reforma javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije je jedan od prvih reformskih zahteva i zahvata koji je preduzet u većini zemalja neposredno posle uvođenja partijskog pluralizma i provedenih demokratskih izbora.

Iako ne predstavlja poseban predmet (poglavlje) pregovaračkog procesa pristupanju Evropskoj uniji, reforma javne uprave u većini zemalja kandidata provodi se prema preporukama Evropske komisije i čini se, posebno intezivira neposredno pre ili u sklopu pristupnih pregovora. Navedeno neminovno dovodi do svojevrsne konvergencije nacionalnih uprava između zemalja kandidata, s jedne strane i uprava zemalja članica odnosno institucija Evropske unije, s druge strane.

Predreformsko stanje i početak reformi javne uprave zemalja postsocijalističke tranzicije obeležio je veliki broj problema kao što su politički pritisak na zaposlene, neodgovornost uprave prema strankama odnosno građanima, neprilagođenost tržišnim uslovima poslovanja, nedostatak kredibiliteta, istovetan status javnih službenika i zaposlenih u realnom sektoru i dr.

Analogno navedenim problemima, reformski intervencionizam u samom početku obuhvatio je smenu generacija službenika, edukaciju i obuku preostalih službenika, izgradnju posebnog režima službeničkih odnosa, nezavisno regulatorno telo za selekciju kadrova i dr.

Personalni segment reforme javne uprave je bez sumnje najveći izazov i najkompleksnije pitanje ukupnog reformskog procesa iz više razloga. Prvo, službenici su istovremeno i nosioci reformi odnosno njeni izvršioци, a pri tome su i objekat odnosno predmet same reforme. Otuda proizilazi da sami sebe transformišu i reformišu pri čemu pojava entropije logično dolazi do izražaja. Drugo, pokrenuti i uspostaviti potpuno novi službenički sistem posle gotovo pet decenijskog monolitnog procesa selekcije i načina rada predstavlja i više od izazova. Najzad, reformisati službenički sistem podrazumeva niz najsloženijih rešenja koja se kreću od potpuno novog procesa selekcije kadrova, njihovog usavršavanja, napredovanja, sistema odgovornosti do posebnog radnopravnog režima i menadžmenta ljudskih resursa.

Sveobuhvatnost, temeljitost, sistematičnost ali i politizacija reformskog procesa predstavljaju glavna obeležja reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije.

U domenu odnosa reforme javne uprave i službenikog sistema u zemljama postsocijalističke tranzicije, može se konstatovati, da je reforma javne uprave deo sveobuhvatne reforme, a jedan od segmenata te reforme i parametar njene uspešnosti je reforma službeničkog sistema.

Analizirajući dilemu da li službenički sistem i javni službenici imaju veći uticaj na reformu javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije ili sama reforma ima veći uticaj na njih, stali smo na stanovište da je ipak reforma imala presudan uticaj iz najmanje dva razloga. Prvi, reforma je stalan proces i neminovno upornije utiče na javne službenike i njihov službenički sistem i drugo, reforma je više političko pitanje nego stručno, pravno ili neko treće tako da u većini zemalja postsocijalističke tranzicije politički procesi, uticaji i autoriteti mahom spolja, modeluju reformu pri čemu su javni službenici i službenički sistem više objekat nego subjekat reforme. Poučeni iskustvima zemalja, treba konstatovati da povezanost između službeničkog sistema i reforme javne uprave možemo izraziti u činjenici da službenički sistem predstavlja jedan od osnovnih činilaca u osmišljavanju i delotvornom provođenju reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije. U tom smislu, u ovim zemljama, uloga službeničkog sistema izraženija je u provođenju reforme javne uprave u odnosu na njeno modelovanje.

Zemlje postsocijalističke tranzicije u izgradnji svojih službeničkih sistema prolazile su i još uvek prolaze kompleksne reformske procese u iznalaženju najboljih i najprihvatljivijih modela službeničkog sistema. Pri tome, gotovo sve su se jasno opredelile za izgradnju merit sistema kao idelnog sistema javnih službenika. Međutim, iako su polazni principi njihovih sistema kompatibilni sa principima i idealima merit sistema u kasnijoj operacionalizaciji i

praktičnoj personifikaciji odnosno implementaciji ovog sistema svaka zemlja je unela nešto svoje. Uglavnom te novounesene komponente predstavljaju isključivo lični pristup i lično opredeljenje svake zemlje ponaosob koje je nesumnjivo diktirano od strane njihovih vladajućih politika i upravo u njima su sadržani kako formalni tako i materijalni elementi politizacije javne uprave, pogotovo u domenu javnih službenika, konkretnije u njihovom izboru odnosno postavljenju. Upravo navedeno predstavlja odstupanje od merit sistema na nacionalnom planu i to uz manje ili veće oscilacije prati gotov sve službeničke sisteme zemalja postsocijalističke tranzicije.

Valja napomenuti da reformu javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije u svim njenim aspektima, organizacionom, funkcionalnom i personalnom modeliraju, provode i nadziru svetske finansijske institucije (Svetska banka i Međunarodni monetarni fond) te organizacije i programi koji su pod njihovim neposrednim uticajem kao što su SIGMA-OECD. U tom smislu, nameće se pitanje kako tipične finansijske institucije koje posluju na komercijalnim principima zadiru u potpuno odvojen nekomercijalni sektor koji bi prema svim parametrima trebalo da bude uređen od strane stručnih, profesionalnih i naučnih subjekata.

Reforma javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije otvorila je većito pitanje politizacije javne uprave i njenih službenika odnosno službeničkog sistema.

Najpre valja napomenuti, da većina autora smatra da se politizacija najekstremnije sagledava kroz kadrove odnosno nametanje bilo kakvog službeničkog sistema izvan merit sistema smatra se politizacijom. Politizacija javne uprave ima svoje formalne i svoje materijalne elemente. Ona je prema navedenim parametrima merljiva.

Formalna dimenzija politizacije sadržana je u normama zakona koji propisuju položaj javnih službenika, a sagledava se kroz latentno ili otvoreno zakonsko pogodovanje političkim funkcionerima da u službu primaju i postavljaju javne službenike.

Materijalnu dimenziju politizacije kadrova je teže utvrditi i meriti, ali se da sagledati kroz broj javnih službenika koji su partijski pripadnici, kroz broj javnih službenika koji je smenjen dolaskom nove vlasti, stavove javnih službenika prema određenim pitanjima i sl.

Politizaciji javne uprave i to prvenstveno kadrova javne uprave nisu odolele ni tranzicijske zemlje koje su među prvima ušle u Evropsku uniju. Kao primere možemo izdvojiti Sloveniju i Mađarsku koje su uprkos reformama zadržale gotovo inkompatibilne službeničke sisteme sa proklamovanim sistemima vrednosti, principima i modelima drugih zemalja članica kao i same Evropske unije.

Takođe, na personalni segment javne uprave i službenički sistem kao i na ukupnu javnu upravu uticala je i koncepcija Novog javnog menadžmenta, posebno u delu kojim je

praksa privatnog sektora (tzv. menadžerijalizam) aplicirana na javnu upravu. Sledeća oblast uticaja Novog menadžmenta na javnu upravu sastojala se u privatizaciji javnih službi koje su do tada bile u režiji države. Poveravanje veoma važnih javnih ovlašćenja nekim nedržavnim akterima, uprkos činjenici da se „privatizacija“ javnih službi u nekim zapadnoevropskim zemljama pokazala efikasnom, generalnose pokazalo lošom koncepcijom u zemljama postsocijalističke tranzicije, a što je vidljivo kroz stanje javnih službi, kvalitet i cenu njihovih usluga.

Rezultati reforme javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije najizraženiji i najdelotvornija bili su u domenu službeničkog sistema, kako u normativnim i organizacionim aspektima delovanja službeničkog sistema, tako i u pogledu pojedinih aspekata koji nemaju isključivo pravni karakter, kao što su stručno usavršavanje i etičko delovanje službeničkog sistema.

Ipak, većina zemalja postsocijalističke tranzicije, uprkos snažnom uticaju koncepta novog javnog menadžmenta teži izgradnji sistema dobre uprave kao konačnog cilja reforme.

U analizi institucija Evropske unije s aspekta javne uprave, javnih službenika i službeničkog sistema, najpre se može konstatovati, da uprkos sve izraženijoj međusobnoj konvergenciji nacionalnih službeničkih sistema zemalja članica, zemalja kandidata za članstvo kao i njihovoj bliskosti sa službeničkim sistemom Evropske unije, u Evropskoj uniji ne postoje pravnim aktima propisani standardi i smernice koji uređuju javnu upravu i reformu javne uprave.

