

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

мр Ивица Т. Лазовић

**УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА
У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ: АНАЛИЗА СИСТЕМА
КАДРОВСКИХ ЈЕДИНИЦА**

Докторска дисертација

Београд, 2018. године

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

мр Ивица Т. Лазовић

**УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА
У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ: АНАЛИЗА СИСТЕМА
КАДРОВСКИХ ЈЕДИНИЦА**

Докторска дисертација

Београд, 2018. године

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Ivica T. Lazovic

**HUMAN RESOURCES MANAGEMENT
IN THE STATE ADMINISTRATION OF
THE REPUBLIC SERBIA: ANALYSIS
SYSTEM PERSONNEL UNIT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

Ментор:

проф. др Милан Јовановић, редовни професор Факултета политичких наука,
Универзитета у Београду;

Чланови комисије:

проф. др Добросав Миловановић, редовни професор Правног факултета
Универзитета у Београду;

проф. др Дејан Миленковић, ванредни професор Факултета политичких наука,
Универзитета у Београду;

Датум одбране:

УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА
У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ: АНАЛИЗА СИСТЕМА
КАДРОВСКИХ ЈЕДИНИЦА

РЕЗИМЕ

Концепт модерног управљања људским ресурсима у јавној администрацији је настао копирањем модела управљања људским ресурсима из реалног сектора. Модерно управљање људским ресурсима обезбеђује да јавна управа запосли и задржи квалификовано, посвећено и добро мотивисано особље односно систематски привлачи, користи и развија кадрове ради остваривања циљева организације.

У неколико задњих година систем модерног управљања људским ресурсима се примењује и у државној управи Републике Србије и добија посебан замах кроз документе системске природе којим држава дефинише смернице за даљи развој јавне управе. Тачније, држава постаје свесна да реформе у бројним секторима неће моћи да спроведе са позитивним ефектима ако не реформише јавну управу. За тај реформски правац одабран је модел управљања људским ресурсима као најподеснији, али и као један од критеријума за оцену испуњености услова за реализацију интеграционих процеса у оквиру Европске уније.

Управо увођење и примене тог концепта у јавној управи Србије предмет је овог рада. Иако се ради о суштински новом концепту, многе од функција и елементи управљања примењивани су и раније у државној управи Републике Србије. Неке од њих су добро развијене, док неке функције постоје само на нормативном плану, али не и у пракси, а поједине од функција нису инкорпориране ни примењиване у систему рада јавне управе.

У овом раду се тај процес реформи јавне управе на моделу управљања људским ресурсима систематски истражује. У овом раду истраживаће се како се теоријски модел схвата и правно обликује, односно организационо дизајнира и да ли друштво то подржава, да ли препознаје ефекте као процес који води до добре управе.

Посебни аспекти биће посвећени анализи система кадровских јединица, али и синдикалног организовања у јавној управи. На та два чиниоца ће се анализирати концепт управљања људским ресурсима упоређујући га са применом у

предузећима и другим организацијама у контексту заштите права запослених у специфичној сфери у којој је држава послодавац, а корисник услуга јавне управе грађанин и друштво у целини.

Кључне речи: људски ресурси, државна управе, реформа, стратегија, синдикат, државни службеници, кадровске јединице.

Научна област: политичке науке

Ужа научна област: политички системи

УДК: 35.08:005.96(497.11)(043.3)

**HUMAN RESOURCES MANAGEMENT
IN THE STATE ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC SERBIA: ANALYSIS
SYSTEM PERSONNEL UNIT**

SUMMARY

The concept of modern human resource management in the public administration has been created by copying the model of human resource management in the real sector. Modern human resources management ensures that public administration employs and maintains qualified, committed and well-motivated staff and systematically attracts, uses and develops staff to achieve the objectives of the organization.

In recent years, a system of modern human resource management has been applied in the state administration of the Republic of Serbia and has been developed through strategic documents by which the state defines guidelines for the development of public administration. More precisely, the state becomes aware that reforms in many sectors would not be implemented with positive effects if it does not reform the public administration. For this reform direction, the model of human resource management was selected as the most suitable one, but also as one of the criteria for assessing the fulfillment of conditions for the implementation of integration processes within the European Union.

The introduction and implementation of this concept in the public administration of Serbia is the subject of this paper. Although this is a fundamentally new concept, many of the functions and elements of governance were applied earlier in the state administration of the Republic of Serbia. Some of them are well developed, while some functions exist only on a normative basis, but not in practice, and some of the functions are not incorporated or applied in the public administration system.

In this paper, this process of public administration reform based on the human resources management model is being systematically investigated. This paper examines how the theoretical model is shaped and legally shaped, as well as organized and whether the society supports it and recognizes the effects as a process leading to good governance.

Specific aspects will be devoted to the analysis of system personnel units, and union organization in the public administration. Based on these two factors, the concept of human resources management will be analyzed comparing it with the application in

enterprises and other organizations in the context of protecting the rights of employees in a specific sphere where the state is the employer and the beneficiary of public administration services is a citizen and society as a whole

Keywords: human resources, public administration reform strategy, the union, civil servants, Personnel Unit.

Scientific area: political sciences

Subfield: political systems

UDK: 35.08:005.96(497.11)(043.3)

САДРЖАЈ

У В О Д	1
1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКА ПОЛАЗИШТА	3
1.1. Предмет, проблем и циљ истраживања	3
1.1.1. Научни и друштвени циљеви	4
1.2. Хипотетички оквир истраживања	5
1.2.1. Генерална хипотеза	5
1.3. Методе које су примењиване у истраживању	6
2. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ И СПЕЦИФИЧНОСТИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	8
2.1. Теоријско одређење државне управе	8
2.1.1. Историјски преглед развоја идеје о организацији и управљању	18
2.1.2. Управљање, управна делатност и управна организација - појам и схватања	25
2.2. Специфичности државне управе у Републици Србији	35
2.2.1. Историјски положај државне управе у Србији	35
2.3. Теоријско одређење управљања људским ресурсима	58
2.3.1. Историјски преглед значајнијих чињеница о	58
развоју научне мисли о раду	58
2.3.2. Одређење управљања људским ресурсима	66
2.4. Функције управљања људским ресурсима	84
2.4.1. Планирање и запошљавање људских ресурса	88
2.4.2. Развој запослених људских ресурса	97
2.4.3. Награђивање запослених људских ресурса	101
2.4.4. Заштита запослених људских ресурса	104
3. ОСНОВНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ РЕФОРМЕ И ЗАКОНСКИ ОКВИР ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	109
3.1. Основне тенденције реформе државне управе у Републици Србији	109
3.2. Законски оквир регулације државне управе у Републици Србији	130
4. КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ДРЖАВНИХ УПРАВА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗЕМЉАМА У ОКРУЖЕЊУ	143
4.1. Преглед стања државних управа у државама Европске уније – Мађарска, Португалија и Словачка	143
4.2. Преглед стања државних управа у државама из окружења – Хрватска и Словенија	169

5. УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ И АНАЛИЗА СИСТЕМА КАДРОВСКИХ ЈЕДИНИЦА У ОРГАНИМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	177
5.1. Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије	177
5.2. Анализа капацитета људских ресурса у органима државне управе Републике Србије.....	209
6. УЛОГА И ЗНАЧАЈ СИНДИКАТА У ПРОЦЕСУ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА	265
6.1. Улога и значај организовања запослених у управи	265
6.2. Основна обележја синдикалног организовања у организацијама са посебним освртом ка државној управи у земљама бивше СФРЈ и Републици Србији	280
ЗАКЉУЧАК	292
ЛИТЕРАТУРА	298

УВОД

У јавном сектору смо сведоци већ неколико деценија да се развијају и покушавају пренети многи концепти управљања и пракса из приватног сектора. Тако је настао и концепт управљања људским ресурсима. Он је развијен првенствено у оквиру настојања да се запослени третирају као важан ресурс у раду организације, те да имајући у обзир све политичко-правне и организационе специфичности јавног сектора тај концепт сам по себи није лако примењив у државној управи.

Предмет истраживања у овом раду је управо наведена област, управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије. Реч је о области која се назива на енглеском језику „Human Resource Management“, а за коју је код нас у пракси и свакодневном животу најшире прихваћен назив „Управљање људским ресурсима“. За управљање људским ресурсима се најчешће каже да у организацији има за циљ да обезбеди да се преко запослених, као најважнијег ресурса организације, остваре постављени циљеви. Кључни задатак модерног управљања људским ресурсима је пре свега да обезбеди да организација запосли и задржи квалификовано, посвећено и добро мотивисано особље, односно другим речима систематско привлачење, коришћење и развој кадрова ради остваривања циљева организације.

Дуго се сматрало да овај концепт модерног управљања људским ресурсима није примењив у државној управи и као разлог томе навођено је то што се радни однос у државној управи разликује од радног односа у приватним предузећима и другим организацијама, да су услови за запошљавање, права и обавезе уређени законима у комбинацији са другим прописима владе. Међутим, осамдесетих година прошлог века, највећи број земаља Западне Европе, данашње Европске уније започео је реформе управљања кадровима, односно увођење концепта 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, а то је економски притисак 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 државним издацима са буџетским средствима, промене на тржишту рада у то време када је приватни сектор водио у борби за квалификованом радном снагом и потреба да државна служба и даље остане конкурентан послодавац.

Овај систем се врло брзо доказао у пракси и показао као оправдан, тако да је највећи број земаља у Европи (западној) прихватио концепт управљања људским ресурсима и уложио пуно, све до данашњих дана, у реформе управљања људским ресурсима.

Након 2000. године, идеја модерног управљања људским ресурсима налази место и у јавном сектор и код нас, а од пре десетак година кроз измену неколико прописа, на велика врата улази и примењује се и у државној управи Републике Србије. Посебан утицај на развој овог концепта има више прописа и стратешких докумената.

Иако се ради о суштински новом концепту у приступу запосленима, многе од функција управљања људским ресурсима су се примењивале и раније у државној управи Републике Србије. Неке од њих су добро развијене, док неке функције постоје, али нису развијене, а неке од функција су предвиђене прописима, али никада нису заживеле у пракси и раду управе.

Међутим, управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије захтева мултидисциплинарни приступ, те га је потребно сагледати не само политиколошки, већ и правно, социолошки, економски и посебно са аспекта организационих наука и науке о управљању.

1. ТЕОРИЈСКО-МЕТОДОЛОШКА ПОЛАЗИШТА

1.1. Предмет, проблем и циљ истраживања

У овом раду бавићемо се процесима реформи јавне управе на моделу управљања људским ресурсима и потреби да се овај модел систематски истражи, посебно зато што је у нашој стручној јавности таквих покушаја било мало и само парцијално, кроз анализу појединих сегмената. Србија има вековно искуство у конституисању и организацији јавне управе које упућује на закључак да наша држава има искуство у организацији јавне администрације, са традицијом која би кроз генезу отклонила све слабости и резултирала стручном, професионалном, политички неутралном и ефикасном јавном управом. Међутим, реформе које се предузимају најбоље то демантују.

Ми као друштво са вековном државотворном традицијом нисмо изградили ефикасну и добру јавну управу. Она је данас далеко од модерног концепта добре управе и представља једну од кључних препрека за ефикасније функционисање државе. Узроци су бројни и сложени. Процеси дисконтинуитета у обликовању државе, честе и радикалне промене система власти и државног уређења, ратови, бројни социјални расцепи, низак ниво опште образованости...само су неки најмаркантнији чиниоци који су довели до стања у државној управи које данас имамо и које захтева реформу.

Од редемократизације до данас негативни трендови су појачани. Настојања да се реформише јавна управа одвијају се паралелно са деформацијом главних реформских захвата. Данас имамо гломазну, недовољно стручну, политички пристрасну, спору и недовољно мотивисану администрацију, која није у могућности да одговори захтевима времена. Модел управљања јавним ресурсима подразумева низ претпоставки да би био успешно имплементиран и произвео позитивне ефекте који се очекују. Управо је то основно истраживачко поље ове докторске тезе. Потребно је нагласити дисонантност у теоријском схватању пројекта, нормативном уређивању и организационим аспектима који се посматрају изоловано, често супротстављено. Одсуство системског приступа примене концепта управљања људским ресурсима не само да не даје очекиване резултате, него дискредитује сам концепт и успорава реформу. Зато ће се проблемски оквир

истраживања ситуирати у простор који омеђава теоријски приступ, правни оквир, организациона структура и комуникација са локалном самоуправом и друштвом у целини. У том пољу истраживаће се, како се теоријски модел схвата и правно обликује, односно организационо дизајнира и да ли друштво то подржава, да ли препознаје ефекте као процес који води до добре управе.

