
УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ПРОЦЕСУ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

УДК 005.96:35.07

Оригинални научни рад

Јелена Савановић*

Апстракт

За успешну реформу државне управе у Србији од изузетног је значаја настављање рада на унапређењу управљања људским ресурсима као нераскидивом делу овог свеобухватног процеса. Стратешки приступ управљању људским ресурсима, уважавање искустава европских земаља, али и најбољих пракси из приватног сектора обезбедиће професионалан, мотивисан кадар који ће остваривањем индивидуалних циљева доприносити остваривању циљева државне управе као организације. Циљ овог рада је да прикаже, између осталог, да су досадашње активности, углавном регулаторне природе, израз тенденција да се уваже и примене најбоље праксе за унапређење управљања људским ресурсима. Процес деполитизације је од великог значаја за стварање ефикасне и професионалне управе која је способна да пружи високи квалитет услуга грађанима. Под принципом рационализације подразумева се оптимизација државне управе тако да ефикасно пружање услуга грађанима буде спровођено уз ангажман најмање потребног броја људи. Међутим, спровођење овако дефинисаног принципа рационализације може бити изазов ако се претходно не утврди који су послови непотребни, који је начин за поједностављење процедура и ко су запослени за којима не постоји потреба. Суштина принципа модернизације у контексту реформе јавне управе јесте осавремењивање јавне управе увођењем и применом нових комуникационих и информационих технологија. С обзиром да су корисници услу-

* Аутор је мастер Факултета политичких наука Универзитета у Београду

га државне управе у највећој мери грађани, побољшање рада државне управе одразило би се и на већи квалитет услуга које им се пружају чиме се мења њихова перцепција о државној управи као неефикасној, нетранспарентној и непрофесионалној организацији.

Кључне речи: државна управа, реформа, људски ресурси, рационализација, професионализација, деполитизација, модернизација,

Појам државне управе

У Закону о државној управи она је дефинисана на следећи начин: „Државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.“¹

Овим законом дефинисани су и послови државне управе у које спада: учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у областима из делокруга послова, извршавање закона, прописа и других општих аката, инспекцијски надзор, старање о јавним службама, развојни послови и остали стручни послови.² У свом раду органи државне управе придржавају се следећих начела:

1. Самосталност и законитост;
2. Стручност, непристрасност и политичка неутралност;
3. Делотворност у остваривању права странака;
4. Сразмерност; Поштовање странака;
5. Јавност рада.³

Када је реч о унутрашњем уређењу органа државне управе, разликујемо министарства, органе у саставу министарстава и посебне организације. Министарства се формирају Законом о министарствима и оно се образује за послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области.⁴

1 Закон о државној управи, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14, чл. 1.

2 Ибид., чл. 12-21

3 Ибид., чл. 7-11

4 Ибид., чл. 22

Органи у саставу образују се за извршне, инспекцијске или стручне послове због веће самосталности коју захтева природа послова које обављају. Управа је орган у саставу који се образује превасходно за извршне послове, али се не ограничава на њих, исто важи и за инспекторате који се образују за инспекцијске послове и дирекције које се образују за потребе стручних послова.⁵

Када је за потребе вршења послова неопходна још већа самосталност од оне коју имају органи у саставу министарстава, образују се посебне организације. Врсте посебних организација су секретаријати и заводи а могу имати и другачији назив уколико је тако предвиђено законом.⁶

Реформе јавне управе

Реформа јавне управе је тема о којој се прича од краја КСКС, односно почетка КСКСИ века, а у контексту и за потребе теме овог рада, посебно је можемо довести у везу са земљама Централно-источне Европе и проширењем Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) које се одиграло након потписивања Мاستришког споразума. Наиме, за земље које су припадале централно-источном европском блоку, а које су приступиле ЕУ у том периоду, један од битних предуслова који је требало испунити у оквиру преговора о приступању била је свеобухватна реформа јавне управе као услов за делотворно управљање и као рефлектовање капацитета за спровођење свих реформи које су предвиђене процесом европских интеграција. До данас, реформа јавне управе је остала изузетно важан показатељ напретка државе у процесу придруживања ЕУ и један је од претходних услова (*conditions precedent*) који морају бити испуњени пре него што држава постане чланица ЕУ. У контексту процеса придруживања Србије ЕУ и скорашње одлуке за отварање поглавља 23 и 24 донете на Трећој међувладиној конференцији између Србије и ЕУ, реформа јавне управе остаје приоритет за Републику Србију. Реформа јавне управе у својој суштини представља трајан и комплексан процес од ког зависи и спровођење реформи у осталим сегментима друштва и у томе, између осталог, лежи њен велики значај. У Србији се први напори за реформисање јавне управе могу идентификовати након

5 Ибид., чл. 28-29

6 Ибид., чл. 33-34

политичких промена које су се десиле 2000-их година, тачније 2004. године када је донета прва Стратегија реформе државне управе. И ова Стратегија и Стратегија реформе јавне управе која је донета 2014. године почивају на темељу европских принципа управног права. Европски принципи управног права дефинисани су на следећи начин:

1. Поузданост и предвидивост (правна сигурност);
2. Отвореност и транспарентност;
3. Одговорност;
4. Ефикасност и делотворност.⁷

Велики допринос дефинисању европских принципа управног права и уопште пружању помоћи државама за побољшање процеса управљања дао је програм СИГМА који представља заједничку иницијативу Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и ЕУ који се финансира претежно од стране ЕУ. Овај програм, иницијално започет 1992. године, како би пружио подршку за 5 земаља централне и источне Европе у процесу реформе државне управе, у међувремену је своју подршку проширио на друге земље у оквиру процеса проширења и процеса стабилизације и придруживања.⁸ СИГМА програм и данас у Србији представља врло важан фактор у процесу реформе државне управе, што ће бити демонстрирано и у овом раду, позивањем на СИГМА изворе информација.

Појам и улога државних службеника

Запослени у органима државне управе називају се државним службеницима и њихов положај, права и обавезе дефинисани су Законом о државним службеницима. Овај закон је на систематски и свеобухватни начин регулисао питање статуса државних службеника. Иако се током времена показало да садржи одређене мањкавости, Закон о ДС представља један од првих корака ка рационалнијој и ефикаснијој државној управи.

7 Група аутора, Сигма радови : 23, 26, 27, 31, 35, превод Милена Михајловић, Европски покрет у Србији и Република Србија, Влада, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2006., стр. 209.

8 Ибид, стр. 8

Закон дефинише појам државног службеника на следећи начин: „Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тузилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.“⁹

Поред категорија државних службеника, овај закон препознаје још једну категорију запослених у државној управи, а то је намештеник чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.¹⁰

У обављању својих дужности, државни службеници су дужни да се придржавају следећих начела:

1. Законитост, непристрасност и политичка неутралност;
2. Одговорност за рад;
3. Забрана повлашћивања и ускраћивања;
4. Доступност информација о раду државних службеника;
5. Једнака доступност радних места;
6. Напредовање и стручно усавршавање;
7. Једнаке могућности.¹¹

Од изузетне је важности за овај рад препознати врсте радних места државних службеника, односно упознати се са поделом која постоји у оквиру категорије државних службеника. Наиме, државни службеници се деле на две врсте и то у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности, на:

1. Положаје
2. Извршилачка радна места.¹²

Положај се у закону дефинише као радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу.¹³ Државне службенике на положају поставља Влада или други државни орган/

9 Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 2.

