

ПРОГРАМ РАДА
МЕЂУНАРОДНЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ О СТРАТЕГИЈИ РАЗВОЈА
ПОКРАЈИНСКЕ УПРАВЕ

(Нови Сад, 01. и 02. марта 2006. године)

01. марта 2006. године (среда)

9.00-9.30 Регистровање учесника Конференције

9.30-10.00 Отварање Конференције и избор радног председништва

- **проф. др Момчило Грубач**, председник Управног одбора Forum iuris-a;
- **проф. др Зоран Лончар**, министар за државну управу и локалну самоуправу Републике Србије;
- **мр Бојан Пајтић**, председник Извршног већа АП Војводине;
- **Dr Korhecz Tamás**, покрајински секретар за прописе, управу и националне мањине.

10.00-10.20 Уводни реферат

проф др Зоран Лончар, министар за државну управу и лок. самоуправу РС

10.20-10.40 Уводни реферат: „Основни проблеми и правци стратегије развоја покрајинске управе”

Dr Korhecz Tamás, Покрајински секретар за прописе, управу и нац. мањине

10.40-11.10 Пауза за кафу

11.10-11.40 Реферат

Elisabeth Nauc ler, директор управе Аландских острва

11.40-12.10 Реферат

prof. dr. Roberto Scarciglia, Универзитет у Трсту, Италија

12.10-12.40 Реферат

Raty Andr s, Правни факултет Ђер, Мађарска

12.40-13.30 Дискусија

13.30-14.30 Ручак

14.30-14.50 Реферат: „Мере за сузбијање корупције у покрајинским органима управе и улога Аутономне Покрајине Војводине”
др Слободан Бељански, председник Адвокатске коморе Војводине

14.50-15.30 Дискусија

15.30-15.50 Реферат: „Стручно оспособљавање службеника покрајинске управе”

проф. др Стеван Лилић, Правни факултет у Београду

15.50-16.20 Дискусија

Pravnici za Demokratiju - Lawyers for Democracy

Prof. dr Stevan Lilić

STRUČNO OBRAZOVANJE SLUŽBENIKA POKRAJINSKE UPRAVE

- stanje i perspektive -

Konferencija o strategiji razvoja pokrajinske uprave
Novi Sad, 1-2. mart 2006.

© *Stellius 2006*

I.

Vladavina prava, demokratizacija društva i održivi ekonomski razvoj u kontekstu ekonomskih i socijalnih reformi, predstavljaju strateške ciljeve i prioritete kako globalnog društva, tako i regionalnih i lokalnih zajednica u zemljama u tranziciji. Reforma državne uprave je složen proces i ne svodi se samo na pitanje teritorijalne i administrativne raspodele nadležnosti u državi ili pitanje broja zaposlenih, niti je još manje zbir tekućih odluka motivisanih interesima političkih faktora. Da bi transformacija upravnog sistema dala pozitivne rezultate ona mora da bude pažljivo osmišljena i implementirana. U našim uslovima važan preduslov za to je izrada odgovarajuće strategije reforme državne uprave koja polazi od opštih principa "Evropskog administrativnog okvira" (European Administrative Space), tzv. "dobre vladavine" (good governance), i modela tzv. "otvorene" i "elektronske" uprave" (open government, e-government). Osim togam, reforma državne uprave treba da ide uporedo sa srodnim razvojnim okvirima i programima kao što su Strategija za smanjenje siromaštva (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP), Evropsko partnerstvo (i budući Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji - SAA), Strategija za održivi razvoj, Strategija za promociju informacionog društva itd., kao i aktivnosti u vezi sa ostvarivanjem Milenijumskih razvojnih ciljeva (Millennium Development Goals – MDGs). Kako se ističe u relevantnim dokumentima, "Krajnji cilj reforme je obezbediti visok kvalitet usluga građanima i stvoriti takvu državnu upravu u Srbiji koja će značajno doprinositi ekonomskoj stabilnosti i kvalitetu životnog standarda, što je od presudnog značaja za kvalitet i efikasnost ekonomskih i socijalnih reformi."¹

¹ Uporedi: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>

Takozvanim Omnibus zakonom (2002)² bliže se određuju nadležnosti autonomne pokrajine Vojvodine, naročito u oblastima u kojima Republika uređuje sistem, kao i određena pitanja koja se odnose na osnivanje, organizaciju i rad organizacionih jedinica republičkih fondova i zavoda na teritoriji autonomne pokrajine. Tako, autonomna pokrajina, u skladu sa Statutom, svojim propisima uređuje pojedina pitanja od interesa za njene građane, kao i način njihovog ostvarivanja, a posebno nadležnost organa i obrazovanje organizacija i ustanova i obezbeđivanje njihovog funkcionisanja, u skladu sa Ustavom i zakonom.