Управљање људским ресурсима је ретко предмет интересовања у политиколошким истраживањима јер је неправедно запостављено као предмет интересовања бројних других наука, а првенствено организационих наука. Међутим, треба сагледати концепт државне управе у политичком систему и систему поделе власти, у контексту обликовања и спровођења јавних политика, односа моћи различитих актера који настоје да остваре утицај на државну управу. Државна управа у транзиционим друштвима и у периоду перманентних реформи је под сталним притисцима који угрожавају стандарде професионалности, неутралности и политичке непристрасности. Важна је и тенденције да се функционисање политичког система побољша концептом контролних и регулаторних тела, који је довео до сељења значајних надлежности државне управе на нове структуре, а што ствара институционалну напетост и конфликте нових и старих структура. Сви наведени проблеми се преноси преко управљања људским ресурсима, који су предмет ове анализе.

Мерљивост појединих фаза у имплементацији концепта управљања људским ресурсима вршиће се компарацијом са процесима у појединим државама које по неким карактеристикама имају сличне полазне претпоставке, а већ су одмакле у примени и имају видљиве резултате. При томе ће теоријски модел, послужити као идеалтипски модел и репер за перманентно усавршавање система јавне администрације.

1.1.1. Научни и друштвени циљеви

Научни циљеви ове докторске дисертације су везани за дескрипцију структуре, функција, односа и веза у процесу управљања људским ресурсима у Србији, као и бољу истраженост ове области. Основни друштвени циљ ће се односити на детаљније упознавање домаћих стручних кругова са овом проблематиком са амбицијом да пружи што бољи приказ целог процеса. Ова

политиколошка анализа управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије ће за циљ имати и предвиђање будућег развоја овог система у складу са унутрашњом структуром и међународним окружењем, што ће подразумевати и осврт на постојеће стање чинилаца овог система.

1.2. Хипотетички оквир истраживања

1.2.1. Генерална хипотеза

Генерални хипотетички став је да систем јавне управе у Републици Србији садржински, по правном приступу пре свега, јесте сагласан стандардима управљања јавним ресурсима у земљама Европске уније, али да наша ситуација и потребе диктирају низ посебности који се огледају у степену имплементације и дужини реформи појединих аспеката јавне администрације у овом сегменту. Генералну хипотезу операционализујемо преко следећих хипотетичких тврдњи:

1.2.1.1. Прва посебна хипотеза

Услови управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије обухватају широк круг утицаја унутар и изван организације државне управе, те се јављају у двојној улози: у улози околности или амбијента управљања и у улози предмета управљања.

1.2.1.2. Друга посебна хипотеза

Субјекти управљања људским ресурсима у државној управи су нормативно одређени и чине их именовани, изабрани и административно технички стручни органи.

1.2.1.3. Трећа посебна хипотеза

У склопу општих интереса јављају се и посебни интереси, делова институција и установа, као и запослених који се остварују у државној управи, или њеним посредством у широј заједници.

1.2.1.4. Четврта посебна хипотеза

Функције управљања људским ресурсима се примењују и постоје у процесу управљања у државној управи Републике Србије.

1.3. Методе које су примењиване у истраживању

Да би се на научно валидан начин одговорило на сва питања, потребно је теоријско-емпиријско истраживање на два нивоа: на теоријско-методолошком, апстрактном и на конкретно-историјском нивоу, са циљем да сучели опште са посебним, универзално са парцијалним, глобално и регионално са националним. Пошто је најављено истраживање верификаторно, његов битни циљ је класификација сазнања на она која су резултатима овог истраживања потврђена, на она која су делимично и на она која нису потврђена. Интердисциплинарност предмета анализе, систем хипотеза и научни циљ опредељују на системски приступ истраживању, као и примену упоредног метода, метода испитивања интервјуа. У прикупљању података примениће се и метода посматрања са учешћем, као и метод анализе садржаја докумената – типа квантитативне и квалитативне анализе.

На почетку рад садржи одређење основних појмова, проблема и предмета истраживања. Даље проучавање ове области се заснива на анализи основних тенденција реформе државне управе и управљања људским ресурсима. То је подразумевало и утврђивање праваца законодавне реформе у овој области у земљи и окружењу. Истраживање у дескриптивном облику садржи и осврт на организацију управљања људским ресурсима у појединим подсистемима глобалног система државних управа. Посебна пажња и акценат је стављена на управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије. Имајући у виду улогу и значај организовања запослених и различитих аспеката тог организовања, и пре свега њиховог синдикалног организовања и деловања, када су у питању запослени у једној организацији, анализа улоге организовања запослених и посебно синдиката је значајна. Како је међународно окружење једна од кључних

детерминанти развоја модерног управљања људским ресурсима то подразумева да рад садржати и анализу глобалних и регионалних утицаја.

Из наведених разлога произилази да овај рад садржи два основна нивоа истраживања. Први ниво овог политиколошког истраживања укључује одређивање и карактеризацију суштине основних обележја управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије. Било је неопходно јасно одредити и идентификовати дијалектички приступ у истраживању. Зато је, због сложености истраживачког пројекта било неопходно применити компаративну анализу која се првенствено односила на стање и развој концепта модерног управљања људским ресурсима у различитим државама. Истраживање садржи и примену компаративне методе у сфери анализе формирања, састава, овлашћења и процедура рада кадровских јединица у органима државне управе. То ће поред институционално-дескриптивног укључивати и примену системско-структурног приступа, који подразумева утврђивање међусобних односа актера овог процеса. Након тога следи класификација облика остваривања и организације функција управљања људским ресурсима, анализа организације и идејне оријентације већинских синдиката у овом процесу.

Други ниво истраживања обухвата пројекцију будућег развоја овог процеса. То значи да је посебна пажња посвећена предвиђању развоја и модернизације управљања људским ресурсима у сложенем и вишедимензионалном унутрашњем и међународном окружењу. Посебно важно је било указати на најбитније унутрашње услове, структуре и начине реализовања овог процеса у оквиру различитих друштава. Основни, компаративни приступ садржи и посебан фокус на поједине заједничке варијабле и сегменте у процесу управљања људским ресурсима у различитим државама.