10 Ибид, чл. 2.

11 Ибид, чл. 5-11.

12 Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 32.

13 Ибид, чл. 33.

тело. Извршилачка радна места дефинисана су као радна места која нису положаји а у оквиру њих се подразумевају и руководиоци ужих унутрашњих јединица у државном органу.¹⁴

Принципи деполитизације и професионализације

Принцип деполитизације огледа се у разграничењу процеса политичког креирања одлука од процеса њиховог правног нормирања и спровођења у складу са одређеним прописима.¹⁵ Процес деполитизације је од великог значаја за стварање ефикасне и професионалне управе која је способна да пружи високи квалитет услуга грађанима. У оквиру остварења овог принципа било је предвиђено да се законодавно уреди радноправни режим запослених у државној управи као и да се утврде начела на којима ће функционисати управљање људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР) у државној управи. Најзначајнији закон донет у овој области јесте Закон о државним службеницима (у даљем тексту: Закон о ДС) из 2005. године који почива на принципима деполитизације, професионализације и мерит систему, односно систему напредовања и награђивања према заслугама. Закон о ДС био је измењен неколико пута од чега су последње измене донете у 2014. години а односе се на област стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији.¹⁶ За област стручног усавршавања од великог је значаја Стратегија стручног усавршавања донета 2011. године о којој ће касније бити више речи. Близак принципу деполитизације јесте и принцип професионализације који се односи на стварање непристрасне, ефикасне, стручне и одговорне управе. Поред развијања мерит система једнако је важно развијање механизма контроле и одговорности запослених у државној управи.

14 Ибид, чл. 35.

15 Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004., стр. 15.

16 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/14 и 42/14.

Принцип рационализације

Под принципом рационализације подразумева се оптимизација државне управе тако да ефикасно пружање услуга грађанима буде спровођено уз ангажман најмање потребног броја људи. Међутим, спровођење овако дефинисаног принципа рационализације може бити изазов ако се претходно не утврди који су послови непотребни, који је начин за поједностављење процедура и ко су запослени за којима не постоји потреба. У супротном, механичко смањење броја запослених може довести до смањења делотворности у обављању послова државне управе. Стратегија реформе јавне управе (у даљем тексту: Стратегија РЈУ) задржава акценат на принципу рационализације, али истиче да су до сада спроведене мере имале своје мањкавости јер се смањење запослених у јавном сектору често спроводило без претходне анализе и да је то допринело да су поједини органи, којима је повећан обим посла, остали без преко потребног особља док у неким органима број запослених није смањиван, а постојала је реална потреба за тим. Још један велики изазов за процес рационализације јавне управе у Србији остаје партијски кадар запослен у овом сектору као и сам концепт партијског запошљавања.¹⁷

Принцип модернизације

Суштина принципа модернизације у контексту реформе јавне управе јесте осавремењивање јавне управе увођењем и применом нових комуникационих и информационих технологија. Дигитализација одређених послова јавне управе, осим што доводи до смањења трошкова и повећања ефикасности, има за последицу и олакшање коришћења услуга грађанима као и повећања транспарентности рада јавне управе. Документи донети у периоду важења Стратегије РДУ који су од значаја за спровођење принципа модернизације су: Закон о електронском потпису, Закон о електронском документу, Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији као и Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009 – 2013., и др. Чини се да

17 Упоредити: Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004., стр. 16-17 и Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/14 и 42/14.

је законодавни оквир оформљен за време трајања Стратегије РДУ поставио јасну основу и одредио правац у коме ће се кретати модернизација државне управе у Србији.¹⁸

Уз доношење Стратегије РДУ донета су и два Акциона плана за њено спровођење са периодима трајања од 2004 – 2008. и 2009 – 2012.¹⁹ На основу горе изнетог аутор неће погрешити уколико изведе закључак да се као резултат доношења и постојања Стратегије РДУ намеће израда правног оквира у ком ће се кретати развој и унапређење државне управе. Међутим, количина регулативе која је донета била је обрнуто пропорционална њеној примени у пракси

Управљање људским ресурсима у државној управи - улога службе за управљање кадровима

Законом о државним службеницима који је усвојен 2005. године уведен је систем управљања и развоја људских ресурса у државној управи и он обухвата планирање запошљавања, спровођење поступака запошљавања, анализу и израду описа послова радних места, оцењивање рада и напредовање, стручно усавршавање државних службеника и употребу информатичке базе података.²⁰ Поред Закона о државним службеницима, УЉР у државној управи уређено је и уредбама, правилницима и другим општим актима Владе. За почетак и зарад јасноће у раду неопходно је дефинисати појмове државне управе као органа у оквиру којих се спроводи УЉР и државних службеника, као људске ресурсе на које се односи ово управљање. Затим, битно је приказати сваки аспект управљања људским ресурсима у државној управи који је садржан у горепоменутој дефиницији и улогу Службе за управљање кадровима у истима као и у целокупном систему управљања људским ресурсима у државној управи.

18 Упоредити: Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004., стр. 16-17 и Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/14 и 42/14

19 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/14 и 42/14.

20 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/14 и 42/14.

Планирање запошљавања и спровођење поступка запошљавања

Планирање запошљавања односно планирање кадрова потребних за рад у државној управи, у оваквом систему управљања људским ресурсима какав тренутно постоји у државној управи, уместо на планирање кадрова засновано на образовању и квалификацијама у пракси је углавном сведено на квантитативно планирање односно планирање броја запослених по звањима које је неопходно ускладити са буџетом донесеним за дату годину. Овакав вид планирања кадрова у државној управи дефинисан је још 2006. године доношењем Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима која важи и данас. Суштина кадровског плана је да:

- бројчано представи постојеће људске ресурсе државног органа, тј. број државних службеника на положају, број извршилачких радних места, број приправника и намештеника који су запослени на одређени али и на неодређени временски период;
- бројчано прикаже потребу за додатним људским ресурсима због повећања обима посла у државном органу или потребу за смањењем истих.²¹

Ове информације садржане су у табеларном делу нацрта кадровског плана док се у делу о образложењима наводе информације о степену остварености текућег кадровског плана, разлози за повећање или смањење броја државних службеника или намештеника који су запослени на неодређени временски период, подаци о евентуално повећаном обиму посла који се очекује и, с тим у вези, бројем државних службеника и намештеника који ће морати да се приме у радни однос на одређено време.²²

Органи државне управе самостално припремају нацрт кадровског плана који достављају Министарству финансија и Служби за управљање кадровима. Служба за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК) проверава усклађеност ових нацрта са Уредбом о доношењу кадровског плана у државним органима и даје упутства како да се отклоне недостаци, уколико их утврди, а Министарство финансија даје сагласност о висини буџетских

21 *Уредба о припреми кадровског плана у државним органима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/06, чл. 2.

