

Република Србија
КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКИ
УНИВЕРЗИТЕТ



Докторске студије криминалистика и право

Катарина С. Томашевић

**ПРИМЕНА КОНЦЕПТА УПРАВЉАЊА
ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ФУНКЦИЈИ РЕФОРМЕ
ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2022

Republic of Serbia
UNIVERSITY OF CRIMINAL INVESTIGATION
AND POLICE STUDIES



Doctoral Studies of Criminalistics and Law

Katarina S. Tomašević

**THE APPLICATION OF THE HUMAN RESOURCE
MANAGEMENT CONCEPT IN THE FUNCTION OF
THE REPUBLIC OF SERBIA'S PUBLIC
ADMINISTRATION REFORM**

DOCTORAL DISSERTATION

Belgrade, 2022

Ментор: проф. др Зорица Вукашиновић Радојичић, редовни професор,
Криминалистичко-полицијски универзитет у Београду

Коментор: проф. др Владимир Обрадовић, редовни професор, Факултет
организационих наука Универзитета у Београду

Чланови комисије:

проф. др Сретен Југовић, редовни професор, Криминалистичко-
полицијски универзитет у Београду – председник

проф. др Ранко Лојић, редовни професор, Војна академија,
Универзитет одбране у Београду – члан

проф. др Далибор Кекић, ванредни професор, Криминалистичко-
полицијски универзитет у Београду – члан

Датум одбране:

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

Израда докторске дисертације захтева време, велики труд и огромну жељу и упорност. Уз све наведено, ова дисертација тешко да би била завршена да нисам имала помоћ и подршку драгих људи, стога користим прилику да их споменем.

Захваљујем се бескрајно менторки, проф. др Зорици Вукашиновић Радојичић. Она ми је била велики ослонац од самог почетка писања дисертације и без њене посвећености, ефикасности, стручног вођења и, изнад свега, брижне и снажне подршке, овај рад сигурно не би био завршен у овом року, нити би достигао задати ниво квалитета. Сарадња са њом ми је представљала искрено задовољство.

Такође велику захвалност дугујем коментору, проф. др Владимиру Обрадовићу, који ми је био ментор и на мастер студијама и који ме је, захваљујући свом сјајном осећају за практичност, убедио да наслов дисертације не гласи на начин како сам то првобитно била замислила.

Захваљујем се и уваженим професорима у комисијама који су пратили моју дисертацију од пријаве теме, обликовања и моделирања, до коначне одбране докторске дисертације. Њихова подршка, професионална и пријатељска, ми је пуно значила.

Желела бих да се захвалим и свим професорима и особљу са Криминалистичко-полицијског универзитета са којима сам блиско сарађивала у претходном периоду.

Захваљујем се и свим својим колегама са којима сам радила и/или радим на унапређењу људских ресурса у Министарству унутрашњих послова и Министарству одбране.

Посебну захвалност дугујем министру одбране, др Небојши Стефановићу, који ми је отворио врата ка људским ресурсима и дао своје безусловно поверење и подршку у раду.

Захваљујем се својим родитељима који су ме научили да је знање богатство.

На крају, захваљујем се свом супругу Драгану и нашој деци, Урошу и Милицы, на љубави и стабилности коју ми пружају, а без којих ништа од свега овога не би имало смисла.

САЖЕТАК

Управљање људским ресурсима обухвата управљање свеукупним људским потенцијалима ради остварења организационих циљева и задовољења људских потреба. Ефикасно управљање у органима јавне управе захтева високо обучене и одговорне службенике који би грађанима пружили висок ниво квалитета услуга. У том смислу, менаџмент људских ресурса има стратешки значај за оснаживање кадровског потенцијала и успостављање професионалних и ефикасних процедура у систему, путем нових стратешких аката и нормативних решења. У светлу евроинтеграција и процеса приступања Европској унији, управљање људским ресурсима у јавној управи Републике Србије добија још више на значају, с обзиром да реформа јавне управе, поред владавине права и економског развоја, представља најважнији услов Европске уније. Успостављање јединственог и усклађеног јавнослужбеничког система, уз поштовање специфичности у појединим областима рада, на принципима професионализације, економичности и транспарентности, основа су успостављања модерне јавне управе, по мери свих њених грађана. Република Србија је на том путу донела бројна правна акта, која је неопходно даље развијати и у потпуности имплементирати у пракси.

У раду који следи, анализираће се теоријско полазиште појма и функције управљања људским ресурсима, његов развој и активности савременог концепта управљања људским ресурсима. Затим се разматрају концептуална унапређења развоја јавне управе у контексту хармонизације са европским управним принципима и могућности даљег унапређења рада јавне управе кроз развој и примену ефикасног система управљања људским ресурсима. Будући да су поједини посебни јавнослужбенички системи, као што је полицијски службенички систем, спровели реформу функције управљања људским ресурсима, хронолошки је приказан процес реформе људских ресурса и полицијског службеничког система, који је позитивно оцењен и од стране Европске комисије. Такође, истраживање спроведено међу полицијским службеницима потврђује да они имају позитиван став о реформи људских ресурса у њиховом систему. Стога је пожељно да се добра пракса из Министарства унутрашњих послова пренесе у правне оквире других органа и организација у циљу ефикасније реформе јавне управе и кохерентности на свим нивоима. Унапређење јавнослужбеничког система применом најбољих решења савременог концепта управљања људским ресурсима усмерава даље трасирање за чланство у Европској унији, води јачању владавине права и остварењу јавних вредности и интереса.

Кључне речи: људски ресурси, јавна управа, реформа, јавнослужбенички систем, државни службеници, полицијски службеници.

Научна област: Криминалистика

ABSTRACT

Human resource management includes the management of all human potentials in order to achieve organizational goals and meet human needs. Efficient management in public administration bodies requires highly trained and responsible civil servants who would provide citizens with a high level of service quality. In this sense, human resource management is of strategic importance for strengthening staff potential and establishing professional and efficient procedures in the system, through new strategic acts and normative solutions. In the light of European integration and the process of joining the European Union, human resources management in the public administration of the Republic of Serbia has become even more important, given that public administration reform, in addition to the rule of law and economic development, is the most important condition of the European Union. Establishing a unified and harmonized civil service system on the principles of professionalization, economy and transparency, while respecting specifics in certain areas of work, are the basis for establishing a modern public administration, tailored to all its citizens. Along the way, the Republic of Serbia has adopted numerous legal acts, which need to be further developed and fully implemented in practice.

In the following paper, the theoretical starting point of the concept and function of human resource management, its development and activities of the modern concept of human resource management will be analysed. Then, the conceptual improvements in the development of public administration in the context of harmonization with European administrative principles and the possibilities of further improving the work of public administration through the development and implementation of an efficient human resources management system are discussed. Since some special civil service systems, such as the police service system, have reformed the human resources management function, the process of reforming the human resources and the police service system, which has also been positively assessed by the European Commission, is presented chronologically. In addition, a survey conducted among police officers confirms that they have a positive attitude towards human resource reform in their system. Therefore, it is desirable that good practice from the Ministry of Interior be transferred to the legal framework of other bodies and organizations with the aim of more efficient public administration reform and coherence at all levels. Improving the civil service system by applying the best solutions of the modern concept of human resources management directs further marking the route towards European Union membership, and leads to strengthening rule of law and realization of public values and interests.

Key words: human resources, public administration, reform, civil service system, civil servants, police officers.

Scientific field: Criminalistics

САДРЖАЈ

УВОД.....	1
-----------	---

I

ЗНАЧАЈ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

1. Појмовно одређење концепта управљања људским ресурсима	5
2. Управљање људским ресурсима и управљање кадровима	12
3. Савремени трендови у области управљања људским ресурсима	13
4. Активности у области управљања људским ресурсима	15
4.1. Анализа посла	16
4.2. Планирање људских ресурса	17
4.3. Регрутовање људских ресурса	20
4.4. Селекција људских ресурса	21
4.5. Обука и развој запослених	23
4.6. Оцењивање перформанси запослених	24
4.7. Награђивање и мотивисање запослених	27
4.8. Радни односи и колективно преговарање	30
4.9. Здравље и безбедност запослених	32
4.10. Планирање и развој каријере	35
5. Дигиталне технологије у функцији управљања људским ресурсима	37

II

КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. Појмовно одређење јавне управе	42
1.1. Јавна управа у организационом смислу	44
1.2. Јавна управа у функционалном смислу	45
2. Појам и значај службеничког система	46
2.1. Специфичности службеничког односа	48
3. Доктрине о реформи јавне управе	50
3.1. Традиционални модели реформе јавне управе	50
3.2. Савремене доктрине реформе јавне управе	53
3.3. Добро управљање	57
4. Међународни и регионални стандарди реформе јавне управе	59
4.1. Право Европске уније и национални управни системи	63
4.2. Европски принципи рада јавне управе	63
4.3. Управљање људским ресурсима – кључни стандард Европске уније о потребама развоја управе	69
5. Методи реформе јавне управе	70

III

РЕФОРМА СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. Европске интеграције и реформа службеничког система Републике Србије	74
1.1. Одређење јавне управе у Србији	76
2. Професионализација јавне управе у Србији.....	78
2.1. Успостављање кохерентног јавнослужбеничког система – стратешки, правни и институционални оквир	79
2.2. Увођење система управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама ..	88
2.3. Развој система стручног усавршавања у јавној управи	99
3. Оцена реформе јавне управе у Србији од стране Европске комисије.....	102
3.1. Наставак унапређења стратешког, правног и институционалног оквира за реформу јавне управе.....	105

IV

РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА – ПРИМЕР МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Унапређења система управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова – контекст и значај.....	107
2. Утицај међународних и европских стандарда.....	108
3. Реформски принципи и процес реформе у Министарству унутрашњих послова Републике Србије	112
3.1. Кључни налази и препоруке за унапређење рада Министарства	114
3.2. Спровођење функционалне анализе у циљу идентификовања проблема у области управљања људским ресурсима	117
4. Формирање организационе јединице за обављање послова управљања људским ресурсима	120
5. Правни оквир за увођење новог система управљања људским ресурсима	123
6. Специфичности правног положаја запослених у Министарству унутрашњих послова	125
6.1. Права и обавезе полицијских службеника.....	128
6.2. Увођење нове поделе радних места.....	132
7. Увођење система управљања људским ресурсима које је засновано на компетенцијама	136
8. Кадровско планирање	139
8.1. Флукуација запослених.....	143
9. Припрема Каталога назива и описа радних места полицијских службеника	144
10. Селекција и пријем кадрова	147
10.1. Спровођење интерних конкурса	150
10.2. Спровођење јавних конкурса	151
11. Каријерни развој и напредовање	152
12. Стручно оспособљавање и усавршавање	156

VI

12.1. Обуке у функцији упознавања са стандардима у области заштите људских права	158
13. Оцењивање	160
14. Увођење и примена нових информационих система као подршка управљању људским ресурсима	161
14.1. Истраживање ставова запослених о увођењу и коришћењу САП софтвера	164
15. Систем плата – промене и изазови	166
16. Сарадња са синдикатима	170
17. Поштовање принципа родне равноправности	174
18. Будуће тенденције развоја управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова	176

V

АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА

1. Истраживање задовољства полицијских службеника спроведеном реформом у Министарству унутрашњих послова	179
1.1. Методологија истраживања	180
1.2. Техника и инструменти истраживања	182
1.3. Статистичка анализа	183
1.4. Демографски подаци	184
1.5. Остали подаци	185
1.6. Резултати истраживања	187
1.7. Коментари и сугестије испитаника	198
1.8. Закључци истраживања	214
2. Оцењивање тачности хипотеза	226
ЗАКЉУЧАК	234
ЛИТЕРАТУРА	242
ПРИЛОГ 1	251
ПРИЛОГ 2	258
БИОГРАФИЈА АУТОРА	267

ПОПИС КОРИШЋЕНИХ СКРАЋЕНИЦА СА ЗНАЧЕЊЕМ

ФУЉР	функција управљања људским ресурсима
УЉР	управљање људским ресурсима
СЉР	Сектор за људске ресурсе
МУП	Министарство унутрашњих послова
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
СУК	Служба за управљање кадровима
ЦКЕ	Централна кадровска евиденција
ЦРОСО	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
УН	Уједињене нације
ЕУ	Европска унија
РС	Република Србија
ЕК	Европска комисија
ОЕБС (OSCE)	Организација за европску безбедност и сарадњу (<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>)
СИГМА (SIGMA)	Подршка за побољшање владавине и управљања (<i>Support for Improvement in Governance and Management</i>)
ЗОП	Закон о полицији
ОСЛ	овлашћено службено лице
ПД	посебне дужности
УСО	увећани стаж осигурања
САП (SAP)	Систем, апликације и процеси - софтвер за планирање ресурса
СБПОК	Служба за борбу против организованог криминала
ПУ	полицијска управа
УСП	Управа саобраћајне полиције
ППУ	подручна полицијска управа
ВШУП	Виша школа унутрашњих послова
ПА	Полицијска академија
КПА	Криминалистичко-полицијска академија
КПУ	Криминалистичко-полицијски универзитет

ПОПИС ТАБЕЛА, СЛИКА И ДРУГИХ ИЛУСТРАЦИЈА

Табела 1: Приказ броја руководилица по нивоу и по полу	136
Табела 2: Оквир узорка	181
Табела 3: Старост испитаника.....	185
Табела 4: Управљање људским ресурсима [N (%)]	188
Табела 5: Функција Сектора за људске ресурсе по посматраним критеријумима	191
Табела 6: Вредновање успостављеног система функције управљања људским ресурсима у Министарству	193
Табела 7: Утицај појединих фактора на степен задовољства	195
Табела 8: Утицај заједничких фактора на степен задовољства управљањем људским ресурсима	196
Табела 9: Утицај појединих фактора на степен незадовољства управљањем људским ресурсима	197
Табела 10: Утицај заједничких фактора на степен незадовољства управљањем људским ресурсима	197
Табела 11: Одговори испитаника о областима	203
Табела 12: Резултат задовољства појединим аспектима реформе приказан у складу са организационо-територијалном структуром.....	258
Слика 1: Организациона шема Сектора за људске ресурсе (Извор: МУП РС: 2018).....	122
Слика 2: Фамилије и потфамилије послова у Министарству унутрашњих послова (Извор:МУП РС: 2018)	146
Слика 3: Нови модел каријерног напредовања (Извор: МУП РС: 2018)	155
Слика 4: Промоција новог система плата из 2018. године (Извор: МУП РС: 2018)	168
Слика 5: Промоција новог система плата из 2018. године (Извор: МУП РС: 2018)	168
Графикон 1: Просечан број запослених у Министарству унутрашњих послова од 2016. до 2020. године.....	142
Графикон 2: Стопа флукуације запослених од 2017. до 2020. године	144
Графикон 3: САП је унапредио рад Сектора за људске ресурсе	165
Графикон 4: Годишњи број тужби против Министарства унутрашњих послова од 2015. до 2020. године.....	173
Графикон 5: Радно место и ниво руковођења испитаника.....	186
Графикон 6: Вредновање реформе функције управљања људским ресурсима	194
Дијаграм 1: Просечна трогодишња оцена испитаника	187
Дијаграм 2: Ефективни радни стаж испитаника	187

ПРОЈЕКАТ ИСТРАЖИВАЊА

Проблем истраживања

Република Србија недвосмислено истиче као свој главни спољнополитички циљ чланство у Европској унији. На путу евроинтеграција, поред поштовања европских вредности, пред нашем земљом се налазе бројне неопходне реформе које су предуслов за испуњење предвиђених политичких, економских и правних критеријума које захтева Европска унија. Испуњење наведених критеријума и приближавање Европској унији подразумева, између осталог, хармонизацију управног права са правом Европске уније, што изискује изградњу одговарајућих административних капацитета са стручним, одговорним и независним кадровима, јер се управо квалитет службеника и службеничког система посматра као кључни показатељ реформе управе. Докторска дисертација под називом „Примена концепта управљања људским ресурсима у функцији реформе јавне управе у Републици Србији” бави се разматрањем концептуалних питања унапређења рада јавне управе, нарочито кроз развој и примену ефикасног система управљања људским ресурсима. Сматра се да успешно примењен концепт управљања људским ресурсима у органима и организацијама јавне управе утиче на јачање професионализма, одговорности и транспарентности рада јавне управе и делотворно обављање послова од јавног значаја. Стога ћемо у овој дисертацији разматрати улогу функције управљања људским ресурсима у процесима реформи јавне управе кроз анализу појединих његових сегмената и утицај функције људских ресурса на унапређење посебног јавнослужбеничког система. На примеру успешно спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у оквиру посебног јавнослужбеничког система биће изнети предложени кораци за успешну реализацију реформе јавне управе у Републици Србији.

Предмет истраживања

Дисертација има за предмет анализу појма, предмета и циљева управљања људским ресурсима, савремене трендове и активности у области управљања људским ресурсима, затим дескрипцију научних доктрина реформе јавне управе и јавног менаџмента, анализу правних прописа *de lege ferenda*, анализу институционалног оквира, анализу међународних и европских управних принципа, као и организационих и функционалних аспеката реформе управе са циљем предвиђања и практичне примене добре домаће праксе и доказаних европских искустава у свим органима и организацијама у јавној управи Републике Србије.

Будући да стратешки акти у области реформе државне и јавне управе у Републици Србији полазе од потребе успостављања јединственог и усклађеног јавнослужбеничког система, а уз поштовање неопходних и потребних специфичности у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе (у одређеним областима рада), анализа примене функција управљања људским ресурсима, као и могућности примене савремених принципа реформе јавне управе, основа су даљег развоја управе – њене професионализације, модернизације и рационализације. Управо због тога, први део дисертације, који уводи у тему, носи назив „Значај управљања људским ресурсима”. У њему се обрађује појам људских ресурса, његов развој, основне активности функције управљања људским ресурсима, савремени изазови и дигиталне технологије у функцији управљања људским ресурсима.

Полазећи од усвојених принципа и стратешког и правног оквира, предмет истраживања обухвата анализу основних функција управљања људским ресурсима, као што су: креирање и развој кадрове стратегије и политика, анализа посла, планирање људских ресурса, запошљавање (процес регрутације и селекције), увођење у посао, управљање учинком (оцењивање према радним циљевима и резултатима), обучавање и стручно усавршавање запослених, управљање каријером, управљање кадровским евиденцијама, систем плата и накнада, награђивање и мотивисање запослених, радноправни односи и сарадња са синдикатима, безбедност и здравље на раду.

Други део дисертације односи се на анализу међународних и европских управних принципа, који иако немају правно обавезујуће дејство, снажно утичу на правац развоја јавне управе. Ове принципе (смернице) Европска унија користи у процесу оцене напретка у области јавне управе¹. Полазећи од кључног принципа Европске уније о потребама развоја управних система, анализира се јачање професионализма у раду јавне управе кроз успостављање и развој ефикасног система управљања кадровима. Предмет дисертације су стога и кључни елементи и показатељи примене принципа Европске уније:

- 1) запошљавање засновано на заслугама и једнак третман кандидата у процесу селекције;
- 2) спречавање директног/индиректног политичког утицаја на руководеће позиције;

¹ Кроз заједничку иницијативу Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој (OECD), настала је SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) која је израдила Методологију у којој су идентификовани стандарди јавне управе које треба да достигну земље кандидати за чланство у ЕУ (*European Principles of Public Administration* – Европски принципи за јавну управу) и смернице за процену квалитета јавне управе земаља кандидата.

- 3) обезбеђење правичног и транспарентног система плата;
- 4) ефикасан систем стручног усавршавања;
- 5) правичан и ефективан систем оцењивања;
- 6) напредовање/мобилност на основу објективних и транспарентних критеријума и заслуга;
- 7) успостављене мере за промовисање интегритета.

У дисертацији се анализирају традиционалне (англосаксонски, веберовски, јужноевропски, нордијски модел итд.) и савремене доктрине реформе јавне управе (нови јавни менаџмент, неовеберовска држава, ново јавно управљање и други). Предмет истраживања обухвата и друге сегменте реформе јавне управе, као што су: оптимизација/рационализација јавне управе, етичност и одговорност у поступању и поједностављење управних процедура.

Промене у правцу професионализације обухватају правне аспекте, односно измене правног оквира (Закон о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Закона о запосленима у јавним службама и другим прописима којима се регулишу посебне области рада [Закон о полицији]), којима се стварају претпоставке за ефикасно, квалитетно и кохерентно функционисање система јавне управе. Прописи, међутим, сами по себи нису довољна гаранција за успешно и квалитетно обављање послова од јавног значаја, већ је неопходна њихова пуна примена у пракси. Трећи део докторске дисертације управо даје хронолошки приказ стратешког, правног и институционалног развоја функције управљања људским ресурсима и реформе јавне управе у Србији. Дисертација прати усаглашавање домаћег управног права са европским принципима као и са принципима који су већ афирмисани стратешким актима, као што су децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација.

Четврти део дисертације односи се на анализу полицијског службеничког система, који због комплексне организационе структуре, природе послова који се обављају, специфичних овлашћења и обавеза запослених, наглашене заштите јавног интереса, као и иманентних начела рада, подразумева одређене специфичности када је реч о прописима и пракси у вези са управљањем људским ресурсима. У истом делу детаљно је описана спроведена реформа функције управљања људским ресурсима у складу са европским управним принципима, и анализирана веза са јачањем полицијског менаџмента. Наведени приказ је дат у веровању да анализа успостављања модерног система управљања

људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије може допринети унапређењу службеничког система у целини. Успешно примењен модел у једном органу или организацији јавне управе добар је пример за успостављање правног оквира и праксе у другим. Истраживање спроведено у овој области, као и спроведена реформа у области људских ресурса у Министарству унутрашњих послова, од значаја су за професионализацију јавне управе у целини и кохерентност на свим нивоима.

Пети део докторске дисертације посвећен је доказивању постављених хипотеза и анализи и интерпретацији резултата спроведеног истраживања задовољства полицијских службеника појединим аспектима спроведене реформе управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, применом техника и инструмената истраживања.

На крају дисертације следи закључак са корацима базираним на искуству спроведене реформе у посебном јавнослужбеничком систему који је позитивно оцењен од стране Европске комисије, а који могу послужити као добар пример другим органима и организацијама у спровођењу реформе функције управљања људским ресурсима као саставног дела реформе јавне управе.

Циљ истраживања

Циљ научног истраживања је опис, класификација и објашњење правних и практичних сегмената система управљања људским ресурсима у контексту реформе јавне управе, кроз теоријску разраду и сагледавање постојећих проблема и изналажење могућности за њихово превазилажење. Циљ је анализа теоријских концепција, правних прописа *de lege ferenda*, стандарда Европске уније и добре управне праксе. Резултати истраживања требало би јасно да укажу на позитивне и негативне ефекте постојећих правних прописа и праксе и сугеришу пожељне правце развоја јавне управе у Републици Србији.

Друштвени циљ истраживања односи се на упознавање шире јавности са улогом и значајем модерног концепта управљања људским ресурсима и указивање на унапређење рада јавне управе кроз његову ефективну примену у свим областима рада.

Као практичан (апликативни) циљ истиче се хронолошко документовање процеса реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова као прве реформе у области људских ресурса у систему јавне управе Републике Србије, која треба да буде подстицај за размишљање како у научним, тако и у стручним круговима, али и

међу носиоцима јавне политике, о даљем процесу реформе сложеног управног система у Републици Србији.

Хипотетички оквир

Полазећи од опредељеног проблема и предмета докторске дисертације, дефинисан је одговарајући хипотетички оквир.

Општа хипотеза гласи:

Успешно примењен концепт управљања људским ресурсима у органима и организацијама јавне управе утиче на јачање професионализма, одговорности и транспарентности рада јавне управе и делотворно обављање послова од јавног значаја.

Посебне и појединачне хипотезе

1. Преговарачка позиција ЕУ и усаглашавање са европским управним принципима утиче на развој професионализације и деполитизације службеничких система у Републици Србији.
2. Систем управљања људским ресурсима у државној и јавној управи није уређен кохерентно и једнообразно.
 - 2.1. Специфична делатност и овлашћења полицијских службеника изискују примену и посебног правног режима (*lex specialis*).
3. Увођење доктрина новог јавног менаџмента доприноси већој ефикасности система.
4. Примена концепта управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије може бити покретач позитивних промена у другим органима и организацијама јавне управе.
5. Преговарачка позиција ЕУ и реформа јавне управе утиче на увођење реформи у Министарству унутрашњих послова и успостављање функције управљања људским ресурсима.
6. Реформа функције управљања људским ресурсима утиче на развој менаџмента у полицији.
7. Имплементација концепта управљања људским ресурсима доприноси већем задовољству запослених.

Начин и метод истраживања

Начин истраживања, као и избор метода истраживања, условљени су дефинисаним проблемом истраживања, дефинисаним циљевима и хипотезама истраживања.

У складу са предметом и циљем истраживања и основним научним хипотезама, примениће се следеће методе истраживања:

- хипотетичко-дедуктивни општенаучни метод, заснован на општим ставовима и хипотезама, где се долази до нових сазнања на основу контекста претходно постављених теоријских оквира и критичког сагледавања истих;
- аналитичко-дедуктивни метод где се уз наглашавање апстракције долази до повезивања емпиријских сазнања; дедуктивни методи ће бити врло применљиви у поглављима у којима се објашњава утицај међународне заједнице на реформу државне управе у Србији, па самим тим и на реформу Министарства унутрашњих послова;
- индуктивни метод је омогућио да се од запажања конкретних појединачних случајева дође до општих закључака;
- догматски научни метод који се огледа у анализи правних прописа *de lege ferenda*;
- упоредноправни метод у смислу компарације стандарда нормативноправног оквира јавне управе Републике Србије у складу са стандардима европског управног простора; такође, овај метод је користан и код поређења општег и посебног јавнослужбеничког система;
- емпиријски научни метод, у неким деловима дисертације доминантан, имајући у виду да се кроз дисертацију износи и битан сегмент поступака, стандарда и активности који су анализирани на основу конкретних примера и верификовани у пракси;
- историјски метод кроз дисертацију уводи у оно што се у прошлости догодило, како и зашто се догодило; тако овај метод описује развој европских управних принципа и службеничког законодавства у Србији, улогу јавне управе у друштву која се мењала, успостављање и развој функције управљања људским ресурсима и њен утицај на реформу јавне управе и посебно њено успостављање у Министарству унутрашњих послова;
- методом синтезе ће се преко једноставнијих појмова покушати доћи до судова, а затим и закључака; овај метод ће се посебно применити код закључака о оправданости хипотеза или оспоравања истих;

- статистички метод је примењен пре свега у делу које се бави истраживањем ставова полицијских службеника и који омогућава комплетну анализу судова и закључака испитаника.

Друштвена и научна оправданост

Докторска дисертација под називом „Примена концепта управљања људским ресурсима у функцији реформе јавне управе у Републици Србији” има за циљ анализу и синтезу теоријских становишта у вези са развојем јавне управе, анализу позитивног права *de lege ferenda*, анализу институционалног оквира, анализу међународних и европских управних принципа, као и организационих и функционалних аспеката реформе управе. Очекује се да анализа примене функција управљања људским ресурсима у одређеним областима рада управе буде пример за успешно спровођење реформских процеса у другим областима рада. Научно истраживање резултира:

- 1) анализом теоријских становишта улоге јавне управе и значаја управљања људским ресурсима у систему јавне управе;
- 2) дефинисањем могућих праваца развоја управе са аспекта стратешких циљева рада – професионализације, децентрализације, модернизације, рационализације;
- 3) припремом могућих измена правног оквира у области управљања људским ресурсима;
- 4) предлозима за примену принципа новог јавног менаџмента;
- 5) приказом примене модерног система управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије и предлозима за примену у другим системима Републике Србије;
- 6) сумирањем закључних разматрања о тенденцијама развоја јавне управе у Србији и управљању људским ресурсима као основе професионализације.

Анализа успостављања модерног система управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије несумњиво утиче на унапређење службеничког система у целини. Истраживање спроведено у овој области, као и спроведена реформа у области људских ресурса у Министарству унутрашњих послова, од значаја су за професионализацију јавне управе у целини и кохерентност на свим нивоима.

На самом крају, корисност дисертације се огледа у обимно спроведеном истраживању задовољства полицијских службеника појединим аспектима функције управљања људским ресурсима. По први пут у Министарству унутрашњих послова је спроведено

истраживање у коме је полицијским службеницима дата могућност да критички сагледају тек спроведену тектонску реформу. Полицијски службеници су могли да слободно искажу своје мишљење о нечему што се не односи на њихово поступање или ставове о конкретним (нпр. примена полицијско-обавештајног модела) или апстрактним појмовима (нпр. дискриминација), већ о њиховим непосредним правима, што је само по себи добар корак у правцу даљег развоја људских права полицијских службеника.

Просторни и временски оквир

Предмет истраживања приоритетно просторно обухвата јавну управу Републике Србије, али се анализирају и европски управни стандарди који су од утицаја на реформу јавне управе Републике Србије. Емпиријско истраживање ставова полицијских службеника је спроведено на територији Републике Србије (осим територије Аутономне покрајине Косово и Метохија), на репрезентативном узорку испитаника заснованом на критеријумима њиховог службеног статуса, радног искуства, стварне и месне надлежности, врсте и надлежности организационих јединица у којима су запослени, пола, оцене и радног места (извршилачка и руководећа).

Временска одредница истраживања нема чврсте границе, с обзиром да се разматра процес успостављања функције управљања људским ресурсима и процес реформе јавне управе у дужем временском периоду. Уколико се фокусирамо на реформу јавне управе у Републици Србији, временски оквир истраживања је од 2004. године, када је усаглашен нацрт прве Стратегије државне управе, до данашњег дана. Део дисертације који је посвећен реформи људских ресурса у Министарству унутрашњих послова, у временском смислу, прати реформске активности и приоритетно се односи на период од 2015. до 2021. године. Уводне напомене из периода пре 2015. године, које су претходиле конкретној реформи, дате су ради приближавања утиска о постојећим околностима и правном вакууму из области људских ресурса у Министарству унутрашњих послова. Емпиријско истраживање је спроведено у периоду од јула до септембра месеца 2020. године, и за исто је добијена сагласност надлежне организационе целине Министарства.

Извори података

Наслови из области службеничких односа и реформе јавне управе који су најдоминантније утицали на израду докторске дисертације су „Правна питања службеничких односа” и „Основна питања функционисања службеничких система” аутора Зорице Вукашиновић

Радојичић, као и „Професионализација јавне управе у Србији”, аутора Зорице Вукашиновић Радојичић и Дејана Вучетића. Кад је реч о области људских ресурса, полазни наслови су „Управљање људским ресурсима у систему одбране” Ранка Лојића, „Менаџмент људских ресурса”, аутора Ранка Лојића и Живка Кулића, као и „Менаџмент људских ресурса” Биљане Богичевић Миликић. Поред наведених извора, у великој мери коришћени су правни извори, Сигмини извештаји о напретку и остали наслови домаћих и страних аутора и организација.

УВОД

Брз и динамичан развој друштвеног система захтева стална прилагођавања и унапређење система управе. Управа, као важан део јавног сектора који утиче на сваки сегмент друштва и привреде, на економски развој, политичку и социјалну кохезију, мора пратити правац развоја друштва, уочавати социјалне трендове и прилагодити реструктурирање правним, економским, социјалним и политичким захтевима окружења. Постизање политичког консензуса у вези са утврђивањем приоритета развоја јавне управе и њиховом реализацијом не сме изостати. Реформа управе може успети само уколико је резултат заједничког напора политичког врха, запослених у управи, међународних и регионалних организација, грађана и других корисника услуга у спровођењу програма реформе. Она је обавеза и изазов за цело друштво. С обзиром на то да се друштво мења сувише брзо да би постојао један најбољи приступ реформи, јединствен образац према коме се спроводе програми управе не постоји. Свака земља спроводи промене у складу са специфичним окружењем, односно приоритетима и захтевима друштва као целине. Ипак, успешно спроведена реформа у једној земљи може бити од значаја за остале.

Развој друштва и промене у окружењу захтевају прилагођавање и рад управе на савременим основама и принципима. Од управе се очекује да на стратешки начин прилагоди потребама окружења. Заштита јавног интереса, поштовање начела законитости и смањење дискреционих одлучивања, јачање интегритета државних службеника, професионализам у раду, као и доследна примена принципа одговорности, остају непромењене вредности рада јавне управе.

Дуго се сматрало да савремени концепт управљања људским ресурсима није применљив у органима и организацијама јавне управе. Међутим, услед економског притиска на јавни сектор, највећи број земаља Европске уније, у циљу подизања ефикасности и квалитета услуга ка грађанима, крајем прошлог века у својим службеничким системима почиње да примењује основне механизме модерног начина управљања људским ресурсима. Данас је потпуно јасно да се реформа јавне управе не може спровести без модерног концепта управљања људским ресурсима који се заснива на принципу мериторности. Ефикасна управа захтева компетентне, мотивисане и политички неутралне службенике, а функција управљања људским ресурсима управо осмишљава и примењује механизме за избор најбољих и најмотивисанијих запослених. Савремени концепт управљања људским ресурсима подразумева запошљавање и задржавање квалификованих, посвећених и мотивисаних кадрова ради остваривања циљева организације. Управна регулатива мора да

садржи стандарде и принципе који су усвојени у земљама Европске уније и другим земљама у вези са питањима селекције, статуса, напредовања, награђивања, деполитизације и перманентног професионалног и стручног усавршавања запослених. Развоју програма образовања и обучавања мора се посветити велика пажња, с обзиром да знање, умеће, способност и квалитет рада службеника одређују успешност рада управе. Промене у јавној управи се морају уводити постепено и усклађено. Ниједна реформска активност се не може спроводити изоловано, већ заједно уз остале, и мора бити у складу са глобалном визијом развоја управе. Само укупност напора да се управа реформише – примена савремених метода анализе рада управе, реформа прописа, реорганизација структура, развијање професионалних и менаџерских способности државних службеника, јачање установа за образовање и обучавање кадрова и примена информатичке технологије, доприноси стварању модерне, професионалне, одговорне, отворене према грађанима и друштву и ефикасне државне управе. Тако се постављају оквири за изградњу правне државе и приближавање наше управе европским стандардима, вредностима и принципима, и јавни сектор оспособљава да флексибилно и стратешки одговори на потребе окружења и унапреди економски и социјални преображај.

Развој управе у Србији зависи у великој мери од прилагођавања процеса промена организационој култури и политичкој, правној и културној традицији наше земље. Ниједна реформска активност се не спроводи изоловано од осталих; само укупност напора да се управа модернизује доприноси остварењу дефинисаних циљева. Једна од реформских активности је професионализација управе кроз увођење нових и развијање постојећих способности и начина рада државних службеника. Успостављање професионалне управе актуелизује питање о квалитету управљања људским ресурсима.

У процедури кандидовања за чланство у Европској унији, у Републици Србији спровode се активности усмерене ка достизању очекиваних стандарда. Нови концепт развоја управе ставља акценат на остваривање стратешких циљева рада управе, промену функционалних и организационих принципа, поједностављење управних процедура, развој свих функција управљања људским ресурсима и оптимизацију радних процедура. Дубље разматрање и анализа примене концепта управљања људским ресурсима на нивоу целе јавне управе у Републици Србији може подстаћи даља истраживања и унапређење рада управе. Реформа јавне управе у Србији кроз унапређење јавнослужбеничког система, усаглашавање са међународним и европским стандардима, и рационализацију и оптимизацију јавне управе уз подршку и пуну примену информационих технологија, води јачању владавине права, остваривању јавних вредности и развоју демократичности.

Будући да је општи циљ реформе даље унапређење рада јавне управе у Републици Србији у складу са европским управним принципима и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, ефективна примена модерног система управљања људским ресурсима основа је професионализације рада управе, јачања њене ефикасности и одговорности.

Унапређење управе у правном, организационом и функционалном смислу јача правну сигурност, квалитет пружања јавних услуга, јача транспарентност, етичност и одговорност у обављању послова јавне управе. Важност успостављања усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на принципу мериторности и модерном систему управљања људским ресурсима, препозната је и у годишњим извештајима о напретку Европске комисије, којима се сугерише неопходност промене стратешког и правног оквира у правцу деполитизације управе и јачања управљања људским ресурсима заснованог на заслугама. Прилагођавањем европским и међународним стандардима јавне управе интензивира се дигитализација процеса, мења се организациона култура, рационализује се структура управе, јачају институционални капацитети, и развијају се и прате компетенције управних кадрова.

Од посебног је значаја унапређење посебних службеничких система, као што је полицијски службенички систем. Промене у овој области рада управе започеле су 2016. године усвајањем новог Закона о полицији, а настављају се и данас. Промене су обухватиле успостављање нове организационе структуре и надлежности Министарства, измене и прецизирање полицијских овлашћења, мера и радњи, увођење нових начела рада и поступања полиције, увођење поштрених мера за сузбијање корупције у оквиру Министарства, јачање професионалног интегритета запослених, увођење модерног система управљања људским ресурсима – успостављање нове класификације радних места сходно вршењу послова и примени овлашћења, стварање основа за каријерни развој запослених и професионализацију полиције, и додељивање ширих контролних овлашћења Сектору унутрашње контроле и наглашавање вишеструких облика спољашње контроле, како би се ефикасније заштитила људска права и пружила подршка владавини права. Акцент је стављен на развој професионалних капацитета, вештина и етике полицијских службеника за одговорно вршење службе и, уз пуно поштовање људских и мањинских права и слобода, заштиту свих рањивих група. Од посебне важности је успостављање новог система регрутације и селекције, оцењивања, као и каријерног напредовања, који се заснивају на компетенцијама, чиме се пружају шансе најквалитетнијим кандидатима да заснују радни однос и да напредују. Такође је развијен Каталог назива и описа послова

радних места полицијских службеника, на основу којег су радна места изнова класификована, чиме је створен основ за успостављање новог система плата кроз постепено усклађивање постојећих плата са новоутврђеним платама. Искуства и резултати реформског процеса у Министарству унутрашњих послова Републике Србије могу бити добар пример за спровођење промена у овом сегменту и у другим областима рада управе.

Наставак процеса реформе јавне управе захтева примену најбоље домаће и европске праксе и даље унапређење система јавне управе у целини, а посебно делова који у протеклом периоду нису били обухваћени одговарајућим процесом реформе. У савременим условима, као општеусвојен стандард, полази се од промена у схватању положаја јавне управе у друштву. Јавна управа се посматра као сервис грађана који је способан да привреди и грађанима пружи потребан ниво услуга. Управо из тог разлога се појам јавне управе везује за јавни интерес и јавне вредности који, по свом значају, надмашују друштвене, националне, локалне и друге интересе и вредности. Зато је потребно да реформски процеси имају политичку подршку, да је спроводе високи државни службеници и да постоји свест о потреби и значају реформи на свим нивоима руковођења. Од посебног је значаја сарадња различитих нивоа власти и успостављање дијалога са представницима различитих делова друштва, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или пројектованих потреба грађана и привреде. Циљ је свакако успоставити добро вођену, професионалну, мотивисану и ефикасну јавну управу која би била атрактиван послодавац и која промовишући заслуге и иновације, испуњава циљеве државе и очекивања грађана.

I

ЗНАЧАЈ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Односи у друштву непрестано су се мењали и унапређивали током времена, а следствено томе развијао се и процес управљања људима. Управљање људским ресурсима, афирмисано током XX века, одувек је било предмет интересовања науке и свакодневне људске праксе. Након индустријске револуције овај процес посебно добија на значају. „Тржишни услови привређивања посебно афирмишу кадрове, као једине ресурсе у организацији са поливалентном улогом, јер су они креатори нових решења, ствараоци нових вредности и односа и управљачи процесом рада и развоја организације” (Лојић, 2008: 156). Људски ресурси поседују интелектуалне и физичке способности неопходне за развој организација. Зато ефективно управљање људским ресурсима постаје стратешки интерес сваке организације која жели да обезбеди конкурентску предност на тржишту. Управљање људским ресурсима представља подсистем управљања организацијом који тежи да обезбеди способне и одговорне запослене за свако радно место и омогући да сваки појединац и организација у целини остваре своје пословне циљеве. Актуелност управљања људским ресурсима сваким даном расте и прихвата се као нова управљачка активност, научна и наставна дисциплина и пословна функција. У контексту реформе јавне управе, управљање људским ресурсима добија одлучујућу улогу. Реформа јавне управе подразумева постојање способних, мотивисаних и непристрасних државних службеника који раде у систему намењеном да служи јавном интересу, односно интересу свих грађана. Из тога произлази да функција управљања људским ресурсима пресудно утиче на стварање професионалне и ефикасне јавне управе.

1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КОНЦЕПТА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Управљање људским ресурсима је посебна научна дисциплина у оквиру науке о менаџменту која подразумева и обухвата све процедуре, поступања, процесе и активности у односима са запосленима, са намером постизања задатог циља организације. У теорији је зато чешће заступљен појам *менаџмент људских ресурса*. Ради јаснијег разумевања појма *менаџмент људских ресурса*, потребно је најпре спознати значење општег појма *менаџмент* и појма *људски ресурси*.

Најчешће се као синоними за означавање појма *менаџмент* у организационој теорији и пракси користе термини *управљање* или *руковођење*, али и бројни други сродни термини којима се, упркос разликама које постоје међу њима, према истицању појединих аутора

„означавају различите нијансе управљачких функција организације” (Стевановић, 2012: 12). Према значењу које му се придаје у Речнику страних речи и израза, термином *менаџмент* означава се „дисциплина која проучава начине рационалног организовања и управљања производњом, радним процесима, људским способностима и сл.”; „процес и начин вођења и организовања предузећа, установе итд.”; „руководство, скуп људи који имају управљачке дужности у предузећу, установи, итд.” (Клајн, Шипка, 2008: 762).

У настојању да одреде појам менаџмента, поједини аутори придају му тројако значење, одређујући га као: људски рад и управљачку делатност организације; науку и вештину и професију, односно каријеру (Стевановић, 2012: 1–11).

Под појмом *људски ресурси* најчешће се подразумева свеукупност људских потенцијала. У том смислу, поједини аутори наводе да се људски ресурси могу посматрати кроз призму укупних људских вредности и потенцијала – знање и искуство којима располажу, способности и вештине, идеје, мотивисаност, заинтересованост за остваривање циљева организације и слично (Кулић, 2005: 21). Дакле, под појмом *људски ресурси* не подразумевају се само људи сами по себи (у физичком и квантитативном смислу), већ наведени појам сублимира и њихова знања и способности (Стевановић, Субошић, Кекић, 2018: 118–119).

Бројни аутори које се баве менаџментом људских ресурса сагласни су око чињенице да су људи покретачка снага сваке организације, односно њен најзначајнији ресурс, али да истовремено могу бити и њен велики проблем уколико се њима не управља на адекватан начин (Станковић, Пећић, Остојић, 2018: 432; Лојић, 2008: 157; Субошић, 2017: 52; Стевановић, 2012: 30–31).

Неретко се као синоними за синтагму *менаџмент људских ресурса* (енгл. *human resource management*) у научној литератури, али и у пракси менаџмента и организације, срећу и следеће синтагме: управљање људским ресурсима; управљање људским потенцијалима; менаџмент људских потенцијала; менаџмент кадрова и слично (Кулић, 2005: 19). Настанак менаџмента људских ресурса у теорији се јавља осамдесетих година прошлог века, до када се махом говорило о персоналном менаџменту. До преображаја персоналног менаџмента у менаџмент људских ресурса долази под окриљем англосаксонске литературе. Међутим, оправдано се тада може говорити не само о терминолошкој, већ и о промени у положају запослених у процесу рада, као и новом приступу управљачким активностима (Кулић, Милошевић, 2012: 45). Битно је истаћи да наведене промене у први

план истичу функцију вођења као једну од најзначајнијих функција менаџмента, и то са стратегијског, тактичког и оперативног нивоа (Весић, 2006: 13).

Управљање људским ресурсима, као специјализована менаџмент дисциплина, према истицању појединих аутора, може се одредити као „скуп управљачких активности којима се обезбеђују (планирају, регрутују, селекују) и за потребе остваривања организационих циљева, едукују, социјализују, развијају и интегришу квалитетни кадрови” (Стевановић, 2016: 408).

Свеобухватније дефинисање управљања људским ресурсима, према мишљењу појединих аутора, обухвата следећа значења: нова теоријско-научна дисциплина; управљачка функција; наставна дисциплина; нова пословна филозофија (Кулић, Милошевић, 2012: 45). На темељима оваквих виђења, поједини аутори под управљањем људским ресурсима подразумевају „нова теоријско-научна и наставна дисциплина, нова пословна филозофија и управљачке мере и активности, које у процесу анализе посла, планирања, регрутовања, селекције, социјализације, обуке и усавршавања, оцењивања радне успешности, награђивања и мотивисања, заштите здравља и безбедности запослених и примењивања радноправних прописа, предузима руководство организације, ради обезбеђивања квалитетних кадрова и њиховог адекватног оспособљавања и мотивисања за постизање очекиваних резултата и остваривање организационих и индивидуалних циљева” (Кулић, 2005: 25). У контексту наведене расправе, поједини аутори управљање људским ресурсима најчешће поимају као теоријско-научну дисциплину (Кулић, Милошевић, 2012: 46).

Говорећи о менаџменту људских ресурса као научној дисциплини, неретко се у први план истиче интердисциплинарни карактер овог појма. У прилог наведеној тврдњи наводи се да менаџмент људских ресурса обједињује скуп знања у вези са људима у организацијама, која објашњавају менаџерима како да управљају људима у организацијама, како би и индивидуални учинци запослених и резултати организација били високи (Петковић, 2011: 219).

Посматран са становишта управљачке функције, поједини аутори с правом истичу да менаџмент људских ресурса има велики значај за организацију и њено успешно функционисање и остварује се кроз стратешку и оперативну улогу менаџмента људских ресурса (Кулић, Милошевић, 2012: 47). Стратешка улога управљања људским ресурсима остварује се путем активности које се односе на планирање људских ресурса, процену трендова у кретању радне снаге, управљање развојем запослених и њихових потенцијала. Дакле, стратешка улога проистиче из чињенице да су људи са својим потенцијалима

кључни ресурс организације, због чега је неопходно непрестано улагање у њихов развој. С друге стране, оперативна улога управљања људским ресурсима се остварује кроз свакодневне оперативне активности, попут регрутовања и селекције запослених, њихове социјализације, али и бројне друге активности које су карактеристичне за тзв. дневно управљање кадровима (Кулић, Милошевић, 2012: 47).

Под појмом *менаџмент људских ресурса* подразумевају се „мере и активности, које у процесу, односно поступку планирања, регрутовања, селекције, социјализације, обуке и усавршавања, оцењивања перформанси, награђивања, мотивисања, заштите запослених и примењивања равноправних прописа, предузима менаџмент организације, ради обезбеђивања кадрова потребних способности, квалитета и потенцијала и њиховог адекватног оспособљавања и мотивисања за постизање очекиваних резултата и остваривања организационих и личних циљева” (Јовановић Божинов, Кулић, Цветковски, 2004: 12). Наведена дефиниција, дакле, синтетизује менаџмент и мере и активности које предузима у циљу обезбеђења квалитетних кадрова способних за остваривање организационих циљева.

На сличан начин, појам менаџмента људских ресурса дефинишу и други аутори, указујући на различитост и сложеност у одређивању овог појма – „научна дисциплина која проучава различите аспекте запослености у организацији; важна пословна функција у организацији, која обухвата низ разноврсних процеса, односно послова и задатака; део система управљања у организацији, који обухвата све одлуке менаџмента, његове стратегије, политике и активности које директно утичу на запослене у организацији – њихово понашање, резултате, ставове, вредности и мотивацију; професија” (Богићевић Миликић, 2017: 3).

Поједини аутори у дефинисању појма менаџмента људских ресурса, односно управљања људским ресурсима, праве дистинкцију између активности менаџмента, односно персоналног менаџмента, с једне стране, и одређеног приступа управљању људима, односно менаџмента људских ресурса, с друге стране (Torrington, Hall & Taylor, 2004: 6).

У контексту расправе о дефинисању појма менаџмента људских ресурса, односно појма управљања људским ресурсима, може се извести закључак да у већини дефиниција како домаћих, тако и страних аутора, доминира становиште да се ради о новој научној и наставној дисциплини, која истовремено важи за једну од најзначајнијих пословних функција у организацији.

Синтезом појмовног одређења менаџмента људских ресурса може се извести закључак о садржају, односно предмету менаџмента људских ресурса. У контексту расправе о предмету управљања људским ресурсима као научне и наставне дисциплине, поједини аутори истичу да се у прошлости појединим аспектима управљања људским ресурсима бавио већи број социолошких, организационих, психолошких, али и других научних дисциплина. Несумњива је драгоценост резултата наведених истраживања, како за критичко преиспитивање и унапређивање управљачких мера и активности, тако и за развој научне мисли о управљању људским ресурсима. Оно што се препознаје као недостатак јесте непостојање научне дисциплине, која би се на темељима добијених резултата бавила свим питањима која су од значаја за управљање људским ресурсима у организацији (Кулић, 2005: 31).

Предмет управљања људским ресурсима може се, према истицању појединих аутора, одредити као „пројектовање формалних система у једној организацији, како би се омогућило ефективно и ефикасно коришћење људског капитала у остваривању мисије и циљева организације” (Весић, 2006: 18).

У теорији организације и менаџмента наводи се да централно место у предмету интересовања менаџмента људских ресурса заузимају: кадровска политика, под којом се подразумевају мере и активности које менаџмент предузима у процесу планирања, регрутовања, селекције и вођења људских ресурса, а делимично и односи који се успостављају између менаџмента и запослених у домену колективног преговарања; лидерство; тимови и тимски рад; радна мотивација; управљање понашањем људских ресурса у организацији; образовање људских ресурса у организацији; организациона култура и клима и слично (Кулић, 2002: 11).

Када се говори о циљевима менаџмента, углавном се истиче блиска повезаност циљева менаџмента са циљевима организације (Стевановић, 2012: 3). Поједини аутори опште циљеве менаџмента одређују као „настанак, опстанак, раст и развој организација” или као „ефективно остваривање циљева због којих организација постоји, уз ефикасно ангажовање организационих и других ресурса”, а који се остварују реализацијом специфичних циљева. Ти специфични циљеви се могу дефинисати као: „успостављање жељене и циљно усмерене организације и њена заштита од дезорганизације, дезинтеграције, дерегулације, хаотичног понашања и нестанка; покретање организације на њен склад и деловање; усмеравање организације ка остварењу њених динамичних циљева” (Стевановић, 2012: 3).

О потреби међусобне усаглашености циљева менаџмента људских ресурса са циљевима организације говоре и други аутори, који циљеве организације детерминишу као пословне или економске, истовремено наглашавајући и потребу компатибилности наведених циљева са циљевима запослених, означавајући их социјалним циљевима (Кулић, 2005: 45). Наведени циљеви су међусобно повезани, односно од остваривања једних, зависи остваривање других и обрнуто.

У покушају да групишу циљеве управљања људским ресурсима, поједини аутори истичу постојање низа општих, посебних и појединачних циљева, међу којима се као општи циљ управљања људским ресурсима препознаје остварење успеха организације уз помоћ људских потенцијала (Весић, 2006: 22).

Према мишљењу појединих аутора, основни циљеви управљања људским ресурсима јесу: остваривање организационе успешности помоћу људи; обезбеђивање и развој потребних људских ресурса; награђивање запослених према оствареним резултатима; стварање добрих међуљудских односа и повољне климе за рад; обезбеђивање индивидуалне успешности и високопродуктивног рада, као и обезбеђивање квалитета производа и услуга (Armstrong, 2001: 24). Према нашем мишљењу, остваривање организационе успешности уз помоћ људи, њихових способности, знања и вештина, представља најопштији циљ менаџмента људских ресурса. Сви остали циљеви у функцији су остваривања овог општег циља, односно представљају важну претпоставку за постизање организационе успешности.

Дуго се сматрало да овај концепт модерног управљања људским ресурсима није примењив у јавној управи из разлога што се радни однос у јавној управи разликује од радног односа у приватним предузећима и другим организацијама. Међутим, осамдесетих година прошлог века највећи број земаља данашње Европске уније, започео је увођење савременог модела управљања људским ресурсима у својим државним управама. Разлог за промену начина на који се управља кадровима у државном сектору махом је био исти у свим земљама. Основни разлог лежи у економском притиску на јавни сектор, који је повећао потребу за већом ефикасношћу и бољим квалитетом услуга за мању цену. Неки од фактора који су такође допринели променама у управљању кадровима у јавном сектору су и развој свести и захтева јавности за већом транспарентношћу у трошењу буџетских средстава, промене на тржишту рада - предност приватног сектора у борби за квалификованом радном снагом и тежња да државна служба настави да егзистира као конкурентан послодавац (Лазовић, 2018: 1).

Полазећи од важности развоја и примене савремених стандарда развоја службеничког система и управљања људским ресурсима, Одељење Уједињених нација за економска и социјална питања дефинисало је акте којима се наглашава да све већа сложеност послова дефинисања и развоја политика и управних поступака захтева подизање људских капацитета, без којих није могуће применити националне циљеве и стратегије развоја – документ „Људски ресурси за ефективну јавну управу у глобализованом свету” и документ „Ослобађање људског потенцијала за рад у јавном сектору”, којима се указује на значај успостављања ефикасних службеничких система у земљама у развоју и транзиционим земљама. Ови документи истичу значај капацитета људских ресурса за професионалан и продуктиван рад управе, а државе чланице се позивају да преиспитају националне прописе о државним службеницима и установе институционални оквир којим ће обезбедити кохерентност управљања људским ресурсима, професионалну политику планирања и запошљавања, напредовања и награђивања запослених. Све ово указује да управљање људским ресурсима постаје кључан фактор не само за приватни сектор, већ и за јавну управу и развој службеничког система.

Сходно појмовном одређењу, значај управљања људским ресурсима може се посматрати са становишта научне дисциплине и са становишта управљачке функције.

Са становишта научне дисциплине, управљање људским ресурсима доприноси бољем сагледавању актуелних појава и процеса у вези са планирањем, запошљавањем, развојем, напредовањем, награђивањем, мотивисањем и заштитом запослених. „Менаџмент људских ресурса, као научна дисциплина, усредсређен је на разумевање, предвиђање, усмеравање, мењање, развој и прилагођавање људског понашања и људских потенцијала у организацији” (Лојић, Кулић, 2009: 32).

Управљање људским ресурсима, посматрано са становишта управљачке функције, треба да обезбеди радна места и способне и одговорне кадрове који могу довести до реализације организационих циљева. Свакодневним управљачким активностима остварује се стратешка и оперативна улога менаџмента. Стратешка улога менаџмента људских ресурса подразумева активности које се односе на планирање људских ресурса, процену трендова у кретању радне снаге, управљање развојем запослених и њихових потенцијала. Оперативна улога менаџмента подразумева активности које су уобичајене за дневно управљање кадровима и њиховим потенцијалима у процесу рада (Лојић, Кулић, 2009: 32–33).

2. УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА И УПРАВЉАЊЕ КАДРОВИМА

Управљање људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР) као управљачка функција најпре се афирмисало преко оперативне улоге, а потом и стратешке. Оперативна улога УЉР која се реализује кроз свакодневне оперативне активности подсећа на активности које су биле актуелне за „кадровску функцију”. Услед тога поједини теоретичари сматрају да не постоји битна разлика између функције УЉР и персоналне/кадровске функције осим „помодарства” и терминолошких разлика. Међутим, овде је пре реч о површним или субјективним закључцима, него о систематичној упоредној анализи две функције. Остаје непобитно да је функција УЉР произашла из персоналне/кадровске функције, али је значајно надограђена и превазиђена тако да се данас говори о стратегијском управљању људским ресурсима које је извор конкурентне предности и доприноси остварењу мисије и циљева организације. Између персоналне/кадровске функције и стратегијског управљања људским ресурсима налази се традиционални модел управљања људским ресурсима, базиран на претпоставци да ће побољшања у индивидуалним перформансама запослених аутоматски довести до побољшања организационих перформанси.

У намери да разјасне дилему у погледу постојања једног, односно два различита концепта, поједини аутори истичу кључне сличности и разлике између персоналне функције и функције управљања људским ресурсима. Тако Лојић и Кулић истичу да су обе функције усмерене на запослене и њихове потенцијале, ради остваривања постављених циљева. Затим, основне сличности су коришћење истих мера, техника и метода у процесу селекције, оцењивања радне успешности, обуке, усавршавања и награђивања запослених.

Много више од сличности присутне су разлике између УЉР и управљања кадровима. Персонална функција била је оријентисана на „стварање реда” у организационој структури, док УЉР има динамички и развојни карактер, открива и развија људске потенцијале и континуирано тежи откривању оптималних решења. Појам *персонал* и *кадар* имплицирају стару организациону праксу која је била усмерена на структуре и системе и имала углавном административни карактер (Лојић, 2011: 39).

За разлику од кадровске функције, која је фаворизовала организационе циљеве, функција УЉР придаје подједнаку пажњу и организационим и индивидуалним циљевима. Док кадровска функција настоји да дисциплинује запослене и обезбеди жељено понашање кроз примену законских и других прописа, менаџмент људских ресурса је динамичан и окренут тражењу најбољих решења. На том путу, он негује различитост мишљења и

различитост индивидуалних перформанси којима се обезбеђује јачање организације у континуитету. Бавећи се управљачким функцијама, кадровски менаџери ствари раде на прави начин, док менаџери људских ресурса раде праве ствари на прави начин и сnose одговорност за резултате. Стога не треба да чуди што су раније кадрoвске службе и запослени у њима по правилу били третирани као фактори трошкова и често били на удару, нарочито у периоду кризе и отежаног пословања (Лојић, 2011: 41).

„Данас се сматра да функција УЉР има четири важне улоге у организацији:

- 1) улога стратешког партнера, која подразумева усклађивање пословне и стратегије развоја људских ресурса;
- 2) улога административног стручњака, која подразумева креирање, примену и управљање системима, процесима и праксама УЉР, као што су регрутација, селекција, обука, развој, награђивање запослених итд.;
- 3) улога адвоката запослених, која подразумева бригу о правима запослених и елиминисање узрока њиховог незадовољства и
- 4) улога агента промена, која подразумева напор да се идентификују правци промена и њихово континуирано спровођење” (Богићевић Миликић, 2008: 7).

Искусни кадровски менаџери су на време препознали савремене трендове у области менаџмента и први су схватили да морају да мењају дотадашњи начин рада и однос са запосленима.

3. САВРЕМЕНИ ТРЕНДОВИ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Бурне промене у глобалном окружењу неминовно обликују и карактеристичне трендове на тржишту који пресудно утичу на обликовање савременог менаџмента људских ресурса. Традиционални модели управљања људским ресурсима уступају место савременијим, флексибилнијим, практичнијим и хуманијим формама управљања, које карактерише хуманизација односа, исказана путем веће мотивације, задовољства и адекватног стимулисања. Са новонасталим околностима и променом односа у друштву развијају се нови трендови у разматрању и решавању проблема који имају директан утицај и на менаџмент људских ресурса. То су: 1) растућа конкуренција; 2) управљање интернационалним пословима; 3) технолошке иновације; 4) пословање у складу са важећим прописима; 5) синдикално деловање; 6) етичка питања; и 7) најбоља пракса насупрот најбољем уклапању (Лојић, 2008: 166).

Брзе промене карактеристика тржишта имају значајне импликације и на запосленост, а тиме и политике УЉР у организацији, па се пред менаџере намећу нови проблеми, као и потреба за њиховим решавањем. На тржишту се конкуренција драстично заоштрава, а реакција већине компанија јесте снижавање цене производа. Такође, укидају се поједина радна места, а рад се интензивира и специјализира. Услед велике конкуренције на тржишту организација, запослени имају велика очекивања, па организације посежу, поред званичног уговора, и склапању „психолошког уговора” који прецизира очекивања обе стране и већу сигурност за запосленог. Као новина, све чешће се јавља престанак дугорочног запослења, односно запослења за цео живот. Доживотно радно место постаје реткост, па се пред менаџере људских ресурса постављају већи изазови у погледу задржавања кадрова и оправдања сопствене улоге.

Управљање међународним пословима је такође један од иновативних трендова који се константно прате. „Као последица глобализације, долази до отварања филијала великих мултинационалних компанија. Услед тога, отварају се нова радна места и захтевају стручњаци за људске ресурсе. Главни проблеми у глобализацији који се јављају су културолошке и институционалне разлике. Зато је неопходна равнотежа, константан развој и стандардизација локалних и глобалних менаџера за људске ресурсе” (Панић, Цвијић, Петровић, 2016: 155).

Развој информационих технологија има директан утицај на развој и управљање људским ресурсима. Услед експлозије технолошких иновација дешавају се промене које су раније биле незамисливе: отварање веб-сајтова, коришћење електронске поште, коришћење интернета и веб-сервиса за регрутовање запослених, коришћење компјутерских база података за похрањивање података о запосленима и извештавање, обрачун зарада итд. Због тога је неопходно да се и менаџери људских ресурса информатички образују и да планирају и примењују промене технолошког развоја.

Пословање у складу са важећим прописима подразумева да стручњаци за људске ресурсе поступају у складу са законском регулативом која се односи на запошљавање, полну и расну дискриминацију, права трудница, проглашење технолошких вишкова, здравствено осигурање, социјализацију запослених, признавање синдиката запослених итд. (Панић и др., 2016: 155). Овакво пословање повећава социјалну сигурност запослених.

За менаџере људских ресурса је важно да успоставе добар и продуктиван однос са синдикатом који неретко подржава иницијативе менаџера, доприноси конструктивним предлозима и наводи менаџмент да примете ствари којих иначе не би били свесни.

Етичке дилеме у пословном односу су увек биле присутне, а са развојем људских права све више добијају на значају. Менаџмент људских ресурса, бавећи се етичким и међуљудским односима у организацији, постаје нека врста „посредника” између руководиоца и запослених. Стратешко руководство се често у циљу јачања ефикасности организације одлучује за непопуларне мере, попут отпуштања запосленог јер је болестан, игнорисања права запосленог на коришћење годишњег одмора, сукоба међу запосленима, спутавања усавршавања итд. Менаџери људских ресурса су ти који морају да се залажу за спој ефикасности и правичности и да истрају на успостављању и одржавању коректних међуљудских односа у једној организацији. Треба да буду отворени, коректни, етички настројени и доследни према запосленима, стварајући пословни основ за окретање ка етици и доследности у поступању.

Када је реч о најбољој пракси спровођења активности из области људских ресурса, све више је заступљено становиште да стратегија људских ресурса не мора бити написана, јер је то политички и развојни процес који се формира и прилагођава у складу са догађајима унутар организације и окружења.

4. АКТИВНОСТИ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Управљање људским ресурсима подразумева бројне активности у чијем креирању, као што је већ наведено, учествују разноврсни изазови, попут растуће конкуренције, технолошких иновација, глобализације, међународних утицаја, повећања старости запослених и других околности које се морају узети у обзир приликом дефинисања управљачких активности. Поједини изазови укључују усклађивање људи са организацијом, етичко поступање према запосленима и друштвено одговорно понашање, повећање индивидуалне продуктивности, одлучивање о оснаживању запослених, предузимање корака за спречавање одлива мозгова и решавање питања несигурности посла (Gomez-Mejla, Balkin & Cardy, 2014: 47).

Основне активности које организација треба да испуни како би се повећала ефикасност, ефикасност и продуктивност људских ресурса су:

- 1) анализа посла – процес континуираног прикупљања релевантних информација о пословима, потребним знањима, вештинама и способностима за обављање конкретног посла;

- 2) планирање људских ресурса – процес којим се планира потребан број и профил кадрова и прави стратегија за њихово обезбеђивање;
- 3) регрутовање људских ресурса – процес правовременог привлачења довољног броја квалификованих кандидата како би се спровео избор најбољег кандидата за упражњено радно место;
- 4) селекција људских ресурса – процес одабира најквалификованијег кандидата;
- 5) обука и развој запослених – процес побољшања перформанси запослених за садашња радна места и оспособљавања за будуће послове, развој каријере итд.;
- 6) оцењивање перформанси запослених – процес континуираног вредновања резултата рада и радног понашања запослених у светлу остваривања организационих циљева;
- 7) награђивање и мотивисање запослених – креирање директних и индиректних материјалних награда, компензација и бенефиција;
- 8) здравље и безбедност запослених – кроз побољшање услова рада, редовне здравствене прегледе, психолошку подршку, јачање свести запослених о значају заштите њиховог здравља и безбедности на раду;
- 9) односи са запосленима – колективно преговарање и поштовање законских прописа у области рада и радних односа – унапређење сарадње послодавца и синдиката, уз адекватну заштиту права из радног односа и стварање сигурног радног окружења за све запослене.

4.1. Анализа посла

Анализа посла је заправо континуирана анализа радних места којом се установљава шта запослени треба да ради на том радном месту (опис послова) и која су потребна знања, вештине и способности за обављање описаних послова.

Сврха анализе посла јесте да се стандардизује обављање одређених послова како би се избегле произвољности у њиховом обављању од стране различитих извршилаца. Експеримент из 1923. године у којем је предмет истраживања била анализа посла секретарица је показао да су две групе секретарица побројале 871 радни задатак, што говори о величини индивидуалног утицаја на обављање само једног јединог посла (Богићевић Миликић, 2008: 41).

Анализа посла није исто што и дизајнирање посла, иако се у пракси често поистовећују. Дизајнирање је шири појам од анализе посла. Примарни задатак дизајнирања посла је

усклађивање потреба организације за продуктивношћу са потребама запослених за добрим условима рада. Кључни циљ дизајнирања је да се обезбеди посао којим су запослени задовољни и који се добро уклапа у организационе токове. На другој страни, анализа посла подразумева добијање података о томе како и колико успешно се одређени послови обављају. Информације добијене анализом посла могу бити корисне у процесу редизајнирања послова. Најкраће речено, анализом посла добија се одговор на питање какав је посао, а дизајнирањем посла – какав би посао требало да буде (Лојић, Кулић, 2009: 45–46).

„За прикупљање података за потребе анализе посла користи се велики број различитих техника: посматрање, индивидуални интервју, упитник, чек-листе, интервјуи уз посматрање, групни интервјуи са експертима, дневник, обављање посла, анализа критичних догађаја” (Богичевић Миликић, 2008: 43). Свака од наведених техника има својих предности и недостатака. Уобичајена пракса је да се технике међусобно комбинују, па се у том смислу најпре примењује посматрање, затим попуњавање упитника и на крају индивидуални или групни интервју.

Анализа посла јесте континуиран процес, али треба нагласити да је потребно да прође одређено време након спроведене анализе да би се истој поново приступило. Нека радна места спадају у динамичнија и захтевају чешће анализе и прилагођавања описа послова, али се најчешће у организацијама прибегава детаљној анализи једном у три године, што се сматра оптималним периодом за утврђивање да ли постоје разлози за одређену корекцију описа посла и/или појединим елементима посла.

Као резултат анализе и дизајнирања посла, ти елементи се, у формалном смислу, најчешће утврђују одговарајућим актом о унутрашњој организацији (унутрашњем уређењу) и систематизацији радних места у организацијама (Стевановић, 2019: 414).

4.2. Планирање људских ресурса

Планирање људских ресурса је у блиској вези са организационим циљевима и глобалном стратегијом организације. Почива на веровању да су кадрови, са својим потенцијалима, најзначајнији стратешки ресурс организације. Својом проактивном улогом ствара основ за интеграцију и координацију свих других активности менаџмента људских ресурса.

„Планирање људских ресурса је процес у којем се на основу антиципираних промена у интерном и екстерном окружењу предвиђају потребе за људским ресурсима у

дефинисаном временском периоду. То је процес у којем се организациони циљеви, садржани у мисији и бизнис плановима, преводе у одговарајуће циљеве менаџмента људских ресурса” (Богићевић Миликић, 2008: 77).

Посебно значајна улога планирања људских ресурса се огледа у процесима код увођења нових технологија, ширења или смањења обима пословања једне организације, као и у ситуацијама када постоји висока флукуација запослених. „Може се рећи да су циљеви планирања људских ресурса, између осталог, привлачење и задржавање запослених са потребним компетенцијама за обављање посла, предвиђање могућих вишкова и мањкова радне снаге и мера за њихово решење, обезбеђивање квалитетне и добро обучене радне снаге, смањење зависности организације од спољног окружења и боље коришћење расположивих кадрова“ (Лазовић, 2018: 88).

Сматра се да планирање људских ресурса представља интелектуални део процеса стратешког планирања. Између планирања људских ресурса и стратешког планирања постоји чврста и нераскидива повезаност, с тим да стратешко планирање обухвата и друге ресурсе организације.

„Типичан концепт планирања људских ресурса подразумева:

- предвиђање будуће тражње људских ресурса (предвиђање тражње);
- предвиђање будуће понуде људских ресурса (предвиђање понуде);
- сачињавање планова за усклађивање понуде и тражње људских ресурса” (Лојић, 2011: 116).

Предвиђање тражње, као први корак у процесу планирања, покушава да установи где ће се у организацији појавити мањак радне снаге услед пензионисања, премештаја, напуштања посла и савремених трендова пословања које захтева нове профиле запослених. Предвиђање понуде може бити за краткорочни, средњорочни и дугорочни период. Краткорочно предвиђање тражње, за период до годину дана, је за већину организација рутинска активност и оно је најпрецизније јер се заснива на мањем броју претпоставки. По обухвату, може се односити на целу организацију или на неке од организационих јединица. Уобичајен поступак планирања потреба за људским ресурсима креће од појединачног ка општем, то јест, пројекције се спроводе за организационе јединице које се затим укрупњавају у пројекцију потреба организационе целине (предвиђање одоздо нагоре). Поред овог метода, могуће је и предвиђање одозго надолу, где главну улогу имају стратешки руководиоци. Предвиђање тражње не обухвата само прост број потребних

кадрова за наредну годину, већ је то много компликованији процес који захтева комплексну анализу и то:

- одлива запослених;
- флукуације запослених;
- отварања нових радних места;
- гашења старих радних места или пак остављање упражњених радних места;
- промене организационе структуре;
- планираних пројеката;
- актуелних трендова на тржишту радне снаге и технолошких иновација.

Из наведеног, може се закључити да је предвиђање тражње за људским ресурсима изузетно сложен и комплексан процес.

Након предвиђања тражње, потребно је анализирати унутрашњу понуду и установити показатеље постојеће радне снаге. Интерна понуда умногоме зависи од политике премештаја и унапређења, обуке и усавршавања и заснива се на примени методологије „анализе редоследа” која се ослања на „мапе замене”, помоћу којих се опредељују потенцијалне промене броја и састава радне снаге, приливи и одливи кадрова, могућност њиховог правовременог обезбеђивања и слично (Лојић, Кулић, 2009: 65). Да би интерна понуда људских ресурса била могућа, неопходно је да у организацији постоји одговарајућа база података са бројем запослених по радним местима и инвентаром вештина, који садржи додатне податке као што су: радно искуство, образовање, обуке, преференције и друге. Поред интерних извора, предвиђање понуде људских ресурса подразумева и могућност обезбеђивања кадрова са екстерног тржишта рада руководећи се информацијама о демографским трендовима и понуди рада на тржишту (старосна, квалификациона, полна структура понуде, стопа раста запослености по професијама итд.).

За предвиђање понуде и тражње користе се квалитативни и квантитативни методи. Квалитативни методи су погоднији за мале организације или оне које тек уводе кадровско планирање, па немају податке за квантитативну анализу. Горе поменути методи, одоздо нагоре и одозго надоле, спадају у квалитативне методе. За разлику од квалитативних метода који се ослањају на субјективни осећај менаџера, квантитативни методи су објективнијег карактера јер се базирају на подацима и примени математичких метода као што су рацио продуктивности, буџетирање, линеарно програмирање и многи други.

Битно је напоменути да планирање људских ресурса не подразумева само предвиђање, већ и усклађивање понуда и потражње како не би било суфицита или дефицита кадрова. Након прикупљања потребних података који улазе у предвиђање и усклађивање понуде и потражње, може се приступити реализацији плана људских ресурса.