Konkretnije, analizirajući veoma glomaznu strukturu Evropske unije, ne nalazimo ni jednu direkciju, agenciju, institut ili drugo telo koje je najdirektnije zaduženo za upravu, javne službenike i službeničke sisteme s aspekta utvrđivanja i provođenja službeničke politike, a koje bi se bavilo upravnim aparatom Evropske unije ili Evropskim upravnim prostorom ili pak bilo referentno telo zemljama kandidatima za članstvo u konfiguraciji njihovih uprava.

Evropska komisija u procenama države razmatra njene upravne kapacitete u smislu da li oni mogu provesti *acquis communautaire* pravovremeno i potpuno ali pri tome ne postoje jasni standardi kompatibilnosti kao kod poglavlja koja se otvaraju u sklopu pristupnih pregovora.

S druge strane, težnja zemalja postsocijalističke tranzicije da učestvuju u evropskim integracionim procesima dovodi do toga da je evrointegracijski kontekst jedna od determinanti reforme javne uprave i položaja službeničkog sistema u zemljama postsocijalističke tranzicije.

Evropska unija je poslove reforme prepustila stručnim ali komercijalnim organizacijama kao što su SIGMA, OECD i druge. U tom smislu SIGMA je u toku 2014. godine definisala šest ključnih oblasti reforme javne uprave, u kojima se, između ostalih nalaze i javna služba i upravljanje ljudskim potencijalima, pri čemu je ova institucija definisala sedam načela sa pet kvantitativnih i pet kvalitativnih indikatora. Za razliku od načela evropskog upravnog prava i načela evropskog upravnog prostora čini se da je ova načela moguće operacionalizovati i praktično realizovati odnosno primeniti propisane standarde koji deluju dosta realno o čemu govori i njihova stvarna merljivost.

Pored navedenih institucija i Službenički sud kao specijalizovani tribunal namenjen zaštiti prava javnih službenika Evropske unije, sa veoma bogatom i autonomnom sudskom praksom, uticao je, u velikoj meri, na izgradnju službeničkog sistema Evropske unije. Svoj doprinos u tom pravcu dala je i institucija Ombudsmana Evropske unije. Međutim, ove institucije promovišu principe rada uprave potencirajući da se oni zasnivaju na sistemu vrednosti što im daje dozu apstrakcije, ali im istovremeno i ograničava konkretizaciju, operacionalizaciju i praktično provođenje.

Najzad, Evropska unija kroz svoje aktivnosti jača kapacitete nacionalnih uprava i iz razloga kako bi one imali sposobnost primene obavezujućeg dela komunitarnog prava budući da ona nema disperzirane sopstvene subjekte koji bi provodili komunitarno pravo na teritoriji država članica te da je proces primene i provođenja evropske pravne tekovine na nacionalnim javnim upravama i njihovim službenicima.

Kada je u pitanju službenički sistem Evropske unije, uočavamo veoma precizan ali složen i predimenzionisan sistem klasifikacije službenika. Svi parametri ukazuju da je ovaj sistem zasnovan na kombinaciji pozicionog i karijernog sistema sa preovlađujućim elementima karijernog. Generalno posmatrano, sistem je brižljivo građen i usavršavan dugi niz godina na principima merit sistema (sistema zasluga). To se najbolje uočava na koncepcijskoj postavci klasifikacije službenika, njihove selekcije, sistema napredovanja, usavršavanja i svim drugim elementima.

Službenički sistem Evropske unije posebnu pažnju pridaje postupku selekcije službenika. Pri tome, Kancelarija za selekciju Evropske unije, kao profesionalna institucija provodi postupak selekcije koji se temelji na visokosofisticiranim metodama i tehnikama, isključivo na znanju i veštinama zasnovanim principima koji omogućavaju ulazak u službu samo najkvalitetnijim kandidatima.

Postupak selekcije je dugotrajan i iscrpljujući ali potpuno objektivan, depolitizovan i nepristrasan te može biti model u izgradnji nacionalnih sistema selekcije javnih službenika.

II

Komparativno sagledavanje službeničkih sistema vršeno je na pet zemalja tipičnih predstavnika postsocijalističke tranzicije i obuhvatilo je Mađarsku, Sloveniju, Hrvatsku, Srbiju i Bosnu i Hercegovinu.

Sve navedene zemlje reformu službeničkih sistema projektovale su na gotovo istovetnim polazištima koji se zasnivaju na primeni evropskih načela javne uprave, izgradnji evropskog upravnog prostora, strateškoj opredeljenosti ka uspostavljanju merit sistema i primeni koncepta dobre uprave.

Takođe, zajedničko za sve ove zemlje je to što su bile i ostale pod stalnim monitoringom SIGMA-OECD programa, Evropske komisije i međunarodnih finansijskih institucija, prvenstveno Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke.

Sve zemlje postsocijalističke tranzicije imaju zajedničke reformske preporuke koje u domenu javnih službenika nužno sadržavaju sledeće: (1) poseban zakon i poseban pravni režim za javne odnosno državne službenike; (2) nezavisno regulatorno telo za javnu odnosno državnu upravu; (3) uspostavljanje karijernog službeničkog sistema koji u najvećoj meri odražava sistem zasluga (4) transparentnost u zapošljavanju javnih službenika kroz uvođenje instituta javnog konkursa; (5) uspostavljanje državne službe nezavisne od političke vlasti (6) uspostavljanje platnog sistema i sistema napredovanja i nagrađivanja i (7) uspostavljanje sistema obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja javnih službenika.

Međutim, ni jedna od posmatranih zemalja nije dosledno ispoštovala propisane i preporučene standarde u svim elementima izgradnje službeničkog sistema. Drugačije rečeno, na reformu njihovih službeničkih sistema uticali su prvenstveno faktori politizacije potaknuti od strane vladajućih političkih elita te različiti spoljni koncepcijski modeli, među kojima se posebno ističu koncept Neoveberijanske države i agresivan koncept Novog javnog menadžmenta.

U normativnom pogledu svaka od posmatranih zemalja je usvojila zakone koji propisuju položaj javnih službenika te su naročito razvile obimnu sekundarnu legislativu čime je kroz poseban pravni okvir uređen službenički sistem u svakoj državi. Opseg primene te legislative zavisi od shvatanja pojma javnog službenika.

Pojam javnog službenika različito se određuje u zavisnosti od zemlje. Tako, negde preovlađuju organizacione, a negde funkcionalne determinacije dok najprihvatljivije organizaciono-funkcionalno određenje javnih službenika nalazimo u Hrvatskoj, Bosni i

Hercegovini i Srbiji. Isključivo i jedino organizacioni pojam javnih službenika nalazimo u Sloveniji i najvećim delom u Mađarskoj. Pri tome, organizaciona određenja idu od najširih shvatanja koja u javne službenike svrstavaju sve zaposlene u javnom sektoru što je slučaj u Sloveniji i Mađarskoj, preko onih koji se ograničavaju na zaposlene u organima državne uprave (Bosna i Hercegovina-zajednički nivo, Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine).

Kada su u pitanju službenici jedinica lokalne samouprave, iako unutar svojih službeničkih sistema imaju gotovo identičan način određenja i sistem klasifikacije državnih i lokalnih službenika, Hrvatska i Republika Srpska razdvajaju ove dve kategorije službenika, a budući da su rešenja analogna bespotrebno stvaraju posebnu legilsativu. Suprotno rešenje nalazimo kod Republike Srbije koja je službenike jedinica lokalne samouprave izjednačila sa radnicima u režimu opštih radnih odnosa. Po ovom pitanju Slovenija ima jedinstven pristup državnim i lokalnim službenicima svrstavajući ih u zajednički naziv javni službenici. Najzad, Mađarska ima identično rešenje kao i Slovenija, s tim što ona koristi generički naziv državni službenici koji obuhvata sve zaposlene u javnom sektoru koji se plaćaju iz budžeta.

U usvim analiziranim sistemima politički uticaj na položaj javnih javnih službenika i službeničkih sistema vidljiv je već u fazi postupka selekcije kadrova i određivanja njihovog radnopravnog položaja.

Tako, uprkos preporukama da se javni službenici biraju prvenstveno javnim konkursom te da se svrstavaju u poseban radnopravni režim kao i da se njihov položaj odredi upravnim aktom, neke zemlje poput Slovenije i Mađarske su ova lica stavile ili u tipičan radni odnos ili su konstruisale poseban ugovorni odnos koji je bliži klasičnom radnom odnosu nego službeničkom statusu. Pri tome, Mađarska gotovo da i nema obavezu raspisivanja javnog konkursa dok Slovenija to radi selektivno, prepuštajući to volji rukovodioca organa uprave.

Takođe konkursne komisije koje vrše selekciju kandidata, većinski su formirane od strane rukovodioca organa koji nad njihovim radom imaju nesumnjivo uticaj. Izuzetak nalazimo jedino u Bosni i Hercegovini i to kod izbora državnih službenika za državni nivo vlasti gde se konkursna komisija formira sa većinskim brojem članova iz reda nezavisnih eksperata.