22 *Ибид*, чл. 6.

средстава наопходних за спровођење кадровског плана чиме се припрема нацрта кадровског плана окончава.²³ Након што је нацрт кадровског плана одобрен израђује се предлог кадровског плана, који за потребе органа државне управе израђује СУК. Предлог се на проверу шаље органима за чије је потребе израђен кадровски план и Министарству финансија који проверавају тачност изнетих података, али и висину буџетских средстава која је претходно одређена Законом о буџету. Последњи корак у овом процесу огледа се у доношењу кадровског плана од стране Владе, а на предлог Службе за управљање кадровима која у каснијим фазама примене кадровског плана надзире његово спровођење заједно са управном инспекцијом.²⁴

Поред Уредбе о доношењу кадровског плана, од значаја за уређење овог аспекта управљања људским ресурсима у државној управи је и Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама владе донета 2007. године и измењена у три наврата: 2008, 2012. и 2013. године. Важност ове уредбе огледа се у дефинисању начина припреме и доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима. Правилник доноси руководилац органа уз сагласност Владе и он мора бити у сагласности са раније донесеним кадровским планом. Правилник се састоји од два дела и то од дела којим се одређује унутрашње уређење органа и од дела којим се систематизују радна места.²⁵ С обзиром на тему овог поглавља, а и самог рада, овде се нећемо бавити институционалном структуром органа већ делом о систематизацији радних места који садржи:

1. број државних секретара и државних службеника који раде на положају и опис њихових послова;
2. број радних места по сваком звању (за државне службенике) и свакој врсти радних места (за намештенике);
3. називе радних места, описе послова радних места и звања (за државне службенике), односно врсте (за намештенике) у које су радна места разврстана;
4. потребан број државних службеника и намештеника за свако радно место;
5. услове за запослење на сваком радном месту.²⁶

23 Ибид. чл. 5.

24 *Уредба о припреми кадровског плана у државним органима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 8/06, чл. 11-15

25 *Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе*, Службени гласник Републике Србије, бр. 81/07, 69/08, 98/12, 87/13, чл. 4

Ибид. чл. 6.

Када је реч о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, истоимена уредба донета 2005. године уређује ова питања од значаја за УЈР у државној управи. У делу који говори о државним службеницима истакнута је подела на положаје и извршилачка радна места која указује на значај и допринос који свака од ове две врсте државних службеника има у остваривању циљева рада органа.²⁷ Међутим, треба нагласити да се у оквиру положаја даље разликује пет група положаја у зависности од обима овлашћења и одговорности које имају у односу на орган у коме раде. Подела у групе изгледа овако:

Прва група: директор посебне организације;

Друга група: директор органа управе у саставу министарства, помоћник министра, заменик директора посебне организације, заменик Генералног секретара Владе, директор службе Владе и Републички јавни правобранилац;

Трећа група: секретар министарства, помоћник министра, заменик директора службе Владе, директор службе Владе, помоћник Генералног секретара Владе, помоћник директора Републичког секретаријата за законодавство, помоћник директора Републичког секретаријата за јавне политике, заменик Републичког правобраниоца, секретар Врховног суда Србије и секретар Републичког јавног тужилаштва;

Четврта група: помоћник директора посебне организације, помоћник директора службе Владе и заменик директора службе Владе;

Пета група: помоћник директора органа управе у саставу министарства, помоћник директора службе Владе и начелник управног округа.²⁸

С друге стране, подела на звања у оквиру извршилачких радних места заснована је на мерилима за процену радног места односно на сложености послова које се огледа у коришћењу нових метода и техника за обављање послова прописаним радним местом, самосталности у раду која се изражава односом руководиоца према запосленом односно надзору током вршења послова, одговорности за сопствене послове, али и њихово распоређивање и надгледање извршења од стране других, а све у циљу остварења циљева органа, пословној комуникацији која се огледа у значају

27 Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Службени гласник Републике Србије бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, чл. 3.

28 Ибид, чл. 5-6.

контаката остварених током рада за испуњење циљева органа и компетентности која се огледа у квалификацијама, вештинама и искуству које су потребне за обављање послова на радном месту.²⁹ На основу ових мерила звања која се разликују у оквиру извршилачких радних места су: виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт.³⁰

Када говоримо о опису радног места битно је навести да се оно одвија у две фазе – састављање претходног описа радног места када се новим или измењеним правилником спајају, уводе или укидају радна места и састављање коначног описа радног места, након анализе претходног описа и разврставања радног места које се потом уноси у правилник. Особе које су кључне у поступку израде описа радног места су државни службеник који руководи унутрашњом јединицом или неки други државни службеник кога одреди секретар министарства као особа која саставља претходни опис радног места и аналитичар радних места који детаљно анализира садржину овог описа и његову усклађеност са кадровским планом органа. Уколико аналитичар утврди неправилности и неусклађености у претходном опису радног места дужан је да их врати на поновно састављање, а уколико је, пак, опис исправан он ће започети са разврставањем радног места у неко од звања. Да би му овај посао био олакшан, СУК ће припремити неколико стандардних описа радних места. Након упоредне анализе ове две врсте описа и установљавања да се 60% послова описаних у претходном опису поклапају са стандардним описом, аналитичар ће радно место разврстати у звање из стандардног описа након чега се саставља коначни опис радног места.³¹

Након излагања о планирању запошљавања, систематизацији, разврставању и описима радних места државних службеника потребно је рећи нешто и о самом поступку запошљавања који се спроводи у државној управи. Разлог за овакав хронолошки начин обраде докумената које чине нормативни оквир управљања људским ресурсима у државној управи је тај да сам поступак запошљавања зависи како од донесеног кадровског плана тако и

29 Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Службени гласник Републике Србије бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, чл. 7, 8 и 9.

30 Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 35.

31 Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Службени гласник Републике Србије бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, чл. 19, 23, 25, 30 и 32.

од правилника о којима је већ било речи. Наиме, у Закону о државним службеницима дефинисана су два неопходна услова како би се попунило радно место у државној служби, а то су:

1. Када је радно место предвиђено Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места;
2. Када се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план.

Када су ова два услова испуњена, руководилац доноси решење о попуњавању извршилачког радног места, које је дужан да достави СУК-у заједно са доказима који показују да ли су испуњени услови за његово попуњавање и изјава о томе на који начин се попуњава радно место.³²

Начини на које се попуњава извршилачко радно место су следећи:

1. Премештај унутар истог државног органа;
2. Премештај по основу споразума о преузимању;
3. Премештај из другог државног органа по спроведеном интерном или јавном конкурс;
4. Заснивањем радног односа уколико је на јавном конкурс изабран кандидат који није државни службеник.