4.3. Регрутовање људских ресурса

Регрутовање људских ресурса је процес проналажења и привлачења адекватног броја квалификованих кандидата који организацији омогућава да током селекције изабере најбоље за попуњавање упражњених радних места. То је двосмеран процес који укључује организацију са потребом за људским ресурсима и кандидате који су (или могу бити) заинтересовани за пријем у радни однос (Стевановић, 2019: 415). Регрутовање кандидата може бити: интерно, из саме организације и екстерно, са тржишта рада и других агенција за регрутовање. У условима трансформације и организационог редизајна, интерно регрутовање постаје све значајније. Такође, интерна регрутација долази до изражаја код каријерног напредовања (унапређења на хијерархијски више позиције) или код привременог или трајног премештаја на друга места. Који начин регрутовања ће организација применити зависи од захтева упражњеног радног места, кадровских потенцијала с којима организација располаже, стања на тржишту радне снаге, законске регулативе и процене менаџмента. Чест је случај да се комбиновано примењује интерни и екстерни начин регрутовања, при чему је екстерни извор регрутовања углавном применљив када су у питању дефицитарна занимања или кад се интерно регрутовање покаже неуспешним. Да би отпочео процес регрутације, потребно је да постоји упражњено радно место и да је кадровским планом предвиђено његово попуњавање.

Процес регрутације отпочиње на различите начине, међу којима су најчешћи:

- 1) интерно и екстерно оглашавање (огласи, конкурси);
- 2) агенцијско посредовање (јавне и приватне агенције за запошљавање);
- 3) директно или посредно обраћање потенцијалним кандидатима (преко школа и факултета, стручних скупова, друштвених мрежа) и
- 4) директно пријављивање кандидата (Стевановић, 2019: 415).

Основни циљ процеса регрутације је да се правовремено и уз минималне трошкове привуче велики број квалитетних кандидата од којих се очекује да успешно допринесу реализацији организационих циљева и буду дугорочно лојални организацији. Било да је реч о интерној или екстерној регрутацији, менаџери људских ресурса прибегавају

стварању своје базе података о потенцијалним кандидатима за посао уз помоћ информационих технологија. Располагањем базе потенцијалних кандидата омогућава се брже реаговање и самим тим уштеда у трошковима.

У пракси се дешава да регрутација не буде увек успешна. Тада организације прибегавају алтернативним решењима попут привременог запошљавања, позајмљивања запослених, уговорног, односно пројектног ангажовања консултаната, подуговарања, увођења клизног радног времена, рада од куће итд.

Од изузетног је значаја да се процес регрутовања одвија на законит и морално прихватљив начин, уз уважавање личности и достојанства кандидата. Менаџери, који у име организације спроводе регрутацију, морају бити компетентни, посвећени и добро обучени, јер од њих зависи и квалитет кандидата и коректно поступање током регрутације.

4.4. Селекција људских ресурса

Активност која се природно наставља на регрутацију јесте селекција људских ресурса. За разлику од регрутовања којим се тражи што већи број квалитетних кандидата, процес селекције подразумева избор једног или мањег броја кандидата који према утврђеним критеријумима највише одговарају захтевима из описа посла радног места, односно потребама организације. У том процесу се зато подједнака пажња посвећује и критеријумима селекције али и предикторима – одређеним особинама или својствима људи, односно њиховог понашања у одређеној сличној ситуацији. У ту сврху се користе различити методи и инструменти професионалне селекције, који поред већ постојећих референци кандидата (образовање, радно искуство, препоруке, доказ о неосуђиваности и сл.) обезбеђују да избор буде оптималан и за организацију и за кандидата. Најчешћи методи професионалне селекције су провера здравственог стања кандидата, психометријски тестови (тестови интелигенције и тестови личности и интересовања), тестови везани за посао (тестови знања и вештина), студије случаја (ситуационо сналажење), интервјуи, пробни рад. Обично се у процесу селекције користи више метода истовремено, при чему је, уколико организација има већи број потенцијалних кандидата, свака фаза селекције елиминациона. Све врсте селекције укључују критеријуме и процедуру, након чега следи рангирање кандидата и доношење одлуке о пријему најбољих. Из тога произлази да се процес селекције сврстава у једну од најбитнијих активности у области управљања људским ресурсима.

У процес селекције укључени су не само стручњаци за проверу референци кандидата, већ и менаџери који су одговорни за послове којима руководе и за које се траже нови људи. Организација надлежна за управљање људским ресурсима руководи целим процесом регрутације и селекције, али се завршни селекцијски послови често поверавају непосредним менаџерима. Што је хијерархијски виша позиција за коју се спроводи селекција, већа је вероватноћа да ће одлуку о пријему кандидата у радни однос донети непосредно одговорни менаџери.

Важно је нагласити да се процес селекције не спроводи само ради пријема у радни однос, већ да многе организације практикују интерни и јавни конкурс и за поједина руководећа радна места. Нарочито је честа ситуација да се ради унапређења запослених на хијерархијски више позиције спроводи интерни конкурс ради избора кандидата који су већ квалификовани и упознати са нормама понашања, културом и стратегијом организације. У овом случају, ствара се позитивна конкурентска атмосфера међу запосленима, смањују се трошкови и није потребна додатна социјализација и оријентација запослених. С друге стране, уколико се бира новозапослено лице, потребно је посветити додатну пажњу око увођења у посао, упознавања са условима рада, правилима понашања, правима и обавезама из радног односа и слично. Социјализација и оријентација су природни наставак процеса селекције. Социјализација се може дефинисати као континуиран процес упознавања запослених са доминантним вредностима, ставовима и нормама понашања у организацији. Оријентација новозапослених је део процеса социјализације, у којем се они упознају са основним информацијама које су им потребне да би посао обавили на задовољавајући начин. Процес социјализације се завршава оног тренутка када се запослени оспособи да самостално обавља послове који су му додељени (Богичевић Миликић, 2008: 152–153).

Процес селекције је кључан за стварање конкурентне предности организације, јер управо избор најбољих кандидата омогућава брже савладавање постојећих задатака и реализовање организационих циљева, али и ефикасније прилагођавање савременим трендовима на тржишту. Као што је Питер Дракер рекао, „доношење добрих одлука, кључна је вештина на свим нивоима”². Можемо само да додамо да се кроз процес селекције ставља велика одговорност на менаџмент људских ресурса који треба да донесе добру одлуку и изабере праве људе.

² <https://refu.ru/bs/biznes/piter-druker-biografiya-otca-menedzhmenta-biografiya-pitera.html>, приступљено 20. маја 2021. године.

4.5. Обука и развој запослених

Пракса је показала да организације своју конкурентску предност базирају на знању запослених, тако да се све више пажње посвећује обуци и усавршавању запослених. С друге стране, обука и могућност стицања нових знања су захтеви и потреба запослених и један од најважнијих мотиватора за њихово задржавање. На тај начин образовање и стручно усавршавање запослених постаје кључни фактор организационе и индивидуалне успешности. Због тога савремене организације улажу у обуку и развој запослених.

Између обуке и развоја треба правити разлику. Обука или тренинг запослених се може дефинисати као плански напор организације да побољша перформансе запослених на радном месту на коме се налазе или на неком повезаном радном месту. Под обуком се подразумевају промене у специфичним знањима, способностима, вештинама, ставовима или понашању запослених (Богићевић Миликић, 2008: 169). За разлику од обуке, развој запослених се односи на напоре усмерене ка будућности, и не мора бити ни у каквој вези са постојећим радним местом. Циљ развоја је адекватна припрема за ново радно место и унапређење. Ефикасност обуке и развоја запослених претпоставља најпре идентификовање потреба за обуком и развојем, а затим избор одговарајућих програма у одређеном периоду (Мицић, Арсић, 2010: 36).

Кључну улогу у обуци и развоју имају менаџери људских ресурса. Они најпре идентификују потребе за обуком испитујући која врста обуке је потребна, коме и са којим циљем. Идентификовање потреба за обуком се одвија на три нивоа: на организационом нивоу, на нивоу радног места и на индивидуалном нивоу. У циљу идентификовања потреба за обуком на организационом нивоу, полази се од пословне стратегије предузећа која има импликације на обуку запослених у виду изградње тимског рада, промовисања вредности, развој вештина преговарања у решавању конфликта, развој организационе културе која вреднује креативно размишљање и аналитичност итд. Идентификовање потреба за обуком на нивоу радног места полази од описа радног места и потребних знања и вештина. На индивидуалном нивоу испитују се конкретна знања и вештине запосленог у односу на постојећа.

У зависности од сврхе обуке бирају се одговарајући методи идентификовања потреба. На располагању су бројни методи за прикупљање података: персонални досијеи, интервјуи, тестови, анализа посла, упитници итд. Након идентификовања потреба за обуком запослених, формулишу се циљеви обуке, утврђује буџет и опредељују се програми обука. Програм обуке мора бити пажљиво конципиран јер се кроз њу развијају различита

техничка знања и вештине, попут базичне писмености, интерперсоналних и концептуално-интегративних способности. Многе организације настоје да креирају радно окружење подстицајно за учење и да прерасту у *организације које уче*. Многи аутори се слажу у томе да је организациона клима у којој се негује учење и професионални развој значајан фактор мотивације за запослене. Задатак менаџмента организације је да развија културу у којој се стално учи и стичу нова знања. Учење мора бити перманентна и доживотна обавеза. Тим путем организација стиче професионалце који су стручни и способни да преузму ширу одговорност у организацији. Ово је посебно битно за јавну управу, где запослени преузимају изузетно одговорне послове, од важности за цело друштво.

Док је обука обавезна или пожељна за све запослене, развој је углавном везан за запослене који имају потенцијал за менаџерске позиције. Зато се у теорији често може пронаћи термини *развој политике каријере, каријерно вођење* или *каријерно напредовање*.

Каријерно напредовање (развој каријере) има за циљ да повеже потребе, знање и вештине запослених са постојећим и будућим потребама организације. Оно је резултат два повезана процеса: планирања каријере на индивидуалном нивоу и управљања каријером на организационом нивоу. Успешним планом развоја организације и успостављањем адекватних каријерних система који прате каријеру запослених постиже се виши ниво усклађености и повезаности планова, интереса и резултата индивидуалног и општег организационог развоја.

4.6. Оцењивање перформанси запослених

Оцењивање перформанси запослених је процес у којем се оцењују допринос запослених остварењу организационих циљева и/или понашање и личне карактеристике запослених неопходне за обављање одређене активности у неком дефинисаном временском периоду.

За разлику од свакодневног процеса оцењивања и вредновања индивидуалног доприноса запослених од стране непосредних руководиоца, оцењивање перформанси, односно радне успешности запослених, трајан је процес (Лојић и Кулућ, 2009:209). Реч је о једном од најзначајнијих предуслова организационе успешности, будући да оцењивање директно утиче на повећање радне мотивисаности и пројектовање плана развоја запослених. И поред тога, велики број организација нема довољно развијен систем оцењивања перформанси запослених или се исти користи неадекватно, што изазива бројне негативне последице у виду трајно умањене мотивације запослених, трошења времена и новца које

нема очекивани ефекат, као и подношења тужби појединаца који сматрају да су неадекватном оценом ускраћени у напредовању или другим правима. Зато је веома важно да се успостави добро конципиран систем праћења и оцењивања радне успешности.

У пракси се најчешће оцењује шест димензија посла: квалитет, квантитет, поштовање временских рокова, трошкова ефикасност, потреба за надзором и инструктажом и интерперсонални утицај (Bernardin & Russell, 1998: 243). Пржун проширује предмет оцењивања укључујући критеријуме познавања посла и способности и заинтересованости за успешно обављање посла. Из наведеног произлази да се као врсте перформанси појављују објективне чињенице, али и карактеристике личности запослених и њихово понашање, који су тешко мерљиви.

Према Обраду Стевановићу, оцењивање се може анализирати као посебна врста контроле. Због тога се процес оцењивања обично састоји из четири фазе које су идентичне фазама контроле:

- 1) дефинисање стандарда;
- 2) мерење радне успешности;
- 3) упоређивање стандарда и измерених вредности и
- 4) саопштавање оцена и корективне акције.

Стандарди радне успешности се дефинишу на различите начине, а најчешће 1) законима и подзаконским актима, 2) стратегијама, правилима и процедурама, 3) описима послова и 4) општеприхваћеним и најчешће усмено израженим очекивањима организације да појединци у њој постижу циљеве на најефикаснији начин и уз ефективну и ефикасну употребу људи, времена и средстава.

Мерење радне успешности је други корак у процесу оцењивања и реализује се по јасно дефинисаним елементима који су аналогни стандардима за очекивану радну успешност.

У трећој фази оцењивања измерени резултати запосленог се упоређују са стандардима за његову очекивану радну успешност. Уколико су измереним резултатима дефинисани стандарди задовољени или премашени, оцена успешности рада запосленог биће висока, и обрнуто.

Саопштавање оцена и корективне акције четврта је фаза у процесу оцењивања. Након што заврши оцењивање, од менаџера се очекује да запосленом саопшти и образложи оцену и да у разговору са њим разјасни евентуално спорне детаље и одлучи о потребним

корективним акцијама (награда, подстицај, помоћ, опомена, казна или сл.) (Стевановић, 2019: 363–364).

Оцењивање перформанси се спроводи у дефинисаном временском периоду. Уобичајена пракса је да се оцењивање свих запослених спроводи у исто време, најчешће крајем календарске године. Овакав модел оцењивања се поклапа са временом финансијског извештавања у организацијама и даје могућност компаративне анализе перформанси запослених.

Најчешће процењивање радне успешности спроводе непосредни руководиоци који свакодневно прате радно понашање и радну успешност својих подређених. Поред њих, као актери у процесу оцењивања појављују се и сарадници и колеге, подређени, запослени чија успешност се процењује (самооцењивање) и клијенти.

Грешке у процесу оцењивања радне успешности односе се на методе оцењивања и на просуђивање оцењивача. Грешке могу озбиљно угрозити објективност и реалност резултата оцене, па је неопходно спроводити анализу грешака и утврдити критеријуме квалитета оцењивања. Најчешће грешке у оцењивању, према Стевановићу, могу се сврстати у следеће групе:

- 1) грешке склоности (поједини оцењивачи имају склоност да свима које оцењују дају више, средње или пак ниже оцене);
- 2) грешке сличности и контраста (више или ниже оцене руководиоца у зависности да ли подређене виде као сличне себи или супротне себи);
- 3) грешке „хало ефекта” (тенденција да о некоме доносимо позитивне или негативне судове на основу појединих позитивних или негативних аспеката његове личности, који често нису ни везани за посао);
- 4) грешке контекста (запослени се оцењује у контексту групе а не као појединачан случај) и
- 5) временске грешке, познате као грешке „свежине” или грешке „новости” (кад оцењивач више памти новије него раније догађаје, резултате и понашања подређених и услед таквог селективног памћења подређенима дају незаслужено више или ниже оцене).

Наведене грешке у оцењивању запослених су несвесне (ненамерне). Поред њих, грешке могу бити изазване и намером. Најважнији разлози намерне дисторзије оцена су

последнице политичке консидарације, прерачунавања са јасним циљем/поруком, инфлација оцене и фактора политичке културе руководиоца и организације.

Менаџерима се препоручује да посебно имају у виду неколико важних чињеница. Прво, оцењивање се односи искључиво на радну успешност и на очекивано понашање запослених у вези са радом у одређеном периоду, а не на личности запослених чији се рад оцењује. Друго, оцена искључиво треба да зависи од поређења измерених резултата и понашања запосленог са стандардима његове радне успешности и понашања дефинисаних за одговарајуће радно место. То значи да се не могу поредити резултати и оцене запослених на радним местима различитог нивоа сложености и да није примерено поредити службене оцене менаџера и извршилаца послова, на пример. И треће, поступак оцењивања треба да буде транспарентан, а резултати оцењивања објективни и аргументовани. То подразумева да праве информације о стандардима и очекивањима, као и о начину мерења и оцењивања (евалуације) радне успешности, морају бити доступне запосленима како би они знали шта се од њих очекује и на који начин ће се то проверавати (Стевановић, 2019: 366).

Приручник за управљање људским ресурсима Савета Европе из 2012. године указује да је оцењивање веома важан процес који треба да допринесе професионализацији јавне управе кроз напредовање према учинку. Функција управљања људским ресурсима треба да омогући развој делотворне и одговорне државне управе путем, између осталог, темељног и стручног оцењивања резултата рада службеника, развоја пословне каријере запослених у државној управи, континуиране обуке и унапређења етике. Истиче се да оцењивање треба припремити добро и правовремено и тако да доноси одређене последнице запосленима чији је рад оцењиван. Идеално би било да се резултат оцењивања одражава на плате запослених, макар то било и маргинално. Ако је оцењивање само формално и ако се оно доживљава искључиво као формалност без икаквих последица, то може негативно да утиче на продуктивност. На тај начин се слаби осећај одговорности појединца и сви запослени се демотивишу.

4.7. Награђивање и мотивисање запослених

Пуно остваривање организационих циљева и интереса је могуће само адекватним системом награђивања и мотивисања запослених. Организације требају мотивисане запослене који би били посвећени достизању стратешких организационих циљева.

Основна улога система награђивања је усаглашавање индивидуалних интереса запослених и стратегијских циљева организације кроз привлачење и задржавање способних људи, охрабривање и подстицање запослених да развију своје способности и знања, мотивацију запослених и креирање културе у којој је запосленима стало до успеха организације у којој раде (Лојић, 2011, цитирано према Петковић, Јанићијевић и Богићевић Миликић, 2008: 479). У академској литератури не постоји јединствено мишљење о узроцима мотивације код људи. Према теорији мотивационих садржаја (људских потреба), кључни покретач људског понашања јесу њихове незадовољене потребе које организација настоји да задовољи на конзистентан начин, у циљу постизања високог нивоа подстицајног потенцијала за рад у организацијама. Како, међутим, људи неке потребе не препознају и занемарују, развиле су се бројне теорије људских потреба од којих се посебно издвајају чувена Масловова теорија хијерархије потреба, која све потребе разврстава у пет хијерархијских група, при чему се потребе вишег нивоа задовољавају тек када су задовољене потребе нижег нивоа, и Херцбергова двофакторска теорија која се бави факторима хигијене (фактори који чине особе несрећнима и незадовољнима) и факторима садржаја (фактори који чине особе срећнима и задовољнима на послу). У трагању за даљим одговорима на тему мотивације развиле су се теорије мотивационог процеса, од којих су најпознатије теорија једнакости, теорија очекивања и теорија постављања циљева.

Теорија очекивања је вероватно једна од најпопуларнијих процесних теорија мотивације. Позната је и као Врумова теорија очекивања, названа по америчком аутору који је њен творац. Врумова теорија каже да је људско понашање резултат избора између различитих алтернатива, где избор (понашање) зависи од психолошких процеса, посебно процеса перцепције и процеса формирања веровања и ставова. Сврха прављења избора јесте максимизирање задовољства и минимизирање незадовољства или бола. То значи да понашање људи произлази из њихових перцепција и веровања (Богићевић Миликић, 2008: 312). Према теорији очекивања, мотивациона снага представља производ три кључна елемента: очекивања, инструментализације и валенце. Очекивање представља веровање, које се изражава коефицијентом вероватноће од нула до један, да ће уложени напор довести до жељеног резултата. Инструментализација је веровање у то да ће за остварени резултат уследити награда, док валенца представља емоционални однос људи према одређеним резултатима. Комбинација ова три фактора утиче на избор конкретног понашања појединца. Уколико појединац осећа да је способан да промени своје понашање, да ће та промена понашања довести до награде и да је награда адекватна, односно довољно оправдава промену понашања, могуће је мотивисати појединца. Годинама касније дошло је до

модификација Врумове теорије (увођењем везе између зарада и перформанси), али је суштина остала иста: појединце је могуће мотивисати нудећи им одређене награде, притом препознајући њихова очекивања. Унутрашња мотивација је веома битна. Унутрашње побуде, попут природне радозналости, личних интересовања, жеље, емоције и циљева, мотивишу саме по себи и воде људе у одређена понашања и активности која су позитивна и награђујућа. Екстерна мотивација подразумева спољно побуђивање. Управо та врста мотиватора је присутна у организацијама где се од менаџера очекује да факторима екстерне мотивације ствара контекст у којем је радна атмосфера пријатна, посао занимљив, изазован, транспарентан, где се подржава креативност и едукација, чиме се истовремено повећава унутрашња мотивација.

У практичном смислу, систем награђивања и мотивисања запослених подразумева материјалне и нематеријалне награде које организација додељује запосленима. Обе утичу на покретање жељених активности код запослених у циљу постизања постављених организационих циљева и интереса, усмеравања њиховог понашања, већег залагања, привлачења и задржавања најквалитетнијих запослених итд.

Систем материјалних награда или компензација подразумева плате, накнаде и друга материјална примања по основу рада и радног односа. Даље разврставање овог система награда зависи од:

- 1) *степен редовности материјалних примања*, где се разликују две врсте: директне материјалне награде (систем плата и стимулације повезане са индивидуалним и групним радом) и индиректне материјалне награде (материјалне бенефиције које се стичу самим запошљавањем: пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање, прехрана, стипендије, животна осигурања, слободни дани, годишњи одмори и слично) и
- 2) *улоге индивидуалног рада и понашања у остваривању организационих циљева*, где се један део материјалних награда везује за индивидуални учинак, а други део се везује за организациони ниво посматрања (зависи од организационе политике и успешности остваривања организационих циљева). Овде се ради о примени различитих стратегија награђивања, везујући се за успешност организационих јединица и организације у целини, партиципацију запослених у добити, профиту, акцијама и слично.

Поред материјалних награда и компензација, на мотивацију запослених утичу и различите нематеријалне компензације. У том смислу у организацијама се примењују следеће

нематеријалне компензације и стратегије мотивисања: адекватно дизајнирање посла, демонстрирање пожељног стила менаџмента, партиципација запослених у одлучивању и решавању проблема, управљање помоћу циљева, флексибилно радно време и остале нематеријалне надокнаде попут признавања успеха, давања повратних информација о раду и радној успешности, организационе културе и самомотивисања (Канкараш, 2016: 86–89).

Као посебну врсту екстерне мотивације наводимо претње казном или казне које запослени желе да избегну (на пример: критике и упозорења, умањење плате, заустављање у каријерном напредовању, деградација, одбацавање, отказ или само нежељена повратна информација). С друге стране, честа је и манипулација факторима мотивације у виду давања лажних обећања награда, позната као „стратегичка штапа и шаргарепе”. Овакви примери негативне и манипулативне мотивације могу само краткорочно да дају ефекте, а дугорочно ће довести до блокаде, апатије, инерције и неактивности запослених, што за последицу има неостваривање организационих циљева и ентропију организације. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да исти мотиватори не мотивишу једнако све људе, на менаџерима је посебна одговорност да пронађу адекватан систем награђивања и мотивисања за своје запослене. Награђивање успеха, уз оцењивање запослених, је неизоставни део њиховог каријерног усмеравања и напредовања, и као такав, од великог је утицаја за развој принципа професионализације.

4.8. Радни односи и колективно преговарање

Добро уређени радни односи би требало да су приоритет сваке организације, јер се на уређеним радним односима организација много брже развија. Они се налазе у самом средишту функције управљања људским ресурсима и у свим државама света су прецизно уређени законским прописима. Степен развијености законске регулативе зависи од улоге државе у детерминисању односа на тржишту рада. Законском регулативом се запосленима гарантују права, али и обавезе које морају да извршавају, и спречава дискриминација. У оквиру правног оквира присутни су и подзаконски акти и колективни уговори (општи акти), као и уговори о раду/запослењу који прецизније регулишу однос између послодавца и запосленог. Притом, општим актима и уговором се не могу утврђивати мања права од оних која су прописана законом, али је могуће прописати већа права у односу на она дефинисана. Када је реч о запослењу у оквиру државне управе, традиционални модел је подразумевао да државни службеници заснивају радни однос трајног карактера. Концепт реформе јавног сектора пружа другачији поглед на уређивање радних односа, а један од

циљева новог концепта је подизање ефикасности у раду уз што мањи број запослених. То се у пракси манифестује тиме што се заснивају радни односи који су најчешће временски ограничавају, услед чега долази до повећања броја државних службеника који су привремено ангажовани. Може се рећи да привремено радно ангажовање у државној управи више није изузетак од правила сталног запослења него постаје све чешћи начин првог запошљавања, а тек након истека рока трајања тих уговора би уследио радни однос трајног карактера. Сви уговори у јавнослужбеничком систему имају исту форму и исте обавезне елементе. У приватном сектору су присутни „менаџерски уговори” (везани за учинак), као и „психолошки уговори” (везани за очекивања), који се могу разликовати у зависности од врсте организације и позиције запосленог. Независно од тога да ли се ради о приватном или јавном сектору, радноправна норматива уређује различите области рада и радних односа: основна права, обавезе и одговорности запослених, заснивање радног односа, радно време, одморе и одсуства, заштиту запослених, зараду и друга примања запослених, забрану конкуренције, престанак радног односа, начин остваривања и заштите права запослених, област привремених и поверених послова, самозапошљавање, као и област колективног преговарања.

Колективно преговарање, које произлази из права на синдикално организовање и деловање, представља једно од најважнијих колективних права запослених. Поред тога што представља законску обавезу, колективно преговарање се сматра основним обележјем доброг менаџмента. У колективном преговарању учествују послодавац и синдикат као репрезентативни представник запослених. Циљ колективног преговарања је закључење колективног уговора којим се обезбеђују повољнија права из радног односа од оних која су утврђена законском нормом. Њиме се штите колективни интереси запослених (професионални, економски, социјални, културни и други заједнички интереси). За стабилност и напредак организације веома је битно одржавање комуникације са синдикатима. Из перспективе менаџмента, веома је опасно да запослени почну да верују како менаџмент генерално није заинтересован да саслуша њихов став или да их разуме. Једнострано информисање запослених о одлукама које су већ донете не даје довољан легитимитет менаџменту. Услед неинформисаности или неостављања довољно времена да се размисли о предлозима, ствара се осећај несигурности која се одражава на морал запослених и њихово интересовање за промене. Чак и у случајевима када менаџери имају искрену намеру да спроведу свеобухватне консултације, они веома често могу створити утисак да то није ништа више од „псеудо” праксе, односно, од једностраног информисања о већ донетој одлуци (Torrington *et al.*, 2004: 505). Уобичајени начин информисања

запослених и обезбеђивања подршке у доношењу одлука спроводи се преко синдиката. Највећу улогу имају репрезентативни синдикати који обухватају највећи број чланова и који имају право да преговарају са послодавцем и закључе колективни уговор. У комуникацији са синдикатима стручњаци у области људских ресурса имају различите улоге, али се издвајају три кључне: помоћна, саветодавна и извршна улога.

Помоћна улога запослених у људским ресурсима се огледа у предузимању административних активности (организовање састанака, прослеђивање дневног реда, сачињавања записника, прослеђивање информација). Саветодавна улога подразумева директније укључивање менаџера људских ресурса у питања управљања односима према запосленима и давање стручних савета и смерница око стратегије управљања људским ресурсима. Извршна улога се огледа у формирању организационе целине за људске ресурсе која би преузела колективно преговарање испред послодавца и била одговорна за доношење одлука које се тичу признавања и прекида признавања репрезентативности синдиката.

Да би се саветодавне и извршне улоге обавиле ваљано, менаџери људских ресурса морају бити способни да комбинују стручно знање са добрим познавањем организације и њене пословне стратегије. Практичне преговарачке способности и искуство у решавању осетљивих питања односа према запосленима такође су веома битни. Улога менаџера људских ресурса протеклих година је добила на значају јер се закон развијао и постајао комплекснији (Torrington *et al.*, 2004: 507). Запослени такође постају свеснији својих права и схватају потребу да буду представљени од стране некога ко је познавалац сложених правила, процедура и понашања. Пре обраћања синдикатима, у циљу начина остваривања својих права из радног односа, они уочавају менаџере људских ресурса као својеврсне професионалце који поседују посебну врсту ауторитета. У том контексту, менаџери људских ресурса, који превасходно заступају интересе организације, постају и значајна подршка запосленима у давању правних савета.

4.9. Здравље и безбедност запослених

Развој питања здравља и безбедности запослених у великој мери је повезан са развојем самог менаџмента људских ресурса. Напредни послодавци су постепено почели да се ангажују на побољшању услова рада запослених, а социјални радници често су били задужени за имплементацију таквих промена. Већи део посла који се односи на та питања послодавци су обављали својеволјно, иако алтруистички мотиви нису били једини, будући

да је утврђено да побољшање услова рада у области здравља и безбедности утиче позитивно на ментално здравље запослених и већу продуктивност (Torrington, *et al.*, 2004: 510). Заштита здравља и безбедности на раду подразумева предузимање различитих мера и активности којима се стварају безбедни и по здравље неугрожавајући услови рада у организацијама (Стевановић, 2019: 418). Лојић и Кулић истичу да се старање о здрављу и безбедности запослених сматра најзначајнијим сегментом менаџмента људских ресурса, јер су организацији потребни здрави кадрови који би се максимално залагали на послу у безбедним и нешкодљивим условима рада (Лојић и Кулић, 2009: 265). Богићевић Миликић посматра здравље и безбедност запослених као део једног ширег појма – бенефиција. Под бенефицијама она подразумева не само заштиту од ризика као што су болест и повреде на раду, старост и смрт, већ и незапосленост. Бенефиције представљају неновчани, индиректни део укупне зараде и имају за циљ да обезбеде сигурност за запослене и чланове њихових породица. План бенефиција које послодавац нуди запосленима обично је део политике привлачења најквалитетнијих кадрова, али и њиховог задржавања у компанији, па се бенефиције врло често користе као један од кључних елемената конкурентности на тржишту рада. То је и разлог зашто се учешће бенефиција у укупној заради запослених из године у годину повећава (Богићевић Миликић, 2008: 347). Поред пословног интереса да се улаже у здравље и безбедност запослених, сви аутора примећују да је наведена активност заснована и на императивним законским нормама које су својствене свакој савременој држави.

Систем здравствене заштите и безбедности на раду обухвата систем опште заштите запослених и систем посебне заштите запослених.

Општа заштита представља бригу о здрављу и безбедности свих запослених. Реч је о систему мера и акција којима се спречава или ублажава утицај штетног деловања услова и процеса рада на безбедност, здравље и радну способност запослених. Безбедност подразумева сигурност, одсуство опасности и избегавање повреда. Руководство организације сноси пуну одговорност за стварање безбедних и нешкодљивих услова рада и за очување физичког и менталног здравља запослених. У савременим организацијама предузимају се бројне мере и активности у области опште заштите здравља и безбедности запослених. То је њихова законска и морална обавеза и њихов очигледан интерес. Основне активности у области опште заштите запослених су: 1) контрола физичких и других ризика на раду; 2) јачање свести запослених о значају и потреби заштите њиховог здравља и њихове безбедности на раду и 3) промоција доброг здравља запослених (Лојић,

2011: 403). Систем опште заштите запослених предвиђен је и у Републици Србији, а ближе је дефинисан Законом о раду и Законом о безбедности и здрављу на раду.

Један од најозбиљнијих проблема са којима се сусрећу организације савременог доба је стрес. Питања стреса услед рада представљају тему о којој се протеклих година највише говорило. Та питања су такође и извор многих тужби које су довеле до веома великих одштета плаћених онима чије су болести директан резултат напетости на послу (Torrington *et al.*, 2004: 517–518). Стрес је последица општег одговора организма на акцију или ситуацију која пред особу поставља посебне физичке или психолошке захтеве, или и једне и друге (Лојић, 2011: 406). Ганстер и Марфи дефинишу стрес као облик напетости због пословних захтева, тј „узрочника стреса”. Примери таквих узрочника су велики притисци, захтеви за бржим обављањем посла и обављање посла у строго задатом року, нејасни захтеви и застоји. Проблеми се јављају када су такви захтеви стални и када се од појединца очекује да на све њих одговори, што утиче на физичку и менталну издржљивост појединца (Ganster & Marphy, 2000: 36). У најкраћем, до стреса долази када су пословни захтеви велики, а контрола над њима мала. Стрес не угрожава само појединце већ и организације у којима појединци раде, као и шире социјалне заједнице. Светска здравствена организација угроженост људи на радном месту именује као „светску епидемију” или пандемију (Лојић, 2011: 417). У Информатору комисије за здравље и заштиту на раду јасно се истиче да се сада од послодавца очекује да стрес третирају једнако као и друге здравствене проблеме, и да стога постоји законска обавеза да се води брига о здрављу и омогући да запослени не буде изложен ризику због великог и сталног нивоа стреса (Torrington *et al.*, 2004: 518). Под мерама промоције доброг здравља запослених све је присутнија психолошка подршка запосленима у виду обука на тему превенције стреса и пословног сагоревања као и интервенције у кризним ситуацијама (Torrington *et al.*, 2004: 517–518).

Посебна заштита запослених усмерена је на заштиту здравља и безбедности појединих категорија запослених, као на пример: заштита омладине, заштита трудница и породиља, заштита инвалида, заштита запослених који обављају послове са повећаним ризиком. Та врста заштите се најчешће огледа у обезбеђивању права на: скраћено радно време, бенефицирани радни стаж, продужен годишњи одмор, чешће здравствене прегледе, посебну заштитну опрему или додатке за исхрану, накнаде за време боловања итд.

4.10. Планирање и развој каријере

Већ је истакнуто да је једна од карактеристика управљања људским ресурсима фаворизовање хуманистичких циљева, односно повезивање и обједињавање индивидуалних и организационих циљева. Управо планирање и развој каријере повезује и обједињује ова два циља и истовремено даје способније и квалитетније кадрове (Канкараш, 2016: 91).

Кроз компаративну теоријску анализу појма каријере, установљено је да не постоји јединство у погледу општег значења термина *каријера*. Поједини аутори каријеру представљају као: „низ повезаних или неповезаних послова, понашања, ставова и аспирација током нечијег живота” (Thornton, 1968: 441–456); „процес личног развоја који се одвија паралелно са променама у организацији” (Вукашиновић Радојичић, 2013: 20); „пут или напредак кроз живот и посебно је везана за учење и запослење” (Орлић, 2005: 261). Упркос различитом поимању, неспорно је да се наведени термин користи и за напредовање службеника, односно њихово кретање кроз служби. Према мишљењу појединих аутора, каријера се може посматрати са субјективног и објективног становишта. У контексту наведене расправе, значајна је аргументација коју нуде поједини аутор, наглашавајући да се „субјективно становиште огледа у промени ставова, интереса, мотивације и понашања појединца, а објективно – у промени радних места, положаја и послова које појединац током радног века обавља, а који се међусобно разликују по сложености, одговорности, организационо-хијерархијском нивоу и слично” (Кулић, Милошевић, 2014: 243). Објективни аспект посматрања каријере, по мишљењу неких аутора, се најчешће везује за професионални развој и систем напредовања. На основу оваквог појмовног одређења каријере могуће је објаснити њен значај. Управо то и чине поједини аутори, истичући да „значај каријере произлази из чињенице да се преко ње најјаче и најочигледније повезују и обједињују индивидуални и организациони циљеви и интереси [...] и да озбиљан приступ развоју каријере запослених може да обезбеди вишеструке позитивне ефекте како за појединце, тако и за организацију” (Васић, 2020, цитирано према Кулић и др., 2005: 193, Богићевић Миликић, 2014: 239 и другима).

На претходну расправу природно се намеће питање планирања и развоја каријере, односно управљање каријером. Према Стевановићу, управљање каријером запослених у организацији дефинише се као процес у којем се плански и организовано прате, оцењују, процењују и развијају професионалне способности (знања, вештине и понашања) запослених, и зависно од тога, запослени професионално усмеравају и распоређују на одговарајућа радна места вишег нивоа компетенција и очекиваног учинка, а све у

функцији континуираног и оптималног остваривања дугорочних организационих циљева (Стевановић, 2019: 419). Каријерно напредовање, с једне стране, подстиче службенике на што бољи радни учинак и лично усавршавање, а с друге стране, пружа сигурност у погледу тока њиховог кретања у служби (Вукашиновић Радојичић, 2013: 20). Примарни циљ развоја каријере је остваривање актуелних и будућих потреба организације и појединаца на послу, што све више подразумева развој могућности запослења, тј. развој способности за запошљавање (Torrington *et al.*, 2004: 443). Такође се констатује да је све теже издвојити развој каријере од опште обуке и развоја, али се као главна дистинкција наводи да је обука везана за све запослене, док је развој углавном везан за запослене који имају потенцијал за менаџерске позиције. Сагледавајући наведена теоријска посматрања управљања каријером, може се закључити да постоје њена два аспекта: организациони и индивидуални аспект управљања каријером. У организационом смислу управљање каријером је везано за кадровски план, дакле сагледавање будућих упражњених позиција и благовремено планирање сукцесије менаџера. На тај начин руководство организације планира циљеве каријере својих запослених мењајући им послове, положај и радна места. С друге стране, индивидуални аспект управљања каријером има субјективну димензију, будући да појединац планира своју каријеру, одређује циљеве каријере, усваја стратегије које ће подржавати те циљеве и развија сопствене планове за остваривање истих. У пракси најчешће долази до међусобног повезивања индивидуалних и организационих активности, при чему и појединац и организација заједничким снагама доприносе унапређивању и развоју каријере.

Управљање каријером задире у све функције управљања људским ресурсима, а нарочито у планирање и развој људских ресурса. Развој каријере је од кључног значаја за остваривање укупне стратегије и планова организације, а планирање каријере мора се третирати као интегрални део планирања. Даље се истиче да обједињавање организационог развоја и развоја индивидуалне каријере подразумева јединствен модел планирања, управљања и развоја људских ресурса који се састоји из следећих предуслова:

- 1) организационо планирање;
- 2) обезбеђивање потребних људских потенцијала;
- 3) планирање, праћење и усмеравање раста и развоја;
- 4) раст и развој запослених;
- 5) праћење, усмеравање и развој индивидуалне организационе успешности и
- 6) успостављање система напредовања и стварања сукцесора (Лојих, 2011: 263).

Може се закључити да су организационе и индивидуалне потребе развоја и планирања две стране истог проблема, и да је неопходно њихово усклађивање и истовремено планирање организационог развоја и развоја индивидуалне каријере. У оквиру тог развојног модела највећу улогу имају организација у којој запослени ради, руководиоца који руководи појединцима и сваки појединац понаособ.

Организација преко менаџмента прослеђује информације запосленима о стратешким циљевима организације, о потребама посла, могућностима напредовања и прати потенцијале запослених. Зато је веома битно да се успостави добар систем за процену радне успешности који ће пратити развој запосленог, његове потенцијале, професионалне амбиције и спремност за учење и усавршавање. Менаџерска подршка се огледа кроз увођење у посао, давање повратних информација, увођење у мрежу људи који ће помоћи кроз даљу каријеру, усмеравање кроз расправе и савете, објашњавање мисије и очекивања, правилно делегирање задатака и препознавање потенцијала код запосленог. Напослетку, улога појединца у сопственом планирању и развоју каријере је изузетно важна. Он мора имати сопствену визију каријере (пожељно адекватну његовим унутрашњим потенцијалима), план како да оствари ту визију, мора се залагати за лични развој и континуирано се усавршавати. Притом, морају ићи у смеру „еластичне” каријере, како би развили знања и вештине које их могу препоручити за различите послове и уз које могу да превазиђу потенцијалне препреке. Будући да је развој каријере динамичан процес који траје током целог живота, сви учесници у процесу планирања и развоја каријере морају радити на равни своје улоге. То се посебно односи на организациони менаџмент који би требало да план и развој каријере интегрише и подржи кроз остале активности функције управљања људским ресурсима.

5. ДИГИТАЛНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У ФУНКЦИЈИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Дигиталне технологије су постале неизоставно средство за унапређење квалитета услуга и стварање конкурентске предности сваке организације. Оне су засноване на знању и омогућују смањење трошкова, већу ефикасност и профитабилност. У стратегији сваке организације обезбеђивање и проширење знања је препознато као приоритет. Процес управљања знањем захтева блиску сарадњу између функције управљања људским ресурсима и информатичке функције, како због прикупљања, анализе и размене информација, тако и због мерења ефеката размене знања, који се огледају у способности

привлачења и задржавања квалитетних кадрова, посвећености и мотивисаности запослених, али и правовременом реаговању у бирању обука ради додатног оспособљавања.

Основни задатак технологије јесте да знање које се налази у умовима појединаца или у документима учини приступачним свима у организацији, а с обзиром на вредност коју је додао човек (контекст, искуство, интерпретација) која трансформише податак и информацију у знање, способност технологије да усвоји и сумира ове људске податке њу чини наменском за пословање са знањем (Šekarić, Kostić i Šekarić Sotiroski, 2014: 495). Нове технологије омогућавају оптимизацију ресурса, попут људског уноса и интеракције, као и пословних процеса. Такође, коришћење напредних технологија обезбеђује иновативне производе и услуге, те утиче на повећање продуктивности запослених. Исте се прилагођавају пословним правилима, омогућавају да се боље предвиде и планирају исходи, препоручују следеће најбоље кораке и аутоматизују додатне процесе. Дигитално доба од појединаца захтева специфична знања и способности, транспарентност у раду и способност за обављање различитих послова (Tufegžić, Katić, 2021: 336). Појава дигиталне технологије и брзина ширења информације није утицала само на организацију, конкуренцију и клијенте, већ и на саму функцију управљања људским ресурсима која се посебно трансформисала код управљања перформансама, привлачења талената и вођења аналитике. Према Лојићу, разликујемо три типа изазова који се постављају пред организационе целине за људске ресурсе, а који су последица напретка технолошких иновација. Први тип изазова је начин на који организационе целине за људске ресурсе обављају свој посао, и то: коришћење електронске поште и интернета за комуникацију и информисање; коришћење интернета као новог начина за регрутовање; развој онлајн приступа обуци и учењу; коришћење компјутерских база података за похрањивање података о запосленима и писање извештаја; и примена компјутерске технологије на редовне задатке, као што су планирање људских ресурса, администрација у вези са обрачуном зарада, и слично. Други тип изазова које технологија узрокује огледа се у потреби регрутовања и селекцији кадрова различитих способности и квалитета који ће умети да примене промене технолошког развоја и да их раље развијају. Трећи тип изазова које развој технологије проузрокује је потреба да се пронађу нови начини управљања запосленима који раде на пословима истраживања и развоја, ради напретка организације (Лојић, 2011: 38–39).

Са развојем дигиталних технологија развијао се и информациони систем за управљање људским ресурсима. Он обухвата системе који групишу податке у базама, како би омогућио лакши приступ и анализу података. Информациони систем за управљање људским ресурсима

је постао популаран осамдесетих година XX века употребом нових апликативних софтвера које карактерише: тачност, флексибилност, свеобухватност и модуларност. Најчешћи модули које обухватају савремени информациони системи за људске ресурсе су: прикупљање и праћење пријава за запослење (регрутација и селекција), управљање досијеима запослених, плате и бенефиције, управљање временом (годишњи одмори, боловања и сл.), оцењивање запослених, обука и развој запослених и модул за праћење испуњења плана. Сваки од ових модула нуди богат систем извештавања, што значајно олакшава посао менаџерима људских ресурса у процесу доношења одлука. Они све више увиђају да информациони системи повећавају њихову ефективност и да им дају више времена да се фокусирају на стратешка питања као што су управљање радном снагом, планирање сукцесије и управљање компетенцијама. У исто време, информациони системи побољшавају улогу запослених и уверавају менаџере да су подаци који до њих долазе тачни и поуздани.

За систем управљања људским ресурсима посебан значај има база података о запосленима, њен садржај и начин њеног коришћења. Садржај базе података зависи од конкретних потреба и интереса организације. Од изузетне важности је да се расположивим подацима и информацијама не доводе у питање приватност и достојанство запослених. Како би се спречиле евентуалне злоупотребе у њиховом коришћењу, а запослени заштитили од могућих непријатности, поред нормативно-правне заштите, све су израженији неформални апели да се са подацима опрезније поступа. Информациони систем о запосленима може да буде различитог квалитета и степена употребљивости. Фактори од којих то највише зависи су:

- 1) број, значај и квалитет расположивих података;
- 2) актуелност и степен ажурности расположивих података;
- 3) интегрисаност расположивих података у јединствен организациони систем података;
- 4) могућност коришћења расположивих података и информација;
- 5) лакоћа доношења до жељених података и информација (Лојић, 2009: 314).

Међутим, успостављање информационог система није једноставан процес, јер се софтверска архитектура изводи из пословног модела организације. Потребно је добро препознати потребе организације и прецизирати пословне активности и процесе које је потребно аутоматизовати. Притом, у анализи пословних процеса кључна је улога запослених у људским ресурсима који би требало да добро препознају све пословне процесе али и да истовремено искажу креативност и искористе постојеће искуство како би

сублимирали знања и предложили оптималнија и практичнија решења тамо где су увидели потребу. Организације које не увиде на време потребу имплементације информационих система неће моћи на време да се ухвате укоштац са глобалним променама и конкуренцијом. Менаџери људских ресурса треба да буду ти који ће у организацијама повећати свест о значају информационих технологија и бити носиоци промена у свету модерног пословања.

II КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Реформа, сама по себи, подразумева побољшање, преиначење постојећег стања. Етимолошки, реч *реформа* потиче од истоимене латинске речи *reforma*, при чему има следећа значења: преиначење, преинака, преображај, промена набоље, преустројство, измена, поправка, поправка неког стања не мењајући суштину, мењање набоље постојећих решења законским путем и сл. (Вујаклија, 1980: 802). Јовановић примећује да у енглеском језику појам *реформа* представља једну од многих алтернативних синонима (од којих су неки и из области бизниса, као што су *трансформација*, *реинвенција*, или из историје јавне управе, као што су *модернизација* и *побољшање*). Као и сви ови други термини, и термин *реформа* је „вишеслојан” у смислу да подразумева не само промену, већ корисну промену – одлучан искорак из мање пожељне старе државе у пожељнију будућу државу. Термин *реформа* је дубоко укореван у политику и стратегију побољшања. Међутим, данас овај израз не подразумева брзу „шаховску” промену коју, на пример, имплицира амерички термин *трансформација* или нешто мање термин *реинвенција*. Он не подразумева неку велику динамику коју је подразумевао термин *модернизација* у Континенталној Европи. Укратко, термин *реформа* је еволуирао у трезвен и озбиљан термин, али са изричито политичком конотацијом. Он се не односи на тоталну иновацију, већ на преобликовање нечега што већ постоји (реформирање) (Јовановић, 2018: 37).

Реформа јавне управе детаљно је планиран и обликован процес увођења мањих или већих измена или иновација у рад јавне управе како би се произвеле позитивне промене у оријентацији, структури и начину њеног функционисања. У најширем смислу, развој, односно реформа управе, је сложен друштвени процес којим се управља – скуп свих промена и тенденција које имају за циљ да се стабилизује држава, усклади правни систем и постигне сагласност око циљева и вредности у управи (Вукашиновић Радојичић, 2003: 2). Реформа јавне управе истовремено је дугорочан и комплексан процес који носи посебне ризике и неизвесност. Реч је о комплексном послу, будући да јавна управа у организационом и функционалном погледу обухвата многобројне субјекте и делатности. Томе доприноси и чињеница да реформа мора обухватити различите организационе, финансијске, кадровске и друге аспекте. Зато мора бити детаљно планирана и обликована са јасном визијом стварања модерне јавне управе која би могла да одговори на бројне изазове који произлазе из њеног унутрашњег и спољашњег окружења и која би служила развоју тржишног друштва и грађанима, управе која би претежно била усмерена на пружање јавних услуга.

Реформа јавне управе полази од реформе службеничког система која, пре свега, подразумева имплементацију европских управних принципа, професионализацију кадрова и ефикасан систем управљања људским ресурсима. Једино професионални, политички независни и компетентни државни службеници могу добро да служе јавном интересу.

1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Јавна управа прожима све сфере живота. Она је динамичка појава која има политиколошка, правна, психолошка, социолошка и друга обележја (Миленковић, 2009: 309). Развој савремене цивилизације тесно је повезан са развојем државних институција и управних организација. Јавна управа, суштински, представља кичму система владавине права и тиме један од битних сегмената политичког и управног система, који је потребно прилагодити променама у друштвеном окружењу (Јовановић, 2018: 47). Према Пусићу, управне организације су „оне у којој људи, као своје стално занимање обављају друштвене послове на темељу трајне поделе дужности и овлашћења”. Оне су и средство преко кога људи остварују своје интересе и решавају конфликте. Од самог оснивања управних организација у древној Кини, па све до данас, уочљиво је да се оне развијају према потребама друштва и степену његове развијености. Такође, на развој управних организација утицали су многи сложени услови – друштвени, класни и економски. Са развојем технологије и знања и немогућности вршења квалитетног надзора развија се демократски однос међу људима у организацији и хијерархијска структура слаби. У управним организацијама данас раде све стручнији професионалци који своје одлуке доносе и темеље на стручном знању, а не на налозима надређених (Bakota, Romić, 2013: 37). Процес преиспитивања сврхе и оквира управних организација је последица промене положаја грађанина према управи. Наиме, преображај поданика у статус грађанина, тј. субјекта са широким корпусом права и слобода, догодио се у 18. веку, током Француске револуције. Повећање обима друштвених надлежности пратило је сразмерно повећање броја управних организација. Наиме, модели управљања друштвом и управним организацијама су се мењали сходно променама у самом друштву и успостављеној хијерархији.

Тешкоће дефинисања појма управе условљене су процесом преображаја друштва, који намеће потребу за налажењем нових облика организације државе и управе. Појам управе је временски одређен, он се мења и мењаће се. Променом државне структуре, односно

политичког и државног уређења, нужно се мења и читава управа, па самим тим и њен појам (Кубек, 1960: 10). Постоји велики број дефиниција и концепата јавне управе³ који обухватају велики број различитих научних дисциплина, приступа и метода, правне, политичке и организационе теорије. Аутори превасходно одређују појам управе у теоријском и позитивноправном смислу.⁴ Одредити управу у теоријском смислу, значи одредити је независно од конкретног позитивног права. Одређивање теоријског појма управе је сложен подухват, јер како смо истакли, постоји велики број приступа. Према најстаријем концепту, управа се везује за државу и одређује као једна од функција државне власти. Под утицајем теорије о подели власти, управа се сматра извршном функцијом државе.⁵ Према овом схватању управе, управна функција је огранак државне власти, при чему се приликом извршења закона користе ауторитативна овлашћења. Овакво схватање управе као власти је, међутим, превазиђено.

Крајем XIX и почетком XX века дошло је до проширивања улоге државе у друштву и повећања њених активности. Јављају се нови облици активности државе који нису ауторитативног карактера. Појам управе је проширен активностима које нису ауторитативног карактера (Димитријевић, 1983: 7). Почетком XX века традиционално крути модел бирократске организације замењен је новим оквиром, чији је основни циљ био задовољавање потреба корисника (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић, 2010: 9). Управне организације појављују се као организацијски облици које оснива држава ради задовољења интереса и потреба својих грађана и извршења међународних обавеза које произлазе из међународних конвенција и ратификованих и објављених резолуција (Ivanda, 2009: 48–49). У овом смислу, од посебног је значаја теорија јавних служби настала у Француској крајем IX и почетком XX века. Дигијева концепција јавних служби основ је проширивања теоријског појма управе. Диги истиче да је основни задатак државе у вршењу јавних служби пошто су оне неопходне за остварење и развитак друштвене солидарности.⁶ Осим схватања управе као власти и управе као јавне службе, постоји и дуалистичко схватање управе као скупа ауторитативних и неауторитативних делатности (Томић, 1998: 46). Несумњиво, јавну управу потребно је посматрати у ширем друштвеном контексту, јер модерни концепти развоја управе наглашавају важност остваривања

³ Опширније: Kavran, D. (2003). *Javna uprava, trening, efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade RS, Biblioteka „Reforma državne uprave” – knjiga 5.

⁴ Видети: Лилић, С, Кунић, П., Димитријевић, П., Марковић, М. (1999). *Управно право*. Београд: Савремена администрација; Димитријевић, П. (1983). *Основи управног права*. Београд: Центар за публикације Правног факултета; Томић, З. (1998). *Управно право – систем*. Београд: Службени лист СРЈ.

⁵ Опширније: Lok, Dž. (1978). *Dve rasprave o vladi*. Beograd: Velika edicija ideja.

⁶ Опширније: Диги, Ј. (1929). *Преображају јавног права*. Београд: Геца Кон.

стратешких циљева рада управе, промену функционалних и организационих принципа, указују на битност поједностављења управних процедура, развој свих функција управљања људским ресурсима и оптимизацију радних процедура. Према З. Томићу, у најширем значењу, јавна управа је скуп органа и организација државне управе и органа и организација тзв. недржавне јавне управе, али он истовремено указује на непрецизност и једностраност оваквог одређења. Како истиче Д. Кавран, прописима се не може дати потпуно објашњење шта је управа, без разумевања функционалног, организационог и менаџерског аспекта. Јавна управа се заснива на правном систему, али такође на систему вредности, специфичним инструментима политике, процедурама и процесима.⁷ Слично, З. Томић наводи да „нормативистичко становиште, обично није поуздано. Његова теоријска употребљивост није велика, али, као полазиште, може да буде корисно и индикативно. Мана му је у неодређености и непотпуности...” (1998: 20-21).

У домаћој и страниј правној литератури, аутори углавном полазе од два критеријума – функционалног и органског.⁸ Очигледно је да се симбиоза органског и функционалног поимања управе не може порећи. Такође, савремени појам државне и јавне управе уопште, међутим, све више иде ка напуштању нормативистичког приступа управи као скупу органа одређене врсте и полази од организационих и функционалних питања, при чему је акценат на ефикасности рада управе.

1.1. Јавна управа у организационом смислу

При одређивању појма јавне управе са организационог аспекта, полази се од субјеката који врше одређене делатности. Н. Стјепановић сматра да јавну управу чине „организације или органи који се старају о задовољењу потреба друштва или их непосредно задовољавају”. Професор Д. Кавран одређује јавну управу као „систем органа, организација, тела и међузавистан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организационих инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти”, док С. Лилић истиче да се за „одређивање теоријског појма управе у организационом смислу [...] користи израз јавна управа који означава, како стручни део државне управе, тако и недржавне субјекте и локалну самоуправу” (2014: 68).

⁷ Опширније: Kavran, D. (2003). *Javna uprava, trening, efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade RS, Biblioteka „Reforma državne uprave” – knjiga 5.

⁸ Видети: Марковић, Р. (1995). *Управно право*. Београд: Службени гласник, стр. 5; Димитријевић, П. (1983). *Основи управног права*. Београд: Центар за публикације Правног факултета, стр. 7.

Несумњиво, јавна управа у организационом смислу представља скуп органа и организација – државних и недржавних субјекте управе, који на основу прописа обављају управну делатност, у циљу остваривања јавног интереса. Уколико се управа одређује искључиво на основу органског мерила, онда она обухвата један део државног апарата, односно једну врсту државних органа и организација, при чему се овим појмом не обухвата никаква делатност државе. Овај појам је најчешће у свакој држави одређен позитивноправним прописима уставног и законског карактера. „Међутим, поставља се питање – којим су се то критеријумима руководили уставотворац и законодавац када су одговарајуће субјекте подвели под појам органа државне управе. Можемо закључити, да би се одређени субјекти подвели под органе државне управе, нужно је претходно одредити функционални појам управе, односно дефинисати шта је то управа као функција државне власти” (Васиљевић, Вукашиновић Радојичић, 2019: 44–45).

Сврха дефинисања појма јавне управе у организационом смислу је стварање основе за одређење правног оквира и стандарда за обављање послова јавне управе, креирање кохерентног јавнослужбеничког система, уз поштовање неопходних и потребних специфичности (у појединим областима рада) у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе.

1.2. Јавна управа у функционалном смислу

Функционални појам јавне управе означава скуп активности којима држава остварује своје задатке и послове; он даје одговор на питање шта јавна управа ради. Сама реч *функционалан* значи да је реч о функцији, акцији, послу, делатности, активности које обављају органи јавне управе. Дакле, јавна управа обавља управну делатност којом остварује своју социјалну или друштвену функцију, а у заједничком интересу свих грађана.

Јавна управа је појам који у функционалном смислу подразумева све делатности, односно активности које управа као организација за социјалну регулацију друштвених процеса обавља (Milenković, 1998: 21–23). Д. Кавран сматра да јавна управа обухвата шири скуп активности и да „јавна управа поред извршне (управне) има и услужну, регулативну и организаторску функцију”. Код одређивања појма управе у ужем смислу, и С. Поповић полази од делатности управе, сматрајући да је управна делатност од посебног интереса за вршење послова јавне управе, што значи да су ти послови нужни за опстанак друштва, што даје оправдање да се у одређеним ситуацијама примене и принудна средства, односно

да се ауторитативно врши власт. Н. Стјепановић је мишљења да је за одређивање појма управе битна садржина управне делатности, а не субјекти који је врше, али када говори о управи свакако да има у виду и субјекте који је врше. Према томе, није битно ко врши ту делатност (државни или недржавни органи), већ је битна природа те делатности, њена садржина, а садржина је како у обављању ауторитативних, тако и неауторитативних делатности. То подразумева да управа представља једну од функција државне власти, истовремено остварујући функције задовољавања интереса грађана. Двоструку функцију управе, с једне стране као инструмент за вршење и одржавање власти, а с друге стране као систем организација за вршење јавне службе, обављања делатности у општем интересу, наглашавају бројни аутори.⁹

Потребно је истаћи да управни органи и организације делују ради остваривања и заштите јавног интереса, а не у циљу остваривања и максимизације профита, по чему се у значајној мери разликују од субјеката приватног права.

2. ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА

Службенички системи повезују и усклађују рад службеника у складу са политиком планирања и управљања кадровима. Они омогућавају да се у скуп великог броја личних одлука уведе фактор објективности, који ће осигурати да се интерес службеника, како га службеници субјективно осећају, поклопи са њиховим дужностима (Вукашиновић Радојичић, 2013: 10). Према Пусићу, службенички систем је „целовит скуп логички повезаних категорија у које се радна места, односно управни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријима, а које су темељ за њихово награђивање и оквир за кретање у служби”. Он истиче да би сходно томе „службенички систем обухватио систем класификације, платни систем и систем напредовања, а мора се имати у виду и њихова међузависност”. На повезаност ових елемената – пријема кадрова, њиховог кретања током службе на основу знања и стручности и утицаја на професионализацију јавне управе – указује и Д. Кавран у делу „Наука о управљању: организација, кадрови и руковођење” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020, цитирано према Пусић, 1989: 109 и Кавран 1991: 7–9). Службенички систем представља укупан систем категорија у које се службеници

⁹ Опширније: Вебер М. (1976) *Привреда и друштво (том први)*. Београд: Просвета; Пусић, Е. (1971). *Проблеми управљања*. Загреб: Напријед, стр. 33; Илић, М. (1998). *Административно право и други радови*, Београд: Службени лист СРЈ, стр. 23; Стјепановић, Н. (1940). *Основи административног права*. Суботица; Костић, Л. (1933). *Административно право Краљевине Југославије*, Београд: Геца Кон; Поповић, С. (1989). *Управно право – општи део*, Београд: Савремена администрација; Денковић, Д. (1969). *Управно право као научна дисциплина, Анали правног факултета, бр. 1*.

разврставају према унапред утврђеним критеријумима, а који представља основ за њихово напредовање, награђивање и кретање у служби (Илић, 2012: 278). Враћеш истиче да службенички систем представља везу између законских и подзаконских аката којима се регулише службенички статус јавних службеника током вршења јавне службе, као и скуп активности и института јавних службеника и органа управе које чине његове саставне делове (Враћеш, 2015: 44).

Генерално, циљ службеничког система је да обезбеди максимум ефикасности, односно сврсисходности са становишта органа или организације јавне службе и праведности и једнакости са становишта појединца, односно јавног службеника у њој. Службенички систем мора да обезбеди висок степен објективности критеријума, независно од појединих лица у јавној служби на која се одређене индивидуалне одлуке односе. Исто тако, тај систем мора, својим институтима и процесима, бити етички прихватљив и мотивишући за највећи број запослених (Влатковић, Брковић, Урдаревић, 2013: 45). На основу наведених дефиниција примећујемо да су при одређењу појма службеничког система кључни појмови: службеници (кадрови или људски ресурси), функционисање, органи и организације државне управе, док су његови основни елементи: класификациони систем радних места, систем зарада и напредовања.

У теорији се може наћи неколико концепција службеничких система и управљања јавним службама – менаџерски, политички и правни. Менаџерски приступ (*New Public Management*) пропагира поштовање принципа ефикасности и економичности приликом управљања запосленима у јавном сектору, и то у свим аспектима управљања – регрутовању, запошљавању, заради, каријерном развоју, обучавању итд. Основна идеја менаџерског приступа јесте да јавна управа буде аполитична и пословно оријентисана, а да се државни службеници бирају, запошљавају и плаћају по основу њихових компетенција и учинка на радном месту. Они такође морају бити заштићени од свих политичких утицаја. Јавна служба се посматра као дугорочна, часна каријера у току које запослени служе јавном интересу, а истовремено имају могућност да се развијају и усавршавају у свом раду. Потпуно другачије принципе од менаџерског приступа пружа политички приступ управљања запосленима у јавној управи. Најважнији циљ, у политичком приступу, јесте појачање привржености запослених политичком руководству, а не грађанима као појединцима и клијентима. Укида се аналогија између јавног и приватног сектора. Овај приступ као најважнију улогу јавне управе види у имплементирању државне политике која представља интегрални део владајуће политике. Правни приступ управљању запосленима у јавној управи на прво место ставља правни

однос између грађана и управе који је изнад односа послодавца и запосленог. Он се фокусира и вреднује грађанска права и слободе запослених као појединаца и посебно наглашава потребу за правичним процедурама у свим аспектима запошљавања службеника у којима му се могу оспорити нека права која му као грађанину припадају. Овај приступ наглашава потребу за заштитом правних тековина и закона и противи се свим облицима дискриминације. Могло би се рећи да је он у супротности са менаџерским и политичким приступом. Његово широко схватање права службеника на правичне поступке и процесе коси се са традиционалним менаџерским приступом који се ослања на хијерархијско управљање запосленима. Он је у раскораку и са напорима нове јавне управе да изврши дерегулацију управљања у јавном сектору. Ипак, у неким случајевима правни и политички приступ се подударaju, као, на пример, у домену спровођења начела отвореног приступа радним местима у јавној управи (Илић, 2012: 281–282).

2.1. Специфичности службеничког односа

Обављајући јавне послове у оквиру државног апарата или недржавне управе, јавни службеници ступају у својеврстан службенички однос са својим послодавцем. Према Р. Марковићу, службенички однос, је вршење службе, односно вршење службених овлашћења која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј вршења државне власти. При томе, државни службеник не врши службу као своје право, већ као своју надлежност и дужност и не врши је у своје име, већ само као орган државе. Због тога је, за разлику од радног односа који је превасходно уговорни однос, службенички однос јавноправни однос (Влатковић, Брковић, Урдаревић, 2013, цитирано према Марковић, 2002: 170–171).

Субјекти службеничког односа, са једне стране, су послодавци у јавном сектору као субјекти јавног права који запошљавају службенике ради обављања послова од јавног значаја и који за те сврхе користе средства из буџета државе, територијалне аутономије или локалне самоуправе. Са друге стране, субјект службеничког односа је физичко лице – државни, јавни службеник или намештеник који врши радну функцију и по том основу је носилац одређених права и обавеза. Често се у теорији, посебно кроз функционални појам јавне управе, појам државног и јавног службеника поистовећују. То је донекле и тачно, будући да је појам јавног службеника као носиоца јавних овлашћења *sui generis* у односу на појам државног службеника. Такође се приликом поделе јавних службеника према критерију њихове организационе припадности наводе државни службеници (запослени у органима државне управе, републичким управама и републичким управним

организацијама), службеници локалне самоуправе (службеници запослени у администрацији органа јединица локалне самоуправе, тј. општинским и градским управама) и службеници запослени у јавним службама, под условом да њихов радноправни статус подлеже нормама службеничког права, односно да није регулисан уобичајеним режимом радних односа (Врањеш, 2015: 52). Због тога је битно нагласити да се приликом дефинисања правног оквира службеничких односа мисли на правни положај и државних и јавних службеника.

Правни оквир којим се уређује статус јавних службеника није јединствен у европским земљама, али се може уочити да се најчешће усвајају посебни закони којима се регулише положај службеника – закони о државним службеницима. У неким земљама ови закони су ограничени само на државне службенике, док се у другим уређује правни положај у целом јавном сектору. Без обзира на опсег примене, он се у оквиру истог примењује као *lex specialis*, док се општи прописи о раду (*lex generalis*) и други прописи примењују на неуређена питања. Ово се објашњава изразитим специфичностима службеничког права, због чега се оно знатно разликује у поређењу са општим режимом радних односа. Такође, посебан правни режим је последица потребе да се осигура професионалност, неутралност, ефикасност и интегритет у обављању послова од јавног интереса. Да и од изузетка постоји изузетак говори ситуација када је за поједине државне органе, нпр. војску, полицију, спољне послове, успостављен посебан правни оквир којим је регулисан правни положај ове посебне групе државних службеника. Полазећи од специфичне природе и суштине појединих послова, ти прописи имају карактер *lex specialis* у односу на Закон о државним службеницима, док у односу на Закон о раду имају карактер *lex specialissimus*. Они имају најјачу правну снагу, па дерогирају и посебан и матични закон.

Прописима о раду државних (јавних) службеника се превасходно регулишу питања класификације радних места, утврђивања услова за запошљавање и напредовање, утврђивања разлога престанка радног односа, дефинисања права и дужности, усавршавања и развоја кадрова, утврђивања плата, дефинисања општих услова рада, утврђивања сукоба интереса, дисциплинске одговорности, управљања кадровима и друга (Вукашиновић Радојичић, 2015: 47). Будући да се за рад запослених у јавном сектору плаћа из јавних средстава, посебно је дефинисана службеничка одговорност, и у односу на запослене у приватном сектору значајно је пооштрена. Управо од адекватне уређености ових елемената службеничког односа и промена у квалитету пружања услуга, зависи успешност реформе јавне управе.

3. ДОКТРИНЕ О РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Управна доктрина представља скуп идеја о пожељним начинима деловања управе и примерима добре праксе утемељене на пожељним вредностима и систематизованом искуству управљања. Настаје као плод потребе управне праксе за стандардизацијом у смислу усвајања најбољег решења које би смањило неизвесност код управљача. Управне доктрине важе до промене економских, политичких, социјалних, демографских и других околности услед којих се не могу задовољити доминантне вредности неког времена или пружити одговарајућа услуга организације. За стварање нове организационе културе и система вредности није довољно просто преузимање решења других држава и захтева одређено време. Како би се одредила добра пракса потребно је извршити бележење, анализу, описивање, као и систематизацију искуства. Поред наведених активности, овај процес захтева и утврђивање пожељних вредности кроз дискусију о значају улоге управе у политичком и социјалном смислу. Стога се поједини аутори слажу да су за дефинисање пожељних реформских праваца од научног значаја како традиционалне, тако и савремене доктрине реформе јавне управе.

3.1. Традиционални модели реформе јавне управе

Најважније управне доктрине у оквиру традиционалног модела реформе јавне управе су: англосаксонски модел, веберовски модел јавне управе, јужноевропски модел јавне управе, нордијски модел, централно-југоисточно европски модел и конфучијански модел јавне управе.

У англосаксонском моделу акценат је на економији и друштву, док је јавна управа инструмент који помаже њиховом развоју и функционисању. Овакав систем сугерише подређеност јавне управе другим чиниоцима друштвеног система. Јавној управи се не гарантује стабилност, границе између цивилног и јавног сектора јасно су постављене, али се могу мењати у зависности од схватања елита које су на власти. Овај модел фаворизује сервисну функцију јавне управе, уз оријентацију ка корисницима. Кључна начела рада управе су начела предвидивости, економичности, ефикасности и делотворности, у циљу развоја друштва коме управа служи. У овом систему својство правног лица имају државни органи, а не држава, као у европско-континенталним моделима, који полазе од наслеђа римских правника (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 30)

Веберовски модел јавне управе, често називан и органским моделом јавне управе, одликује бирократска организација, хијерархијски ауторитет и хијерархијска структура. У

научној литератури се овај модел представља као модел идеалне бирократије, односно као бирократски модел. Претпоставка која стоји иза поменутог модела је да може обезбедити функционисање и ефикасност управе кроз стабилност, строгу дисциплину и предвидљивост ефеката. Вебер је овим моделом извршио круцијални утицај на развијање модела управе тиме што је поставио концепт безличне моћи која прагматично функционише, а темељи се на квалификованом особљу и ефикасном извршавању задатака који се заснивају на усвојеним процедурама и нормама (Kachniarz, Babczuk & Pieriora, 2016: 80). Типичан је за Немачку, Аустрију и делимично Холандију. Класификација типова власти, коју је Вебер у свом моделу поставио, од великог је значаја када је реч о изучавању управе. Он разликује три типа власти: легални, традиционални и харизматски. Традиционални тип је карактерисао и традиционални тип управног штаба који се, ако се узме у обзир управљање људским ресурсима, објашњава као доминантно начело арбитрарности, али и као последица личних односа и оданости (Starčević *et al.*, 2020: 110). У овом моделу највећу важност и култни статус има државна служба којој су подређени сви остали делови друштвеног система, чак и политичка елита која има привремену улогу у односу на трајност и сталност јавне управе. Услед тога чиновници (бирократе) имају посебан правни статус, различите привилегије, сталност положаја и, пре свега, правничко образовање за запошљавање у управи. Али и бирократе су ограничене јасно утврђеним правилима и покоравају се поретку. Приликом обављања дужности бирократе предузимају рутинске активности у јавном интересу које почивају на низу закона и устројених процедура. Основни принципи овако организованог модела јавне управе јесу правна држава, принцип законитости, правна сигурност и једнакост грађана пред законом. Веберов модел је наилазио на критику и раније, али у данашњици много чешће. Главни разлози за критиковање овог принципа јесу: велики трошкови, недостатак учинковитости, ригидност и занемаривање грађана. Критике су довеле до става да је модел застарео и неприкладан за коришћење у савременом друштву (Starčević *et al.*, 2020: 114).

Јужноевропски (наполеонско-француски) модел јавне управе, карактеристичан за Француску, Шпанију, Португал, Италију и донекле Белгију, промовише државно јединство као инструмент за превазилажење подела у друштву. Из принципа државног јединства произлази принцип централизације и хијерархијске организације државне структуре, као најважнији принцип организације јавне управе (бар до осамдесетих година XX века). За разлику од претходног модела, овде се не подстиче државна фрагментација, односно федерализација државне организације, већ се подстиче децентрализација управљања. И у овом моделу доминирају правничка професија, строга законитост

деловања и, нарочито, традиција ослоњена на вредности управног права. У системима који полазе од овог модела уочавају се одређене девијације, попут „патронаже”, корупције, утицаја црквене и војне организације на процес управљања. То се сматра последицом превелике централизације, на коју ове државе одговарају различитим видовима децентрализације (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 32).

Нордијски модел је типичан за скандинавске земље које деле сличне економске и социјалне политике и представља мешавину англосаксонских и германских утицаја. Главна одлика овог система је држава благостања која почива на издашним социјалним трансферима, високопоштованим начелом једнакости, масивним јавним сектором и широким дијапазоном служби, високој запослености и начелу универзалности при социјалном осигурању. Конкретно, за нордијски модел је карактеристична посвећеност подизању квалитета запослених, развијању тимског рада, награђивању у складу с достигнућима, подстицању креативности и иновација и самоиницијативе у раду, али и увођење евалуације рада. Оно што овај модел чини посебним јесте посвећивање пажње другачијем типу организације рада и функционисања управе, а постиже се тако што се уводе флексибилнији модели организације рада. Наиме, овај начин функционисања доприноси бољем односу управе са грађанима, али и осталим субјектима (Рејановић, 2010: 351). Посебно је посвећена промовисању партиципације грађана, транспарентности и отворености процеса управљања.