Kada je u pitanju postojanje i uloga nezavisnog regulatora tj. agencije, kancelarije ili drugog organa koji bi se bavio selekcijom, obukom, usavršavanjem, stručnim ispitima, evidencijom kadrova i dr., iako je uspostavljanje ovog tela bilo osnovni zahtev u samom početku reforme, jedino Bosna i Hercegovina na sva tri nivoa vlasti ima uspostavljene Agencije za državnu službu (upravu). Istina slična tela postoje u Srbiji u vidu Visokog

službeničkog saveta i Službe za upravljanje kadrovima te Činovnički savet u Sloveniji ali postupak selekcije nije u potpunoj nadležnosti ovih organa. Štaviše, Mađarska i Hrvatska nemaju posebno telo ove vrste iako su članice Evropske unije. Navedeno smatramo ozbiljnim izigravanjem reformskih zahteva te kao uzor nezavisnog regulatora ističemo Evropsku kancelariju za personal – EPSO koja provodi krajnje objektivni i stručan postupak selekcije kadrova za institucije Evropske unije.

Uprkos gotovo identičnim merilima, izgrađeni sistemi klasifikacije javnih službenika ili daju prevelik broj kategorija i zvanja kao što je slučaj u Sloveniji, Srbiji i Hrvatskoj ili su jako ograničenog obima zvanja kao što je slučaj u Bosni i Hercegovini te delom u Mađarskoj. Ako se ima u vidu da nomenklatura zvanja utiče na sistem napredovanja i brojnost javnih službenika onda je optimizacija u sistemu klasifikacije nužna.

U pogledu prava i dužnosti javnih službenika sve zemlje su usvojile gotovo istovetna rešenja obima prava i obaveza odnosno dužnosti javnih službenika. Kroz navedena prava i dužnosti prožimaju se principi evropskog upravnog prostora i dobre uprave. Međutim i ovde nalazimo izvesna odstupanja kod Mađarske koja propisuje mogućnost da državni službenik može imati privatno preduzeće, s tim da u istom ne može obavljati upravljačke poslove. Takve mogućnosti su eksplicitno isključene u Srbiji i Bosni i Hercegovini, a implicitno u Hrvatskoj i Sloveniji.

Takođe, kod svih posmatranih zemalja službenička etika je regulisana posebnim aktima koji po svojoj formi, sadžaju te propisanim normama imperativnog karaktera sa elementima pravne sankcije utiču da službenička etika postaje pravom uređena kategorija, odnosno obavezujući obrazac ponašanja. Pri tome, valja istaći Hrvatsku kao zemlju koja je u operacionalizaciji službeničke etike i etičkog kodeksa organizaciono i materijalno otišla mnogo dalje u odnosu na ostale, na način da je razvila etičke institute u vidu Etičke komisije i poverenika za etiku na svim nivoima organizovanja uprave.

Sistem ocenjivanja je razvijen u okviru službeničkih sistema kod svih analiziranih zemalja i u direktnoj je vezi sa sistemom napredovanja. Pri tome, implikacije negativne ocene ogledaju se u degradiranju u zvanju i položaju dok se implikacije uspešne ocene sastoje u napredovanju, unapređenju, povećanju plate, nagrađivanju i slično. Ponegde uspešno ocenjeni kandidati nemaju mogućnost napredovanja u zvanju već samo u plati kao što je slučaj u Mađarskoj. Takođe, Mađarska se smatra zemljom koja kod odlučivanja o statusu državnog službenika najmanje uzima u obzir ocenu rada (prema istraživanjima, nalazi se na 17. mestu od 19. ispitivanih zemalja). S druge strane, zauzima visoko šesto mesto među posmatranim zemljama koje najviše uzimaju u obzir ocenu rada kod određivanja visine plate

državnog službenika. Potpunu neafirmisanost uspešne ocene nalazimo u Republici Srpskoj. Naime, važeći zakon o platama propisuje platne grupe i podgrupe sa fiksnim koeficijentima za svako službeničko zvanje (bez bilo kakvih raspona) tako da službenik sa uspešnim službenim ocenama ne može biti unapređen u viši platni razred jer on zapravo ne postoji u okviru zvanja. Takođe u službeničkom sistemu Republike Srpske i napredovanje u zvanje je otežano zbog više izraženog pozicionog nego karijernog sistema. Valja napomenuti da i u Srbiji za napredovanje u zvanju, pored uspešne ocene, potrebno je kumulativno ispuniti više uslova što znatno otežava ovaj oblik napredovanja. U službeničkom sistemu Hrvatske državnog službenika ocenjuju sva lica koja su mu hijerarhijski nadređena. Ovakav pristup unosi veliku nesigurnost i neobjektivnost te komplikuje sistem ocenjivanja. Najzad, valja zapaziti da sistem ocenjivanja državnih službenika u Republici Srbiji, prema njegovim kriterijima i postizanju stimulacije državnih službenika, mnogi smatraju osnovnom bazom za uspostavljanje merit sistema.

Sledstveno navedenom, zaključujemo, da u svim posmatranim službeničkim sistemima, negativna ocena je gotovo garant sankcionisanja dok pozitivna odnosno uspešna ocena predstavlja samo potreban ali ne i dovoljan niti zagarantovan uslov za napredovanje.

Kada je u pitanju disciplinska odgovornost javnih službenika, zajedničko što svi posmatrani službenički sistemi imaju, jeste da službenicima može, između ostalog, prestati služba kao rezultat teže povrede službeničkih dužnosti, a nakon provedenog disciplinskog postupka. U uređenju disciplinskog postupka najdalje je otišla Hrvatska. S tim u vezi, u Hrvatskoj postoji razvijeno službeničko sudstvo koje odlučuje o teškim i lakim povredama službene dužnosti državnih službenika i službenika jedinica regionalne i lokalne samouprave. Takođe, za potrebe drugostepenog postupka uspostavljen je i Viši službenički sud. Posmatrane zemlje su uglavnom primenile upravni modele disciplinske odgovornosti sa relativno kratkim rokovima zastare kako procesnih radnji tako i sistema sankcija što se ističe kao glavna zamerka ovim sistemima. Sistem disciplinske odgovornosti u svim posmatranim zemljama zasniva se na principu enumeracije disciplinskih povreda pri čemu sve zemlje ističu lakše odnosno (lake) i teže (teške) povrede službene dužnosti. Postupak provođenja disciplinske odgovornosti je u svim analiziranim sistemima u nadležnosti organa uprave odnosno komisija koje oni formiraju izuzev u Hrvatskoj. Manjkavosti sistema disciplinske odgovornosti se ogledaju u nedostatku operativne legilsative, prvenstveno jedinstvenih pravilnika i procedua, nezavisnih i jedinstvenih disciplinskih komisija i manjak objektivnosti budući da je postupak disciplinske odgovornosti uglavnom u nadležnosti organa iz kojeg službenik potiče.

U pogledu obrazovanja i stručnog usavršavanja javnih službenika, sve zemlje se načelno zalažu za izgradnju ove komponente u okviru svojih službeničkih sistema. Međutim, nema jasnih kriterija ni procedura koji tretiraju selekciju kandidata za edukacije. Uglavnom se radi o nesumičnoj selekciji zavisanoj od potrebe ili ponuđenih programa. Istina, javni službenici prolaze veliki broj različitih edukacija kako unutar tako i van zemlje. Međutim, u ovom segmentu se oseća nedostatak ili nedovoljni kapaciteti nezavisnog službeničkog regulatora koji bi trebao da se bavi ovim pitanjem. U dosta zemalja ovaj proces je prepušten samim službenicima. Kod Slovenije i Hrvatske uočavamo da je određen broj mesta u javnoj upravi sistematizovan na način da potražuje službenike koji imaju zvanje mastera i doktora nauka prvenstveno iz oblasti upravnog prava i javne uprave što nije slučaj sa ostalim zemljama. Navedeno predstavlja implementaciju prakse institucija Evropske unije i nekih zemalja članica i svakako stimuliše javne službenike da se bave javnom upravom kao naukom. Iako u službeničkim sistemima drugih zemalja među javnim službenicima postoji izvestan broj doktora i magistara nauka njihov sistem im ne omogućava napredovanje niti bilo koji drugi model valorizacije odnosno satisfakcije za postignuta znanja koja su stekli uglavnom u sopstvenoj režiji. Pri tome, najveću tradiciju obrazovanja kadrova za potrebe javne uprave nalazimo u Sloveniji i Mađarskoj koje imaju državne obrazovne ustanove u okviru sistema javne uprave dok druge zemlje obrazovanje službenika za potrebe javne uprave imaju uglavnom na komercijalnoj odnosno tržišnoj osnovi.

Ono što je zajedničko za službeničke sisteme većine zemalja postsocijalističke tranzicije je da reforma uglavnom znači ukidanje organa, smanjenje i otpuštanje personala, gubitak raznih prava, neizvesnost i druge uglavnom negativne konotacije. S druge strane, u zemljama razvijenih demokratija čiji se službenički sistemi takođe nalaze u reformi (ali ne i tranziciji), te reforme se odnose na modernizaciju i usavršavanje te primenu najnovijih vrednosti i modela.