Нумерација начина за попуњавање извршилачких радних места није случајна већ је то управо редослед којим се спроводи процес. Дакле, уколико се радно место не попуни премештајем оно ће се попунити преузимањем државног службеника из другог органа, а уколико руководилац одлучи да се преузимањем не попуни радно место спровешће се интерни конкурс односно јавни конкурс уколико интерни није успео. Ако се и последњим кораком не попуни радно место, руководилац доноси одлуку о томе да ли ће оно остати упражњено или ће поново спровести радње већ поменути редоследом.³³

Преузимање државног службеника из другог државног органа може се спровести у следећим случајевима:

- а) ако се о томе споразумеју руководиоци два органа и државни службеник на то пристане;
- б) ако је радно место на које се разврстава државни службеник у истом, непосредно нижем или непосредно вишем звању;

32 Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 47.

33 Ибид, чл. 48-49.

в) ако је испунио услове за напредовање може бити рас-
поређен у непосредно више звање.³⁴

Уколико извршилачко радно место није попуњено премештајем у оквиру органа или на основу споразума о преузимању или ако тако одлучи руководилац, расписује се интерни конкурс на коме могу да учествују само државни службеници из органа државне управе и служби Владе. Главну улогу у спровођењу интерног конкурса имају СУК, која оглашава конкурс и конкурсна комисија, која спроводи конкурс и чије чланове именује руководилац с тим да један од чланова мора бити државни службеник из Службе за управљање кадровима. Успешан интерни конкурс окончава се решењем које доноси руководилац о премештају државног службеника у дати орган, а неуспехом интерног конкурса сматра се ситуација у којој ниједан од кандидата који је учествовао не испуњава изборне услове.³⁵

Када извршилачко радно место није попуњено ниједним од претходно наведених начина, расписује се јавни конкурс. Јавни конкурс расписује орган државне управе који попуњава радно место и то тако што га објављује на својој интернет страници, страници Службе за управљање кадровима, порталу е-управе, огласној табли, интернет страници и издању огласа Националне службе за запошљавање. Конкурсна комисија се формира на исти начин као и у случају интерног конкурса и након примљених пријава она сачињава списак кандидата који су испунили услове и спроводи даљу селекцију. У току процеса селекције, који се може спровести писменом провером, усменим разговором или на други начин, процењују се стручна оспособљеност, знање и вештине на основу којих се утврђује резултат кандидата. Након што је извршен избор најбољих кандидата према оствареним резултатима, конкурсна комисија листу коју је сачинила доставља руководиоцу органа који бира кандидата са списка.³⁶

Оно што је битно приметити овде јесте специфичност овог последњег корака у избору кандидата за радно место која, могло би се рећи, није карактеристична за уобичајене процесе селекције. Наиме, руководилац који доноси крајњу одлуку о лицу које

34 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 49а.

35 Упоредити: *Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/07, 109/09, чл. 4-10 и *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 50-53.

36 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 54-57.

ће бити запослено није учествовало ни у једном аспекту селекције односно није остварио контакт ни са једним од кандидата. Његова одлука заснива се на именима и оценама на листи која му је достављена од стране конкурсне комисије. Дакле, он непосредно доноси одлуку на основу посредног искуства што несумњиво може оставити простор за грешку у одабиру. Успешан јавни конкурс окончава се пријемом у радни однос уколико кандидат није државни службеник односно решењем о премештају уколико јесте, док се неуспех јавног конкурса огледа у томе да ниједан кандидат није испунио прописане услове за избор.³⁷

Попуњавање положаја у државној управи може вршити Влада и други државни органи. У зависности од тога ко попуњава положај разликују се начини попуњавања истог.

Када положај попуњава Влада интерни конкурс је обавезан а цео поступак отпочиње тако што лице надлежно да Влади предложи кандидата доноси решење о попуњавању положаја интерним конкурсом и доставља га СУК која оглашава конкурс.³⁸ Као и у случају интерног конкурса за попуњавање извршилачког радног места и овде се формира конкурсна комисија која поступак спроводи, с том разликом, да је за сваки појединачан случај именује Високи службенички савет међу својим члановима и експертима за одређену област. Када је реч о праву учешћа на овом конкурсима можемо га назвати ексклузивним правом које имају само државни службеници из органа државне управе и служби Владе који су у претходне две године оцењени оценом „нарочито се истиче“ као и они који су већ на положају, којима је укинута положај, који су дали оставку или им је протекло време на које су били постављени.³⁹ У наредном потпоглављу у којем ће бити обрађиван аспект оцењивања и напредовања државних службеника биће приказано зашто је постојећи метод оцењивања и начин примењивања истог чинилац који угрожава целокупан рад органа државне управе, али и неадекватан услов, у овом конкретном случају, за кандидовање на положај. По завршетку изборног поступка, листа од највише три кандидата доставља се лицу надлежном да Влади предложи кандидата за положај осим уколико ниједан кандидат није испунио услове да буде изабран на положај. Интерни конкурс сматра се неуспешним уколико Влади није предложен

37 Ибид, чл. 68-69.

38 *Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/07, 109/09, чл. 11 и 12.

39 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 68 и 69.

кандидат за постављање или уколико га Влада није поставила о чему се мора обавестити СУК која ће након оваквог исхода расписати јавни конкурс. У случају да ни после спровођења јавног конкурса положај не буде попуњен, тј. надлежно лице не именује кандидата или га Влада не постави, СУК ће расписати нови јавни конкурс.⁴⁰

У случају када други државни органи попуњавају положај, поступак се разликује утолико што интерни конкурс није обавезан, већ одлуку о томе да ли ће се расписати интерни или јавни конкурс, и који државни службеници могу да учествују на њима доноси сам орган. Исто тако, државни орган ће сам огласити конкурс, било да је интерни или јавни, и именовати комисију која ће спровести изборни поступак, дакле, можемо закључити да у случају попуњавања положаја у државним органима када је реч о оглашавању и формирању конкурсне комисије, СУК као и Високи службенички савет нису надлежни.⁴¹

Врло је битно овде се осврнути на чињеницу да су Закон о ДС а касније и Стратегија РЈУ потврдили опредељење да се запошљавање у државној служби врши искључиво на основу заслуга као део процеса професионализације и деполитизације државне управе у Србији. Нажалост, у пракси и даље постоје озбиљни проблеми који су идентификовани и у извештају Европске комисије о напретку Србије из 2015. године, а који се односе на непостојање јасно и прецизно дефинисаних захтева и критеријума за одабир који остављају простора за широка дискрециона овлашћења, као и нејасноћа у одвајању политичких положаја и положаја у државној служби где се као податак наводи да се скоро 60% виших државних службеника и даље именује на основу изузетака и прелазних договора.⁴²

Оцењивање и напредовање државних службеника

Мерење учинка запослених и њихово напредовање на основу остварених резултата је изузетно важан аспект управљања

40 Ибид, чл. 72.

41 Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/07, 109/09, чл.11-15.

42 Европска Комисија, Извештај о напретку Србије за 2015. годину, 2015., стр. 9. Доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf датум приступа: 28. 07. 2016.