2.ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ И СПЕЦИФИЧНОСТИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ И УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

2.1. Теоријско одређење државне управе

Неизбежно је када се упусти у одређење било ког појма, да се наилази на бројне препреке и дилеме. То је случај и код покушаја теоријског одређења државне управе. Прва питања са којима се срећемо приликом покушаја теоријског одређења државне управе, односе се на то да ли говоримо о државној управи као делатности, или се ради о посматрању државне управе као организације?

Ништа мање важно није ни језичко прецизирање када говоримо о државној управи, јер врло често се прихватају као синоними јавна управа и јавна администрација. И сам глагол управљати од кога је изведена реч управа има више значења и то значење управљати, руководити, бринути се о пословима, давати правац и смер, водити, уручивати или владати. Реч управа са речју државна конкретизује делимично појам, али свеприсутност државне управе свуда око нас посматрано у простору такође отвара бројне дилеме. Докле је опсег државне управе и шта је све државна управа? Ништа мање недоумица не уноси и покушај посматрања државне управе у временском контексту. Евидентно је да је државна управа промењива и посматрано кроз временску димензију.

Консултовањем теоријских концепата ништа нам неће бити олакшан посао на одређивању и самог појма државне управе, јер и ту постоје значајна размимоилажења.

Најмаркантнија дилема с којом се срећемо приликом бројних покушаја у теорији да се дефинише државна управа, што се често, заправо и чешће говори о јавној управи. У чему је заправо разлика?

Приликом одређења термина управа сматра се, пре свега, да се државна управа може посматрати кроз два њена главна значења, као управа у органском смислу, као укупност одређених државних органа, али и као управа у функционалном смислу као скуп активности државе.¹ Када се говори о управи у органском смислу, онда се имају у виду органи државне управе. И код овог одређења управе аутори полазе од начела поделе власти, на ону која ствара право, дакле законодавство, која решава спорове, односно судство и на ону која извршава право у појединим случајевима, а то је егzekутива или управно грана власти и заправо предмет нашег одређења. Ова група органа је управа, превасходно је то група државних органа која врши егzekутивне послове или управну власт и они чине управу у органском смислу.

Уместо термина државна управа у стручној литератури која долази са англосаксонског подручја чешће се користи израз јавна управа. Он се често јавља и као јавна администрација, који заправо означава стручни део државног апарата у циљу његовог разликовања од пословне управе у рецимо великим компанијама. Термин јавна управа има шири смисао и одређује и означава органе који раде послове којим се задовољавају јавни интереси. Неки домаћи аутори полазе од самог одређења термина управа за који сматрају да служи да означи оно што се латински исказује са „*administio*“ и да се заправо управа изједначује са администрацијом.² Такође сматрају да нарочите појмовне дилеме ствара термин јавна управа тако популаран у литератури и проблем да се одреди шта је то јавно, јер јавно је заправо оно што није приватно, опште друштвено, оно што је у супротности од тајног оно што може бити држава, дакле и терминолошки јавно има широко одређење. Указује се на два повезана значења јавне управе и да прво које је пореклом из англосаксонског подручја има традиционални карактер и изграђено је на идеји поделе на јавну и приватну сферу. Овде се ради о потреби да се раздвоји терминолошки и појмовно јавна администрација „*public administration*“ од стручно техничког дела државног апарата.

Под јавном управом се могу посматрати и јавна тела која су овлашћена од политичке власти и добили су средства која су им потребна за задовољење општих

¹ Димитријевић, П., *Основи управног права*, Савремена администрација, Београд 1989. стр. 11.

² Томић, З., *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1990. стр. 19.

интереса.³ У овом значењу јавне управе долази до изражаја њено разликовање од државне управе, јер би поред државних организационих облика обухватала и стручни апарат одређених државних структура организација и заједница које врше и поверене опште послове са могућношћу коришћења прерогатива власти.⁴

Појам јавна управа је шири од појма државне управе зато што означава све вршиоце управне власти или делатности у оквиру државне организационе структуре, па се ту могу убројати управни органи и друге организације које су овлашћене за вршење управних активности, али и недржавни субјекти са јавним овлашћењима, а не само органи државне управе.

Израз државна управа се јавља као типичан за оне теоретичаре који полазе од претпоставке да појам управе треба одредити у смислу да државна управа обухвата само органе државне, као вршиоце управне власти. Израз јавна управа се среће нарочито у англосаксонском праву, али се јавља као идеја и у француској и немачкој стручној литератури.⁵

Учесталије коришћење израза јавна управа у ширем смислу, пре свега засновано је на посматрању управе као делатности органа који врше јавна овлашћења, то је недржавна јавна управа и делатности државних органа која је подвођена под државну управу. Из наведеног следи да је појам јавне управе свеобухватнији од појма државне управе при чему се нагласак ставља на послове јавне управе и на вршење послова јавне управе као неопходним за друштво. Имајући у виду да је управа сложена интеракција људске сарадње у циљу остваривања општег интереса, односно друштвене добробити, неопходно је јавни интерес формализовати у виду закона.⁶

Ако пођемо од познате теоријске доктрине поделе власти на законодавну извршну и судску,⁷ онда можемо рећи да управа заправо чини извршну или егzekутивна власт. Управа заправо настаје тек са појавом модерне државе и тај настанак је повезан са организацијом стајаће војске, односно када је апсолутним

³ Томић, З., *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1990. стр. 21.

⁴ Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1978, страна 4.

⁵ Лилић, С., *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд 2001. стр. 155.

⁶ Ibid. 156.