Reforma službeničkih sistema postsocijalističkih zemalja se dodatno usložnjava činjenicom da Evropska unija nema jasne standarde, principe ni parametre koji ukazuju u kom pravcu reforma javne uprave treba da ide, šta je to konkretno što treba biti reformisano da bi njihov upravni prostor bio kompatibilan sa evropskim, koji zapravo ne postoji jer evropski upravni prostor je samo skup principa proisteklih iz prakse Evropskog suda pravde koji su toliko načelni i apstraktni da ih je nemoguće konkretizovati, operacionalizovati i praktično realizovati. Najzad ti principi su uglavnom ugrađeni u uprave koje su predmet reformi, pa se postavlja pitanje kad i gde se reforma završava.

Poseban problem službeničkih sistema zemalja postsocijalističke tranzicije je brojnost javnih službenika. U gotovo svim posmatranim zemljama broj zaposlenih u javnoj upravi prelazi 20% od ukupnog broja zaposlenih. Primera radi u Bosni i Hercegovini, svaki treći radnik je zaposlen u javnoj upravi. Ovakvi pokazatelji ukazuju da ove zemlje bez obzira na reforme ne mogu svesti broj zaposlenih u racionalne okvire jer je njihov broj bio značajno predimenzionisan i pre reforme. Takođe, u ovim zemljama intenzivno je povećana zainteresovanost za javnu službu zbog pada realnog sektora, lošijih uslov rada i plata.

Najzad, reforma javne uprave, u svim njenim oblicima i oblastima, pa i u oblasti kadrova i službeničkog sistema, nije konstanta niti se u toj oblasti mogu postići trajna rešenja. Naime, radi se o kontinuiranom procesu traganja za najboljim modelima na šta utiče niz faktora, kako unutrašnjih, tako i spoljašnjih. Bez obzira na to činjenica je da javni službenici i službenički sistem predstavljaju najznačajniji i najvidljiviji oblik ispoljavanja kao i indikator merenja uspešnosti ove reforme.

VIII. LITERATURA

UDŽBENICI I MONOGRAFIJE:

1. Bačanin, N.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2000.
2. Bénéoit, P.: *Le droit administratif français*, Librairie Daloz, Paris, 1968.
3. Berger, M.: *Bureacracy and society in Modern Egypt: A Study of the Higher Civil Serviv*, Oxford University Press, 1957.
4. Binnard, R.: *Précis de droit administratif*, Paris, 1935.
5. Blagojević, M.: *Praktikum za upravni spor (sa upravnosudskom praksom)*, Službeni glasnik Republike Srpske i Univerzitet PIM, Banja Luka, 2014.
6. Blažić, Đ., Đurićanin, R.: *Službenički sistem Crne Gore*, priručnik, (ur. Kos B.), Vlada Republike Crne Gore, Uprava za kadrove, Podgorica, 2006.
7. Borković, I.: *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987.
8. Cordona, F.: *Building A Civil Service System*, SIGMA/OECD, 2002.
9. Čehovin, M.: *The Politicization of the State Administration in Slovenia, Master's Thesis*, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, 2003.
10. Davitkovski, B., Lončar, Z.: *Nauka o upravi*, FEDS, Podgorica, 2012.
11. Demmke, C., Moilanen, T.: *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and Future of the Civil Service*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2010.
12. Denković, D.: *Dobra uprava*, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.
13. Digi, L.: *Preobražaji javnog prava*, Geca Kon, Beograd, 1929.
14. Dimitrijević Pavle, Marković R.: *Upravno pravo I*, NIU Službeni list SFRJ, Beograd, 1986.
15. Dimitrijević, Pavle: *Organizacija i metodi rada javne uprave, I Organizacija u javnoj upravi, II dopunjeno izdanje*, Savremena administracija, Beograd, 1959.
16. Dimitrijević, Predrag: *Menadžment javne uprave, skripta*, Pravni fakultet, Banjaluka, 2009.
17. Dimitrijević, Predrag: *Upravno pravo, opšti deo, knjiga druga*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008.
18. Dimitrijević, Predrag: *Upravno pravo, opšti deo, knjiga prva*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008.
19. Duguit, L.: *Traite de Droit constitutionnel, t. III, ed.3*, Paris, 1930.

20. Đorđević, S.: *Renesansa lokalne vlasti, uporedni modeli*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Čigoja štampa, Beograd, 2012.
21. Đurić, M.: *Sociologija Maksa Vebera*, Matica hrvatska, Zagreb, 1964.
22. Eisenmann, C.: *Cours de droit administratif 1*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, Paris, 1982.
23. Fleiner, T.: *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1928.
24. Galevski, S.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2008.
25. Glodić, D.: *Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2013.
26. *Government at a Glance 2009*, OECD, Paris, 2009.
27. Heđbeli, Ž.: *Institucije državne uprave Republike Hrvatske od osamostaljenja do članstva u Evropskoj uniji, I dio 1990. – 2004.*, Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću, Zagreb, 2011.
28. *Historija naroda Jugoslavije II*, Zagreb, 1960.
29. Horváth, Z.: *Handbook on the European Union*, HVG-ORAC Publishing House Ltd., 2011.
30. *Hunam Resource Management Country Profiles, Hungary*, OECD, Paris, 2012.
31. Ibrahimagić, O.: *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Vijeće kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998.
32. Inaldžik, H.: *Osmansko carstvo*, Utopija, Beograd.
33. Jèze, G.: *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1927.
34. Jovanović, S.: *Država I*, Beograd, 1936.
35. Jung, S. J.: *Public Administration: Design and Problem Solving*, California, 1986.
36. Kavran, D.: *Javna uprava, reforma-trening-efikasnost*, Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije i dr., Beograd, 2003.
37. Kostić, L.: *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije I*, Beograd, 1933.
38. Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B.: *Uvod u pravo Evropskih integracija, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2013.
39. Košutić, B.: *Uvod u Evropsko pravo*, Zavod za udžbenike, Beograd, 2006.
40. Kotchegura, A.: *Civil Service Reform in Post-communist Countries: The Case of the Russian Federation and Czech Republic*, Leiden University Press, Leiden, 2008.
41. Krbek, I.: *Lica u državnoj službi*, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1948.

42. Krbek, I.: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, Izdavački zavod Jugoslovenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb, 1950.
43. Krbek, I.: *Upravno pravo, Organizacija javne uprave, Knjiga II*, Tisak i naklada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1932.
44. Kulić, Ž., Vasiljević, D.: *Radni odnosi u organima državne uprave*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009.
45. Kulić, Ž.: *Službeničko pravo*, Univerzitet Megatrend, Beograd, 2009.
46. Kunić, P.: *Upravno pravo, opšti i posebni dio*, Pravni fakultet u Banjaluci, Banjaluka, 2001.
47. Kunić, P.: *Upravno pravo-drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka, 2010.
48. Kuzmanović, R.: *Ustavno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2002.
49. Laband, P.: *Le Droit Public de L'Empire Allemand II*, V. Giard & Briere Libraires – Éditions, Paris, 1903.
50. Leskovac, S.: *Tranzicija i reforma javne uprave, Politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, 2009.
51. Lilić S., Golubović, K.: *Evropsko upravno pravo s osvrtom na na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
52. Lilić, S., Kunić, P., Dimitrijević Predrag, Marković, M.: *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999.
53. Lilić, S.: *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije u Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije, knjiga 2*, Pravni fakultet, Beograd, 2007.
54. Lilić, S.: *Primena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji*, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije 3, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008.
55. Lilić, S.: *Upravno pravo i upravnoprocesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.
56. Lilić, S.: *Upravno pravo*, Beograd, 1995.
57. Lilić, S.: *Uticao sovjetske doktrine o državi i pravu na našu teoriju upravnog prava*, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije, Naučni projekt Ministarstva nauke Republike Srbije i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006.