Централно-југоисточно европски модел је карактеристичан за транзиционе државе које су напустиле такозвани Источни блок крајем XX века. Карактерише га неразвијеност демократских политичких институција, превелика моћ партије на власти, опирање партиципацији и транспарентности и недовољно развијени управни капацитети за спровођење реформи.

Конфучијански модел јавне управе је настао у Кини која је рано створила модерну државу са одликама бирократске организације. Зато поједини аутори сматрају да је модернизација јавне управе заправо вестернизована. Фукујама истиче да су „Кинези измислили модерну бирократију, односно стални административни кадар одабран на основу способности, а не сродства или родбинске везе” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020, цитирано према Fukuyama, 2011: 113). Кључна одлика конфучијанског модела јавне управе, у чијој основи је био царски службенички систем, је владавина помоћу честитих људи (независних, компетентних, високо поштованих бирократа) којима се даје приоритет у односу на владавину закона.

3.2. Савремене доктрине реформе јавне управе

Развијањем и напретком друштава која су имплементирала новије демократске стандарде и тиме постала економски елитна, дошло је и до новијих садржаја, категоризације и вредности у бројним доменима институционализације и организације (Damjanović, 2003: 8). Савремене доктрине реформе јавне управе настају као последица непрестане комуникације и интеракције економских, социјалних, политичких и културних система са јавном управом и својеврсним притиском за успостављање рационалније, економичније и ефикасније јавне управе. Узимајући у обзир еволутивне институционалне измене, неизбежне су круцијалне модификације јавног управљања. Полит и Букарт у „Реформи јавног управљања” истичу да је касних 1960-их и раних 1970-их година настао први талас у развоју савремених доктрина реформе јавне управе чије су кључне одлике рационално стратешко креирање политике, анализа трошкова, брз напредак науке и технологије. Други талас је повезан са глобалним економским поремећајима крајем 1970-их, и ширењем уверења да су владе постале „преоптерећене” и да су западне државе благостања постале недоступне, неефикасне и превише ограничавајуће за послодавце и грађане подједнако. Појавила се све већа жеља да се влада учини пословнијом – да се уштеди новац, повећа ефикасност и истовремено обавезе јавна бирократија да се понаша одговорније према својим грађанима-корисницима. Овога пута тренд се више осетио, тако да су Аустралија, Канада, Холандија, Нови Зеланд, Шведска, Велика Британија и САД покренуле велик програм реформи управе током 1980-их који је касније постао познат као нови јавни менаџмент. У трећем таласу, од краја 1990-их, слаби поверење грађана у државну управу, те се појачавају захтеви за транспарентношћу, одговорношћу и слободним приступом информацијама (Pollitt, Bouckaert, 2011: 25–27). Исти аутори пар година касније разликују четири основна модела јавног управљања: нови јавни менаџмент, неовеберовска држава, мрежно управљање и ново јавно управљање.

Ступањем на сцену крајем 80-их година прошлог века, Нови јавни менаџмент (*New Public Management*) је одмах побрао симпатије великог броја политичара, научника и међународних организација. Ова доктрина, реагујући заправо на економску кризу која је обележила 70-те године прошлог века, промовише нове принципе рада јавног сектора. Она се залаже за преузимање модела рада из приватног сектора и његово инкорпорирање у јавни сектор, као и свођење јавне управе на економске вредности које се данас често жаргонски називају „три Е” и обухватају економичност, ефикасност и ефективност (делотворност) (Вукоичић, 2020: 41). Реч је о потреби да се уместо административне културе, која наглашава поштовање процедура, континуитета и правилности без обзира на

трошкове и сигурност, uvede nova menadžerska kultura odgovornosti, inovacije, svesti o troškovima i progresivnog razvoja (Koprić, 1999: 267). Novi javni menadžment je uspostavljen kao standard među međunarodnim modelima reforme javne uprave. Termin *novi javni menadžment* je zauzeo mesto širom sveta u ulozi reformističkih pokreta u javnim upravama, između ostalog, jer je uneo znatne promene u etici i pristupu javnom sektoru. Novo javno upravljanje se zalaže za dobru i kvalitetnu administraciju koja će se ceniti po rezultatima, što ima za pretpostavku regrutovanje profesionalnog kadra, dovoljno spremnog i motivisanog da prihvati inovacije i timski rad (Damić, 2003: 13). Novi javni menadžment oporuka se sa starim birokratskim modelom i fokusira se na ostvarivanje rezultata, a ne na proceduru.

U proteklih petnaest godina, uspon novog javnog menadžmenta je jedan od najupadljivijih međunarodnih modela javne uprave. Porast popularnosti istog povezan je sa četiri administrativna trenda, naime: pokušajima da se uspori razvoj vlade u smislu transparente potrošnje i osoblja; priklaganje privatizaciji i udaljavaње od vlade; razvoj automatizacije, proizvodnje i distribucije javnih usluga; fokusiranje na opšta pitanja javnog upravljanja, stilove odlučivanja i međuvladine saradnje (Hood, 1991: 3).

Nastanak novog javnog menadžmenta teritorijalno se vezuje za Veliku Britaniju, a personalno za Margaret Thatcher, koja dolazi na čelo britanske vlade i započinje reformске procese. Cilj ovih reformi bio je da se ograniči uloga државе u економској сфери, али и да се преиспита постојећи модел јавне управе. Усмереност на остваривање резултата огледа се у успостављању великог броја услужних агенција чији руководиоци добијају аутономију и слободу одлучивања. Такође, успостављају се тзв. „квангоси“, квазиаутономне невладине организације задужене за јавне политике и смањење утицаја политике на битна подручја јавне управе. Наглашава се потреба за менаџерским способностима, флексибилношћу, такмичењем и осталим карактеристикама приватног сектора. Велика Британија је најсигурнији пут према расту продуктивности, дохотка и одрживог економског развоја државе видела у приватизацији и реструктурирању јавног сектора. Након Велике Британије, ова управна доктрина се развија и у другим земљама Европе.

Нови јавни менаџмент се заснива на следећим основним начелима која су се примењивала у процесу реформе јавне управе у већој или мањој мери: 1) дерегулација; 2) професионализација управе; 3) рационализација управе; 4) ефикасност управних организација; 5) јавност и отвореност рада јавне управе; 6) легалитет и легитимитет јавног

управљања; 7) професионална етика јавних службеника; 8) конкуренција; 9) примена знања у управи; 10) учешће грађана у управи; 11) задовољавање потреба грађана; 12) развој информационих система и технологија; 13) децентрализација; 14) менаџеријализам и 15) дебиروقратизација (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић, 2010: 53–57). Нови јавни менаџмент не ставља акценат на развој каријере у државној служби. „Он сматра да многе позиције у јавној управи треба да буду истоветне онима у приватном сектору и да запослени треба слободно да се крећу из једног сектора у други. Сходно томе, запослени у јавном сектору треба да рачунају само на опште бенефиције социјалног и пензионог осигурања. За разлику од традиционалног, нови јавни менаџмент сматра да су трошкови обуке радника краткорочна инвестиција, а не начин да се унапреде људски ресурси у државној администрацији” (Јовановић, Јанковић, 2010, цитирано према: Rosenbloom, Kravchuk & Rosenbloom, 2002: 236–250). С друге стране захтева потпуну промену административне културе и успостављање флексибилније и иновативније савремене јавне администрације оријентисане на резултат.

Ова доктрина је много обећавала, али јавили су се лоши резултати у друштвено-економском животу многих земаља. „Читав низ мера које одликује овај реформско-доктринарни правац на прво место ставља ефикасност, економичност и делотворност, док су у другом плану демократске, правне, социјалне и еколошке вредности. Јавној управи намећу се методи рада својствени приватном сектору, а од грађана се наплаћује пуна цена услуга, без субвенционисања, што је било својствено социјалним државама. У складу са овом концепцијом, грађанин је потрошач који јавне услуге може приуштити ако их може платити. Она, наравно, није могла да потраје, будући да је дошло до отпора грађана. Може се рећи да је нови јавни менаџмент покушао да ’пренесе’ основне технике управљања у приватном сектору у јавни, не препознавши кључну разлику између приватног и јавног, а то су јавни интерес и јавне вредности” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 36).

Неовеберовска доктрина (*Neo-Weberian State*) се јавља као алтернативни одговор на нови јавни менаџмент. Неовеберовски модел карактеришу четири темељна начела:

- 1) оријентација на грађане, на њихове потребе и вредности;
- 2) непосредно укључивање грађана и увођење консултација, чиме се допуњује представничка демократија и пружа могућност активнијег укључивања грађана у рад управе;
- 3) оријентација на резултате кроз модернизацију прописа и увођење процене учинка прописа;

- 4) професионализација управе у смислу технички обучених експерата који су способни да грађанима пружају услуге високог квалитета.

„Неовеберовски приступ одликује модернизација, не „маркетизација” јавног сектора, јер континентално-европске државе нису спремне да се лако одрекну интегришуће улоге државе и да приватном сектору препусте традиционално јавне области. Међутим, постоје разлике и међу државама са неовеберовским приступом реформи јавног сектора. Државе из скандинавског управног круга снажно промовишу принципе партиципације, одговорности, управљања учинком, и централну улогу виших државних службеника у спровођењу реформе. С друге стране, државе романско-германске управљачке правне традиције усмеравају реформско-модернизаторске напоре ка професионализацији, модерном јавном финансирању, оптимизацији управног система и модернизацији управног права како би се увела е-управа, омогућила јавно-приватна партнерства, и смањило административно оптерећење грађана, а нарочито привреде” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 25).

„Доктрина мрежног управљања полази од тога да управа мора бити боље информисана, флексибилна и мање ексклузивна, деловањем кроз различите самоорганизујуће мреже, а не кроз хијерархију или тржишне механизме. То се постиже успостављањем мреже независних заинтересованих страна (*stakeholders*) између којих се размењују информације и ресурси” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 39–40)

Реформатори новог јавног управљања (*New Public Governance*) као циљеве постављају ефикасност и легитимитет управе укључивањем ширег круга друштвених актера у креирање и спровођење јавних политика, при чему политички слој посредује у договорима између више заинтересованих страна. Јавни службеници имају улогу мрежних менаџера и вођа партнерства између заинтересованих страна. Представничка демократија је у овом моделу уступила предност релевантним групама које имају монопол у заступању.

Ново јавно управљање карактерише двоструко плурално стање (где више међузависних актера доприносе пружању јавних услуга), и плуралистичка држава (где вишеструки процеси информишу систем креирања политике). Ослањајући се на теорију отворених природних система, бави се институционалним и спољним притисцима на животну средину који омогућавају и ограничавају спровођење јавних политика и јавних услуга у оквиру таквог плуралног и плуралистичког система (Pollitt, Bouckaert, 2011, цитирано према Osborne, 2010: 9).

Према филозофији новог јавног управљања влада би требало да усмерава политику и да обезбеди функционисање менаџера у управи који би имали предузетнички дух и преузели одговорност за резултате.

3.3. Добро управљање

Дефинисање *доброг управљања* или *добре владавине* (*good governance*) зависи од потреба због којих се то чини. Код финансијских институција тај појам се односи на економске реформе, док се код политичких организација појам односи на људска права. За оне који су више усмерени на социјалну димензију концепта доброг управљања, он представља идеје и вредности о томе како би држава требало да се поставити према грађанима. До појаве појма *доброг управљања* довели су парадокси новог јавног менаџмента, преиспитивањем реформи и појавом нових решења. Прва корекција односи се на потребу уважавања комплексних друштвених и политичких мрежа које окружују управне организације, те јавног интереса као индикатора управног деловања. Друга промена обухвата заокрет према координацији и повезивању бројних управних организација и њихових деловања у циљу постизања кохерентности и комплементарних јавних политика. Та два процеса су повезана јер траже повратак демократској основи јавног управљања – повезивању с грађанима ради остваривања друштвених циљева (Bakota, Romić, 2013, цитирано према Musa, 2009: 79–80).

Концепт *доброг управљања* не треба мешати са појмом *добре управе* (*good administration*). Добра управа је општи оквир правилног административног понашања јавне управе. Она кроз интензивну сарадњу са грађанима, цивилним и приватним сектором доводи до настанка, креирања и спровођења оних јавних политика које обезбеђују остваривање људских права, владавине права и демократије (Milenković, 2019: 180). „У основи, садржина појма добре управе у процесном смислу одређена је као право странке да у управном поступку буде саслушана, да приступи информацијама, да буде заступана, да одлука буде образложена и да у њој буду наведени правни лекови” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 42). С друге стране, *добро управљање* се види као пут изградње одговарајућих институција са јаким нагласком на демократску владавину која у потпуности поштује људска и политичка права. „Овај концепт данас представља јединствен и складан скуп општих правних правила усмерених на остварење законитог, целисходног и правилног рада органа јавне управе, али и ванправних правила која почивају на природноправним принципима праведности и правичности” (Влашки, 2015: 288). Концепт доброг управљања у себи садржи појам добре управе.

Појам *добро управљање*, односно *добра владавина* нарочито промовишу велике организације, као што су Уједињене нације, Европска унија, међународне финансијске и друге институције и организације (Светска банка, Међународни монетарни фонд, Организација за економску сарадњу и развој и др.). Економска и социјална комисија УН за Азију и Пацифик – *UNESCAP* објашњава добру владавину као јавно управљање које има осам главних одлика: 1. подстиче учешће (партиципаторно); 2. усмерено ка стварању сагласности; 3. одговорно; 4. јавно; 5. реагује на различита мишљења; 6. делотворно и ефикасно; 7. равномерно и неискључиво; 8. поштује владавину права. Добра владавина је она којом се сузбија корупција и која при доношењу одлука узима у обзир мишљење мањина и оних најрањивијих у друштву. Добра владавина (односно, добро управљање) се данас сматра људским правом и Комисија УН за људска права се бави унапређивањем јавног управљања у смислу постизања добре владавине (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић, 2010: 76).

У основи концепта доброг управљања је одговорност органа власти у реаговању на потребе свих заинтересованих актера, а пре свега грађана, на инклузиван, делотворан и транспарентан начин, уз остваривање и заштиту људских права и слобода. То су углавном и основни принципи који се у бројним документима који се баве овом тематиком појављују као садржина концепта доброг управљања (Јеренић, Вучетић, Станковић, 2020: 16). Са развојем демократије и људских права долази до преображаја овог појма, па се све више говори о појму *сервис грађана*. Да би грађани били задовољни пруженим услугама, од јавне управе се очекује да управне послове обавља у складу са правилима о добром и уредном вршењу управе, а да сва понашања супротна тим правилима, као што су неблаговремено поступање и спорост, непредузимање мера (тзв. *ћутање управе*), пристрасност, нељубазност, различите ситне или друге неправилности или некоректности у односу према грађанима, буду елиминисана и спречена (Јеренић, Вучетић, Станковић, 2020: 17).¹⁰

Већина аутора се слаже да *добро управљање* треба бити партиципативно, транспарентно и одговорно. Начела добре владавине су утврђена „Белом књигом европске владавине”¹¹, документом Европске комисије. Овај акт у први план ставља пет темељних начела доброг управљања свих нивоа и врста власти:

- 1) отвореност (транспарентност) према грађанима;
- 2) учешће (партиципација) грађана у одлучивању;
- 3) одговорност за развој и примену јавних политика;

¹⁰ Видети више: Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou.

¹¹ *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, 2005.

- 4) ефикасност;
- 5) усклађеност (делотворност).

Савет Европе ова начела 2008. године прилагођава локалном контексту и проширује садржину појма доброг управљања на дванаест принципа. То су: поштени избори, представљање и учешће грађана у одлучивању; управа према потребама грађана; ефикасност и делотворност; отвореност и транспарентност; владавина права; етички кодекс; стручност и капацитети; иновативност и отвореност за промене; одрживост и дугорочна оријентација; одговорно финансијско управљање; људска права; културна разноликост; социјална кохезија и одговорност. Многи принципи доброг управљања истоветни су принципима европског управног простора – стандардима Европске уније о развоју јавне управе (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 43). За добро управљање по наведеним начелима одговорни су службеници у јавној управи. Зато је битно да се кроз савремени концепт управљања људским ресурсима обезбеди запошљавање најстручнијих службеника са високо моралним квалификацијама.

Добро управљање и функционална јавна управа кључни су за изградњу и одржавање поверења у владу, као и за стварање неопходних структурних реформи којима се побољшавају животни стандарди у друштву.¹²

4. МЕЂУНАРОДНИ И РЕГИОНАЛНИ СТАНДАРДИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Међународно повезивање и интегрисање држава резултирало је управном конвергенцијом традиционалних управних модела у смислу усклађивања националних прописа са смерницама дефинисаним од стране међународних и регионалних организација. Кроз усвајање заједничких стандарда, управних принципа и вредности унапређују се административни системи и ствара се европски управни простор. Он почива на идеји да се свим грађанима Европске уније обезбеди реална могућност да адекватно учествују у креирању јавних политика које ће унапредити квалитет живота грађана.

Од значаја за промовисање права на рад и правичних услова запослења су акти Уједињених нација, пре свега Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, којима се наглашава једнака доступност радних места и важност обезбеђивања правичне и једнаке награде за

¹² Видети више на сајту: <http://www.cesid.rs/programi/dobra-uprava/>.

једнак рад уз поштовање принципа „иста плата за исти посао”, као и забрана дискриминације на основу расе, пола, језика, религије, политичког мишљења и слично. Симовић, Станковић и Петров истичу да „државе нису дужне да свакоме обезбеди запослење, али, с друге стране, имају обавезу да предузму одговарајуће мере ради смањења стопе незапослености”.¹³ Такође, гарантује се право на оснивање и чланство у синдикатима, као и право на штрајк у складу са законодавним оквиром сваке земље чланице. Један од најзначајнијих међународних аката свакако представља Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. године. Овим актом промовишу се интегритет, одговорност и законитост у пружању јавних услуга и управљању јавном имовином. Конвенција наглашава значај принципа мериторности и транспарентности у процесу запошљавања, као и адекватног награђивања и правичног система плата. Она обавезује земље потписнице да обезбеде одговарајуће програме обуке како би се повећала свест државних службеника о ризицима корупције у јавном сектору (Рабреновић, 2019: 19). У делу који се односи на рад јавне управе, промовишу се принцип мериторности у запошљавању (постављењу) и напредовању и транспарентан и правичан изборни поступак. Интересантан је чл. 7 Конвенције којим се предлаже чешћи премештај службеника који раде на „осетљивим” радним местима. У циљу обезбеђивања законитог, транспарентног и одговорног рада службеника, предлаже се усвајање и примена кодекса понашања запослених у јавном сектору, за чију повреду службеници одговарају дисциплински и у другим правним поступцима. Неопходно је усвајање прописа којима се прописује обавеза пријављивања корупције и којима се гарантује њихова правна заштита. Такође, националним прописима се мора предвидети обавеза пријављивања имовине лица која обављају јавне функције и могуће постојање сукоба интереса (Вукашиновић Радојичић, 2015: 94). Генерална скупштина Уједињених нација је 2000. године усвојила Миленијумску декларацију која се залаже за отворен, правичан, регулисан, предвидив и недискриминаторан мултилатерални трговински и финансијски систем. Неки од принципа који се стављају у први план су транспарентност, једнакост, солидарност и толеранција. Она наглашава да искорењивање сиромаштва зависи, између осталог, од доброг система управљања у свакој земљи.

За афирмацију права из радног односа значајну улогу је одиграла Међународна организација рада која је донела бројне конвенције и препоруке којима дефинише минимум основних права на рад и друга питања у вези са радом. Такође, Конвенцијом бр.

¹³ Видети више: Симовић, Д., Станковић, М., Петров, В. (2018). *Људска права*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, стр. 217.

142 о професионалној оријентацији и стручном оспособљавању у развоју људских ресурса државе чланице се обавезују да усвоје и развијају свеобухватне и усклађене политике и програме стручног усавршавања у складу са потребама радних места, а истиче се и значај стручног усавршавања запослених у јавној управи (*public employment services*) (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 49). Обучавање има за циљ да подстакне запослене да развијају и користе радне способности на најбољи начин у складу са личним и организационим циљевима. Осим поменутих међународних аката, потребно је споменути Конвенцију бр. 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања. Она дефинише дискриминацију као „свако прављење разлике, искључење или давање првенства на основу расе, боје, пола, вере, политичког мишљења, националног или социјалног порекла, које угрожава једнаке могућности у погледу запошљавања”. Свака чланица је у обавези да спроводи националну политику којом се унапређују једнаке могућности у поступку запошљавања и избора занимања. Конвенције и препоруке Међународне организације рада карактеришу се унутрашњим јединством и представљају импозантан опус разноврсних норми, које обухватају широк круг питања из домена радних права различитих држава, и односе се на већину радноспособног становништва (Влатковић, Брковић, Урдаревић, 2013: 32).

Осим поменутих међународних аката, од посебног значаја су стандарди рада јавних службеника које је дефинисао Савет Европе. Несумњиво, Конвенција за заштиту људских права и основних слобода спада у најважније регионалне споразуме. Савет Европе је препорукама дефинисао стандарде добре праксе и правила понашања службеника, као стандарде које запослени у јавној управи морају поштовати. Рад и положај јавних службеника (*public officials*) регулисани су Препоруком бр. 6 Комитета министара земаља чланица Савета Европе. Стандарди рада службеника дефинисани су у складу са општеусвојеним принципима ефикасности, транспарентности, продуктивности и другим. Иако се полази од идеје успостављања заједничких (европских) вредности у земљама чланицама, оне самостално одлучују о начину на који ће их применити (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 49). Циљ Препоруке је већи степен јединства између чланица Савета Европе, имајући у виду европску димензију њихових државних управа и постојања заједничких вредности. Наводи се и да су државни службеници кључни елемент државне управе и да треба да имају неопходне квалификације и одговарајуће законске и материјалне услове како би могли да обављају задатке на одговарајући начин (Рабреновић, 2019: 20). Осим поменуте, значајна је и Препорука о вршењу дискреционих овлашћења управне власти, која такође промовише принципе *добре управе*.

Од регионалних споразума важно је споменути Европску социјалну повељу којом су дефинисана основна социјална права: право на слободан избор занимања и посла, право на једнаке могућности и једнак третман у области запослења, право на правичну накнаду, професионално оспособљавање и друга права.

Потребно је истаћи и значај Кодекса понашања јавних службеника, који дефинише начела рада, права и обавезе јавних службеника. Препорука Комитета министара јасно указује на то да је усвајање Кодекса јавних службеника ствар националног права и националних принципа јавне управе.¹⁴ Кодексом се земље чланице позивају да промовишу принципе јавне управе и усвоје националне кодексе који се заснивају на Кодексу јавних службеника Савета Европе. Иако је у препорукама истакнуто да би национални кодекси требало да буду засновани на усвојеном моделу Кодекса, такође је истакнуто да морају бити прилагођени околностима специфичних јавних администрација. У складу са Кодексом, јавни службеници морају поступати на основу закона, политички неутрално и не смеју ометати спровођење законитих политика, одлука или радњи у државним органима. Од њих се очекује да раде непристрасно, савесно и правично. Осим начела законитости и деполитизације, једно од основних начела је начело ефикасности у раду службеника. У том смислу, од службеника се очекује да ефикасно обављају послове, имајући у виду јавни интерес и околности случаја. Посебна пажња се посвећује питању сукоба интереса. С обзиром да је основни циљ постојање поверења грађана у непристрасан рад управе, јавни службеници не смеју захтевати или примати поклоне или другу корист за себе, чланове своје породице, блиске рођаке и пријатеље или лица и организације са којима су или су били у пословним или политичким односима који могу утицати на непристрасно обављање послова или представљају врсту награде за обављене послове.¹⁵ Кодексом се придаје посебна важност одговорности руководиоца, па јавни службеник који има овлашћење да руководи и прати рад службеника, своја овлашћења мора вршити у складу са политиком и циљевима рада органа. „Хармонизација са европским стандардима подразумева усклађеност права и праксе. Уколико изостане одговарајућа пракса (примена

¹⁴ Codes of Conduct for Public Officials, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, ISBN 92-871-4356-0, Council of Europe, January 2001.

¹⁵ Видети више: Code of conduct in the public sector (2017), на сајту: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>.

санкција за повреде кодекса понашања), кодекси понашања не могу постићи свој циљ – етику рада као битан елемент морализовања друштвених односа.”¹⁶

4.1. Право Европске уније и национални управни системи

Досадашњи процес интеграција довео је до конвергенције националних управних система држава чланица и ширења заједничких политика, вредности и стандарда. Право Европске уније, у области управног права, није правно обавезујуће за државе чланице јер институције Европске уније полазе од претпоставке да, и поред различито организованих националних администрација, подједнако добро може да се обезбеди пуна примена европског законодавства. Та обавеза се успоставља индиректно, кроз инструменте „меког права” и хармонизацију националних система са супранационалним правом, развојем административних капацитета и реформом службеничких система Европске уније. То је уосталом био и предуслов за приступање европским процесима и придруживање Европској унији, а даљом сарадњом, разменом искуства и једнообразном применом *acquis communautaire* уједначена је управна пракса и дефинисани су општи правни принципи. Копенхашки критеријуми су поставили основне политичке и економске стандарде и дали су смернице за њихов даљи развој. Развој управних система се експлицитно не спомиње, али се подразумева да државе чланице прихвате достигнућа Заједнице, односно могућност примене комунитарног права. Док се у теорији управног права води расправа шта има преовлађујући утицај на право Европске уније – хармонизација или „европеизација” управе, могу се недвосмислено закључити две ствари:

- 1) да је у европском праву континентално право заступљеније него англосаксонско и
- 2) Европска унија има изузетан утицај на будуће земље чланице пред које поставља захтеве да њихова административна решења буду компатибилна са чланством и да испуне реформске циљеве који су засновани на пракси земаља чланица и других демократских држава.

4.2. Европски принципи рада јавне управе

Основним изворима права Европске уније није дефинисан модел јавне управе који треба да усвоје земље чланице – постоји „индиректни” утицај који произлази из одредбе Оснивачког уговора, а којим се предвиђа обавеза земаља чланица да предузму све

¹⁶ Видети више: Лубарда, Б. (2009). Кодекс професионалног и етичког понашања као извор (радног) права, *Право и привреда: Часопис за привредноправну теорију и праксу*, бр. 5/8, 649–661.

потребне активности у циљу испуњења обавеза које произлазе из чланства. Европски управни простор (*European Administrative Space*) представља скуп управних принципа, стандарда, вредности, поступака, институција, који чине основу по којој се понашају сви учесници јавног живота у земљама чланицама.¹⁷ Европски принципи су: 1) принципи правне сигурности и предвидивости (*Legal Certainty and Predictability*) који произлазе из принципа владавине права (*Rule of Law, Etat de droit, Rechtsstaat*), односно начела законитости; 2) принцип професионализма и професионалног интегритета (*Professionalism and Professional Integrity*) који подупире принцип правне поузданости и предвидивости и односи се на непристрасан и независан рад органа управе; 3) принципи отворености и транспарентности (*Openness and Transparency*); 4) принцип одговорности (*Accountability*) и 5) принципи делотворности и ефективности (*Efficiency and Effectiveness*).

Полазећи од критеријума које је дефинисао Европски савет у Копенхагену 1993. године¹⁸ и допунио у Мадриду 1995. године¹⁹ документом Принципи јавне управе, ближе су постављени основни захтеви које државе треба да следе у току процеса европских интеграција и са којима би националне управе требало да постигну усклађеност.²⁰ Степен до којег државе кандидати или потенцијални кандидати примењују дефинисане принципе представља индикатор капацитета националне управе да делотворно примењује *acquis*. Кључни принципи и захтеви односе се на: 1) успостављање управљачке структуре и одговорности за спровођење реформе управе, уз усвојен стратешки оквир који пружа основу за спровођење дефинисаних приоритетних реформских активности; 2) ефикасан систем планирања и координације јавних политика, што подразумева да надлежне институције обављају све функције пресудне за добро организован, доследан и компетентан систем креирања политика, транспарентне одлуке и прописе владе, који су правно усклађени и доступни јавности уз јаке контролне механизме; 3) ефикасно функционисање јавнослужбеничког система и управљање кадровима, што подразумева запошљавање засновано на заслугама и једнаком третману, спречавање директних или индиректних политичких утицаја на постављање највиших службеничких радних места, правичан систем плата, континуирано стручно усавршавање, правично вредновање рада, мобилност и напредовање на основу заслуга и објективних и транспарентних критеријума,

¹⁷ Опширније: Schwarze, J. (1994). *The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice*, in *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. II, Boston, London, стр. 487; Steiner, J., Woods, L. & Twigg-Flesner, C. (2003). *Textbook on EC Law, eight edition*, New York: Oxford University Press, стр. 175.

¹⁸ *The Copenhagen Criteria, Agenda 2000: For a stronger and wider Union*, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 European Commission, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, стр. 39–47.

¹⁹ European Commission Paper, *The European Union Still Enlarging*, Luxembourg, 2000, стр. 8–11; Madrid European Council, *Presidency Conclusions*, <http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1-en.htm>.

²⁰ Видети више: SIGMA/OECD (2017). *The Principles of Public Administration*. Paris

као и промовисање интегритета и спречавања корупције у управи; 4) постојање адекватних механизма одговорности органа државне управе, уз обезбеђење транспарентности у раду – доследна примена права приступа јавним информацијама, постојање функционалних механизма за заштиту права појединаца на добру управу и јавног интереса, правично и ефикасно поступање у управном поступку и управном спору, преузимање одговорности од стране органа државне управе у случајевима кршења прописа и гаранција адекватне надокнаде; 5) ефикасно и квалитетно пружање јавних услуга уз оријентисаност ка грађанима, поједностављење управних процедура и смањење бирократије, приступачност услуга, развој електронских услуга; 6) одговорно управљање јавним финансијама, уз квалитетно и независно спровођење интерне и екстерне ревизије у складу са међународним стандардима и уређене политике и процедуре спровођења и праћења јавних набавки у складу са правним тековинама ЕУ и обезбеђење транспарентности државног буџета и надзора.

На основу дефинисаних европских принципа који се узимају као полазиште, даљи процес реформе јавне управе у Републици Србији заснива се на принципима децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације.

1) Принцип децентрализације. Подела власти између централног и локалних нивоа представља један од битних предуслова за општу демократизацију друштва. Уколико се о битним питањима, која непосредно утичу на свакодневни живот и рад грађана, одлучује на локалном нивоу већа је могућност да се грађани активно укључе у креирање јавне политике. Самим тим, стварају се могућности за већу одговорност оних који доносе и спроводе одлуке и сужава простор да се они претворе у отуђене центре моћи. Кроз територијалну, функционалну и персоналну децентрализацију или деконцентрацију (поверавање) управних послова, односно јавних овлашћења, обезбеђују се специјализована знања и вештине неопходна за квалитетно, делотворно и ефикасно обављање послова, већи степен самосталности у раду, приближавање послова локалном нивоу, грађанима или правним лицима, смањење трошкова обављања послова, растерећење органа државне управе и њихова рационализација.

2) Деполитизација је предуслов за формирање професионалне управе чији је циљ смањење политичких утицаја на процес управног одлучивања и обезбеђења континуитета у раду управе, посебно на највишим нивоима. Од посебног је значаја спречавање директног или индиректног политичког утицаја на постављање највиших службеничких радних места. Принципи деполитизације и професионализације блиско су повезани и подједнако важни

за реформу управе. Имајући у виду значај вршења јавних послова и старања о потребама и интересима грађана и других правних субјеката, држави, односно њеним органима и организацијама, потребни су кадрови који ће послове од јавног значаја обављати професионално и трајно, са јасно утврђеном одговорношћу.

3) Професионализација подразумева развој високостручне, одговорне и ефикасне управе. Само професионална управа која је заснована на принципу стручности и одговорности државних службеника може успешно да реализује захтеве који се пред њу постављају у процесу реформе. У складу са смерницама Европске комисије садржаним у документу под називом „Принципи јавне управе”²¹, дефинисани су кључни захтеви који се односе на јачање професионализма који обухватају: запошљавање на основу стручних способности, спречавање директног или индиректног политичког утицаја на постављење највиших службеничких радних места, дефинисање јасних процедура селекције и пријема у радни однос и експлицитних критеријума за постављење и разрешење руководиоца. Поменути стандард је употпуњен и другим елементима управљања људским ресурсима, укључујући награђивање на основу резултата рада, доследно спровођење поступка вредновања успешности рада (оцењивања), професионални развој запослених, јачање интегритета и одговорности запослених.

4) Примена принципа рационализације има за крајњи циљ стварање оптимално организованог система управе који обезбеђује ефикасно обављање послова и пружање задовољавајућег квалитета јавних услуга, то јест, обављање потребних управних и других послова, уз ангажовање минимално потребног броја извршилаца, што за резултат има смањење укупних расхода за рад управе.

5) Под принципом модернизације се подразумева примена савремених информационих и комуникационих технолошких достигнућа у циљу осавремењивања рада државне управе. Информатика и телекомуникације у обављању јавних послова, постају све моћнији алат којим се скраћује време прикупљања, преноса и анализе информација и података, осигурава тачност података, преошћује физичка удаљеност у комуникацији, остварују уштеде како на времену, тако и у погледу финансијских трошкова за текући рад органа, елиминише непотребна бирократичност у раду, постиже шира доступност и отвореност рада управе тако да грађани једноставним коришћењем интернета могу доћи до

²¹ Видети више: OECD, SIGMA, *Принципи јавне управе*, 2014.

најразличитијих података везаних за рад управе и остваривати увид у базе података које су јавне.

Пресудну улогу у настајању европских управних принципа, који су обавезујући за све државе чланице, има Суд правде Европске уније који редефинише националне административне принципе и ствара јединствене вредности рада јавне управе. Значајна је и улога Суда Европске уније за службеничке спорове, који решава радноправне спорове службеника запослених у институцијама Европске уније, Суда прве инстанце, Европског омбудсмана и Европске комисије. Сви они заједно подстичу или учвршћују управну конвергенцију.

Европска унија инсистира на наведеним принципима, и успостављање професионалног и деполитизованог службеничког система види као један од услова за приступање Европској унији. Она, преко својих органа, прати у којој мери су се правни и институционални оквири у националним системима ускладили са управним принципима европског права. Посебан значај за даљи развој националних управних система имају и стандарди које је развила Подршка за побољшање владавине и управљања, *SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)*.

Крајем деведесетих година прошлог века, у оквиру СИГМА програма развијен је документ под називом „Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији” (*Control and Management System Baselines for European Union Membership*). То је најсвеобухватнији документ Европске уније у области развоја система државне управе и има за циљ да дефинише правце реформе управе у државама које су (потенцијални) кандидати за чланство. Смернице дефинишу стандарде у следећим областима: 1) процес формулисања управне политике (*policy making*) и механизми интерминистарске координације; 2) службенички систем; 3) финансијски менаџмент; 4) јавне набавке; 5) интерна финансијска контрола и 6) спољна контрола (*external audit*).²²

Развијени службенички системи представљају посебан сегмент управе у земљама које се припремају за стицање чланства. Стога, интегрални део свеобухватне реформе државне управе представља део који се односи на дефинисање политике развоја службеничких система и утврђивање потребних стандарда рада службеника (Вукашиновић Радојичић, 2013: 44). Стандарди на којима се базира реформа службеничког система дата је у оквиру Смерница за развој службеничког система (*Civil Service Baselines*), које представљају

²² Видети више на сајту: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/35007180.pdf>.

интегрални део Смерница за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у Европској унији. Ти стандарди развоја јавне управе данас се користе као основа за процену капацитета јавне управе у годишњим извештајима Европске комисије о напретку. Они обухватају три области: смернице за развој службеничких система ЕУ, службенички систем и управљање људским ресурсима. Европска комисија прати и оцењује процес испуњавања критеријума и даје препоруке за прелазак у нове фазе односа државе са Европском унијом у извештају о напретку (*Progress Reports*). Извештаји о напретку представљају основу за припрему поглавља о развоју јавне администрације. Регуларног извештаја који је важан извор о напретку реформе у области државне управе, као и у другим областима (Гајић, 2015: 41).

Важно је напоменути да су стандарди развоја службеничких система, дефинисани 1999. године, ближе уређени и допуњени стандардима на основу извештаја о напретку и других извештаја и аналитичких докумената (Вукашиновић Радојичић, 2015: 110–111). Принципи постављени 1999. године допуњени су, у два наврата, Принципима развоја јавне управе (*The Principles of Public Administration*) (у даљем тексту: Принципи) и Методолошким оквиром за праћење примене принципа (*Methodological Framework for the Principles of Public Administration*) (у даљем тексту: Оквир за праћење). Оквир за праћење омогућава процену стања јавне управе у одређеном тренутку, као и напретка оствареног током времена. Оквир за праћење одликује се пакетом свеобухватних квалитативних индикатора, са једнаким фокусом на предуслове за успешне реформе (добри закони, политике, структуре и процедуре) и на стварно спровођење реформи и потом њихових резултата (како управа функционише у пракси). Да би се анализирао напредак који земља остварује у примени Принципа, ови индикатори мере зрелост релевантних компоненти јавне управе, дајући целокупну вредност између 0 (најнижа) и 5 (највиша).

Принципи обухватају кључне хоризонталне слојеве система управљања који одређују целокупно функционисање јавне управе:

- 1) стратешки оквир реформе јавне управе;
- 2) израда и координација политика;
- 3) јавнослужбенички систем и управљање кадровима;
- 4) одговорност;
- 5) пружање услуга;
- 6) управљање јавним финансијама.²³

²³ SIGMA/OECD (2017). *The Principles of Public Administration*. Paris

Модеран службенички систем у савременим демократијама подразумева: јасну поделу између политичких и службеничких радних места; индивидуалну одговорност јавних службеника, правну заштиту службеника; адекватан систем плата; јасно утврђена права и обавезе; запошљавање и напредовање на основу заслуга (способности) (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020, цитирано према OECD/SIGMA. 2017: 15–16). Управљање кадровима мора бити институционално устројено и ефикасно.

4.3. Управљање људским ресурсима – кључни стандард Европске уније о потребама развоја управе

У погледу остваривања и примене модерног концепта управљања људским ресурсима у јавној управи, нема јединственог приступа у изградњи заједничког система у Европској унији, већ се у оквиру европског управног простора граде индивидуални подсистеми управљања људским ресурсима засновани на пракси преузетој из приватног сектора и менаџерске праксе (Лазовић, 2018: 28). Међутим, без обзира на све специфичности и разноликости, национални службенички системи у оквиру Европске уније неизбежно се приближавају, тежећи да поштују скуп принципа и минималних стандарда којима се одређује организација, надлежност и функционисање органа државне управе на основама комунитарног права. У оквиру дефинисаних стандарда Европске уније о потребама успостављања и развоја модерног система управљања људским ресурсима кључни су стандарди који представљају полазну основу за успешно спровођење реформских процеса на свим нивоима управе.

Кључне вредности у оквиру области јавнослужбеничког система и управљања кадровима су:

- запошљавање засновано на заслугама и једнак третман кандидата у процесу селекције;
- спречавање политичког утицаја на избор руководиоца;
- правичан и транспарентан систем плата;
- ефикасан систем стручног усавршавања;
- правичан и ефективан систем оцењивања;
- напредовање на основу заслуга и транспарентних критеријума;
- успостављање мера за спречавање корупције и промовисање интегритета;
- поштовање радне дисциплине и
- јасно дефинисани разлози за престанак радног односа.

Европска комисија посебну пажњу посвећује реформи кадрова, односно унапређењу управљања људским ресурсима у администрацијама држава кандидата за чланство. Функционисање службеничког система у држави је уједно и прави показатељ стања демократије и владавине права у тој држави (Петровић, 2019: 30).

5. МЕТОДИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Организациона и функционална реорганизација институција и других органа у систему јавне управе доприноси повећању њене ефикасности, професионалности, фискалне одрживости и унапређењу квалитета јавних услуга. У том циљу спроводи се анализа организација и функционисања истих и евидентирају уочени проблеми који се односе на: функционисање постојећег облика организовања; недостатке у организационој структури (људске, материјалне или техничке) као и нове изазове и потребе које окружење намеће организацији. Такође, анализа треба да утврди и истакне позитивне елементе функционисања организације које би било пожељно „пресликати“ у друге делове организације. Анализа функционисања треба да резултира одговарајућим закључцима и препорукама чија би примена унапредила ефикасност и ефективност у функционисању организације.²⁴

„Функционална анализа један је од приступа реформи система јавне управе и део је укупних напора усмерених ка реструктурирању јавне управе. Када су средином деведесетих година прошлог века државе одустале од спровођења конвенционалних метода реформе јавне управе, као што су смањење броја органа управе и смањење броја запослених (такозвани брзи и једноставни методи којима се постижу уштеде у буџету), стратегије реформе јавне управе засноване су на резултатима спроведених функционалних анализа. Од тада, овај метод се развија, мења и прилагођава новој улози и пословима управе, као и променама у окружењу. Он, свакако, није једини начин решавања проблема у јавној управи, али у великој мери доприноси утврђивању мера које би требало предузети у циљу стварања квалитетне управе” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 150).

У контексту реформе јавне управе, функционална анализа указује на следеће позитивне ефекте: стварање предуслова за усвајање нове организационе културе, разматрање нових управљачких модела и примера најбоље праксе руководства органа јавне управе, побољшање ефективности у раду органа, ревизију постојећих радних процедура увођењем

²⁴ Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији: Методологија за спровођење функционалних анализа у органима државне управе (2009). Београд: Министарство за државну управу и локалну самоуправу, стр. 9.

ефикаснијих механизма комуникације, унапређење ефикасности процеса доношења одлука, побољшање квалитета услуга без повећања обима послова и коришћења ресурса. Основна предност функционалне анализе је у томе што послове јавне управе посматра кроз описе и групише их према врстама и утицају на резултат рада. На тај начин додатно се рационализује број функција кроз препознавање активности и услуга које се могу комерцијализовати или децентрализовати, односно укидање сувишних функција и ослобађање финансијских и људских ресурса. Организациона структура се доводи у склад са функцијама органа државне управе које обавља или треба да обавља, чиме се обезбеђује ефикасност органа.

На основу свега наведеног, позитивни ефекти спровођења функционалне анализе огледају се у јачању фокуса на остваривање краткорочних и дугорочних циљева, уз могуће смањење расхода у многим областима (при чему ипак треба имати у виду да анализа у одређеним областима може указати и на потребу за увећањем расхода), без негативних последица у односу на ефикасност и ефективност у пружању услуга. Процес спровођења функционалне анализе се најчешће одвија као део знатно шире агенде промена у оквиру државне управе, и поставља оквире за организационе промене у органима државне управе. Отуда успех функционалне анализе зависи од извесног броја спољних и унутрашњих фактора, као што су: посвећеност руководства, постојећи облик организационе структуре, компетенције запослених, укљученост свих заинтересованих страна, обуке пре спровођења, комуникација и финансијска подршка. Занемаривање неког од ових фактора може потенцијално угрозити читав процес. Посвећеност политичког руководства које је задужено за иницирање реформе у оквиру државне управе је веома битна, али за организовање и спровођење реформе надлежни су професионални државни службеници.²⁵

У сегменту људских ресурса (у персоналном/кадровском смислу), функционална анализа ставља акценат на следеће сегменте:

- 1) однос броја службеника у оквиру организационих јединица;
- 2) распоред запослених у оквиру организационих јединица;
- 3) распон контроле (однос броја извршилаца и руководилаца);
- 4) приказ организационих делова у којима постоји мањи број запослених од неопходног, приказ вишкова запослених;
- 5) спровођење анализе претходних описа послова и коначних описа послова;

²⁵ *Ibidem*, стр. 10.

- 6) прикупљање података о радним местима која ће бити упражњена;
- 7) прикупљање података о радним местима која ће бити укинута или промењена;
- 8) планирање нових радних места услед промена;
- 9) планирање нових радних места услед организационих промена;
- 10) анализа аката о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и других прописа и стратегија (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 153).

У зависности од организационог нивоа јавне управе на којој се спроводи, разликујемо хоризонталну, вертикалну и систематску функционалну анализу. Хоризонтална функционална анализа настоји да утврди поделу послова између органа јавне управе и да идентификује дуплиране и сувишне задатке које треба уклонити. Вертикална функционална анализа служи за процену ефикасности, односно утврђивање колико је неки орган јавне управе успешан и адекватан за обављање поверених послова и задатака. Системска функционална анализа има за циљ усклађивање система јавне управе као целине што се постиже компаративном анализом групе послова и задатака који се обављају у различитим органима јавне управе (Вукоичић, 2020, цитирано према Копрић, 2014: 94–95). Наведене врсте функционалне анализе могуће је комбиновати.

Процес спровођења функционалне анализе обухвата припремне активности и формирање мешовитог тима за спровођење функционалне анализе, сачињеног од стручњака који поседују стручна знања о приступима и методологији функционалне анализе и других стручњака који поседују знања из области јавне управе. Следећа фаза функционалне анализе се суштински односи на прикупљање информација и података ради израде значајних и делотворних препорука за организационе промене. Након прикупљања и прегледања информација, прелази се на дефинисање општих и специфичних циљева органа државне управе и анализу информација применом одређених техника. Анализирање може да захтева дужи период времена, након чега тим стиче јасну слику о свим функцијама које орган државне управе треба да обавља како би остварио зацртане циљеве и групише функције у организационе блокове у циљу осмишљавања будуће организационе структуре. У овој фази треба обратити пажњу да се груписање спроведе без ослањања на постојећу организациону структуру, коју не треба потпуно одбацити, већ је разматрати накнадно. Реорганизација почиње са дефинисањем препорука, са предлозима за унапређење рада, које треба применити кроз процес управљања променама. Препоруке може пратити план имплементације са предлозима нацрта правних аката, нове праксе у области управљања људским ресурсима, нове организације или предлоге за спровођење обука за руководиоце и запослене. Кад се процес спровођења функционалне

анализе заврши, потребно је даље предузети активности које подразумевају усавршавање и/или развој нових интерних процедура, имплементирање нове организационе структуре и израду новог нормативног оквира.

III

РЕФОРМА СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Реформа јавне управе у Републици Србији препозната је као кључни предуслов за прикључење Европској унији. У циљу испуњења свог стратешког циља, Србија је започела процес реформе јавне управе који је Европска унија ставила у фокус у свим државама региона, и поред тога што не постоји посебно преговарачко поглавље. Питања правне уређености положаја запослених у јавној управи, њихова права и обавезе, транспарентни приједи у радни однос, развој каријере, награђивање и оцењивање посебно добијају на важности са актуелизовањем процеса придруживања. Кључни аспект трансформације наслеђене администрације и усаглашавања са модерним европским стандардима огледа се у професионализацији и деполитизацији управе. Управо ови принципи утицали су на развој свести о улози и значају јавне управе, независне од политичких утицаја и базиране на принципу заслуга и одговорности чиновника.

Развој управе у Србији зависи у великој мери од прилагођавања процеса промена организационој култури и политичкој, правној и културној традицији наше земље. Ниједна реформска активност се не спроводи изоловано од осталих; само укупност напора да се управа модернизује доприноси остварењу дефинисаних циљева. Једна од реформских активности је професионализација управе, односно увођење нових и развијање постојећих способности и начина рада државних службеника. Професионализација управе актуелизује питања о квалитету управљања људским ресурсима.

1. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И РЕФОРМА СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Република Србија као свој главни спољнополитички циљ истиче чланство у Европској унији. Тај циљ се заснива на широком политичком и социјалном консензусу о томе да приступање Европској унији води владавини права, модернизацији друштва, стабилној демократији и развијеној економији. Приликом вођења преговора о потписивању Споразума о стабилизацији и придруживању²⁶, који су започети 2005. године, Србија је исказала спремност да започне постепено усклађивање домаћег законодавства са

²⁶ Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП, је међународни уговор који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године, чиме је Србија добила статус државе придружене Европској унији.

законодавством Европске уније и да га прошири на правне тековине Заједнице на које упућује Споразум. Сходно Споразуму о стабилизацији и придруживању, усклађивање ће се остварити на основу посебног програма, који је договорен између Европске комисије и Србије, у прелазном периоду у трајању од шест година.

Након стицања статуса кандидата 1. марта 2012. године, Србија је усвојила Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније²⁷ којим је дефинисан детаљан вишегодишњи план усклађивања националних прописа са прописима Европске уније, за период од 2013. до 2016. године. Исте године Србија је усвојила и Националну стратегију за приступање Европској унији, која представља оквир за хармонизацију прописа и понашања државних субјеката. Као држава кандидат, Србија се обавезала да спроведе бројне реформске активности које је Европска унија дефинисала као обавезне за све државе, будуће чланице. У питању су, пре свега, економски, правни и политички критеријуми из Копенхагена који су дефинисани 1993. године, а након тога проширени критеријумима из Мадрида 1995. године. Неопходна хармонизација прописа и реализација критеријума у наведеним областима су захтевале и изградњу одговарајућих административних капацитета. Као главни носиоци административних реформи препознати су кадрови државне управе који имају одлучујући утицај на успостављање модерног службеничког система, будући да од њихове професионалности, етичности и одговорности зависи испуњавање свих послова од јавног интереса и значаја.

Као земља кандидат, Србија је дужна да докаже капацитет за успостављање делотворне и одрживе добре управе која је у стању да обезбеди грађанима једнак или бар приближан квалитет јавних услуга који уживају грађани држава чланица Европске уније. Али, не треба сметнути с ума да успостављање добре управе није само спољнополитички приоритет, већ представља и реалну потребу на унутрашњем нивоу. Евентуални неуспех у настојању да се успостави деполитизација и професионализација државне управе не само да негативно утиче на способност државе да напредује у процесу европских интеграција, већ указује на неспособност администрације да адекватно одговори на потребе својих грађана. Да би одговорила на постављене изазове и да би национални правни оквир

²⁷ Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније представља детаљан вишегодишњи план усклађивања домаћих прописа са прописима ЕУ. Осмишљен је тако да повезује европско законодавство и национални правни поредак како би се у сваком тренутку пратили динамика, обим и квалитет тог усклађивања. Представља наставак Националног програма за интеграцију који је реализован у периоду од 2008. до 2012. године и осигурава континуитет процеса усклађивања законодавства.

ускладила са стандардима, принципима и вредностима европског управног простора, Србија је преузела низ мера на измени домаћег законодавства и стварању новог функционалног и организационог оквира система јавне управе.

1.1. Одређење јавне управе у Србији

У складу са законским²⁸ и стратешким оквиром²⁹, јавна управа у Републици Србији обухвата државну управу (органе државне управе), органе управе територијалне аутономије и органе управе локалне самоуправе и све имаоце управних јавних овлашћења којима вршење управних послова није примарна делатност, али на основу законом поверених јавних овлашћења обављају одређене управне послове. У недржавне субјекте којима управни послови нису примарна делатност, али обављају одређене управне послове на основу законом поверених јавних овлашћења спадају: 1) јавне агенције; 2) јавне установе; јавна предузећа³⁰ и други облици организовања утврђени законом (обављање управних послова им није основна делатност, већ друштвена, али су законом овлашћени да врше поједине управне послове).³¹ Полазимо од тога да Закон о државној управи пружа могућност да се обављање одређених послова државне управе може поверити законом: а) по принципу територијалне децентрализације: „аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду”³² и б) по принципу функционалне децентрализације: јавним агенцијама, јавним установама, предузећима и другим облицима организовања утврђеним законом. Имајући у виду могућност територијалне, функционалне и персоналне децентрализације или деконцентрације (поверавања) управних послова, односно јавних овлашћења потребно је повереним субјектима обезбедити уско специјализована знања и вештине неопходне за квалитетно, делотворно и ефикасно обављање ових послова, изванредан степен независности или повећане самосталности у њиховом вршењу, приближити ове послове локалитетима, грађанима или правним лицима, смањити трошкове вршења послова, растеретити органе државне управе и сл. При томе, у погледу поверених послова органи државне управе, као надзорни органи, имају сва општа и посебна овлашћења да прате и утврђују стање у областима из свог

²⁸ Закон о Националној академији за јавну управу, *Службени гласник РС*, бр. 94/17.

²⁹ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, 54/18); Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018–2020. године.

³⁰ Закон о јавним предузећима –ЗЈП, *Службени гласник РС*, бр. 15/16.

³¹ Томић, З. *Опште управно право*, стр. 183–185; Лилић, С., Димитријевић, П., Марковић, М., *op. cit.*, стр. 144–147.

³² Чл. 4. Закона о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/2007, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон).

делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа.

У складу са Законом о јавним службама препознати су: установе, јавна предузећа и други облици организовања који обављају послове којима се, пре свега, обезбеђује остваривање права грађана и задовољавање њихових потреба у области образовања, науке, културе, физичке културе, школског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и у другим областима. Међутим, када значај континуираног и квалитетног обављања ових делатности за све грађане, привреду и друштво у целини, захтевају поверавање појединих јавних овлашћења (првенствено нормативних и управних), она улазе у предмет Стратегије првенствено са аспекта законитог, делотворног, ефикасног и економичног вршења наведених јавних овлашћења, док услови и начин пружања услуга релевантним субјектима остају предмет других стратегија и јавних политика у посебним областима (нпр. здравство, култура, енергетика и сл.). Коначно, у јавну управу спадају и друга правна и физичка лица којима су одговарајућим законом поверена или ће бити поверена јавна овлашћења (нпр. привредна комора, берза, јавни бележници, удружења јавноправног карактера и сл.).³³

Дефинисање појма управе у организационом смислу резултат је потребе да се независно од субјеката (органа, организација, институција) обезбеди функционално јединство и стандард квалитета у обављању управних послова и јавних овлашћења у Републици Србији.

Државна управа, како смо истакли, ужи је појам од јавне управе. Закон о државној управи, уређујући положај и састав државне управе, државну управу посматра као део извршне власти Републике Србије која врши управне послове у оквиру прописаних права и дужности. Надаље, државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Устав Републике Србије, у делу који уређује положај државне управе и поверавање јавних овлашћења и јавне службе, у чл. 136 предвиђа: „Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом.” Како смо истакли, чл. 137 предвиђа поверавање обављања одређених послова из надлежности Републике Србије недржавним субјектима

³³ Видети више на сајту: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Predlog%20Strategije%20RJU%200114.doc>

(имаоцима јавних овлашћења). У функционалном смислу, послови државне управе су разноврсни и обухватају: учествовање у обликовању политике Владе; праћење стања; извршавање закона, других прописа и општих аката; инспекцијски надзор; старање о јавним службама; развојне послове и остале стручне послове. У тексту који следи, покушаћемо да представимо како је текла професионализација јавне управе у Србији.

2. ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

Принцип професионализације претпоставља стварање добро обучене, одговорне и ефикасне управе која делује по принципу јавности рада и поштовања људских права и слобода. Када је реч о професионализацији јавне управе у Србији, све више се указује на неопходност дигитализације процеса и развоја електронске управе, поједностављење управних процедура, оптимизацију и реорганизацију јавне управе и развијање и праћење компетенција запослених. Вредности као што су стручно знање, изворни ауторитет, лојалност у вршењу службе и мотивација и интегритет службеника, пут су ка јачем поверењу грађана у јавни сектор и њихово задовољство пруженим услугама. „Професионализација јавне управе у Србији кроз унапређење јавнослужбеничког система, усаглашавање са међународним и европским стандардима, рационализацију и оптимизацију јавне управе путем спровођења реформских мера као што је функционална анализа, уз подршку и пуну примену информационих технологија, пут је који води јачању владавине права, остваривању јавних вредности и развоју демократичности” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 5).

Запошљавање засновано на заслугама и једнак третман кандидата у процесу селекције представљају основни стандард у реформи јавнослужбеничког система. Принцип заслуга подстиче запошљавање и напредовање кадрова која поседују одређено образовање и компетенције, чиме се у великој мери обезбеђује професионализација управе. Увођење објективних критеријума за избор најспособнијих кандидата кроз проверу знања и вештина се најбоље спроводи кроз институт јавног конкурса. Јавни конкурс би требало да буде основ запошљавања у сваком службеничком систему, чиме се поштује примена начела доступности које има за циљ да сви потенцијални кандидати буду упознати са могућношћу запошљавања, а да најбољи буду изабрани. Успостављањем јасне и транспарентне процедуре у процесу регрутације и селекције елиминише се политички утицај у самом процесу. Ово је посебно важно обезбедити приликом избора руководиоца, од чије стручности и интегритета зависи успешно управљање променама и мотивисање

запослених. Зато су у изборном процесу за руководиоце већа очекивања у погледу компетенција, посебно за руководиоце који се налазе на највишим положајима.

Успостављање ефикасне и делотворне државне управе је изводљиво уколико се јасно раздвоје политички и професионални аспекти кадровског система. Иако је повезаност ова два аспекта нужна због природе уређења државне управе, важно је направити јасну границу између поља на којима треба да се види политички утицај и поља на којима је професионално деловање једино релевантно (Марковић, 2013: 54).

Институционалне структуре на националном нивоу имају задатак да усагласе нормативне оквире и да спроведу потребне активности на реформи службеничког система у складу са принципима на којима почивају службенички системи Европске уније. Тиме се ствара одговорна, деполитизована, професионална, транспарентна и делотворна јавна управа која грађанима пружа квалитетне и лако доступне услуге, чиме се истовремено остварују суштински предуслови у вези процеса придруживања Републике Србије Европској унији.

2.1. Успостављање кохерентног јавнослужбеничког система – стратешки, правни и институционални оквир

У Републици Србији, полазећи од стратешких аката Владе Републике Србије³⁴, успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на професионалним способностима и ефикасном систему управљања људским ресурсима део је свеобухватне реформе јавне управе. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији полази од потребе успостављања јединственог правног режима и система стандарда за обављање послова јавне управе, усклађеног правног положаја јавних службеника и стандардизованих информационих и комуникационих система, уз поштовање организационих, функционалних и других специфичности појединих послова јавне управе.³⁵

Све до краја 2004. године, реформа државне управе у Републици Србији извођена је без јасног правно-политичког и програмског концепта. Напротив, бројне промене у државној

³⁴ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, 54/18; Стратегија реформе државне управе у Републици Србији и Акциони план за спровођење реформе државне управе (2005). Министарство за државну управу и локалну самоуправу; Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 56/11, 51/13; Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину (2017). Влада РС.

³⁵ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014 – исправка, 54/18); Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018–2020. године.

управи, посебно у погледу организације, биле су мотивисане не толико реалним потребама државе, колико жељом да се реализују извесни дневнополитички интереси. Потреба да политички лидери и људи из њиховог окружења постану по сваку цену државни функционери, довела је до стварања не само великог броја органа управе у саставу министарстава, већ и читавог низа агенција, од којих су неке образоване чак и Владином уредбама. Такви потези, уместо да српску државну управу учине ефикаснијом и финансијски рационалнијом, довели су до њеног кадровског, организационог и финансијског хипертрофирања (Мартиновић, 2005: 263).

Након вишедеценијског периода у којем је постојала јака веза између владајуће партије и државне управе, Србија је 2005. године усвојила прву Стратегију реформе државне управе³⁶ са нагласком на професионализацији руководећег државнослужбеничког кадра. Дубоко верујући да реформа државне управе представља пресуслов за успех реформи осталих сегмената друштва и да је са њима нераскидиво повезана, Влада Србије је Стратегију реформе државне управе засновала на општим принципима европског административног оквира (*European Administrative Framework*) и тзв. *добре владавине* (*good governance*), као и концепту тзв. *отворене управе* (*open government*). Реформа треба да обезбеди висок ниво квалитета услуга грађанима стварањем државне управе која ће значајно доприносити економској стабилности и квалитету животног стандарда, што је од пресудног значаја за квалитет и ефикасност економских и социјалних реформи.

Стратегија реформе државне управе у Републици Србији на самом почетку даје преглед затеченог стања, а затим следе принципи реформе, најважније области које је потребно реформисати и оквири неопходних реформи у другим областима од којих зависи реформа државне управе (фискална децентрализација, механизми контроле рада државне управе, увођење информационих технологија). Период имплементације Стратегије је био период од 2004. до 2013. године. У том периоду је дефинисан примарни циљ, који је у највећој мери и остварен, да се обезбеди неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Реформа законодавног оквира, којом ће се створити правни основ за примену и изградњу принципа децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације, препозната је као почетни корак на путу системских промена. Стратешко управљање реформом Влада је поверила Савету доношењем Одлуке о образовању Савета за реформу државне управе, као централног

³⁶ Видети: Стратегија реформе државне управе у Републици Србији и Акциони план за спровођење реформе државне управе (2005). Министарство за државну управу и локалну самоуправу.

стратешког тела Владе за реформу државне управе. На оперативном нивоу, управљање реформама је поверено министарству надлежном за послове државне управе које је приступило са припремама за израду Акционог плана за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за наредни четворогодишњи период.

У циљу обезбеђења стручног, деполитизованог и ваљаног рада управе, усвојени су бројни прописи којима се регулише рад управе: Закон о управним споровима³⁷, Закон о платама државних службеника и намештеника³⁸, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја³⁹, Закон о Агенцији за борбу против корупције⁴⁰, Закон о заштитнику грађана⁴¹, Закон о забрани дискриминације⁴², Закон о уређењу судова⁴³, Закон о спречавању злостављања на раду⁴⁴, као и већи број подзаконских прописа⁴⁵. Ипак, највеће измене, у смислу креирања правног оквира државнослужбеничког система и професионализације државне управе, предвиђене су усвајањем Закона о државној управи⁴⁶ и Закона о државним службеницима⁴⁷.

Кључна новина Закона о државној управи састојала се у томе што се њиме по први пут у нашем правном систему постулирају темељна начела рада државне управе: начело самосталности и законитости, начело стручности, непристрасности и политичке неутралности, начело делотворности у остваривању права странака, начело сразмерности и поштовања странака и начело јавности рада. У прописима је направљена јасна разлика између политички постављених државних функционера и професионалних државних службеника на руководећим радним местима (државни службеници на положају). Функционери су политички постављени министри и државни секретари, а државни

³⁷ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

³⁸ Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07 и 99/10).

³⁹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10.

⁴⁰ Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10.

⁴¹ Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, 79/05, 54/07.

⁴² Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

⁴³ Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 101/10.

⁴⁴ Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/10.

⁴⁵ Уредба о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Службени гласник РС*, бр. 23/06; Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 117/05; Уредба о разврставању радних места намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 05/06; Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, *Службени гласник РС*, бр. 106/05; Уредба о оцењивању државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 11/06; Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 03/06; Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 08/06.

⁴⁶ Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 95/10).

⁴⁷ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/09. Закон је ступио на снагу 1. 7. 2006. године.

службеници на положају могу бити на позицији помоћника министра, директора, заменика итд. Прецизно дефинисање разлике између ове две категорије руководиоца у управи био је корак ка успостављању доброг правног оквира за деполитизацију управљачке структуре у државној управи, у складу са добром европском праксом (Михајловић, 2019: 3). Посебну пажњу нови Закон посвећује јавности рада и односима органа државне управе са грађанима.

Закон о државним службеницима је на свеобухватан начин уредио права и дужности државних службеника у Републици, у складу са стандардима и принципима законодавства земаља из Европске уније. Он је системски закон заснован на уставним начелима којима се одређује положај државне управе, њена независност, послови и одговорност према Влади.⁴⁸ Пошло се од тога да се њиме створе претпоставке за одговоран, професионалан и ефикасан рад ангажованих на спровођењу државних функција. Законом се регулишу јединствени принципи рада запослених у државним органима, систем права и обавеза, разврставање радних места, попуњавање слободних радних места, пробни рад, оцењивање и напредовање, премештај, стручно усавршавање, приправништво, одговорност, престанак радног односа, одлучивање о правима и дужностима, управљање кадровима, положај намештеника и друга питања (Вукашиновић Радојичић 2015: 97). На основу Закона о државним службеницима донета је и Уредба о припреми кадровског плана у државним органима⁴⁹ која подразумева усклађеност кадровског планирања са Законом о буџету и који садржи пројекцију кадровских потреба у односу на постављене институционалне циљеве, анализу организационе структуре и постојећег кадра. Попуњавање радних места у органу, пријем у радни однос на одређено време због повећаног обима посла и пријем приправника у орган, допуштени су само ако су предвиђени кадровским планом. Усклађеност попуњавања радних места са кадровским планом надзире управна инспекција, док Служба за управљање кадровима контролише спровођење плана у органима. „Управна инспекција спроводи надзор над применом закона и других прописа којима се уређују систем државне управе, радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, општи управни поступак и посебни управни поступци, у циљу заштите начела законитости у раду државних и недржавних органа” (Вукашиновић Радојичић, 2013: 198).

⁴⁸ Видети: чл. 136 Устава Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 98/06). Уставом се гарантује право на рад (једнака доступност радних места, слободан избор рада, заштита достојанства личности на раду и сл.), право на штрајк, слобода удруживања и друга права.

⁴⁹ Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 8/06.

Међутим, Законом о државним службеницима усвојен је „ужи” концепт, по коме су државни службеници само запослени у органима централне државне власти, али не и у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе. Закон је предвидео прелазни период за укључивање одређених политичких позиција у службенички систем закључно са 1. јулом 2007. године, али примена у пракси није протекла као што је планирано, тако да можемо закључити да стратешки институционални оквир за координацију спровођења реформе државне управе, није био у потпуности делотворан у претходном периоду, али је као почетни корак у реформи службеничког система од изузетне важности. Посебно значајан резултат Закона о државним службеницима из 2005. године јесте оснивање Службе за управљање кадровима која је задужена за координацију и развој добре праксе управљања људским ресурсима.

Осим великог броја прописа, Влада је у планираном периоду реформе усвојила и бројне стратешке документе који су у непосредној или посредној вези са реформом јавнослужбеничког система, као што су „Национални програм за усвајање тековина Европске уније”, „Стратегија стручног усавршавања државних службеника” (2011), „Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године са Акционим планом” и бројна друга стратешка документа. Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период од 2011. до 2013. године, са Акционим планом за њено спровођење, дала је основне смернице за успостављање новог – свеобухватног и одрживог модела стручног усавршавања државних службеника, који је у потпуности у функцији остваривања циљева реформе државне управе. Увођењем новог модела стручног усавршавања су утврђени стандарди квалитета и садржине програма стручног усавршавања државних службеника. Како је стварање професионалне државне управе кључни предуслов успешности свих осталих реформи у државној управи, организовани и континуирани професионални развој и усавршавање државних службеника, засновани на реалним потребама и могућностима, имају посебан значај.

Реформа јавне управе и успостављање кохерентног јавнослужбеничког система, међутим, не подразумева само усвајање нових закона, прописа и других јавних политика. Непрекидно праћење ефеката примене закона, уз активно учешће свих релевантних друштвених субјеката, представља основни механизам који обезбеђује динамичност реформског процеса уз његово континуирано усклађивање са реалним потребама, односно отклањање уочених слабости и недостатака. Дакле, да би се спровела реформа било је неопходно спровођење наведених закона и других прописа, односно усвојених јавних

политика. Међутим, транзициони период у коме се Србија нашла био је праћен унутрашњим превирањима који су условили нестабилну организациону структуру државне управе на централном нивоу. Како је почетни услов за реформу државне управе функционалност и институционална стабилност система, постојање мноштва органа са недовољно јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима, честе промене у организационој структури, неактивност Савета за реформу државне управе и недовољно развијени капацитети надлежног министарства, отежали су спровођење усвојених решења и политика. Због свега наведеног дошло се до закључка да је за будуће процесе реформе државне управе целисходније да се донесе нова, осавремењена стратегија са акционим планом, која ће задржати континуитет са првобитно усвојеним принципима на којима се заснива државна управа али ће обухватати ширу област, тзв. јавну управу - државна управа, локална самоуправа и други облици вршења јавних овлашћења.⁵⁰

Даљи процес реформе државне управе у Републици Србији кроз унапређење усвојеног правног оквира и усклађивање појединих делова система јавне управе са утврђеним принципима, институционално и професионално јачање капацитета, као и повезивање процеса реформе јавне управе са процесом европских интеграција, у складу са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016), наставља се усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, која је разрађена је кроз два акциона плана – за период 2015–2017. и за период 2018–2020. године. Кључна порука коју носи Стратегија из 2014. године јесте успостављање „управе по мери свих нас” кроз процес померања фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису оријентисаном ка грађанима и другим крајњим корисницима. Овим стратешким документима је проширен обухват реформе, и са раније реформе која се односила само на државну управу, проширила се на целу јавну управу, изузимајући само јавна предузећа. У Стратегији стоји да је „општи циљ реформе даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана”. Најважнији принципи на којима ће се заснивати политика Владе у овој области су управо принципи тзв. европског административног простора, а то су: 1) поузданост и предвидивост, односно правна сигурност; 2) отвореност и транспарентност управног система и унапређење учешћа грађана и других друштвених

⁵⁰ Видети више на сајту:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf

субјеката у раду јавне управе („партиципација”); 3) одговорност рада органа јавне управе; 4) ефикасност и делотворност. Поред наведених европских принципа, који се узимају као полазиште, даљи процес реформе јавне управе у Републици Србији ће се заснивати и на принципима које је већ афирмисала Стратегија реформе државне управе а то су: децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација.⁵¹

У односу на претходну Стратегију, мења се институционална и организациона структура за координацију, праћење, извештавање и евалуацију процеса кроз три нивоа. Први и други су нивои стручне координације, трећи ниво је ниво политичке координације процеса реформе јавне управе и састоји се од два поднивоа (Колегијум државних секретара – први ниво политичке координације процеса реформе јавне управе и Савет за реформу – стратешко политичко тело Владе за реформу јавне управе). Као један од кључних циљева Стратегије наводи се успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима.

Добар службенички систем на свим нивоима подразумева постојање усклађеног радноправног статуса запослених у јавној управи. Годинама уназад постоји тенденција да се регулисање права службеника на локалном нивоу уједначи са општим режимом који важи за све запослене у државној управи. Успостављање кохерентног јавнослужбеничког система подразумевало је усвајање, измену и имплементацију Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Закона о систему плата запослених у јавном сектору, као и Закона о запосленима у јавним службама, којима су створене претпоставке за ефикасно, квалитетно и кохерентно функционисање система јавне управе.

У марту 2016. године усвојен је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁵². Потреба за доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе била је довољно јасна већ навођењем чињенице да се на радноправни положај запослених на покрајинском и локалном нивоу и даље сходно примењивао Закон о радним односима у државним органима⁵³ који је донет још давне 1991. године. И тада, пре више од 25 година, тај закон

⁵¹ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 и 54/18.

⁵² Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/16.

⁵³ Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон и 39/2002.

није писан за потребе и специфичности запослених на покрајинском и локалном нивоу, већ се сходно примењивао до доношења посебног закона – Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је донет тек 2016. године. Њиме је по први пут на свеобухватан начин уређен систем радних односа у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, са циљем успостављања основних начела службеничког система заснованих на стандардима прихваћеним у савременим упоредноправним системима, чиме се испуњава основна претпоставка за пуну професионализацију и деполитизацију кадрова у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.⁵⁴

Један од разлога за покретање измена и допуна Закона о државним службеницима⁵⁵ налази се управо у потреби његовог усклађивања са одредбама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у погледу начина попуњавања радних места у државним органима путем премештаја. Наиме, одредбама Закона о државним службеницима није било прописано преузимање службеника из органа аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине, службе и организације које оснива надлежни орган аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине, већ је био прописан само основ за преузимање државног службеника из другог органа државне управе. С друге стране, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе је у чл. 91 предвидео да послодавац може, без конкурса, преузети државног службеника који је у радном односу на неодређено време у државном органу. Имајући у виду да је један од основних циљева Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године усклађивање државнослужбеничког система и службеничког система у органима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, било је неопходно прописати истоветан правни основ за уређење института преузимања службеника у јавној управи како би се преузимање у оквиру службеничких система спроводило у оба смера, што је и учињено чл. 49в Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима из 2017. године.

⁵⁴ Видети више на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе, <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Sestomesecni-APRJU-2016.pdf>, стр 16.

⁵⁵ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр 79/05 , 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08 , 104 /09 , 99/14 , 94/17.

Доношењем Закона о систему плата запослених у јавном сектору⁵⁶ 2016. године успостављена су начела и принципи за регулисање плата и других примања на јединствен начин за све запослене у јавном сектору. Реформа система плата доноси јединствено праћење радних места, звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору, описа послова и висине основне плате запослених на тим радним местима. Пре овог закона егзистирала је изразита фрагментарност прописа о платама и зарадама у јавном сектору.