U dokumentu koji određuje elemente "Strategije razvoja pokrajinske uprave - razvoj administrativnog kapaciteta" naznačene su neke osnovne smernice i ciljevi reforme pokrajinske uprave u narednom periodu sa posebnim naglaskom na tome da je stručna, efikasna, transparentna i nekorumpirana uprava, koja se doživljava od strane građana kao njihov servis, kamen temeljac moderne i efikasne uprave. Polazeći od toga, markirane su četiri ključne oblasti ("stubovi") upravne reforme u Vojvodini: a) obuka pokrajinskih službenika, b) smanjenje korupcije, c) uvođenje elektronske tehnologije i d) jačanje administrativnih kapaciteta definisanjem statusa pokrajinskih službenika.³

II.

Značaj kadrova u savremenom svetu sve više raste.⁴ "Umesto snage oružja i snage novca, najznačajnije sredstvo uticaja i moći u XXI veku biće znanje." (A. Toffler)⁵

Kvalitet uprave zavisi od ukupnog fonda znanja ljudi koji je sačinjavaju, od njihove lojalnosti, sposobnosti i poštenja. "Upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode, u kojima se, možemo reći, taj sistem personificira. Najozbiljniji nedostaci uprave proizilaze često baš iz nezadovoljavajuće personalne politike. Obratno, povišenje nivoa osoblja često je najstvarniji put da bi se postigli trajni rezultati u izgradnji javne uprave i stabilnijeg programa razvitka."⁶

Sve složeniji i veći broj zadataka koji se pred upravu postavljaju "izazivaju u njoj naglašenu tendenciju ka profesionalizaciji". Doba "čiste diletantske uprave" (Veber) i tzv. "*spoils system*" (sistem plena), kada su se javne službe dodeljivale kao nagrada za izvršene

² Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine ("Službeni glasnik RS", br. 6/2002)

³ Izvršno veće AP Vojvodine, 2005.

⁴ Uporedi: Stevan Lilić, Predrad Dimitrijević, Milan I. Marković, *Nauka o upravljanju*, Beograd, 2001.

⁵ Navedno prema: Dragoljub Kavran, *Organizacija, kadrovi, rukovođenje (nauka o upravljanju)*, Beograd, 1991, str. 70.

⁶ *Standard and Techniques of Techniques of Public Administration*, New York, ●UN, 1951, str. 20-21 (navedeno prema Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1987, str. 186).

političke usluge i u kome njihovi poslenici kao jedinu svoju kvalifikaciju često nisu mogli da navedu ništa drugo osim da su svojoj partiji verno služili. Umesto "*spoils-system-a*" u savremenom svetu se primjenjuje tzv. "*merit-system*", odnosno sistem zasluga i sposobnosti, gde su za prijem u upravu potrebni određeni uslovi u pogledu stručne spreme i ličnih kvaliteta kandidata.⁷ Zanimljivo je da je još Hegel istakao da se: "U ponašanju i obrazovanju činovnika nalazi tačka gde zakoni i odluke uprave dotiču pojedinačnost, dobijajući važenje u stvarnosti. To je, dakle, mesto od kojeg zavisi zadovoljstvo i poverenje građana prema upravi (...)." ⁸

Upravni službenici, koje treba razlikovati od političkih i upravnih funkcionera (kao i drugih aktera u upravi tipa "počasni", "kontraktuelni" ili "prinudni" učesnici), predstavljaju osnovni "ljudski supstrat" uprave, njen trajni službenički kadar.⁹ "Država, to su činovnici", kaže jedna nemačka izreka.¹⁰ Službenik kao "neko ko je plaćen za rad" obavlja javnu službu kao svoje redovno i glavno zanimanje koje treba da mu obezbedi materijalnu egzistenciju.