⁷ Данас се све више говори поред поделе власти на законодавну, извршну и судску о четвртој грани власти коју носе независни контролни органи и тела нпр. Омбудсман или ревизорске институције, повереници за одређена битна питања и сл. Видети више у Миленковић, Д., Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика, чланак у публикацији: Јавне политике Србије, Београд, ФПН - Heinrich Boll Stiftung, 2011. стр. 21,

монархијама било неопходно да војску улогоре, онда је настала потреба за издржавањем, а функционисање неодрживо без сталних прихода у виду пореза. Пре тога можемо тврдити да није ни било потребе да постоји организована управа. Међутим, у моменту када је дошло до таквих промена, настала је и потреба за службеницима или чиновницима који ће бити способни да испуњавају владареву вољу на основу пренетих надлежности и прибављању средства за издржавање државног апарата са посебним нагласком на војску. На тај начин заправо управа је рођена као старија сестра законодавне власти јер је настала пре ње.⁸

Иако је данас управа предмет интересовања мултидисциплинарних наука, управом се прво почела бавити камералистика крајем деветнаестог века, али се највише управом бавила једна грана јавног права, а то је управно право. Са аспекта управног права формално одређење управе могло би гласити: управа је делатност државе за испуњење њених циљева или управа је делатност државе која преостаје након издвајања законодавства и судства.⁹

Ови покушаји дефинисања полазе од доктрине о подели власти, као што смо нагласили, те услед свог формализма превиђају да се управа као инструмент владе меша у све области јавног и приватног живота и не ограничава се само на формалну примену закона и других аката.

Због наведеног, управно право и правни начин мишљења често није у стању да обухвати и важан проблем бирократије као социјално политички проблем управе, нити се бави бирократијом као чиниоцем огромне политичке моћи која је сконцентрисана у управи и која је тешко подложна контроли. Зато и јесте потребан мултидисциплинарни приступ питању одређења управе, пре свега кроз политиколошки приступ, али и социолошки, посебно кроз аспект социологије организације, неопходно је сагледати ову област.

Поред општих дефиниција управе било је покушаја и негативног и позитивног дефинисања управе. По негативним дефиницијама управе, могло би се рећи да је она врста државних активности и државних делатности који је изван осталих, односно изван законодавства и судства.¹⁰ Управу негативно дефинише и

⁸ Тадић, Љ., *Наука о политици*, БИГЗ Београд, 1996. стр. 390.

⁹ Ibid., стр. 390.

¹⁰ Томић, З., *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1990. стр. 25.

Иво Крбек који каже да је „...управа онај големи остатак у државној дјелатности након излучења судства и законодавства“.¹¹

Када говоримо о позитивним дефиницијама управе писци који заузимају овај став истичу управне активности путем ауторитативних овлашћења тако да Ј. Риверо каже да је управа делатност којом се представници државне власти, користећи ауторитативне прерогативе у предвиђеном случају, користе у циљу задовољавања потреба од јавног интереса. Присталице оваквог одређења управе био је и Слободан Јовановић, који одређује управу као власт извршавања закона ради задовољења државних интереса.¹²

Зоран Томић¹³ подвлачи разлику између државне управе и јавне управе. Он сматра да јавна управа има најчешће шири смисао, пре свега, има функцију да појмовно покупи све правне субјекте и недржавне и државне структуре и оне изван ње, територијално и функционално децентрализоване колективитете који обављају јавне извршне послове. Док са друге стране, он сматра да државна управа може да се одреди формално-организационо и садржински-функционално. Формално-организационо то је скуп органа и организација који припадају држави и њеном апарату и подређени су државној власти, пре свега влади. Садржински-функционално, државна управа је оперативни, неполитички чисто стручни део извршне власти чија је главна улога примена закона у појединим случајевима и сигурно и одмерено остваривање слобода права и дужности грађана, њихових организација, у којима су ангажовани одговарајући јавни интереси. Тако је суштина у несметаном, уредном и делотворном обављању јавних служби ради задовољавања егзистенцијалних заједничких и појединачних потреба, а све у контексту датог времена и социјалне средине и посебно важећих прописа на одређеном простору у одређеном тренутку.

Ратко Марковић¹⁴ сматра да је управна власт, власт решавања у тзв. управним споровима и заснива се на прерогативима државне власти и на основу закона о праву, обавези или правном интересу одређеног субјекта (странке)

¹¹ Томић, З., *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1990. стр. 25.

¹² Према Томић, З., *Управно право*, стр. 26. и Слободану Јовановићу у делу *О држави*, Београд 1922. стр. 237. до 254.

¹³ Томић, З., „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.године“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 21.

¹⁴ Марковић, Р., *Управно право, општи део*, друго поправљено и проширено издање, Београд, 2002. стр. 76.

непосредном применом прописа у конкретној појединачној управној ствари. Како извршење права укључује као *ultima ratio* (крајње средство) и примену физичке принуде, то појам управне власти обухвата и примену физичке принуде у конкретним ситуацијама изостајања добровољног извршавања права.

Стеван Лилић сматра да са теоријског становишта управа као један комплексан појам обухвата два основна значења и то прво управљање стварима, односно обављање активности технолошке регулације радног процеса као што је индустријска производња, на основу искустава и знања, а као други је владање људима и вршење ауторитативних активности на основу политичке власти и силе као што су издавање заповести и вршење радњи принуде.¹⁵

Теоријски појам државне управе полази од затворене и апстрактне мисаоне конструкције на основама легалистичког позитивизма и нормативистичке догматике. Овај приступ појму управе у теоријском смислу конституише такозвана функција државне управе која се своди на ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката као појединачних аката власти и вршењем управних радњи као материјалних радњи принуде.¹⁶

За разлику од класичног модела управе, модел управе који данас преовлађује у европским земљама, као резултат концепције социјалне функције државе и њене улоге у створењу опште друштвене добити „*bono publico*“.¹⁷ Творац ове концепције је француски мислилац Леон Диги, према коме у условима савременог материјалног и културног друштвеног развоја јавна власт се трансформише у јавну службу са задатком да обезбеди услове који су неопходни за развој и напредак друштва у области образовања социјалне политике, здравствене заштите научних истраживања, заштите природе привредног развоја и друго.¹⁸

За одређивање теоријског појма управе од посебног значаја је и теорија јавних служби која је настала у Француској крајем деветнаестог века. Наиме, француски државни савет решавајући спорна питања у вези са радом управе, почео је да проширује појам управне функције као и оквире њеног вршења укључујући

¹⁵ Лилић, С., *Посебно управно право*, Правни факултет, 2010.год. страна 15.

¹⁶ Творац овог становишта је познати немачки правни мислилац Георг Јелинек, према С. Лилић, стр. 17.

¹⁷ Лилић, С., *Посебно управно право*, Правни факултет, 2010. год. страна 21.

¹⁸ Ibid. 21.