Годину дана касније је усвојен Закон о запосленима у јавним службама⁵⁷. Доношење посебног закона којим ће на целовит начин бити уређени сви аспекти радноправног статуса запослених у јавним службама условљено је чл. 39, ст. 3 Закона о систему плата запослених у јавном сектору, којим се прописује обавеза да се у складу са одредбама тог закона донесу закони којима се уређују радноправни односи, плате и друга примања запослених у јавним службама. Кључни захтеви за уређење ове области огледају се у потреби да систем радних односа у јавним службама буде заснован на заслугама и да се уведе функција управљања људским ресурсима кроз обавезне институте којима се она остварује, попут планирања кадрова, конкурсног поступка, вредновања резултата рада, чија обавезност и системско уређење није прописано општим прописима о раду, већ зависе од дискреционог уређења сваког послодавца појединачно. Закон о запосленима у јавним службама покушава да на свеобухватан начин уреди све аспекте радноправног статуса запослених у јавним службама и омогући стварање једног заокруженог система, заснованог на заслугама, који унутрашњом флексибилношћу уважава неопходне специфичности.

У појединим државним органима, због специфичне природе и карактера послова, на правни положај запослених најпре се примењује посебан правни режим (нпр. Закон о полицији), а затим на питања која нису уређена Закон о државним службеницима и Закон о раду. Уважавајући специфичности појединих система, а руководећи се савременим тенденцијама рада јавних службеника и прихваћеним међународним стандардима, радноправни положај у посебним системима је потребно уредити на нов начин, примерен променама у окружењу (Вукашиновић Радојичић, 2015: 218).

Усвајањем наведених закона створене су претпоставке за ефикасно, квалитетно и кохерентно функционисање система јавне управе. Наставак усаглашавања радноправног статуса запослених у свим деловима јавне управе у циљу успостављања система

⁵⁶ Закон о систему плата у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 108/16.

⁵⁷ Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20.

заснованог на заслугама (систем мериторности) и даље усклађивање са правним тековинама Европске уније остварује се кроз унапређење функције управљања људским ресурсима.

2.2. Увођење система управљања људским ресурсима заснованог на компетенцијама

Принцип мериторности означава да су сви процеси управљања људским ресурсима, почев од процеса запошљавања, оцењивања, напредовања, развоја каријере, награђивања, стручног усавршавања, али и престанка радног односа, засновани на професионалним способностима државних службеника (односно кандидата за радна места у државној управи у процесу запошљавања). Систем мериторности представља противтежу систему политичке лојалности, популарно названим „систем плена” (*spoils system*), у коме се на радна места у државној управи долази на основу политичких, а не професионалних заслуга. Сви други стандарди који се примењују у области управљања људским ресурсима несумњиво имају свој основ у принципу мериторности.

У Србији, систем управљања људским ресурсима (кадровима) заснован на компетенцијама, на централном нивоу, успостављен је изменама Закона о државним службеницима 2018. године⁵⁸ и детаљније Уредбом о одређивању компетенција за рад државних службеника⁵⁹. У појединим областима рада управе (Министарству унутрашњих послова Републике Србије) систем управљања људским ресурсима заснован на компетенцијама успостављен је раније, 2016. године, Законом о полицији и подзаконским прописима.⁶⁰

Реформа људских ресурса у јавној управи садржана је у Стратегији реформе јавне управе из 2014. године, у оквиру посебног циља који се односи на успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на заслугама и на унапређење управљања људским ресурсима. Пратећи Акциони план предвидео је да се тај циљ испуни кроз:

⁵⁸ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 81/05 – исправка 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/28.

⁵⁹ Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 4/19.

⁶⁰ Доношењем Закона о полицији и Правилника о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова 2016. године започела је припрема методологије за утврђивање специфичних компетенција за поједина радна места. Компетенције се прате и процењују у складу са одређеним индикаторима, с тим што се компетенције разликују по индикаторима, у зависности да ли је реч о руководећим или извршилачким радним местима. Овакво решење у директној је вези са припремом детаљних описа радних места и изменама акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. Видети: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16,24/18,87/18, Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 52/16.

- 1) успостављање усклађеног система радних односа и плата запослених у јавној управи на темељу начела транспарентности и правичности;
- 2) успостављање и/или унапређење функције управљања људским ресурсима у јавној управи и
- 3) развој система стручног усавршавања.

Како смо истакли, стратешки циљеви реформе јавне управе односе се на успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на компетенцијама и унапређењу управљања људским ресурсима. Постоји потреба „обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од органа или организација које их врше” (Milovanović, 2020: 210). Паралелно са стварањем услова за успостављање кохерентног јавнослужбеничког система, развијају се и модалитети на унапређењу управљања људским ресурсима у државној управи и локалној самоуправи.

Политика реформе службеничког система заснива се на принципима европског управног простора, који се детаљно разрађују Сигминим Смерницама за развој службеничког система. Важност унапређења система управљања људским ресурсима у јавној управи Републике Србије је препозната и у годишњим извештајима о напретку Европске комисије, којима се сугерише неопходност промене стратешког и правног оквира у правцу деполитизације управе и јачања управљања људским ресурсима заснованог на заслугама. Највише пажње заокупљују: пријем у радни однос, систем разврставања радних места, напредовање и оцењивање, мобилност и стручно усавршавање запослених.

„Оквиром политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије⁶¹ детаљније је истакнута потреба успостављања целовитог приступа управљању људским ресурсима заснованог на компетенцијама – почев од планирања људских ресурса, одабира и запошљавања, преко увођења у посао, управљања учинком и развоја запослених, до изласка из организације” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 70). Оквир политике управљања људским ресурсима има за визију успостављање функционалног система државне управе у којем компетентни државни службеници професионално и одговорно обављају свој посао и представљају главне партнере и подршку грађанима у остваривању њихових права и обавеза. Основни принцип на коме се заснива Оквир политике управљања људским ресурсима јесте принцип мериторности,

⁶¹ Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије (2017). Министарство државне управе и локалне самоуправе (необјављен документ).

односно професионалних способности (*merit principle*), који се често означава и као *принцип заслуга*. Он се у ширем смислу може дефинисати као „успостављање посебног вредносног система државне управе који се заснива на професионалности, компетентности и интегритету у циљу остварења јавног интереса”. Да би се остварио пун потенцијал принципа мериторности, модеран приступ управљања људским ресурсима се заснива на компетенцијама.

За разлику од традиционалних модела управљања људским ресурсима у којима је акценат стављен на коришћење расположивих људских ресурса који се начелно посматрају као пасивни актери, систем заснован на компетенцијама има за циљ развијање пуног потенцијала сваког државног службеника, који континуираним развојем својих способности дају пун допринос остварењу циљева органа управе.⁶² Кроз увођење и примену компетенција ојачавају се вештине, начин поступања и лични квалитети који су потребни за делотворно обављање послова радног места и остваривање стратешких циљева управе. Као такав, овај систем може бити користан управљачки акт за побољшање радног учинка запослених и у потпуности уграђен у свеобухватни систем управљања људским ресурсима (Williams, 2015: 4).

Након успостављања наведеног нормативног оквира, а сагласно стратешким циљевима реформе из 2014. године, донете су значајне измене Закона о државним службеницима и подзаконских аката које се примењују од почетка 2019. године. Законом су успостављени нови рокови за постављање на положај и прецизиране су одредбе о лицима у статусу вршиоца дужности. Општи услови за пријем у радни однос и јасне и транспарентне процедуре селекције, специфични услови радног места и описи послова кључни су европски стандарди у области управљања људским ресурсима на којима инсистира и Закон о државним службеницима. Попуна упражњеног места је предвиђена конкурсом. Поступак одабира састоји се из више обавезних фаза, које се спроводе одређеним редоследом: провера општих функционалних компетенција, провера посебних функционалних компетенција, провера понашајних компетенција и интервју са комисијом.

Као што се може приметити, управљање људским ресурсима засновано на компетенцијама уводи се кроз нове одредбе Закона о државним службеницима који дефинише компетенције као скуп знања, вештина, особина, ставова и способности које

⁶² Видети више: Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије (2017), Министарство државне управе и локалне самоуправе, стр. 2.

државни службеник поседује и који обликују његово понашање и воде постизању очекиване радне успешности на радном месту. Закон о државним службеницима компетенције дели на функционалне (скуп знања и вештина) и понашајне (бихевиоралне) – које дефинише као „скуп радних понашања” која државни службеник мора поседовати да би успешно вршио све послове у органу државне управе. Руководилац додатно мора имати функционалне компетенције за управљање људским ресурсима, док државни службеник на положају, поред свих наведених компетенција, мора поседовати и компетенцију стратешког управљања. Ближе уређење компетенција је уређено Уредбом о одређивању компетенција за рад државних службеника⁶³. Затим је усвојена Уредба о интерном и јавном конкурс за попуњавање радних места у државним органима⁶⁴, Уредба о вредновању радне успешности државних службеника⁶⁵, Уредба о изменама и допунама Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника⁶⁶ и Уредба о изменама и допунама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе⁶⁷. На тај начин систем компетенција уведен је у процес анализе посла, запошљавања и избора, вредновања радне успешности и професионалног развоја.

Увођењем интегрисаног приступа у управљању људским ресурсима на основу компетенција стварају се предуслови за одговарајуће измене у поступку оцењивања. Оцењивање државних службеника један је од инструмената управљања кадровима кроз објективан и упоредив преглед успешности реализације пословних активности, а у циљу побољшања услуга које државни службеници пружају (Обрадовић, Лечковски Милојковић, Љумовић, 2019: 101). Систем оцењивања службеника треба да буде такав да омогући да се одлуке везане за његов развој каријере заснивају на правичној оцени квалификација и радног учинка. У савременим службеничким системима оцењивање је двосмеран процес, у коме руководиоца, након израде извештаја о радној успешности, обавља разговор са оцењеним службеником у циљу анализе радне успешности и понашања, степена остварења дефинисаних циљева, идентификовања проблема и могућности њиховог отклањања, разматрања потенцијалног унапређења радне

⁶³ Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 4/19.

⁶⁴ Уредба о интерном и јавном конкурс за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, број 2/19.

⁶⁵ Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 2/19 и 69/19.

⁶⁶ Уредба о изменама и допунама Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 42/19.

⁶⁷ Уредба о изменама и допунама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Службени гласник РС*, бр. 2/19.

успешности и даљег развоја каријере. Све више се истиче значај објективности приликом вредновања учинка, те је пожељно квантификовати резултате рада кад год је то могуће.

У Европској комисији је циљ оцењивања јачање мотивације запослених и подстицање тимског рада, као и повезивање личних и организационих циљева. Напредовање се не врши аутоматски већ, дакле, зависи од радне успешности. Такође, у Европској унији је усвојена Одлука о ротацији службеника на руководећим радним местима, према којој се руководиоци након пет година обавезно премештају на друго радно место у циљу спречавања јачања „бирокуратског духа” (Вукашиновић Радојичић, 2015: 83–85).

У Републици Србији примећен је превелики број запослених са највишим оценама, чиме је доведена у питање исправност одлука о награђивању, напредовању, али и планирању њиховог развоја. Доношењем Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника престала је да важи Уредба о оцењивању државних службеника. Новом Уредбом, која је ступила на снагу почетком 2019. године, у потпуности је промењен начин вредновања радне успешности државних службеника, укључујући начин, мерила и критеријуме вредновања. Управљање учинком базирано на компетенцијама користи модел компетенција као оквир за идентификацију понашања, знања и вештина које би требало вредновати и развијати у једној организацији, а који су подршка остваривању стратешких циљева државних органа. У жељи да се направи дистанца од претходног приступа, појам оцењивања државних службеника замењен је појмом вредновања радне успешности, при чему радна успешност представља друго име за ефективност (остваривање циљева) и ефикасност (економичност и брзину) у послу (Богићевић Миликић, Б. Петровић, 2020: 5).⁶⁸ Важну компоненту система за вредновање радне успешности државних службеника представљају мерила радне успешности којим се вреднују: 1) понашајне компетенције појединца и 2) резултати рада организационе јединице (утврђени на основу годишњих циљева). Чланом 3 Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника прописано је седам понашајних компетенција које се различито утврђују и вреднују у зависности од радних места:

- 1) управљање информацијама – прикупљање, разумевање, организовање, обрада, чување, размена и примена информација и података у вези са обављањем послова радног места;

⁶⁸ Видети више: МДУЛС, СУК, GIZ, Приручник за вредновање радне успешности државних службеника, 2020. година.

- 2) управљање задацима и остваривање резултата – организовање радних задатака на прописан, ефикасан и транспарентан начин како би се успешно остварили планирани циљеви;
- 3) оријентација ка учењу и променама – проактиван и позитиван однос према учењу као и благовремено и конструктивно реаговање на промене из интерног (развој) и екстерног окружења (адаптација);
- 4) изградња и одржавање професионалних односа – успешна комуникација и сарадња са колегама и заинтересованим странама у циљу изградње дугорочних професионалних односа;
- 5) савесност, посвећеност и интегритет – посвећеност остварењу циљева органа и идентификовање са вредностима органа уз задржавање интегритета;
- 6) управљање људским ресурсима – вођење и развој запослених базиран на компетенцијама ради остварења стратешких циљева и постизања високог нивоа учинка у раду;
- 7) стратешко управљање – дефинисање и спровођење стратешких циљева органа.

Временски период вредновања радне успешности се у већини организација спроводи једном годишње.

Поред предуслова за спровођење објективног система оцењивања, у циљу јачања професионализације управе успостављена је хоризонтална надлежност Службе за управљање кадровима као централног тела за управљање људским ресурсима које спроводи оглашавање конкурса, врши саветовање, пружа стручну помоћ, анализира индивидуалне потенцијале за развој и управљање каријером државних службеника, прати флукуацију кадрова у органима државне управе и утицај одлива кадрова на рад органа, предлаже мере за задржавање кадрова и превенцију утицаја одлива кадрова, те врши проверу компетенција лица на интерном тржишту рада.

У реализацији промена у јавној управи велику улогу има и Високи службенички савет који учествује у спровођењу конкурсног поступка за избор лица на положају, води дисциплински поступак против државног службеника којег је на положај поставила Влада и доноси кодекс понашања државних службеника као систем тзв. меких правила (*soft rules*), која би требало да имају јаче обавезујуће дејство у односу на обавезне законске норме понашања запослених у управи.

Кодексом понашања државних службеника⁶⁹ ближе се уређују правила етичког понашања државних службеника и начин праћења његове примене. „Циљ је да се утврде стандарди интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе и да се јавност обавести о понашању које има право да очекује од државних службеника. Понашање супротно одредбама Кодекса представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је законом одређено као тежа повреда радне дужности” (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 127). На основу извршене анализе извештаја које достављају органи државне управе, службе Владе и стручне службе управних округа, Високи службенички савет доставља Министарству надлежном за државну управу (а по потреби и другим органима и службама) годишњи Извештај о поштовању кодекса државних службеника у коме, између осталог, даје и предлог мера за унапређење поштовања Кодекса понашања државних службеника.

Доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе успоставља се „систем који омогућава нормативне предуслове да се службенички послови из надлежности јединице локалне самоуправе, у јавном интересу, обављају на делотворан, функционалан и ефикасан начин, стручно, непристрасно, политички неутрално и етички прихватљиво. Такође, закон има за циљ да увођењем стандардизованог система заснивања радног односа, праћењем и вредновањем рада службеника, напредовањем у служби и перманентним стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе, градским општинама, службама и организацијама које оснива скупштина аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе односно градске општине, уједначи њихов радноправни положај са радноправним положајем запослених у државним органима”⁷⁰. Доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе 2016. године заокружен је модеран систем локалне самоуправе у Републици Србији. Успостављен систем управљања људским ресурсима подстиче транспарентност, деполитизацију и пуну професионализацију локалног службеничког апарата. У складу са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, у јединицама локалне самоуправе обављају се послови управљања људским ресурсима који се односе на: 1) поступак запошљавања и избор кандидата; 2) припрему и спровођење програма стручног оспособљавања у јединицама локалне самоуправе; 3) припрему и спровођење програма

⁶⁹ Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 29/09, 30/15, 20/18.

⁷⁰ Видети више у делу „Објашњење појединих решења Нацрта Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе“.

обуке у складу са Законом; 4) спровођење оцењивања; 5) праћење каријерног развоја службеника и друге послове. Закон, такође, промовише развој мобилности – локални службеници постају мотивисани за обављање свакодневних радних задатака и циљева, јер путем интерних конкурса могу да напредују, прелазе из једне у другу локалну самоуправу, односно у покрајинске и републичке органе управе у којима би даље наставили да развијају своју каријеру. Како би процес запошљавања био транспарентан, а политика запошљавања прилагођена реалности, тј. стварним финансијским могућностима конкретне јединице локалне самоуправе, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе се уводи пракса планирања кадрова усвајањем кадровског плана. Како је основни циљ јавне управе ангажовање правих особа, на правом месту и у право време како би крајни корисници – грађани били задовољни пруженом услугом, правилним планирањем систем обезбеђује потребан број запослених адекватних стручних профила, компетентних за обављање послова на одређеним радним местима. Основни инструмент кадровског планирања је акт о систематизацији који обухвата разврстана радна места и одговарајуће услове и компетенције за њих. Тиме се уједно реализује принцип мериторности – запошљавање и распоређивање службеника на основу знања и стручних способности. Успостављени су и савети за стручно усавршавање у јединицама локалне самоуправе.

Ради имплементације Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, току 2016. године усвојене су у Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁷¹, Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁷² и Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁷³. Наведена подзаконска акта имала су за циљ пуну професионализацију и деполитизацију кадрова у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Надаље, систем плата, у истоименом закону, заснован на разврставању радних места, правичан је и транспарентан. Правно регулисање система плата и награђивања државних

⁷¹ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 88/16, 113/17 – др. закон, 95/18 – др. закон, 12/22.

⁷² Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 88/16.

⁷³ Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 95/16, 12/22.

службеника важно је због обезбеђења стабилности, непристрасности и интегритета рада државних службеника. Имајући у виду да државни службеници свој посао обављају у јавном интересу, у непрестаном контакту са политичким представницима власти, њихов правни положај, који укључује и плате и награђивање, потребно је подвргнути посебном правном режиму, који ће им обезбедити да посао обављају непристрасно и професионално (Рабреновић, 2019: 24–25). Сигма препоручује систем бодовања и класификацију плата на основу разврстаних радних места по категоријама и платним групама, додатке на плату, друге бенефиције, као и однос између основне плате и варијабилног дела плате. Најважнији принцип који треба применити приликом вредновања плата је принцип правичности, који промовише начело „иста плата за исти посао”. Правичан систем плата осигурава адекватну декомпресију, односно, одговарајућу разлику између највише и најниже плате. Сигма у свом Методолошком упутству препоручује прилично широк распон декомпресије (између 1:2 и 1:10). У циљу обезбеђења принципа транспарентности, основна плата би требало да чини најмање 80–90 процената укупне плате, чиме се смањују дискрециона овлашћења руководиоца. Такође, информације о структури и висини плате треба да буду лако доступне јавности.

У циљу реализације Закона о систему плата успостављен је Општи каталог радних места који садржи попис звања, положаја, функција, чинова и радних места, захтеве за стицање звања, односно обављање послова на положају. У Општем каталогу се налази и општи и типичан опис посла који се обавља на одговарајућем радном месту, стручна спрема, односно ниво образовања, као и потребна додатна знања, испити и радно искуство. Он омогућава анализу постојећих радних места – звања, положаја, функција, чинова, израду правилника о организацији и систематизацији послова у којима послови који се обављају одговарају радном месту, као и вредновање и сврставање у платне групе и платне разреде по принципу „једнака основна плата за рад једнаких вредности”. Део Општег каталога радних места је и Каталог радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору. У Каталогу су обухваћена сва радна места у јавним службама, која су након груписања сведена са 2000 на око 880, а прецизирани су и општи и типични описи послова, као и захтеви за њихово обављање. Део овог Општег каталога је и Каталог радних места пратећих, помоћно-техничких послова, који садржи попис радних места која представљају стручне, административне и техничке послове који се обављају као подршка

основној делатности и који су заједнички и препознатљиви у свим облицима организовања у јавном сектору.⁷⁴

Ни посебни службенички системи нису заостајали са реформом људских ресурса. Један од највећих изузетака у систему државне управе представља Министарство унутрашњих послова. Оно је 2016. године започело реформске активности које су заокружене успостављањем правног оквира за УЉР, који је дефинисан Законом о полицији. Након успостављања функције управљања људским ресурсима, Влада је донела Стратегију развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023⁷⁵, чиме је прописан плански оквир за даље унапређење људских ресурса у полицији. Најпре је установљен систем компетенција који је инкорпориран у све процесе УЉР, чиме је Министарство постало први орган у државној управи у којем су компетенције постале критеријум на основу кога се врши селекција, оцењивање, развој и напредовање запослених. Развијен је и Каталог назива и описа послова радних места полицијских службеника, на основу којег су радна места изнова класификована. На таквој основи започете су активности за успостављање новог реформисаног система плата у циљу отклањања неуједначености и интерне неправедности. Осмишљен је објективни систем вредновања послова на основу критеријума базираних на описима послова и задатака радног места. Установљен је и метод постепеног усклађивања затечених са новоизвреднованим платама. Додатно, на основу Закона о полицији, успостављена је и подела запослених на полицијске службенике, државне службенике и намештенике, што је подразумевало да се истовремено утврде радна места и описи послова, како за полицијске службенике, тако и за државне службенике и намештенике.

Компетенције добијају на пуном значају када се примене у свим функцијама управљања људским ресурсима, како у општим, тако и у посебним службеничким системима. Интегрисање оквира компетенција у законодавство подразумева пуну примену компетенција у свим сегментима система управљања људским ресурсима – планирању људских ресурса и анализи послова/радних места, регрутацији и селекцији, распоређивању, мобилности, оцењивању и награђивању, личном развоју и развоју каријере. Кроз увођење принципа запошљавања према стручним способностима, одабир компетентних кадрова, вредновање академског образовања и професионалног искуства,

⁷⁴ Видети више на сајту: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/reforma-radno-pravnih-odnosa-i-sistema-plata/katalog-radnih-mesta/?script=lat>.

⁷⁵ Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023, *Службени гласник РС*, бр. 78/18.

спровођење конкурсне процедуре праћене селекцијом заснованој на објективним и транспарентним критеријумима, развој каријере на основу вредновања радне успешности и јачање интегритета службеника, обезбедиће се ефективна примена модерних стандарда и даља професионализација управе.

Злоупотребе у систему управљања људским ресурсима могу угрозити мотивисаност, непристрасност и професионализам службеника у јавном сектору. Зато су од посебног значаја мере за промовисање интегритета и спречавање корупције, као и за обезбеђивање дисциплине у јавној управи. Начело материјалне незаинтересованости подразумева да јавни службеник не подлеже радњама које ће му омогућити било који други облик финансијске или натурализоване материјализације вршења јавне службе, изузев његове плате. У оквиру овог начела инсистира се не само на нултој стопи корупције и неспојивости професионалног рада и приватног интереса јавног службеника, већ и на његовој обавези да превентивно делује, спречи, онемогући и пријави било какав облик корупције (Врањеш, 2015: 112). Кроз ефикасно супротстављање корупцији и успостављање јасних механизма за спречавање сукоба интереса, јача интегритет службеника, који се огледа и кроз одређене моралне карактеристике и личне квалификације. Добро и морално понашање службеника ближе је дефинисано већ поменутиим Кодексом етике.

Нова софтверска решења у домену управљања људским ресурсима подржавају и аутоматизују послове који обухватају све функције управљања људским ресурсима и имају за циљ интегрисање целокупног функционисања управљања људским ресурсима. Успостављање информационог система за управљање људским ресурсима треба да омогући како свеобухватно покривање пословних процеса у овој области, тако и интеграцију са осталим елементима јавне управе. Постојећи информациони систем за управљање људским ресурсима најпре се састојао из следећих база податка: Централна кадровска евиденција (ЦКЕ), Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава који се води у Трезору, као и Централни регистар обавезног социјалног осигурања (ЦРОСО). У међувремену, развијена је евиденција о спроведеним обукама запослених на нивоу јавне управе док се још увек није интегрисао систем плата кроз јединствен информациони систем. Посебни службенички системи развили су сопствена софтверска решења за управљање људским ресурсима. Ослањањем на дигиталне технологије функција управљања људским ресурсима подстиче ефикасност и ефективност јавне управе, али доприноси и

отворености, економичности и транспарентности бројних активности из сопствене надлежности.

2.3. Развој система стручног усавршавања у јавној управи

Институционализован и прилагођен систем стручног усавршавања један је од предуслова за професионализацију јавне управе. Подизање нивоа стручности управних кадрова доприноси успешном и ваљаном обављању управних и других послова. Циљеви стручног усавршавања службеника су стицање знања и вештина, јачање мобилности (покретљивости) и повећање професионалности, ефикасности и мотивације службеника за рад (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2020: 101). Систем стручног усавршавања мора бити у складу са кадровском политиком, планом напредовања у каријери, системом оцењивања и награђивања службеника (Вукашиновић Радојичић, 2013: 113). Посебна пажња се мора посветити стручном усавршавању највиших руководилаца, који треба да унапреде способности за успешно остваривање функције руковођења у јавној управи и спровођење јавних политика. То је препознао Закон о државним службеницима, па је поред општег и посебног програма обуке предвидео и програм обуке руководилаца који има за циљ стручно усавршавање запослених који се припремају или се налазе на руководећим радним местима, ради стицања знања и вештина и унапређења способности за успешно обављање функције руковођења.

Стручно усавршавање, као посебна функција управљања људским ресурсима, има свој посебни стратешки оквир кога чини Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији из 2011. године. Стратегија се залаже за успостављање одрживог система стручног усавршавања који ће допринети повећању нивоа знања и вештина државних службеника неопходних за остваривање основних постулата модерне државне управе.⁷⁶ Стручно усавршавање подразумева континуирано усавршавање јавних службеника, припрему општих и посебних програма и јачање компетенција запослених. Да би имало ефекте и сврху, оно мора бити повезано са другим функцијама управљања људским ресурсима – планирањем, оцењивањем, напредовањем и мобилношћу службеника (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 62). Изменама и допунама Закона о државним службеницима систематизују се и унапређују програми стручног усавршавања.

⁷⁶ Видети више: Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије (2017), Министарство државне управе и локалне самоуправе.

Успостављен је Уводни програм обуке за стручно оспособљавање државних службеника који по први пут заснивају радни однос у државном органу.

У складу са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе формиран је Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе. Његова надлежност је утврђивање потреба за стручним усавршавањем у јединицама локалне самоуправе, праћење специфичне потребе јединица локалне самоуправе и давање препорука и смерница јединицама локалне самоуправе у вези са посебним програмима обуке.

Поред законске регулативе, битан корак ка заштити система заснованог на компетенцијама јесте рад на едукацији и професионализацији кадрова, где се препознаје потенцијал Националне академије за јавну управу. Национална академија за јавну управу основана је Законом о националној академији за јавну управу⁷⁷, као централна институција система стручног усавршавања за комплетну јавну управу Републике Србије – са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих. Националној академији је тако поверен задатак усавршавања и едукације свих службеника, како на државном, тако и на локалном нивоу, са циљем формирања сервисно оријентисаних службеника и управе. Она системски прикупљања и обрађује податаке у вези са унапређењем рада и стручних капацитета јавне управе и податаке који су од значаја за развој, припрему, спровођење, верификацију и вредновање програма стручног усавршавања. Води одговарајућу документационо-информациону базу, акредитује програме стручног усавршавања, бира акредитоване реализаторе наставе, припрема, спроводи и развија опште програме стручног усавршавања и програма обуке руководилаца и пружа осталу стручну помоћ. Како би се утврдиле потребе за стручним усавршавањем и избором методологије, Национална академија сарађује са органима и организацијама јавне управе, Министарством за државну управу и локалну самоуправу, Службом за управљање кадровима, јединицама за управљање кадровима у органима државне управе, надлежним органима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и другим органима и институцијама. Посебна стручна тела Националне академије јесу Програмски савет, као основно стручно тело, и сталне програмске комисије које се образују се према основним тематским областима програма стручног усавршавања у јавној управи.

⁷⁷ Закон о Националној академији за јавну управу, *Службени гласник РС*, бр. 94/17.

Посебну пажњу Национална академија поклања избору предавача. У том циљу, осмишљава и обезбеђује неопходне услове за избор најквалитетнијих предавача у складу са врстом и тематским областима програма. То подразумева да постоји потпуна равноправност заинтересованих лица која испуњавају услове за извођење стручног усавршавања. Такође, процедура избора предавача треба да се одвија у складу са начелима ефикасности и економичности. У том смислу, Уредбом о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи⁷⁸ су прописани услови за предавача и спроводиоца обуке, услови селекције и акредитације, критеријуми и мерила за избор као и начин ангажовања и плаћања. Након Уредбе, усвојен и Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму⁷⁹ на основу кога Национална академија по службеној дужности води јединствену електронску базу података о програмима стручног усавршавања за све запослене у државним органима и јединицама локалне самоуправе.

Успостављање система за управљање личним развојем и каријером државних службеника једна је од важнијих функција у управљању људским ресурсима. У циљу уношења структуре и бољег разумевања ове области, израђен је Водич за каријерно саветовање и планирање каријере државних службеника, који на самом почетку истиче да значај каријере произлази из чињенице да се преко ње најевидентније повезују и усаглашавају индивидуални и организациони циљеви и интереси. Каријера подразумева начин на који појединац доживљава укупност свих послова на којима је ангажован током свог радног века. Каријера је, дакле, међусобно повезан след послова, положаја и радних искустава особе током радног века, који прати промене у наклоностима, ставовима, искуству и понашању појединца. Развој каријере укључује планирање каријере, управљање и развој могућих праваца каријере, активности тренинга и развоја, промоцију, формалне кадровске политике, критеријуме промоције, процену, саветовање и подстицање менторског рада.⁸⁰

Из тог разлога, 2020. године је у оквиру Службе за управљање кадровима, која је већ поседовала изграђене капацитете, основан Центар за управљање каријером. Центар спроводи анализу индивидуалних потенцијала, пружа помоћ у изради индивидуалних

⁷⁸ Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи, *Службени гласник РС*, бр. 90/18.

⁷⁹ Национална академија за јавну управу, Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму, *Службени гласник РС*, бр. 102/18.

⁸⁰ Служба за управљање кадровима, Водич за каријерно саветовање и планирање каријере државних службеника у државној управи Републике Србије, 2021.

развојних планова и у каријерном саветовању, пружа стручну подршку државним службеницима који желе да упознају своје могућности и да истраже каријерне перспективе у систему државне управе. Такође, Центар се бави системом сукцесије у организацији, а његова главна предност је што омогућава веома темељну и детаљну процену сваког кандидата у више ситуација и од стране различитих посматрача, а тиме је више вероватно да ће се видети стварни или типични учинак кандидата боље него на једном појединачном инструменту процене. Центар за управљање каријером блиско сарађује са Националном академијом за јавну управу која обезбеђује тренинге према дефинисаним потребама професионалног развоја државних службеника и стратешког развоја људског капитала.

Успостављањем Националне академије за јавну управу и Центра за управљање каријером направљен је велики искорак у систему стручног усавршавања и личног развоја. Ипак, остаје утисак да се у већини органа обука заснива на понуди више него на тражњи. Богићевић Миликић истиче да „органи јавне управе ретко поседују сопствене капацитете за обуку па се ослањају на обуке које организује Национална академија. Уколико и постоје, институције не оцењују делотворност својих обука. Рекло би се да не постоји довољан ниво свести, односно информисаности код запослених на кадровским пословима или код руководилаца о значају обука, као суштинског инструмента УЉР. Тренутно, много зависи од тога да ли руководилац органа и/или јединице за кадрове придаје овом питању значај или не”⁸¹. Стога се намеће потреба интензивирања обука за највише руководиоце, како би они пренели значај обука и стручног усавршавања на своје сараднике.

3. ОЦЕНА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ ОД СТРАНЕ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

„На основу изнетих мера и законодавног оквира, можемо да закључимо да је Република Србија у претходном периоду радила на успостављању свих стандарда и критеријума које је Европска унија поставила у области управљања кадровима, за државе које имају статус кандидата. Међутим, само постојање правних норми и законодавног оквира није довољно да закључимо да су последице реформи које се у Србији спроводе дале очекиване резултате. Да бисмо одговорили на питање колико је реформа управљања кадровима у

⁸¹ Видети више: МДУЈС, СУК, GIZ (2020). Јачање капацитета јединица за кадрове у органима државне управе Републике Србије.

државној управи у Србији задовољавајућа и какве је резултате постигла, морамо да анализирамо мониторинге које врши Европска унија преко Сигме” (Петровић, 2019: 36).

У сврху праћења напретка, Сигма је 2019. године спровела Анализу капацитета за УЉР у органима државне управе у Србији⁸². Анализа је показала да су капацитети за стратешко УЉР још увек ниски, иако постоје и позитивни примери из којих је могуће извући одређене поуке. Област дисциплинских поступака није до краја препозната као део функције управљања људским ресурсима. Области у којима су запослени на пословима УЉР исказали више самопоуздања су: запошљавање и селекција, оцена учинка, и анализа и вредновање посла. За разлику од тога, области у којима има доста простора за даљи развој су стратешко планирање, обука и каријерни развој, вођење кадровских евиденција и аналитичко извештавање. То значи да у даљем подизању капацитета нагласак треба да буде на овим областима.

Сигма је 2020. године спровела још једну анализу. У питању је Анализа постојећег стања и даљег развоја државних службеника на положају⁸³. Кроз Анализу закључује да је процес регрутације и селекције задовољавајући и да се заснива на заслугама. Похваљује укључивање савремених компоненти, попут провере понашајних компетенција, али истовремено указује да оквир компетенција није у потпуности прилагођен потребама државних службеника на положају и да се значајни ресурси троше на проверу компетенција које нису од пресудног значаја на највишем нивоу руковођења.

Оснивањем Националне академије за јавну управу заокружен је формални институционални оквир за потребе државних службеника на положају у погледу обуке и усавршавања. Препорука је да се у будућности програми више прилагоде државним службеницима на положају и да се активности у области индивидуалног развоја, које нуди Служба за управљање кадровима, боље интегришу у групне програме Академије.

Највећа примедба се односи на превелик број вршилаца дужности. Изменама и допунама Закона о државним службеницима није решен проблем дискреционих овлашћења министара и Владе када је реч о постављењу државних службеника на положају. Министри и даље нису дужни да од кандидата које је конкурсна комисија ставила на листу за избор Влади предложе једног за постављење на положај. Такође, чак и уколико министар предложи кандидата, Влада није дужна да њега и постави на положај

⁸² Сигма (2019). Анализа капацитета за УЉР у органима државне управе у Србији.

⁸³ Sigma (2020). Sistem državnih službenika na položajima u Srbiji: Analiza postojećeg stanja i daljeg razvoja.

(Михајловић, 2019: 4). У Анализи постојећег стања и даљег развоја стоји да је у току четири месеца 2019, након ступања на снагу новог Закона о државним службеницима, Влада спровела скоро 330 постављења у статусу вршилаца дужности, а више од половине од овог броја (57%) десило се након прописаног рока. Уочено је да појединци који нису стални државни службеници бивају поново постављени у својству вршилаца дужности, што је у супротности са одредбама Закона. То показује да проблем „вршилаца дужности” није могуће решити искључиво променом законодавства, будући да постоји озбиљно неповерење између политичке и административне сфере. Превазилажење овог проблема могуће је путем дијалога ради изналажења оптималног решења које би задовољило потребе обеју сфера. У циљу проналажењу прихватљиве равнотеже између професионализма и одговора на потребе политичке сфере, потребно је да се укључи и цивилно друштво и други актери, укључујући и Европску комисију.

Европска комисија је у Извештају за 2021. годину⁸⁴ оценила да у Србији постоји одговарајуће управно законодавство и да политичка подршка за увођење новог правног оквира није изостала. Међутим, уочени су и озбиљни недостаци у примени прописа, тако да је оцењено да је Србија умерено припремљена у погледу реформе јавне управе и да је током извештајног периода остварен ограничен напредак. Истиче се да су оцене које су државни службеници добили у првој години примене новог система вредновања учинка остале превисоке. Констатовано је да се законска одредба којом се дозвољава именовање на положај „вршиоца дужности” на шест месеци, са максималним продужењем од три месеца, углавном злоупотребљава, између осталог, и на ретроактиван начин. Указује се да још није успостављен јединствен информациони систем управљања људским ресурсима који би комуницирао са другим националним базама података, као што је платни регистар Трезора. Поновљена препорука из домена управљања људским ресурсима је да у наредној години Република Србија треба да обезбеди покретање и окончање процедура постављења за све положаје како би се смањио прекомеран број вршилаца дужности и определи довољно ресурса за успостављање ефикаснијих процеса запошљавања заснованих на заслугама. Европска комисија инсистира на наставку успостављања и примене транспарентних, јавних и објективних процедура за запошљавање у државној управи, као и на јасној разлици између политички постављених функционера и професионалних државних службеника. Указује да је у целој управи потребно даље побољшати

⁸⁴ Радни документ Комисије, Република Србија, Извештај за 2021. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. Видети више на сајту: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.pdf

прикупљање административних података и њихову систематску употребу за потребе креирања политика и израде закона. Како би се систем јавних услуга што више приближио грађанима, потребно је даље унапређивати деловање система јавне управе у целини, у складу са општеусвојеним принципима професионализације и деполитизације.

3.1. Наставак унапређења стратешког, правног и институционалног оквира за реформу јавне управе

Имајући у виду претходне препоруке, у априлу 2021. године Влада је усвојила нову Стратегију реформе јавне управе за период 2021–2030, са Акционим планом за период 2021–2025. У припреми Стратегије учествовале су и организације цивилног друштва. Општи циљ Стратегије је даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.⁸⁵

Да би се обезбедила свеобухватност у области УЉР у јавној управи и испуниле препоруке Европске комисије, најновија Стратегија је предвидела три заокружене целине на којима је потребно даље унапређење:

- 1) унапређен процес регрутације у јавној управи;
- 2) ефикасан систем управљања каријером примењен у пракси и
- 3) развијен и примењен функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених у јавној управи.

Циљ је стварање јавне управе која би била оријентисана према грађанима и истовремено подстицајна за запослене. Да би се постигло да јавна управа буде атрактиван послодавац који промовише заслуге и иновације, спроводи циљеве државе и испуњава очекивања грађана, одлучено је да ће правац реформи у наредних десет година бити усмерен на добро вођену, професионалну, мотивисану и ефикасну јавну управу.

Даљи развој јавнослужбеничког система кретаће се у правцу: привлачења и запошљавања кадра са потребним компетенцијама; задржавања компетентних, мотивисаних запослених који реализују своје каријерне циљеве у подстицајном окружењу и иновирања система

⁸⁵ Нацрт Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021 до 2030. године, видети више на сајту: <https://eparip.rs/jp.gov.rs/>.

стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснованих на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи.

Од посебног је значаја унапређење посебних службеничких система, као што је полицијски службенички систем. Промене у овој области рада управе започеле су 2016. године усвајањем новог Закона о полицији, а настављају се и данас. Промене су обухватиле успостављање иновираних организационих структура и надлежности Министарства, измене и прецизирање полицијских овлашћења, мера и радњи и увођење нових начела рада и поступања полиције, увођење поштрених мера за сузбијање корупције у оквиру Министарства и јачање професионалног интегритета запослених, увођење модерног система УЉР – успостављање нове класификације радних места сходно вршењу послова и примени овлашћења, стварање основа за каријерни развој запослених и професионализацију полиције, доделу већих контролних овлашћења Сектору унутрашње контроле и истицање различитих облика спољашње контроле, што је претпоставка за ефикасну заштиту људских права и пружање подршке владавини права. Акцент је стављен на развој професионалних капацитета, интегритет и етику полицијских службеника за одговорно вршење службе и, уз пуно поштовање људских и мањинских права и слобода, заштиту свих рањивих група. Искуства и резултати реформског процеса у Министарству унутрашњих послова Републике Србије могу бити добар пример за спровођење промена у овом сегменту и у другим областима рада управе.

IV

РЕФОРМА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА – ПРИМЕР МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Потреба реформе система управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова настаје у контексту свеобухватне реформе јавне управе у Републици Србији и потребе стварања кохерентног система управљања људским ресурсима у државној и јавној управи. Истовремено, реформа је условљена унутрашњим стањем у полицији, зрелим за промене, услед тешких година кроз које је прошла држава крајем двадесетог века.

Традиционално формирана као орган државне власти полиција је дуго била инструмент силе у рукама владе и бранилац конзервативних политичких уверења. Услед тога, она је често била ангажована на страни противника демократије и служила као последња линија

одбране непопуларних режима. Историја полиције показује да је она злоупотребљавана у политичке сврхе од стране аутократских носилаца власти.

У савременом демократском друштву полиција се мора трансформисати у службу која је одана интересима заједнице као целине и посвећена заштити свих њених грађана, без разлике. Полиција се појављује као носилац двоструке улоге у односу на људска права: са једне стране, она је носилац активне улоге заштитника људских права, јер вршењем своје функције ствара услове за уживање људских права свих чланова друштва, а с друге стране, она је у обавези да то чини уз максимално поштовање људских права (Милосављевић, 2004: 20). Она би требало да представља друштво у целини, да одговара његовим потребама и да буде одговорна пред њим. Поред тога што одржава ред и мир, спроводи закон, спречава и сузбија криминал, полиција мора да штити и поштује људска права и да буде сервис грађанима (Милосављевић, 2004: 23–24).

1. УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА – КОНТЕКСТ И ЗНАЧАЈ

Као део система националне безбедности чији је циљ заштита националног интереса у домену унутрашње безбедности, Министарство унутрашњих послова је стратешки приступило реформском процесу. Министарство унутрашњих послова је кључни орган државне управе чији је основни циљ деловања обезбеђење стања неугрожености како државе, тако и свих њених грађана. Овлашћења и делокруг рада Министарства унутрашњих послова ближе су уређени Законом о државној управи и Законом о министарствима. Сложен је и централизован систем који у свом саставу има велики број унутрашњих организационих јединица, што процес управљања људским ресурсима чини комплекснијим.

Реформисати и демократизовати полицију и мењати начине у њеном раду, као и мењати свест полицајаца оспособљених за рад у ранијим друштвено-економским условима, није једноставно (Гајић, 2015: 64). Посебну одговорност у спровођењу реформе намеће и чињеница да Министарство унутрашњих послова Републике Србије руководи радом Преговарачке подгрупе за поглавље 24 правних тековина ЕУ (област правде, слободе и безбедности). На примеру система који броји преко 40.000 запослених и прилагођава се условима који проистичу из политике придруживања ЕУ, као и процеса реформе државне

управе у Србији, може се сликовито приказати комплексност реформе управљања људским ресурсима.

Реформа у Министарству унутрашњих послова подразумева јачање капацитета – компетентне кадрове у оптималној организационој структури који ће бити у стању да воде и спроведу овај процес. Реформски процес управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова део је шире реформе јавне управе и друштва у целини. Имајући у виду свеобухватну реформу државне и јавне управе Републике Србије, која обухвата све органе и организације јавне управе, сматрамо да је са теоријског и практичног аспекта значајно сагледати процес и динамику реформе система управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова. Реформа посебног службеничког система несумњиво утиче на професионализацију целог јавнослужбеничког система, чиме се испуњава кључни захтев Европске уније.

2. УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНИХ И ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА

Од самог почетка претприступног процеса Републике Србије ради стицања чланства у Европској унији, реформа јавне управе један је од кључних услова. Као што је већ наглашено, један од кључних предуслова за пуноправно чланство Републике Србије у Европској унији јесу стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина, онако како је дефинисано још 1993. године на састанку Европског савета у Копенхагену, и тај предуслов је део тзв. копенхашких критеријума, који су и даље на снази.⁸⁶ У складу са тим, ови критеријуми су постали и саставни део уговорног односа након ког је Република Србија добила статус државе придружене Европској унији – Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране, и Републике Србије са друге стране. Посебан сегмент који се односи на Министарство унутрашњих послова и владавину права у целини садржан је у наслову VII Уговора који, у ставу један, говори о јачању институција и владавини права.

Кључни документи у овој фази преговора представљају Заједничка преговарачка позиција Европске уније и Преговарачка позиција Републике Србије које су усвојене 2016. године, након чега је преговарачко поглавље и формално отворено на међувладиној конференцији

⁸⁶ Видети више на сајту: https://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf

18. јула 2016. године. У својој Преговарачкој позицији, Република Србија истиче да ће, упоредо са законодавним активностима, предузети мере у правцу адекватног степена институционалне и административне припремљености за преузимање свих обавеза које ступају на снагу чланством у Европској унији.⁸⁷ Са друге стране, Европска унија у Заједничкој преговарачкој позицији дефинише скуп прелазних мерила којима ће се пратити напредак у испуњењу критеријума за чланство у Европској унији.⁸⁸ Од педесет и једног прелазног мерила, чак тринаест прелазних мерила се директно односи на реформу Министарства унутрашњих послова која се може довести директно у везу са институционалном изградњом министарства, која се следствено односи на саму функцију управљања људским ресурсима као кључном одговору администрације Министарства да све те захтеве спроведе у дело и прилагоди их својим потребама, водећи рачуна о преговарачком оквиру као ширем контексту и, на неки начин, полазној основи за унутрашње организационе и кадровске промене. Од тих тринаест прелазних мерила, посебно је важно прво или тзв. хоризонтално прелазно мерило чији се принцип, који је у њему садржан, може применити и на испуњење свих осталих прелазних мерила, а које гласи: „Србија треба да обезбеди делотворно, детаљно и стално праћење спровођења свог Акционог плана у области правде, слободе и безбедности кроз јак и мултидисциплинаран механизам, којим се по потреби могу активирати корективне мере, нарочито водећи рачуна о адекватности људских и финансијских ресурса, институционалном капацитету, захтевима за обуке, поштовању утврђених крајњих рокова, стварном дијалогу са цивилним друштвом и адекватном разматрању њихових предлога.”⁸⁹ Ово суштински значи да целокупан Акциони план за поглавље, сви циљеви, мере и активности садржани у истом, морају да буду прописани на начин да буду буџетски одрживи, омогуће институционални развој и јачање људских ресурса и кадровских потенцијала свих државних органа.

Кључни захтеви из Преговарачке позиције, у односу на Министарство унутрашњих послова, су:

- спровођење свеобухватне анализе (*gap analysis*) правних, институционалних и техничких потреба и обука на пољу легалних и ирегуларних миграција;

⁸⁷ Видети више на сајту:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pregovaracka_pozicija_srbije.pdf, стр. 33, приступљено 15. јула 2020. године.

⁸⁸ Видети више на сајту:

https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG24_Zajednicka_pozicija_EU.pdf, стр. 20, приступљено 15. јула 2020. године.

⁸⁹ Ibidem.

- утврђивање, на основу анализе потреба, наредних корака за имплементацију миграционе политике усклађене са стандардима ЕУ, укључујући *Стратегију развоја људских ресурса и план обуке*;
- јачање институционалних капацитета за ефикасну обраду захтева за азил у сарадњи са надлежним институцијама, укључујући релевантне управне и правосудне органе на локалном и националном нивоу; у том смислу, потребно је посебно ојачати капацитет Канцеларије за азил у оквиру Управе граничне полиције *додатним запошљавањем и обезбеђивањем свеобухватних обука* за запослене, као и обезбеђивањем развоја и редовних процена;
- усаглашавање са захтевима ЕУ у области Шенгена и спољних граница; усвајањем Шенгенског акционог плана омогућена је ефективна припрема неопходних корака (у погледу улагања у инфраструктуру и опрему, *за потребе попуњавања људских капацитета и обука*, за потребе изградње институција и правне кораке) за спровођење релевантних делова шенгенских правних тековина током или након приступања шенгенском простору.
- имплементација Споразума за интегрисано управљање државном границом (*Integrated Border Management*) у складу са концептом интегрисаног управљања границом у Европској унији; тиме се посебни напори усмеравају ка унапређењу размене информација, координацији између граничних служби и развијању капацитета за анализу ризика у оквиру граничне полиције.
- усаглашавање са захтевима ЕУ у области полицијске сарадње и борбе против организованог криминала, уз свеобухватну анализу *потреба за попуњавањем људских капацитета и додатним обукама, укључујући, по потреби, кораке за решавање питања критичних недостатака*;
- измена Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела, у сарадњи са другим државним органима, *попуњавања преосталих слободних радних места* у Служби за борбу против организованог криминала (СБПОК) у оквиру Управе криминалистичке полиције, измена организационе структуре и формирање организационе целине за борбу против корупције;
- сарадња са другим државним органима у области повраћаја имовине у складу са правним тековинама Европске уније у овој области и са препорукама да се примене и виши стандарди;

- јачање оперативних капацитета (у погледу кадрова и опреме у Јединици за високотехнолошки криминал) како би решио проблем високотехнолошког криминала;
- унапређење борбе против складиштења, продаје и поседовања нелегалног ватреног оружја (нарочито у вези са терористичким нападима), спровођење новог Закона о оружју и муницији и усвајање и спровођење будуће Стратегије и Акционог плана за лако и малокалибарско наоружање за период 2016–2021, што захтева унапређење оперативних капацитета (укључујући прикупљање обавештајних података, анализу и размену информација);
- обезбеђење додатног броја службеника и додатне опреме за потребе Јединице за заштиту сведока у Министарству унутрашњих послова, на основу резултата процене утицаја;
- усвајање и спровођење нове Стратегије за спречавање и борбу против тероризма, у складу са Стратегијом ЕУ за борбу против тероризма, и развијање оперативних капацитета;
- предузимање мера које треба да подигну оперативне капацитете надлежних институција у борби против кријумчарења наркотика, посебно организационе целине надлежне за превенцију наркоманије и сузбијање кријумчарења наркотика, која треба да има *потпуно попуњене кадровске капацитете и спроведене потребне обуке*, како би систематски спроводила проактивне истраге.

Све ово указује на чињеницу да постоји јасна веза између приступног процеса Републике Србије Европској унији као, на неки начин, генератора промена, и реформе људских ресурса, организационог и институционалног устројства Министарства унутрашњих послова као одговора на промену која је условљена свим наведеним процесима. Анализирајући извештаје о спровођењу Акционог плана за Преговарачко поглавље 24 усвојеног у јулу 2016. године, може се уочити да је 112 активности директно или индиректно било повезано са активностима које су директно или индиректно у вези са пословима који се тичу:

- анализе организационог дизајна Министарства унутрашњих послова и организационих промена које ће одвести до боље и исправније имплементације правних тековина Европске уније;
- анализе људских потенцијала, кадровских капацитета и стручних знања које запослени у Министарству унутрашњих послова поседују да би успешно имплементирали правне тековине Европске уније;

- анализе потреба за обуком, самог система обука у Министарству унутрашњих послова, његових недостатака и неопходних корективних мера које је неопходно донети како би се успоставио систем обуке полицијских службеника у складу са правним тековинама Европске уније.

Све напред наведено захтевало је промену у поступању Министарства унутрашњих послова када је реч о управљању људским ресурсима и, паралелно са овим процесом, препознајући растући значај функције људских ресурса као снажног алата који ће допринети успешној имплементацији правних тековина Европске уније целокупног Министарства унутрашњих послова, започет је процес успостављања нове функције управљања људским ресурсима у истом.

3. РЕФОРМСКИ ПРИНЦИПИ И ПРОЦЕС РЕФОРМЕ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Процес реформе у Министарству унутрашњих послова се одвијао у неколико фаза. Свеобухватна реформа полиције почела је 2001. године, са примарним циљем трансформације полиције ка сервису грађана, према концепту *полиције у заједници*. Приоритетне области реформе, у овој фази, која је трајала до 2003. године, биле су: борба против организованог криминала, одговорност полиције, развој образовања и унапређење рада пограничне полиције.

Од 2003. године креће друга фаза реформе у Министарству унутрашњих послова. У овом периоду спроведено је „одвајање” професионалне, тј. оперативне компоненте (Дирекција полиције, службе спасавања и заштите) и компоненте која је задужена за израду и праћење политике унутрашњих послова, односно, стварање услова за рад полиције (сектори). Циљ промена био је смањење могућности уплитања политике у оперативно руковођење радом полиције (Богосавац, 2017: 53).

Фундаментална промена у јавној управи, која је начињена 2005. године када је Закон о државним службеницима одвојио политичка од неполитичких радних места, увео критеријуме за попуњавање упражњених радних места и оцену за напредовање, није била довољна за потпуну реформу, али је била од изузетног значаја за даље тенденције. Било је потребно свеобухватно уредити службенички систем, укључујући и посебни службенички систем у Министарству унутрашњих послова које је дуго одолевало потреби да систематизује радна места из државнослужбеничког корпуса. У том периоду,

Министарство унутрашњих послова је више окренуто реформи полиције него реформи службеничког система.

Основни принципи на којима се заснива реформа полиције у првим фазама су: демилитаризација, деполитизација, декриминализација и децентрализација, а вредности које се издвајају су: отвореност, одговорност, професионализам и ефикасност (Курибак, 2007: 49–62). Питање *демилитаризације* је дуже време актуелно и односи се на умањење војног карактера полиције. Мисија ОЕБС-а констатује у свом извештају из 2004. године да устројство службе по чиновима полицији даје војни карактер, док су устројство жандармерије и арсенал којим она располаже недвосмислено војне природе. Ту је такође и скуп принципа који обухвата децентрализацију, деполитизацију, професионализацију и модернизацију јавне управе. *Деполитизација полиције* се односи, пре свега, на установљавање механизма којима ће се спречити политички утицај на рад каријерних службеника. Оперативна независност, контрола и одговорност морају да остану у независној и професионалној служби полиције. Стога је потребно јасно разграничити ко је одговоран за практичну политику и надзор (министар и његови сарадници), а ко за контролу службе (високе старешине на командним позицијама у полицији). Такође, политичари морају да прихвате став да полиција није инструмент политике. Принцип *децентрализације* подразумева расподелу власти између централног и локалних нивоа власти. Децентрализована полиција је у стању да боље и потпуније препозна потребе, што доводи до квалитетнијег задовољења јавних потреба и укупног развоја локалне средине. *Професионализам* се постиже успостављањем службеничког система заснованог на заслугама, јачањем службеничке одговорности и континуираним усавршавањем службеника. Уз горе наведене принципе, све чешће се говори о *модернизацији* под којом се подразумева, пре свега, техничко-технолошко осавремењавање рада полицијских службеника.

У фази реформе Министарства унутрашњих послова од 2006. до 2009. године кључни циљеви били су: отварање према међународној заједници, јачање капацитета криминалистичке полиције у односу на капацитете униформисане полиције, редефинисање идентитета полиције и полиција као сервис грађана. Ова фаза није дала очекиване резултате, будући да није успостављен кохерентан систем управљања људским ресурсима који би подржао жељене промене.

Неки од почетних принципа на којима се заснивала реформа полиције падају у сенку, попут принципа демилитаризације, али прихватају се нови принципи препознати у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији, усвојеној 2014. године у циљу

успостављања функционалног јединства и уједначеног система стандарда, као што су: поузданост и предвидљивост, отвореност и транспарентност, одговорност, ефикасност и делотворност. То се посебно примењује у четвртој фази реформе која је трајала од 2011. до 2016. године. У Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011–2016. године истиче се да управо највећи изазов представља успостављање савременог система за управљање људским ресурсима и да је потребно развити капацитете за планирање и селекцију кадрова, праћење и управљање каријером током радног односа, основну и специјалистичку обуку. У контексту реформе јавне управе у Србији, реформа полиције је усмерена на трансформацију у савремену, ефикасну, ефективну, демократску и одговорну полицију по европским моделима. Како би имплементирало комунитарно право и стандарде европског административног простора, Министарство би требало да унапреди стратегијски менаџмент. Такође, Министарство би требало да успостави дугорочно планирање и одређивање приоритета у кључним областима рада кроз развој методолошког приступа, праксе и стручних знања неопходних за примену и оцењивање успешности стратешких одлука. Потребно је развити капацитете за стратегијску анализу и извештавање, формирати тимове за имплементацију и праћење стратегијских циљева, институционализовати хоризонталну комуникацију унутар Министарства и обезбедити извештавање о нивоу испуњености дефинисаних циљева.⁹⁰

Доношењем Закона о полицији 2016. године наступила је изузетно динамична фаза која је окончана 2020. године изградом и применом свих предвиђених подзаконских прописа. Реформске активности реализоване у овој фази биће накнадно детаљније представљене.

3.1. Кључни налази и препоруке за унапређење рада Министарства

Многи аутори су се бавили тиме шта је потребно променити у полицији. Монк истиче како је полиција постала изолована од заједнице којој служи, да је њен рад постао реактиван, уместо проактиван и превентиван. Такође, указује да полиција у великој мери не ужива поверење јавности (Монк, 2001: 7–34).

Даунс у свом раду „Реформа полиције у Србији” указује на кључне недостатке рада полиције. Најзначајнији се односе на: неефикасну организациону структуру и кадровску политику; нетранспарентан систем попуњавања слободних радних места (која се односе на

⁹⁰ Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011–2016. године, необјављен документ.

униформисан састав полиције); велики проблем привлачења и задржавања кадрова (незаинтересованост за рад у полицији, посебно у Београду); непостојање везе између напредовања и оцењивања; непостојање конкурса за постављење руководиоца и непостојање организационе јединице за управљање људским ресурсима (Dauns, 2004: 5–53).

Студијом ОЕБС-а о раду полиције из 2004. године указано је на недостатке у раду полиције и усвојене су следеће смернице:

- неопходна је промена културе у раду полиције, у смислу делегирања послова и овлашћења;
- потребно је реорганизовати структуре командовања и учинити их краћим;
- визија рада полиције захтева напреднији начин командовања, као и полицију која ће знати нове технике у решавању проблема;
- спровођење обука за највише руководиоце;
- спровођење описа полицијских профила, како би се идентификовала потребна знања и вештине;
- развој менаџерских вештина руководиоца;
- спровођење деполитизације;
- дефинисање образовних профила за различита радна места;
- формирање Управе за кадровске послове у циљу спровођења одабира и развоја кадрова;
- спровођење принципа родне равноправности – омогућавање женама полицајцима равноправно учешће у оперативним пословима.

На јавном панелу који је организовао Београдски центар за безбедносну политику 2010. године вођена је дискусија о томе шта запослени у Министарству могу да учине да полиција буде професионалнија и шта грађани могу да ураде за сопствену безбедност. Са становишта Министарства истакнуто је да је за даљу реформу од пресудног значаја улагање у људске ресурсе, у смислу реформе полицијског образовања, затим развоја истраживања и знања у оквиру полиције. Полиција треба да искористи постојеће податке и да их развојем методологије која је научна, упоредива и проверљива, претвори у знање. У овој области полицији могу помоћи и научне институције. Друго, веома је важно да полиција стално процењује свој рад и да на сазнањима о сопственом учинку формулише даљи правац реформи. Неопходно је да грађани остваре већи партнерски однос са полицијом. Да би могла да се оствари већа сарадња грађана са полицијом, неопходна је децентрализација полиције, тј. већи ниво одлучивања полиције на локалу, и с тим у вези

већи ниво одговорности полиције за свој рад. Учесници панела су се усагласили да реформе у полицији треба усмерити у три правца:

- 1) управљање учинком – подразумева анализу резултата рада запослених кроз оцењивање;
- 2) успостављање каријерног система – по угледу на западне земље потребно је успоставити транспарентне и јасно дефинисане критеријуме и процедуре за напредовање; овакав систем би довео до отворене конкуренције за више позиције и до избора најбољих кадрова;
- 3) успостављање менаџмент система, тј. обуке за руководиоце на три нивоа – оперативни, средњи и стратешки ниво.

Изнад свега, развијен систем управљања људским ресурсима треба да буде заснован на савременим стандардима, критеријумима и процедурама селекције, пријема, оспособљавања и напредовања у професионалној каријери. Тиме се омогућава конкурентност међу полицијским кадровима заснована на компетенцијама и резултатима рада, а чији би крајњи резултат био висок степен професионализма, задовољства послом и правна сигурност запослених. Потребно је даље развијати све облике личне одговорности за рад сваког полицијског службеника. Напредовање у служби мора бити засновано на транспарентним процедурама, објективним резултатима и стручном усавршавању, док интерни конкурси, уз стандардизовано тестирање, треба да буду правило приликом попуњавања средњег и вишег нивоа руководећих положаја (Гајић, 2015: 72).

У Стратегији развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011–2016. године се истиче да је кључни циљ успостављање савременог система за управљање људским ресурсима и да је, сходно томе, потребно развити капацитете за планирање кадрова и селекцију кандидата, праћење и управљање каријером током радног односа, основну и специјалистичку обуку. У свим наведеним областима су постигнути почетни реформски помаци, али је значај питања људских ресурса за успех реформе полиције у целини у тој мери изражен, да ова питања захтевају сталну пажњу. У контексту опредељења Републике Србије да се интегрише у ЕУ и у оквиру опште реформе јавне управе која се одвија у Србији, реформа полиције има за циљ неповратну трансформацију у модерну, ефикасну, ефективну, демократску и одговорну полицију која је у складу са европским стандардима и моделима. Како би имплементирало комунитарно право и подржало стандарде европског административног простора, Министарство треба да унапреди стратегијски менаџмент и да обезбеди дугорочно планирање и одређивање приоритета у кључним

областима рада, кроз развој методологије, праксе и стручних знања неопходних за усвајање, имплементацију и оцењивање успешности стратешких одлука.⁹¹

Све наведено указује да је процес успостављања посебне функције управљања људским ресурсима постао неминован и да без њега Министарство унутрашњих послова не може да спроведе реформу полиције.

Препоруке и недостаци на које је указала стручна јавност кроз извештаје, панеле и дискусије препознати су и кроз функционалну анализу коју је Министарство спровело у каснијем периоду.

3.2. Спровођење функционалне анализе у циљу идентификовања проблема у области управљања људским ресурсима

Релевантан обим и садржај организационих питања одређен је правним нормама којима су та питања уређена (Милетић, Југовић, 2019: 91). Доношењем новог Закона о полицији⁹² 2016. године, чланом 9 и чланом 22 прописана су акта којима се ближе уређују унутрашње уређење и систематизација радних места. Овим актима се уређује надлежност и категоризација организационих јединица Министарства, број, систематизација, врста, односно статус и опис радних места, и радна места за која се предвиђају посебни услови за њихово попуњавање, начин руковођења, планирања и извршавања послова. Влада Републике Србије је 14. јуна 2018. године, у складу са горе наведеним, усвојила Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, као и Уредбу о специјалној и посебним јединицама, који омогућавају груписање сродних и међусобно повезаних послова у одговарајуће унутрашње јединице. Наведена акта представљала су полазну основу за примену функционалне анализе организационе структуре Министарства.

Функционална анализа спроведена 2018. године имала је за циљ сагледавање свих елемената организационог структурирања, уочавање аномалија у организационом структурирању, успостављање инструмената за праћење и успостављање функционалне организационе структуре, као и обезбеђивање услова за увођење система мерења организационог учинка.⁹³

⁹¹ Стратгија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011-2016.

⁹² Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16.

⁹³ Функционална анализа Министарства унутрашњих послова, 2018. година – интерни акт МУП-а РС, необјављен документ.

Структурирање и реструктурирање представљају врсте обликовања организације. Под структурирањем организације се подразумева стварање нове организације, а под реструктурирањем – побољшање постојеће организације. Процес структурирања полицијске организације начелно обухвата: 1) идентификовање система циљева и активности које воде његовом остварењу, 2) декомпоновање циљева и активности и њихово груписање по сродности, 3) обликовање организационих циљева, 4) успостављање механизма координације и 5) имплементацију свега наведеног у виду функционисања структуриране организације (Субошић, 2017: 66–67).

Циљ функционалне анализе је увођење методологије којом ће се обезбедити стандардизација у формирању организационих јединица, утврђивање оптималне организационе структуре неопходне за остваривање стратешких приоритета и циљева организационих јединица. Из функционалне анализе треба да проистекну кључне препоруке за унапређење новоуведених категорија и процедура.

Прва функционална анализа обухватила је анализу структуре радних места, образовања запослених, учешћа руководиоца и извршилаца у укупном броју систематизованих радних места, распона контроле и заступљености радних места из фамилије полицијских послова, послова управљања ризиком и ванредним ситуацијама, послова руковођења и осталих фамилија у укупном броју систематизованих радних места. Спроведена је и анализа организационе структуре Министарства унутрашњих послова, и то:

- 1) анализа организационих јединица Министарства унутрашњих послова по групама и
- 2) анализа величине и структуре организационих јединица у периоду од 1997. до 2018. године.

Током 2020. године урађена је наредна функционална анализа у Министарству унутрашњих послова која је допуњена новим подацима, препорукама и коментарима.

Функционална анализа указала је на неколико ствари.

- Министарство унутрашњих послова представља типичан пример бирократске структуре коју карактерише формализована и централизована организациона структура. Када посматрамо специјализацију као засебан елемент, и њену вертикалну и хоризонталну димензију, можемо закључити да се у Министарству обављају послови са различитим степеном поделе рада. Када је реч о централизацији, она представља основну карактеристику бирократског модела, што у случају Министарства не треба гледати као недостатак, већ као потребу.

- Делокруг рада Министарства унутрашњих послова, као и његова структура, су специфични, тако да није релевантно поредити однос броја руководилаца и извршилаца, а да он буде у сразмери 1:5, што је дато као препорука АП ХФА⁹⁴ државне управе. Надлежности, природа послова, као и начин организовања послова у Министарству унутрашњих послова, нису компатибилни са пословима и начином организовања у јавном сектору. Једино се за организационе јединице као што су Кабинет министра, Секретаријат, сектори и службе, због природе послова који се у њима обављају, ова сразмера може сматрати оптималном.
- На основу обрађених података у оквиру функционалне анализе кроз коју је анализирана организациона структура, учешће систематизованих радних места по степену образовања, учешће руководилаца и извршилаца у укупном броју систематизованих радних места, уочавају се следеће неусаглашености и аномалије:
 - 1) неуједначена организациона структура на нивоу унутрашњих и ужих организационих јединица Министарства;
 - 2) неуједначена структура радних места;
 - 3) преклапање надлежности међу организационим јединицама;
 - 4) угрожена ефикасна координација послова;
 - 5) неуједначено разврставање руководећих радних места;
 - 6) број руководилаца није усклађен по величини и надлежностима организационих јединица;
 - 7) није опредељена оптимална структура запослених по врстама послова и степену образовања, већ се увећава број радних места са високим образовањем, али без опредељених стандарда.⁹⁵

У октобру 2018. године усвојена је Стратегија управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018–2023. године, чијим је Акционим планом, у оквиру циља П1.1 и мере П1.1.1 препознат индикатор „усвојена методологија функционалне анализе”. Усвајањем методологије са критеријумима за израду функционалне анализе очекује се додатно унапређење ефикасности и ефективности у функционисању Министарства.

⁹⁴ Акциони план за оптимизацију на основу препорука из документа Светске банке „Хоризонтална функционална анализа за Државну управу плус” за период 2017–2018. године.

⁹⁵ Функционална анализа Министарства унутрашњих послова, 2020. година – интерни акт МУП-а РС, необјављен документ.

4. ФОРМИРАЊЕ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ ЗА ОБАВЉАЊЕ ПОСЛОВА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Током 2015. године дошло је до измене важећег Закона о полицији⁹⁶, и по први пут се помиње да Министарство, ради остварења услова за рад полиције, управља људским ресурсима. Изменама Закона стварају се предуслови за формирање Сектора за људске ресурсе као стратешке организационе јединице, крајем 2015. године. До тог периода, постојала је Управа за људске ресурсе у оквиру Сектора финансија, људских ресурса и заједничких послова, која је имала тактичко-реактивну улогу. Она није доносила одлуке и није била одговорна за стратегију управљања људским ресурсима. Имала је традиционално административну улогу и бавила се кадровским администрацијом којим се у први план стављају потребе за обезбеђивањем, дисциплиновањем и пензионисањем запослених, као и потребе за примењивањем законских и других прописа, ради циљева текуће пословне политике (Лојић и Кулић, 2009: 34-37). Управа за људске ресурсе није обухватала све активности из функције управљања људским ресурсима, нити је контролисала у потпуности процесе који су јој били у надлежности. Она је само реаговала на захтеве других организационих целина. И поред тога, била је важна прекретница у даљем реформском процесу, посебно имајући у виду настојања Министарства унутрашњих послова да функционише на принципима Стратегије реформе јавне управе кроз одвајање већег простора у организацији и позиционирање самосталне управе у чијој су надлежности људски ресурси.

Формирањем Сектора за људске ресурсе 2015. године ствара се основа за делотворно обављање свих функција УЉР-а у Министарству унутрашњих послова. Организациона промена је последица измене тада важећег Закона о полицији са циљем да се модернизује функција, обједине најбитнији процеси и стандардизују процедуре, како би нов сектор предузео кораке ради унапређења рада полиције.

Формирање Сектора пратили су бројни проблеми:

- недовољан број запослених;
- неадекватна обученост;
- флукуација запослених у друге организационе целине у циљу добијања статуса овлашћеног службеног лица, веће плате, мање одговорности;

⁹⁶ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, 63/09 – одлука УС, 92/11 и 64/15.

- нејасна визија;
- велики број започетих радних спорова и
- недовољно развијена информатичка апликација.

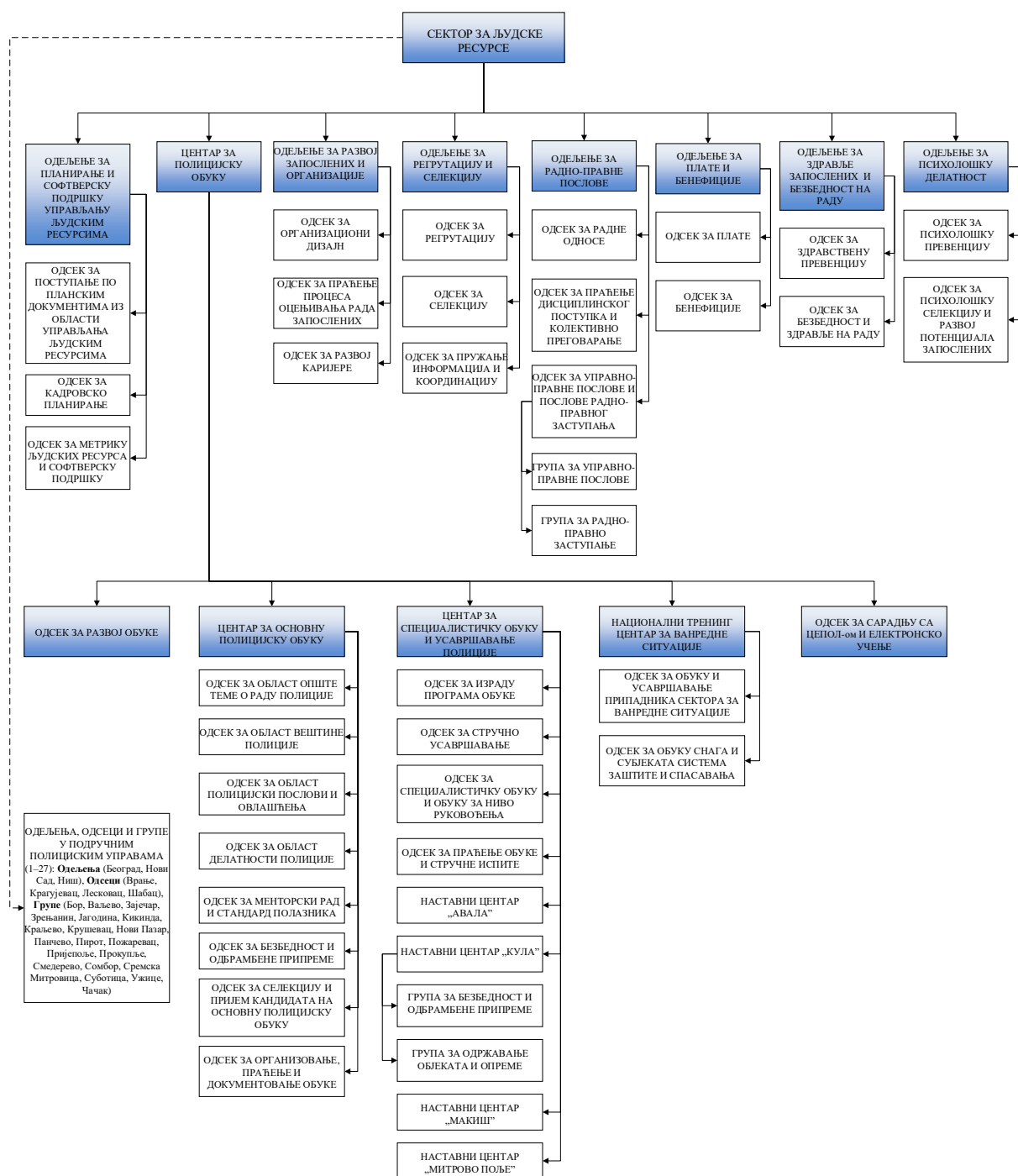
Без обзира на реалне недостатке и тешкоће у функционисању, успостављање посебне организационе целине која се бави функцијом управљања људским ресурсима у Министарству је био велики искорак, без кога не би могли да се предузму наредни кораци у процесу реформе полиције.