Mada je profesionalnost potrebna i dovoljna kao *differentia specifica* kategorije upravnih službenika¹¹, službenici od karijere nisu jednostavno skup određenih profesionalaca, već posebna institucija za obavljanje javne službe što se precizno jezički izražava u francuskom *fonction publique*, engleskom *civil service*, nemačkom *öffentliches Berufsbeamtentu*.¹² Javni službenici centralne državne uprave svugde u savremenom svetu imaju poseban status. Isto *mutatis mutandis* vredi i za lica koja obavljaju upravne poslove u pokrajinskoj i lokalnoj upravi, tako da i ona imaju status javnog, odnosno državnog službenika.

⁷ U Americi je "*spoils-system*" postojao u periodu od 1829. do 1883. godine, kada se uvodi "*merit-system*", donošenjem tzv. Pendeltonovog zakona (*The Pendelton Act*). Uporedi: Max Veber, *Privreda i društvo*, II, Beograd, 1965, str. 432-474 (469), kao i H. Jacoby, *Birokratizacija svijeta*, Zagreb, 1985, str. 250-258.

⁸ G.W.F.Hegel, *Osnovne crte filozofije prava*, Sarajevo, 1989, str. 424.

⁹ Nikola Stjepanović ističe da se čovek, s obzirom na ulogu i pravni položaj u upravi može javiti kao: a) politički funkcioner; b) profesionalni radnik u javnoj upravi; c) počasni učesnik; d) obveznik javne službe i kao e) ugovorni učesnik. Vidi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo, opšti deo*, Beograd, 1978, str. 355. Sa druge strane, Ivo Krbeč, unutar kategorije službenika od karijere, govori i o pravnom i faktičkom službeniku i uzurpatoru. Faktički službenik (*de facto officers*) nema zakonit status, no akti učinjeni u odnosu prema trećim licima smatraju se pravno valjanim. Uzurpator je nepravilno prigrabio vlast, čineći kažnjivo delo. Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, II knjiga - *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb, 1961, str. 257.

¹⁰ Fritz Fleiner, kod H. Jacoby, *Birokratizacija svijeta*, Zagreb, 1985, str. 256. U Brandenburško-pruskoj državi krajem XVIII vijeka pojavljuje se naziv "državni službenik", a u današnjem značenju se ustaljuje u XIX veku.

¹¹ Uporedi: Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1987, str. 187.

¹² Uporedi: Ivo Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave*, II knjiga - *Organizacija uprave i službenička prava*, Zagreb, 1961, str. 261

III.

U okviru obimnijeg korpusa upravnog zakonodavstva koje je u proteklom periodu usvojeno u Crnoj Gori i u Srbiji, određeni su i normativni okviri statusa državnih službenika. U taj opšti kontekst treba locirati i status pokrajinskih službenika kada se odgovarajućim političkim dokumentima (npr. u strategiji upravne reforme) i pokrajinskim propisima (npr. statutom i odlukama) u Vojvodini bude regulisao položaj i funkcije pokrajinskih službenika.

Raniji koncept "radnika" u državnoj upravi redefinisana je u Crnoj Gori pre desetak godina usvajanjem *Zakona o državnim službenicima*¹³ koji uvodi kategoriju "državni službenik". Ona obuhvata lica zaposlena u ministarstvima, drugim organima uprave, upravnim organizacijama i drugim državnim organima i službama organa Republike.

U Srbiji je kategorija "državni službenik" (i "nameštenik") uvedena 2005. godine *Zakonom o državnoj upravi*¹⁴ i *Zakonom o državnim službenicima*.¹⁵ Poslove iz delokruga organa državne uprave vrše državni službenici koji su položili državni stručni ispit. Za vođenje upravnog postupka i donošenje rešenja u upravnom postupku može biti ovlašćen samo državni službenik koji ima visoku školsku spremu odgovarajuće struke. Prema Zakonu o državnoj upravi Srbije, položaj državnih službenika uređuje se posebnim zakonom. Taj zakon je Zakon o državnim službenicima, koji uređuje prava i dužnosti državnih službenika i pojedina prava i dužnosti nameštenika, s tim što se pojedina prava i dužnosti državnih službenika u pojedinim državnim organima mogu se posebnim zakonom urediti i drukčije ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova (npr. za policiju).

Prema Zakonu o državnim službenicima 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 sa njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova. 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. Na državne službenike naročito se primenjuju zakonske

¹³ Zakon o državnim službenicima ("Službeni list RCG", br. 45/91).

¹⁴ Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005),

¹⁵ Zakon o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005),

odredbe o sukobu interesa (Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija)¹⁶ i obavezi pružanja informacija od javnog značaja (Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja)¹⁷.