58. Lukić, R., sa Košutić B.: *Uvod u pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1988.
59. Lukić, R.: *Uvod u pravne nauke*, Univerzitet u Beogradu i Zavod za izdavanje udžbenika Narodne Republike Srbije, 1960.
60. M. Waline, *Droit Administratif*, 8. izd, 1959.
61. Malcom, N.: *Povijest Bosne*, Erasmus Gilda, Zagreb-Sarajevo, 1995.
62. *Managing Public Employees in the Public Interest: Employee Perspectives on Merit Principles in Federal Workplaces*, A Report to the President and the Congress of United States by the U. S. Merit System Protection Board, Washington, 2013.
63. *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Background Note, GOV/PUMA 2003(17), Paris, 2003.
64. Manning, N., Parison, N.: *International Public Administration Reform, Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, 1951.
65. Mantran, R.: *Istorija Osmanskog carstva*, Clio, Beograd, 2002.
66. Marčetić, G.: *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.
67. Marčetić, G.: *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Savremna javna uprava, Zagreb, 2007.
68. Marković, B.: *Nauka o upravljanju*, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2003.
69. Marković, R.: *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980.
70. Marković, R.: *Upravno pravo, opšti deo, drugo popravljeno i prošireno izdanje*, Beograd, 2002.
71. Marković, R.: *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008.
72. Matei, A., Matei, L., Camelia Iancu, D.: *Internalization of the European Administrative Space principles in national public administrations. Study Case: Romania*, Research Report written within the framework of Jean Monnet project "South-Eastern European developments on the administrative convergence and enlargement of the European Administrative Space in Balkan states", EconPapers.
73. Mayer, O.: *Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, 3 Auflage, 1924*.
74. Mayer-Sahling, J. H., Mikkelsen, K. S., Ahmetovic, D. and the others: *Improving the implementation of merit recruitment procedures in the Western Balkans: Analysis and recommendations*, Working Paper, ReSPA, Danilovgrad, November 2015.
75. McCormick, J.: *Razumjeti Europsku uniju, 4. izdanje*, Zagrebačka škola ekonomije i menadžemnta, Zagreb, 2008.

76. Meškić, Z., Samardžić D.: *Pravo Evropske unije I*, TDP Sarajevo, Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH i Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu – Pravna reforma, Sarajevo, 2012.
77. Mićunović, D.: *Reforma ili restauracija, prvo izdanje*, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2005.
78. Milenković, D.: *Javna uprava (skripta)*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
79. Milenković, D.: *Javna uprava, odabrane teme*, FPN i Čigoja štampa, Beograd, 2013.
80. Milićević, N. i drugi, *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Centar za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2002.
81. Milkov, D.: *Upravno pravo I, uvodna i organizaciona pitanja (treće izmenjeno i dopunjeno izdanje)*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, 2009.
82. Milosavljević, B.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2007.
83. Milosavljević, S., Radosavljević, I.: *Osnovi metodologije političkih nauka*, Službeni glasnik, Beograd, 2000.
84. Milovanović, D., Ninčić, J., Davinić, M.: *Stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Srbiji*, Udruženje za javnu upravu i Službeni glasnik RS, Beograd, 2011.
85. Mintas Hodak, Lj.: *Evropska unija*, Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta, Zagreb, 2010.
86. Misita, N.: *Evropska unija-osnivanje i razvoj*, Revicon, Sarajevo, 2010.
87. Myers, P.: *An Introduction to Public Administration*, London, 1970.
88. Nešković, R.: *Nedovršena država, Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2013.
89. Otenyo, E., Nancy L.: *Research in Public Policy Analysis and management*, Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.
90. Patyi A., Rixer Á. (Eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag GmbH, Passau, 2014.
91. Pelgrims, C.: *The impact of politicians and administrative reform processes? Analyzing the introduction and implementation of mandates for top civil servants*, Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Delaware, USA, 2007.
92. Petrović, M.: *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike, opšti deo*, Pravni fakultet, Niš, 2006.

93. Pollitt, C., Bouckaert, G.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2004.
94. Popović, S., Marković, B., Kuzmanović, R.: *Osnovi nauke o upravljanju*, Stručna knjiga, Beograd, 1994.
95. Popović, S., Petrović, M. i Prica M.: *Upravno pravo, opšti deo, novo izmenjeno izdanje*, Sven, Niš, 2010.
96. Popović, S.: *Upravno pravo, opšti deo, izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Savremena administracija, Beograd, 1989.
97. *Public Administration Reform, Practice Note*, UNDP, 2003.
98. Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
99. Pusić, E.: *Upravni sistemi I*, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1985.
100. Raadschelders J.C.N., Gadot-Vigota, E., Kisner, M.: *Global Dimenzion of Public Administration and Governance, A Comparative Voyage*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey, 2015.
101. Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M.: *Civil Service in Enabling Framework State of the 21st Century*, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
102. Ramljak, M.: *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Centar za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1979.
103. Rhodes, R.A.W.: *The New Governance: Governing without Government*; Political Studies, XLIV, 1995.
104. Ruck, E.: *Shweizerisches Verwaltungsrecht: I Band Allgemeiner Teil*, 3 Auflage, Zürich, 1951.
105. Schoutheete, F., Andoura, S.: *The Legal Personality of the European Union*, Studia Diplomatica, Vol. LX, No 1/2007, Egmont, Royal Institute for International Relations, Bruxelles, 2007, <http://aei.pitt.edu/9083/1/Legal.Personality.EU-PDS-SA.pdf>.
106. Stjepanović, N., Lilić, S.: *Upravno pravo, opšti deo*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 1991.
107. Sućeska, A.: *Istorija države i prava naroda SFRJ, V izdanje*, Svjetlost, Sarajevo, 1985.
108. Šarkić, S.: *Opšta istorija države i prava*, Draganić, Beograd, 1990.
109. Šijaković, I.: *Sociologija – uvod u razumevanje globalnog društva, treće dopunjeno izdanje*, Univerzitet u Banjoj Luci, Ekonomski fakultet, Banja Luka, 2008.

110. Tomić, Z.: *Upravno pravo, sistem*, Službeni list SRJ, Beograd 2002.
111. Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B.: *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, FEFA, Beograd, 2010.
112. Trnka, K.: *Ustavno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.
113. Turegg, K. E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, III izdanje, Berlin, 1956.
114. Vigoda-Gadot, E.: *Managing Collaboration in Public Administration, The Promise of Alliance among Governance Citizens and Businesses*, Praeger, London, 2003.
115. Virant, G.: *Civil services and state administrations (CSSA) – Country Report: Slovenia*, SIGMA-OECD, Paris, 1999.
116. Vlatković, M., Brković, R., Urdarević, B.: *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd, 2013.
117. Vlatković, M.: *Službeničko pravo*, Besjeda i BLC, Banja Luka, 2009.
118. Vujaklija, M.: *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980.
119. Vukadinović, R.: *Uvod u institucije i prave Evropske unije, peto izdanje izmenjeno i dopunjeno Ugovorom o stabilizaciji ekonomske i monetarne unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac, 2012.
120. Vukašinović, Z.: *Evropski službenički sistem*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.

ČLANCI:

1. *2012 Achievements*, EPSO – European Personnel Selection Office, dostupno na: http://europa.eu/epso/about/reports/index_en.htm.
2. Abou Zaid, S.: *Public Administration Reform: Policy Critique*, American University in Cairo, dostupno na: http://www.academia.edu/3613907/UNDPs_Note_on_Public_Administration_Reform_Policy_and_Approach_Critique.
3. Ágh, A.: *Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe: The Challenge of Democracy and Good Governance*, Croatian and Comparative Public Administration, (Ed. Koprić I.), No 3/2013, Institute of Public Administration, Zagreb.
4. Ahrens, J.: *Governance in the process of economic transformation*, Private University of Applied Sciences Goettingen, draft version, April 2006.

5. *Analitička podloga za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj, studija*, (voditeljica projekta Jurlina Alibegović D.), Ekonomski institut, Zagreb, 2010.
6. Antić, A.: *Uticaj merit sistema na radnopravni položaj državnih službenika u svjetlu službeničke politike u Republici Srbiji*, Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), br. 42/2015, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2015.
7. Argyriades, D.: *Good Governance, ethics and responsibility*, International Review of Administrative Sciences, Vol 72, No 2/2006.
8. Bačanin, N.: *Teorija uprave Ive Krbeka*, naučni rad, Glasnik prava, (Ur. Đorđević S.), Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, broj 2/2010.
9. Baka, A. B.: *The Framework for Public Management in Hungary* in: *Innovations in public management: Perspectives from East and West Europe* (editors: Verheijen T., Coombes D.), Cheltenham, 1998.
10. Beblavý, M.: *Management of Civil Service Reform in Central Europe, in Mastering Decentralization and Public Administration Public Reforms in Central and Eastern Europe*, (Ed. Pétri G), Open Society Institute, Budapest, 2002.
11. *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, European Commission, Brussels, 2014.
12. Boyle, R.: *Good governance: Modernising public administration, Public Sector trends, Can we compare European public administrations*, Good Governance through Participative Democracy and Client Oriented Public Administration, ReSPA 6th Annual Conference Proceedings, (Ed. Mayerhoff Nielsen M.), ReSPA, Danilovgrad, 2012.
13. Cerar, M.: *Uloga predsjednika republike u slovenskom (ustavno)pravnom i političkom sustavu*, Politička misao, (Ur. Malović S.), Vol. 42, br. 4/2005, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2005.
14. Cooper, P. J.: *Public Law and Public Administration*, Mayfield, 1983.
15. Craig, P.: *EU Administrative Law*, Academy of European Law, European University Institute, University Press, Oxford, 2006.
16. Čehovin, M., Haček, M.: *Critical Analysis of Civil Service Politicization in Slovenia*, World Political Science, (ed. Dvořáková V., Ilyin M.), International Political Science Association, Volume 11, No 1/15.
17. Čović, S., Juras, D., Vučkov, D.: *Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (ur. Jurić D.), br. 1/2015.