Закон о полицији Сектору за људске ресурсе дао је значајну улогу. Сектор за људске ресурсе као носилац реформских активности Министарства, у погледу обавеза које произлазе из Акционог плана за спровођење Програма рада Владе, Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији и Закона о полицији, позициониран је на стратешком нивоу, у седишту Министарства. Њиме руководи помоћник министра –начелник Сектора.

Сектор за људске ресурсе обавља послове којима се обезбеђују услови за несметано функционисање организационих јединица Министарства. У координацији са организационим јединицама израђује и спроводи стратегију развоја људских ресурса у Министарству, утврђује смернице и координира спровођење политике једнаких могућности. Врши анализу сродних група послова, израђује и развија Каталог радних места. Израђује описе послова и утврђује услове неопходне за делотворан рад на радним местима, као и процену сложености радних места. Обавља послове кадровског планирања и утврђивања функционалне организационе структуре Министарства. Спроводи интерне и јавне конкурсе за попуну радних места у Министарству. Усмерава и контролише каријерни развој и напредовање запослених. Планира, организује, реализује и врши евалуацију стручног оспособљавања и усавршавања у и ван Министарства. Бави се научноистраживачким радом и издавачком делатношћу за потребе Министарства. Израђује, спроводи и унапређује систем оцењивања запослених. Стара се о примени законитости у области рада и радних односа. Утврђује систем плата и бенефиција за запослене. Сарађује са синдикатима који делују унутар Министарства и учествује у колективном преговарању. Заступа интересе Републике Србије по овлашћењу Државног правобранилаштва у судским поступцима запослених у Министарству. Стара се о менталном и физичком здрављу запослених и води рачуна о безбедности на раду.⁹⁷ Сектор за људске ресурсе у свом саставу има (Слика 1): Одељење за планирање и

⁹⁷ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова – интерни акт МУП-а РС.

софтверску подршку управљању људским ресурсима; Центар за полицијску обуку; Одељење за развој запослених и организације; Одељење за регрутацију и селекцију; Одељење за радно-правне послове; Одељење за плате и бенефиције; Одељење за здравље запослених и безбедност на раду; Одељење за психолошку делатност и одељења, одсеке и групе за људске ресурсе у подручним полицијским управама.



Слика 1: Организациона шема Сектора за људске ресурсе (Извор: МУП РС: 2018)

У функционалном смислу, Сектор за људске ресурсе је објединио све послове управљања људским ресурсима и препознао све оне послове који се обављају у савременим организационим јединицама за управљање људским ресурсима. Реформа функције управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова може се посматрати кроз следеће области:

- базичне компетенције;
- кадровски план и кадровско планирање;
- интерни и јавни конкурс;
- каријерно напредовање;
- каталог назива и описа радних места полицијских службеника;
- функционална анализа;
- оцењивање;
- стручно оспособљавање и усавршавање;
- развој људских права;
- родна равноправност;
- имплементација новог софтверског решења;
- нов систем плата;
- сарадња са синдикалним представницима и
- стратегија развоја људских ресурса.

Наведене организационе и функционалне промене посредно су имале позитиван утицај на развој већ успостављених традиционалних послова у домену радно-правних односа, безбедности и здравља на раду, психолошке делатности и обуке.

5. ПРАВНИ ОКВИР ЗА УВОЂЕЊЕ НОВОГ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Јака посвећеност и стремљење стратешког руководства Министарства ка реформи функције управљања људским ресурсима која треба да доведе до жељених промена у полицији, након формирања Сектора за људске ресурсе, се показала и у предлогу текста Закона о полицији којим је предвиђена велика промена у менаџменту полиције. У јануару 2016. године усвојен је нови Закон о полицији (ЗОП)⁹⁸, којим се први пут препознаје функција управљања људским ресурсима. Чл. 129 носи назив „Управљање људским

⁹⁸ Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/16, 24/18 и 87/18.

ресурсима” и уводи нас у читаво једно, могло би се рећи, обимно поглавље које се бави традиционалним и реформским пословима Сектора за људске ресурсе, а који имају за циљ реформу полиције и успостављање потпуно нових менаџерских процеса и активности. Истовремено, кроз акт о систематизацији, у Бироу директора полиције предвиђено је радно место помоћника директора за управљање људским ресурсима.

Законом се препознају нове категорије, као што су: кадровски план, компетенције, опис радног места, обавезан јавни конкурс за заснивање радног односа, за потребе трајног премештаја уводи се употреба интерног конкурса са акцентом на руководиолачка радна места, нови модел каријерног напредовања, смањен је број чиновца са 18 на 12, уведени су нивои руковођења и обавезне обуке за сваки ниво, нови начин оцењивања итд.

Новоуспостављени систем каријерног напредовања обухвата више повезаних елемената којима се тежи да запослени са најбољим резултатима рада и искуством заузму највиша радна места у хијерархији. Окосница система каријерног напредовања су законом прописани услови за напредовање, који дискрециону могућност руководиолаца своде на минимум. За напредовање у оквиру истог нивоа предвиђа се одговарајућа стручна спрема, године стажа проведене у претходном звању, успешно завршена обука и одговарајуће годишње оцене чији трогодишњи просек не сме да буде мањи од оцене „четири”. За напредовање на виши ниво у руковођењу полаже се и одговарајући испит. Овај механизам јача везу између усавршавања и оспособљавања са напредовањем у Министарству (Никач, Лештанин, 2016: 327).

Сва радна места полицијских службеника су подељена на руководећа и извршилачка, док је питање класификације руководећих радних места предвиђено уредити подзаконским актима. Такође, од посебног значаја је давање правног основа за разврставање радних места по платним групама и разредима, на основу Каталога радних места у Министарству.

За попуњавање упражњених радних места и заснивање радног односа, Закон о полицији предвиђа обавезност спровођења конкурса, како би се омогућила једнака доступност радних места кандидатима, транспарентност и забрана дискриминације.

Измене правног оквира у области управљања људским ресурсима, између осталог, обухватиле су следеће:

- доношење Правилника о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова;
- доношење Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника;

- доношење Уредбе о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника;
- доношење подзаконских аката којим се уређују интерни и јавни конкурси;
- измена Уредбе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова;
- израду каталога и описа радних места полицијских службеника који би чинили саставни део акта о систематизацији;
- опредељивање државних службеника и намештеника и утврђивање описа послова за исте;
- утврђивање категоризације организационих јединица Министарства и утврђивање еквивалената организационих јединица;
- израду методологије вредновања сложености послова;
- доношење Уредбе о платама полицијских службеника (пре тога осмислити критеријуме за вредновање сложености послова, критеријуме за разврставање радних места у платне групе и платне разреде, утврдити висину коефицијента и прописати начин усклађивања затечених и извреднованих плата);
- доношење акта о систематизацији који би подржао увођење нових решења.

Коментари стручне јавности након усвајања Закона и увођења јасних и транспарентних процедура за пријем у радни однос, новог модела оцењивања, система каријерног развоја и других савремених механизма, били су позитивни, али је истовремено изражена резерва у погледу могућности доношења великог броја подзаконских аката у кратком временском периоду, кроз које би Закон доживео примену, с обзиром на то да је реч о комплексној материји и институтима који се по први пут уводе у полицијски систем.

6. СПЕЦИФИЧНОСТИ ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА ЗАПОСЛЕНИХ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

У светлу разматрања реформе људских ресурса у Министарству унутрашњих послова, неопходно је указати на специфичан правни положај запослених у полицији. С обзиром на то да су припадници полиције, пре свега, јавни службеници који раде на обезбеђењу јавног интереса, од њихових способности, знања, вештина, као и ставова, зависи ефикасно и професионално обављање послова. У складу са специфичном природом полицијских послова, утврђеним правима и обавезама, правни положај запослених у полицији се разликује од начина на који је уређен статус запослених у осталим органима државне

управе и државним органима. Полицијска овлашћења, послови и организација полиције, суштински се разликују од начина организовања и послова који се обављају у другим министарствима. Међутим, разлике у вршењу делатности полиције и управних послова утичу на специфично регулисање радноправног положаја запослених у полицији. Тиме се уважава чињеница да су полицијски послови, по читавом низу обележја, међу најтежим и најризичнијим пословима у друштвеној подели рада. Из тога произлази да повећаном обиму дужности полицијских службеника одговара повећан обим њихових права (Субошић, Вукашиновић Радојичић, 2007: 98). Ипак, присутна је тежња да се регулисање и остваривање права полицијских службеника, у што већем обиму, усклади са општим режимом који важи за све запослене у државној управи.

Правни положај запослених у полицији је примарно регулисан Законом о полицији и супсидијарно Законом о државним службеницима и Законом о раду. Тако, на статус полицијских службеника најпре се примењује Закон о полицији, затим на неуређена питања Закон о државним службеницима и на питања која овим Законом нису уређена, Закон о раду, као општи закон у области радних односа. У складу са одредбама Закона о државним службеницима, поједина права и дужности државних службеника у појединим државним органима могу се посебним законом уредити и друкчије ако то произлази из природе њихових послова. Такође, овим Законом је одређено да се на права и дужности државних службеника која нису уређена овим или посебним законом или другим прописом, примењују општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе. Одредбама Закона о полицији је прописано да се на положај, права и одговорности запослених у Министарству унутрашњих послова примењују прописи којима се регулише радни однос у државним органима, ако овим Законом и прописима донетим на основу овог Закона није друкчије одређено (Вукашиновић Радојичић, 2006: 103–104).

Правни положај запослених уређен је великим бројем подзаконских прописа:

- Уредба о каријерном развоју полицијских службеника;⁹⁹
- Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника;¹⁰⁰
- Уредба о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова;¹⁰¹

⁹⁹ Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 42/18, 91/18 и 69/19.

¹⁰⁰ Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 8/17, 39/18 и 113/20.

- Уредба о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова;¹⁰²
- Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка;¹⁰³
- Уредба о начину остваривања права полицијских службеника на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада;¹⁰⁴
- Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова;¹⁰⁵
- Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова;¹⁰⁶
- Уредба о платама полицијских службеника;¹⁰⁷
- Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ;¹⁰⁸
- Кодекс полицијске етике;¹⁰⁹
- Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова;¹¹⁰
- Правилник о спровођењу интерног конкурса међу запосленима у Министарству унутрашњих послова;¹¹¹
- Правилник о критеријумима и начину поступања у пружању психолошке помоћи и подршке запосленима у Министарству унутрашњих послова;¹¹²
- Правилник о начину спровођења и мерама здравствене заштите у Министарству унутрашњих послова;¹¹³
- Правилник о наградама и признањима у Министарству унутрашњих послова;¹¹⁴

¹⁰¹ Уредба о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 42/17, 56/18, 34/19, 11/20 и 24/21.

¹⁰² Уредба о стручном оспособљавању приправника и полагању стручног испита у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 38/20.

¹⁰³ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка, *Службени гласник РС*, бр. 26/17.

¹⁰⁴ Уредба о начину остваривања права полицијских службеника на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада, *Службени гласник РС*, бр. 62/19, 113/20.

¹⁰⁵ Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 63/20.

¹⁰⁶ Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 18/19.

¹⁰⁷ Уредба о платама полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 91/18, 29/19, 69/19, 102/20, 113/20, 5/21, 23/21, 60/21 и 83/21.

¹⁰⁸ Уредба о висини и начину остваривања права на једнократну новчану помоћ, *Службени гласник РС*, бр. 84/20.

¹⁰⁹ Кодекс полицијске етике, *Службени гласник РС*, бр. 17/17.

¹¹⁰ Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 52/16.

¹¹¹ Правилник о спровођењу интерног конкурса међу запосленима у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 30/19.

¹¹² Правилник о критеријумима и начину поступања у пружању психолошке помоћи и подршке запосленима у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 88/18.

¹¹³ Правилник о начину спровођења и мерама здравствене заштите у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 73/17.

- Правилник о накнади трошкова полицијским службеницима упућеним на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу Министарства унутрашњих послова;¹¹⁵
- Правилник о солидарној помоћи у Министарству унутрашњих послова;¹¹⁶
- Правилник о Фонду за солидарну помоћ;¹¹⁷
- Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у Министарству унутрашњих послова;¹¹⁸
- Инструкција за процену базичних компетенција;¹¹⁹
- Инструкција о прековременом раду полицијских службеника.¹²⁰

Потребно је истаћи и значај примене Посебног колективног уговора за полицијске службенике којим се уређују поједина права и обавезе из рада и по основу рада, на начин који у пуној мери афирмише посебност полицијског службеника и полицијског посла код послодавца.¹²¹

6.1. Права и обавезе полицијских службеника

Права и обавезе полицијских службеника произлазе из специфичне природе и карактера полицијских послова, те њихова доследна примена утиче на стварање услова за законито, ваљано и успешно функционисање полиције и обављање послова од јавног значаја. Своје дужности полицијски службеници морају испуњавати у складу са начелом законитости, пружајући подршку владавини права, штитећи правни поредак и његове институције и обезбеђујући остваривање људских права у складу са Уставом и законима и међународним актима у области права човека. Да би се успешно извршавали поверени задаци, неопходно је наћи меру у остваривању и примени права и дужности у односу на полицијске службенике (Вукашиновић Радојичић, 2015: 200).

¹¹⁴ Правилник о наградама и признањима у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 38/18.

¹¹⁵ Правилник о накнади трошкова полицијским службеницима упућеним на вршење службених послова и задатака у другу организациону јединицу Министарства унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 65/08.

¹¹⁶ Правилник о солидарној помоћи у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 105/16.

¹¹⁷ Правилник о Фонду за солидарну помоћ, *Службени гласник РС*, бр. 49/19.

¹¹⁸ Правилник о поступку унутрашњег узбуњивања у Министарству унутрашњих послова, интерни пропис, 2015.

¹¹⁹ Необјављен, интерни акт МУП-а.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Детаљније видети: Посебан колективни уговор за полицијске службенике, *Службени гласник РС*, бр. 62/19, 62/20 – Анекс.

Анализом права и дужности полицијских службеника у односу на права и обавезе државних службеника у другим органима државне управе, можемо уочити да поред сличности, постоје значајне разлике. Закон о полицији полицијским службеницима експлицитно забрањује страначко организовање и деловање.¹²² Даље, полицијски службеници не могу обављати послове који су неспојиви са полицијским пословима и који би утицали на њихов рад и нарушавали углед полиције и државе. Према Кодексу полицијске етике, полицијски службеници су обавезни да, приликом вршења својих дужности, поступају професионално, одговорно и непристрасно у спровођењу закона. Не смеју неовлашћено откривати и користити податке до којих су дошли у служби или поводом вршења службе, а нарочито оне који би могли угрозити ток законитог поступка, односно права трећих лица. Полицијски службеници су дужни да изврше сва наређења, осим оних којима се наређује извршење радње која представља кривично дело. Такође, полицијски службеник у статусу овлашћеног службеног лица дужан је да обавља полицијске послове и примењује полицијска овлашћења и ван радног времена, осим када га је надлежна здравствена установа прогласила неспособним за вршење послова полицијског службеника због болести из групе душевних болести и поремећаја. Руководилац може у сваком тренутку прекинути годишњи одмор полицијском службенику ради обављања послова који не трпе одлагање. У стањима повећаног ризика министар, на предлог директора полиције, може наредити делимичну или пуну приправност полицијских службеника и ангажовање свих техничких средстава и опреме.

Полицијски службеник је дужан да по налогу надлежног руководиоца послове обавља и дуже од пуног радног времена, укључујући и време за прековремени рад, ако је то неопходно за успешну и правовремену непосредну заштиту живота и здравља физичких лица или заштиту имовине велике вредности или штићеног објекта. Ипак, Закон овде допушта тражење пристанка полицијског службеника.

За пријем у радни однос у Министарству унутрашњих послова неопходна је, поред осталих услова, и позитивна безбедносна провера, односно безбедносна провера у којој нису утврђене безбедносне сметње.¹²³ Како би полицијски службеници током трајања своје каријере остали доследни поштовању закона прописана је могућност вршења безбедносних провера и током радног односа. Безбедносна провера се врши у различитој

¹²² Чланство у политичким странкама и организацијама, страначко организовање или политичко деловање у Министарству представља тешку повреду службене дужност према члану 207. став 1. тачка 26. Закона о полицији.

¹²³ Видети више чл. 138–144 Закона о полицији

динамици у односу на ниво руковођења на ком се налази службеник чији се подаци проверавају, на тај начин да се високи руководиоци, као и запослени на високоризичним местима за корупцију, проверавају чешће него извршиоци. Динамика вршења провера директно је сразмерна овлашћењима која има запослени у Министарству. Овакве одредбе су у духу јачања свести запослених о потреби поштовања закона у свим аспектима и спровођења мера у борби против корупције.¹²⁴

Када је у питању право на штрајк, раније важећим чланом 18, став 1 Закона о штрајку¹²⁵ било је прописано да запосленом у државном органу, професионалном припаднику Војске Југославије и припаднику полиције престаје радни однос када се утврди да је организовао штрајк или учествовао у штрајку. У вези наведеног, Уставни суд је, својом одлуком¹²⁶ из 2012. године, утврдио да одредбе чл. 18, ст. 1 Закона о штрајку у деловима које гласе „запосленом у државном органу” и „и припаднику полиције”, нису у сагласности са Уставом Републике Србије, те је чл. 18, ст. 1 у тим деловима престао да важи са даном објављивања Одлуке у Службеном гласнику Републике Србије. Анализом упоредног права и међународних аката може се закључити да штрајк полицијских службеника није у потпуности слободан, већ се на неки начин може ограничити, па чак и у потпуности забранити. Приликом израде наших позитивноправних прописа заузет је умеренији став и у начелу штрајк полицијских службеника је дозвољен, али је и ограничен у одређеним случајевима прописаним Законом о полицији¹²⁷.

Како је полицијски посао један од најризичнијих, разумљиво је да је држава препознала и повећан обим њихових права. Нека од њих су: право на стаж са увећаним трајањем, отпремнина приликом одласка у пензију, основица за обрачун плате и посебан систем плате у односу на државнослужбенички систем плата, накнада за време привремене спречености за рад, накнада за случај нераспоређености, увећање плата за минули рад и друга.

Рад на полицијским пословима носи са собом одређени ризик и тежину, а у већем делу, односно претежно, обавља се у отежаним теренским условима, због чега је полицијским службеницима уведем стаж са увећаним трајањем (бенефицирани радни стаж). Полицијском службенику који има бенефицирани радни стаж, радни однос може престати и пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије, у складу са прописима о пензијском и инвалидском осигурању. Чланом 4 Правилника о радним местима, односно

¹²⁴ Видети више: образложење Предлога Закона о полицији.

¹²⁵ Закон о штрајку, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 101/05 – др. закон.

¹²⁶ Одлука број: УЗ-1442/10, *Службени гласник РС*, бр. 103/12.

¹²⁷ Видети више: чл. 170. Закона о полицији.

пословима у Министарству унутрашњих послова на којима се стаж осигурања у ефективном трајању рачуна са увећаним трајањем, који су потписали овлашћени представници Министарства унутрашњих послова и Министарства за рад, запошљавање, социјална и борацка питања јуна 2018. године, прописано је да су радна места, односно послови у Министарству на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем означени у акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и обележени су у зависности од степена бенефицираности посебном назнаком: „УСО I” (12/18), „УСО II” (12/16) или „УСО III” (12/15), што је скраћеница од термина „увећани стаж осигурања”. Степен бенефицираности је утврђен у односу на врсту радног места и опис посла радног места. Категоризација бенефицираности улази у коефицијент категоризације радног места приликом обрачуна коефицијента плате.

Полицијски службеник који оствари право на пензију има право на отпремнину у висини шест месечних плата, без пореза и доприноса, примљених за последњих шест месеци, док се државном службенику или намештенику који одлази у пензију исплаћује отпремнина у висини 125% плате коју би остварио за месец који претходи месецу у коме се исплаћује отпремнина, при чему она не може бити нижа од две просечне зараде у Републици Србији, коју објављује републички орган надлежног за послове статистике на дан исплате.

Основица за обрачун плате за полицијске службенике је виша у односу на основицу плате за државне службенике. Такође, разликује се структура коефицијента плате и већи су додаци на плату (прековремени сати, ноћни рад). Већа основица и коефицијент плате у целини утичу на веће износе за исплату јубиларних награда и других накнада које су везане за плату полицијског службеника.

У случају привремене спречености за рад због болести или повреде ван рада, полицијским службеницима припада накнада плате у висини 85% основне плате, увећане за минули рад. С друге стране, у државнослужбеничком систему висина накнаде зараде за време привремене спречености за рад износи 65% од основа за накнаду зараде, а основ представља просечна зарада коју је осигураник остварио у претходна три месеца пре месеца у којем је наступила привремена спреченост за рад.¹²⁸

Док је нераспоређен, државном службенику припада накнада која износи 65% основне плате за месец који претходи месецу у коме је донето првостепено решење да је

¹²⁸ Видети више: чл. 190. Закон о полицији (*Сл. гласник РС*, бр. 6/16, 24/18, 87/18.) и чланове 33 и 34 Закона о платама државних службеника и намештеника (*Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07 и 99/10).

нераспоређен. За разлику од њега, полицијском службенику у случају нераспоређености припада накнада плате у истом износу као да је радио. Надаље, полицијски службеник остварује право на увећану плату за минули рад – по основу временаведеног на раду за сваку пуну годину остварену у радном односу, у висини 0,5% основне плате, док државни службеник има право на додатак на основну плату од 0,4% основне плате за сваку навршену годину рада у радном односу код послодавца, без обзира у ком државном органу је био запослен.

6.2. Увођење нове поделе радних места

Једна од најважнијих новина Закона о полицији односи се на успостављање нових категорија запослених. Према новим решењима, полазећи од функционалног критеријума при оваквој подели послова, запослени у Министарству су: полицијски службеници, државни службеници и намештеници. Први пут се у Министарство унутрашњих послова уводе категорије запослених из државнослужбеничког система, што представља значајан корак ка успостављању кохерентног функционисања система управе.

Полицијски службеници јесу:

- 1) лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и примењују полицијска овлашћења, мере и радње (овлашћена службена лица – ОСЛ). Они морају имати најмање завршену полицијску обуку основног нивоа, у циљу професионализације полиције и јачања полицијске етике.
- 2) лица на посебним дужностима која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима и послове заштите и спасавања (лица на посебним дужностима – ПД)¹²⁹. Кључна разлика се огледа преваходно у примени полицијских овлашћења, јер лица на посебним дужностима имају знатно ужа овлашћења. Они примењују првенствено класична управна овлашћења – издавање јавних исправа, вођење јавних евиденција и обављају друге управне послове који имају безбедносни и поверљиви карактер. Они немају право да носе оружје и муницију нити да примењују средства принуде. Такође, велики број припадника Сектора за ванредне ситуације спада у полицијске службенике на посебним дужностима. Стога је погрешно закључити да је бенефицирани радни стаж у Министарству унутрашњих послова резервисан за овлашћена службена лица.

¹²⁹ Видети више: чл. 10. Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16, 24/18, 87/18.

За разлику од полицијских службеника, државни службеници су лица која у том статусу обављају остале послове из делокруга Министарства и са њима повезане опште, правне, информатичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове, сходно Закону о државним службеницима, док намештеници обављају пратеће помоћно-техничке послове, и на њихов положај примењују се општи прописи о раду, пре свега Закон о раду.

Усвајањем Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова, у 2019. години стекли су се услови за увођење нових категорија запослених у Министарству – државних службеника и намештеника. Министарство је тиме добило обавезу израде кадровског плана за државне службенике и намештенике на годишњем нивоу, као и обавезу месечног извештавања Службе за управљање кадровима о структури, пријему и одливу наведених категорија запослених.

Крајем 2020. године у Министарству је запослено укупно 1.325 државних службеника и намештеника, који заузимају удео од 3% од укупног броја запослених. Од тог броја је 260 државних службеника и 1.065 намештеника. Највећи број се налази у Сектору за материјално финансијске послове (59 државних службеника и 915 намештеника). За разлику од полне структуре полицијских службеника где је процентуална заступљеност мушкараца знатно већа од жена, код државних службеника и намештеника приметан је већи удео жена, и то у односу 80:20 у корист жена. Просечна старост запослених на радним местима државних службеника и намештеника је 49 година живота, што је знатно више него просечна старост полицијских службеника. Када посматрамо засебно категорије државних службеника и намештеника, видљива је већа старост запослених на радним местима намештеника код оба пола. У квалификационој структури државних службеника и намештеника доминирају радна места са основним и средњим образовањем. У категорији државних службеника са учешћем од 96% најзаступљенији су запослени који раде са средњим образовањем, па је потребно да Министарство усмери напоре да у будућем периоду регрутује државне службенике са факултетским образовањем који могу допринети својим знањем развоју службеничког система. У категорији намештеника доминира основно образовање са 57%, затим средње образовање са 43% од укупног броја запослених наведене категорије¹³⁰.

Законом о полицији уводи се и подела на руководећа и извршилачка радна места. Руководећа радна места, у складу с чл. 148 Закона, подразумевају послове руковођења и командовања која обухватају: планирање, организовање, координацију, контролу, оцењивање,

¹³⁰ Интерни кадровски план Министарства унутрашњих послова за 2021. годину.

анализирање, вредновање рада и информисање и друге послове за одређени ниво потребних компетенција. Руководна активност у полицији најчешће се поистовећује са:

- 1) планирањем (предвиђањем – процењивањем, одлучивањем и изработом планова);
- 2) организовањем (припремањем за извршење службених задатака, у стручном, моралном, организационом и логистичком смислу);
- 3) вођењем (награђивањем и координирањем);
- 4) контролисањем (праћењем, надгледањем, вредновањем – оцењивањем) и
- 5) извршавањем сложенијих извршилачких послова (Субошић, 2017: 248).

За разлику од руководећих радних места, извршилачка радна места су сва радна места на којима се непосредно обављају полицијски и други унутрашњи послов и напредовање се одвија у оквиру одговарајућег распона чина/звања.

Руководећа радна места полицијских службеника су разврстана у четири нивоа у зависности од сложености послова, образовања, чина/звања, степена одговорности и овлашћења за доношење одлука, као и самосталности у раду, и то у руководећа радна места:

- 1) стратешког нивоа;
- 2) високог нивоа;
- 3) средњег нивоа и
- 4) оперативног нивоа.

Уредба је ближе дефинисала мерила за разврставање руководећих радних места. То су:

- 1) сложеност послова – представља карактеристику радног места којом се изражава сложеност поступака и метода рада, степен креативности и знања приликом планирања, организовања, вођења и контроле извршавања задатака, обим остваривања безбедносне заштите, као и примена и развој нових метода рада и управљање променама;
- 2) пословна комуникација – представља сарадњу и контакте одређеног нивоа, врсте и учесталости са органима и субјектима изван Министарства и организационим јединицама унутар Министарства у сврху извршавања заједничких послова и задатака;
- 3) образовање – обухвата стечено образовање, као и стечено стручно знање кроз завршене облике стручног оспособљавања и усавршавања;
- 4) чин/звање – према пословима радног места одређује место/позицију у структури руководећих радних места;

- 5) степен одговорности и овлашћења за доношење одлука – изражава ниво утицаја одлука на обављање послова и задатака и остваривање циљева организације, као и одговорност за сопствени рад, резултате, ресурсе којима управља и рад организационе јединице којом руководи;
- б) степен самосталности у раду – изражава степен аутономије у раду и одлучивању, који се огледа у томе колико се посао врши према усмерењима и упутствима непосредно вишег руководиоца, као и обимом надзора потребним за обављање послова одређеног радног места.¹³¹

За сваки ниво руковођења прописани су ближи индикатори у оквиру успостављених мерила. На пример, за стратешки ниво руковођења, мерило „сложеност послова” подразумева обављање најсложенијих послова који захтевају планирање, спровођење, усмеравање и контролу остваривања циљева Министарства од ширег друштвеног и националног интереса, доношење аката од стратешког значаја као и надзор над њиховом применом. За средњи ниво руковођења „сложеност послова” подразумева сложене унутрашње послове на нивоу јединице којом се руководи, као и послове руковођења и координирања при извршавању сложених задатака. Наведени послови захтевају стручност, планирање, спровођење и извештавање о реализацији послова и активности.

Сврставање руководиоца у предвиђене нивое руковођења је од пресудног значаја за нови модел каријерног напредовања у полицији. Нови концепт, заснован на принципима професионализма, једнаких могућности и транспарентности, осмишљен је тако да се полицијски службеник континуирано развија кроз процес стручног оспособљавања и усавршавања и напредује постепено, прелазећи све нивое руковођења. За сваки ниво руковођења предвиђене су посебне обуке и прилагођена је адекватна психолошка селекција.

Поред тога, разврставања радних места по нивоима руковођења је и у функцији израде комплетнијег Интерног кадровског плана, где се приказује евиденциони податак о броју руководиоца на сваком нивоу руковођења, као и полна структура истих. У Табели 1 дат је приказ ове евиденције на дан 31. 12. 2020. године.

¹³¹ Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 8/17 и 39/18, чл. 4.

Табела 1: Приказ броја руководилица по нивоу и по полу

Ниво руковођења	Мушкарци	Жене	Укупно	Процент
Стратешки ниво	21	1	22	0,56%
Високи ниво	165	19	184	4,69%
Средњи ниво	556	110	666	16,97%
Оперативни ниво	2.472	581	3.053	77,78%
Укупно	3.214	711	3926	100%

7. УВОЂЕЊЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА КОЈЕ ЈЕ ЗАСНОВАНО НА КОМПЕТЕНЦИЈАМА

Нови Закон ставља акценат на развој професионалних капацитета и на компетенције. Компетенције запослених у Министарству прописане су ближе Правилником о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, који је усвојен 6. јуна 2016. године, а донет на основу Закона о полицији из 2016. године.

Процес увођења базичних компетенција обухватио је:

- израду Базичног оквира компетенција (2014–2016);
- интегрисање базичних компетенција у све функције УЉР (2016–2017);
- израду Каталога радних места и препознавање посебних услова (2017–2018) и
- ревизију базичних компетенција и индикатора, као и препознавање компетенција по фамилијама послова (2020–2021).

Дакле, прво је дефинисан базични оквир компетенција који је резултирао доношењем Правилника о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова. То је био први акт који је креиран од стране Сектора у реформском процесу. Затим су компетенције интегрисане кроз процес регрутације и селекције, оцењивања, обуке и каријерног развоја. Након тога, коришћене су при изради каталога радних места, описа послова и посебних услова за радна места.

Члан 2. Правилника, компетенције представља као скуп знања и вештина, црта личности и способности који обликују понашање запосленог и воде постизању очекиваних резултата на радном месту. Из наведене дефиниције се примећује да се компетенције деле на техничке и базичне. За све запослене у Министарству прописује се шест базичних компетенција, и то:

- 1) *служење грађанима*, које подразумева потенцијал да се разумеју потребе грађана (и јавности) и запослених у Министарству (и организације), а чија је сврха стицање поверења у рад полиције;
- 2) *управљање променом*, које подразумева конструктивно и позитивно реаговање

на промене и нове захтеве;

- 3) *управљање учинком*, које подразумева континуирано унапређење процеса и ефеката рада ради реализације организационих циљева;
- 4) *лична делотворност*, која подразумева достизање професионализма (високог нивоа успешности) на радном месту кроз усклађивање сопствених компетенција са стручним и етичким захтевима радног места;
- 5) *доношење одлука* ради функционисања и унапређења система путем конструктивног реаговања, након разматрања свих потребних информација;
- 6) *рад са другима и руковођење* је усмерен на успостављање добрих међуљудских односа са запосленима и грађанима (рад са другима) и унапређење функционисања запослених кроз пружање јасних смерница, делегирање, мотивисање и развој (руковођење).

Компетенције се процењују и прате у складу са одређеним индикаторима, који су показатељи да ли запослени поседује предвиђене компетенције. Набројане компетенције нису у подједнакој мери заступљене код свих радних места. Компетенције за руководећа радна места и за извршилачка радна места се разликују по индикаторима. Такође, постоје разлике у индикаторима и између различитих нивоа руковођења. Нпр., компетенција „управљање променом” се код стратешког руководиоца огледа у креирању визије и иницирању промене, док руководиоца оперативног нивоа уочава области рада које треба унапредити. Од извршилаца се, напротив, очекује да усваја и спроводи нове идеје када је у питања наведена компетенција.

Базичне компетенције и оквири компетенција могу се користити у различитим процесима у области људских ресурса. У Министарству унутрашњих послова процена базичних компетенција је интегрисана у поступку психолошке селекције (на јавним, интерним конкурсима, каријерном кретању кроз службу и у случајевима када се радни однос заснива без конкурса). Психолошка селекција обухвата процену базичних компетенција кандидата, односно релевантних психолошких домена особе у односу на захтеве радног места. Базичне компетенције се односе на манифестовано понашање релевантно за дату радну организацију, потребно за делотворно обављање послова и задатака одређеног радног

места. Испољаванье и даљи развој базичних компетенција зависи од црта личности, способности особе, социјалног и развојног контекста особе, као и од њених актуелних вољних динамизама. Психолошки захтеви радних места су вредности психолошких домена у односу на захтеве радних места и могу бити у категорији основних, средњих, високих и врло високих. Радна места у истој категорији психолошких захтева могу имати различите вредности домена и различиту номиналну вредност. У контексту употребе базичних компетенција у процесу селекције, треба истаћи да нису све базичне компетенције једнако важне за свако радно место. Специфичност је управо у проналажењу оних базичних компетенција чије присуство или одсуство прецизно диференцира доброг од лошег кандидата (одсуство негативних индикатора, присуство позитивних). Инструменти у селекционом процесу имају за циљ да открију управо ово присуство, тј. одсуство одређене базичне компетенције, како би се проценили и упоредили пријављени кандидати.

Базични оквир компетенција је постао саставни део програма обука, и то обука за руководиоце и основних полицијских и специјалистичких обука. С обзиром на неопходност сталног усаглашавања основне полицијске обуке са важећом законском регулативом и савременим стандардима у поступању полицијских службеника, као и континуираног унапређивања основне полицијске обуке, предложене су измене и допуне важећег Наставног плана и програма стручног оспособљавања полазника основне полицијске обуке, а којима се стичу и компетенције које су у складу са предлогом базичног оквира компетенција за запослене у Министарству унутрашњих послова Републике Србије за извршилачка радна места. Узимајући у обзир да по завршетку основне полицијске обуке полазници заснивају радни однос у Министарству у својству полицајца приправника, а по положеном стручном испиту на пословима униформисаног полицијског службеника са средњом стручном спремом, односно искључиво на извршилачким радним местима, укљученост предложеног базичног оквира компетенција може се односити искључиво на компетенције неопходне за извршилачка радна места. Даље, кроз Програм стручног усавршавања полицијских службеника Министарства унутрашњих послова препозната је потреба за стицањем компетенција из предложеног Базичног оквира компетенција, у складу са којим је извршена анализа и измена Програма.

Компетенције преносе поруку која понашања се од запосленог очекују приликом извршавања задатака из описа посла, тачније о начину на који задаци треба да буду извршени. Учинак запосленог се процењује у односу на стандарде учинка, постављене циљеве и захтеване компетенције за конкретно радно место сходно опису посла. Систем оцењивања подразумева процену не само остварених циљева, већ и начина на који су

задати циљеви остварени. Компетенције тако постају важан елемент у систему оцењивања, усмеравајући се на конкретно понашање, нудећи правце за препознавање, награђивање доброг и изузетног учинка, као и могуће унапређење, те санкционисање незадовољавајућег учинка појединца.

На основу извршеног циклуса оцењивања могу се уочити запослени који имају изузетан радни учинак. За потребе њиховог развоја, утврдиће се потенцијали (компетенције) који се затим користе за израду личних планова развоја. Предност коришћења компетенција у сврхе развоја запослених је и чињеница да је запосленима доступна информација о потребним компетенцијама за сва радна места у Министарству, као и могућност да развијањем истих остваре могућност напредовања. Базичне компетенције јасно показују у ком правцу личног развоја на садашњем радном месту и/или у погледу развоја каријере је пожељно усмеравати даље напоре.

Увођењем и прецизним дефинисањем компетенција као услова за напредовање, психолошку селекцију, усавршавање и каријерни развој, минимизирају се дискрециона овлашћења руководиоца. Оваква решења су у духу професионализације и деполитизације полицијских службеника.

8. КАДРОВСКО ПЛАНИРАЊЕ

Кадровски план и акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, као инструменти кадровског планирања, су вишеструко корисни у свим органима и организацијама. Добро кадровско планирање представља механизам за спровођење оптимизације броја запослених и омогућава:

- континуирано препознавање информација о потребама и кадровима;
- повезивање свих потреба за људским потенцијалима са укупним пословним активностима и циљевима Министарства;
- утврђивање дугорочних потреба за људским ресурсима у складу са стратешким документима и плановима Министарства;
- доношење најбољих одлука у области управљања људским ресурсима и
- рационално планирање и трошење финансијских средстава у погледу избора запослених за реализацију постављених радних циљева.

Када је реч о кадровском планирању у Министарству унутрашњих послова, новина је да попуњавање свих радних места мора бити у складу с донетим кадровским планом, што

указује на развој праксе планирања кадровских потреба и онемогућавање запошљавања већег броја запослених од броја за који су Законом о буџету планирана средства. Пре тога, Министарство унутрашњих послова је као инструмент кадровског планирања познавало само акт о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Чланом 135 Закона о полицији прописано је да се радни однос у Министарству може засновати само на упражњеним местима која су предвиђена актом о унутрашњем уређењу и у случајевима када је попуна радног места у складу са кадровским планом који доноси министар. Правни основ за доношење кадровског плана садржан је и у одредбама Закона о државним службеницима. На основу чл. 155, ст. 4 Закона о државним службеницима, Влада је донела Уредбу о припреми кадровског плана у државним органима¹³². Чланом 216 Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова регулисана је надлежност Сектора за људске ресурсе у циљу израде и извештавања о извршењу кадровског плана.

Први Интерни кадровски план сачињен је у фебруару 2017. године. Интерни кадровски план садржи преглед структуре запослених у Министарству унутрашњих послова и пројекције пријема и престанака радног односа. Интерни кадровски план праћен је шестомесечним извештајем са приказом затечене структуре на дан 30. јун и увидом у полугодишње остваривање пројектованих вредности за целу годину. На тај начин је омогућено свим организационим јединицама да буду упознате са тренутном кадровском структуром запослених у Министарству, као и са стањем реализованих пројекција које се односе на пријеме у радни однос и престанке радног односа.

Почевши од 2019. године, успостављено је месечно праћење престанака радног односа, пријема у радни однос и трајних премештаја, ради уочавања трендова у кретању запослених и омогућавања проактивног приступа у погледу кадровског планирања.

Сходно наведеном, овај документ од 2019. године има другачију структуру у односу на претходне године и састоји се из три целине.

Прва целина нуди свеобухватан преглед укупног броја запослених, статусне, образовне и полне структуре, уочене трендове и поређење вредности из претходних година. Поред тога, садржи и посебно приказану структуру полицијских службеника и структуру државних службеника и намештеника.

Друга целина представља кретање укупног броја запослених, са увидом у укупне пријеме у радни однос и престанке радног односа остварених током претходне године и поређењима са временски карактеристичним интервалима.

¹³² Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 8/06.

Трећа целина садржи план пријема у радни однос у Министарство, пројекције престанака радног односа и пројекције укупног броја запослених у години за коју се доноси.

На крају сваке целине се налази кратак резиме који на једноставан начин даје преглед најважнијих информација.

Из кадровског плана може се видети да Министарство унутрашњих послова, на дан 31. 12. 2019. године има 41.735 запослених. У радном односу на неодређено време је 40.261 запослени, а у радном односу на одређено време 1.474 запослена¹³³. У статусу мировања радног односа је 121 запослени.

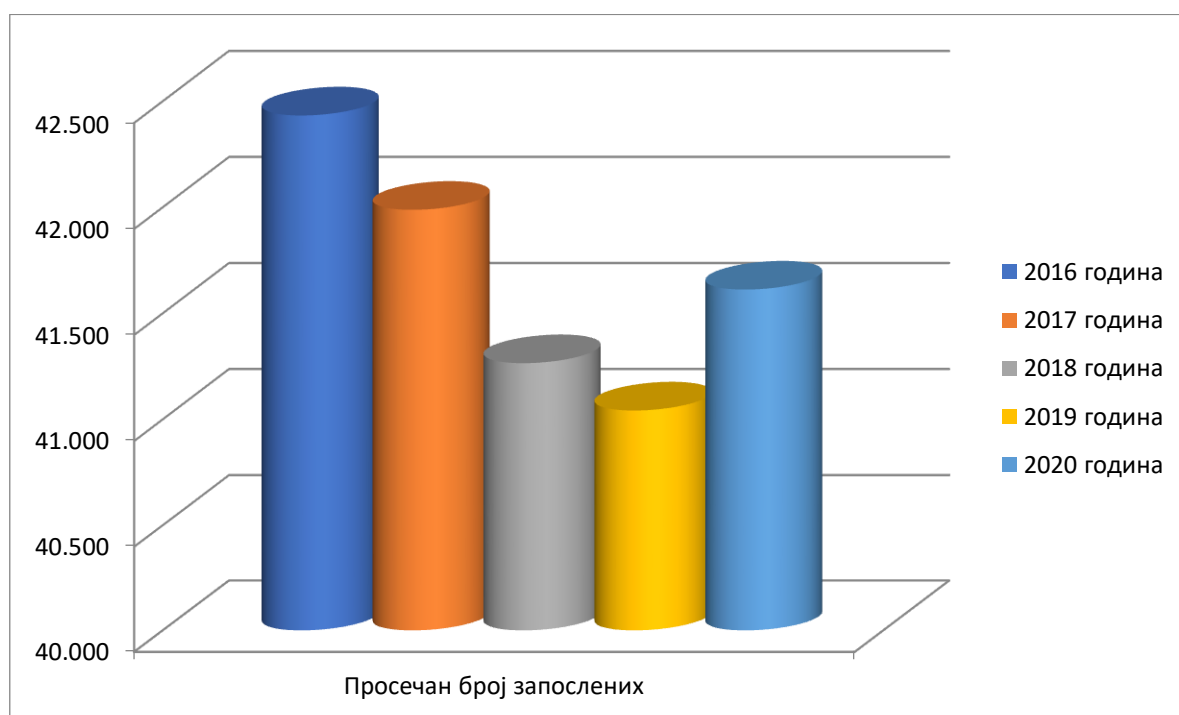
Када су у питању категорије запослених у Министарству, доминантну структуру чине полицијски службеници (31.342 – ОСЛ и 8.896 – ПД) којих је укупно 40.358, док државни службеници и намештеници чине 3,30% од укупног броја запослених. Полну структуру запослених чини 75% мушкараца и 25% жена.

Просечна старост запослених у Министарству је 41 година живота. Иако просечна старост указује да није дошло до промене у старосној структури запослених, дошло је до повећања запослених у нижим старосним интервалима. Наиме, увидом у упоредни приказ из 2018. године може се уочити да је дошло до знатног повећања броја запослених у старосном интервалу 21–25 година живота, и то за више од два пута. Разлика се може уочити и упоређивањем броја запослених старости до 20 година којих је у претходним годинама било мало. Важно је истаћи да је, и поред интенције у Министарству на подмлађивању структуре запослених који би спремније одговорили на теренске и оперативне задатке, потребно време и континуитет како би се та повећања одразила на просечну старост запослених и умањила је. Увидом у интерни кадровски план могу се уочити и одређене специфичности, па се тако може приметити да су у 2019. години ватрогасци спасиоци најмлађи међу запосленима и да је њихова просечна старост 36 година. Са друге стране, пилоти важе за најстарије, са просечном старашћу од 41 године живота, а затим саобраћајни полицајци чија је просечна старост 40 година живота.

Анализом броја запослених у последњих пет година коју је спровео Сектор 2021. године, примећујемо да се број запослених у Министарству смањује, посебно ако имамо у виду да је у 2015. години било преко 44.000 запослених (Графикон 1). Разлог томе је био

¹³³ Према Закону о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 68/2015, 81/2016 – Одлука УС РС и 95/2018, укупан број запослених на одређено време, због привремено повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, закључених непосредно или преко омладинске или студентске задруге и лица ангажованих по другим основима не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време.

рестриктивни пријем у радни однос током 2015. и 2016. године¹³⁴, као и велики број пензионисања, посебно у периоду 2018. године када је важила темпорална норма 173а Закона о полицији, која је гласила: „Изузетно од прописа о пензијском и инвалидском осигурању, по потреби службе, полицијском службенику који ради или је радио на специфичним, односно оперативним пословима и којем даљи рад на тим пословима или у тим организационим целинама није више могућ услед посебних услова рада или услова радног места, а који наврши 45 година живота и 15 година ефективно проведених на пословима, односно радним местима у Министарству на којима се стаж осигурања рачуна са увећаним трајањем, уз захтев, може престати радни однос са правом на старосну пензију, пре испуњења општих услова за стицање старосне пензије.” Као последица те норме, која је имала за циљ да се запосленима који су учествовали у најтежим пословима и ратним дејствима омогући раније пензионисање, више од 800 запослених отишло у превремену пензију¹³⁵.



Графикон 1: Просечан број запослених у Министарству унутрашњих послова од 2016. до 2020. године

¹³⁴ До децембра 2020. године постојала је забрана запошљавања у јавном сектору, односно могућност рестриктивног пријема уз сагласност Владине комисије. 2015. године процењено је да Министарство има вишак запослених, тако да је пријем у радни однос био изузетак.

¹³⁵ На иницијативу Министарства унутрашњих послова донета је темпорална норма, како би се снизила старосна структура запослених у специјалној и посебним јединицама, без примене непопуларних мера (нпр. категорије „трајног премештаја” ислужених полицијских службеника, који су учествовали у борбеним дејствима, на радна места полицајца у полицијским управама, која су мање плаћена).

Захваљујући доброј кадровској политици, Министарство има стабилну кадровску попуњеност која се наставља и у 2020. години када кадровска структура обухвата 40.107 запослених у радном односу на неодређено време и 1.393 запослена на одређено време, на дан 31. 12. 2020. године. Већински део статусне структуре Министарства чине овлашћена службена лица, са учешћем од 76% у укупном броју. Сходно томе, на територији Србије стопа овлашћених службених лица на 1.000 становника износи 4,4 (што је више од препорученог броја ЕУ који износи 3,8)¹³⁶. Поред тога, у Министарству се запослени налазе и у статусу посебних дужности и они чине 21% од укупног броја. Такође, у структури Министарства је радно ангажовано 1.324 запослена који раде на радним местима државних службеника и намештеника. Када је реч о статусној структури запослених, од 2018. године је присутан тренд повећања броја запослених који су у статусу овлашћеног службеног лица, што је у функцији јачања јавне безбедности и покривености територије.

Иако је током година Министарство бележило смањивање укупног броја запослених, тај тренд се није односио на полицајце, што је од највећег значаја за безбедност грађана. Анализом пријема и престанака радног односа од 2016. године, полицајци у подручним полицијским управама остваривали су увек суфицит у броју запослених у односу на престанке радног односа.

8.1. Флуктуација запослених

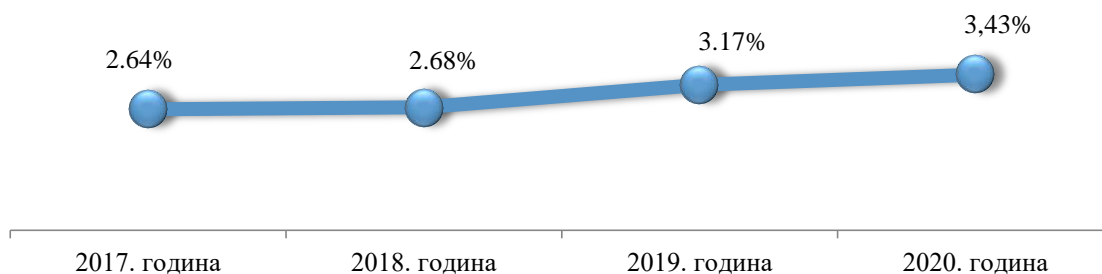
Када су у питању трајни премештаји у току 2020. године, они су посматрани са аспекта промене организационе јединице, статуса запослених и степена стручне спреме. Укупно је реализовано 196 трајних премештаја приликом којих су запослени променили организациону јединицу, односно остварена је међусекторска флуктуација или флуктуација запослених из сектора у Дирекцију полиције. Највише трајних премештаја је било из Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије у Дирекцију полиције. Разлог томе је увођење новог депешног система, услед чега се потреба за ангажовањем оператера криптообrade – шифраната у Сектору за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије угасила.

Приликом реализације трајних премештаја, 156 запослених је променило статус радног места, па је тако 149 запослених променило статус из ПД у ОСЛ, док је са статуса ОСЛ

¹³⁶ Број становника је узет из последњег пописа рађеног 2011. године.

прешло на ПД статус 7 запослених. Од овог броја, 94 запослена су премештени из Сектора за аналитику, информационе и телекомуникационе технологије у Дирекцију полиције. Такође, реализацијом трајних премештаја дошло је и до промене квалификационе структуре, односно преласка на радна места за које је као услов прописан различит степен образовања.

Стопа флукуације запослених представља однос броја свих престанака радног односа у години и просечног броја запослених и користи се као један од показатеља напуштања организације од стране запослених из различитих разлога. Стопа флукуације у 2020. години је 3,43% и у последње четири године достигла је највишу вредност (Графикон 2).



Графикон 2: Стопа флукуације запослених од 2017. до 2020. године

Међутим, наведена стопа се и даље креће у оквирима граничних вредности предвиђеним Упутством о методологији за праћење и анализирање стања у вези са одливом кадрова и његовим утицајем на рад органа државне управе, којим су утврђене прихватљиве стопе одлива од 10% за органе државне управе.

9. ПРИПРЕМА КАТАЛОГА НАЗИВА И ОПИСА РАДНИХ МЕСТА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Закон о полицији је чланом 9 прописао да Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова утврђује надлежност и категоризацију организационих јединица Министарства, број, систематизацију, врсту, односно статус и опис радних места, радна места за која се предвиђају посебни услови за њихово попуњавање, начин руковођења, планирања и извршавања послова. Да би овај процес био завршен, потребно је било анализирати сва постојећа радна места полицијских службеника, описати послове за та радна места, а затим сублимирати радна места која имају исте или сличне описе послова и одредити једно радно место. Циљ овог сложеног процеса јесте израда Каталога назива и описа радних места полицијских службеника.

Концепт израде Каталога заснива се на концепту груписања послова у фамилије и потфамилије послова. Министарство се определило за овај концепт јер је реч о моделу који је присутан у многим државним органима у земљама широм света и јер се државна управа Србије одлучила да иде у том правцу, усвајајући Уредбу о каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору. Организација Министарства је екстремно велика и сложена и овај приступ је омогућио груписање сродних послова, а у циљу поједностављивања организације рада. Утврђено је 12 фамилија послова у оквиру којих се образује од 2 до 8 потфамилија (Слика 2). Из потфамилије послова произлазе типична и појединачна радна места. Типична радна места представљају основна радна места у класификацији послова и она су полазиште за одређивање појединачних радних места. На појединачним радним местима препознају се специфични послови и задаци радног места. Елементи Каталога назива и описа послова радних места полицијских службеника су: фамилије/потфамилије послова, опис типичних радних места, опис појединачних радних места, услови за рад на радним местима и шифрирање радних места.

У Каталогу је значајно смањен број и назив радних места. У претходном акту о систематизацији је било преко 5.000 назива радних места и 12.563 позиција, док је новим актом о систематизацији, заснованом на Каталогу, предвиђено 537 типичних радних места и 1.864 појединачна радна места. Осим тога, јасно је препозната различитост посла полицијских службеника у односу на државне службенике и намештенике као нове категорије запослених у Министарству.

ФАМИЛИЈЕ И ПОДФАМИЛИЈЕ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА											
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
ПОЛИЦИЈСКИ ПОСЛОВИ	УПРАВЉАЊЕ РИЗИКОМ И ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	ПОСЛОВИ КОНТРОЛЕ	ПОСЛОВИ МЕЂУНАРОДНЕ УПРАВЉАЊА ПРАЗНИХ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	ПОСЛОВИ ИКТ СИСТЕМА И ИНФРАСТРУКТУРЕ	МАТЕРИЈАЛНО-ФИНАНСИЈСКИ ПОСЛОВИ	ПОСЛОВИ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА	ПРАВНИ ПОСЛОВИ	ПОСЛОВИ СТРУЧНЕ ПОДРШКЕ	ПОСЛОВИ РУКОВОЂЕЊА	ПОСЛОВИ ЛОГИСТИКЕ	ПОСЛОВИ ОПЕРАТИВНИХ ЕВИДЕНЦИЈА
01.1 ПОСЛОВИ ПОЛИЦИЈЕ ОПШТЕ НАДЛЕЖНОСТИ	02.1 ПОСЛОВИ РЕАГОВАЊА У ВАНРЕДНИМ СИТУАЦИЈАМА	03.1 ПОСЛОВИ УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ	04.1 ПОСЛОВИ РАЗВОЈА МЕЂУНАРОДНЕ САРАДЊЕ И ЕУ ПОСЛОВА	05.1. ПОСЛОВИ ПЕРСОНАЛИЗАЦИЈЕ ИДЕНТИФИКАЦИОНИХ ДОКУМЕНАТА	06.1 ПОСЛОВИ ПЛАНИРАЊА И БУЏЕТИРАЊА	07.1 ПОСЛОВИ ПЛАНИРАЊА И РАЗВОЈА ЉУДСКИХ РЕСУРСА И ОРГАНИЗАЦИЈЕ	08.1 СИСТЕМСКО-ПРАВНИ ПОСЛОВИ	09.1 ПОСЛОВИ ИНФОРМИСАЊА ЗАПОСЛЕНИХ, ГРАЂАНА И ИНСТИТУЦИЈА	10.1 ПОСЛОВИ РУКОВОЂЕЊА СТРАТЕШКОГ НИВОА	11.1 ПОСЛОВИ ТРАНСПОРТА	12.1 СЕКРЕТАРСКИ ПОСЛОВИ
01.2 ПОСЛОВИ КРИМИНАЛИСТИЧКЕ ПОЛИЦИЈЕ	02.2 ПОСЛОВИ ПРЕВЕНТИВНЕ ЗАШТИТЕ	03.2 ПОСЛОВИ РЕВИЗИЈЕ	04.2 ПОСЛОВИ СТРАТЕШКОГ УПРАВЉАЊА И РАЗВОЈА	05.2 ПОСЛОВИ ПЛАНИРАЊА, РАЗВОЈА, ПРОЈЕКТОВАЊА, ОДРЖАВАЊА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ ИКТ СИСТЕМА И ИНФРАСТРУКТУРЕ	06.2 КЕЊИГОВОДСТВЕНИ ПОСЛОВИ	07.2 ПОСЛОВИ ЗАПОШЉАВАЊА	08.2 РАДНО-ПРАВНИ ПОСЛОВИ	09.2 ОСТАЛИ ПОСЛОВИ СТРУЧНЕ ПОДРШКЕ	10.2 ПОСЛОВИ РУКОВОЂЕЊА ВИСОКОГ НИВОА	11.2 МАГАЦИНСКО ПОСЛОВАЊЕ	12.2 АДМИНИСТРАТИВНО - ПРАВНИ ПОСЛОВИ
01.3 ПОСЛОВИ САОБРАЋАЈНЕ ПОЛИЦИЈЕ		03.3 ПОСЛОВИ НАДЗОРА И КОНТРОЛЕ КВАЛИТЕТА	04.3 ПОСЛОВИ УПРАВЉАЊА ПРОЈЕКТИМА	05.3 ПОСЛОВИ ПЛАНИРАЊА, РАЗВОЈА, ПРОЈЕКТОВАЊА, ОДРЖАВАЊА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ ИКТ СИСТЕМА И ЕЛЕКТРОНСКЕ РАЗМЕНЕ ПОДАТАКА	06.3 ФИНАНСИЈСКИ ПОСЛОВИ	07.3 ПОСЛОВИ ОБУКЕ	08.3 УПРАВНО-ПРАВНИ ПОСЛОВИ		10.3 ПОСЛОВИ РУКОВОЂЕЊА СРЕДЊЕГ НИВОА	11.3 УТОСТИТЕЉСКИ ПОСЛОВИ	12.3 ПОСЛОВИ ОПЕРАТИВНИХ ЕВИДЕНЦИЈА
01.4 ПОСЛОВИ ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ		03.4 ПОСЛОВИ ФИНАНСИЈСКЕ И КЕЊИГОВОДСТВЕНЕ РАЧУНОВОДСТВЕНЕ КОНТРОЛЕ		05.4 ПОСЛОВИ ПЛАНИРАЊА, РАЗВОЈА, ПРОЈЕКТОВАЊА, ОДРЖАВАЊА И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ АРХИТЕКТУРЕ ИКТ СИСТЕМА	06.4 ПОСЛОВИ ПРАВЕЊА ИЗВРШЕЊА УТОВОРЕНИХ ОБАВЕЗА	07.4 ПОСЛОВИ РАДНИХ ОДНОСА, ПЛАТА И БЕНЕФИЦИЈА	08.4 ИМОВИНСКО ПРАВНИ ПОСЛОВИ		10.4 ПОСЛОВИ РУКОВОЂЕЊА ОПЕРАТИВНОГ НИВОА	11.4 ПОСЛОВИ ИСХРАНЕ	12.4 ПОСЛОВИ ПИСАРНИЦЕ
01.5 ПОСЛОВИ ПОЛИЦИЈСКЕ КООРДИНАЦИЈЕ		03.5 ПОСЛОВИ САНИТАРНО - ТЕХНИЧКЕ КОНТРОЛЕ		05.5 ПОСЛОВИ ПЛАНИРАЊА, РАЗВОЈА, ПРОЈЕКТОВАЊА, РЕАЛИЗАЦИЈЕ, ОДРЖАВАЊА, ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ ИКТ СИСТЕМА СПЕЦИЈАЛНЕ НАМЕНЕ	06.5 ПОСЛОВИ НАБАВКЕ	07.5 ПОСЛОВИ БЕЗБЕДНОСТИ И ЗДРАВЉА НА РАДУ				11.5 ПОСЛОВИ СМЕШТАЈА	
01.6 ПОСЛОВИ УПРАВНО-ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА				05.6 ПОСЛОВИ ОПЕРАТИВНОГ ПЛАНИРАЊА, ОДРЕЂАВАЊА И ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ ИКТ СИСТЕМА И ОПРЕМЕ	06.6 ПОСЛОВИ УСКЛАДИШТЕЉА И ИЗДАВАЊА ИМОВИНЕ					11.6 ПОСЛОВИ МИКРОФИЛМОВАЊА И ШТАМПА	
01.7 ПОСЛОВИ СПЕЦИЈАЛНЕ И ПОСЕБНИХ ЈЕДИНИЦА ПОЛИЦИЈЕ				05.7 ПОСЛОВИ ИНФОРМАЦИОНЕ БЕЗБЕДНОСТИ, КРИПТОЗАШТИТЕ И РЕАГОВАЊА НА НАПАДЕ НА ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ	06.7 МАТЕРИЈАЛНИ ПОСЛОВИ					11.7 ПОСЛОВИ ОДРЖАВАЊА ОБЈЕКТА, ОПРЕМЕ И ВОЈИЛА	
				05.8 АНАЛИТИЧКО - СТАТИСТИЧКИ ПОСЛОВИ	06.8 ИНВЕСТИЦИЈНОГ ОДРЖАВАЊА						

Слика 2: Фамилије и потфамилије послова у Министарству унутрашњих послова (Извор: МУП РС: 2018)

Каталог назива са описима послова радних места полицијских службеника омогућава: утврђивање потребних компетенција и услова за радно место, планове развоја каријере, објективније утврђивање сложености послова и плата запослених и уједначену селекцију. Овај процес је био предуслов за израду Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова на начин прописан Законом о полицији, а на који је Влада месецу дала сагласност и чија примена је почела јанура 2019. године.

Новоусвојени Правилник, поред нормативног дела, има прилог кога чине:

- број и распоред систематизованих радних места у организационим јединицама (табеларни део);
- каталог назива и описа послова радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова;
- преглед назива и описа послова радних места државних службеника и намештеника;
- коначни обрасци описа посла државних службеника и намештеника и
- образац описа посла типичног/појединачног радног места.

У прелазним и завршним одредбама Правилника стоји да ће се распоређивање запослених на радна места утврђена овим правилником извршити најкасније до истека рока од 90 дана од дана почетка примене акта којим ће се уредити плате запослених у Министарству. Таквом одредбом Министарство је себи дало рок од три месеца да спроведе поступак вредновања посла сваког радног места, сачини акт којим ће нормирати плате полицијских службеника и истовремено применити први пут плате државних службеника и намештеника, али и плате полицијских службеника нивелисане уз помоћ математичке обрачунске методе.

10. СЕЛЕКЦИЈА И ПРИЈЕМ КАДРОВА

У циљу јачања професионалног и деполитизованог рада Министарства, нови Закон при одабиру кадрова и пријему у радни однос полази од принципа мериторности (заслуга), начела једнаке доступности радних места и забране дискриминације. То омогућава кандидатима једнаку доступност радних места под једнаким условима и обезбеђује

транспарентност процеса селекције и одабира, с обзиром на то да су упознати са условима за пријем у радни однос.¹³⁷

Приликом заснивања радног односа, Министарство води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина и познавању језика и писма које је у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе у којој се заснива радни однос, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.¹³⁸ Ова одредба компатибилна је са Уставом Републике Србије који у чл. 77 прописује равноправност у вођењу јавних послова, те се на овај начин гарантује пуна равноправност између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.

Закон о полицији уводи као опште правило да се радни однос заснива путем конкурса, што је у складу са општеусвојеним стандардима Европске уније и стратешким циљевима реформе јавнослужбеничког система у Републици Србији. Од правила обавезности спровођења конкурса, међутим, постоје изузеци.

Законом о полицији прописано је да се радни однос у Министарству заснива путем конкурса (чл. 135, ст. 1), изузев у случају:

- 1) премештаја државног службеника по основу споразума о преузимању из другог државног органа;¹³⁹
- 2) пријема кандидата који су завршили студије на високошколским установама које се образују за потребе Министарства, а који су током студија имали закључен уговор за било коју годину студија, или чије су студије финансиране из буџета Републике Србије;
- 3) заснивања радног односа супружника и деце лица који су изгубили живот или су рањени у или поводом вршења службене дужности, уз испуњеност услова за рад на одређеном радном месту;¹⁴⁰
- 4) када је актом о унутрашњем уређењу и систематизацији предвиђено да се конкурс не спроводи за поједина радна места (дефицитарна радна места).¹⁴¹

¹³⁷ Видети више у образложењу Предлога Закона о полицији.

¹³⁸ Видети више: чл. 137 Закона о полицији.

¹³⁹ Овај пример је предвиђен Законом о државним службеницима, тако да заправо не представља изузетак, већ могућност флукуације између државних органа.

¹⁴⁰ Ова мера је изузетно позитивно прихваћена од стране запослених и синдиката, а примењује се у складу са кадровским планом.

У складу с међународним стандардима и европским принципима, евидентно је да се новим Законом промовише значај високог полицијског образовања. Како не би дошло до нарушавања општих принципа и фаворизовања појединих кандидата у односу на друге кандидате са исте високошколске установе и са истим квалификацијама, ближе регулисање правила изборног конкурса и одабира, према кадровским потребама Министарства, регулисано је подзаконским актима. Такође, у циљу успостављања каријерног система, ова лица заузимају почетне позиције у Министарству у складу са степеном стручне спреме и другим условима потребним за рад на одређеном радном месту.

На интерном конкурсима могу да учествују само лица која су запослена у Министарству унутрашњих послова на неодређено време. Сва остала лица могу да учествују на јавном конкурсима.

На основу Закона, током 2016. године донета су акта којима су уређени поступци спровођења интерних и јавних конкурса, који су иновирани каснијим изменама и допунама. То су: Правилник о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова¹⁴²; Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова¹⁴³ и Уредба о специјалној и посебним јединицама полиције¹⁴⁴.

У процесу запошљавања највише се пажње посвећује одабиру и селекцији најбољег кандидата за одређено радно место. Међутим, прави завршетак посла представља процес увођења новог члана тима у радну средину и помоћ да што пре оствари свој пуни потенцијал. У ту сврху Министарство је донело „Приручник за новозапослене” који пружа најважније информације о Министарству, правима и обавезама новозапослених и друге корисне информације. Приручник није намењен само новозапосленима, већ и онима који ће их увести у посао. Такође, донета је и „Директива о социјализацији и оријентацији новозапослених у Министарству унутрашњих послова” којом се потенцира значај обуке новозапослених и улога ментора који преношењем знања и искустава усмерава и помаже

¹⁴¹ Занимања која су препозната као дефицитарна, како у МУП-у, тако и у остатку државне управе, нпр. програмери, пилоти, референти за јавне набавке, архитекте и сл. Такође се примењује у складу са кадровским планом.

¹⁴² Правилник о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 30/19.

¹⁴³ Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 18/19.

¹⁴⁴ Уредба о специјалној и посебним јединицама полиције, *Службени гласник РС*, бр. 47/18, 59/18, 91/18, 29/19 и 69/19.

новозапосленом да се што пре укључи у рад и самостално извршава своје радне задатке и дужности. За потребе менторског рада израђен је „Менторски водич за социјализацију новозапослених у Министарству унутрашњих послова”.

10.1. Спровођење интерних конкурса

Пракса спровођења интерних конкурса почела је када је спроведен први интерни конкурс 2017. године за 12 руководећих радних места (11 начелника полицијских управа и једног начелника Оперативног центра).

Закључно са 2020. годином је расписан 571 интерни конкурс за попуну 642 радна места. На ове конкурсе се пријавило 1.835 кандидата (подаци из интерних извештаја Министарства унутрашњих послова).

Правилником је прописано да предлог за попуњавање радног места полицијског службеника путем интерног конкурса у Министарству подноси руководилац унутрашње организационе јединице у којој постоји потреба за попуњавањем радног места организационој јединици надлежној за управљање људским ресурсима.

Предлог се сачињава у писаној форми и обухвата: назив радног места, опште и посебне услове, потребна знања и вештине, односно стручну оспособљеност која ће се проверавати у изборном поступку, опис посла радног места, образложење потребе за попуњавањем радног места, као и предлог чланова конкурсне комисије и њихових заменика.

Ако се за радно место за које је достављен предлог захтева провера физичких способности и/или вештина кандидата које не поседују предложени чланови конкурсне комисије, предлагач је дужан да уз предлог достави и име лица које ће вршити наведену проверу.¹⁴⁵

Интерни конкурс међу запосленима у Министарству унутрашњих послова спроводи конкурсна комисија која одлуке доноси већином гласова. Чланови Комисије се разликују у зависности од места које се жели попунити. За извршилачка радна места и радна места оперативног и средњег нивоа руковођења, чланове Комисије именује руководилац организационе јединице надлежне за управљање људским ресурсима, док чланове комисије за попуњавање радних места високог и стратешког нивоа именује министар.

¹⁴⁵ Правилник о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 30/19.

Комисија броји три члана, при чему је увек један члан запослени из организационе јединице надлежне за управљање људским ресурсима.

Током изборног поступка врши се провера и оцена кандидата у односу на ниво испуњености утврђених формално-правних услова, техничких компетенција (знања и вештина) и базичних компетенција неопходних за рад на радном месту које се попуњава, као и спровођење лекарског прегледа и интервјуа.

У фази изборног поступка утврђује се да кандидат „испуњава” или да „не испуњава” услове. Када су у питању техничке компетенције (знања и вештине) оцене су од 0 до 4, док на интервјуу кандидат може добити оцену од 1 до 4. Остварена коначна оцена представља основ за рангирање кандидата.

По завршетку изборног поступка Комисија сачињава ранг листу са највише три кандидата, према висини остварене коначне оцене, а одлуку о избору кандидата доноси надлежни руководиоца. На тај начин се у први план стављају најквалитетнији кандидати, али се истовремено поштује и воља руководиоца, који у циљу достизања организационих циљева има право да утиче на формирање свог тима, будући да сноси одговорност за реализацију циљева.

10.2. Спровођење јавних конкурса

Када је реч о спровођењу јавног конкурса, он се спроводи уколико радно место у Министарству није попуњено путем интерног конкурса и за попуњу радног места директора полиције. Први јавни конкурс расписан је 2016. године за радно место директора полиције, које припада стратешком нивоу руковођења.¹⁴⁶ Закључно са 2020. годином расписано је укупно 46 јавних конкурса за попуњу 54 радна места, а било је пријављено 605 кандидата.¹⁴⁷

Јавни конкурс има исте фазе и поступке који су прописани и за интерни конкурс, осим што се за јавни конкурс спроводи и безбедносна провера, с обзиром да је она један од услова за пријем у радни однос у Министарство унутрашњих послова. Безбедносна провера се не врши за све кандидате, већ само за кандидата који је на ранг листи уврштен под редним бројем 1. Уколико се утврди да за прворангираног кандидата не постоје

¹⁴⁶ Пре тога постојали су само јавни конкурси за полазнике основне полицијске обуке у Центру за основну полицијску обуку у Сремској Каменици.

¹⁴⁷ Према подацима из извештаја МУП-а.

безбедносне сметње за заснивање радног односа, комисија доставља ранг листу министру. Уколико се утврди да за прворангираног кандидата постоје безбедносне сметње за заснивање радног односа у складу са Законом о полицији, безбедносна провера се врши за кандидата са листе кандидата са следећим најбољим резултатом.

Избор директора полиције као лица које руководи централном организационом целином Министарства унутрашњих послова има одређене специфичности, будући да садржи специфичности општег и посебног службеничког система. Иако није државни службеник на положају, директора полиције поставља Влада на период од пет година, на предлог министра, а по спроведеном јавном конкурс у на начин предвиђен прописима о радним односима који важе за Министарство. Закон даје могућност да директор полиције буде изабран у највише два узастопна мандата, тако што Влада може, на предлог министра, да га постави на други узастопни мандат без јавног конкурса.

У Закону о полицији ближе су прописани услови за избор директора полиције.¹⁴⁸ Такође, прецизиран је и мандат директора полиције који престаје протеклом времена на које је изабран, губитком услова за избор директора полиције, престанком радног односа по сили закона и из других разлога у складу са законом, оставком или разрешењем. На образложени предлог министра, директора полиције разрешава Влада ако не оствари резултате рада у оквиру компетенција прописаних за то радно место.

Увођењем интерних и јавних конкурса успостављен је јасан и транспарентан процес селекције кандидата у Министарству унутрашњих послова, смањен субјективни утицај руководиоца при попуни радних места и омогућен је избор најбољих, стручних кадрова. То је, засигурно, најбољи пут ка успостављању професионалног менаџмента у полицији.