Nameštenik je lice čije se radno mesto sastoji od pratećih pomoćno-tehničkih poslova u državnom organu. Nameštenik zasniva radni odnos ugovorom o radu. Radna mesta nameštenika razvrstava Vlada uredbom.

Poslodavac državnih službenika i nameštenika je Republika Srbija.

Radna mesta državnih službenika dele se na položaje i na izvršilačka radna mesta, u zavisnosti od složenosti poslova, ovlašćenja i odgovornosti. Položaj se stiče postavljenjem od Vlade ili drugog državnog organa ili tela. Izvršilačka radna mesta su sva radna mesta koja nisu položaji, uključujući i radna mesta rukovodilaca užih unutrašnjih jedinica u državnom organu. Izvršilačka radna mesta razvrstavaju se po zvanjima, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, potrebnih znanja i sposobnosti i uslova za rad. Zvanja su viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent. Radna mesta se popunjavaju na osnovu internog i javnog konkursa.

Cilj ocenjivanja je otkrivanje i otklanjanje nedostataka u radu državnih službenika, podsticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uslova za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju. Državni službenik može pod određenim okolnostima biti premešten.

Državni službenik je disciplinski i materijalno odgovoran (za štetu). O pravima i dužnostima državnog službenika odlučuje rukovodilac rešenjem, ako ovim ili drugim zakonom ili drugim propisom nije drukčije određeno. Žalbene komisije odlučuju o žalbama državnih službenika na rešenja kojima se u upravnom postupku odlučuje o njihovim pravima i dužnostima i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa. Žalbene komisije primenjuju zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak. Protiv odluke žalbene komisije može da se pokrene upravni spor.

Kadrovski plan sastoji se od prikaza broja državnih službenika prema radnim mestima broja državnih službenika sa radnim odnosom na neodređeno vreme koji su potrebni u godini za koju se kadrovski plan donosi, od prikaza broja pripravnika čiji se prijem planira i broja državnih službenika čiji se prijem u radni odnos na određeno vreme planira zbog mogućeg povećanja obima posla. Služba za upravljanje kadrovima, koju obrazuje Vlada, zadužena je za stručne poslove vezane za upravljanje kadrovima u državnoj upravi. Centralna

¹⁶ Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija ("Službeni glasnik RS", br. 43/2004)

¹⁷ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004).

kadrovska evidencija služi upravljanju kadrovima drugim potrebama u oblasti radnih odnosa.

Visoki službenički savet 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 ovim zakonom. Visoki službenički savet je samostalan u radu i donosi poslovnik o svome radu. Visoki službenički savet ima devet članova, koje imenuje Vlada na šest godina. Četiri člana imenuju se među stručnjacima iz oblasti značajnih za rad državne uprave, na predlog predsednika Vlade. Ostalih pet članova imenuju se među državnim službenicima koje na položaj postavlja Vlada, na predlog rukovodioca Službe za upravljanje kadrovima. Članovi Visokog službeničkog saveta biraju između sebe predsednika Visokog službeničkog saveta, tajnim glasanjem.

IV.

Ovom prilikom daćemo detaljni prikaz rešenja iz Zakona o državnim službenicima Srbije koji se odnosi na "merit" sistem ocenjivanja i napredovanja službenika koji može biti okvir i osnova za uređenje ovog pitanja i na nivou pokrajine.

Tako, Zakon o državnim službenicima propisuje da napredovanje državnog službenika zavisi od stručnosti, rezultata rada i potreba državnog organa. Državni službenik ima pravo i dužnost da se stručno usavršava prema potrebama državnog organa, kao i da su svi državni službenici jednaki kad se odlučuje o napredovanju i nagrađivanju i ostvarivanju njihove pravne zaštite. (čl. 10-11).

U pogledu *ocenjivanja* državnih službenika, Zakon predviđa da je cilj ocenjivanja "otkrivanje i otklanjanje nedostataka u radu" državnih službenika, "podsticanje na bolje rezultate rada" i stvaranje uslova za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju. Pri ocenjivanju, vrednuju se rezultati postignuti u izvršavanju poslova radnog mesta i postavljenih ciljeva, samostalnost, stvaralačka sposobnost, preduzimljivost, preciznost i savesnost, saradnja sa drugim državnim službenicima i ostale sposobnosti koje zahteva radno mesto. (čl. 82).