18. D' Orta, C.: *What Future for the European Administrative Space?*, Working paper, No. 2003/W/5, European Institute of Public Administration, Rome, 2003.
19. Dalić, M.: *Prilog za raspravu o reformi državne i javne uprave*, str. 8, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Prilog+za+raspravu+o+reformi+dr%C5%BEavn e+i+javne+uprave.
20. Damjanović, J., Miletić, E., Achim Roll, H., Purg Korade, Š.: *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji, zbirka propisa sa komentarima*, (Ur. P. Miklič), DIAL, Beograd, 2006.
21. Dimitrijević, Predrag: *Ocenjivanje zaposlenih kao faktor motivacije u javnoj upravi*, Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), br. 42/2015, Udruženje pravnikar Republike Srpske, Banja Luka, 2015.
22. Drmić, A.: *Službenički odnos u Hrvatskoj pravnoj regulativi*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 2/2013.
23. Drmić, A.: *Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak*, Hrvatska i komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 10/2010, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 1014-1015.
24. Drmić, A.: *Vrste povreda službene dužnosti i disciplinske sankcije*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 3/2010.
25. Dujić, S.: *Pravni položaj javnih službenika u Republici Sloveniji*, Moderna uprava, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (ur. Kutlija D.), br. 2/2009, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2009.
26. *European Principles for Public Administrations*, SIGMA Papers No 27, OECD, 1999.
27. Fisher S., Gelb, A.: *The Process of Socialist Economic Transformation*, Journal of Economic Perspectives, (Ed. Moretti E.), Volume 5, No. 4, Fall 1991.
28. Grubišić Šeba, M.: *Outsourcing javnih usluga u 7. Forum za javnu upravu – Od javnog prema privatnom, Privatizacija i outsourcing javnih usluga*, (ur. Musa A.), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.
29. György, I.: *The Civil Service System of Hungary u Civil Service System in Central and Eastern Europe*, Edwar Elgar Publishing (editors: Veheijen T., Kotchegura A.), Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, 1999.
30. Hajnal, G., Csengödi S.: *When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politization in Hungary*, Administrative Culture, Vol. 15, No. 1, (ed. Randma-Livv T., Savi R.), Ragnar Nurkse School of Innovation and Governance, Tallinn University of Technology, 2014.

31. Haračić, Ž.: *Zakonitost kao pravno načelo i pravni argument*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (ur. Avijani D.), br. 3/2010.
32. Hays, W.S., Plagens, G.K.: *Human Resource management Best Practices and Globalization: The University of Common Sense*, Public Organization Review: A Global Journal 2:327-348 (2002), Kluwer Academic Publisher, Netherland, 2002.
33. Herdegen, M.: *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2003.
34. Hinrik-Sahling, J. M.: *Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary*, Journal of European Public Policy, (ed. Richardson J., Blauburger M.), V.8., January 2001, Taylor & Francis Ltd.
35. *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans*, (Ed. Lazarević M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014.
36. *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans*, (Ed. Lazarević M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014.
37. Ingraham, P. W.: *Human Resource Management in: The SAGE Handbook of Public Administration*, (Editors: Pierre J. and Peters G.), SAGE, London, 2003.
38. Ito, K. J.: *Career Mobility and Branding in Civil Service: An Empirical Study*, Public Personnel management, Vol. 32, NO. 1, Spring 2003.
39. Ivanišević, S.: *Teritorijalna osnova lokalne samouprave – opća načela teritorijalne podjele te uvjeti i faktori koji je determiniraju*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 7/2007, Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 61-116.
40. *Izveštaj o e-spremnosti BiH, preliminarna studija, konferencijski materijal*, UNDP BiH, Sarajevo, 2003.
41. *Izveštaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014*, Evropska komisija, Brisel, 2014.
42. Joachim J.H., (edit.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Blackwell Publisher, Oxford, 1993.
43. Juras, D.: *Disciplinska odgovornost državnih službenika u pravu Republike Srbije*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, (ur. Zlatović D.), br. 1-2/2015.
44. Juras, D.: *Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku*, Hrvatska i komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 13/2013, Institut za javnu upravu, Zagreb.
45. Karajica, V.: *Predstavljanje Agencije za državnu upravu Republike Srpske*, Moderna uprava, Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (ur. Karajica V.), br. 1/2008, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka.

46. Kavran, D., Vukašinović, Z.: *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, NBP – Časopis Policijske akademije iz Beograda (Ur. Đorđević Đ.), br. 2-3/04, Policijska akademija, Beograd, 2004.
47. Kavran, D.: *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, Pravni život, br. 9, 2004.
48. Kiss, G.: *Termination of Employment Relationships: The Legal Situation in Hungary*, University of Pécs, Faculty of Law, Department of Labour Law, dostupno na: https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Termination+of+Employment+Relationships:+The+Legal+Situation+in+Hungary, pristupljeno: 26.10. 2015. godine.
49. Koprić, I.: *Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 1/2005, Institut za javnu upravu, Zagreb.
50. Koprić, I.: *Lokalna samouprava u Hrvatskoj: Pokvarena igračka u rukama politike*, 1. Forum za javnu upravu, Tema: Lokalna samouprava i decentralizacija, (ur. Zakošek N.), Fondacija Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
51. Koprić, I.: *Mjere za modernizaciju uprave u Hrvatskoj*, Javna uprava – nastavni materijali, (ur. Koprić I.), Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2006.
52. Koprić, I.: *Stanje lokalne samouprave u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 3/2010, Institut za javnu upravu, Zagreb.
53. Koprić, I.: *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Pravni fakultet, Zagreb, 1999.
54. Krijan, P.: *Elementi upravnog akta*, Informator, Zagreb, br. 5010/2002.
55. Kunić, P.: *Ciljevi i pravci reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i Republici Srpskoj*, Moderna uprava (ur. Karajica V.), časopis za upravno – pravnu teoriju i praksu, br. 1/2008, Agencija za državnu upravu, Banja Luka, 2008.
56. Lilić, S.: *Challenges of Government Restructuring: Turbulence in Administrative Transition (From Administration as an Instrument of Government to Administration as Public Service)*, Facta Universitatis (ed. Petrović M.), Series: Law and Politics, Vol. 1, No 2, Niš, 1998.
57. Lilić, S.: *Državna uprava, instrument vlasti ili javna služba, kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji*, u: *Uporedna iskustva državnih uprava*, Magna Agenda, Beograd, 2003.
58. Lončar, Z.: *Depolitizacija i profesionalizacija uprave u Republici Srbiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu, (ur. Drakić D.), br. 4/2013.

59. Lozina, D., Klarić, M.: *Javna uprava suvremene države u promijenjenim okolnostima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (Ur. Bačić A.), br. 1/2012, Split, 2012.
60. Marčetić, G., Musa, A.: *Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa europskim standardima* u Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu (ur. Bačić A.), br. 3/2013, Split, 2013.
61. Marčetić, G.: *Etički kodeksi i etika javnih službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 13/2013.
62. Marčetić, G.: *Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama*, Revija za socijalnu politiku (gl. odg. ur. Šućur Z.), Pravni fakultet, Zagreb, br. 2/12.
63. Mayer-Sahling, J. H.: *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Papers No. 44, 2009.
64. Meyer-Sahling.: *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 48.
65. Milenković, D.: *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu, (ur. Vujačić I.), br. 3/2009.
66. Milenković, D.: *Principi dobre uprave (good administration)*, dostupno na: <http://ombudsman.yucom.org.rs/princip-dobre-uprave-good-administration/>.
67. Musa, A.: *Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 4/2006.
68. OECD, *Human Resources Management: Country Profiles*, <http://www.oecd.org/gov/pem/hrpractices.htm>.
69. Omajec, J.: *Status državnih službenika, Pravna praksa i stajališta Evropskog suda za ljudska prava, Evropskog suda pravde i Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu Upravu, Zagreb, br. 2/2006.
70. Pavičević, V.: *Šta je Evropska unija u Evropski standardi u Srbiji*, zbornik radova, (Ur. Milić J.), Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2009.
71. Pavić, Ž.: *Tipovi jedinica lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 4/2002, Institut za javnu upravu, Zagreb.
72. Pavlović, Lj.: *Odgovornost državnih službenika*, Pravne teme, (ur. Ivanović R. A.), br. 2/2013, Univerzitet u Novom Pazaru.
73. Persoli, A. M.: *Javno-privatno partnerstvo u funkciji zadovoljavanja javnih potreba*, Hrvatska Javna uprava, (ur. Korpić I.), br. 4/2010, Zagreb.