11. КАРИЈЕРНИ РАЗВОЈ И НАПРЕДОВАЊЕ

Каријерни развој и каријерно напредовање полицијских службеника уређено је чланом 165 и 166 Закона о полицији. Претпоставка за увођење каријерног напредовања је претходно разврставање свих радних места у Министарству на извршилачка и руководиолачка, а затим сврставање руководиолачких радних места у нивое руковођења предвиђене Законом. То је подразумевало и измене правног оквира: доношење Уредбе о

¹⁴⁸ Детаљније видети чл. 149, ст. 4 Закона о полицији.

мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника¹⁴⁹, и Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника¹⁵⁰, која се практично није ни примењивала због непостојања свих неопходних претпоставки за успостављање система управљања људским ресурсима у Министарству. Тренутно важећа Уредба о каријерном развоју полицијских службеника донета је у јуну 2018. године, иновирана је каснијим изменама и допунама, а почела је да се примењује почев од 1. јануара 2019. године. Ступањем на снагу Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника уведене су значајне промене по питању звања и чинова запослених у полицији.

Каријерни развој је усмерен на унапређење индивидуалног и организационог радног учинка. Уредба о каријерном развоју полицијских службеника истиче да каријерни развој треба да омогући да се полицијски службеници најпре оспособљавају за одређене послове. Након оспособљавања они се даље развијају и напредују у складу са оствареним резултатима рада, компетенцијама и личним циљевима, ради остваривања циљева Министарства. Такав модел каријерног развоја и напредовања полицијских службеника ствара претпоставке за напредовање према принципу заслуга (*merit principle*), пружа стабилност и подиже квалитет запослених уз могућност и потребу континуираног обучавања. Закон о полицији дефинише каријерно напредовање као „део каријерног развоја и разликује хоризонтално и вертикално напредовање”. То значи да је законско одређење каријерног напредовања уже од појма каријерног развоја. Уредба такође одређује каријерно напредовање као део каријерног развоја, додајући притом да оно подразумева „стицање наредног чина/звања у оквиру истог нивоа руковођења, стицање наредног чина/звања оперативног и непосредно вишег нивоа руковођења, стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину/звању”. Модел каријерног напредовања полицијских службеника разликује се у односу на напредовање у остатку државне управе. „Хоризонтално напредовање, у смислу Уредбе, подразумева стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и руководећих радних места истог нивоа руковођења, док вертикално напредовање подразумева стицање наредног чина/звања оперативног и непосредно вишег нивоа руковођења, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину/звању. Оцењивање је, између осталог, основ каријерног напредовања полицијских службеника.

¹⁴⁹ Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 8/17 и 39/18.

¹⁵⁰ Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 11/17, 42/18, 91/18 и 69/19.

Од резултата учинка запосленог зависи и могућност његовог каријерног напредовања у непосредно виши чин/звање, односно могућност напредовања на оперативни или непосредно виши ниво руковођења. Прописивање просечне трогодишње оцене не мање од „Истиче се – 4”, као неопходног услова за каријерно напредовање полицијских службеника, представља једну од главних идеја Закона о полицији. Усвојеним моделом каријерног напредовања наметнут је императив изузетно високог учинка и константног стручног усавршавања полицијских службеника” (Васић, 2020: 181–182).

Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника, поред услова за хоризонтално и вертикално напредовање, прописан је и начин превођења претходних чинова/звања у нове чинове/звања, као и могућност премештаја запосленог у својству државног службеника на радно место полицијског службеника (ОСЛ/ПД). Саставни део ове Уредбе, у виду прилога, су и распони чинова/звања за радна места полицијских службеника. Чинови/звања означавају се арапским бројевима од 1 до 12, рачунајући од почетног чина/звања до највишег чина/звања које се може стећи у Министарству. Актом о унутрашњем уређењу и систематизацији, за свако радно место ближе је одређен распон чина/звања.

Анализирајући правни оквир који регулише материју каријерног напредовања, оправдано се може поставити питање да ли је хоризонтално напредовање заиста напредовање, с обзиром да запослени не мења ниво (било извршилачки, било руководилачки) на коме се налази, или је пре реч о каријерном развоју. Остаје да се кроз функционалну анализу обраде и оваква питања.

О броју полицијских службеника који су испунили или нису испунили услове за хоризонтално и вертикално напредовање (као и о разлозима због којих нису испунили услов: неадекватна оцена, нису положили обуку), броју полицијских службеника упућених на стручне обуке за чин/звање и броју полицијских службеника упућених на стручне обуке за нивое руковођења води се посебна евиденција ради предузимања додатних обука у циљу оспособљавања запослених.

У циљу појашњења новоусвојеног модела каријерног напредовања, припремљене су Смернице за каријерно напредовање полицијских службеника. Почев од 2019. године, успостављено је перманентно праћење ефеката примене Уредбе, чији се значај огледа у сагледавању предности, али и недостатака усвојеног модела кроз анализу норми, постојеће праксе, као и трендова у промени организационе структуре, којом се управо обезбеђује функционалност, односно примена хоризонталног и вертикалног напредовања.

Такође, у сврху промовисања новог модела каријерног развоја, израђен је и дистрибуиран плакат (Слика 3) свим организационим целинама.



Слика 3: Нови модел каријерног напредовања (Извор: МУП РС: 2018)

Интересантно је уочити да је министар унутрашњих послова смањео своја овлашћења кроз Закон о полицији, тако што је укинуо могућност превременог и ванредног унапређења, што је раније постојало као могућност и често се користило у пракси. Такође, поштреност услова напредовања види се и кроз одредбу којом се време проведено у чину/звању са нижом стручном спремом не узима у обзир приликом обрачунавања времена потребног за напредовање. Нови модел напредовања ставља акценат на стручно оспособљавање и усавршавање полицијских службеника који су у функцији постизања максималних резултата рада. „Увођењем категорија стручних обука и стручних испита за чин/звање, као и стручних обука и стручних испита за нивое руковођења, стручно оспособљавање и усавршавање у Министарству доведено је у непосредну везу са каријерним напредовањем. Дакле, стручна обука постала је не само право, већ и обавеза полицијског службеника уколико жели да напредује у виши чин/звање или на виши ниво руковођења. Несумњиво је да континуирано стручно усавршавање полицијских службеника представља императив успешности полицијске организације” (Васић, 2020: 184).

12. СТРУЧНО ОСПОСОБЉАВАЊЕ И УСАВРШАВАЊЕ

Осмишљавање полицијског образовања, обуке и усавршавања јесте веома важна и сложена активност којом се обезбеђују услови континуираног развоја полицијског образовања, обуке и усавршавања и њихова хармонизација с европским полицијским установама. Закон о полицији, у циљу каријерног развоја, велики значај придаје обуци запослених. Едукација током рада, континуирано стручно усавршавање и јачање професионалне етике и интегритета запослених у Министарству су претпоставке за успешну примену савремене праксе управљања кадровима.

У контексту разматрања каријерног развоја, потребно је узети у обзир одредбе Уредбе о стручном усавршавању и оспособљавању у Министарству унутрашњих послова. Обука запослених у Министарству подразумева стицање и унапређење знања, вештина и ставова са циљем повећања ефикасности и ефективности у обављању полицијских и других унутрашњих послова.

За осмишљавање и спровођење обуке надлежан је Сектор за људске ресурсе који на основу исказаних потреба организационих јединица Министарства, као и на основу резултата добијених системом оцењивања исте реализује кроз стручно оспособљавање и усавршавање.

Стручно оспособљавање реализује се путем основне полицијске обуке, специјалистичке обуке, обуке за ниво руковођења и полицијске обуке основног нивоа. Основна полицијска обука је предуслов за примену полицијских овлашћења и има за циљ оспособљавање полазника за законито и ефикасно обављање послова и задатака униформисаног полицијског службеника, на радном месту полицајца, полицајца за рад у заједници или полицајца за одређену област рада.

Основна полицијска обука се реализује у Центру за основну полицијску обуку и у другим организационим јединицама Министарства. За заинтересоване студенте који су завршили основне струковне, односно основне академске студије Криминалистичко-полицијског универзитета, а који су примљени на основну полицијску обуку, реализује се скраћена основна полицијска обука у Центру, кроз припремну наставу за полагање завршног испита за радно место полицајца. „Трајање, структура, програмски садржај и динамика обуке одређују се програмима стручног оспособљавања полазника основне полицијске обуке. За запослене у Министарству који нису завршили основну полицијску обуку, курс за полицајце, неку од школа унутрашњих послова, Полицијску академију, основне струковне

или основне академске студије Криминалистичко-полицијске академије, односно Криминалистичко-полицијског универзитета, може се реализовати полицијска обука основног нивоа на којој се усвајају знања, стичу вештине и ставови неопходни за обављање полицијских и осталих послова у одређеној области рада Министарства.

Специјалистичком обуком запослени у Министарству усвајају знања и стичу вештине и ставове неопходне за компетентно обављање полицијских и осталих послова у одређеној области рада Министарства, као и додатна знања, вештине и ставове, са циљем повећања ефикасности и ефективности у обављању послова“ (чл. 83. Уредбе). Она се реализује кроз курсеве, селекциону обуку и основну специјалистичку обуку. Кроз Програм стручног усавршавања спроводи се и обука за стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и у оквиру истог нивоа руковођења.

„Обука за ниво руковођења омогућава усвајање специфичних знања, стицање вештина и ставова потребних за ефикасан и ефективан рад у Министарству на извршавању послова и задатака руководећег радног места на: оперативном, средњем, високом и стратешком нивоу“ (чл. 87. Уредбе). Овај вид обуке добија посебно на значају, будући да представља један од услова за каријерно напредовање и организује се и реализује у складу са прописима који уређују каријерни развој запослених у Министарству.

Обука за чин/звање и обука за ниво руковођења се полаже електронским путем, осим обуке за стратешки ниво руковођења, која се полаже усмено, након одржане наставе на Криминалистичко-полицијском универзитету.

Стручно усавршавање запослених представља унапређење постојећих и стицање нових знања и вештина с циљем законитог и ефикасног обављања послова. Реализује се, у складу са Програмом стручног усавршавања, кроз обуке, стручне скупове и студијске посете, усвајајући нова знања проистекла из праксе и научноистраживачког рада.

Сваки запослени у Министарству има право да буде информисан о могућностима за стручно усавршавање и оспособљавање. Како би запослени били упознати с конкретним потребама и захтевима радних места, потребно је да имају приступ акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

12.1. Обуке у функцији упознавања са стандардима у области заштите људских права

Људска права су урођена права сваког људског бића, односно неотуђива права сваког појединца која се стичу самим чином рођења и која су гарантована међународним актима и Уставом Републике Србије. Управо чл. 21. Устава¹⁵¹ гарантује једнакост свих пред Уставом и законом, забрањује сваку дискриминацију, непосредну или посредну, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. С тим у вези, чл. 130. Закона о полицији прописује да се функција управљања људским ресурсима, између осталог, остварује кроз заштиту и промовисање људских и мањинских права и слобода и равноправности, као и кроз примену Кодекса полицијске етике.

Припадници полиције у Србији недовољно познају међународне стандарде о људским правима, а наше позитивно право не поставља јасне захтеве за поштовање таквих стандарда. Обавеза сталног учења о људским правима, коју прокламује већи број међународних докумената, све донедавно је у потпуности мимоилазила нашу полицију (Милосављевић: 2004: 11).

Кроз програм основне полицијске обуке и програм стручног усавршавања, полицијски службеници обрађују теме у вези са људским правима. Област људских права, у основној полицијској обуци која се реализује у трајању од 9 месеци у Центру за основну полицијску обуку, заступљена је у више наставних предмета и стручних модула, међу којима посебну улогу заузима предмет Рад полиције у заједници, људска права и кодекс полицијске етике.

У оквиру овог предмета полазници стичу знања о феномену људских права и слобода, категоријама морала, етике и деонтологије и упознају се са структуром и доменом националног полицијског кодекса и Европског кодекса полицијске етике, као и са радом полиције у заједници. Кроз студије случаја, ситуационо увежбавање и играње улога полазници се упознају са одредбама Кодекса полицијске етике. Посебно се инсистира на разумевању веза између Кодекса полицијске етике, примене полицијских овлашћења и поштовања људских права.

¹⁵¹ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

Поред наведеног, теме које се односе на заштиту људских права и слобода, обухваћене су кроз разне наставне садржаје, стручне модуле и предмете попут: кривичног и кривично – процесног права; права, обавеза и дужности полицијских службеника; примене полицијских овлашћења и употребе средстава принуде. Посебна пажња се посвећује едукацији о правима лица лишеног слобода желећи да се усвоје ставови о неопходности поштовања права ухапшеног лица, поштовања „претпоставке невиности”, поштовања људског достојанства, угледа и части ухапшеног, поштовања принципа сразмерности у примени средстава принуде приликом хапшења. Полазници се уче да покажу бригу за здравствене потребе и безбедност ухапшеног, као и да се супротставе сваком облику тортуре, нечовечних и понижавајућих поступака. Такође, обрађују се и теме као што су: *Кривична дела против права и слобода човека и грађанина, Правна средства грађана против поступака припадника МУП-а у преткривичном поступку, Права лица лишених слобода, Поступање са лицима лишеним слобода, Обавезе полицијских службеника у погледу поштовања људског достојанства, угледа, части и права лица да одбије давање исказа, Национални и међународни стандарди полицијског поступања, Дисциплинска одговорност полицијских службеника, Поштовање равноправности, Рад полиције са мањинским и социјално рањивим групама, Пружање подршке, заштите и помоћи жртвама* и друге.¹⁵²

Замисао је да у најранијем периоду стручног оспособљавања полазници стекну неопходна знања и изграде потребне ставове у вези са поштовањем људских права и слобода и превенцијом тортуре и лошег поступања полиције, као и уважавања различитости особа других сексуалних оријентација и родног идентитета.

Када је реч о стручном усавршавању, ту су предвиђени семинари на тему:

- 1) Примена полицијских овлашћења у циљу заштите људских права лица лишених слобода и полицијских службеника и
- 2) Рад полиције на унапређењу безбедносне заштите осетљивих друштвених група.

Такође, обука обухвата обавезну теоријску наставу на којој се обрађују теме у вези са радом полиције са маргинализованим, мањинским и социјално рањивим групама, превенцијом тортуре, препознавањем и реаговањем полиције на појавне облике дискриминације и поступањем полиције у случајевима насиља у породици и у партнерским односима.

¹⁵² Програм основне полицијске обуке, интерни акт МУП-а РС

Имајући у виду чињеницу да је добро обучена полиција најбоља могућа гаранција против лошег поступања, Министарство обезбеђује континуирану едукацију и обуку полицијских службеника у вези са темама које се односе на поштовање људских права и слобода и превенцију тортуре и лошег поступања.

13. ОЦЕЊИВАЊЕ

Оцењивање полицијских службеника ближе је уређено Уредбом о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова. Савремени модел оцењивања обухвата континуирано праћење напретка полицијских службеника кроз два циклуса оцењивања и извођење коначне, просечне годишње оцене. Овај модел је заменио претходни систем оцењивања, који се примењивао на основу Закона о полицији из 2005. године и подразумевао да се процес оцењивања обавља најмање једном годишње, најкасније до 15. марта текуће године за претходну.

По новом моделу, поступак оцењивања је јаван и представља основ за праћење и унапређивање резултата рада запослених у Министарству унутрашњих послова. Непосредни руководилац запосленог спроводи оцењивање, а контролу оцене врши непосредни руководилац оцењивача, при чему се читав процес оцењивања спроводи преко програмске апликације, па су потенцијалне грешке сведене на минимум. Поступак оцењивање се спроводи у два циклуса: у првом за период од 1. јануара до 30. јуна, а у другом за период од 1. јула до 31. децембра (Обрадовић, Лечковски Милојковић, Љумовић, 2019: 105).

За мерила за оцењивање изабране су базичне компетенције и резултати рада. Оцењују се базичне компетенције које су прописане актом о компетенцијама за полицијске службенике: служење грађанима, управљање променом, управљање учинком, лична делотворност, доношење одлука и рад са другима и руковођење. „За запослене на руководећим радним местима, мерила за оцењивање резултата рада јесу: вођење и развој запослених, иновативност, коришћење нових метода рада и технологија и степен остварења планираних резултата организационе јединице. За запослене на извршилачким радним местима, мерила за оцењивање резултата рада јесу: професионализам, иновативност, коришћење нових метода рада и технологија и допринос остварењу планираних резултата организационе јединице. Наведене компетенције и мерила се оцењују преко великог броја индикатора, којима се додељују бодови применом четворостепене бодовне скале, при чему бодови имају следеће дескриптивне оцене: 1 бод

– „Неприхватљиво”, 2 бода – „Потребно је унапређење”, 3 бода – „Испуњава очекивање” и 4 бода – „Значајно превазилази очекивање”. Додељени бодови се затим множе одговарајућим пондерима, који представљају фактор важности појединачних компетенција и показују процентуални удео важности појединачних мерила за оцењивање у укупном броју бодова према нивоима руковођења“ (чл. 14. Уредбе).

Од 2018. године је уведено извештавање, чија је сврха да се укаже на реалну ситуацију у погледу ефеката примене новоуведеног система оцењивања, расподеле оцена и да се, сходно уоченим проблемима, предложи мере којима би се уједначио поступак оцењивања. Извештавањем се уводи праћење система оцењивања са циљем добијања што објективнијих резултата у наредним поступцима оцењивања. Након сваке годишње анализе предлажу се мере за унапређење процеса оцењивања. Сврсисходност извештавања ће бити постигнута тиме што ће се истицањем грешака исте смањивати, а предложене препоруке и мере ће руководиоци усвајати и примењивати у наредним циклусима оцењивања. Такође, овакав начин извештавања помаже руководиоцима надлежним за поступак оцењивања да боље сагледају проблеме у поступку оцењивања и у будућности спроведу корекције тамо где је то потребно.

14. УВОЂЕЊЕ И ПРИМЕНА НОВИХ ИНФОРМАЦИОНИХ СИСТЕМА КАО ПОДРШКА УПРАВЉАЊУ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Унапређење система управљања људским ресурсима прати увођење новог информационог система. Једна од најзначајнијих технолошких иновација у Министарству, у претходном периоду, била је имплементација новог информационог система за људске ресурсе, САП апликације (енгл. *SAP – Systems, Applications and Products in Data Processing*, у преводу: системи, апликације и производи у обради података), која обухвата управљање људским ресурсима кроз следеће модуле: кадровска евиденција, управљање обукама, управљање временом, организациони дизајн и регрутација. САП апликација једна је од најзаступљенијих и најчешће коришћених апликација када су у питању процеси људских ресурса, али да би потенцијал апликације био искоришћен на највишем нивоу, потребно је да њени корисници адекватно овладају понуђеним алатима и моћним системом извештавања.

„Процена ИТ потреба за информатизацију послова управљања људским ресурсима” претходила је дефинисању потреба и процени времена и трошкова имплементације

информационих решења за аутоматизацију послова управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова.¹⁵³ Карактеристике новог софтвера за управљање људским ресурсима преваходно су биле базиране на могућности да се он прилагоди постојећим системима и потребама Министарства. То подразумева следеће:

- 1) да систем мора бити базиран на савременој стандардној апликативној платформи;
- 2) да је потребно да поседује функционалне целине као базне, и то: персонална администрација, организационо управљање, едукација, обука и развој запослених, напредно управљање кадровима;
- 3) да обезбеђује пуну локализацију: превод апликативних модула на српски језик, водиче за администрацију система;
- 4) да поседује скуп стандардних извештаја и претрага;
- 5) да поседује ревизорски траг и да има могућност провере података током уноса ради аутоматског уочавања грешака;
- 6) да подаци буду заштићени од неовлашћеног приступа по ИТ стандардима.

Решење које је имплементирано обезбедило је потпун и интегрисан скуп алата намењених управљању пословним процесима у вези са запосленима у организацији. Првобитне компоненте наведеног решења су:

- управљање кадровима (персонална администрација);
- организационо управљање (организациона структура и управљање) и
- управљање обукама (едукација, обука и развој запослених).

Увођењем компоненте „Управљање кадровима” омогућено је обављање свих задатака неопходних савременој кадровској администрацији. Поред уноса основних матичних података за запослене у Министарству и чувања измена кроз периоде, административна кадровска структура подељена је на групе, па су запослени унутар Министарства подељени на стално запослене и ангажована лица, руководиоце и извршиоце, полицијске службенике, државне службенике и намештенике и друге групе и подгрупе, чиме је добијен значајан сегмент извештавања. Самим запосленима олакшана је израда управних аката, где се кроз одабир по наведеним категоријама могу израдити истородна акта (нпр.

¹⁵³ Подаци су прикупљени кроз интервјуе са руководиоцима служби у Сектору за људске ресурсе, као и кроз процес консултација са представницима понуђача софтвера. Процена трошкова садржала је процену цена за рачунарску опрему, системски софтвер и имплементацију апликативног софтвера. Дата је и процена времена за реализацију и увођење новог информационог система. Закључено је да је увођење савремене информационе технологије неопходно како кадровска функција не би била само административно-сервисна, већ да би прешла у функцију квалитетног управљања људским потенцијалима.

решења о распоређивању и сл.) за целе организационе јединице, без позивања појединачних запослених, што је предност у односу на претходни систем рада. Подела по подгрупама олакшала је и исплату плата и примену различитих основица за полицијске службенике, државне службенике и намештенике, услед организационих промена Министарства и увођења нових категорија запослених.

„Организациона структура и управљање” је омогућила графички приказ, анализу и управљање комплетном организационом структуром, као и развој стварних и замишљених кадровских решења у сврху једноставнијег планирања. На таквим основама, успостављена је могућност симулације будућих сценарија развоја, као што су проширења, смањивања или реорганизација.

„Управљање обукама” користи се за планирање, администрирање и управљање пословним догађајима у вези са едукацијом, обуком и развојем запослених. Развој запослених користи се за имплементирање мера за лични развој и тренинг запослених, како би се унапредио њихов професионални развој. Развој запослених осигурава да у свим функционалним областима организације буду компетентни запослени, у складу са стандардом и захтевом организације. У модулу „Управљање обукама” креирају се распореди одржавања обука. Могуће је дефинисати да нека обука, кад је запослени заврши, даје одређену квалификацију. Исто тако, могуће је дефинисати да нека обука као предуслов захтева да запослени већ поседује одређену квалификацију, а све то користећи претходне две компоненте. На тај начин се осигурава ефикасност у организацији обука.

Почетком 2017. године, Сектор за људске ресурсе је имплементирао још један модул – „Управљање временом”, који се користи за процес генерисања квоти одсуства које служе за контролу трошења дозвољеног броја дана за годишње одморе и контролу броја дана за плаћена и неплаћена одсуства у законом предвиђеним случајевима. Подела у кадровској администрацији на полицијске службенике, државне службенике и намештенике омогућава да се позивањем одређене подгрупе запослених, нпр. полицијских службеника, генеришу квоте за све запослене у том статусу за годишњи одмор, а након уноса периода коришћења годишњег одмора и израде управни акти за све запослене у одабраној организационој јединици. Наведено решење довело је до велике уштеде у времену, у односу на претходну праксу израде аката позивањем појединачног запосленог.

Модул „Одабир кадрова – регрутација” омогућио је евидентирање и праћење интерних и јавних конкурса, као и различитих захтева за заснивање радног односа. Тиме је послове могуће обавити масовном обрадом, чиме се смањује време потребно за обављање посла.

14.1. Истраживање ставова запослених о увођењу и коришћењу САП софтвера

За успешно увођење дигиталних технологија у сектор безбедности од посебног је значаја мерење ефикасности њихове примене. Из тог разлога је спроведено испитивање ставова запослених у Министарству о имплементацији и употреби САП софтвера. Основна замисао је била да утврди исплативост инвестиције и да се истражи на који начин запослени, као корисници софтвера, виде допринос САП-а ефикаснијем управљању људским ресурсима у полицији (Томашевић, Виријевић Јовановић, Здравковић, 2020:57).

За метод истраживања изабрана је анкета, која је обухватила питања затвореног типа која су од испитаника очекивала да свој став оцене на Ликертовој скали од 1 до 5, где је 1 најнижи, а 5 највиши ниво: 1) Уопште се не слажем; 2) Не слажем се; 3) Неодлучан/а сам; 4) Слажем се и 5) Потпуно се слажем. Опредељеност за затворена питања лежи у потреби да се верификацијским истраживањима провере одређене хипотезе. Она омогућују генерализације, не захтевају већу писменост испитаника, обухватају велики број испитаника, испитаници су пред лакшим задатком, јер је лакше заокружити одговор него га исписати својим речима, може се поставити већи број питања, лакше их је обрађивати и већа им је верификацијска вредност.

Упитник је достављен за укупно 250 испитаника, од којих је 164 испитаника попунило исти, што представља 65% од укупног узорка. Анкетирање је извршено у периоду од 27. септембра до 4. октобра 2019. године и било је добровољно и анонимно.

Резултати приказују да се 90,9% испитаника слаже са тврдњом да употреба ИТ у раду полиције унапређује ефикасност њеног рада.

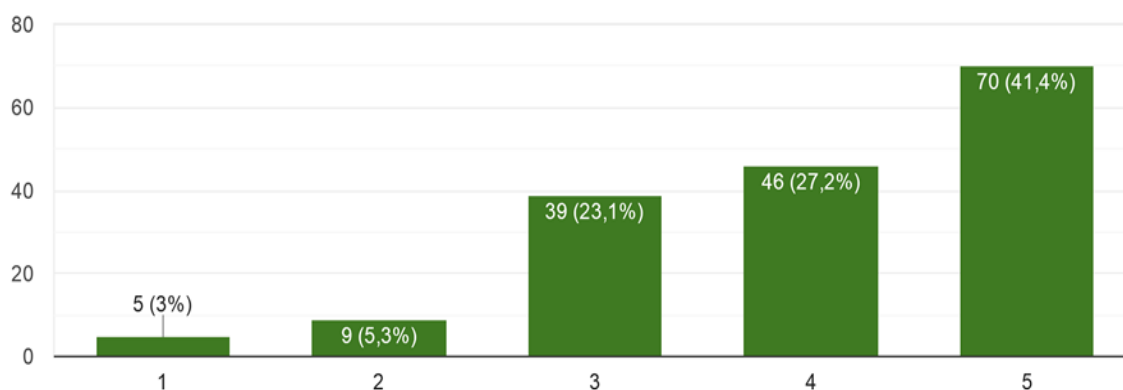
На питање: „У којој мери користите апликацију САП у свом раду?“, већина испитаника изјаснила се да свакодневно уноси податке, прави извештаје и користи обрађене податке са САП система.

Од посебног значаја за мерење ефикасности примене апликације јесте податак да више од 60% запослених сматра да САП одговара на захтеве запослених за информацијама.

„Овакви одговори испитаника такође су у складу са њиховим ставовима о утицају апликације на унапређење рада Сектора за људске ресурсе. Око 67% испитаника сматра да је примена САП-а повећала ефикасност рада Сектора за људске ресурсе. Међутим, не треба занемарити ни податак да се 23,8% испитаника изјаснило као неодлучно у вези са

ефикасношћу примене апликације, као и то да више од 8% испитаника сматра да примена САП-а не доприноси ефикасности” (Томашевић, Виријевић Јовановић, Здравковић, 2020: 60).

Генерално, сва питања која се односе на утицај информационих технологија на унапређење и ефикасност људских ресурса су оцењена високом оценом, односно, преко 60% испитаника се потпуно слаже са тим тврдњама. Конкретно, када је у питању унапређење рада Сектора за људске ресурсе применом САП апликације, 68,6% испитаника се слаже са том констатацијом (Графикон 3).



Графикон 3: САП је унапредио рад Сектора за људске ресурсе

Са друге стране, анкета показује да запослени нису у великој мери још увек овладали апликацијом, јер је свега 14,8% оценило свој рад одличним, 28,4% врло добрим, 28,4% осредњим, док чак 28,4% њих је мишљења да им је потребна додатна обука.

И даље постоји значајан проценат испитаника који није увидео повезаност примене САП софтвера и повећања ефикасности рада (6,3%), али и 4,4% оних који се не слажу са тиме да САП одговара на захтеве запослених за информацијама. Конкретни подаци не треба да забрињавају, али је потребно утврдити прецизан план даљег развоја и примене САП апликације, а кроз призму доприноса раду полиције. Ако уккрстимо ове податке са одговорима о утицају информационих технологија на унапређење и ефикасност људских ресурса, можемо закључити да ће постепено савладавање технолошких вештина и унапређење рада на апликацији подстаћи додатно очекивања о утицају информационих технологија на управљање људским ресурсима и убрзати процес предвиђања и одлучивања.

И поред тога што нису сви испитаници једнако овладали новим софтверским решењем, преко 70% испитаника је уверено да прегледност података који нуди апликација утиче на

побољшање процеса доношења закључака и одлука, док 68% њих верује да је САП унапредио рад Сектора за људске ресурсе.

САП је омогућио боље кадровско планирање, које представља незаобилазан корак у правцу остваривања стратешких циљева Министарства.

У складу са новоусвојеним моделом каријерног напредовања, који се заснива на принципу управљања компетенцијама запослених и учинком, САП је омогућио ефикасније предвиђање каријерног развоја и каријерног напредовања полицијских службеника и других запослених у Министарству.

На основу података о оцењивању резултата рада запослених, података о стручним обукама за чин/звање или за ниво руковођења, могуће је предвидети број полицијских службеника који испуњавају/не испуњавају услове за хоризонтално и вертикално напредовање, предвидети потребе за обукама или за унапређењем средстава мотивације запослених. Такође, јединствени преглед квалификација запослених у погледу образовања, стручног оспособљавања и усавршавања, олакшава предвиђање потреба за дефицитарним кадровима у Министарству у сегменту дефицитарних занимања.

Како би се на оптималан начин испратиле реформске активности, односно решења садржана у Закону о полицији и усвојеним подзаконским актима у области управљања људским ресурсима у Министарству, неопходан је даљи развој софтверског решења кроз унапређења постојећих алата и прилагођавања савременој функцији управљања људским ресурсима и стратешком опредељењу Министарства.

15. СИСТЕМ ПЛАТА – ПРОМЕНЕ И ИЗАЗОВИ

Изменом Закона о полицији и доношењем Уредбе о платама полицијских службеника установљен је нови систем плата заснован на вредновању послова, као и начин усклађивања новоутврђених плата са затеченим платама полицијских службеника. Законом о полицији регулисана је и исплата увећане плате, питање накнаде трошкова запослених и осталих накнада, односно накнаде плате.

Разлози за успостављање новог система плата у Министарству су били екстерне и интерне природе. Екстерни разлози се огледају у препорукама Међународног монетарног фонда за целокупну државну управу, а интерни су били последица неуређеног стања у самом Министарству и непостојања критеријума који су професионално извредновани. Постојале су бројне нелогичности и неуједначености у платном систему. Радна места са

истим или сличним пословима су различито вреднована у зависности од организационе целине у којој се радно место налази. Притом, додељени коефицијент није био последица анализе послова и услова за радно место, док је коефицијент плате новог радног места утврђиван простим „преписивањем” коефицијента сличног радног места. Запослени су осећали да паушално одређени коефицијенти плата доносе неправду, што је за последицу имало велико кретање кадрова унутар система у потрази за већом зарадом, уместо за изазовнијим пословима. Све се више указивала потреба израде нове методологије вредновања плата, а након ступања на снагу Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова успостављена је и законска обавеза за доношење акта о платама полицијских службеника.

У целом реформском процесу била је неопходна комуникација са руководиоцима у полицији, али и са синдикатима који могу да буду снажан партнер у спровођењу реформи. Нов систем плата је била посебно осетљива тема, а методологија коју је сачинио Сектор је била тешко разумљива за оне који нису у тој материји. Зато је Сектор организовао бројне презентације новог система плата са акцентом на то „како је сада” и „шта желимо да постигнемо”, што се може видети на наредним сликама. На презентацији су представљени примери неправедно различитих постојећих плата и урађени флајери који су подељени полицијским службеницима ради бољег упознавања са тим шта се жели постићи и шта је потребно урадити да би се створио правичан систем плата заснован на објективном вредновању послова.

С обзиром да одређивање једне плате за исто радно место подразумева да се некема смањује а некема повећава плата, Министарство је уложило вишемесечне напоре да се изнађе адекватан модел усклађивања плата којим би били заштићени интереси свих запослених у Министарству.

Тај модел усклађивања подразумева да:

- НИКОМЕ СЕ НЕ СМАЊУЈЕ ПЛАТА**
- Даље усклађивање затечене и вредноване плате вршиће се у складу са средствима обезбеђеним за увећање плата у Министарству
- Сви полицијски службеници добијају одређени проценат увећања, али већи проценат увећања добија полицијски службеник који треба да достигне новоутврђену вишу плату
- Нема линеарног увећања плата - уколико је одређено увећање од стране Владе 10 %, у Министарству неће сви полицијски службеници линеарно добити 10% увећања
- Кроз различит проценат увећања постиже се усклађивање које ће трајати одређени временски период у зависности од одређених средстава.


Пример за ново радно место:

НОВО РАДНО МЕСТО		
Организациона јединица 1 (Старо радно место)	НОВОУТВРЂЕНА ПЛАТА	Организациона јединица 2 (Старо радно место)
70.000,00	60.000,00	50.000,00
+13%	1 ГОДИНА УКОЛАБИВАЊА + 10%	+13%
77.300,00	66.000,00	56.350,00

ЗАКЉУЧАК: Плата се приближава новоутврђеној, односно разлика се смањује, а крајњи циљ је потпуно једначивање плата што се постиже кроз одређени временски период.

Најчешћа питања и одговори:

- Шта се дешава са интегрисањем Министарства у систем плата у јавном сектору?
Одговор: Због бројних специфичности Министарство има интенцију да се полицијски службеници издвоје из државно службеничког система плата у циљу заштите интереса полицијских службеника. У складу са истим је и предлажен модел усклађивања који у највећој мери штити интересе полицијских службеника.
- Да ли је иста плата за исто радно место у свакој организационој јединици?
Одговор: Новоутврђена плата је иста, разликује се само у делу који се односи на коефицијент категоризације организационе јединице, мезуал рад и чин. Старта плата није иста јер се креће од затечене плате, али се ефекти усклађивања виде већ са првом платом.
- Када ћу достићи новоутврђену плату, ако је разлика између затечене и новоутврђене плате велика?
Одговор: Већ кроз прву плату након распоређивања, видиће се ефекат усклађивања и приближавања новоутврђеној плати. Тачан период усклађивања се не може предвидети, јер зависи од одређених буџетских средстава за увећање плата. Треба имати на уму да су проблеми препознати и да се крећемо у правном поступком решавања, као и да ути старим системом плата одлажавање неједнакости и неправедности не би било могуће спровести јер би се кроз линеарно увећање разлике у платама још више повећале.
- Да ли се у неком случају смањује плата?
Одговор: Запослени чија је новоутврђена плата нижа од оне коју је првобитно зарађивао своју плату и нова смањена плата. Плату не зарађивао само уколико се распоређује на „друго радно место“ (други послови и задаци) на коме је затечена плата нижа од његове досадашње.
- Шта се дешава ако се полицијски службеник распореди на друго радно место?
Одговор: Полицијски службеник ће примати затечену плату радног места на које се распоређује доступну усклађивањем, а коју примашу и други запослени на том радном месту.



**МИНИСТАРСТВО
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА**

**УВОЂЕЊЕ НОВОГ
СИСТЕМА ПЛАТА**

2018. година

Слика 4: Промоција новог система плата из 2018. године (Извор: МУП РС: 2018)

УВОЂЕЊЕ НОВОГ СИСТЕМА ПЛАТА ПОДРАЗУМЕВА:

- ГРУПИСАЊЕ ИСТИХ ИЛИ СЛИЧНИХ ПОСЛОВА ПО ФАМИЛИЈАМА ПОСЛОВА.
- БИЛО 12.563 ПОЈЕДИНАЧНИХ РАДНИХ МЕСТА, А САДА ИМА 1.840 ПОЈЕДИНАЧНИХ РАДНИХ МЕСТА.
- ПРВИ ПУТ СЕ ПРИСТУПИЛО ВРЕДНОВАЊУ ПОСЛОВА КРОЗ ОБЈЕКТИВНЕ КРИТЕРИЈУМЕ БАЗИРАНЕ НА ОПИСИМА ПОСЛОВА.

ЦИЉ

ИСТИ ПОСАО

=

ИСТА ПЛАТА

КАКО ЈЕ САДА ...

Интерна неправедност – сложенији послови у неким организационим јединицама ниже плаћени.

72.068	76.248
Начелник ППУ	Службеник за оперативне евиденције, унос и обраду података у Групи за контролу законности у раду

КАКО РЕШИТИ ИНТЕРНУ НЕПРАВЕДНОСТ...

Начелник полицијске станице у ППУ		
59.694	+ 18%	70.438
тренутна плата	процент увећања	плата након првог повећања

Жандарм		
82.212	+ 3%	84.678
тренутна плата	процент увећања	плата након првог повећања

Велике аномалије у систему – исти послови, а различита плата

45.927	58.133
Криминалистички инспектор	Криминалистички инспектор

29.819	76.248
Службеник за оперативне евиденције, унос и обраду података у Одсеку за логистику ППУ Нови Сад	Службеник за оперативне евиденције, унос и обраду података у Групи за контролу законности у раду

Слика 5: Промоција новог система плата из 2018. године (Извор: МУП РС: 2018)

При утврђивању сложености послова радних места, Министарство унутрашњих послова се определило за метод бодовања. Метод бодовања је подразумевао утврђивање критеријума за вредновање послова, мерила критеријума, коефицијента заступљености (пондери) и скале за вредновање са утврђеним бодовима. Резултат примене овог метода су извредновани послови радних места на основу којих се спроводи разврставање радних места у платне групе и платне разреде (разврстана радна места по платним групама са бројем бодова утврђеним за потребе одређивања основног коефицијента).

Критеријуми за вредновање послова су усклађени са системским законом о платама, а уважавајући специфичност полицијских послова: сложеност послова, компетенције, степен одговорности, степен самосталности у раду, пословна комуникација. Циљ методологије је био да исти послови буду исто извредновани и да извредновани послови буду основ за утврђивање основног коефицијента.

Основ за утврђивање основног коефицијента полицијских службеника је управо добијени број бодова. Такође, значајан напор је спроведен у делу успостављања како хоризонталне, тако и вертикалне праведности утврђивања коефицијента.

Као резултат вредновања, сва радна места су разврстана у 13 платних група у оквиру којих се налази до 12 платних разреда, при чему су у Уредби о платама полицијских службеника дати детаљни описи платних група на начин како је исто уређено Законом о систему плата запослених у јавном сектору.

Овај систем је дубље анализиран, па је ради формално-правне сигурности велики део одредаба нашао место и у Закону о полицији, као што је задржавање плата, обрачунски метод за усклађивање, одређивање плате приликом распоређивања и промене радног места, одређивање плате приликом распоређивања на ново систематизовано радно место, еквивалентно радно место итд.

Распон основних коефицијената плате, према Уредби о платама полицијских службеника, износи од 0.713 (прва платна група) до 5.628 (тринаеста платна група). Највиши основни коефицијент полицијског службеника је 5.092 (директор полиције) и државног службеника на положају је 4.824 (помоћник министра). Основица за обрачун плате полицијских службеника 2019. године износила је 33.110,7 динара. На овај начин усклађен је однос најмање и највеће основне плате утврђене у складу са коефицијентима платних група и платних разреда из чл. 15 и применом основице из чл. 7 Закона о систему плата запослених у јавном сектору.

Треба нагласити да је реформа плате најосетљивији реформски процес и да је изазвао највећу пажњу запослених и синдиката, али да је након примене новог система плате од 1. 1. 2019. године, тензија у великој мери пала. С обзиром да је нови систем плата плански реализован, након одобрена два буџетска увећања плата полицијским службеницима, у великој мери је постигнуто жељено усклађивање плата. Достижање извредноване плате није осмишљено да се деси у једној години, већ у више итерација, али је трасиран пут ка томе и сваки запослени је упознат колика му је извреднована плата коју треба да добије и колико је она већа или мања од оне коју сада прима. Важно је напоменути да су запослени који су претходно примали већу плату од оне која је реално извреднована за њихово радно место, задржали затечену основну плату. Нов систем плата је донео већу транспарентност и објективне критеријуме за вредновање послова, чиме је створен праведан систем у коме се за исти посао добија иста плата, што је један од основних принципа једнакости.

16. САРАДЊА СА СИНДИКАТИМА

О питању синдикалног организовања и деловања полицајаца, а нарочито о питању њиховог права на штрајк, још увек постоје прилично неусаглашени ставови између европских, као и ваневропских земаља. Упоредна пракса познаје допуштање синдикалног удруживања полицајцима без ограничења (САД и Канада, на пример), затим допуштање таквог удруживања уз извесна законска ограничења (већина земаља света), као и потпуну забрану таквог организовања (међу малим бројем таквих земаља била је и СРЈ, према Уставу из 1992. године). У већини европских земаља претежи се модел полицијског синдиката са више или мање израженим утицајем на класични предмет синдикалног покрета (плате и друга примања социјалног и економског положаја радника). Таква улога полицијског синдиката сматра се једним од фактора који полицијску службу чини сличном другим цивилним службама, а полицајце чини способним да себе виде у друштвеном оквиру. Синдикати могу да допринесу редуковању ауторитарности у полицијској организацији, као и њеној демократизацији (Милосављевић, 2004: 179).

Синдикално удруживање у Министарству унутрашњих послова регулисано је чланом 169, ставом 1 Закона о полицији, којим је прописано да полицијски службеници и остали запослени имају право на синдикално, професионално и друго организовање и деловање на законом утврђен начин. Овом одредбом синдикално, професионално и друго организовање и деловање у Министарству унутрашњих послова усклађено је са општим

прописима за државне службенике. Даље, чланом 49 Посебног колективног уговора за полицијске службенике¹⁵⁴ прописано је да се послодавац обавезује да неће својим деловањем и активностима ни на који начин онемогућавати синдикални рад, синдикално организовање и право полицијских службеника да постану чланови синдиката, као и да ће се повредом права на синдикално организовање сматрати сваки притисак послодавца на запослене да се учлане, иступе из синдикалне организације или било какав вид мешања у рад синдиката.

Према званичним подацима¹⁵⁵, у Министарству унутрашњих послова постоје 42 синдикалне организације.

На основу члана 169, става 1 Закона о полицији, на полицијске службенике и остале запослене у Министарству унутрашњих послова, у погледу синдикалног организовања примењују се одредбе Закона о раду¹⁵⁶, којим је прописано да се синдикатом сматра самостална, демократска и независна организација запослених у коју се они добровољно удружују ради заступања, представљања, унапређења и заштите својих професионалних, радних, економских, социјалних, културних и других појединачних и колективних интереса. Дакле, синдикат представља организацију запослених која се оснива ради заштите права и унапређења професионалних и економских интереса чланова. Послодавац, у смислу Закона о раду, јесте домаће, односно страном правно или физичко лице које запошљава, односно радно ангажује, једно или више лица (чл. 5, ст. 2 Закона о раду). Даље, одредбама Закона о раду прописано је шта је репрезентативност синдиката и како се она утврђује. У складу са тим одредбама, у Министарству унутрашњих послова статус репрезентативног синдиката има само један синдикат – Независни синдикат полиције, коме је то својство утврђено Решењем Министарства унутрашњих послова број: 01-918/13 од 18. 12. 2013. године. Овај синдикат, као репрезентативни синдикат у Министарству унутрашњих послова, са Владом Републике Србије је закључио Посебан колективни уговор за полицијске службенике, који је ступио на снагу дана 31. 8. 2019. године, а примењиваће се три године од дана ступања на снагу. За разлику од раније важећег колективног уговора који је уређивао само право на додатке на плату и јубиларну награду, новим Посебним колективним уговором за полицијске службенике уређено је и

¹⁵⁴ Посебни колективни уговора за полицијске службенике, *Службени гласник РС*, број 62/2019 и 70/2020 – Анекс.

¹⁵⁵ Интерни податак Сектора за људске ресурсе, Одсека за праћење дисциплинског поступка и сарадњу са синдикатима на дан 26. 9. 2020. године.

¹⁵⁶ Закон о раду, *Службени гласник РС*, број. 24/05, 61/05, 54/09 32/2013, 75/2014, 13/2017 – Одлука УС, 113/2017 и 95/2018 – аутентично тумачење.

право на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и солидарну помоћ. Даље, сагласно члану 58 Посебног колективног уговора за полицијске службенике, Решењем министра унутрашњих послова број: 01-11867-3 од 03. 12. 2019. године, образована је Комисија за праћење примене Посебног колективног уговора за полицијске службенике са задатком да најмање једном у три месеца, или по потреби, одржава састанке и разматра актуелна питања у вези са праћењем примене Посебног колективног уговора за полицијске службенике, једнообразности у поступању служби, као и иницијативе за изменама, допунама или сачињавањем нормативних аката Министарства од интереса и у вези са радноправним и социјалним положајем запослених. Техничку подршку у раду Радне групе пружа Сектор за људске ресурсе, Одсек за праћење дисциплинског поступка и сарадњу са синдикатима.

Министарство унутрашњих послова, у складу са својим обавезама и могућностима, реализује примену свих права из области синдикалног организовања и заштите запослених утврђених Уставом Републике Србије, потврђеним конвенцијама, законима, Посебним колективним уговором за полицијске службенике и закљученим споразумима.

Полицијски службеници и остали запослени у Министарству унутрашњих послова редовно остварују право на плаћено одсуство са рада по основу обављања функције у синдикалној организацији, за репрезентативне синдикате сагласно члану 54 Посебног колективног уговора за полицијске службенике, као и на основу закључених споразума о сарадњи и социјалном дијалогу између Министарства и синдикалних организација за нерепрезентативне синдикалне организације¹⁵⁷.

У циљу ефикасније комуникације са представницима свих синдиката, Сектор за људске ресурсе је успоставио вајбер групу у коју су укључени представници свих организационих јединица у Министарству унутрашњих послова, а која на дневном нивоу разматра захтеве

¹⁵⁷ Министарство унутрашњих послова има закључене споразуме са следећим синдикалним организацијама:

1. Независни синдикат полиције (Споразум о утврђивању права на плаћено одсуство, заведен под 01 број: 1703/2015-21 од 26. 5. 2015. године);
2. Независни полицијски синдикат Србије (Споразум о уређењу односа између Министарства унутрашњих послова и Независног полицијског синдиката Србије, заведен под 03 број: 14552/19 од 30. 10. 2019. године);
3. Синдикат ватрогасаца Србије (Споразум о сарадњи и социјалном дијалогу, заведен под 03 број: 14600/19 од 5. 10. 2019. године);
4. Синдикат српске полиције (Споразум о сарадњи и социјалном дијалогу, заведен под 01 број: 11047/2019 од 3. 10. 2019. године и Анекс на Споразум о сарадњи и социјалном дијалогу, заведен под 01 број: 11047/2019-4 од 23. 6. 2020. године);
5. Полицијски синдикат Србије (Споразум о сарадњи и социјалном дијалогу, заведен под 03 број: 17265/19-4 од 30. 1. 2020. године).

синдикалних организација, реагује на представке и даје одговоре на питања. Тиме је олакшан рад синдикалних организација, а самим тим успостављена је и боља сарадња са истима.

Потенцијал и значај социјалног дијалога долази до изражаја у условима превазилажења изазова. На Графикону 4, који је израдио Сектор, може се приметити да је број тужби настао из радноправних односа у Министарству био у великом расту од 2016. године, али да од 2017. године почиње значајно да се смањује¹⁵⁸, што указује да реформа система управљања људским ресурсима, која је са собом донела конкурсе, оцењивање, каријерно напредовање, нов систем плата и распоређивања, није унела незадовољство међу запослене. Напротив, са подизањем реформе смањује се број тужбених захтева, при чему се највећи број истих односи на права из претходног периода. Добра комуникација и уважавање мишљења синдиката су сигурно допринели томе.



Графикон 4: Годишњи број тужби против Министарства унутрашњих послова од 2015. до 2020. године

Имајући у виду наведено, може се закључити да је након увођења функције људских ресурса у Министарству унутрашњих послова подигнут ниво сарадње са синдикалним организацијама.

¹⁵⁸ Интерна евиденција Одељења за радноправне односе Сектора за људске ресурсе.

17. ПОШТОВАЊЕ ПРИНЦИПА РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Заштита жена од дискриминације и поштовање родне равноправности представљају основ остваривања људских права утврђен међународним документима која је Република Србија потврдила. Родна равноправност значи једнаку присутност, јачање и учешће оба пола у свим сферама јавног и приватног живота. Када је реч о полицији, родна равноправност, као тема, све више добија на значају, посебно у светлу реформских активности Министарства унутрашњих послова. Искуство многих држава показује да је уравнотежена заступљеност жена и мушкараца међу запосленима у оперативном полицијском саставу суштински важна за ефикасност полиције у спречавању, откривању и сузбијању кривичних дела над женама и мушкарцима.

У међународној заједници установљен је стандард да у полицији и органима кривичног гоњења буде запослен одговарајући број жена, које треба да имају посебну улогу у заштити права осумњичених жена, затвореница и жена у притвору. Само жене могу да предузимају одређена овлашћења према женама, као што је, на пример, преглед и лични претрес (Милосављевић. 2004: 75-76). Повећањем учешћа жена у полицији и остваривањем родне равнотеже међу запосленима и руководиоцима спроводи се политика родне равноправности, али се истовремено стварају и претпоставке за ефикасно и успешно обављање полицијског посла.¹⁵⁹

Београдски центар за безбедносну политику је у истраживању за потребе Министарства констатовао да је после 2000. године у Србији постигнут значајан напредак у повећању заступљености жена на полицијским пословима кроз курсеве основне полицијске обуке и отварање школовања на Криминалистичко-полицијској академији. Тако је учешће жена у укупном броју запослених порасло од 2000. године, када су чиниле 15,2% до 23,2% у 2016. години. Али, оно што највише забрињава јесте да многе жене са статусом УОСЛ и ОСЛ немају исте прилике, као њихове колеге, да обављају све полицијске задатке, јер постоји неформална подела на „мушке” и „женске” послове (Београдски центар за безбедносну политику, 2016: 14–15)¹⁶⁰. Разумејући важност родне равноправности, Министарство је заступало примену политика уважавања различитости и једнаких могућности у оквиру

¹⁵⁹ Видети више: Приручник за превенцију и заштиту од родно засноване дискриминације и дискриминације засноване на другим личним својствима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, Министарство унутрашњих послова, 2018. година, стр. 16.

¹⁶⁰ Опширније: Могућности за унапређење положаја жена у оперативном саставу Полиције Србије, необјављен рад БЦБП-а из 2016. године, настао у оквиру пројекта: „Родна агенда у МУП-у РС”, стр. 14–15.

система управљања људским ресурсима, са акцентом на једнаке могућности за жене и мушкарце приликом заснивања радног односа, задржавања и каријерног развоја и напредовања на оперативним и другим пословима.

У складу са тим, донета су антидискриминациона документа, која имају за циљ да промовишу родну равноправност и да ефикасно сузбијају сваки облик родне и друге дискриминације: Смернице за имплементацију мера за остваривање родне равноправности у Министарству унутрашњих послова Републике Србије кроз систем управљања људским ресурсима, Упутство са смерницама за превенцију и заштиту од родно засноване дискриминације и дискриминације засноване на другим личним својствима у Министарству унутрашњих послова и Приручник за превенцију и заштиту од родно засноване дискриминације и дискриминације засноване на другим личним својствима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије.

У циљу привлачења жена за потребе Националног центра за криминалистичку форензику, а у сарадњи са Центром за основну полицијску обуку, Министарство унутрашњих послова је 2018. године спровело пилот-пројекат. С обзиром на недостатак запослених лица женског пола која би се бавила форензичким истраживањем случајева силовања и непосредном комуникацијом са жртвама тих врста кривичних дела, пилот-пројекат је омогућио да се селекују кандидаткиње које имају потенцијал да се баве тим специфичним позивом.

Од посебног значаја за остваривање родне равноправности у полицији јесте и формирање Мреже жена у полицији у децембру 2018. године, са идејом оснаживања положаја жена у полицији, као и давања подршке њиховом каријерном развоју.

Надаље, развијање родне равноправности захтева оспособљавање високих руководилица који би били лидери у имплементацији једнаких могућности и поштовања различитости у полицији Србије. У том смислу, исте године, реализован је модел обуке руководилица *Gender Coaching Program* на ком су узели учешће високи руководиоци из различитих линија рада Дирекције полиције.

Наведене активности су израз привржености Министарства принципима родне равноправности и недискриминације и одлучности да се сузбије сваки облик родне и друге дискриминације. Тиме се запосленима обезбеђује сигурно и пријатељско радно

окружење, у коме се прихватају и поштују родна равноправност и разноликост људских идентитета и уважава достојанство сваког запосленог лица.¹⁶¹

Антидискриминациона документа и модели обуке су допринели порасту броја жена на полицијским пословима. На дан 31. 12. 2020. године учешће жена је порасло са 23,2% (2016. година) на 26%. Од 31.392 полицијска службеника у статусу овлашћеног службеног лица, жене чине 5.520. У апсолутној вредности остварен је раст броја жена које примењују полицијска овлашћења, иако процентуално гледано жене са ОСЛ статусом у укупном броју запослених узимају исто учешће од 13% као 2019. године. Међутим, 2019. године број жена у статусу овлашћеног службеног лица је износио 5.230, а 2020. године је тај број порастао на 5.520, што чини повећање од 1% учешћа жена у укупном броју полицијских службеника у статусу овлашћеног службеног лица.

18. БУДУЋЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ РАЗВОЈА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Савремена полиција захтева континуирано прилагођавање безбедносним изазовима, захтевима времена и израженом потребом за модернизацијом. Полиција XXI века се не може замислити без снажног, компетентног и флексибилног руководећег кадра. Реформа полиције је изузетно сложен процес, с обзиром да захтева промену дубоко укоренеог система вредности и веровања полицијских службеника. Ипак, с обзиром да је реч о крутом бирократском систему, отпор променама није био на нивоу очекиваног. Полицијски службеници су препознали напоре ка променама и унапређењу система управљања људским ресурсима и постепено су се прилагођавали новим идејама и кроз конструктивне предлоге почели да дају свој допринос реформским активностима, посебно када је у питању каријерно напредовање и нов систем плата.

У наредном периоду, у циљу пружања још већег доприноса у јачању интегритета полиције, потребно је развијати и примењивати транспарентне и непристрасне процедуре, јачати кадровско планирање, објективну селекцију и напредовање најбољих, спречавати одлив запослених који обављају послове дефицитарних занимања и развијати руководиоце са лидерским способностима. Кроз Стратегију управљања људским

¹⁶¹ Видети више: Приручник за превенцију и заштиту од родно засноване дискриминације и дискриминације засноване на другим личним својствима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, Министарство унутрашњих послова, 2018. година, стр. 3.

ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018–2023. године¹⁶², као општи циљ препознат је унапређен рад функције управљања људским ресурсима са компетентним запосленима у оптималној организационој структури уз подршку запосленима кроз заштиту права из радног односа. Стратегијом су препознати стратегијски циљеви који су део перспективе процеса и перспективе учења и развоја и основа су за дефинисање посебних циљева:

I Развијен систем управљања људским ресурсима

II Унапређена повезаност субјеката укључених у управљање људским ресурсима

III Развој лидерства и руковођења

IV Унапређен систем стручног оспособљавања и усавршавања у Сектору за људске ресурсе.

Спровођење и праћење остварења стратегијских циљева омогућује Акциони план који је припремљен за двогодишњи период и подложен је ревизији у зависности од извештаја о реализацији и новонасталим потребама. Овим стратешким документом има се за циљ наставак повећања организационих и људских капацитета, који ће моћи да пружи адекватан одговор на актуелне промене и даље јачање професионализације полиције.

¹⁶² Акт Министарства унутрашњих послова интерног карактера.

V АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА

У анализи проблема истраживања узета је у обзир актуелност претприступног процеса Републике Србије Европској унији и, у оквиру истог, реформа јавне управе путем система управљања људским ресурсима. Имајући у виду гломазан и комплексан систем јавне управе, као пример је узето Министарство унутрашњих послова као посебан службенички систем. Полицијски службенички систем због хијерархијске организационе структуре, природе послова који се обављају, специфичних овлашћења и обавеза запослених и наглашене заштите јавног интереса, као и иманентних начела рада, подразумева одређене специфичности када је реч о прописима и пракси у вези са управљањем људским ресурсима. Министарство је спровело реформу људских ресурса и, по оцени Европске комисије, направило значајан искорак у професионализацији полиције. Сматрамо да успешно примењен модел у једном органу или организацији јавне управе може бити добар пример за успостављање правног оквира и праксе у другим органима и да се применом најбољих решења савременог концепта управљања људским ресурсима унапређује и хармонизује јавнослужбенички систем, чиме се даље усмерава пут ка чланству у Европској унији. Успешно примењен концепт управљања људским ресурсима у органима и организацијама јавне управе утиче на јачање професионализма, одговорности и транспарентности рада јавне управе и делотворно обављање послова од јавног значаја и остварење јавних вредности и интереса.

Полазећи од усвојених принципа, стратешког и правног оквира, предмет истраживања обухвата анализу основних функција управљања људским ресурсима, са освртом на утицај функције људских ресурса на унапређење посебног службеничког система у Министарству унутрашњих послова.

На основу утврђеног проблема и предмета истраживања, а имајући у виду значајан утицај управљања људским ресурсима на реформу јавне управе, истраживање је одређено општом хипотезом: **Успешно примењен концепт управљања људским ресурсима у органима и организацијама јавне управе утиче на јачање професионализма, одговорности и транспарентности рада јавне управе и делотворно обављање послова од јавног значаја.** Општом хипотезом је изражена тврдња да управљање људским ресурсима има одлучујућу улогу у реформи јавне управе, у смислу да успешно примењен концепт управљања људским ресурсима доводи до професионалније и делотворније јавне

управе. Како је општа хипотеза операционализована кроз посебне и појединачну хипотезу, иста ће бити потврђена, односно оповргнута преко њих.

У процесу потврђивања, односно оповргавања хипотеза, коришћени су нормативни методи при анализи позитивноправних прописа, индуктивни и дедуктивни методи, метод апстракције, историјски метод – у делу који се бави анализом и развојем службеничког система кроз сегмент професионализације и деполитизације у Србији и ЕУ, метод студије случаја – пример Министарства унутрашњих послова, догматски метод, анкетање и емпиријски, односно статистички метод, када је реч о мерењу степена задовољства запослених спроведеном реформом. У даљем тексту, осврнућемо се на анализу постављених хипотеза према степену сложености доказивања. Најпре следи анализа и интерпретација истраживања задовољства полицијских службеника спроведеном реформом у Министарству унутрашњих послова, применом анкете и статистичког метода.

1. ИСТРАЖИВАЊЕ ЗАДОВОЉСТВА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА СПРОВЕДЕНОМ РЕФОРМОМ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

У циљу утврђивања резултата остварених спровођењем реформског процеса управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, спроведено је истраживање засновано на појединачним аспектима реформе, применом техника и инструмената истраживања. Емпиријско истраживање испитаника, на добровољној основи, је спроведено у периоду од јула до септембра месеца 2020. године и за исто је добијена сагласност надлежне организационе целине.

За потребе предметног истраживања утврђене су области реформе људских ресурса које су предмет задовољства запослених, одређен је узорак, техника и инструменти истраживања. Приликом одређивања предмета истраживања, у обзир су узете најзначајније области реформског процеса поткрепљене нормативноправним актима, а чијим се потврђивањем, односно оповргавањем, може доћи до закључка у којој мери је спроведени реформски процес у Министарству дао резултате. У том смислу, истраживање је било фокусирано на испитивање задовољства запослених у Дирекцији полиције у погледу реформи у области пријема и селекције кандидата, оцењивања, каријерног развоја, остваривања права из радног односа, система плата, здравствене и психолошке превенције.

1.1. Методологија истраживања

Након постављеног оквира истраживања, одређен је стратификован узорак истраживања избором оквира узорка из проучаване популације. Опредељење за стратификован узорак у оваквој врсти истраживања намеће се као неопходан и једини исправан, имајући у виду значај резултата за испитивање тачности постављених хипотеза, као и потребу за постизањем оптималног интервала поузданости. Такође, на овај начин је смањен ризик погрешног уопштавања.

Проучавана популација: запослени у Дирекцији полиције.

Оквир узорка: Приликом одређивања оквира узорка, у обзир је узета заступљеност параметара који су релевантни, односно неопходни да би добијени резултати могли бити репрезентативни.

Параметри које је неопходно узети у обзир и обезбедити њихов одговарајући однос, јесу:

- 1) географска распрострањеност подручних полицијских управа – регионална заступљеност;
- 2) радна места – полицијски службеници запослени на извршилачким и радним местима одређеног нивоа руковођења¹⁶³;
- 3) просечна трогодишња оцена рада полицијских службеника¹⁶⁴ и
- 4) заступљеност полицијских службеника женског и мушког пола.

¹⁶³ Руководиоци стратешког и високог нивоа нису изабрани за испитанике јер је велики број истих учествовао у реформским активностима па би се могло поставити питање субјективности у давању одговора.

¹⁶⁴ Објашњење: Просечна трогодишња оцена се узима као један од услова за напредовање.

Организационе јединице Министарства које су узете у узорачки оквир приказане су у Табели 2.

Табела 2: Оквир узорка

ОКВИР УЗОРКА		
Дирекција полиције		
Седиште	Ван седишта	
	Полицијска управа за Град Београд	Подручне полицијске управе
Управа криминалистичке полиције	Управа криминалистичке полиције	Нови Сад
Управа полиције	Управа полиције	Ниш
Управа саобраћајне полиције	Управа саобраћајне полиције	Суботица
Управа граничне полиције	Управа за странце	Сремска Митровица
Управа за управне послове	Управа за управне послове	Бор
Командно-оперативни центар	Дежурна служба	Ваљево
Жандармерија	Полицијска бригада	Крагујевац
		Краљево
		Нови Пазар
		Пожаревац
		Прокупље
		Ужице

Узорак за проверу задовољства запослених спроведеном реформом стратификован је на начин описан у даљем тексту.

За сваку организациону јединицу у седишту и ван седишта Дирекције полиције, које су приказане у Табели 2, узорак чини следећи број полицијских службеника:

- 3 полицијска службеника распоређена на радном месту средњег нивоа руковођења;
- 5 полицијских службеника распоређених на радном месту оперативног нивоа руковођења и

- 10 полицијских службеника распоређених на извршилачким радним местима, од којих:
 - 5 полицијских службеника чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” и
 - 5 полицијских службеника чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа.

На тај начин одређен, укупан узорак за потврђивање/оповргавање сваке посебне хипотезе износи:

- у седишту Дирекције полиције: 126 испитаника;
- ван седишта Дирекције полиције:
 - за Полицијску управу за Град Београд (у даљем тексту: ПУ за Град Београд): 126 испитаника и
 - за подручне полицијске управе (у даљем тексту ППУ): 216 испитаника.

Укупан број испитаника за Дирекцију полиције износи 468.

1.2. Техника и инструменти истраживања

Као погодна техника истраживања коришћења је техника анкетања посредством посебно структурисаног анкетног упитника, као инструмента истраживања, у циљу добијања мерљивих резултата који омогућавају адекватно груписање. Напред наведено захтева да постављена питања буду кратка, јасна и прецизна, како би испитаници на ваљан начин могли да изразе своје задовољство одређеним аспектом реформе, односно да изразе свој став и мишљење.

Да бисмо постигли висок степен тачности али и флексибилности одговора, анкетни упитник садржи 55 питања затвореног типа, уз могућност алтернативног избора једног од више понуђених одговора, одређених на следећи начин:

- Да, Неодлучан/на сам, Не и
- петостепена нумеричка скала оцена – 1, 2, 3, 4, и 5, где је оцена 1 најнижа, а оцена 5 највиша.

Избор овако структурисаног упитника оправдан је како величином узорка, тако и потребом за прецизношћу добијених резултата. На крају анкетног упитника, испитаници су имали могућност да одговором на питање отвореног типа дају своје сугестије и

коментаре у вези са предметом истраживања. Такође, упитник је пратило кратко писано обраћање које је дато у прилогу докторског рада (Прилог 1).

Приликом провере нивоа задовољства, као критеријум за потврду задовољства узета је процентуална вредност која одражава заступљеност одговора „Да”, у односу на преостала два одговора тростепене дескриптивне скале („Неодлучан/на сам” и „Не”), при чему проценат:

- виши од 50% указује на задовољство запослених;
- 30–50% указује на делимично задовољство и
- нижи од 30% указује да запослени нису задовољни.

1.3. Статистичка анализа

Уношењем одговора из анкетних упитника, датих од стране испитаника који су учествовали у истраживању у ексел табеле, сачињена је статистичка база података која је конвертована у *IBM SPSS Statistics 23* у циљу статистичке обраде података.

Помоћу дескриптивних статистичких метода одређене су просечне вредности, стандардне девијације (СД), фреквенције и припадајући проценат (N и %). За поређење континуираних варијабли коришћен је t-тест, а за категоријске варијабле Хи-квадрат тест.

Утицај испитиваних фактора на задовољство или незадовољство испитаника одређен је логистичком регресивном анализом.

Сви фактори који су испољили појединачну значајност ушли су у мултипли (заједнички) логистички модел, где је на крају задата формула за рачунање вероватноће (не)задовољства било ког испитаника, по свим испитиваним сегментима.

Све варијабле су кодиране: пол (0 – женско, 1 – мушко), Дирекција полиције (1 – Седиште, 2 – ПУ за Град Београд и 3 – ППУ), радно место (1 – извршилац, 2 – руководилац), ниво руковођења (1 – оперативни, 2 – средњи), просечна трогодишња оцена рада (1 – добар или ниже, 2 – истиче се или нарочито се истиче) и ефективни радни стаж (1 – ≤ 10 година, 2 – >10 година).

Статистичка значајност је на нивоу $p < 0,05$. Подаци су представљени табеларно и графички.

1.4. Демографски подаци

Од стратификованог узорка истраживања који је постављен пројектним истраживачким оквиром, постоје одређена, али не драстична квантитативна одступања. Тако, од укупно планираног узорка истраживања, који је требало да чини 468 полицијских службеника запослених у Дирекцији полиције, у истраживању је учествовало 464 полицијска службеника.¹⁶⁵ Структура испитаника који су учествовали у истраживању биће приказана у складу са параметрима који су представљали основ стратификације узорка, укључујући и параметар старости испитаника.

Полна структура. У истраживању је учествовало 310 (66,8%) испитаника мушког пола, што је статистички значајно више у односу на испитанике женског пола – 154 (33,2%).

Старост. Старост полицијских службеника који су учествовали у истраживању кретала се од 20 до 64 године, и у просеку је износила 41,5 годину.

Посматрајући са аспекта организационих јединица Дирекције полиције у којима су полицијски службеници запослени, у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције полицијски службеници су статистички значајно старији од полицијских службеника запослених у ПУ за Град Београд и ППУ.

У зависности од радног места, полицијски службеници запослени на радним местима одређеног нивоа руковођења били су значајно старији од полицијских службеника запослених на извршилачким радним местима. У просеку, најстарији су били руководиоци средњег нивоа руковођења ($45 \pm 5,19$ година), у интервалу од 33 до 56 година живота.

Такође, полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” значајно су старији у односу на испитанике чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа.

Просечна старост испитаника чији је ефективни радни стаж 10 или мање година, износи $33,69 \pm 5,12$ година, док је код полицијских службеника са ефективним радним стажом дужим од 10 година, статистички значајно већа $43,43 \pm 6,08$ година (Табела 3).

¹⁶⁵ Од укупног узорка истраживања, 4 полицијска службеника нису попунила анкетне упитнике, и то 3 полицијска службеника из организационих јединица ПУ за Град Београд, и један полицијски службеник из ППУ.

Табела 3: Старост испитаника

	Просек	СД	Min	Max	Значајност
Пол					
Мушки ^a	41,48	7,24	20	64	ns
Женски ^b	41,55	6,90	25	59	
Дирекција полиције					
Седиште ^a	42,90	6,19	28	59	a/b*; a/c**
ПУ за Град Београд ^b	41,08	6,61	24	56	
ППУ ^c	40,92	7,79	20	64	
Радно место					
Извршилац ^a	40,18	7,58	20	64	b/a***
Руководилац ^b	43,15	6,14	26	59	
Ниво руковања (N=206)					
Оперативни ^a	42,03	6,44	26	59	b/a***
Средњи ^b	45,00	5,19	33	56	
Просечна трогодишња оцена					
≤ 3 ^a	40,32	8,60	24	64	b/a*
4 или 5 ^b	41,91	6,43	25	59	
Ефективни радни стаж (године)					
≤ 10 ^a	33,69	5,12	24	51	b/a***
> 10 ^b	43,43	6,08	27	64	
Укупно	41,50	7,12	20	64	

t-тест; *p<0,05; ** p<0,01;*** p<0,001; ns – нема статистичке значајности

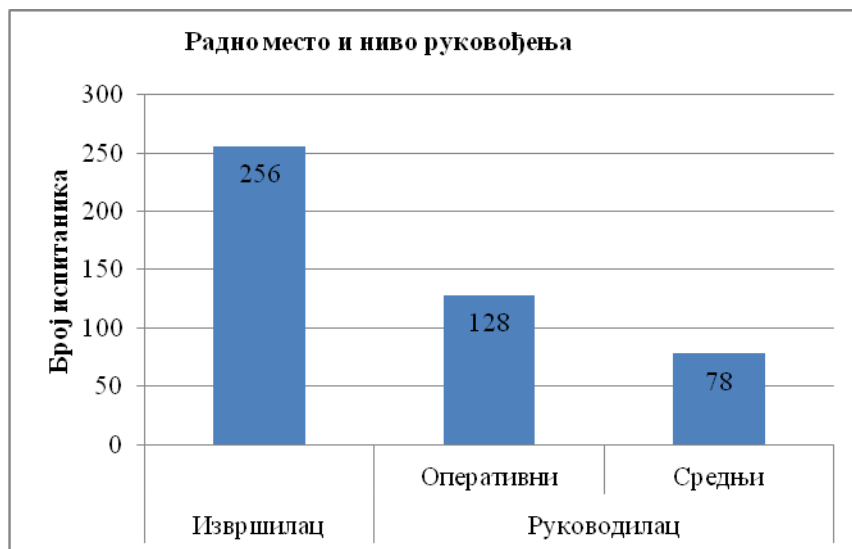
1.5. Остали подаци

Организационо-територијални аспект. У истраживању је учествовало 126 полицијских службеника из организационих јединица у седишту Дирекције полиције, односно 27,2%; 123 полицијска службеника из организационих јединица ПУ за Град Београд, односно 26,5%, и 215 полицијских службеника из организационих јединица ППУ, односно 46,3%.

Радно место. У истраживању је учествовало 256 (55,2%) полицијских службеника запослених на извршилачким радним местима и 206 (44,6%) полицијских службеника запослених на радним местима одређеног нивоа руковођења.

Узорак који су чинили полицијски службеници запослени на радним местима одређеног нивоа руковођења чинило је 128 (62,1%) руководиоца оперативног нивоа и 78 (37,9%) руководиоца средњег нивоа. Приликом попуњава упитника, два испитаника распоређених на радном месту *руководилац*, није навело ниво руковођења.

Однос наведених категорија испитаника у оквиру узорка који чине полицијски службеници запослени на извршилачким, односно радним местима одређеног нивоа руковођења, приказан је Графиконом 5.



Графикон 5: Радно место и ниво руковођења испитаника

Просечна трогодишња оцена рада. Полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, у истраживању су учествовали у процентуалном уделу од 76%, односно 353 испитаника наведене категорије.