људским ресурсима. Одавање признања запосленима за успешно остварене резултате и санкционисање лоших или неостварених резултата утиче на мотивацију, напредовање и задржавање запослених у служби. Правилно спровођење ових процеса доводи до поспешивања саме управе, подизања њене ефективности и квалитета услуга које пружа. На самом почетку, биће изложен систем оцењивања и напредовања како је успостављен и функционише тренутно у државној управи а након тога и његове мањкавости те утицај које исте имају на рад државне управе у целости. Циљ оцењивања, како је дефинисан Законом о државним службеницима, јесте откривање и отклањање недостатака у раду државних службеника, подстицање на боље резултате и стварање услова за правилно одлучивање у напредовању и стручном усавршавању.⁴³ Оцењивање се врши једном за календарску годину, а мерила која се користе при оцењивању државних службеника су следећа:

1. Резултати постигнути у извршавању послова радног места и постављених циљева;
2. Самосталност;
3. Стваралачка способност;
4. Предузимљивост;
5. Прецизност и савесност;
6. Сарадња са другим државним службеницима.⁴⁴

Уредбом о оцењивању државних службеника дефинисане су претпоставке које се користе за оцењивање, а оне подразумевају утврђивање 5 радних циљева који произлазе из описа радног места и које утврђује оцењивач државног службеника. Поред утврђивања радних циљева и њихове измене услед промене радних околности или приоритета органа, оцењивач је дужан да прати и надгледа рад државног службеника који се оцењује као и да вреднује његов рад у односу на остварене резултате.⁴⁵

Када је реч о оценама које се додељују државним службеницима, оне су прилично широко дефинисане те неодређене а дају се тако што се за свако мерило за оцењивање државном службенику даје оцена од 1 до 5 с тим да се мерило постигнутих циљева вреднује одвојено од осталих мерила оцењивања, да би се на крају те две просечне добијене оцене збрајају и деле на два да би се добила коначна оцена. Крајњи резултат, описна оцена

43 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 82.

44 *Уредба о оцењивању државних службеника*, Службени гласник Републике Србије, бр. 11/06, 109/09, чл.10.

45 Ибид., чл. 6-9.

која тај резултат одражава и укратко објашњење сваке оцене је како следи:

- резултат испод 1,65 представља оцена „не задовољава“ и додељује се државном службенику који није имао никакав резултат у остваривању радних циљева и испуњењу захтева радног места;
- резултат од 1,65 до 2,76 представља оцена „задовољава“ и додељује се државном службенику који је са минималним резултатом остварио радне циљеве и испунио захтеве радног места;
- резултат од 2,77 до 3,76 представља оцена „добар“ и додељује се државном службенику који је са просечним резултатом остварио радне циљеве и испунио захтеве радног места;
- резултат од 3,77 до 4,77 представља оцена „истиче се“ и додељује се државном службенику који је са натпросечним резултатом остварио радне циљеве и испунио захтеве радног места;
- резултат од 4,78 до 5,00 представља оцена „нарочито се истиче“ и додељује се државном службенику који је са изузетним резултатом остварио радне циљеве и испунио захтеве радног места.⁴⁶

Поступак оцењивања се даље одвија тако што оцењивач креира извештај о оцењивању у који уписује предлог оцене и о којем разговара са државним службеником који у извештај може унети и своје коментаре и неслагања са предложеном оценом. Наредне инстанце контроле у овом процесу су контролор и јединица за кадрове који раде у оквиру органа и који проверавају исправност извештаја. Крајњи доносилац одлуке јесте руководилац органа који одлуку о оцени доноси решењем по предлогу о решењу које је припремила јединица за кадрове.⁴⁷

У случају када је неки државни службеник оцењен оценом „не задовољава“ он може бити упућен на стручно усавршавање али ће обавезно бити спроведено и ванредно оцењивање у року од 30 дана. Уколико и на ванредном оцењивању државни службеник добије поново исту оцену решењем се утврђује престанак радног односа.⁴⁸

46 *Уредба о оцењивању државних службеника*, Службени гласник Републике Србије, бр. 11/06, 109/09, чл.26

47 *Ибид*, чл. 24-37.

48 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 84-86.

Поред већ наведених, функције јединице за кадрове у оквиру државног органа у процесу оцењивања су Уредбом о оцењивању државних службеника дефинисане на следећи начин:

- а) припрема за сваки период за оцењивање листу којом се утврђују оцењивач и контролор за сваког државног службеника и о томе обавештава оцењиваче, контролоре и државне службенике;
- б) стара се о уједначености спровођења поступка оцењивања;
- в) саветује оцењиваче о свим питањима везаним за оцењивање;
- г) прилаже извештај о оцењивању у лични досије сваког државног службеника.⁴⁹

Напредовање државних службеника тесно је повезано са оцењивањем њихових резултата у раду. Државни службеници могу да напредују премештајем на непосредно више извршилачко радно место, постављањем на положај или виши положај или преласком у виши платни разред без промене радног места. О премештају државног службеника на више извршилачко радно место одлучује руководилац на основу оцена које је државни службеник добио, односно када је два пута заредом добио оцену „нарочито се истиче“ или четири пута заредом оцену „истиче се“ под условом да је то радно место слободно и да државни службеник испуњава услове за рад прописане тим радним местом. Када је реч о напредовању на виши положај, државни службеник може да напредује на сваки, а не на непосредно виши положај уколико испуњава услов да је у протекле две године оцењен оценом „нарочито се истиче“.⁵⁰

Након што је приказано како функционише систем оцењивања и систем напредовања у државној управи Републике Србије потребно је осврнути се на његове слабости и проблеме који су њима изазвани. Наиме, као највећи проблеми у Стратегији РЈУ препознати су: инфлација високих оцена, са податком да око 80% државних службеника који су оцењивани добијају оцене „истиче се“ или „нарочито се истиче“; недовођење радних циљева у везу са стратешким циљевима органа већ формулисање истих као списка послова и активности; и напослетку, проблем субјективности и пристрасности у оцењивању, јер је моћ информација и

49 *Уредба о оцењивању државних службеника*, Службени гласник Републике Србије, бр. 11/06, 109/09, чл. 44.

50 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 87-89.

доношење суда поверена само једном извору односно оцењивачу.⁵¹ Овакав начин оцењивања можемо још и назвати аутократским, јер зависи од једне особе, а у пракси доводи до тога да је неко од запослених неправедно награђен односно да неко други неправедно није награђен.⁵² Уколико подаци након две године, односно са почетка ове године говоре да је ситуација идентична када је реч о инфлацији високих оцена⁵³, морамо закључити да је систем у коме су готово сви најбољи такође систем који је демотивишућ за све. Другим речима, они који у пракси постижу најбоље резултате у раду бивају изједначени са онима који то не чине.