74. Potočnjak, Ž.: *Posebnosti radnih odnosa državnih službenika*, Jubilarno XX. savetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i prakse, Godišnjak 12, Organizator, Zagreb, 2005.
75. *Procena lokalne uprave u Bosni i Hercegovini i preporuke*, USAID, novembar 2003.
76. *Public Administration Reform*,
<https://webgate.ec.europa.eu/multisite/etc/en/content/public-administration-reform>.
77. Rađenović, M.: *Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske*, Moderna uprava, broj 1, časopis za upravno – pravnu teoriju i praksu, (Ur. Karajica V.), Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banjaluka, 2008.
78. Rađenović, M.: *Predmet upravnog spora*, Moderna uprava, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, (Ur. Radeta A.), br. 7/8, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2012.
79. Ratković, K.: *Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, (ur. Koprić I.), br. 1/2010, Hrvatski institut za javnu upravu, Zagreb.
80. *Republic of Slovenia Public Administration Country Profile*, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations, May 2004.
81. Rhodes, R.A.W.: *Governance and Public Administration u Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (Ed. P. Jon), Oxford, 2000.
82. Roitman A., Khandelwal P.: *The Economics of Political Transitions: Implications for the Arab Spring*, IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department, 2013.
83. Rovelli, R., Zaiceva, A.: *Did support for economic and political reforms increase during the post-communist transition, and if so, why?* Economics of Transition, (Ed. Aghion P.), Volume 21(2) 2013, Blackwell Publishing, Oxford, 2013.
84. *SIGMA Papers No. 27, European Principles for Public Administration*, OECD, 1999.
85. *Sigma radovi 23, 26, 27, 31 i 35*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije i Evropski pokret Srbija.
86. SIGMA, *Slovenian Public Service and the Administrative Framework, Assessment*, OECD, Paris, 2003.
87. SIGMA/OECD: *Principi javne uprave*, Novembar 2014.
88. *Slovenia Reforms for Strong and Sustainable Recovery*, OECD, 2014.
89. Staroňová, K., Gajduscsek, G.: *Public Sector Organizations, Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to professionalization of Civil Service?* in

- Civil Servants and Politics, A delicate balance*, (ed. Neuhold C., Vanhoonacker S., Verhey L.), Palgrave Macmillan, London, 2013.
90. Šeparović-Perko, I.: *Novi javni menadžment – britanski model*, Politička misao, (Ur. Zakošek N), br. 4/2002, Fakultet političkih znanosti Univerziteta u Zagrebu, Zagreb, 2002.
 91. Šimac, N.: *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002.
 92. Šimac, N.: *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, (ur. Bačić A.), br. 2/2012.
 93. The Council of the European Union, 1952 – 2012: *Sixty years of Law and decision making*, General Secretariat of the Council, Brussel, 2013.
 94. Thompson, F. D.: *The Possibility of Administrative Ethics*, Princeton University, 1985, <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3109930?uid=3737568&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=47698948962797>, 30.04. 2012. godine.
 95. Torma, A.: *The European Administrative Space(EAS)*, European Integration Studies, V 9, No 1/2011.
 96. Trpin, G.: *Reforma javne uprave u Sloveniji*, Hrvatska Javna uprava, (ur. Korpić I.), br. 2/2002, Institut za javnu upravu, Zagreb.
 97. Veselinović, P.: *Reforma javnog sektora kao ključna determinanta uspešnosti tranzicije privrede Republike Srbije*, Ekonomski horizonti, (ur. Petrović P. S.), Vol.16, Sveska 12, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2014.
 98. Vlatković, M.: *Javni službenik u vršenju javne službe*, Radno i socijalno pravo, Udruženje za radno pravo i socijalno osiguranje Srbije i Intermex, Beograd, 2005.
 99. Vojković, Ž.: *Etički kodeks državnih službenika*, Hrvatska komparativna javna uprava, (ur. Koprić I.), Institut za javnu upravu, Zagreb, br. 7/2007.
 100. Vojnić, D.: *Reforma i tranzicija, kritički osvrt na događanja u prijelomnim vremenskim razdobljima*, Ekonomski pregled, (Ur. Teodorović I.), br. 57/2006, Zagreb, 2006.
 101. Vranješ, N., Vlaški, B.: *Organizacija i položaj uprave na prostoru Bosne i Hercegovine u periodu vladavine Osmanskog carstva*, Anali, Časopis Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, (ur. Kurtović H. i Meškić Z.), br. 12/2013.
 102. Vranješ, N.: *Položaj uprave u sistemu podjele vlasti*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno-stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Mitrović Lj.), br. 4/2014, Banja Luka, 2014.

103. Vranješ, N.: *Službenička etika (teorijski i pravno)*, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, naučno – stručni časopis iz oblasti pravnih nauka, (ur. Mdić D.), br. 2/2012, Banja Luka, 2012.
104. Vranješ, N.: *Teorijski pojam uprave u novijoj srpskoj pravnoj misli*, Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu, (ur. Kuzmanović R.), Udruženje pravnik Republike Srpske, br. 27/2011, Banja Luka, 2011.
105. Vrban, D.: *Uprava, dobro vladanje i autopoiesis, Hrvatska i komparativna javna uprava*, (Ur. Koprić I.), br. 2/2011, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2011.
106. Vukonjanski, I.: *Položaj državnih činovnika u SFRJ 1945-1966*, Arhiv, časopis Arhiva Jugoslavije, (ur. Milošević M.), br. 1-2/2012, Beograd.
107. Welsh, H. A.: *Political Transition Process in Central and Eastern Europe*, Comparative Politics, (Editors: Erickson K. P. & Markovitz I. L.), Vol. 26, No. 4, Ph. D. Program in Political Science of the City University of New York, 1994.
108. Zlokapa, Z.: *Reforme javnog sektora: Da li je moglo bolje? Vašingtonski model novog javnog menadžmenta: Počeci i rezultati*, Moderna uprava br. 1, časopis za upravno–pravnu teoriju i praksu (Ur. Karajica V.), Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2008.

LEGISLATIVA:

1. *Civil Servants Law*, 2011/CXCIX.
2. *Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, dostupno na: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/statute.faces/en/372/html.bookmark>.
3. *Dejtonski mirovni sporazum*, USAID, Banja Luka i Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 25/09.
4. Dimitrijević, P., Jovičić, B.: *Komentar Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske*, Brčko, 2005.
5. *Etički kodeks državnih službenika*, Narodne novine, br. 40/11 i 13/12.
6. *European Charter of Local-self Government*, Council of Europe, dostupno na: <http://www.coe.int/en/web/portal/home>.
7. *Kodeks etike javnih uslužbenecv v državnih organi in upravah lokalnih skupnosti*, Uradniški svet, Ljubljana, 2011.

8. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*, Uradni list Republike Slovenije, št. 8/01.
9. *Kolektivna pogodba za javni sektor*, Uradni list Republike Slovenije, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13 i 95/14.
10. *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji*, Uradni list Republike Slovenije, št. 18/91-I, 53/92, 13/93.
11. *Kolektivno pogodbo za javni sektor (KPJS)*, Uradni list Republike Slovenije, št. 57/08.
12. Kremenović, O., Vujić, D.: *Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske s komentarima*, Savez opština i gradova Republike Srpske, Bijeljina, 2014.
13. *Mišljenje Venecijanske komisije o odredbama o pravosuđu u Nacrtu ustava Republike Srbije*, br. 349/2005, Strazbur, 2005.
14. *Odluka o ustrojavanju službeničkih sudova i Višeg službeničkog suda*, Narodne novine, br. 20/02.
15. *Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske*, br. Us-3464/2004 od 15.09. 2014. Godine.
16. *Odluka Ustavnog suda Federacije BiH*, br. U 27/09.
17. Pajvančić, M.: *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009.
18. Petrović, M., Vlatković, M.: *Zakon o državnoj upravi sa komentarom*, Službeni glasnik SR Srbije, Beograd, 1990.
19. *Pravilnik o jedinstvenim kriterijima i postupku izbora i prijema pripravnika sa visokom stručnom spremom u organe državne službe Federacije BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 4/13.
20. *Pravilnik o jedinstvenim kriterijima, pravilima i postupku popune upražnjenih radnih mjesta državnih službenika sa liste prekobrojnih*, Službene novine Federacije BiH, br. 51/07.
21. *Pravilnik o jedinstvenim pravilima i proceduri javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 68/09, 31/12 i 24/15.
22. *Pravilnik o postupku ocenjivanja i napredovanja državnih službenika i nameštenika*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 43/09 i 87/11.
23. Presuda od 03.11.1978. godine u spojenim predmetima 4/78, 19/78/ i 28/78 Salerno i ostali protiv Komisije, (ECR 1978., str. 2403).