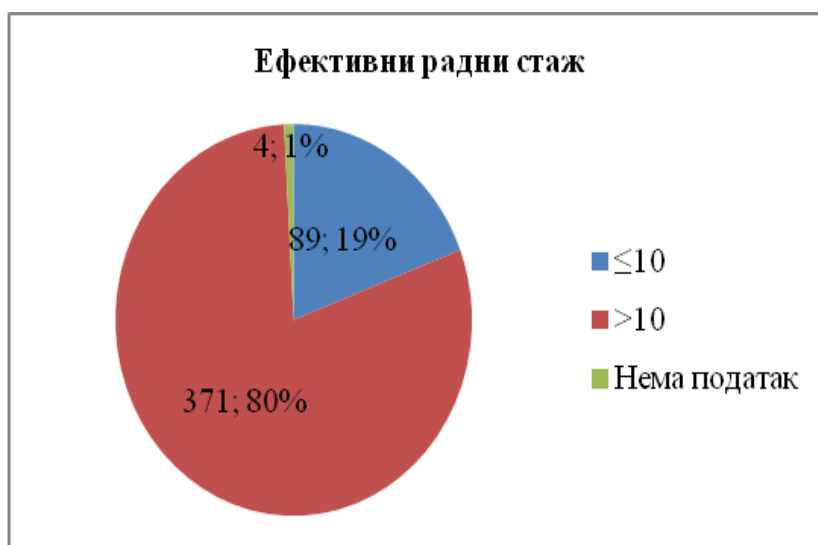
Са просечном трогодишњом оценом рада „Добар – 3” или нижом, у истраживању је учествовало 105 испитаника, што чини 23% узорка истраживања, а што је статистички значајно мање у односу на полицијске службенике чији је рад вреднован високом просечном трогодишњом оценом.

Приликом попуњава упитника, 6 испитаника није навело просечну трогодишњу оцену рада. Однос наведених категорија испитаника, приказан је Дијаграмом 1.



Дијаграм 1: Просечна трогодишња оцена испитаника

Ефективни радни стаж. Посматрајући са аспекта година ефективног радног стажа у Министарству, у истраживању је учествовао 371 испитаник са ефективним радним стажом дужим од 10 година, што чини 80% укупног узорка истраживања, што је значајно више у односу на испитанике који имају 10 или мање година ефективног радног стажа у Министарству – 89 испитаника, односно 19%. Процентуални и нумерички однос испитаника у складу са наведеним параметром приказан је Дијаграмом 2.



Дијаграм 2: Ефективни радни стаж испитаника

1.6. Резултати истраживања

Процентуални удео испитаника од укупног узорка истраживања, који сматра да је спроведена реформа функције управљања људским ресурсима у Министарству довела до стварања праведног радног окружења којим су запослени у Дирекцији полиције задовољни, износи 51,9%.

Испитаници који су изразили одређен степен незадовољства у односу на претпоставку праведног радног окружења створеног посредством спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству, чине 21,5% укупног узорка истраживања.

Виша процентуална вредност, у односу на категорију незадовољних испитаника, одражава заступљеност полицијских службеника у узорку истраживања који су се изјаснили као неодлучни, а која износи 26,2%. Посматрајући однос заступљености одговора тростепене дескриптивне скале, утврђено је статистички значајно најмање одговора „Не” ($p < 0,001$).

Посматрајући посебно сваки од наведених аспеката спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству, установљено је да су испитаници највиши степен задовољства изразили у односу на систем описа посла радног места (90,7%), а потом у односу на систем оцењивања рада полицијских службеника (59%), остваривања права из радног односа (57,8%), функције управљања људским ресурсима (56,9%) и систем плата (50,8%), док су најнижи степен задовољства изразили у односу на систем психолошке превенције (43,9%).

Поред система психолошке превенције, нижи степен задовољства (испод 50%) утврђен је и у односу на систем пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса (44,3%), каријерног напредовања (45%) и здравствене превенције (49%).

Процентуални удео неодлучних испитаника у узорку истраживања кретао се од 4,3%, за систем описа посла радних места, до 39,2%, за систем психолошке превенције.

Што се тиче заступљености одговора „Не”, у вишем проценту је присутна у односу на систем каријерног напредовања – 30,8%, затим у односу на систем пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса (26,9%), а најнижа у односу на систем описа посла радних места (4,5%) и остваривања права из радног односа (16,2%). У свим областима предметне реформе, статистички значајно је виша заступљеност одговора „Да”, за разлику од одговора „Не”. Наведени резултати приказани су у Табели 4.

Табела 4: Управљање људским ресурсима [N (%)]

	Укупно одговора	Да ^a	Неодлучан /на сам ^b	Не ^c	Нема одговор	Значајност [#]
Функција Сектора за људске ресурсе	2784	1501 (53,9)	799 (28,7)	472 (17,0)	12 (0,4)	a/b,c***; b/c***
Пријем и интерни конкурс	2320	1027 (44,3)	596 (25,7)	687 (29,6)	10 (0,4)	a/b,c***
Опис посла	928	842 (90,7)	40 (4,3)	42 (4,5)	4 (0,4)	a/b,c***
Права из радног односа	2784	1608 (57,8)	721 (25,9)	452 (16,2)	3 (0,1)	a/b,c***; b/c***

	Укупно одговора	Да ^a	Неодлучан /на сам ^b	Не ^c	Нема одговор	Значајност [#]
Оцењивање	1856	1095 (59,0)	372 (20,0)	381 (20,5)	8 (0,4)	a/b,c***
Каријерно напредовање	2784	1252 (45,0)	663 (23,8)	858 (30,8)	11 (0,4)	a/b,c***; c/b***
Систем плата	2320	1179 (50,8)	520 (22,4)	606 (26,1)	15 (0,6)	a/b,c***; c/b*
Здравствена превенција	2320	1138 (49,1)	611 (26,3)	564 (24,3)	7 (0,3)	a/b,c***
Психолошка превенција	3248	1425 (43,9)	1272 (39,2)	533 (16,4)	18 (0,6)	a/b**; a,b,c***
Укупно	21344	11067 (51,9)	5594 (26,2)	4595 (21,5)	88 (0,4)	a/b,c***; b/c***

#Хи-квадрат тест; *p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001; N – Број одговора; % - проценат у односу на питање

Посматрајући вредновање спроведеног реформског процеса посредством варијабле задовољства од стране полицијских службеника који су учествовали у истраживању, са аспекта параметара који су чинили основ стратификације узорка, утврђени су резултати приказани у Табели 5.

Полна структура. Испитаници мушког пола су у 53,8% случајева потврдили допринос спроведене реформе функције управљања људским ресурсима стварању праведног радног окружења којим су запослени у Министарству задовољни, док су испитаници женског пола са наведеном тврдњом сагласни у нижем процентуалном уделу, који износи 47,9%.

Незадовољство спроведеним реформским процесом у Министарству обе категорије испитаника изразиле су скоро еквивалентном процентуалном вредношћу, која износи 21,4% за испитанике мушког пола, односно 21,8% за испитанике женског пола. У оквиру категорије испитаника који су неодлучни, виша је процентуална заступљеност испитаника женског пола – 30%, у односу на испитанике мушког пола – 24,3%.

Организационо-територијални аспект. Полицијски службеници запослени у ППУ позитивну корелативну везу спроведене реформе функције управљања људским ресурсима и стварања праведног радног окружења потврдили су у процентуалном уделу од 54,5%, што је за 3,8% виша процентуална вредност у односу на задовољне испитанике запослене у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције – 50,7%. Предметни каузалитет у нижем проценту потврђен је од стране полицијских службеника запослених у ПУ за Град Београд, који износи 48,3%.

У оквиру све три категорије испитаника установљена је виша процентуална заступљеност испитаника, која се креће 23–29%, а који су неодлучни у односу на испитанике који су изразили незадовољство спроведеним реформским процесом (19–24%).

Радно место. У зависности од параметра радног места, полицијски службеници запослени на радним местима одређеног нивоа руковођења у вишем проценту су изразили своју сагласност са оствареним доприносом спроведене реформе функције управљања људским ресурсима (56,3%), за разлику од полицијских службеника запослених на извршилачким радним местима (48,2%).

Полицијски службеници запослени на радним местима одређеног нивоа руковођења су изразили нижи степен незадовољства спроведеним реформским процесом (17,9%) у односу на полицијске службенике који су извршиоци – 24,4%. Процентуални удео неодлучних испитаника је приближан, где је ипак нешто нижи степен неодлучних полицијских службеника који су руководиоци – 25,5%, у односу на полицијске службенике који су извршиоци – 26,8%.

У оквиру узорка који чине полицијски службеници запослени на радним местима одређеног нивоа руковођења, допринос праведном радном окружењу оствареном посредством спроведене реформе функције управљања људским ресурсима, у вишем проценту потврђен је од стране руководиоца средњег нивоа – 58,1%, за разлику од руководиоца оперативног нивоа – 55%.

Приближна је процентуална заступљеност неодлучних испитаника у оквиру обе категорије, где су руководиоци средњег нивоа у нешто вишем проценту неодлучни – 26,3%, у односу на руководиоце оперативног нивоа (25,1%).

Незадовољство спроведеним реформским процесом, односно негирање позитивне корелације спроведене реформе и остваривања праведног радног окружења, у вишем степену изражено је од стране руководиоца оперативног нивоа – 19,6%, што је за 4,2% више у односу на руководиоце средњег нивоа – 15,4%.

Просечна трогодишња оцена рада. Да је спроведена реформа функције управљања људским ресурсима у одређеним аспектима допринела стварању праведног радног окружења којим су запослени задовољни у вишем процентуалном уделу сматрају полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (54,6%), за разлику од полицијских службеника чији је рад вреднован просечном трогодишњом оценом „Добар – 3” или нижом – 43,1%.

У оквиру узорка који чине полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа, скоро је подједнака процентуална заступљеност неодлучних (28%) и незадовољних испитаника (28,35).

Значајнија је процентуална разлика између испитаника који су неодлучни, односно незадовољни, а који припадају категорији испитаника чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, на шта указује проценат од 25,3% неодлучних, односно 19,7% незадовољних испитаника спроведеним реформским процесом у Министарству.

Ефективни радни стаж. Полицијски службеници који имају 10 и мање година ефективног радног стажа у Министарству у вишем степену су изразили задовољство спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима – 55,1%, у односу на полицијске службенике чији је ефективни радни стаж дужи од 10 година – 51,2%. Процентуални удео неодлучних испитаника је скоро истоветан (око 26%), док су испитаници са мање од 10 година ефективног радног стажа у нижем проценту изразили незадовољство спроведеним реформским процесом – 18%, за разлику од испитаника са више од 10 година ефективног радног стажа у Министарству – 22,3%.

Табела 5: Функција Сектора за људске ресурсе по посматраним критеријумима

	Да		Неодлучан/на сам		Не		Нема одговор	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Пол								
Мушки	7675	53,8	3469	24,3	3053	21,4	63	0,4
Женски	3392	47,9	2125	30,0	1542	21,8	25	0,4
Дирекција полиције								
Седиште	2941	50,7	1694	29,2	1145	19,8	16	0,3
ПУ за Град Београд	2734	48,3	1537	27,2	1366	24,1	21	0,4
ППУ	5392	54,5	2363	23,9	2084	21,1	51	0,5
Радно место								
Извршилац	5704	48,2	3169	26,8	2887	24,4	62	0,5
Руководилац	5363	56,3	2425	25,5	1708	17,9	26	0,3
Ниво руковођења (N=206)								
Оперативни	3241	55,0	1477	25,1	1152	19,6	18	0,3
Средњи	2084	58,1	944	26,3	552	15,4	8	0,2
Просечна трогодишња оцена								
Добар или ниже	2082	43,1	1354	28,0	1366	28,3	28	0,6

	Да		Неодлучан/на сам		Не		Нема одговор	
	N	%	N	%	N	%	N	%
	Истиче се или нарочито се истиче	8867	54,6	4116	25,3	3196	19,7	59
Нема податак	44,9	33	12,0	1	0,4			
Ефективни радни стаж (године)								
≤ 10	2254	55,1	1093	26,7	735	18,0	12	0,3
> 10	8740	51,2	4450	26,1	3800	22,3	76	0,4
Нема податак	73	39,7	51	27,7	60	32,6		

Просечна оцена. Када је у питању вредновање спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству од стране полицијских службеника који су учествовали у истраживању, посредством оцене петостепене нумеричке скале утврђена је **просечна оцена 3,31.**

Посматрано са аспекта појединачних параметара структурисаног узорка, значајнија разлика приликом вредновања предметне области установљена је код следећих категорија испитаника:

- **организационо-територијални аспект** – испитаници из организационих јединица из седишта Дирекције полиције и ППУ спроведену реформу вредновали су истом просечном оценом – 3,35, за разлику од испитаника запослених у ПУ за Град Београд – 3,20;
- **радно место** – полицијски службеници запослени на радним местима одређеног нивоа руковођења спроведену реформу вредновали су просечном оценом 3,42, за разлику од полицијских службеника запослених на извршилачким радним местима – 3,23;
- **просечна трогодишња оцена рада** – полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” спроведену реформу вредновали су просечном оценом 3,40, у односу на испитанике чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа – 3,02;
- **ефективни радни стаж у Министарству** – вишом просечном оценом спроведен реформски процес вреднован је од стране испитаника који имају 10 и мање година

ефективног радног стажа у Министарству – 3,44, у односу на испитанике који имају више од 10 година ефективног радног стажа у Министарству – 3,29.

Преостали параметри (полна структура и ниво руковођења) нису идентификовани као фактори који су значајно утицали на вредновање спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству, будући да је од стране испитаника мушког пола (3,31), односно испитаника женског пола (3,32) спроведена предметна реформа вреднована на скоро истоветан начин. Такође, наведено важи и за полицијске службенике распоређене на радним местима средњег нивоа руковођења (3,40), односно оперативног нивоа руковођења (3,42).

Значајно је навести, такође, да није утврђена корелација између параметра старости испитаника и коначне оцене ($p = -0,035$) посредством које је вреднована спроведена реформа функције управљања људским ресурсима у Министарству.

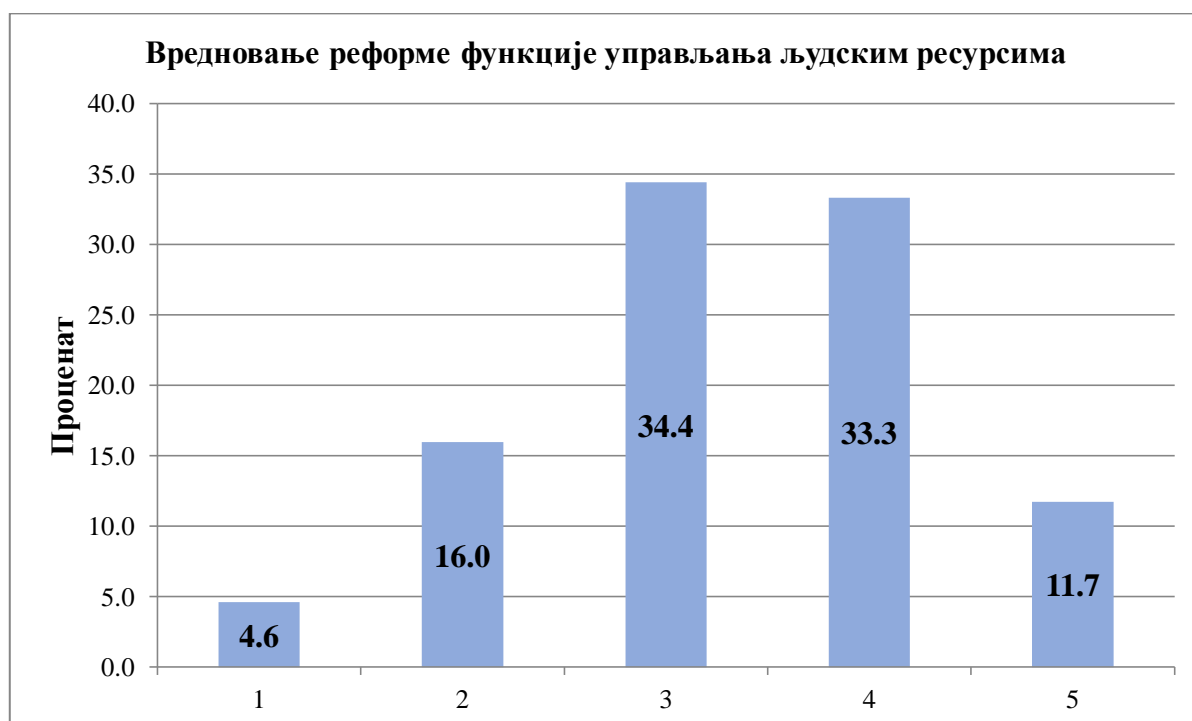
Табела 6: Вредновање успостављеног система функције управљања људским ресурсима у Министарству

		Просек	СД	Значајност [#]
Пол	Мушки ^a	3,31	0,74	ns
	Женски	3,32	0,81	
Дирекција полиције	Седиште ^a	3,35	0,74	ns
	ПУ за Град Београд ^b	3,20	0,82	
	ППУ ^c	3,35	0,79	
Радно место	Извршилац ^a	3,23	0,88	b/a**
	Руководилац ^b	3,42	0,63	
Ниво руковођења (N=206)	Оперативни ^a	3,42	0,62	ns
	Средњи ^b	3,40	0,66	
Просечна трогодишња оцена	≤ 3 ^a	3,02	0,87	b/a***
	4 или 5 ^b	3,40	0,74	
Ефективни радни стаж (године)	≤ 10 ^a	3,44	0,86	ns
	> 10 ^b	3,29	0,76	
Укупно		3,31	0,78	

[#]t-тест; ** $p < 0,01$; *** $p < 0,001$; ns – нема статистичке значајности

Уколико посматрамо однос заступљених оцена од 1 до 5 петостепене нумеричке скале, где је оцена 1 најнижа а оцена 5 највиша, утврђује се да се највише полицијских службеника приликом вредновања спроведене реформе управљања људским ресурсима у Министарству определило за оценом – 3 (34,4%). Нешто нижи процентуални удео испитаника спроведену реформу вредновао је оценом 4 (33,3). Оценом 5 спроведена реформа функције управљања људским ресурсима у Министарству вреднована је од стране 11,7% испитаника, док су се испитаници у најнижем процентуалном уделу определили за најнижу вредност петостепене нумеричке скале, односно за оценом 1 – 4,6%.

Оцена 2, посредством које је спроведена реформа вреднована од стране испитаника, заступљена је у процентуалном уделу од 16% (Графикон б).



Графикон б: Вредновање реформе функције управљања људским ресурсима

Факторска анализа. Да бисмо одредили који су фактори у највишој мери остварили утицај на степен задовољства спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима у Министарству, посматран је утицај испитиваних фактора (старост, полна структура, организационо-територијална структура, радно место, ниво руковођења, просечна трогодишња оцена рада и ефективни радни стаж) на одговор „Да”. Аспект незадовољства цењен је утицајем испитиваних фактора на одговор „Не”. На тај начин, установљено је да су са степеном задовољства испитаника спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима у Министарству значајно повезани сви наведени испитивани фактори.

Посматрајући са аспекта утицаја појединачних испитиваних фактора, утврђено је да су у највишем степену корелације у односу на укупан степен задовољства (Табела 7) следећи фактори:

- просечна трогодишња оцена рада – полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” изразили су највиши степен задовољства у односу на спроведену реформу; Вероватноћа да ће полицијски службеник бити задовољан спроведеном реформом је 58,8% већа уколико има наведене високе просечне трогодишње оцене рада, у односу на испитанике чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа;
- полна структура – 26,9% испитаника мушког пола су задовољни спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима у Министарству, где је утврђен висок степен корелације;
- радно место – 23,7% полицијских службеника запослених на радним местима одређеног нивоа руковођења су изразили задовољство спроведеном реформом у односу на полицијске службенике запослене на извршилачким радним местима;
- ефективни радни стаж – у односу на наведени параметар, утврђена је негативна корелација између задовољства спроведене реформе и ефективног радног стажа, будући да су задовољство спроведеном реформом у вишем степену изразили испитаници који имају 10 и мање година ефективног радног стажа у Министарству;
- старост – најнижи степен корелације установљен је у односу на параметар година живота, где је утврђено да су млађи полицијски службеници у вишем степену задовољни реформом функције управљања људским ресурсима у односу на старије полицијске службенике.

Табела 7: Утицај појединих фактора на степен задовољства

	B	p	Exp(B)
Године живота	-0,004	0,027	0,996
Пол	0,238	0,000	1,269
Дирекција полиције	0,088	0,000	1,092
Радно место	0,324	0,000	1,383
Ниво руковођења	0,212	0,000	1,237
Просечна трогодишња оцена	0,462	0,000	1,588
Ефективни радни стаж (године)	-0,154	0,000	0,857

Подебљане вредности су статистички значајне

Уколико посматрамо са аспекта утицаја заједничких фактора, утврђује се да су спроведеном реформом управљања људским ресурсима у Министарству највиши степен задовољства изразили полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, који имају 10 или мање година ефективног радног стажа у Министарству, који су мушког пола запослени на радним местима средњег нивоа руковођења из ППУ. Таквих је у овом истраживању било 92 од 464 (19,8%) са израженим степеном задовољства од 92,4% (Табела 8).

Табела 8: Утицај заједничких фактора на степен задовољства управљањем људским ресурсима

	B	p	Exp(B)
Пол	0,194	0,000	1,214
Дирекција полиције	0,090	0,000	1,095
Ниво руковођења	0,148	0,000	1,159
Просечна трогодишња оцена	0,414	0,000	1,513
Ефективни радни стаж (године)	-0,310	0,000	0,733
Константа	-0,404	0,000	0,667

Подебљане вредности су статистички значајне

Вреднујући степен незадовољства, од седам испитиваних фактора, значајан појединачан утицај остварило је пет фактора (старост, радно место, ниво руковођења, просечна трогодишња оцена рада и ефективни радни стаж).

Највиши степен незадовољства спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима у Министарству исказали су полицијски службеници:

- чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа;
- запослени на извршилачким радним местима;
- руководиоци оперативног нивоа руковођења;
- старији полицијски службеници;
- запослени у организационим јединицама у ППУ (који су изразили нешто нижи степен задовољства у односу на полицијске службенике из ПУ за Град Београд и организационих јединица у седишту Дирекције полиције) и
- женског пола (Табела 9).

Табела 9: Утицај појединих фактора на степен незадовољства управљањем људским ресурсима

	B	p	Exp(B)
Године живота	0,005	0,037	1,005
Пол	-0,021	0,549	0,979
Дирекција полиције	0,023	0,251	1,023
Радно место	-0,391	0,000	0,676
Ниво руковођења	-0,287	0,000	0,751
Просечна трогодишња оцена	-0,476	0,000	0,621
Ефективни радни стаж (године)	0,269	0,000	1,309

Подебљане вредности су статистички значајне

Од наведених пет појединачних фактора који су остварили утицај на степен незадовољства испитаника спроведеним реформским процесом, заједнички утицај остварују три фактора (радно место, просечна трогодишња оцена рада и ефективни радни стаж) приказани у Табели 10.

Табела 10: Утицај заједничких фактора на степен незадовољства управљањем људским ресурсима

	B	p	Exp(B)
Радно место	-0,361	0,000	0,697
Просечна трогодишња оцена	-0,355	0,000	0,707
Ефективни радни стаж (године)	0,412	0,000	1,534
Константа	-0,855	0,000	0,292

Подебљане вредности су статистички значајне

Из података приказаних у Табели 10 произлази да је највиши степен незадовољства спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима у Министарству изражен од стране полицијских службеника са ефективним радним стажом дужим од 10 година, запослених на извршилачким радним местима, чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” или нижа. У истраживању је учествовало 67 таквих полицијских службеника од укупно 464 испитаника (14,4%), и њихов проценат незадовољства спроведеном реформом износи 30,3%.

1.7. Коментари и сугестије испитаника

Испитаници су на крају анкетног упитника имали могућност да одговором на питање отвореног типа дају своје коментаре и сугестије у односу на област реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству. На тај начин, и поред вредновања наведене реформе посредством варијабле задовољства, за сваку област реформе омогућена је идентификација (под)области у којима се могу предузети одговарајуће мере за даље унапређење и побољшање.

Од укупног броја испитаника који је учествовао у истраживању (464), 49 испитаника, односно 10.6%, дало је одговор на отворено питање (док преостали број испитаника – 415, тј. 89.4% није имао сугестије и коментаре).

Полна структура. Занимљиво је истаћи да је готово једнака процентуална заступљеност испитаника мушког и женског пола који су дали одговор на отворено питање, односно између 10 и 11%.

Године ефективног радног стажа. Када је у питању критеријум година ефективног радног стажа у Министарству, нешто је већа заступљеност полицијских службеника који су дали своје коментаре и сугестије који имају 10 и више година ефективног радног стажа, односно 11%. Процент полицијских службеника који су дали одговор, а који припадају категорији полицијских службеника који у Министарству имају 10 и мање година ефективног радног стажа износи 9% (односно 8 полицијских службеника од 89).

Радно место. Број полицијских службеника оперативног и средњег нивоа руковођења који су дали своје коментаре јесте 31 (од 207), односно 15%, што је двоструко већа заступљеност у односу на број извршилаца који су дали своје коментаре и сугестије (7%, односно 18 од 238) у односу на спроведени реформски процес.

Организационо-територијална структура. Када су у питању организационе јединице у којим су полицијски службеници запослени, занимљиво је навести да је нумеричка заступљеност испитаника који су дали коментаре и сугестије скоро идентична за организационе јединице у седишту Дирекције, у ПУ за Град Београд и ППУ, односно 16–17 полицијских службеника. Међутим, имајући у виду различиту заступљеност броја полицијских службеника са организационо-територијалног аспекта, процентуална заступљеност није иста.

Тако, из ППУ проценат испитаника који је дао одговор на отворено питање јесте 7,4%, док је у седишту Дирекције полиције и ПУ за Град Београд скоро еквивалентан, односно 13,5% испитаника из седишта Дирекције полиције и 13% из ПУ за Град Београд.

Просечна трогодишња оцена рада. У двоструко вишем проценту коментари и сугестије дати су од стране полицијских службеника чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” и „Нарочито се истиче – 5” (11.9%, односно 42 од 311 полицијских службеника) у односу на полицијске службенике чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа.

Класификација одговора извршена је у складу са областима реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству, односно по постављеним посебним хипотезама.

Број полицијских службеника који су дали коментаре и сугестије на питање отвореног типа јесте 49. Међутим, поједини испитаници имали су коментаре и сугестије који се односе на већи број области спроведеног реформског процеса, због чега су класификовани у зависности од предметне области реформе. Због тога, квантитативна вредност коментара и сугестија који су класификовани по предметним областима, односно посебним хипотезама, већа је од броја испитаника који је одговор дао.

Постоје одговори који се нису могли класификовати по постављеним посебним хипотезама, те су они сврстани у категорију „Остало”.

Посматрајући области реформског процеса појединачно, идентификован је различит однос квантитативних вредности коментара и сугестија, где се највећи број коментара/сугестија, који сукцесивно опада, односи на област:

- психолошке превенције (14 одговора – 16,47%);
- пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса (14 – 16,47%);
- каријерног напредовања (14 – 16,47%);
- здравствене превенције (12 – 14,12%);
- плата (10 – 11,76%);
- оцењивања рада запослених (6 – 7,06%);
- категорија „Остало” – (9 – 10,59%);
- остваривање права из радног односа (4 – 4,71%);
- функције управљања људским ресурсима (2 – 2,35%) и
- за систем описа посла радног места нема коментара и сугестија.

За област доприноса успостављене функције управљања људским ресурсима остваривању циљева Министарства дато је два коментара (2,33%), који указују на добро успостављен систем, који на тако постављеним темељима треба унапређивати и поштовати.

Након обраде одговора, класификовано је 14 коментара/сугестија (16,28% од укупног броја коментара) који се односе на област пријема у радни однос и попуњавање радних места путем интерног конкурса међу запосленима, од којих се 4 (28,57% од броја коментара за предметну област, односно 4,76% у односу на укупан број коментара) односи на пријем у радни однос, а 10 (71,43% од броја коментара за предметну област, односно 11,9% у односу на укупан број коментара) на попуњавање радних места путем интерног конкурса међу запосленима у Министарству.

Испитаници су својим коментарима „похвалили систем запошљавања деце колега”, односно начин заснивања радног односа предвиђен чл. 135, ст. 3, тач. 3 Закона о полицији.

Са друге стране, испитаници сматрају да је приликом пријема у радни однос у Министарство потребно водити рачуна о:

- давању предности „деци полицијских службеника приликом запошљавања”;
- квалитетнијој селекцији кадрова приликом пријема у радни однос и
- пријему у радни однос свршених студената високошколске установе ВШУП, ПА, КПА, односно КПУ.

Коментари и сугестије којим су препознате смернице за унапређење наведене области односе се на омогућавање:

- ефикаснијег поступка спровођења интерног конкурса;
- избора најбољих кандидата (у складу са оствареним резултатима);
- другачијег начина попуњавања радних места и
- (поштравања) услова конкурса када је у питању годишња оцена рада полицијских службеника (не нижа од „Истиче се – 4”).

У оквиру области „Опис послова радних места”, испитаници нису дали своје коментаре и сугестије.

Четири одговора која се односе на остваривање права из радног односа су „корективне” природе.

У односу на систем остваривања права из радног односа, испитаници су указали којим областима је потребно посветити већу пажњу ради остваривања начела ефикасности и правичности. У односу на укупан број датих коментара и сугестија, 4,65% се односи на предметну област.

Наиме, испитаници указују на то да је потребно најпре обезбедити:

- прецизна, истоветна и усаглашена тумачења радноправног статуса од стране запослених у Сектору за људске ресурсе и
- успоставити „праведан систем” остваривања права из радног односа.

Од укупног броја датих коментара и сугестија, удео од 10,46% се односи на систем оцењивања рада запослених у Министарству.

Сугестије су пре свега дате у смеру „задржавања успостављеног система оцењивања”, уз препоруку његовог доследнијег спровођења, што ће омогућити „квалитетније и ефикасније функционисање” поступка оцењивања (66,7% – четири коментара у односу на предметну област, односно 4,76% у уделу укупног броја коментара).

Поједини полицијски службеници ипак сматрају да постојећи систем оцењивања, који се реализује у два циклуса у току једне календарске године, представља „додатни терет и обавезу за старешину”, као и да није заснован на принципима правичности и објективности (33,3% – два коментара у односу на предметну област, односно 2,38% у уделу укупног броја коментара).

Успостављен систем каријерног напредовања који за основ има принцип напредовања према заслугама, од стране испитаника перципиран је као систем који још увек није у потпуности „достигао своју сврху”, и коме је у будућем периоду потребно посветити више пажње у циљу његовог отелотворења у пракси под законом нормираним условима.

Наиме, за систем каријерног напредовања дат је скоро највећи број коментара/сугестија од стране испитаника – 13, односно 15,12% у односу на укупан број.

Коментаре/сугестије дате у односу на ову област можемо сврстати у две категорије:

прва, која се односи на правичан/праведан поступак каријерног напредовања који је заснован на заслугама и

друга, која се односи на услове прописане за каријерно напредовање:

- године стажа проведене са нижом стручном спремом и
- да се трогодишњи период, чији се просек оцене рада узима као услов каријерног напредовања, смањи на двогодишњу или једногодишњу оцену (међутим, на то је указао само један коментар).

Број одговора у односу на област плата и бенефиција износи 10, што чини 11,63% од укупног броја датих коментара и сугестија.

Када је у питању систем плата, поједини испитаници који су дали коментар/сугестију у односу на ову област сматрају:

- да није на правичан начин успостављен систем плата, имајући у виду однос извршилачких и радних места одређеног нивоа руковођења као и различитог степена образовања;
- да слични или исти послови нису једнако плаћени и
- да је потребно да оцена утиче на коефицијент плате.

У погледу система здравствене превенције број одговора износи 10, што чини 11,63% укупног броја коментара/сугестија.

Испитаници су првенствено указали да је потребно:

- обезбедити учесталије систематске лекарске прегледе (76,92% од броја одговора који се односе на конкретну област, односно 11,9% у односу на укупан број одговора/сугестија);
- обезбедити боље услове и редуковати сам систем рада полицијских службеника који остварују непосредан контакт са грађанима приликом обављања послова свог радног места, за рад током пандемије ковида 19 и
- посветити пажњу полицијским службеницима који „раде са статусом а не носе оружје”.

У погледу области психолошке превенције број одговора износи 15, што чини 17,44% од укупног броја коментара/сугестија.

Испитаници сматрају да је више пажње потребно посветити психолошкој превенцији, имајући у виду природу посла којим се баве, односно да је потребно:

- омогућити да свака организациона јединица Министарства има запосленог психолога (нарочито ППУ);

- предузети одређене мере ка унапређењу психолошке превенције која треба да буде доступна сваком раднику;
- предузети мере подизања степена поверења запослених у психологе и
- веће ангажовање психолога, а „растерећење” руководиоца у вези са овом облашћу.

У оквиру категорије „Остало”, сврстани су одговори који тематски не припадају обрађеним областима реформе функције управљања људским ресурсима, који могу да класификују у следеће групе које се тичу:

- услова рада;
- приступа раду и организацији и
- стручног оспособљавања и усавршавања полицијских службеника у Министарству.

Табела 11: Одговори испитаника о областима

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
1	Функција управљања људским ресурсима	<ul style="list-style-type: none"> - Све похвале за управљање људским ресурсима у свим областима. - Реформа и цео систем су одлично замишљени у свим аспектима које обухвата овај упитник. Нажалост, ништа од прописаног се не поштује, увек се нађу начини да се правила заобиђу, упркос свему и даље остаје: Све може ако имаш позицију. Резултате упитника треба узети са резервом јер људи вреднују реалност, а не рад Сектора који ради оно што мора, тј. како неко нареди. Пуно успеха у даљем раду! 	2	2,35
2	Пријем у радни однос и интерни конкурс	<ul style="list-style-type: none"> - Требало би да деца полицијских службеника имају предност приликом запошљавања. - Неопходна квалитетнија селекција кадрова приликом пријема у радни однос. - За пријем похвална чињеница запошљавања деце од колега. - Мишљења сам да је потребно наћи начин којим ће у радни однос у МУП бити запослени сви свршени студенти ВШУП, ПА, КПА и КПУ. 	14	16,47

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<ul style="list-style-type: none"> - Досадашња реформа је у глобалу јако закомпликовала процедуре и успорила поступке распоређивања и премештања пол. службеника, интерни конкурси у ПУ за град Београд готово да и не функционишу, месеци прођу од исказивања потреба до почетка спровођења. - Брже расписивање интерних конкурса и поступање по истима. - Ако неко победи на интерном конкурс у њему би требало и дати решење да је победник конкурса а не да решење добије онај ко има „бољу везу“!!! - Груписати видљиве конкурсе по линијама рада. Ради лакше прегледности. - Интерне конкурсе треба спроводити брже. - Интерни конкурси – бржи поступак. - У анкети се помињу интерни конкурси који би требало да служе за начин најбољег одабира кадрова а сви знамо да у пракси прође кандидат који то обично не заслужује, а обично је разлог то што је на психо тесту тај кандидат „засијао“ у односу на друге кандидате. ПС. Надам се да је ова анкета са разлогом и да ће се узети у обзир предлози и оцене из анкете! - Мишљења сам да би конкурси за попуњавање слободних места требали да се убрзају; 2. Размислити о могућности да се у односу на попуњавање или распоређивање на поједина радна места не расписује конкурс већ да се попуњавање врши директно на предлог руководиоца или руководиоца (колегијум) организационих јединица где се врши попуњавање/распоређивање. 		

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>- Просечна оцена „4” – истиче се, треба обавезно да се узме у обзир и код интерног конкурса, као услов за конкурисање и напредовање, како се запослени који имају просечну оцену мању од „4”, не сврставају у једнак положај са запосленима који су се својим радом истицали.</p> <p>- А интерни конкурси су губљење времена јер трају дуго, нису сврсисходни и унапред предодређени (намештени).</p>		
3	Опис посла радног места	Нема коментара и сугестија.	/	/
4	Остваривање права из радног односа	<p>- Често нам тумачење радно правних односа није доступно, као да се крије од нас. Такође добијамо и нетачна тумачења. Сектор за људске ресурсе је оформљен због рада са запосленима те се очекује боља сарадња са нама, транспарентност, приступачност, јасност.</p> <p>- Потребно је успоставити праведан систем доделе јубиларних награда за запослене у Министарству.</p> <p>- Треба усагласити тумачење радно-правног статуса од стране свих службеника Сектора за људске ресурсе.</p> <p>- Права из радног односа по закону о раду, закону о полицији и пку – о каквим и чијим правима причамо? Полицајац има своја права која може да оствари и која му се морају омогућити а старешине? Како старешине остварују своја права и ко води рачуна о њиховим правима?</p>	4	4,71
5	Систем оцењивања рада	- Систем оцењивања је добар, процес оцењивања заснован је на симпатијама или као средство кажњавања.	6	7,06

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>- Поред могућности да оцењивач унесе коментар оцене омогућити и оцењиваном службенику да унесе свој коментар (или сагласност са коментаром) уколико има потребу како би контролор оцењивања свеобухватније сагледао тачност коментара и усклађеност са оценом. На овај начин би се избегла непотребна накнадна преиспитивања оцена а такође и некоректни коментари са којима се оцењивани службеник упознаје тек на крају године када потписује образац.</p> <p>- Посебно „наглашавам” потребна је већа контрола над радом свих запослених и објективно оцењивање рада свих запослених према својој стручности, знању, квалитету рада, као и доприносу бољег и квалитетнијег функционисања целокупног система, као и адекватног награђивања и санкционисања свих запослених у својој делатности.</p> <p>- Оцењивање полицијских службеника на овакав начин је корак напред али га треба унапредити;</p> <p>- Оцењивање у два циклуса представља додатни терет за старешину.</p> <p>- Оцењивање рада запослених – само још једна обавеза више за старешину, а о реалности оцењивања не бих трошио речи. Сувишан утрошак времена, ресурса, а резултат нула.</p>		
6	Каријерно напредовање	<p>- Сматрам да се каријерно напредовање у МУП још увек спроводи преко разних веза (родбински, страначки, итд) а да неки полицијски службеници који заслужују, пре свега својим залагањем, радом и пре свега годинама проведеним у служби не добијају</p>	14	16,47

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>адекватна радна места већ су распоређени по принципу попуњавања рупа у МУП.</p> <p>- Систем каријерног напредовања није заснован на заслугама и не омогућава напредовање најбољима.</p> <p>- Да, сугестија око чинова где би требало имати у виду године стажа, године проведене на руководећим радним местима и слично да се не догађа да буду изједначени полицијски службеници у почетном чину који тек заснива радни однос са полицијским службеницима који раде преко 20 година и налазе се на руководећим местима. ЧИН ЗВАЊЕ</p> <p>- Каријерно напредовање и постављање на радном месту не треба бити условљено полом тј. реципроцитетом полова као ни случајно по сексуалним опредељењима. Напредовање и именовање искључиво по знању искуству и залагању. На најодговорније позиције поставити особе које стичу породицу и потомство!</p> <p>- Мислим да је неправедан систем каријерног напредовања посебно у оном делу где су полицијском службенику који је дугогодишњи радник признали висок степен стручне спреме тако да исти уместо у чину мајора или потпуковника буде у чину поручника а има још пар година до пензије док неко нов конкурише и буде одмах примљен у чину капетана. Велика је неправда према старији радницима са таквим системом вредновања.</p> <p>- Период од три године узастопне оцене „4 – истиче се” висок за каријерно напредовање. Сматрам да треба смањити на 2 или једну.</p>		

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<ul style="list-style-type: none"> - Напредовање кадрова – дати предност радницима са искуством и наравно адекватним образовањем... - Поштовани, молим вас да размотрите могућност да за стицање чина/звања са високим образовањем у обзир узмете време проведено у чиновима/звањима с нижом стручном спремом, високим образовањем у обиму од најмање 180 ЕСПБ. - Напредовање у служби да буде и на нивоу заслуга у раду без обзира на чин/звање и проведено време у истом. - Сматрам да је неопходно да се у успостављеном систему каријерног напредовања већи акценат стави на допринос, заслуге као и ангажованост руководиоца оперативног нивоа руковођења. - Укинути каријерно напредовање!! Направило је много проблема а мало користи. - Полицијска академија није приоритет код постављања руководиоца, атребала би бити. - Услов за каријерно напредовање који се односи на одређено време проведено у одређеном чину/звању је небитан. - Омогућити што већем броју радника (извршилаца) обучавање и усавршавање у министарству 		
7	Систем плата	<ul style="list-style-type: none"> - Неправедно регулисан систем зараде извршилаца у односу на руководиоце. - Слични или исти послови нису једнако плаћени у МУП. - Да оцена утиче на коефицијент плате. 	10	11,76

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>- Што се тиче повећања плата није коректно задња 2 (два) полицијски службеници (полицајци) добили најмање.</p> <p>- Обрачун плате – да се макар до краја године почне исплаћивати у складу с коефицијентом. П.С. Мада смо сви свесни финансијске ситуације и код нас и у свету због пандемије.</p> <p>- Питање под редним бројем 37:¹⁶⁶ „Нису, још увек ПУ за град Београд доста заостаје иза МУП-а”.</p> <p>- Послови непосредне контроле и вршења увиђаја нису довољно вредновани кроз коефицијент плате у односу на остале послове који су мање психофизички захтевни тако да постоји проблем учестале појаве да службеници коришћењем здравствене заштите теже да буду ослобођени вршења ових послова уз доказ о нарушеном здравственом стању што би кроз коефицијент плате требало предупредити. У постојећем систему командир станица за увиђаје СН у БГД (УСП ПУ за град БГД) која поступа у 50% СН које се годишње догоде на територији РС има исту плату као службеница која је цео радни век провела радећи адм. послове ниског степена сложености без ризика да умањи своје психофизичко стање здравља. Из овог произилази да треба дефинисати коефицијент тежине посла радног места који би требало да има већи утицај на износ плате од коефицијента дужине радног стажа.</p> <p>- Разлика у висини плате између запослених са</p>		

¹⁶⁶ Да ли сматрате да су у Министарству исти или слични послови једнако плаћени?

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>средњом школом и запослених са факултетом.</p> <p>- За обављање истих послова са средњом и вишом школом разлика у плати и до 30000,00 динара, што је нереално.</p> <p>- Добра замисао и плата према радном месту је ок. али, да ли сам довољно плаћен за посао који обављам? Наравно да не, јер, ја не обављам само послове старешине, већ сам и полицајац и евидентичар, лектор, статистичар, доктор, психолог, професор.....</p>		
8	Здравствена превенција	<p>- Један од предлога за време трајања пандемије COVID-19 је да се свим радницима Министарства омогући тестирање како би се избегло даље шитрење вируса, зато што сматрам да приликом контроле саобраћаја постоји повећани ризик од заразе зато што смо у сталном контакту са грађанима, а притом немамо заштитна средства и опрему (адекватну). Мислим да и сам план акције контроле саобраћаја треба да се редукује, самим тим смањи контакт са грађанима, а да полиција делује превентивно, али и репресивно приликом кршења закона о безбедности саобраћаја (тежим прекршајима).</p> <p>- Поклањати пуно више пажње приликом вршења послова у области здравствене превенције - обавезно једном, а за старије колеге два пута годишње систематски лекарски преглед.</p> <p>- Организовање систематских прегледа (континуитет);</p> <p>- Да систематски лекарски прегледи буду једном годишње и лабораторијске анализе два пута годишње.</p> <p>- Радни век сам провела по принципу „рад, ред и</p>	12	14,12

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>дисциплина”. Требали би чешћи лекарски систематски прегледи због радника који иду често на боловања - процена њихове способности за рад.</p> <p>- За цео радни век, био на систематском само једном!!</p> <p>- Предлог: два пута годишње обављати систематски преглед за све запослене раднике, пошто ионако већ имамо свој диспанзер у Дурмиторској улици.</p> <p>- Систематски лекарски прегледи да буду чешћи, на пример сваке 2 године.</p> <p>- Систематски прегледи треба да буду бар једном годишње и да буду прави, а не да се одвије од реда.</p> <p>- Сматрам да здравствена превенција у Министарству није на задовољавајућем нивоу у погледу учесталости систематских прегледа треба да се обавља чешће а не једном у пет година.</p> <p>- Учесталији лекарски прегледи.</p> <p>- Здравствена превенција је доста унапређена али није до краја решена процедура и статус полицијских службеника са шифрама болести Ф.</p>		
9	Психолошка превенција	<p>- Што се тиче психолошке помоћи или превенције предлог је да се направи што више термина и да скоро сваки полицијски службеник обави разговор са психологом јер у данашње време ретко који човек да нема неки проблем у животу, а све је то данашњица, зато што се врши велики медијски притисак на све припаднике МУП.</p> <p>- Нисам имала контакте са психосоцијалном службом зато су одговори – неодлучна сам.</p> <p>- Неопходан је ангажман психолога, но због опште</p>	14	16,47

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>свести пол. служ., који исто доживљавају као стигму, сам процес ангажовања и његова транспарентност је проблем; исти мора да буде мање транспарентан и мање видљив за посматраче, и доступан искључиво психологу, иницијатору и лицу коме је помоћ неопходна.</p> <p>- Правилником о унутр. уређењу и и систематизацији радних места у свим ПУ предвиђено је радно место лекара и психолога. Лично сматрам да та радна места треба што хитније попунити у свим ПУ.</p> <p>- Психолошка превенција кадровски нестручна и не решава проблеме. Психолози не решавају проблеме са запосленима који имају проблеме психичке природе. Потребно унапређење.</p> <p>- Систем психолошке превенције је превише бирократски, углавном препуштен да се непосредни руководиоци бави психолошким проблемима радника, нема самоиницијативе психолога.</p> <p>- Све похвале за Одељење психолошке превенције, њихове препоруке везане за пандемију COVID-19 су заиста биле делотворне.</p> <p>- Доступнија психолошка подршка.</p> <p>- Они требају да врше редован обилазак орг.јединица а не по потреби: (Да ли сматрате да је могуће ангажовати психолога и/или социјалног радника у Министарству, када се јави потреба?)</p> <p>- Немам времена до то проучавам (Да ли сте задовољни доступношћу правне регулативе у вези са пружањем психолошке подршке запосленима као и</p>		

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>процедуре приликом поступања у вези са тим?)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Нисам сигуран даангажовање психолога и/или социјалног радника мења особу. - Здравствена и психосоцијална превенција морају бити присутне (не само доступне) у свим орг. јединицама што чешће, а не по потреби јер по потреби већ може бити касно а то није превенција. - Висок број полицијских службеника на радним местима са статусом, а не раде са оружјем из здравствених разлога годинама. Треба размотрити њихов статус. - Мора се озбиљније позабавити са пол.службеницима који дуго година обављају посао без оружја због болести а и даље су распоређени на радно место са статусом ОСЈ, нико не жели да решава те проблеме. 		
10	Остало	<p>Услови рада</p> <ul style="list-style-type: none"> - Посветити се побољшању услова рада запослених, осмислити и спровести стратегију функционалности радног простора у складу са потребама обављања послова запослених. Радити на иновативности и сложености одређених структура (архивирање, простор...). - У време пандемије вируса корона немамо адекватне услове за одржавање личне хигијене, тоалети у ПУ Бгд су легло заразе. - Сматрам да би требало, као радна обавеза, да буду организована два краћа одмора у оквиру одмаралишта која поседује МУП и да се дају на коришћење запосленима у оквиру МУП (рехабилитација од стресног посла). 	9	10,59

Одговори по областима				
РБр.	Област реформе	Цитирани одговори	N	%
		<p>- Све похвале на опсежном раду и побољшању услова.</p> <p>Приступ раду</p> <p>- Огромне и непотребне службе у МУП-у.</p> <p>- Потребно је да почнемо да се бавимо суштином.</p> <p>- Сматрам да поступак ангажовања на привремено-повременим пословима није довољно транспарентан и правичан.</p> <p>Стручно оспособљавање и усавршавање</p> <p>- Стицање основне полицијске обуке ван ЦОПО је јако лоше решење и треба га укинути.</p> <p>- Полагање теоријске наставе преко Е-учионице треба укинути, јер се дешавају ситуације да један полицијски службеник полаже за више њих. Полагање треба да буде у контролисаним условима, а настава може да се спроводи електронски.</p>		
	УКУПНО		85	100

1.8. Закључци истраживања

На основу резултата добијених након спроведеног истраживања о степену задовољства полицијских службеника запослених у организационим јединицама у саставу Дирекције полиције спроведеном реформом функције управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова, изведени су закључци у којој мери је (односно, да ли је у жељеној/очекиваној мери), из угла запослених, спроведени реформски процес у Министарству дао резултате.

Имајући у виду постављен критеријум за потврду задовољства запослених у Дирекцији полиције реформом функције управљања људским ресурсима¹⁶⁷, на основу резултата добијених обрадом и анализом одговора из анкетних упитника датих од стране испитаника, закључено је да су запослени задовољни, односно делимично задовољни појединим областима реформе. Закључци ће бити представљени у складу са постављеним оквиром истраживања.

Када је реч о задовољству системом реформе управљања људским ресурсима у Министарству, 51,9% запослених у Дирекцији полиције је исказало сагласност и изразило задовољство општом реформом УЉР, што указује на потврђивање хипотезе да „имплементација концепта управљања људским ресурсима доприноси већем задовољству запослених”. Важно је нагласити да је ово истраживање уједно и прво истраживање задовољства запослених када је у питању управљање људским ресурсима, те је немогуће спровести упоредну анализу. Уједно, узорак нису чинили руководиоци у Дирекцији полиције стратешког и високог нивоа који су били укључени у реформске процесе, у циљу добијања објективнијих резултата.

Однос полицијских службеника који су изразили незадовољство, односно неодлучност спроведеним реформским процесом, је скоро једнак, и не остварује значајан утицај на оповргавање задовољства.

Посматрајући са аспекта појединачних области спроведене реформе, закључено је да су полицијски службеници, од девет најзначајнијих области реформског процеса, у највишем степену задовољни системом:

1. описа посла радног места (90,7%);
2. оцењивања рада полицијских службеника у Министарству (59%);
3. остваривања права из радног односа (57,8%);
4. функције управљања људским ресурсима (53,9%) и
5. плата и бенефиција (50,8%).

Области спроведене реформе у вези са којима су полицијски службеници *изразили нижи степен задовољства* односе се на систем:

1. здравствене превенције (49,1%);
2. каријерног напредовања (45%);

¹⁶⁷ Више од 50% указује на задовољство запослених. Видети више у делу: *Техника и инструменти истраживања*.

3. пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса (44,3%) и
4. психолошке превенције (43,9%).

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, **степен задовољства** спроведеним реформским процесом изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (54,5%), потом у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (50,7%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у ПУ за Град Београд (48,3%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (58,1%), потом руководиоци оперативног нивоа (55%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (48,2%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (54,6%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (48,2%).

Полицијски службеници имали су могућност да сваку област реформског процеса вреднују оценама петостепене нумеричке скале, оценама од 1 до 5, где је оцена 1 најнижа, а оцена 5 највиша. На основу датих оцена од стране укупног узорка истраживања, закључено је да просечна оцена система реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству износи 3,31 (Добар).

Закључак: Спроведеном реформом управљања људским ресурсима у Министарству највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, потом руководиоци средњег нивоа руковођења, као и запослени у ППУ.

Спроведеном реформом управљања људским ресурсима у Министарству најмање су задовољни полицијски службеници који су запослени на извршилачким радним местима, потом полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа, као и запослени у ПУ за Град Београд.

Даље, у прилог потврђивању хипотеза да **реформа функције управљања људским ресурсима утиче на развој менаџмента у полицији** и да **имплементација концепта управљања људским ресурсима доприноси већем задовољству запослених** говори резултат истраживања у којем је утврђено да *53,9% запослених сматра да успостављена функција управљања људским ресурсима доприноси остваривању циљева Министарства посредством унапређења процеса рада и личног развоја запослених.*

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства функцијом управљања људским ресурсима изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (58,9%), потом у ПУ за Град Београд (49,9%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (49,3%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (60,7%), потом руководиоци оперативног нивоа (57,4%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (49,9%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (56,5%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (45,6%).

Закључак: Функцијом управљања људским ресурсима у Министарству најзадовољнији су полицијски службеници запослени на радним местима средњег нивоа руковођења, потом запослени чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, као и полицијски службеници из ППУ.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на важност сарадње са запосленима у организационим јединицама Сектора за људске ресурсе приликом доношења одлука у процесу рада (72%).

Функцијом управљања људским ресурсима у Министарству најмање су задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима, потом запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције, као и полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа.

Запослени су делимично задовољни системом пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса у Министарству, с обзиром да је 44,3% запослених исказало задовољство овом облашћу људских ресурса.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (50,1%), потом у ПУ за Град Београд (40%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (38,4%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (48,7%), потом полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (43,4%), док су најмање задовољни руководиоци оперативног нивоа (43,1%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (47,1%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (35,2%).

Закључак: Системом пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса међу запосленима у Министарству најзадовољнији су руководиоци средњег нивоа руковођења, потом полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, као и запослени у ППУ.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на препознавање разлике у квалитету кадрова у односу на ранији период и увођење психолошке селекције као дела поступка спровођења интерног конкурса (55,4%).

Системом пријема у радни однос и попуњавања радних места путем интерног конкурса, међу запосленима у Министарству најмање су задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције, затим распоређени на радним местима оперативног нивоа руковођења, као и полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа.

Запослени су задовољни системом дефинисања описа послова радних места у Министарству и сматрају да исти доприносе јаснијим очекивањима, повећању учинка и бољој организацији рада. Њих укупно 90,7% је изразило висок ниво задовољства овом облашћу управљања људским ресурсима.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом дефинисања описа послова радних места у Министарству изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ПУ за Град Београд (92,3%), потом у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (91,7%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (89,3%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (93,6%), потом руководиоци оперативног нивоа (91,8%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (89,3%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (92,4%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (85,2%).

Закључак: Системом дефинисања описа послова радних места у Министарству најзадовољнији су полицијски службеници који су распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења, потом полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, као и запослени у ПУ за Град Београд.

Процентуални удео полицијских службеника који су изразили незадовољство предметном облашћу реформског процеса је незнатан (4,5%).

Када је у питању систем остваривања права из радног односа, *запослени сматрају да је успостављен систем остваривања права из радног односа ефикасан и правичан, што је потврђено у проценту од 57,8.*

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом остваривања права из радног односа изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (60,9%), потом у ПУ за Град Београд (56,6%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (53,6%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (66,7%), потом руководиоци оперативног нивоа (60,8%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (53,4%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (61,3%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (46%).

Закључак: Системом остваривања права из радног односа најзадовољнији су полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, потом полицијски службеници распоређени на радном месту средњег нивоа руковођења, као и запослени у ППУ.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на опсег права из радног односа прописаних Законом о полицији (69,6%).

Системом остваривања права из радног односа најмање су задовољни полицијски службеници са просечном трогодишњом оценом рада „Добар – 3” и нижом, потом полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима, као и полицијски службеници запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције.

Област којом су полицијски службеници најмање задовољни односи се на ефикасност и прецизност тумачења радноправног статуса запослених од стране Сектора за људске ресурсе (44,8%).

Истраживање је показало да је 59% запослених задовољно систем оцењивања рада полицијских службеника и сагласни су да оно омогућава адекватно управљање учинком, унапређење резултата рада, каријерни развој и напредовање.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом оцењивања рада полицијских службеника изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (62,4%), потом у организационим јединицама у

седишту Дирекције полиције (59,3%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у ПУ за Град Београд (52,6%);

2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (70,5%), потом руководиоци оперативног нивоа (65%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (52,6%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (65,5%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (38,6%).

Закључак: Системом оцењивања рада полицијских службеника најзадовољнији су полицијски службеници запослени на радним местима средњег нивоа руковођења, потом полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, као и запослени у ППУ.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на допринос континуираном праћењу рада запослених оцењивањем у два циклуса у току једне године (64,4%).

Системом оцењивања рада полицијских службеника најмање су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа, потом полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима, и запослени у ПУ за Град Београд.

Запослени су делимично задовољни успостављеним системом каријерног напредовања у Министарству, и њих 45% сматра да оно доприноси остваривању и поштовању начела напредовања према заслугама.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом каријерног напредовања у Министарству изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (50,8%), потом у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (43,9%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у ПУ за Град Београд (35,9%);

2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (51,6%), потом руководиоци оперативног нивоа (46,1%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (42,5%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (46,5%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (40,6%).

Закључак: Системом каријерног напредовања у Министарству најзадовољнији су полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”, потом запослени у ППУ, као и руководиоци средњег нивоа руковођења.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на услов каријерног напредовања – одређено време проведено у одређеном чину/звању (57,8%).

Системом каријерног напредовања у Министарству најмање су задовољни полицијски службеници распоређени на извршилачким радним местима, запослени у ПУ за Град Београд, као и полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа.

Област којом су полицијски службеници најмање задовољни односи се на тврдњу да је систем каријерног напредовања заснован на заслугама и да омогућава напредовање најбољих (32,1%).

Напомена: Обрадом одговора из анкетних упитника утврђено је да је велики број испитаника, запослених на извршилачким радним местима, приликом избора радног места заокруживао и оперативни или средњи ниво руковођења. Имајући у виду наведено, било би целисходно Уредбу о каријерном развоју полицијских службеника¹⁶⁸ *приближити* полицијским службеницима на извршилачким радним местима као и размотрити евентуалне измене и допуне, посебно у сегментима који се односе на полицијске службенике на извршилачким радним местима.

Када је реч о систему плата и бенефиција у Министарству, 50,8% запослених је задовољно установљеним системом плата и бенефиција и сматрају да нови систем

¹⁶⁸ Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 42/2018, 91/2018, 69/2019, 84/2020 и 113/2020.

плата и бенефиција доприноси остваривању начела правичности и једнакости темељених на идеји да запослени који обављају исти или сличан посао имају исту плату.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом плата и бенефиција у Министарству изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (57,9%), потом у ППУ (51,8%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у ПУ за Град Београд (41,8%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (60,5%), потом руководиоци оперативног нивоа (56,7%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (44,7%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (54,3%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (39,8%).

Закључак: Системом плата и бенефиција у Министарству најзадовољнији су полицијски службеници запослени на радним местима средњег нивоа руковођења, потом запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције, као и полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5”.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на успостављен систем бенефиција у Министарству (нпр., Фонд за солидарну помоћ, јубиларне награде, картица погодности и др.) – 77,4%.

Системом плата и бенефиција у Министарству најмање су задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима, потом запослени у ПУ за Град Београд, као и полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа.

Област којом су полицијски службеници најмање задовољни односи се на тврдњу да су исти или слични послови у Министарству једнако плаћени (28%).

Запослени су делимично задовољни (49,15) системом здравствене превенције успостављеним у Министарству, који омогућава запосленима ефикасан приступ и квалитетне услуге.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом здравствене превенције изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ПУ за Град Београд (52,2%), потом у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (51,7%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (45,7%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (60,5%), потом руководиоци оперативног нивоа (56,7%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (47,4%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (51,2%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (42,1%).

Закључак: Системом здравствене превенције најзадовољнији су полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4, или „Нарочито се истиче – 5”, потом запослени у организационим јединицама у ПУ за Град Београд, као и руководиоци средњег нивоа руковођења.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на начин рада доктора током пандемије ковида 19 (53,7%).

Системом здравствене превенције најмање су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа, потом запослени у ППУ, као и полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима.

Област којом су полицијски службеници најмање задовољни односи се на начин и учесталост обављања систематских лекарских прегледа у Министарству (42%).

Када је у питању психолошка превенција, 43,9% запослених је задовољно системом психолошке превенције успостављеним у Министарству, који омогућава запосленима висок степен доступности и квалитета услуга.

У оквиру постављених параметара који су представљали основ за стратификацију узорка истраживања, степен задовољства системом психолошке превенције изражен је од стране полицијских службеника на следећи начин:

1. **организационо-територијални аспект:** највише су задовољни полицијски службеници запослени у ППУ (45,4%), потом у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције (43,3%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени у ПУ за Град Београд (43,3%);
2. **радно место:** највише су задовољни полицијски службеници распоређени на радним местима средњег нивоа руковођења (49,3%), потом руководиоци оперативног нивоа (48,5%), док су најмање задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима (39,7%) и
3. **просечна трогодишња оцена рада:** највише су задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4” или „Нарочито се истиче – 5” (45,2%), док су најмање задовољни полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа (39,9%).

Закључак: Системом психолошке превенције најзадовољнији су полицијски службеници запослени на радним местима средњег нивоа руковођења, потом полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Истиче се – 4,” или „Нарочито се истиче – 5”, као и запослени у ППУ.

Област којом су полицијски службеници највише задовољни односи се на тврдњу да ангажовање психолога и/или социјалног радника доводи до промене код појединца и/или у радној средини (53,7%).

Системом психолошке превенције најмање су задовољни полицијски службеници запослени на извршилачким радним местима, потом полицијски службеници чија је просечна трогодишња оцена рада „Добар – 3” и нижа, као и запослени у организационим јединицама у седишту Дирекције полиције и ПУ за Град Београд.

Области којима су полицијски службеници најмање задовољни односе се на могућност ангажовања психолога и/или социјалног радника у Министарству када се јави потреба (40,5%), као и адекватног ангажовања психосоцијалне службе Министарства око бриге о менталном здрављу полицијских службеника (40,5%). С обзиром да је 2019. године Одељење за психолошку делатност увело СОС мобилни телефон који је доступан запосленима 24 часа, и да је спроведено више стотина обука на тему сагоревања на

послу итд., очигледно је да мора да се појача комуникација у циљу бољег информисања свих запослених.

Анализирајући посебне аспекте спроведене реформе функције управљања људским ресурсима и укупну оцену кроз истраживање задовољства запослених, утврђено је да је 51,9% полицијских службеника задовољно општом реформом. Из свега наведеног можемо закључити да је посебна хипотеза: **Имплементација концепта управљања људским ресурсима доприноси већем задовољству запослених, потврђена.**

2. ОЦЕЊИВАЊЕ ТАЧНОСТИ ХИПОТЕЗА

- 1) Прва посебна хипотеза гласи: **Преговарачка позиција ЕУ и усаглашавање са европским управним принципима утиче на развој професионализације и деполитизације службеничких система у Републици Србији.**

Ради потврђивања ове хипотезе користићемо секундарно доступне изворе и већ усвојене тврдње које су укључене у претходно знање и чија је истинитост утврђена независно од хипотезе. Приступање Европској унији је стратешко опредељење Републике Србије засновано на широком политичком и социјалном консензусу. Пријавом за чланство у Европској унији 2009. године и стицањем статуса кандидата 2012. године, Србија је без ограничења прихватила детаљне обавезе чланства – правне тековине Европске уније. Развој службеничког система и унапређење рада државних службеника представља сегмент коме Европска унија посвећује посебну пажњу. Успостављање професионализације и деполитизације у службеничком систему је један од услова за приступање Европској унији. У циљу усклађивања рада службеника, пружања помоћи земљама кандидатима и процене испуњености критеријума за приступање, Европска унија је дефинисала стандарде развоја службеничких система кроз документ „Смернице за развој службеничког система” које, као најважније принципе, истичу професионализам и деполитизацију јавне управе. Ценећи сопствено искуство у примени стандарда, Европска унија инсистира да земље чланице наставе рад на унапређењу свих сегмената управе, а посебно на развоју професионалних и деполитизованих службеничких система који једини могу бити гарант правне државе и обезбедити остваривање и заштиту права и слобода грађана, као и социјалну и политичку стабилност друштва.

Полазећи од тога да су стручни и компетентни кадрови предуслов за реализацију основних циљева и задатака државне управе и ваљано обављање послова, запошљавање

и селекција на основу заслуга, распоређивање на радна места према способностима и сталност у обављању послова уз могућност развоја каријере, представљају основне елементе професионализма. Стручне квалификације државних службеника се морају прецизирати прописима, а захтеви радних места довести у везу са способностима службеника, у складу са утврђеном класификацијом радних места. Такође, мора бити јасно дефинисана могућност развоја каријере на основу стручног усавршавања и резултата рада запослених. У тесној вези са принципом професионализације је принцип деполитизације државне управе, који утиче на јасно разграничење процеса политичког доношења одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања, успостављањем механизма за спречавање политичког утицаја на рад државних службеника као предуслова за формирање професионалне и стабилне државне управе (Вукашиновић Радојичић, 2013: 74–75). Применом хипотетичког дедуктивног и аналитичког дедуктивног метода можемо закључити да преговарачка позиција Републике Србије ставља пред њу обавезу да свој службенички систем усклади са принципима европског службеничког система. У том смислу, Република Србија је преузела обавезу да се кроз доношење нормативних аката усклади са европским управним стандардима.¹⁶⁹ Усклађеност са европским управним стандардима не подразумева само усвајање формалних правила, већ и њихову ефикасну примену. Европска унија нема овлашћења да наметне усвајање прописаних стандарда, али кроз процес оцењивања испуњености услова за приступање Европској унији потенцијалних чланица, може да изврши додатни подстицај на исте. Имајући у виду стратешко опредељење Републике Србије за приступање Европској унији, као и чињеницу да стицање пуноправног чланства зависи, у великој мери, од степена усаглашености националног законодавства са стандардима развоја службеничких система које је поставила Европска унија, Републици Србији је у интересу да предузима све неопходне мере како би усагласила своје национално законодавство са европским стандардима, што она и чини, па можемо закључити да је посебна хипотеза **Преговарачка позиција ЕУ и усаглашавање са европским управним принципима утиче на развој професионализације и деполитизације службеничких система у Републици Србији** потврђена.

¹⁶⁹ Детаљније видети: Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније.

- 2) Друга посебна хипотеза гласи: **Систем управљања људским ресурсима у државној и јавној управи није уређен кохерентно и једнообразно.** У оквиру ње дефинисана је појединачна хипотеза: **Специфична делатност и овлашћења полицијских службеника изискују примену и посебног правног режима (*lex specialis*).**

Наведене хипотезе се могу потврдити применом догматског и упоредноправног метода. Наиме, у Републици Србији је доследно направљена разлика између општег и посебних режима службеничких односа. Општи службенички систем је регулисан Законом о државним службеницима који се на све државне службенике примењује као *lex generalis*. Међутим, истим законом је прописано да одређена права и дужности службеника у појединим државним органима могу бити регулисана посебним законима. Тако постоји посебан службенички систем за војску, полицију, царинске и пореске органе, у заводима за извршавање кривичних санкција и другим, који је регулисан специјалним законима који се примењују само на њих и који имају предност у односу на Закон о државним службеницима. Поред наведеног, важно је истаћи и посебан правни положај покрајинских и локалних службеника, што неминовно указује на непостојање једнообразног, кохерентног службеничког система. Сам нормативни оквир Републике Србије потврђује да не постоји једнообразни, кохерентни службенички систем за све запослене у оквиру државне и јавне управе.

Када је реч о службеничким односима у полицији, они се знатно разликују од општег, али и од других посебних службеничких система. Разлог за то проналазимо у комплексним и виталним пословима полицијских службеника који изискују специфична права и обавезе, односно одговорност полицијских службеника. Запослени у полицији обављају комплексне и виталне послове одржавања јавног мира, закона и реда у друштву, заштите и поштовања основних личних права и слобода, превенције криминала и борбе против криминала, као и пружања помоћи и услуга грађанима, другим државним органима и недржавним субјектима, те од њихових стручних способности, знања, вештина и ставова зависи рад полиције у целини (Вукашиновић Радојичић, 2015: 193). Због наглашене функције заштите јавног интереса и безбедности, правни положај полицијских службеника је регулисан посебним службеничким системом. Специфична природа и карактер полицијских послова, примена полицијских овлашћења, организациона култура, начин руковођења и остале посебности огледају се и кроз каталог и описе радних места полицијских службеника, каријерни развој, стручно усавршавање и оспособљавање, о чему је претходно писано. Услед наведених специфичности, примарно регулисање

правног положаја полицијских службеника је предвиђено Законом о полицији који се примењује као *lex specialis*, а на неуређена питања се примењује Закон о државним службеницима, односно Закон о раду.

Сама чињеница фактичког егзистирања општег и посебних правних прописа потврђује и посебну и појединачну хипотезу, при чему је интенција да се јавнослужбенички систем што више унифицира на начин што ће дефинисани европски управни стандарди бити у основи како општег, тако и посебних јавнослужбеничких система.

3) Трећа посебна хипотеза гласи: **Увођење доктрина новог јавног менаџмента доприноси већој ефикасности јавнослужбеничког система.**

Основни принципи новог јавног менаџмента су ефикасност, економичност и делотворност. Ова доктрина настоји да квантификује услуге које се пружају грађанима. Иако у различитим управним окружењима он има различита значења, „нови јавни менаџмент је постао стандардни међународни модел за реформу у јавној управи” (Јовановић, 2016: 1). Доктрина новог јавног менаџмента настоји да позитивне елементе и вредности из приватног сектора пренесе у јавни. Под утицајем ове доктрине, у јавнослужбенички систем су уведени механизми као што су: индикатори учинка, постављање радних циљева, управљање пројектима, менаџмент тоталног квалитета, каријерно оријентисани службенички системи, јавне набавке и креирање квазитржишта (Вукашиновић Радојичић, Вучетић, 2021: 36). Ова доктрина, оријентисана на резултат, је успела да повеже успешност организације и индивидуални учинак запосленог. Организациони циљеви морају бити повезани са индивидуалним радним циљевима службеника како би њихова мотивација за рад била јача. Услед тога савремени јавнослужбенички систем усваја систематски начин вредновања резултата рада и компетенција запосленог у пружању услуга грађанима, а ради остваривања јавног интереса и јавне вредности. Вредновање учинка је битно повезано са каријерним напредовањем службеника. Из тога произлази да су службеници са највишим оценама технички обучени експерти који пружају корисницима услуге високог квалитета. Због тога они бивају награђени и каријерно напредују, чиме се обезбеђује ефикасност и делотворност система у континуитету. На основу свега изложеног, уочавамо јасан утицај доктрине новог јавног менаџмента на подизање ефикасности јавне управе посредством примене његових принципа у јавнослужбеничком систему.

- 4) Посебна хипотеза: **Преговарачка позиција ЕУ и реформа јавне управе утиче на увођење реформи у Министарству унутрашњих послова и успостављање функције управљања људским ресурсима** природно се наслања на прву посебну хипотезу.

Како усклађивање и хармонизација националних прописа Републике Србије у циљу консолидовања владавине права и јачања институција на свим нивоима управе са правним актима Европске уније представља један од најважнијих услова за улазак у Европску унију, процес реформе Министарства унутрашњих послова и успостављање функције људских ресурса у истом представља део важног спољнополитичког циља Републике Србије¹⁷⁰. Укупна проблематика капацитета полиције за приступ ЕУ је вишеслојна. Прво, полицијски систем се реформски прилагођава процесу реформе државне управе тежећи успостављању кохерентних решења, тамо где је то могуће. Затим, реформа полиције подразумева подизање сопствених административних капацитета који ће бити у стању да спроведу процес реформе. И на крају, преговарачка позиција захтева одређене обавезе Министарства унутрашњих послова у оквиру Поглавља 24¹⁷¹ које подразумевају јачање структурних и институционалних капацитета полиције у циљу заштите владавине права и сузбијања криминалитета и других облика угрожавања безбедности. Све то изискује стратешке промене у Министарству унутрашњих послова које су препознате као један од примарних циљева у склопу реформе државне и јавне управе и један од суштинских елемената европских интеграција Републике Србије. Применом дедуктивног метода закључујемо да преговарачка позиција ЕУ утиче на реформу јавне управе Републике Србије, у којој реформа људских ресурса у Министарству унутрашњих послова има значајну улогу. Стратешким опредељењем за спровођење реформи јавне управе обухваћена је и реформа у Министарству унутрашњих послова. Она се не одвија самостално и независно, већ је део шире реформе јавне управе која је условљена претприступном позицијом Републике Србије. Тиме посредно доказујемо да је реформа у Министарству унутрашњих послова део свеобухватне реформе јавне управе Републике Србије која је проузрокована преговарачком позицијом ЕУ и потврђује се тачност посебне хипотезе.