Državni službenik ocenjuje se jednom u kalendarskoj godini, najkasnije do kraja februara tekuće godine za prethodnu godinu. Ne ocenjuje se državni službenik koji rukovodi državnim organom, državni službenik koji je u kalendarskoj godini radio manje od šest

meseci bez obzira na razlog, ni državni službenik koji je zasnovao radni odnos na određeno vreme. (čl. 83).

Ocene su: „ne zadovoljava”, „zadovoljava”, „dobar”, „ističe se” i „naročito se ističe”. Ocenu određuje rukovodilac rešenjem. Vlada uredbom bliže uređuje merila za ocenjivanje i postupak ocenjivanja u svim državnim organima. (čl. 84).

Državni službenik kome je određena ocena „ne zadovoljava” može biti upućen na dodatno stručno osposobljavanje. U svakom slučaju, on se vanredno ocenjuje protekom 90 radnih dana od dana konačnosti rešenja kojim mu je određena ocena „ne zadovoljava”. (čl. 85).

Državnom službeniku kome na vanrednom ocenjivanju bude određena ocena „ne zadovoljava” prestaje radni odnos danom konačnosti rešenja. Rešenjem kojim je na vanrednom ocenjivanju određena ocena „ne zadovoljava” utvrđuje se i da državnom službeniku prestaje radni odnos. (čl. 86).

U pogledu *napredovanja* državnih službenika, Zakon predviđa da državni službenik napreduje premeštajem na neposredno više izvršilačko radno mesto ili postavljenjem na položaj ili viši položaj, u istom ili drugom državnom organu. Neposredno više izvršilačko radno mesto jeste ono čiji se poslovi rade u neposredno višem zvanju, ili u istom zvanju ali na radnom mestu rukovodioca uže unutrašnje jedinice u državnom organu. Državni službenik može da napreduje i prelaskom u viši platni razred, bez promene radnog mesta, prema zakonu kojim se uređuju plate u državnim organima. (čl. 87).

Rukovodilac može da premesti na neposredno više izvršilačko radno mesto državnog službenika kome je najmanje dva puta uzastopno određena ocena „naročito se ističe” ili četiri puta uzastopno „ističe se”, ako postoji slobodno radno mesto i državni službenik ispunjava uslove za rad na njemu. Izuzetno, državni službenik koji je premešten na neposredno više radno mesto jer mu je dva puta uzastopno određena ocena „naročito se ističe” može, i ako ne ispunjava uslove vezane za radno iskustvo, da bude premešten na neposredno više radno mesto ako mu opet bude određena ocena „naročito se ističe”. Ocene na kojima je zasnovano napredovanje ne uzimaju se u obzir za sledeće napredovanje. (čl. 88).

Državni službenik može da napreduje na svaki, a ne samo neposredno viši položaj. Za napredovanje moraju da budu ispunjeni svi uslovi vezani za odnos ocena, postojanje slobodnog radnog mesta i radno iskustvo koji su potrebni za napredovanje na više izvršilačko radno mesto. (čl. 88).

ABSTRACT

Prof. dr Stevan Lilić

Professional Training of Civil Servants in Vojvodina

- current state and perspectives -

The rule of law, democracy and sustainable development are the strategic goals of democratic transition on the global, provincial and local level. According to preliminary documents, the are four "pillars" of administrative reform in Vojvodina are: a) training of provincial civil servants, b) no corruption, c) introducing e-government and d) strengthening of administrative capacities through the civil servant status. This paper deals with the introduction of the civil servant system in Serbia (and Montenegro) with reference to the newly adopted Serbian laws on public administration and civil servants (2005), and the potential use of its "merit-system" in the future reform of the public administration in Vojvodina.

02. марта 2006. године (четвртак)

10.00-10.20 Реферат: „Статус покрајинских службеника – стање и реформски захтеви“
др Петар Теофиловић, Покрајински омбудсман

10.20-10.50 Дискусија

10.50-11.20 Пауза за кафу

11.20-11.40 Реферат: „Информационе технологије у покрајинској управи – стање и потребе“
Саша Арсовски, Гаранцијски фонд АПВ

11.40-12.00 Реферат: „Информационе технологије у покрајинској управи – могућности“
проф. др Душан Сурла, Природноматематички факултет

12.00-12.30 Дискусија

12.30-13.00 Закључци конференције и затварање конференције

Место одржавања Конференције: Велика сала Скупштине АП Војводине
Језици Конференције: српски и енглески