ту и активности државе које добијају обележје такозваних јавних служби. Појам управе је на овај начин у Француској проширен тако да се под њим осим вршења управне функције, као правно регулисано вршење управне власти, подразумевало и вршење јавних служби.¹⁹

Ипак, све концепције и покушаји дефинисања управе остају методолошки немоћне да обухвате целовитост управе као једне сложене друштвене појаве која садржи у себи елементе који су политички. Ако имамо у виду власт као управу, затим ако узмемо у обзир функцију управе, онда психолошки ако узмемо у обзир људе који чине управу, социолошки ако имамо у виду организацију управе, технолошки ако посматрамо радни процес у управи и друге елементе.

На овом трагу Лилић закључује да управна делатност обухвата вршење јавних служби као укупност свих активности (ауторитативних), којима држава непосредно остварује своје социјалне циљеве, док се управна организација може теоријски одредити као она организација која као свој основни циљ има вршење управне делатности.²⁰ Овај аутор такође износи став да код нас постоје отпори прихватању савременог модела управне делатности као јавне службе и сервиса грађана, а то је по њему последица теоријског ослањања на совјетску доктрину о држави и праву, са нагласком да је совјетски модел управе и даље жив у нашој теорији управног права у радовима појединих наших аутора и теорије државе и права, засноване на држави као организацији са монополом физичке принуде и праву као изразу воље владајуће класе.²¹

Све тешкоће које прате теоријско одређење управе не заобилазе и позитивно правно одређење појма управе, међутим позитивно правно одређење управе има практичну примену конкретних правних норми о раду и организацији управе.²²

Поједини аутори тумаче и појам јавни сектор, да би се означио систем који обухвата државну управу и све шири круг државних мешовитих и недржавних организација које обављају јавне послове са јединственим системом увођења оцено и контроле. Појављивање овог израза заправо представља даље ширење

¹⁹ Лилић, С., *Посебно управно право*, Правни факултет, 2010. год. страна 21.

²⁰ С. Лилић, *Управно право*, Београд, 1995. год. стр. 68.

²¹ Упореди: С. Лилић, *Посебно управно право*, Правни факултет, 2010. год. страна 27.

²² Лилић, С., *Посебно управно право*, Правни факултет, 2010. год. страна 27.

управљања, преко граница класичне државне управе и представља нову етапу у развоју државне управе.²³

Еуген Пусић је сматрао да јавну управу треба посматрати као јавно тело које је добило од политичких власти овлашћења и средства која су му потребна за задовољавање општих интереса, а како јавна управа представља појам који је доста шири од појма државне управе, обухвата и облике недржавног друштвеног управљања.²⁴

Као историјска тековина, управни систем је део друштвеног и политичког поретка једне земље. Сам појам *систем* дефинисан је као целина састављена од делова или целина која је одвојена од своје околине. Ове дефиниције упућују на две основне теоријске оријентације дефинисања система, како са аспекта унутрашње структурираности система, тако и са аспекта односа система са својом безграничном спољашњом околином.²⁵ Управни систем је скуп управних организација. Дакле, управне организације представљају елементе управних система које су међусобно повезане, тако да стреме ка заједничким циљевима. У управним организацијама обављају се послови који се темеље на расподели дужности и власти. Сам израз „управљање“ етимолошки се односи на помагање, одлучивање, извршавање и вођење послова. Модерна управа, дакле, управни систем извршава веома важне друштвене задатке, због чега има позитиван утицај на друштво у целини. Са друге стране, иста може постати веома моћно оруђе за владање људима и врло опасан инструмент моћи. Дакле, управа мења ситуацију у друштву у битним односима. Данас владе конкретних држава утичу на живот грађана у много већој мери него пре сто година. Почевши од пружања класичних јавних услуга до пружања специфичних јавних услуга које подразумевају учешће у готово свим аспектима живота грађана.

У савременим условима живота и пословања, управа се јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова. Функције управе не само да постају све бројније, већ и све сложеније и теже. У оваквим околностима, управа остварује своју социјалну функцију, првенствено као

²³ Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1978, стр. 31.

²⁴ Ibid., стр. 4.

²⁵ Пусић, Е, Иванишевић, С, Павић, З и Рамљак, М, „Управни састави – Хрватска средишња државна управа и успоредни управни састави“, Школска књига, Загреб, 1997. године, стр. 5.

регулатор друштвених процеса. У сложеним и динамичним условима савременог живота, управа је та која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Истовремено, са порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.²⁶ Научна знања о управљању су се врло брзо развијала и осавремењавала, доносећи новине које су значајно утицале на живот и рад човека и пословних система. Ова научна сазнања у свету, а и код нас, доживљава убрзан развој, што говори о растућем значају сазнања из ове научне области на све остале науке, па и политикологију.

У нашем политичко-правном систему, али и многим земљама тзв. Евроконтиненталног права доминира концепт државне управе, где се посматра пре свега државни монопол над спровођењем јавних овлашћења, док је термин јавне управе шири и подразумева и недржавне организације које могу имати јавна овлашћења.

Без обзира на потешкоће теоријског одређења појма управе, ако посматрамо позитивно-правни појам управе, полазећи од важећих закона и подзаконских аката, далеко је лакше га одредити.

Према Дејану Миленковићу, управа која је у интеракцији са околином, те колико сама утиче на окружење којем служи, толико је и окружење обликује. Он сматра да се до појма управе може доћи кроз одговоре на питања ко управља и шта управа ради. Одговори на та два питања нам потврђују да ли се ради о субјективном или функционалном појму управе. Он наводи да ако управу посматрамо као политичку институцију, под њом подразумевамо организацију управе, док из позитивно-правног појма управе у организационом смислу у Републици Србији организација државне управе се може свести на три основна организациона облика: министарства, органе управе у саставу министарства и посебне организације.²⁷

²⁶ Лилић, С., „Послови државне управе у законодавству и новом Уставу Србије“, Београд, 2007. године, стр. 1.

²⁷ Упореди: Миленковић, Д., Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика, чланак у публикацији: Јавне политике Србије, Београд, ФПН - Heinrich Boll Stiftung, 2011. стр. 31.

У Уставу Републике Србије се одређује државна управа као самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади, а послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом.²⁸ Међутим, такође је прописано да се поједина јавна овлашћења могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима, чиме се отвара простор да говоримо и о јавној управи.