Проблем који се односи на субјективност и пристрасност у оцењивању евидентиран је бројем жалби које су упућене Жалбеној комисији Владе, а којих је на почетку 2016. године било 915. Иако не постоје прецизни подаци о разлозима жалби које су поднете, два Владина тела дала су различите информације тако да је Жалбена комисија навела да се жалбе односе на непоштовање процедуре оцењивања, док је СУК дала информацију да се већи део жалби односи на оспоравање објективности оцене. Нажалост, подаци који се односи на оцењивање државних службеника третирају се као поверљива документација те су извори информација у овој области изузетно ограничени. Када се узме у обзир да је оцењивање државних службеника уско повезано са напредовањем и са могућношћу за кандидовање на интерним конкурсима у оквиру државне управе, како је раније у тексту назначено, проблем оваквог начина функционисања система оцењивања добија на значају. Такорећи, ствара се једна врста зачараног круга у коме су нереалне и неутемељене оцене услов за кандидовање на радна места и основ за напредовање у државној управи чиме се готово до краја обесмишљава систем оцењивања и напредовања у државној управи.⁵⁴

51 *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/14 и 42/14.

52 Илић, Милен; Живковић Д. Зоран „Менаџмент људским ресурсима у државној управи и јавном сектору Републике Србије“ у: *Зборник радова са 8. научног скупа са међународним учешћем Синергија 2011*, Универзитет Синергија, Бијељина, 2011., стр. 323.

53 „Оцењивање државних службеника, сви врло добри и одлични“, РТС, 10.03.2016., <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2235024/ocenjivanje-drzavnih-sluzbenika-svi-vrlo-dobri-i-odlicni.html>, датум приступа: 30.07.2016.

54 Оцењивање државних службеника, сви врло добри и одлични“, РТС, 10.03.2016., <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2235024/ocenjivanje-drzavnih-sluzbenika-svi-vrlo-dobri-i-odlicni.html>

Стручно усавршавање државних службеника

Стручно усавршавање државних службеника један је од најважнијих аспеката управљања људским ресурсима у државној управи, а и уопште када је реч о управљању људским ресурсима у другим организацијама. Развој државних службеника и њихово стручно усавршавање има директан утицај на професионално и ваљано обављање њихових радних задатака из чега произлази индиректан утицај које оно има на рад државне управе у целисти. Циљ стручног усавршавања јесте да се побољшају професионалне способности запослених тј. да се антиципирају њихове потребе и развију способности ради остварења бољих резултата.⁵⁵ Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији уређено је Законом о државним службеницима, Стратегијом о стручном усавршавању и Уредбом о стручном усавршавању. Стручно усавршавање државних службеника је у Закону о државним службеницима дефинисано као „право и дужност државног службеника да стиче знања и вештине, односно способности за извршавање послова радног места, у складу са потребама државног органа.“⁵⁶ У оквиру напора за реформу државне управе, те реформу система управљања људским ресурсима чији је саставни део стручно усавршавање државних службеника, препозната је потреба за континуираним стручним усавршавањем државних службеника. Како би оно било обезбеђено, на сваке четири године се спроводи истраживање о потребама за стручним усавршавањем државних службеника у организацији министарства надлежног за државну управу, Службе за управљање кадровима и службом Владе за координацију послова Владе у приступању ЕУ.⁵⁷

Стручно усавршавање се у државној управи Србије заснива се на програму општег стручног усавршавања које је намењено свим категоријама државних службеника, односно циљним групама у свим државним органима и заснива се на потреба-

[jivanje-drzavnih-sluzbenika-svi-vrlo-dobri-i-odlicni.html](#) , датум приступа: 30.07.2016.

55 Вукашиновић, Радојичић, Зорица , *Европски службенички системи*, монографија, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013., стр. 113

56 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 96.

57 *Уредба о стручном усавршавању државних службеника*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14, чл. 3.

ма свих или већине државних органа, и на програму посебног стручног усавршавања које је намењено појединим категоријама државних службеника из појединачних државних органа и заснива се на специфичним потребама одређеног државног органа. Програм општег стручног усавршавања доноси Министарство надлежно за државну управу након добијања мишљења Високог службеничког савета, објављује на интернет страници Службе за управљање кадровима и примењује се док год постоји потреба за њим док се програм посебног стручног усавршавања доноси једном годишње од стране руководиоца државног органа и објављује на интернет страници тог органа. Поред ове две врсте програма стручног усавршавања, битно је споменути и програм стручног усавршавања из области ЕУ који доноси служба Владе за координацију послова европских интеграција односно њен директор по прибављању мишљења Високог службеничког савета и који се објављује на интернет страници ове службе.⁵⁸ Стратегија стручног усавршавања поставила је основ за разврставање програма општег стручног усавршавања који су развијени Уредбом о стручном усавршавању. Постоји шест врста општег стручног усавршавања:

1. Програм општег оспособљавања за полагање државног стручног испита приправника и новозапослених који представља уводни програм и његово похађање мора бити омогућено сваком приправнику;
2. Програм општег оспособљавања новозапослених који такође представља уводни програм и заснива се на упознавању новозапослених са делокругом органа у ком раде и основама управног поступка;
3. Програм општег континуираног усавршавања државних службеника омогућава службеницима у свим или већем броју државних органа стицање нових и продубљивање постојећих знања и вештина;
4. Програм општег стручног усавршавања из области ЕУ који пружа знања о функционисању ЕУ, процесима који се воде у оквиру Споразума о стабилизацији и придруживању, хармонизацији са правним системом ЕУ, итд.
5. Програм општег стручног усавршавања руководиоца који је намењен руководиоцима државних органа и који омогућава унапређење знања и вештина за ефикасније остваривање циљева органа у ширем контексту остваривања циљева реформи државне управе;

58 Ибид, чл. 5-9.

6. Програм општег стручног усавршавања напредних вештина обучавања и управљања личним развојем и развојем запослених омогућава државним службеницима стицање специјализованих знања из одређених области и вештина неопходних за преношење стручних знања.⁵⁹

Када је реч о спровођењу стручног усавршавања државних службеника оно се одвија кроз Службу за управљање кадровима која је задужена за програме општег стручног усавршавања, Владину службу за европске интеграције која спроводи програме општег стручног усавршавања из области ЕУ и кроз државне органе односно организационе јединице за управљање кадровима у оквиру органа који спроводе програме посебног стручног усавршавања уз помоћ Службе за управљање кадровима и Владине службе за европске интеграције.⁶⁰

Начини спровођења стручног усавршавања укључују предавања, тренинге, семинаре, радионице, конференције, округле столове, трибине, студије, стручну праксу у земљи и иностранству, итд. Поред наведеног, стручно усавршавање може се спровести и упућивањем државних службеника на стажирање. У овом случају државни орган ће расписати конкурс, а његов руководилац образовати комисију која ће међу пријављеним кандидатима изабрати најбољег имајући у виду релевантност програма за радно место као и резултате постигнуте у обављању послова. По одабиру кандидата, државни орган и државни службеник ће потписати уговор о стажирању који ће прецизно дефинисати међусобна права и обавезе током стажирања.⁶¹

О томе да ли су спроведени програми стручног усавршавања били успешни одлуку доноси државни орган који је био задужен за спровођење програма и то на основу оцена учесника о квалитету, начину организације и реализације програма и на основу оцене реализатора о укључености полазника и организацији програма. Ове оцене достављају се Министарству задуженом за државну управу као органу који води евиденцију о планираним и спроведеним програмима општег стручног усавршавања и посебног стручног усавршавања.⁶²

59 *Уредба о стручном усавршавању државних службеника*, Службени гласник Републике Србије, бр. 25/15, чл. 12-18.