¹⁷⁰ Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност”, Видети више на сајту: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/1e1dee1d-207f-4ca6-8547-e18f7a9108ca/ПРЕГОВАРАЧКА+ПОЗИЦИЈА.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IGagX87>

¹⁷¹ Акциони план за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност”, Видети више на сајту: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e3a32b72-88f9-4191-a9fd-2fe85c7a4990/АКЦИОНИ+ПЛАН+ЗА+ПОГЛАВЉЕ+24+-+ПРАВДА%2C+СЛОБОДА+И+БЕЗБЕДНОСТ.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IO7C6d9>

5) Пета посебна хипотеза гласи: **Реформа функције управљања људским ресурсима утиче на развој менаџмента у полицији.**

Подизањем капацитета Сектора за људске ресурсе, уз подршку стратешког руководства, спроведене су суштинске реформе у Министарству унутрашњих послова, попут успостављања и интегрисања базичног оквира компетенција кроз процесе регрутације, селекције и оцењивања, модела каријерног развоја, стручног усавршавања и оспособљавања.¹⁷² Са постигнутим реформама неминовно се унапређују знања и вештине руководиоца. Менаџмент у полицији је унапређен будући да развој функције управљања људским ресурсима директно имплицира неопходно развијање нових компетенција, како техничких тако и понашајних. Усвајање нових знања, полагање стручних испита, конкурсни поступак, похађање обука и стручног усавршавања доводи до јачања капацитета свих запослених, а посебно менаџера. Њима се ставља на располагање и нови модел извештаја и евиденција, подржан савременом дигиталном технологијом. Обезбеђивањем хармонизације пословних процеса, квалитетнијом кадровском евиденцијом, брзим системом извештавања, унапређењем кадровског планирања, каријерним напредовањем базираним на обукама и стручном усавршавању, створени су предуслови за доношење правовремених и правих одлука од стране руководиоца у полицији.

У Извештају о напретку Србије из 2018. године, упућеном Европском парламенту, Европска комисија је констатовала да је постигнут напредак у области управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова и полицији. Напредак је постигнут у погледу транспарентности при запошљавању и у вези са изменама процедура кроз поступак свеукупне реформе управљања људским ресурсима. Значајан напредак је примећен и у подизању кадровских капацитета у организационим целинама надлежним за борбу против организованог криминала, сајбер криминала, трговине људима, финансијским истрагама, као и у организационим целинама надлежним за људске ресурсе и унутрашњу контролу. Тиме се суштински признаје отклањање недостатака који су били забележени у извештајима Европске комисије из 2015. и 2016. године. 2015. године је констатовано да не постоје јасни критеријуми за запошљавање, напредовање, каријерни развој и оцењивање полицијских службеника, док специјализоване јединице за борбу против тероризма, трговине људима, синтетичке дроге, сајбер криминал и финансијске

¹⁷² Видети више на сајту:

<http://www.mup.rs/wps/portal/sr/reforme/Reforma%20ljudskih%20resursa/realizovane+aktivnosti/realizovane+aktivnosti>

истраге нису довољно попуњене и не поседују адекватне обуке. Годину дана касније, констатује се да је формирана централизована јединица за људске ресурсе која тек треба да подиже своје капацитете како би успоставила јасне и транспарентне критеријуме при запошљавању, унапређењу, оцењивању и отпуштању. Упоредном анализом Извештаја о напретку Србије примећено је да је успостављен значајан напредак кроз реформу функције управљања људским ресурсима.¹⁷³ Успостављањем обавезног интерног конкурса за сва руководећа радна места и транспарентне и објективне селекције, стварају се претпоставке за пријем, распоређивање и напредовање на основу стручних способности, искуства и резултата рада. Применом савремених принципа по угледу на принципе Европске уније, обезбеђена је професионализација и деполитизација која води избору најкомпетентнијих руководилаца, што се потврђује кроз добре резултате рада Министарства унутрашњих послова.

На основу успостављеног савременог менаџмента људских ресурса, извештаја Европске комисије и информатора и извештаја о раду Министарства¹⁷⁴, може се потврдити тачност хипотезе која гласи: *Реформа функције управљања људским ресурсима утиче на развој менаџмента у полицији.*

- б) Посебна хипотеза која гласи: **Имплементација концепта управљања људским ресурсима доприноси већем задовољству запослених, је у претходном делу анализирана и доказана.**
- 7) Седма посебна хипотеза гласи: **Примена концепта управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије може бити покретач позитивних промена у другим органима и организацијама јавне управе.**

Анализа успостављања модерног система управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије несумњиво утиче на унапређење службеничког система у целини. Успешно примењен модел у једном органу или организацији јавне управе, добар је пример за успостављање правног оквира и праксе у другим. Истраживање спроведено у овој области, као и спроведена реформа у области људских ресурса у Министарству унутрашњих послова, од значаја је за професионализацију јавне управе у целини и кохерентност на свим нивоима. Као што реформа јавне управе утиче на реформу

¹⁷³ Видети више на сајту: www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/

¹⁷⁴ Видети више на сајту: <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/arhiva/informator+o+radu> и <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/dokumenti/Izvestaji>

људских ресурса у Министарству, тако и резултати спроведене реформе у овом посебном службеничком систему утичу на ширу јавну управу кроз усвајање добре праксе. То практично значи да је јавна управа међусобно повезана и да добра решења једног органа могу бити добар пример који ће бити, уз евентуална прилагођавања, примењена у другим органима. Нпр., поједина решења обухваћена софтвером за људске ресурсе који постоји у Министарству прихваћена су у другим министарствима, док је систем обуке и стручног усавршавања путем учења на даљину постао током пандемије ковида 19 доминантан модел обуке државних и јавних службеника на Националној академији за јавну управу. У Извештају Сигме за 2019. годину¹⁷⁵ истакнут је напредак Министарства унутрашњих послова у реформи људских ресурса, док је у оквиру препорука, у делу „Државнослужбенички систем и управљање људским ресурсима” истакнуто да „треба радити на осмишљавању софтверске подршке за примену Уредбе о вредновању радне успешности или другог онлајн система за вредновање, по угледу на апликацију за оцењивање коју тренутно користи Министарство унутрашњих послова”¹⁷⁶.

Поред наведеног, ако узмемо у обзир и задовољство запослених спроведеном реформом функције људских ресурса, можемо закључити да нови концепт управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије може бити покретач позитивних промена у другим органима и организацијама јавне управе.

¹⁷⁵ Више видети на сајту: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>.

¹⁷⁶ Ibidem.

ЗАКЉУЧАК

Улога и положај јавне управе у друштву се мења. Све више, јавна управа се посматра са аспекта задовољавања потреба грађана и других корисника јавних услуга. Динамизам модерног друштва захтева одговоран и делотворан рад органа и организација јавне управе. Јавни интерес и јавне вредности опредељују суштину рада јавне управе и поступање јавних службеника.

Општи циљ реформе јавне управе у Републици Србији у складу је са међународним и европским управним стандардима о развоју јавне управе. Један од задатака Републике Србије је прихватање и примена заједничких управних вредности, принципа и стандарда. Упоредним истраживањем и коришћењем добрих искустава долази се до решења која оптимално задовољавају захтеве нашег правног амбијента и омогућавају усклађивање са управном регулативом Европе. Прилагођавањем општеусвојеним стандардима у областима развоја јавне управе од стране међународних и регионалних организација интензивира се реформа правног и институционалног оквира, дигитализација процеса, мења се организациона култура, прате се компетенције управних кадрова, спроводе се мере рационализације управе. Основни принципи новог јавног менаџмента као што су ефикасност, економичност и делотворност доприносе ваљаном раду јавне управе, а акценат се ставља на ефикасно пружање јавних услуга.

Акцијама међународних и регионалних организација промовишу се начело законитости (владавина права), професионализам, транспарентност, ефикасност, ефективност, једнакост, одговорност, етичност и успостављање и примена интегрисаних и повезаних елемената система управљања кадровима. Европски принципи о развоју јавне управе подразумевају: дефинисање стратешког оквира реформе јавне управе, припрему и координацију политика; развој јавно-службеничког система и система управљања кадровима, јачање одговорности, делотворно и квалитетно пружање јавних услуга, ефикасан систем управљања јавним финансијама. Процес придруживања Републике Србије Европској унији захтева оптимално институционално устројство и измену нормативног оквира који ће омогућити успостављање савременог концепта управљања људским ресурсима.

Унапређење службеничког система и система управљања људским ресурсима у јавној управи један је од кључних сегмената унапређења рада јавне управе. Примена модерног система управљања људским ресурсима у функцији је законитог и делотворног рада управе – обезбеђења високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима.

Измене правног и институционалног оквира обухватиле су сегменте на које указује Европска унија – кључне области у оквиру којих се дефинишу и прате принципи рада управе. То су: запошљавање засновано на заслугама и једнак третман кандидата у процесу селекције; спречавање политичког утицаја на руководеће позиције; обезбеђење правичног и транспарентног система плата; ефикасан систем стручног усавршавања; правичан и ефикасан систем оцењивања; напредовање на основу објективних и транспарентних критеријума и заслуга; успостављене мере за промовисање интегритета и спречавање корупције; поштовање радне дисциплине; јасно дефинисани разлози престанка радног односа.

У Републици Србији се може уочити значајан напредак у области службеничког система. Систем управљања људским ресурсима заснован на компетенцијама, на централном нивоу, успостављен је изменама Закона о државним службеницима 2018. године и детаљније Уредбом о одређивању компетенција за рад државних службеника. У појединим областима рада управе – Министарству унутрашњих послова Републике Србије, систем управљања људским ресурсима заснован на компетенцијама успостављен је раније, 2016. године, Законом о полицији и подзаконским прописима. Надаље, модеран концепт управљања људским ресурсима заснован на компетенцијама, у складу са европским стандардима, успостављен је и Законом о запосленима у јавним службама. Увођење компетенција у службенички систем Републике Србије значајна је новина у правцу деполитизације и смањења потенцијалних утицаја на правичан и објективан процес одабира кандидата. Процена компетенција кандидата у фази селекције и пријема од посебне је важности за пријем стручних кадрова који поседују потребна знања и вештине за потребе одређених радних места. Изменама правног оквира, компетенције добијају пуну примену и у поступку вредновања радне успешности. Полази се од потребе да се резултати вредновања радне успешности користе за: идентификовање потреба и планирање обука, планирање личног развоја и стручног усавршавања, отклањање недостатака у раду и доношење одлука о напредовању и распоређивању, премештају, награђивању и престанку радног односа. Поседовање одређених компетенција потребно је и у случају преузимања државних службеника и службеника запослених у јединицама локалне самоуправе. Како би се омогућила ефикасна флукуација и мобилност кадрова у оквиру јавне управе на централном и локалном нивоу, ближе се уређује интерно тржиште рада и стварају услови за ефикасно функционисање Централне кадровске евиденције. Оснивањем Националне академије за јавну управу, систем стручног усавршавања јавних службеника добија на значају и

уједно се успоставља кохерентност јавнослужбеничког система и у овом сегменту. Сматрамо да је само целовитим приступом управљања људским ресурсима заснованим на компетенцијама могуће одржати мотивисаност стручних кадрова који ће наставити даље успостављање савременог јавнослужбеничког система.

У погледу успостављања институционалног оквира, професионализације и деполитизације јавне управе, доста тога је урађено, али је потребно наставити са реформом и константно тежити обезбеђивању високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима. Неопходно је регулисање система радних односа и проширивање реформе плата у јавним агенцијама и државним органима. Очекује се да Национална академија за јавну управу достигне пуну оперативност и унапреди систем стручног усавршавања на нивоу целе јавне управе, уз поштовање принципа једнаког квалитета и приступа праву на стручно усавршавање запосленима на свим нивоима. Усвајањем добрих законских решења и потврђене успешне праксе, даљом хармонизацијом са европским управним принципима и доследном применом прописа, може се значајно унапредити квалитет услуга јавнослужбеничког система ка грађанима, побољшати радноправни положај запослених и подићи ниво владавине права.

Од посебног је значаја кохерентно унапређење службеничког система и система управљања људским ресурсима у свим областима рада управе. Тиме се постиже једнообразно обављање послова од јавног значаја, као и обезбеђење једнаког правног положаја запослених у јавној управи – на централном и локалном нивоу. У појединим областима рада управе, специфични послови, права и обавезе запослених и њихова овлашћења изискују примену посебног правног режима. Иако специфични, посебни службенички системи функционишу на општеусвојеним стандардима како би грађани остварили право на „добру управу”.

Полицијски службенички систем добар је пример успешно спроведене реформе у области службеничког система и увођења модерног концепта управљања људским ресурсима. Промене су започеле 2016. године усвајањем новог Закона о полицији, а настављају се и данас. Највећи део измена правног и институционалног оквира рада полиције односио се на промене у сегменту увођења система компетенција и њихово интегрисање у све процесе људских ресурса, успостављање нове класификације радних места сходно вршењу послова и примени овлашћења, регрутацију и селекцију засновану на компетенцијама, стварање основа за каријерни развој запослених, увођење модерног система оцењивања и новог система плата. Развијен је Каталог назива и описа послова

радних места полицијских службеника, на основу којег су радна места изнова класификована, чиме је створен основ за реформу система плата, а успостављен је и метод постепеног усклађивања затечених плата са новоизвреднованим платама. Обезбеђивањем хармонизације пословних процеса, квалитетнијом кадровском евиденцијом, брзим системом извештавања, унапређењем кадровског планирања, каријерним напредовањем базираним на обукама и стручном усавршавању, створени су предуслови за доношење правовремених и правих одлука од стране руководиоца у полицији. Успостављањем обавезног интерног конкурса за сва руководећа радна места и транспарентне и објективне селекције, створене су претпоставке за пријем, распоређивање и напредовање на основу стручних способности, искуства и резултата рада.

У институционалном смислу, процес реформе пратио је преношење визије и делегирање вођења реформе организационој јединици која се бави управљањем људским ресурсима и њено јачање. Сматрамо да непостојање стручног органа задуженог за координацију и вођење политика људских ресурса може имати негативну последицу не само на жељену реформу, већ и на развој професионалне каријере државних службеника.

Да примена новог концепта управљања људским ресурсима доприноси већем задовољству запослених потврдило је спроведено истраживање у Министарству унутрашњих послова Републике Србије. Резултати истраживања указали су да највећи степен задовољства постоји када је реч о увођењу новог система класификације и описа послова радних места. Перцепција је запослених да они доприносе јаснијим очекивањима, повећању учинка и бољој организацији рада. Ово представља добар пример, будући да је систем класификације радних места и дефинисање описа послова полазна основа за увођење и развој других функција управљања људским ресурсима. Такође, запослени су позитивно оценили увођење и примену новог система оцењивања, новог система плата, док је најнижи степен задовољства изражен у односу на систем пријема у радни однос и попуњавање радних места путем интерног конкурса, као и систем каријерног напредовања. Како системом пријема у радни однос и попуњавањем радних места путем интерног конкурса запослени у Министарству нису у потпуности задовољни, потребно је унапредити правни оквир и размотрити нову праксу селекције и одабира кандидата путем интерних конкурса. То ће омогућити једноставније и брже процедуре и пуну примену принципа мериторности. Будући да запослени нису у потпуности задовољни системом каријерног напредовања, сматрамо да би било целисходно размотрити измену и допуну Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, посебно у сегментима који се односе на полицијске службенике на извршилачким радним местима.

Резултати истраживања у Министарству такође подупиру становиште да реформа система управљања људским ресурсима утиче на развој организационе климе и доприноси остваривању циљева Министарства. Ово је од посебног значаја, будући да би требало да постане пракса у другим органима и организацијама јавне управе. Радикалне промене у организацији није могуће спровести без сталног учења и нове улоге запослених, у чему значајан допринос мора дати функција људских ресурса.

Успешно управљање људским ресурсима постало је незамисливо без квалитетних, проверених и правовремених информација и података о запосленима, њиховим знањима и вештинама и њиховим способностима и могућностима. Дobar информациони систем може подићи профил кадровске функције. Примена САП апликације у Министарству унутрашњих послова имала је вишеструки значај за успостављање реформе функције управљања људским ресурсима. Увођење и инсталирање информационог система не само да ствара ефикаснију кадровску евиденцију, већ омогућава и успостављање ефикасне е-управе, кроз повезивање са осталим софтверским модулима.

Сматрамо да је примена концепта управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова Републике Србије покретач позитивних промена у другим органима и организацијама јавне управе. Успешно примењен концепт управљања људским ресурсима утиче на јачање професионализма, одговорности и транспарентности рада јавне управе и делотворно обављање послова од јавног значаја и остварење јавних вредности и интереса. То практично значи да су органи и организације јавне управе међусобно повезани и да добра решења једног органа могу бити пример који ће уз евентуална прилагођавања бити примењен у другим органима. Нпр., поједина решења обухваћена софтвером за људске ресурсе који постоји у Министарству прихваћена су у другим министарствима, док је систем обуке и стручног усавршавања путем учења на даљину постао током пандемије ковида 19 доминантан модел обуке државних и јавних службеника на Националној академији за јавну управу. Уколико је комуникација професионална и отворена, заснована на поверењу и доброј вери, много су веће шансе за усвајања нових идеја и преношење добре праксе.

Надаље, неопходна је стална комуникација са другим државним органима у смислу изводљивости појединих предлога са становишта правног оквира и финансијских могућности. Због прецизних и ограничених рокова за усвајање и примену нових аката, неопходно је благовремено укључити и информисати друге органе управе, од којих, између осталог, зависи усвајање будућих аката (нпр. Министарство финансија,

Министарство државне управе и локалне самоуправе, Републички секретаријат за законодавство, Генерални секретаријат Владе, Служба за управљање кадровима и други).

Када је реч о увођењу модерног концепта управљања људским ресурсима у јавној управи, сматрамо да је кључни предуслов постојање политичке подршке. Подстицај и иницијатива владајућих партија имају снажан утицај на реформу службеничког система и професионализацију, а интереси владајуће партије би требало да буду компатибилни са циљевима унапређења рада државне и јавне управе. Кључни одлучујући фактор у спровођењу политике је степен реформског опредељења на политичком и/или највишем службеничком нивоу. За успешно спровођење реформе јавне управе потребно је да кључни доносиоци одлука у земљи разумеју њену сврху и да јој буду колективно посвећени, као и да буду спремни да развију ефикасну и функционалну јавну управу као предуслов за извршавање осталих обавеза у погледу политика према грађанима, пословној заједници и спољним партнерима.

Поред лидерства на политичком и највишем службеничком нивоу, реформа јавне управе захтева и стратешке документе и радне планове који садрже јасну мапу пута за спровођење индивидуалних политика. У наведеним планским документима потребно је изјаве о приоритетима на политичком нивоу претворити у јасне циљеве, утврдити индикаторе успешности за мерење нивоа њиховог остваривања, одредити активности и институције задужене за њихово спровођење, издвојити потребне ресурсе и пружити остале информације за спровођење реформског програма.

Осим политичке подршке, у циљу унапређења квалитета јавних политика и прописа пожељна је сарадња са цивилним друштвом. Цивилно друштво представља значајну политичку снагу која делује ван институција система, али са јасним циљем да утиче на јавне политике у смеру веће транспарентности, одговорности и отворености система према грађанима. Транспарентност и отвореност јавне управе кроз интензивније учешће грађана и организација цивилног друштва могу позитивно да утичу на унапређење реформе.

На нивоу органа и организација јавне управе, неопходно је дефинисање визије од стране стратешког руководства. Пожељно је да руководиоци стратешког нивоа показују континуирану заинтересованост за реализацију корака из плана реформи и да воде целокупан процес организационих промена у смислу решавања проблема, доношења одлука, логистичке подршке, мотивације запослених и решавања конфликта. На овај начин исказује се подршка учесницима процеса. Креирање визије има за циљ да мотивише

запослене да разумеју, прихвате и спроведу промене. Приликом дефинисања визије треба водити рачуна о принципима на којима почива европски службенички систем инкорпориран и у актима националног законодавства. С друге стране, не треба изгубити из вида чињеницу тренутног стања организације у смислу реалности у достизању жељених циљева, опште климе у систему, посебне супкултуре, недовољно компетентних запослених, недовољне информатичке подршке итд. Све то могу да буду препреке које отежавају достизање жељеног циља и утичу на реално перципирање времена реализације реформе. Зато је потребно да се, приликом стварања визије и доношења одлуке о спровођењу жељених циљева, спроведе прецизна дијагноза стања организације. Утврђивање недостатака постојеће организације или проблема и шанси које долазе из окружења доприноси повећању свести о неопходности промена и мотивисању запослених за промене. У овом смислу, спровођење савремених метода реформе јавне управе као што је функционална анализа, може бити од изузетног значаја за идентификовање проблема у раду јавне управе и дефинисање препорука за унапређење рада.

Осим значајне улоге стратешког руководства, јавној управи су потребни одговорни и компетентни менаџери који поседују лидерске способности и друге компетенције – посвећеност, енергију, тактичност и издржљивост. Будући да они подстичу промене и утичу на понашање и мотивацију других, неопходно је да буду стручни, одговорни, проактивни и креативни, а уједно спремни да преузму ризике. Поред харизматичних лидера и јаких менаџера, за остваривање циљева организације битне су и компетенције запослених који би требало да их прате и да спроводе конкретне активности. Оне се односе на њихову спремност за преузимање одговорности за доношење одлука, развој колегијалних односа, поседовање знања, вештина и способности, потребу за сталним учењем и усавршавањем, учешће у процесу утврђивања стратегија, као и прихватање циљева и задатака организације. Прописи сами по себи не могу бити ваљано и ефикасно примењени без добре менаџерске праксе и развијене организационе културе.

Примена принципа новог јавног менаџмента може имати упориште у нашем систему јавне управе у мери у којој је то неопходно и потребно за креирање и спровођење јавних политика.

Синдикално организовање и социјални дијалог представљају битан сегмент управљања људским ресурсима. Синдикати могу да буду велики кочничар промена, али и стабилан партнер. Да ли ће бити на страни оних који пружају отпор променама или ће бити они који промене подржавају и дају им замах, зависи од неколико околности. Најважнији су свакако квалитативни показатељи промене која се спроводи и допирање до запослених,

чланова синдиката о свим детаљима тих промена. Није редак случај да водећи представници синдиката брже схвате промене од осталих запослених, управо зато што су у току са правима из радноправног и економског корпуса. С друге стране, потврђено је да се информације брже преносе живом речју, посебно међу члановима синдиката, у односу на традиционални, писани систем извештавања. Зато је веома важно одржавати континуирану комуникацију са синдикатима, објашњавати сваку фазу реформског процеса и упознавати их са будућим корацима. Конструктивни предлози од стране синдиката су увек добродошли, и ако се озбиљно схвате и анализирају могу да доведу до унапређења постојећих решења, чиме се ствара веће задовољство запослених, превенирају радни спорови и успоставља партнерски однос са синдикатима.

За успешно спровођење реформе јавне управе неопходна је стална присутност у медијима и промоција спроведених и планираних активности, што доприноси јачању свести о важности теме. Јавно приказивање постигнутих успеха доприноси развоју мотивације тима за промене и смањењу отпора према променама. Потребно је осмишљавање медијских активности и промотивних догађаја који ће бити у функцији информисања запослених, али и грађана о важности реформе јавне управе која се спроводи, између осталог и кроз унапређење функција управљања људским ресурсима.

Након спроведене реформе потребно је извршити контролу успешности промена кроз спровођење свеобухватних анализа које обухватају организационе циљеве и постигнуте резултате. Суштинско је питање да ли је жељена промена реализована према плану и да ли су постигнути планирани ефекти. Поред тога, потребно је сагледати урађено и преиспитати потребе за даљим променама, било у правцу даљег побољшања или исправки уочених недостатака у процесу реформе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Armstrong, M. (2001). *A Handbook of Human Resource Management Practice (8th ed.)*. London: Kogan Page.
2. Bakota, B., Romić, D. (2013). *Organizacija i metode rada u upravi*. Osijek: Pravni fakultet.
3. Bernardin, H. J. & Russell, J. E. (1998). *Human resource management: An experiential approach (2nd ed.)*. Boston: Irwin/McGraw-Hill.
4. Богићевић Миликић, Б. (2008). *Менаџмент људских ресурса*. Београд: Економски факултет Универзитета у Београду.
5. Bogićević Milikić, B., Cazemier, M. (2012). *Polazna analiza funkcije upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Uvođenje modernog koncepta upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvo unutrašnjih poslova*. Београд: DCAF.
6. Богићевић Миликић, Б. (2017). *Менаџмент људских ресурса*. Београд: Економски факултет Универзитета у Београду.
7. Богићевић Миликић, Б., Петровић, Б. И. (2020). *Приручник за вредновање радне успешности државних службеника*. Београд: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Пројекат подршке реформи јавне управе у Србији.
8. Богосавац, Т. (2017). *Утицај реформе јавне управе Републике Србије на развој функције управљања људским ресурсима*, Мастер рад, Универзитета у Београду: Економски факултет.
9. Васиљевић, Д., Вукашиновић Радојичић, З. (2019). *Управно право, четврто допуњено и измењено издање*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.
10. Васић, М. (2020). Успостављање система каријерног напредовања полицијских службеника заснованог на принципима управљања компетенцијама и учинком. *Безбедност, бр. 1*, 174–190.
11. Вебер, М. (1976). *Привреда и друштво (том први)*. Београд: Просвета.
12. Весић, Д. Д. (2006). *Менаџмент људских ресурса*. Београд: Добрица Д. Весић.
13. Влатковић, М., Брковић, Р., Урдаревић, Б. (2013). *Службеничко право*. Београд: Досије студио.
14. Влашки, Б. (2015). Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе. *Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 71*, 277–292.
15. Вога, Д. (2019). *Основи организације*. Универзитет у Београду: Технички факултет у Бору – Одсек за Инжењерски менаџмент.
16. Vranješ, N. (2015). *Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije*, Докторска дисертација, Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
17. Вујаклија, М. (1980). *Лексикон страних речи и израза*. Београд: Просвета.
18. Вукашиновић Радојичић, З. (2003). *Стратегија развоја државне управе у Србији – правни аспекти*, Магистарски рад, Универзитет у Београду: Правни факултет].
19. Вукашиновић Радојичић, З. (2006). Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције, *Наука, безбедност, полиција, бр. 3*, 101–119.
20. Вукашиновић Радојичић, З. (2013). *Европски службенички системи*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
21. Вукашиновић Радојичић, З. (2015). *Правна питања службеничких односа*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
22. Вукашиновић Радојичић, З., Вучетић, Д. (2021). *Професионализација јавне управе у Србији*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

23. Vukašinić Radojičić, Z., Čvorović D. (2019). Strengthening the Capacities for Combating Corruption in the Republic of Serbia – New Challenges in the Process of Accession to the European Union. *Journal of Eastern-European Criminal Law*, No. 2, 138–152.
24. Vukašinić Radojičić, Z., Rabrenović A. (2020). Theoretical understandings of the concept of a “Public servant”: Towards a common definition. *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, Vol. 25, No 1, 53–64.
25. Vukašinić Radojičić Z. (2018). Izmene pravnog okvira u pravcu jačanja profesionalizacije uprave. *Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu*, br. 10, tom II, knjiga 608, 245–259.
26. Вукоичић, А. (2020). *Реформа и модернизација јавне управе у Србији са посебним освртом на стандарде добре управе*, Докторска дисертација, Универзитет у Београду: Правни факултет.
27. Гајић, З. (2015). *Јачање капацитета државне управе са освртом на полицију као услов за приступање Европској унији*, Специјалистички рад, Криминалистичко-полицијска академија.
28. Ganster, D. C., & Marphy, L. (2000). *Workplace Interventions to Prevent Stress-Related Illness: Lessons from Research with Practice*. Oxford: Blackwell.
29. Gomez-Mejia, L. R., Balkin, D. B., Cardy, R. L. (2014). *Managing Human Resources*. Harlow: Pearson.
30. Дамјановић, М. (2003). *Упоредна искуства државних управа*. Београд: Палго центар.
31. Damjanović, M. (2003). *Uparedna iskustva državnih uprava*. Београд: Magna Agenda.
32. Dauns, M. (2004) *Reforma policije u Srbiji – ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*. OEBS: Misija u SCG.
33. Денковић, Д. (1969). Управно право као научна дисциплина, *Анали правног факултета*, бр. 1.
34. Диги, Л. (1929). *Преображаји јавног права*. Београд: Геца Кон.
35. Димитријевић, П. (1983). *Основи управног права*. Београд: Центар за публикације Правног факултета.
36. *Европојмовник*, Институт за међународну политику и привреду, 2005.
37. Илић, А. (2012). Појам и врсте службеничких система, *Страни правни живот*, бр. 1, 277–290.
38. Илић, М. (1998). *Административно право и други радови*, Београд: Јавно предузеће „Службени лист СРЈ“.
39. Јанићијевић, Н. (2008). *Организационо понашање*. Београд: ДАТА СТАТУС.
40. Јанићијевић, Н. (2011). *Управљање организационим променама*. Београд: Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду.
41. Jerinić, J., Vučetić, D., Stanković, M. (2020). *Priručnik za sprovođenje principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou*. Београд: Stalna konferencija gradova i opština.
42. Јовановић Божинов, М., Кулић, Ж., Цветковски, Т. (2004). *Менаџмент људских ресурса*. Београд: Мегатренд универзитет примењених наука.
43. Јовановић, З. (2018). Актуелни реформски процеси у јавној управи и глобализација. *Администрација и јавне политике*, бр. 3, 33–50.
44. Јовановић, З., Јанковић, Д. (2010). Права и дужности државних службеника у Републици Србији. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. LVI, 217–229.
45. Јовановић, З. (2016). Karakteristike novog javnog menadžmenta u pojedinim evropskim zemljama, *Glasnik prava*, br. 17. 1
46. Кавран, Д. (1991) *Наука о управљању: организација, кадрови и руковођење*. Београд: Научна књига.

47. Kavran, D. (2003). *Javna uprava, trening, efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade RS, Biblioteka „Reforma državne uprave” – knjiga 5.
48. Kachniarz, M., Babczuk, A., Piepiora, Z. (2016). The education of public administration models. International Conference on Intelligent Control and Computer Application (ICCA) (80–83). China: Zhengzhou.
49. Канкараш, М. (2016). Унапређење функције управљања људским ресурсима у систему одбране, Докторска дисертација, Универзитете одбране: Војна академија.
50. Клајн, И., Шипка, М. (2008). *Велики речник страних речи и израза – треће допуњено и исправљено издање*. Нови Сад: Прометеј.
51. Корџић, И. (1999). *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet
52. Костић, Л. (1933). *Административно право Краљевине Југославије*, Београд: издавач: Геца Кон.
53. Крбек, И. (1960). *Pravo javne uprave FNRJ, II knjiga*. Zagreb: Osnovna pitanja i prava građana.
54. Кулић, Ж. (2002). *Управљање људским ресурсима*. Београд: Мегатренд универзитет примењених наука.
55. Кулић, Ж. (2005). *Управљање људским потенцијалима*. Београд: Радничка штампа.
56. Кулић, Ж., Милошевић, Г. (2012). *Управљање људским и материјалним ресурсима*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
57. Курибак, М. (2007). *Реформа полиције у Србији, Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе*. Београд: Центар за цивилно-војне односе.
58. Лазовић, И. (2018). *Управљање људским ресурсима у државној управи*, Докторска дисертација, Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
59. Лилић, С, Кунић, П., Димитријевић, П., Марковић, М. (1999). *Управно право*. Београд: Савремена администрација.
60. Лојић, Р. (2008). Савремене тенденције у области менаџмента људских ресурса. *Војно дело, бр. 1*, 156–174.
61. Лојић, Р. (2011). *Управљање људским ресурсима у систему одбране*. Београд: Медија центар „Одбрана”.
62. Лојић, Р., Кулић, Ж. (2009). *Менаџмент људских ресурса*. Београд: Војноиздавачки завод.
63. Lok, Dž. (1978). *Dve rasprave o vladi*. Beograd: Velika edicija ideja.
64. Лубарда, Б. (2009). Кодекс професионалног и етичког понашања као извор (радног) права, *Право и привреда: Часопис за привредноправну теорију и праксу, бр. 5/8*, 649–661.
65. Марковић, М. (2013) *Рационализација државне управе у Републици Србији*, Специјалистички рад, Криминалистичко-полицијска академија.
66. Марковић, Р. (1995). *Управно право*. Београд: Службени гласник.
67. Мартиновић, А. (2005). Реформа државне управе у Републици Србији. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3*, 255–275.
68. Мену, Y. & Кнарп, А. (1998). *Government and Politics in Western Europe – Britain, France, Italy, Germany (3rd ed.)*. New York: Oxford University Press, p. 265.
69. Миленковић, Д. (2009). Јавна управа и административна правда: управни трибунали у англосаксонском праву. *Годишњак Факултета политичких наука, бр. 3*.
70. Milenković, D. (2019). *Savremene teorije i moderna uprava*. Beograd: Čigoja štampa
71. Милосављевић, Б. (2004). *Људска права и полиција – стандард људских права за полицију*. Београд: Центар за антиратну акцију, 23–24.
72. Milenković, D. (1998). *Upravna delatnost i pravo javnih službi*, Magistarski rad, Univerzitet u Beogradu: Pravni fakultet, 21–22.

73. Milovanović, D. (2020). Odnosi republičkih organa i organa jedinica lokalne samouprave u Srbiji (205–226). *Unifikacija prava i pravna sigurnost, Zbornik radova 33. Susreta Kopaoničke škole prirodnog prava Slobodan Perović, Tom II*. Beograd: Kopaonička škola prirodnog prava – Slobodan Perović.
74. Михајловић, В. (2019). Деполитизација државне управе у Србији. *Сиже политике*. Београд: Центар за европске политике, 1–4.
75. Мицић, Р., Арсић, Љ. (2010), Управљање људским ресурсима у организацијама, *Економски погледи, бр. 2, 36, 27–40*.
76. Monk, R. (2001). *Studija o radu policije u saveznoj Republici Jugoslaviji*. OEBS: Misija pri SRJ.
77. Никач, Ж., Лештанин, Б. (2016). *Кратак осврт на новеле у Закону о полицији, Безбедност, бр. 1*.
78. Обрадовић, В., Лечковски Милојковић, И., Љумовић, И. (2019). Примена новог модела оцењивања полицијских службеника, *Безбедност, бр. 3, 101–119*.
79. Орлић, Р. (2005). *Кадровски менаџмент*, Београд: Зоран Дамњановић и синови.
80. Painter, M., Peters, B.G. (2009). *Administrative Traditions: Inheritances and Transplants in Comparative Perspective*, Basingstoke: Palgrave.
81. Панић, Б., Цвијић, Ј. и Петровић, Н. (2016). Менаџмент и планирање људских ресурса, *Часопис за економију и тржишне комуникације, бр. 1, 55, 153–160*.
82. Рејановић, Р. (2010). *Кључни правци унапређивања јавне управе у Црној Гори и сада саследивој будућности. Црна Гора и XXI столјећу – у ери конкуритивности*. Podgorica: Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Vol. 73, No. 5, 347–370
83. Петковић, М. (2011). *Организационо понашање са менаџментом људских ресурса*. Београд: Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду.
84. Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић Миликић, Б. (2016). *Организација*. Београд: Економски факултет у Београду, Центар за истраживачку делатност.
85. Петровић, А. (2019). Евроинтеграције Републике Србије: Реформа система управљања кадровима у државној управи, *Администрација и јавне политике, бр. 3, 23–44*.
86. Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
87. Поповић, С. (1989). *Управно право – општи део*, Београд: Савремена администрација.
88. Пусић, Е. (1971). *Проблеми управљања*. Загреб: Напријед
89. Rabrenović, A. (2019). *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
90. Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S. & Clerkin, M. R. (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 236–250. New York: McGraw-Hill Education.
91. Симовић, Д., Станковић, М., Петров, В. (2018). *Људска права*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
92. Станковић, А., Пећић, М., Остојић, Б. (2018). Важност људских ресурса у пословном одлучивању. *Војно дело, бр. 7*.
93. Starčević, T., Jambreč Petrak, I., Mandić, B., Karajlić, N. (2020). *Moderna uprava. Društvena i tehnička istraživanja VI, br. 1, 110–129*.
94. Стевановић, О. (2012). *Безбедносни менаџмент*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
95. Стевановић, О. (2016). *Безбедносни менаџмент*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
96. Стевановић, О. (2019). *Безбедносни менаџмент*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

97. Стевановић, О., Субошић, Д., Кекић, Д. (2018). Политика управљања људским ресурсима као фактор система полицијског образовања, *Војно дело*, бр. 4.
98. Steiner, J., Woods, L. & Twigg-Flesner, C. (2003). *Textbook on EC Law, eight edition*, New York: Oxford University Press.
99. Стјепановић, Н. (1940). *Основи административног права*. Суботица.
100. Субошић, Д. (2017). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
101. Субошић, Д., Вукашиновић Радојичић, З. (2007), Статусна обележја полицијске организације у Србији, *Безбедност*, бр. 4, 92–107.
102. Schwarze, J. (1994). *The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice*, in Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. II, Boston, London.
103. Schwarze, J. (1996). *Administrative Law under European Influence*. London: Sweet & Maxwell.
104. Талијан, М., Талијан, М., Ристовић, С. (2018). *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*. Београд: Универзитет „Унион” у Београду, Факултет за правне и пословне студије.
105. Томић, З. (2017). *Опште управно право*, Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
106. Томић, З. (1998). *Управно право – систем*. Београд: Службени лист СРЈ.
107. Томашевић, К., Виријевић Јовановић, С., Здравсковић, Ј. (2020). Утицај дигиталних технологија на унапређење рада полиције, *Безбедност*, бр. 1, 48–64.
108. Torrington, D., Hall, L. & Taylor, S. (2004). *Менаџмент људских ресурса*, Београд: Дата статус.
109. Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б. (2010). *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Београд: FEFA.
110. Tufegdžić, M, Katić, I. (2021). Ljudski resursi u digitalnom dobu, *Trend 2021 – Zbornik* (335 –338). Novi Sad: Fakultet tehničkih nauka.
111. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, 3–19.
112. Šekarić, M., Kostić, M., Šekarić-Sotirovski, J. (2014). Informacione tehnologije u funkciji upravljanja znanjem kao konkurentске предности, *Sinteza*, 493–495.
113. Шуми, Р., Лаличић, Л. (2015). *Анализа ризика од корупције у полицији*. Београд: Савет Европе, Канцеларија у Београду.
114. Williams, S. (2015). *Priručnik za korišćenje okvira kompetencija u procesu zapošljavanja u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: T&T CONCEPT d.o.o.

ПРАВНИ ПРОПИСИ И ДРУГИ АКТИ НА СРПСКОМ ЈЕЗИКУ

1. Акциони план за оптимизацију на основу препорука из документа Светске банке „Хоризонтална функционална анализа за Државну управу плус” за период 2017–2018.
2. Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018–2020. године.
3. Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/08, 53/10.
4. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 –испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.
5. Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/2007, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон.
6. Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник РС*, бр. 22/09.

7. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/16.
8. Закон о запосленима у јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 113/17, 95/18, 86/19, 157/20.
9. Закон о заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, 79/05, 54/07.
10. Закон о јавним предузећима – ЗЈП, *Службени гласник РС*, бр. 15/16.
11. Закон о Националној академији за јавну управу, *Службени гласник РС*, бр. 94/17.
12. Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/06, 63/06, 115/06, 101/07 и 99/10.
13. Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
14. Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон и 39/2002.
15. Закон о систему плата у јавном сектору, *Службени гласник РС*, бр. 18/16 и 108/16.
16. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10 и 105/21).
17. Закон о спречавању злостављања на раду, *Службени гласник РС*, бр. 36/10.
18. Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.
19. Закон о уређењу судова, *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 101/10.
20. Извештај о поступку оцењивања полицијских службеника за 2019. годину – интерни акт МУП-а РС.
21. Интерни кадровски план за полицијске службенике за 2020. годину – интерни акт МУП-а РС.
22. Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, мај 2016, Београд. Доступан на сајту МУП-а РС – јавни документ.
23. Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије, октобар 2019, Београд. Доступан на сајту МУП-а РС – јавни документ.
24. Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19 и 32/20
25. Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији: Методологија за спровођење функционалне анализе у органима државне управе (2009). Београд: Министарство за државну управу и локалну самоуправу.
26. Методологија за спровођење функционалне анализе у органима државне управе, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, 2009.
27. Методологија израде нацрта кадровског плана у Министарству унутрашњих послова, 2016. година – интерни акт МУП-а РС.
28. Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије (2017). Министарство државне управе и локалне самоуправе (необјављен документ).
29. Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 52/2016.
30. Правилник о спровођењу интерног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 30/2019.
31. Правилник о спровођењу интерног конкурса међу запосленима у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 73/2016.
32. Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству унутрашњих послова – интерни акт МУП-а РС са ознаком поверљивости.

33. Програм основне полицијске обуке – интерни акт МУП-а РС.
34. Споразум о стабилизацији и придруживању – ССП (2005). Београд: Влада Републике Србије, Канцеларија за придруживање ЕУ.
35. Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2011–2016. године – необјављен документ.
36. Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023, *Службени гласник РС*, бр. 78/18
37. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији и Акциони план за спровођење реформе државне управе (2005). Министарство за државну управу и локалну самоуправу.
38. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, 54/18.
39. Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 56/11, 51/13.
40. Стратегија управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова за период 2018–2023. године.
41. Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 8/2006.
42. Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 42/2018, 91/2018 и 69/2019.
43. Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 8/2017, 39/2018.
44. Уредба о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Службени гласник РС*, бр. 23/06.
45. Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, *Службени гласник РС*, бр. 106/05).
46. Уредба о оцењивању државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 11/06.
47. Уредба о платама полицијских службеника, *Службени гласник РС*, бр. 91/2018, 29/2019, 69/2019.
48. Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 08/06.
49. Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 8/06.
50. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 117/05.
51. Уредба о разврставању радних места намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 05/06).
52. Уредба о специјалној и посебним јединицама полиције, *Службени гласник РС*, бр. 47/2018, 59/2018, 91/2018, 29/2019 и 69/2019.
53. Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 03/06.
54. Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 18/2019.
55. Уредба о спровођењу јавног конкурса у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 72/2016.

56. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр 98/06.
57. Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину (2017). Влада РС.
58. Функционална анализа Министарства унутрашњих послова, 2018. година – интерни акт МУП-а РС, необјављен документ.
59. Функционална анализа Министарства унутрашњих послова, 2020. година – интерни акт МУП-а РС, необјављен документ.

ЕЛЕКТРОНСКИ ИЗВОРИ

1. Акциони план за поглавље 24 – „Правда, слобода, безбедност”. Преузето 15. новембра 2022, са: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/e3a32b72-88f9-4191-a9fd-2fe85c7a4990/АКЦИОНИ+ПЛАН+ЗА+ПОГЛАВЉЕ+24+-+ПРАВДА%2C+СЛОБОДА+И+БЕЗБЕДНОСТ.pdf?MOD=AJPERES&CVID=107C6d9>
2. Биографија Питера Друкера. Приступљено 20. маја 2021. године: <https://refu.ru/bs/biznes/piter-druker-biografiya-otca-menedzhmenta-biografiya-pitera.html>
3. Сајт Београдског центра за безбедносну политику: http://www.bezbednost.org/upload/document/pregovaracki_okvir_eu_za_srbiju.pdf, стр. 11. Приступљено 15. јула 2020. године.
4. Сајт Европског парламента: https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm. Приступљено 15. јула 2020. године.
5. Сајт ЕУ у Србији: https://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf. Приступљено 15. јула 2020. године.
6. Сајт ЕУ у Србији: https://euinfo.rs/files/Publikacije-srp/35_koraka_za_web.pdf. Приступљено 15. јула 2020. године.
7. Сајт Министарства за европске интеграције: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_24_pregovaracka_pozicija_srbije.pdf, стр. 33. Приступљено 15. јула 2020. године.
8. Сајт Министарства за европске интеграције: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG_24_Zajednicka_pozicija_EU.pdf, стр. 20. Приступљено 15. јула 2020. године.
9. Сајт Министарства државне управе и локалне самоуправе: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Sestomesecni-APRJU-2016.pdf>, стр. 16. Приступљено 15. јула 2020. Године.
10. Code of conduct in the public sector (2017). Преузето 15. маја 2021. Године, са: <https://modst.dk/media/18742/code-of-conduct-in-the-public-sectorforside.pdf>, pg. 29.
11. Council of Europe (1980). Recommendation No.R(80)2), of the Committee of ministers concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities. Преузето 20. децембра 2020, са: <https://rm.coe.int/16804f22ae>
12. Council of Europe (1999). Criminal Law Convention on Corruption, ETS No 173, Strasbourg. Преузето 19. децембра 2020, са: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>
13. Council of Europe (2011). Venice Commission Report on the rule of law. Study No. 512, CDL-AD(2011)003, Strasbourg. Преузето 15. децембра 2020, са: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e)
14. Council of Europe, Committee of Ministers (2000). Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. Преузето 19. децембра 2020, са: <https://rm.coe.int/16805e2e52>

15. Council of Europe, European Court of Human Rights (1950). The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Rome. Преузето 19. децембра 2020, са: www.conventions.coe.int
16. <http://upravljanjepromenama.gov.rs/upravljanje-promenama/>. Приступљено 13. јула 2020. године.
17. <http://www.cesid.rs/programi/dobra-uprava/>. Приступљено 20. марта 2022. године.
18. Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније. Преузето 5. јуна 2021, са: <https://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npra>
19. SIGMA/OECD (2017). The Principles of Public Administration, Paris. Преузето 10. септембра 2021 са: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>
20. Sigma (2019). The Principles of Public Administration. Преузето 10. септембра 2021, са: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>
21. The United Nations (1945). Charter of the United Nations. Преузето 19. децембра 2020, са: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/>
22. The United Nations (2003). United Nations Convention against Corruption, New York. Преузето 5. септембра 2020, са: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_en
23. The United Nations (2017). Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/71//313. Преузето 18. децембра 2020, са: <https://digitallibrary.un.org/record/1291226>
24. The United Nations (2020). The Sustainable Development Goals Report 2020, p. 64. New York, USA. Преузето 18. децембра 2020, са: <https://www.gcedclearinghouse.org/resources/sustainable-development-goals-report-2020>
25. United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2005). Human Resources for Effective Administration in a Globalised World. Преузето 20. децембра 2020, са: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDF>
26. Предлог Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за поглавље 24 – „Правда, слобода и безбедност”. Преузето 15. новембра 2022, са: <http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/1e1dee1d-207f-4ca6-8547-e18f7a9108ca/ПРЕГОВАРАЧКА+ПОЗИЦИЈА.pdf?MOD=AJPERES&CVID=1GagX87>
27. Радни документ комисије, Република Србија, Извештај за 2021. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона. Опширније: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF
28. Сајт Министарства правде: <https://www.mpravde.gov.rs/files/Predlog%20Strategije%20RJU%200114.doc>
29. Сајт Министарства унутрашњих послова: <http://www.mup.rs/wps/portal/sr/reforme/Reforma%20ljudskih%20resursa/realizovane+aktivnosti/realizovane+aktivnosti>
30. www.osce.org

ПРИЛОГ 1

Поштовани,

Пред Вама се налази упитник за утврђивање степена задовољства полицијских службеника одређеним аспектима спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова, у циљу утврђивања да ли је предметна реформа остварила очекиване/жељене резултате.

На свако понуђено питање можете изабрати један од алтернативно понуђених одговора: **Да, Неодлучан сам, Не**, потом, свој степен задовољства можете вредновати оценама на нумеричкој петостепеној скали, оценама 1, 2, 3, 4 и 5 (где је оцена 1 најнижа, а оцена 5 највиша).

На крају анкетног упитника, имате могућност да одговором на питање отвореног типа дате своје сугестије и коментаре у вези са предметом истраживања.

Молимо Вас за искреност у одговорима. Подаци ће бити употребљени искључиво у сврху израде извештаја о резултатима спроведеног истраживања.

Упитник је анониман.

Хвала на сарадњи.

Попуните/заокружите:

Организациона јединица: _____

Пол: ж / м

Године живота: _____

Радно место: извршилац / руководиоцац

Ниво руковођења: оперативни / средњи

Просечна трогодишња оцена рада: 1 / 2 / 3 / 4 / 5

Број година ефективног радног стажа у Министарству унутрашњих послова: _____

У П И Т Н И К

1. Да ли сматрате да је формирање Сектора за људске ресурсе допринело унапређењу начина управљања људским ресурсима у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

2. Да ли сматрате да су успостављене процедуре у области управљања људским ресурсима засноване на начелима транспарентности, ефикасности и објективности?

Да Неодлучан/на сам Не

3. Да ли сматрате да је функција управљања људским ресурсима допринела унапређењу поступка руковођења и да представља подршку руководиоцима у управљању?

Да Неодлучан/на сам Не

4. Да ли сматрате да је приступ запослених у Сектору за људске ресурсе проактиван?

Да Неодлучан/на сам Не

5. Да ли сматрате да је за доношење одлука у процесу рада битна сарадња са запосленима у организационим јединицама Сектора за људске ресурсе?

Да Неодлучан/на сам Не

6. Да ли сте задовољни системом спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

7. Којом оценом бисте вредновали успостављен систем функције управљања људским ресурсима у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

8. Да ли сте задовољни системом пријема у радни однос у Министарство?

Да Неодлучан/на сам Не

9. Којом оценом бисте вредновали систем пријема у радни однос у Министарство? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

10. Да ли сматрате да се путем интерног конкурса остварује правичан начин попуњавања радних места у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

11. Да ли сте задовољни транспарентношћу и ефикасношћу поступка спровођења интерног конкурса?

Да Неодлучан/на сам Не

12. Да ли сматрате да је увођење психолошке селекције, као дела поступка спровођења интерног конкурса, довело до јасног препознавања разлике у квалитету кадрова, у односу на ранији период?

Да Неодлучан/на сам Не

13. Да ли сте задовољни начином попуњавања радних места у Министарству путем интерног конкурса?

Да Неодлучан/на сам Не

14. Којом оценом бисте вредновали систем попуњавања радних места посредством интерног конкурса међу запосленима у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

15. Да ли сте упознати са описом посла Вашег радног места?

Да Неодлучан/на сам Не

16. Да ли сматрате да познавање описа посла радног места доприноси јаснијим очекивањима при обављању послова и бољој организацији рада?

Да Неодлучан/на сам Не

17. Да ли сте задовољни опсегом права из радног односа прописаних Законом о полицији?

Да Неодлучан/на сам Не

18. Да ли сте благовремено информисани о могућностима за остваривање права из радног односа?

Да Неодлучан/на сам Не

19. Да ли сте задовољни ефикасношћу поступка доношења аката о остваривању права из радног односа?

Да Неодлучан/на сам Не

20. Да ли бисте се за правну помоћ приликом остваривања права из радног односа пре обратили Сектору за људске ресурсе него другим органима и/или телима?

Да Неодлучан/на сам Не

21. Да ли сте задовољни ефикасношћу и прецизношћу тумачења радноправног статуса запослених од стране Сектора за људске ресурсе?

Да Неодлучан/на сам Не

22. Да ли сте задовољни начином и поступком остваривања права из радног односа у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

23. Којом оценом бисте вредновали успостављен систем остваривања права из радног односа? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

24. Да ли сте задовољни успостављеним системом оцењивања рада запослених у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

25. Да ли сматрате да оцењивање у два циклуса у току једне године доприноси континуираном праћењу рада запослених?

Да Неодлучан/на сам Не

26. Да ли сте задовољни односом улога оцењивача и контролора у поступку оцењивања?

Да Неодлучан/на сам Не

27. Да ли сматрате да могућност подношења захтева за преиспитивање закључне оцене рада обезбеђује правичан и непристрасан поступак?

Да Неодлучан/на сам Не

28. Којом оценом бисте вредновали успостављен систем оцењивања рада запослених у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

29. Да ли сматрате да је на адекватан начин одређено време проведено у одређеном чину/звању као услов за каријерно напредовање?

Да Неодлучан/на сам Не

30. Да ли сматрате да је просечна трогодишња оцена која не може бити нижа од „Истиче се – 4” висока у погледу услова постављеног за каријерно напредовање?

Да Неодлучан/на сам Не

31. Да ли сматрате да успешно завршена стручна обука и успешно положен стручни испит за одговарајући ниво руковођења и чин/звање обезбеђује виши степен компетентности и професионализма за обављање послова радног места у оквиру одређеног нивоа руковођења?

Да Неодлучан/на сам Не

32. Да ли сматрате да је успостављен систем каријерног напредовања заснован на заслугама и омогућава напредовање најбољих?

Да Неодлучан/на сам Не

33. Да ли Вам је пружена шанса да се обучавате и усавршавате у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

34. Да ли сте задовољни системом каријерног напредовања у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

35. Којом оценом бисте вредновали постојећи систем каријерног напредовања у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

36. Да ли сматрате да сте довољно плаћени за посао који обављате?

Да Неодлучан/на сам Не

37. Да ли сматрате да су у Министарству исти или слични послови једнако плаћени?

Да Неодлучан/на сам Не

38. Да ли сматрате да је нов систем плата праведнији у односу на претходни и да су њиме отклоњене неправилности у платном систему Министарства?

Да Неодлучан/на сам Не

39. Да ли сте задовољни успостављеним системом бенефиција у Министарству (нпр. Фонд за солидарну помоћ, јубиларне награде, картица погодности и др.)?

Да Неодлучан/на сам Не

40. Да ли сте задовољни успостављеним системом плата у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

41. Којом оценом бисте вредновали постојећи систем плата у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

42. Да ли сте задовољни ефикасношћу поступка у области здравствене превенције?

Да Неодлучан/на сам Не

43. Да ли сте задовољни спровођењем превентивних активности везаних за рано откривање обољења (карцинома дојке – мамографија, тумора простате – одређивање PSA, дисфункција штитне жлезде – одређивање TSH, као и повећање броја стоматолошких ординација, могућност коришћења стоматолошких услуга и услуга амбуланте физикалне медицине и рехабилитације)?

Да Неодлучан/на сам Не

44. Да ли сте задовољни начином и учесталošћу обављања систематских лекарских прегледа у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

45. Да ли сте задовољни начином рада доктора током пандемије ковида 19?

Да Неодлучан/на сам Не

46. Да ли сте задовољни успостављеним системом здравствене превенције у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

47. Којом оценом бисте вредновали постојећи систем здравствене превенције у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

48. Да ли сматрате да је могуће ангажовати психолога и/или социјалног радника у Министарству, када се јави потреба?

Да Неодлучан/на сам Не

49. Да ли сте задовољни доступношћу правне регулативе у вези са пружањем психолошке подршке запосленима, као и процедуре приликом поступања у вези са тим?

Да Неодлучан/на сам Не

50. Да ли сматрате да увек можете да рачунате на психолога и/или социјалног радника када код полицијских службеника приметите промене у понашању?

Да Неодлучан/на сам Не

51. Да ли сматрате да ангажовање психолога и/или социјалног радника доводи до промене код појединца и/или у радној средини?

Да Неодлучан/на сам Не

52. Да ли сматрате да се психосоцијална служба Министарства адекватно ангажује око бриге о менталном здрављу полицијских службеника.

Да Неодлучан/на сам Не

53. Да ли сте задовољни успостављеним системом психолошке превенције у Министарству?

Да Неодлучан/на сам Не

54. Да ли сте задовољни начином рада психолога током пандемије ковида 19?

Да Неодлучан/на сам Не

55. Којом оценом бисте вредновали постојећи систем доступности и квалитета услуга психолошке превенције у Министарству? *Оцена 1 је најнижа, оцена 5 највиша.*

1 2 3 4 5

56. Уколико имате сугестије или коментаре за неку од наведених области функције управљања људским ресурсима, можете навести:

ПРИЛОГ 2

У Табели 12 приказани су резултати добијени обрадом одговора испитаника запослених у различитим организационим јединицама Дирекције полиције, у складу са постављеним параметром организационо-територијалне структуре, за потребе истраживања, а у односу на сваку област спроведене реформе функције управљања људским ресурсима у Министарству.

Табела 12: Резултат задовољства појединим аспектима реформе приказан у складу са организационо-територијалном структуром

Дирекција полиције		Да	Неодлучан/на сам	Не	Нема одговор
Функција Сектора за људске ресурсе					
Седиште	Управа полиције	49,1	27,8	23,1	
	Управа саобраћајне полиције	29,6	35,2	35,2	
	Управа граничне полиције	73,1	14,8	12,0	
	Управа криминалистичке полиције	74,1	16,7	9,3	
	Управа за управне послове	43,5	49,1	7,4	
	Командно-оперативни центар	31,5	37,0	31,5	
	Жандармерија	44,4	33,3	16,7	5,6
ПУ за Град Београд	Управа полиције	39,8	32,4	26,9	0,9
	Управа саобраћајне полиције	50,9	38,9	9,3	0,9
	Управа криминалистичке полиције	48,1	34,3	17,6	
	Управа за управне послове	44,4	42,6	13,0	
	Управа за странце	55,6	34,0	10,0	
	Дежурна служба	55,6	13,9	30,6	
	Полицијска бригада	55,6	25,9	17,6	0,9
ППУ	Нови Сад	81,5	11,1	7,4	
	Суботица	43,5	34,3	22,2	
	Ужице	51,9	38,0	10,2	
	Ваљево	54,6	29,6	15,7	
	Сремска Митровица	28,7	37,0	34,3	
	Пожаревац	68,6	23,5	7,8	

	Краљево	44,4	28,7	26,9	
	Крагујевац	82,4	13,0	3,7	0,9
	Ниш	45,4	28,7	25,9	
	Бор	69,4	25,0	5,6	
	Нови Пазар	65,7	23,1	9,3	1,9
	Прокупље	71,3	18,5	10,2	
Пријем и интерни конкурс					
Седиште	Управа полиције	42,2	17,8	40,0	
	Управа саобраћајне полиције	33,3	32,2	34,4	
	Управа граничне полиције	42,2	28,9	28,9	
	Управа криминалистичке полиције	50,0	22,2	27,8	
	Управа за управне послове	27,8	44,4	27,8	
	Командно-оперативни центар	25,6	37,8	36,7	
	Жандармерија	47,8	17,8	34,4	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	28,9	12,2	57,8	
	Управа саобраћајне полиције	43,3	26,7	30,0	
	Управа криминалистичке полиције	43,3	25,6	31,1	
	Управа за управне послове	33,3	35,6	31,1	
	Управа за странце	41,3	32,0	26,7	
	Дежурна служба	33,3	14,4	52,2	
	Полицијска бригада	56,7	18,9	24,4	
ППУ	Нови Сад	55,6	28,9	12,2	
	Суботица	45,6	31,1	23,3	
	Ужице	52,2	27,8	20,0	
	Ваљево	45,6	26,7	27,8	
	Сремска Митровица	46,7	23,3	30,0	
	Пожаревац	64,7	25,9	9,4	
	Краљево	33,3	28,9	37,8	
	Крагујевац	61,1	18,9	20,0	
	Ниш	36,7	15,6	42,2	

	Бор	56,7	31,1	12,2	
	Нови Пазар	46,7	21,1	31,1	
	Прокупље	57,8	23,3	18,9	
Опис посла					
Седиште	Управа полиције	88,9	8,3	2,8	
	Управа саобраћајне полиције	97,2	2,8		
	Управа граничне полиције	100,0			
	Управа криминалистичке полиције	97,2	2,8		
	Управа за управне послове	97,2	2,8		
	Командно-оперативни центар	72,2	13,9	13,9	
	Жандармерија	88,9	5,6	5,6	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	86,1	11,1	2,8	
	Управа саобраћајне полиције	97,2	2,8		
	Управа криминалистичке полиције	97,2	2,8		
	Управа за управне послове	94,4	5,6		
	Управа за странце	86,7	6,7	3,3	3,3
	Дежурна служба	86,1	2,8	11,1	
	Полицијска бригада	97,2	2,8		
ППУ	Нови Сад	91,7	5,6	2,8	
	Суботица	88,9	5,6	2,8	2,8
	Ужице	88,9	5,6	5,6	
	Ваљево	94,4	2,8	2,8	
	Сремска Митровица	91,7	2,8	5,6	
	Пожаревац	94,1	5,9		
	Краљево	86,1	8,3	5,6	
	Крагујевац	88,9	2,8	5,6	2,8
	Ниш	91,7	2,8	2,8	2,8
	Бор	97,2	2,8		
	Нови Пазар	69,4	13,9	16,7	
	Прокупље	88,9	11,1		

Права из радног односа					
Седиште	Управа полиције	54,6	27,8	17,6	
	Управа саобраћајне полиције	50,0	38,0	12,0	
	Управа граничне полиције	63,0	21,3	15,7	
	Управа криминалистичке полиције	69,4	22,2	8,3	
	Управа за управне послове	59,3	31,5	8,3	0,9
	Командно-оперативни центар	25,0	47,2	27,8	
	Жандармерија	53,7	28,7	17,6	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	54,6	25,9	19,4	
	Управа саобраћајне полиције	59,3	36,1	4,6	
	Управа криминалистичке полиције	58,3	26,9	14,8	
	Управа за управне послове	55,6	36,1	7,4	0,9
	Управа за странце	57,8	28,9	13,3	
	Дежурна служба	49,1	21,3	29,6	
	Полицијска бригада	62,0	18,5	19,4	
ППУ	Нови Сад	65,7	15,7	18,5	
	Суботица	43,5	26,9	29,6	
	Ужице	64,8	25,0	10,2	
	Ваљево	67,6	24,1	8,3	
	Сремска Митровица	41,7	35,2	23,1	
	Пожаревац	74,5	15,7	9,8	
	Краљево	37,0	28,7	34,3	
	Крагујевац	74,1	9,3	15,7	0,9
	Ниш	60,2	18,5	21,3	
	Бор	77,8	16,7	5,6	
	Нови Пазар	58,3	27,8	13,9	
	Прокупље	65,7	19,4	14,8	
Оцењивање					
Седиште	Управа полиције	58,3	12,5	29,2	
	Управа саобраћајне полиције	51,4	25,0	22,2	1,4

	Управа граничне полиције	68,1	13,9	18,1	
	Управа криминалистичке полиције	66,7	22,2	11,1	
	Управа за управне послове	63,9	19,4	15,3	1,4
	Командно-оперативни центар	31,9	30,6	36,1	1,4
	Жандармерија	75,0	11,1	13,9	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	45,8	15,3	36,1	2,8
	Управа саобраћајне полиције	59,7	29,2	11,1	
	Управа криминалистичке полиције	56,9	22,2	19,4	1,4
	Управа за управне послове	45,8	34,7	19,4	
	Управа за странце	50,0	31,7	18,3	
	Дежурна служба	48,6	9,7	41,7	
	Полицијска бригада	61,1	15,3	23,6	
ППУ	Нови Сад	80,6	5,6	13,9	
	Суботица	41,7	22,2	36,1	
	Ужице	58,3	26,4	15,3	
	Ваљево	59,7	27,8	12,5	
	Сремска Митровица	61,1	22,2	15,3	1,4
	Пожаревац	77,9	13,2	8,8	
	Краљево	41,7	23,6	34,7	
	Крагујевац	58,3	20,8	20,8	
	Ниш	72,2	13,9	13,9	
	Бор	76,4	19,4	4,2	
	Нови Пазар	55,6	20,8	23,6	
	Прокупље	66,7	13,9	18,1	
Каријерно напредовање					
Седиште	Управа полиције	45,4	21,3	33,3	
	Управа саобраћајне полиције	38,0	35,2	25,9	0,9
	Управа граничне полиције	48,1	25,9	25,0	0,9
	Управа криминалистичке полиције	55,6	14,8	29,6	

	Управа за управне послове	44,4	28,7	26,9	
	Командно-оперативни центар	30,6	38,0	31,5	
	Жандармерија	45,4	23,1	31,5	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	35,2	17,6	47,2	
	Управа саобраћајне полиције	34,3	31,5	34,3	
	Управа криминалистичке полиције	31,5	29,6	38,9	
	Управа за управне послове	31,5	28,7	39,8	
	Управа за странце	43,3	27,8	28,9	
	Дежурна служба	40,7	14,8	42,6	1,9
	Полицијска бригада	36,1	25,9	38,0	
ППУ	Нови Сад	59,3	13,9	25,9	0,9
	Суботица	35,2	33,3	31,5	
	Ужице	50,9	24,1	24,1	0,9
	Ваљево	50,0	16,7	33,3	
	Сремска Митровица	37,0	24,1	36,1	2,8
	Пожаревац	53,9	25,5	19,6	1,0
	Краљево	38,0	26,9	35,2	
	Крагујевац	71,3	11,1	17,6	
	Ниш	45,4	15,7	38,9	
	Бор	61,1	20,4	17,6	0,9
	Нови Пазар	44,4	25,0	30,6	
	Прокупље	63,0	20,4	16,7	
Систем плата					
Седиште	Управа полиције	73,3	14,4	12,2	
	Управа саобраћајне полиције	50,0	34,4	15,6	
	Управа граничне полиције	65,6	24,4	10,0	
	Управа криминалистичке полиције	72,2	12,2	14,4	1,1
	Управа за управне послове	62,2	15,6	22,2	
	Командно-оперативни центар	31,1	31,1	37,8	
	Жандармерија	51,1	22,2	26,7	

ПУ за Град Београд	Управа полиције	42,2	13,3	43,3	1,1
	Управа саобраћајне полиције	56,7	27,8	15,6	
	Управа криминалистичке полиције	47,8	24,4	26,7	1,1
	Управа за управне послове	25,6	31,1	43,3	
	Управа за странце	48,0	29,3	22,7	
	Дежурна служба	41,1	16,7	42,2	
	Полицијска бригада	32,2	30,0	37,8	

ППУ	Нови Сад	44,4	26,7	28,9	
	Суботица	34,4	32,2	33,3	
	Ужице	66,7	16,7	16,7	
	Ваљево	68,9	8,9	22,2	
	Сремска Митровица	31,1	23,3	37,8	7,8
	Пожаревац	54,1	24,7	21,2	
	Краљево	37,8	30,0	32,2	
	Крагујевац	61,1	4,4	28,9	5,6
	Ниш	53,3	20,0	26,7	
	Бор	67,8	23,3	8,9	
	Нови Пазар	38,9	27,8	33,3	
	Прокупље	63,3	18,9	17,8	

Здравствена превенција

Седиште	Управа полиције	70,0	23,3	6,7	
	Управа саобраћајне полиције	52,2	32,2	15,6	
	Управа граничне полиције	50,0	22,2	26,7	1,1
	Управа криминалистичке полиције	75,6	22,2	2,2	
	Управа за управне послове	43,3	40,0	16,7	
	Командно-оперативни центар	32,2	35,6	32,2	
	Жандармерија	38,9	28,9	32,2	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	54,4	18,9	24,4	2,2
	Управа саобраћајне полиције	55,6	17,8	26,7	

	Управа криминалистичке полиције	40,0	40,0	18,9	1,1
	Управа за управне послове	48,9	34,4	16,7	
	Управа за странце	41,3	38,7	20,0	
	Дежурна служба	58,9	10,0	31,1	
	Полицијска бригада	64,4	18,9	16,7	
ППУ	Нови Сад	63,3	17,8	18,9	
	Суботица	35,6	25,6	38,9	
	Ужице	31,1	34,4	34,4	
	Ваљево	58,9	16,7	24,4	
	Сремска Митровица	26,7	23,3	50,0	
	Пожаревац	51,8	20,0	28,2	
	Краљево	23,3	27,8	48,9	
	Крагујевац	68,9	17,8	13,3	
	Ниш	56,7	18,9	24,4	
	Бор	41,1	34,4	24,4	
	Нови Пазар	42,2	34,4	21,1	2,2
	Прокупље	48,9	32,2	17,8	1,1
Психолошка превенција					
Седиште	Управа полиције	53,2	45,2	1,6	
	Управа саобраћајне полиције	35,7	57,9	6,3	
	Управа граничне полиције	55,6	32,5	11,9	
	Управа криминалистичке полиције	44,4	46,0	7,9	1,6
	Управа за управне послове	30,2	63,5	6,3	
	Командно-оперативни центар	31,7	42,1	26,2	
	Жандармерија	41,3	40,5	18,3	
ПУ за Град Београд	Управа полиције	42,9	35,7	21,4	
	Управа саобраћајне полиције	50,8	37,3	10,3	1,6
	Управа криминалистичке полиције	28,6	65,9	5,6	
	Управа за управне послове	31,0	54,8	12,7	1,6
	Управа за странце	35,2	44,8	20,0	

	Дежурна служба	57,9	14,3	27,8	
	Полицијска бригада	55,6	29,4	14,3	0,8
ППУ	Нови Сад	57,1	29,4	13,5	
	Суботица	27,8	42,1	30,2	
	Ужице	34,9	42,9	22,2	
	Ваљево	53,2	31,7	15,1	
	Сремска Митровица	33,3	42,1	24,6	
	Пожаревац	48,7	33,6	10,1	7,6
	Краљево	30,2	19,8	50,0	
	Крагујевац	54,0	30,2	14,3	1,6
	Ниш	56,3	23,0	20,6	
	Бор	60,3	33,3	6,3	
	Нови Пазар	42,1	37,3	20,6	
	Прокупље	47,6	43,7	8,7	

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Катарина Томашевић је рођена у Београду 1976. године, где је завршила основну школу и X београдску гимназију.

Дипломирала је на Правном факултету Универзитета у Београду 1999. године са просеком 9,12.

Мастер студије из научне области менаџмента завршила је 2014. године на Факултету организационих наука Универзитета у Београду, са просеком 8,14.

Њену радну каријеру обележио је рад у јавној управи. Од 2001. до 2016. године је радила у ЈП „Пошта Србије”. Почетком 2016. године постаје помоћник министра, начелник Сектора за људске ресурсе у Министарству унутрашњих послова, а од 2018. године је уједно обављала и послове шефа Кабинета министра унутрашњих послова и шефа Кабинета потпредседника Владе. Крајем 2020. године прелази у Министарство одбране и обавља посао помоћника министра за људске ресурсе.

Акредитовани је реализатор наставе на Националној академији за јавну управу за област *Лични развој и вештине* од 2020. године, а од 2022. године је и члан Програмске комисије Националне академије за јавну управу за област *Управљање у јавној управи*.

Од 2021. године, ангажована је као предавач на пројекту ЕУ „Јачање професионалних капацитета државних службеника на положају у РС”.

Гостујући је предавач на Високим студијама безбедности и одбране Универзитета одбране, Криминалистичко-полицијском универзитету и Факултету безбедности.

Учесник је и предавач на бројним домаћим и регионалним конференцијама о модернизацији јавне управе и аутор многих радова.

Председник је Политичког савета Владе Републике Србије за примену Резолуције 1325 Савета безбедности УН – Жене, мир, безбедност, у циљу јачања родне равноправности у систему безбедности.

Докторске студије на Криминалистичко-полицијском универзитету, студијски програм *Криминалистика и право*, уписује 2018. године.

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКИ УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ



ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Име и презиме аутора **Катарина Томашевић**

Број индекса **2П1/0004/18**

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**Примена концепта управљања људским ресурсима
у функцији реформе јавне управе у Републици Србији**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 21.6.2022.



КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКИ УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ



У складу са чланом 24. став 1. Правилника о докторским студијама Криминалистичко-полицијског универзитета дајем следећу

ИЗЈАВУ

Под пуном моралном и материјалном одговорношћу изјављујем да сам сагласан да, у случају да прекршим одредбе Етичког кодекса о академској честитости студената, прихватам санкцију удаљења са докторских студија Универзитета.

ДАВАЛАЦ ИЗЈАВЕ

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКИ УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ



ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ ДОКТОРСКОГ РАДА

Име и презиме аутора **Катарина Томашевић**

Број индекса **2П1/0004/18**

Студијски програм **Докторске студије Криминалистика и право**

Наслов рада **Примена концепта управљања људским ресурсима
у функцији реформе јавне управе у Републици Србији**

Ментор **Проф. др Зорица Вукашиновић Радојичић**

Коментор **Проф. др Владимир Обрадовић**

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама **Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду.**

Потпис аутора

У Београду, 21.6.2022.

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКИ УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ



ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем библиотеку Криминалистичко-полицијског универзитета да у Дигитални репозиторијум Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**Примена концепта управљања људским ресурсима
у функцији реформе јавне управе у Републици Србији**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Криминалистичко-полицијског универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (*Creative Commons*) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

У Београду, 21.6.2022.

Потпис аутора

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.