Закон о државној управи прописује да је државна управа део извршне власти Републике Србије, која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије и чине је министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.²⁹

За потребе овог рада, ми ћемо се ограничити на државну управу, односно онај њен део на који се односе и који примењују Закон о државној управи и Закон о државним службеницима, а што ћемо на наредним странама посебно образложити.

²⁸ Видети Устав Републике Србије члан 136. и 137. ("Сл. гласник РС", бр. 98/2006),

²⁹ Упореди: Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014), члан 1.

2.1.1. Историјски преглед развоја идеје о организацији и управљању

Још од настанка првих творевина које су личиле на данашње државе, људи су формирали организације и учествовали у њиховим активностима, са циљем задовољења својих потреба и интереса. Организације су се током времена мењале, а мењале су и своје основне и изведене циљеве услед сопствених трансформација, али и под утицајем ближег и даљег окружења. Ово је био један од кључних предуслова опстанка. Сходно томе, мењали су се и носиоци процеса управљања, како би били доследни свом времену. Специфичне институције захтевале су и специфичне кадрове у погледу оспособљености кадрова, њихове стручности и концептуалних способности. Еволуција идеје о организацији и управљању ослања се на различита теоријска и емпиријска становишта, како на сопствени развој, тако и на допринос сродних научних дисциплина.³⁰ Да би се сагледала емпиријска и теоријска димензија промена и развоја, неопходно је сагледати историјски развој идеје о организацији и управљању.

Тековине друштвених организација датирају још из времена пре нове ере, на просторима Блиског и Далеког истока, Месопотамије, Кине, Античке Грчке и Рима, када су људи вођени различитим побудама, удруживали своје капацитете, верујући подједнако у пролазност и вечност појединих организација. Још у Вавилонској држави, краљ Хамураби (2123–2081. године пре нове ере) донео је Законик који се састојао од 282 закона, а расправљао је питања везана за: управљање пословима, занатима, трговином, понашање људи, њихове међусобне односе, као и систем кажњавања оних који се нису придржавали прописаних и обичајних норми. У древној Месопотамији, 3000. година пре нове ере, постојао је особен систем управљања храмовима, духовним и световним стециштима.

У VI веку пре нове ере у Кини, постојала је врло изражена подела и специјализација рада на одељења и одсеке, где су се јављали први поборници хуманизма и човекове индивидуалности. Конфуције је, на пример, популаризовао посао у управи, у коју се улазило само преко одређених заслуга, чиме је отворен

³⁰ Дамјановић, М, „Менаџерска револуција – стање и перспектива теорије организације и теорије управљања“, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990. године, стр. 32-37.

пут бирократији. Античка Грчка је за време Ксенофона 370. година пре нове ере доживела прве историјске покушаје примене демократских принципа живота, рада и одлучивања, уз непосредно учешће аристократских грађана у пословима управљања својом заједницом. Тада су постављени интелектуални темељи каснијег препорода у доба ренесансе. Значајни су били покушаји увођења личних слобода и разумевање универзалних карактеристика вештине управљања.³¹ У старом Риму, основне карактеристике тичу се војне и цивилне ауторитативности, која је базирана на познатој дисциплинованости тадашњег друштва. Хијерархија ауторитета уз прихваћену поделу рада, омогућавала је римској држави важну улогу у разним доменима, како на унутрашњем, тако и на спољном плану. Држава је своју позицију и моћ штитила снажном војном организацијом и правом, а подела тадашње власти на законодавну и извршну постала је база за многа каснија друштвена уређења.

Држава, коју су створили Римљани била је јединствена и посебна међу свим државама старог света кроз своја четири позната периода: краљевство, републику, принципат и доминат. Рим се издвојио и у комбинацији динамике континуитета развоја римског друштва и његових политичких установа и дао је трајни печат светској историји и култури. Римско право које је настало у овој држави је важан елемент на коме се темеље готово сви европски правни систем већ хиљадама година.³²

Феудализам као нови корак у историјској перспективи укида ропство успоставља класну деобу на мањинску аристократију и већину која није уживала подједнаке привилегије и права. Из овог јако дугог периода који је трајао преко једног миленијума, човечанство улази у период ренесансе и протестантске реформације. Јавља се филозофија меркантилизма која преко независних националних економија настоји да успостави и обезбеди, кроз појачану улогу државе у политици планирања и регулисања приватне економске активности и финансирања трговине. Тадашња политичка филозофија настојала је да објасни и оправда владавину над обесправљени изманипулисаном бројнијом већином. Истакнути протагонисти тог става су били Николо Макијавели и Томас Хобс.

³¹ Ђурић, М, „Хуманизам као политички идеал – оглед о Грчкој култури“, Српска књижевна задруга, Београд, 1968. године, стр. 9.

³² Упореди: Милошевић, М., *Римско право*, Номос, Београд 2005. страна 14. до 38.

Макијавели је у свом делу Владалац³³ из 1513. године објаснио послове и предуслове за успешно владање људима формулисао гесло да циљ оправдава средства, док је Хобс у свом делу *Левијатан*³⁴ из 1651. године подржао централизовано вођење као једино које има изглед да обезбеди правни поредак и сачувао друштво од нереда.

Физиократизам и либерална економија супротстављају се меркантилизму наглашавајући улогу слободног тржишта капитала и хармоничне економије, као једино што може да обезбеди стабилност и стабилан просперитет.³⁵

Када посматрамо теорије организације хронолошки, код старих аутора срећемо поделу на нека четири периода, односно фазе. Прву фазу чине претече организационих теорија, затим другу фазу чини такозвано „научно управљање“, класична теорија организације која се темељи на сазнањима индустријске револуције и појави великих индустријских предузећа, затим трећа фаза је школа међуљудских односа која заправо представља бихевиористички правац који са већим разумевањем се окреће ка човеку, појединцу и групи њиховим мотивацијама и формално и неформалним интеракцијама и говори се о четвртој фази, од 1950. године до данас, у којој је дошло до ширења теорија и синтезе различитих теорија и системски приступ ранијим сазнањима и интернационализација управљања.³⁶

Код новијих аутора, организационе теорије се деле на класичну школу, научни менаџмент, организације карактеристичне за почетак двадесетог века, затим школу међуљудских односа од 1930. године, квантитативне теорије од 1945. године, ситуационе теорије од 1970. године, бихевиористичке теорије од 1980. године, процесне теорије од 1990. године и теорије културног склада од 1990. године.³⁷ Приступ овим теоријама је мултидисциплинарни тако да се проблемима организације баве и психолози и социолози и социјални психолози, антрополози, политиколози, економисти и правници.³⁸

³³ Макијавели, Н. *Владалац*, Јавор, Београд 2012.