60 *Уредба о стручном усавршавању државних службеника*, Службени гласник Републике Србије, бр. 25/15, чл. 22.

61 Ибид, чл. 23.

62 Ибид, чл. 38-39.

Иако су Стратегијом о РДУ предвиђене две фазе у оквиру успостављања кохерентног и свеобухватног приступа стручном усавршавању од којег прва обухвата његово спровођење кроз Службу за управљање кадровима онако како се то одвија тренутно, а друга формирање централне националне институције која би обављала послове спровођења програма општег стручног усавршавања, важно је напоменути да друга фаза никада није реализована и поред истицања њеног значаја у касније донетим правно-политичким документима који се баве реформом државне управе те унапређењем ове области као једног од аспеката управљања људским ресурсима у државној управи. Последица овако недовршеног система стручног усавршавања је и да је број државних службеника који се усавршавају изузетно мали, а да су потребе за истим услед предвиђених реформи итекако велике.⁶³

Служба за управљање кадровима - организација и делокруг рада

Служба за управљање кадровима основана је 2005. године као служба Владе, а њено оснивање предвиђено је Стратегијом РДУ у складу са одређењем за професионализацију, деполитизацију, модернизацију и рационализацију државне управе. Од тада до данас, СУК заузима значајно место у систему управљања људским ресурсима у државној управи. Међутим, на самом почетку је врло важно приметити да СУК не одлучује о кадровима у државној управи већ настоји да створи услове за ефикасан одабир кадрова, правилно одлучивање о напредовању у складу са резултатима рада и континуирано стручно усавршавање и развој каријере државних службеника.⁶⁴ Делокруг рада СУК-а обухвата:

- Оглашавање интерних конкурса за попуњавање извршилачких радних места и интерне и јавне конкурсе за попуњавање положаја у органима и старање о правилном спровођењу поступка;
- Припремање кадровског плана органа за Владу и старање о правилном спровођењу донесеног кадровског плана;
- Давање мишљења о правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима;

63 Европска Комисија, *Извештај о напретку Србије за 2015. годину*, 2015., стр. 9. Доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf, датум приступа: 15.07. 2016.

64 Служба за управљање кадровима, *О нама – Делокруг*, Влада Републике Србије, http://suk.gov.rs/sr/o_nama/delokrug.dot, датум приступа: 28.07.2016.

- Пружање стручне помоћи органима у вези са управљањем кадровима и унутрашњим уређењем;
- Вођење Централне кадровске евиденције о државним службеницима и намештеницима у органима;
- Вођење евиденције интерног тржишта рада у органима, помагање државним службеницима у вези с њиховим премештајем и радом у пројектним групама и помагање органима у решавању кадровских потреба;
- Припремање предлога општег стручног усавршавања државних службеника за Владу и организовање стручног усавршавања у складу са донесеним програмом;
- Обављање стручно-техничких и административних послова за Високи службенички савет и Жалбену комисију Владе и старање о условима и средствима за њихов рад.⁶⁵

Овде је битно издвојити две пословне активности СУК-а о којима раније није било речи, а то су вођење Централне кадровске евиденције и вођење Евиденције интерног тржишта рада. Централна кадровска евиденција је информатичка база података о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе. Она садржи основне податке о државним службеницима, њиховом радном месту, времену проведеном у служби, оценама које су добили за рад и др. Сви државни органи дужни су да доставе релевантне податке о својим запосленима СУК-у. Евиденција интерног тржишта рада представља базу података о упражњеним радним местима, државним службеницима који нису распоређени или желе премештај на друго радно место и сличним кадровским потребама.⁶⁶

Када је реч о организацији СУК-а, она је конципирана тако да су у оквиру ње основане три основне унутрашње јединице а у оквиру сваке од њих основане су уже унутрашње јединице. Основне унутрашње јединице које постоје у СУК-у су:

1. Сектор за одабир и развој кадрова у оквиру којег су успостављене две уже унутрашње јединице: Одсек за спровођење одабира кадрова и Центар за стручно усавршавање;
2. Сектор за аналитичке послове у оквиру којег су уже унутрашње јединице Одсек за анализу места и кадровски план и Група за централну кадровску евиденцију и информационе системе;

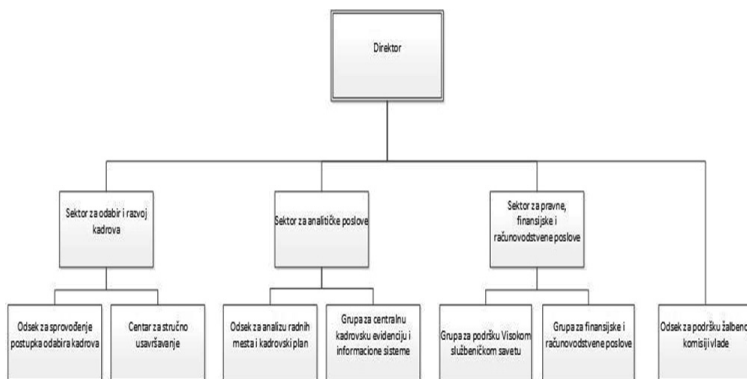
65 *Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 106/2005, 109/2009, чл. 2.

66 *Закон о државним службеницима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 159-163.

3. Сектор за правне, финансијске и опште послове где су Група за подршку Високом службеничком савету и Група за финансијске и рачуноводствене послове образоване као уже унутрашње јединице.

Послови којима се баве сваки од ових сектора помињани су у претходним потпоглављима као послови СУК-а, али без јасног разграничења који сектор се бави којим аспектима управљања људским ресурсима. Те је тако битно овде назначити да се пословима одабира кадрова, конкурсним процедурама, праћењем оцењивања и стручним усавршавањем, поред осталих, бави Сектор за одабир и развој кадрова, да се Сектор за аналитичке послове бави, поред осталих, пословима у вези са проценама описа радних места и њиховим правилним разврставањем у врсте и звања, давањем мишљења на правилнике у унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима, припремом предлога кадровског плана и надзором његовог спровођења, вођењем Централне кадровске евиденције и да се Сектор за правне, финансијске и опште послове бави, поред осталих, пословима техничке и административне природе а за потребе Високог службеничког савета и Жалбене комисије Владе, оглашавањем интерних и јавних конкурса и другим финансијско-правним пословима из делокруга рада СУК-а.⁶⁷

На челу СУК-а налази се директор којег поставља Влада на период од 5 година и на предлог Генералног секретара Владе.⁶⁸



Илустративни приказ унутрашње организације СУК-а.

67 Служба за управљање кадровима, *О нама – Организација*, Влада Републике Србије, http://suk.gov.rs/sr/o_nama/organizacija.dot, датум приступа: 15.07. 2016.