24. *Presuda Okružnog suda u Banjaluci*, broj 11 0 U 009658 12 U od 06.12.2013. godine.
25. *Presuda veća za upravne sporove Suda BiH, br.U-22/03 od 31.03.2004. godine.*
26. *Revidireana Evropska socijalna povelja*, Strazbur, 3. maj 1996.; *Staff Regulations of Officials of the European Union*, 2014.
27. *Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal*, Official Journal of European Union, L 206/1.
28. *Rules of Procedure*, European parliament 2014-2019, 8th parliamentary term, April 2015.
29. *Staff Regulations of Officials of the European Union*, 1962R0031 — EN — 01.01.2014 — 011.001 — 1.
30. *Strategija razvoja informacionog društva u BiH*, publikacija, Savet ministara BiH i UNDP BiH, Sarjevo, 2004.
31. *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji*, oktobar 2004.
32. *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/14 i 42/14.
33. *Temeljni zakon SR Nemačke (Ustav SR Nemačke)*, verzija na engleskom jeziku: *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, dostupno na: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html.
34. *Treaty of Lisabon, Amending the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Official Journal of European Union, C 306/1.
35. *Ugovor o Evropskoj uniji i Protokol br. 2 o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti*, Pročišćen Lisabonski tekst, dostupno na: http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CB0QFjABahUKEwiRmLKRY4zHAhUJz3IKHZgIAf0&url=http%3A%2F%2Fwww.mvep.hr%2Fcustompages%2Fstatic%2Fhrv%2Ffiles%2Fpregovori%2F111221-lisabonski-prociscena.pdf&ei=nzK_VdHMB4meywOYkYToDw&usg=AFQjCNHExuZXMG CfAAy4I2CFe6hhKn_kg&sig2=_SJvYlncSgufCGZff9XgFw.
36. *Uredba o izmenama i dopunama uredbe o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 77/12.

37. *Uredba o kategorijama i zvanjima državnih službenika*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 4/18 i 131/10.
38. *Uredba o kategorijama, zvanjima i uslovima za obavljanje poslova službenika u jedinicama lokalne samouprave*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 76/14.
39. *Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 74/10 i 125/14.
40. *Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave*, Narodne novine Republike Hrvatske, 154/11 i 17/12 i *Uredba o unutarnjem ustrojstvu ureda državne uprave u županijama*, Narodne novine Republike Hrvatske, br. 40/12, 517/12 i 90/13.
41. *Uredba o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u republičkim organima uprave Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 18/09.
42. *Uredba o načinima i uslovima napredovanja državnih službenika*, Narodne novine, br. 77/07 i 14/11.
43. *Uredba o napredovanju javnih uslužbenicev v plaćne razrede*, Uradni list RS, št. 51/08, 91/08 i 113/09.
44. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*, Uradni list RS, št. 98/08, 16/09 i 19/10.
45. *Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi*, Narodne novine, br. 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14 i 140/14.
46. *Uredba o ocenjivanju državnih službenika*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 11/2006.
47. *Uredba o osnivanju Agencije za državnu službu Federacije BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 48/03.
48. *Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika*, Narodne novine, br. 133/11.
49. *Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH, br. 72/04 i 75/09.
50. *Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 5/2006 i 30/2006.

51. *Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi*, Narodne novine, br. 74/10, 142/11 i 53/12.
52. *Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 117/2005.
53. *Uredba o razvrstavanju radnih mesta nameštenika*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 5/2006 i 30/2006.
54. *Uredba o sadržaju, korišćenju i održavanju centralnog registra kadrova*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 20/07.
55. *Uredba o sprovođenju javnog i internog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 3/2006.
56. *Uredbo o disciplinskom postupku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnostii*, Uradni list RS, št. 58/2003.
57. *Ustav Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.
58. *Ustav Bosne i Hercegovine*, Ustavni sud BiH.
59. *Ustav Republike Srpske*, Ustav Republike Srpske, Prečišćeni tekst, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.
60. Vrhovni Sud Federacije BiH, Uvp-270/06 od 13. 12. 2006. godine i Uvp-74/06 od 6. 12. 2006. godine.
61. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)*, Uradni list Republike Slovenije, št. 21/13.
62. *Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13 i 01/15.
63. *Zakon o državnim službenicima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.
64. *Zakon o državnim službenicima*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 117/11 i 37/12.
65. *Zakon o državnim službenicima*, Službeni list FNRJ, br. 51/46.
66. *Zakon o državnoj službi (Zakon o državnim službenicima)*, mađ. *A közszolgálati törvény (közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény)*, http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=99864&p_country=HUN&p_classification=22.10.
67. *Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.

68. *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.
69. *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.
70. *Zakon o javnih uslužbencih*, Uradni list RS, br. 56/02, 110/02, 2/04, 10/04, 23/05, 35/05, 62/05, Odluka US: U-I-294/04-15, 113/05, 21/06, Odluka US:U-I-343/04-11, 23/06, Zaključak US: U-I-31/05-10, 32/06, 62/06, Zaključak US: U-I-227/06-17, 131/06, Odluka US: U-I-227/06-27, 11/07, Zaključak US: U-I-214/05-14, 33/07, 63/07, 65/08, 69/08, 74/09, 80/12-ZUJF.
71. *Zakon o javnim agencijama*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/05 i 81/05.
72. *Zakon o javnim preduzećima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 119/12, 116/13 i 44/14.
73. *Zakon o javnom tužilaštvu*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/211, 101/11, 38/12, 121/12, 101/13, 111/14 i 117/2014.
74. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 9/2002 i 30/2004.
75. *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13.
76. *Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH*, Službeni glasnik BiH, broj: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09.
77. *Zakon o ministarstvima Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 70/02.
78. *Zakon o ministarstvima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 44/14.
79. *Zakon o mirovinskom osiguranju*, Narodne novine, br. 157/13, 151/14, 33/15 i 93/15.
80. *Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH*, Službene novine Federacije BiH, br. 35/05.
81. *Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 31/14.
82. *Zakon o republičkoj upravi*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 56/10, 74/10, 24/12 i 121/12.
83. *Zakon o sistemu javnih službi*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 68/2007 i 109/2012.

84. *Zakon o sistemu plać v javnem sektorju*, Uradni list RS, št. 58/08, 108/09, 107/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 27/12, 40/12, 46/13, 25/14, 50/14 i 95/14.
85. *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine, br. 86/2008 i 61/2011.
86. *Zakon o službi u Oružanim snagama BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 88/05, 53/07, 59/09, 74/10 i 42/12.
87. *Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samouprave*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 96/05 i 98/13.
88. *Zakon o sudijama*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 116/08, 58/09, 104/09, 101/10, 8/12, 121/12, 124/12, 101/13, 111/14, 17/14, 40/15 i 63/15.
89. *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2007.
90. *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 69/09, 70/12 i 83/14.
91. *Zakon o upravi*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, br. 32/02 i 102/09.
92. *Zakon o upravnim sporovima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br.111/2009.
93. *Zakon o Vladi*, Službeni Glasnik Republike Srpske, broj 118/08.
94. *Zakon o Vladi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US i 44/14.
95. *Zakona o državnim službenicima*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

INTERNET IZVORI:

1. <http://adu.vladars.net>.
2. http://ec.europa.eu/about/index_en.htm#directorates.
3. http://ec.europa.eu/civil_service/index_en.htm.
4. http://ec.europa.eu/civil_service/job/contract/index_hr.htm#1.
5. http://ec.europa.eu/civil_service/job/cvonline/index_en.htm.
6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.CA.2014.060.01.0001.01.ENG>.
7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0620&from=EN>.

8. <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=en>.
9. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_en.htm.
10. <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/hungary/hungary-working-conditions-in-central-public-administration>.
11. http://www.eustraining.eu/epso_assessment_centre.
12. http://www.google.ba/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Fepso%2Fdoc%2Frules_ca_comm_en.pdf&ei=k36OVb2FJbDB7Aanq7vgAg&usg=AFQjCNEymIsZ4rTLUpyhGgnYS6JUQrjzPg&sig2=PHZVDvQQrj2T78LfsJcbvw&bvm=bv.96783405,d.ZGU.
13. http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija/zgodovina_upravne_akademije/.
14. <http://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>.
<http://www.sigmaweb.org/publications/SER%20Principles%20of%20Public%20Administration%20Overview%20Updated%2028%20January%20WEB.pdf>.
15. <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/publicserviceprinciples.faces/en/11650/html.bookmark;jsessionid=C3F7BCCB7271D664D62078F5714A15E6>
16. <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf>.
17. <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Nov2014.pdf>.
18. http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=95.
19. http://www.vladars.net/srSPCYrl/Vlada/Ministarstva/muls/DJEL/Pages/Reforma_javne_uprave.aspx.
20. <https://uprava.gov.hr/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/drzavni-strucni-ispit-789/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/sluzbenicki-odnosi/kako-se-imenuje-i-koje-su-duznosti-povjerenika-za-etiku-13716/13716>.
21. https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Law+on+Civil+Servants+hungary.
22. https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Termination+of+Employment+Relationships:+The+Legal+Situation+in+Hungary.