68 *Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 106/2005. 109/2009, чл. 3.

Поред СУК-а постоје још два органа која имају важну, али и ограничену улогу кад је реч о управљању људским ресурсима у државној управи. Први је Високи службенички савет који је самосталан у свом раду а његов рад се огледа у доношењу прописа којима се одређује које се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку и на који начин и доноси кодекс понашања државних службеника којима се уређују правила етичког понашања државних службеника. Други орган је Жалбена комисија Владе која је такође орган самосталан у свом раду који подразумева одлучивање у жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Републичког јавног правобранилаштва на решења којима се одређују њихова права и дужности као и на жалбе поднете од стране учесника интерног и јавног конкурса.⁶⁹ СУК односно уже унутрашње јединице формиране у оквиру ње врше послове за административно-техничке потребе и подршку оба ова органа.

Након што је остварен увид у рад и организацију СУК-а, врло је битно овде напоменути да њену улогу у процесу управљања људским ресурсима у државној управи можемо сматрати изузетно значајном. Истовремено, морамо имати у виду да је она у овако постављеном систему ограничена на административно-техничку подршку коју пружа и да би у контексту унапређења управљања људским ресурсима њена улога требала бити развијена подизањем њених капацитета и давањем овлашћења за активну улогу у креирању и имплементацији политика и процеса управљања људским ресурсима.

Закључак

Из свега што је до сада изложено у раду можемо, пре свега, закључити да је процес реформе државне управе од стратешког значаја за развој различитих сегмената друштва у Србији и за њен напредак у процесу европских интеграција. И не само то, од успешне реформе државне управе зависи, у крајњој инстанци, и квалитет живота грађана Србије. Стога се рад на реформи државне управе већ дуго времена задржава на врху политичке агенде. Успех у доследном спровођењу реформи може се схватити и као врста теста политичке зрелости јер подразумева, између осталог,

⁶⁹ Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 144 и чл. 164-169.

и жртвовање политичког плена који се огледа у расподели радних места у државној управи међу политичким партијама, зарад успостављања деполитизованог и професионалног система државне управе. Општи је утисак да су планиране реформе на прави начин нормативно заокружене, али да је проблем правовремене имплементације евидентан и да се на њему мора радити ојачавањем како организационих тако и људских капацитета.

С друге стране, иако би акценат требало да буде на јачању људских капацитета, односно унапређењу управљања људским ресурсима у државној управи, овај процес бива скрајнут услед приоритизовања других сегмената реформе државне управе. Оно што се, при томе, губи из вида јесте да су управо људски ресурси кључни за успешно спровођење тих реформи – ово смо могли видети кроз анализу сваког појединачног циља Стратегије РЈУ у коме се наводи да су развој и обука службеника неопходни ради примене донетих аката. Нећемо погрешити уколико закључимо да је регулаторни оквир управљања људским ресурсима у државној управи задовољавајући као и то да се и даље ради на његовом побољшању и да предложена решења свакако представљају позитиван допринос унапређења ове области. Међутим, проблем њихове примене у пракси је свеprisутан на начине који су раније описивани у раду и оправдано је изразити сумњу да ли ће и на који начин планиране реформске мере бити спроведене.

Искуства европских земаља показала су да је унапређење управљања људским ресурсима довело до професионализације државне управе што је за резултат имало и побољшање ефикасности и успешности државне управе. С обзиром да су корисници услуга државне управе у највећој мери грађани, побољшање рада државне управе одразило се и на већи квалитет услуга које су им пружане и тиме мењало њихову перцепцију о државној управи као неефикасној, нетранспарентној и непрофесионалној организацији.

За успешну реформу државне управе у Србији од изузетног је значаја настављање рада на унапређењу управљања људским ресурсима као нераскидивом делу овог свеобухватног процеса. Стратешки приступ управљању људским ресурсима, уважавање искустава европских земаља али и најбољих пракси из приватног сектора обезбедиће професионалан, мотивисан кадар који ће остваривањем индивидуалних циљева доприносити остваривању циљева државне управе као организације. Овим радом покушано је да се прикаже, између осталог, да су досадашње активности, углавном регулаторне природе, израз тенденција да се уваже и примене најбоље праксе за унапређење управљања људским ре-

сурсима, међутим, остаје да се види да ли ће се исход тог процеса огледати у реалној промени стања ствари.

Литература

Европска Комисија, *Извештај о напретку Србије за 2015. годину*, 2015, стр. 9. Доступно на: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinji_izvestaj_15_final.pdf.

Група аутора, *Сигма радови* : 23, 26, 27, 31, 35, превод Милена Михајловић, Европски покрет у Србији и Република Србија, Влада, Канцеларија за придруживање Европској унији, Београд, 2006.

Илић, Милена; Живковић Д. Зоран „Менаџмент људским ресурсима у државној управи и јавном сектору Републике Србије“ у: *Зборник радова са 8. научног скупа са међународним учешћем Синергија 2011*, Универзитет Синергија, Бијељина, 2011.

„Оцењивање државних службеника, сви врло добри и одлични“, РТС, 10.03.2016, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/stori/125/drustvo/2235024/ocenjivanje-drzavnih-sluzbenika-svi-vrlo-dobri-i-odlicni.html> Служба за управљање кадровима, *О нама – Организација*, Влада Републике Србије, http://suk.gov.rs/sr/o_nama/organizacija.dot

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2014 и 42/2014.

Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, Службени гласник Републике Србије, бр. 106/2005. 109/2009.

Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2007, 109/2009.

Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2007, 109/2009.

Уредба о стручном усавршавању државних службеника, Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2015.

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

Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014, чл. 144.

Закон о државној управи, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

Jelena Savovic

IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Resume

For successful reform of public administration in Serbia is of great importance the continuation of work on improvement of human resources management as an integral part of this overall process. Strategic approach to human resources management, taking into account the experience of European countries as well as best practices from the private sector will provide a professional, motivated staff to the exercise of individual goals to contribute to the achievement of the objectives of the state administration as an organization. The aim of this paper is to show, inter alia, that the present activities, mainly regulatory nature, the expression of a tendency to respect and apply best practices to improve human resource management. Depoliticization process is of great importance for the creation of an efficient and professional administration that is able to provide high quality services to citizens. Under the principle of rationalization involves the optimization of state administration so that the effective delivery of services to citizens is carried out with the involvement of at least the required number of people. However, implementation of such a defined principles of rationalization can be a challenge if you do not pre-determine which jobs are unnecessary, which is a way of simplifying procedures and who are employed for which there is no need. The essence of the principle of modernization in the context of public administration reform is the modernization of public administration by introducing and applying new communication and information technologies. Given that the users of public administration services largely citizens, improving the work of public administration would be reflected in a higher quality of services provided to them time to change their perception of the state administration as inefficient, unprofessional and non-transparent organization.

Key words: public administration, reform, human resources, rationalization, professionalization, de-politicization, modernization,

* Овај рад је примљен 11. 08. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 27. 08. 2016. године.