³⁴ Погледати у електронској форми на: http://deenes.ffzg.hr/~bmikulic/Arhiv/Hobbes_integralno.pdf

³⁵ Дамјановић, М., *Менаџерска револуција, стање и перспектива теорије организације и теорије управљања*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990. године, стр.39

³⁶ Ibid стр. 39.

³⁷ Упореди: Дамјановић, М., *Менаџерска револуција, стање и перспектива теорије организације и теорије управљања*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990. године, стр.39,

³⁸ Упореди: Петковић, М. и други, *Организација*, Београд 2002. Економски фак., стр. 14. до 27.

Период за развој теорија о организацији обухвата широк период, од индустријске револуције и од парне машине, па до данашњег времена глобализације и електронске револуције, преко интернета, мобилних телефона, мењало се и развијало и схватање организације.

Да би објаснили организацију што сликовитије, многи теоретичари организације често се помагали тако што су организације поредили са другима творевинама користећи метафоре као што су организација као пирамида, организације као породица, организација као живи организам, као нервни систем као политичка арена или као болница.

Код Ентони Гиденса, прослављеног социолога, срећемо поређење организације са болницом. Он каже да је модерна болница добар пример организације, где се групише велики број људи структурисан по базичним безличним критеријумима, успостављеним са јасним циљем лечења и пружање других медицинских услуга пацијентима. Он сматра да ниво организованости није био увек као данас, што је и опште познато, те да су се некад сви људи рађали у својим домовима где је бабица имала улогу главне фигуре и где је постојала емотивна везаност за специфичну средину родног места, у чему је било нешто анимално, где су се порођај одвијали често у природи. Међутим, развојем организације и организовања развиле су се модерне болнице где су улогу бабице преузели лекари и медицинске сестре и друго медицинско особље чиме су организације заувек промениле један свет.³⁹

Само одређивање појма и елемента организације је јако сложено и код аутора се јављају различити приступи, где се организација може посматрати као образац одлуке понашања, затим као процес рада, организација схваћена као биолошки организам, организације као структура улога, организације попут сложених система, организација у социолошком смислу, организација као доношење одлука, организације као израз међуљудских односа, организација схваћена као структура, организација у формалном смислу.

³⁹ Упореди: Гиденс, Е., *Социологија*, ЦИД Подгорица, 2001. стр. 189.

У литератури се може наћи покушај дефинисања организације једноставно или сложено, где се једноставно дефинише као спољашњи омотач институција, док сложена дефиниција подразумева унапред утврђена колективна понашања која су уређена хијерархијом и централизована према одређеним обрасцима, осмишљени и фиксирани у облику више или мање крутих шема формираних и формулисаних у облицима статута или као планирана и брижљиво израђена и усмерена на специфичне циљеве социјалних творевина.⁴⁰

Често се среће код социолога у Сједињеним Америчким Државама велико интересовање за проблем дефинисања организације и амерички социолози означавају под организацијом све друштвене творевине у којима велики број људи свесно заједнички делује за један посебан циљ.⁴¹

На теорије организације посебног утицаја је имало и учење Макса Вебера, који се први системски бавио тумачењем успона модерних организација и сматрао је да оне представљају начине усклађивања разноврсних активности људског бића кроз простор и време укључујући и производњу добара. По том мишљењу, организације зависе и од информација, с тим што је сва власт у њима сконцентрисана на њиховом врху. Вебер је значајан по свом гледишту о бирократији, а што нам је актуелно и са аспекта фокуса овог рада. Централна тема целе његове политичке социологије је проблем бирократије.⁴²

Реч бирократија је ковница две речи „*biro*“ која означава канцеларију, писаћи сто и израза „*cratein*“ који је изведен из грчког глагола владати. Дакле, према наведеном, бирократија представља владавину чиновника, људи из бироа, примењене на државне службе у свом изворном значењу.

Од самог почетка коришћења, тај израз је имао негативну конотацију, бирократија је доживљавана као нешто лоше што је повезивано с ефикасношћу, расипништвом и претераним формализмом.

⁴⁰ Тадић, Љ., *Наука о политици*, БИГЗ Београд, 1996. стр. 309. до 312.

⁴¹ Ibid, стр. 312.

⁴² Ibid, стр. 395.

Веберов значај је у томе што је успео да пронађе и лоше и добре стране овог модела. Вебер је сматрао да је ширење бирократског модела неизбежно у модерним друштвима, јер је то једини начин излажења на крај са административним захтевима у великим друштвеним системима. Он није сумњао да бирократија има и великих недостатака који значајно утичу на природу савременог живота у друштву.

По Веберу, конструкција идеалног система бирократије би имала више - мање сличне карактеристике. Прво, да постоји јасно одређена хијерархија овлашћења, као и да се задаци јасно распоређују као дужности. Бирократија изгледа као пирамида, с тим да је позиција највеће власти на врху пирамиде, да постоји ланац командовања који се протеже одозго на доле и на тај начин је могуће усклађено одлучивање. Писаним правилима су одређена понашања на свим организационим нивоима, што опет не значи да су рутинска, већ је то више сегмент у организацији који обухвата правила која подразумевају ширину.

Друго, за свако радно место у хијерархији, предвиђена је плата, радно време, а од појединаца се очекује да гради каријеру у организацији. Напредовање је могуће на основу способности и временаведеног у служби или уз комбиновану примену ових критеријума.

Треће, постоји раздвојеност дужности службеника на послу односно у организацији и приватног живота ван посла што подразумева и физичку одвојеност та два домена.

Четврто, припадници организације нису власници материјалних средстава са којима раде, према Макс Веберу, развој бирократије се одвија раздвојено од контроле над њиховим средствима за производњу. Према Веберовом веровању што се нека организација више приближавала идеалном типу бирократије, то је била делотворнија у испуњењу циљева због којих је основана. Вебер у својој анализи бирократије на првом месту ставља и однос међу људима који су регулисани правилима организације.

Веберов модел доста дуго је сматран за подобан у западним друштвима и посебно примењив у организацијама као што су разне државне организације,

болнице, универзитети, па и пословне организације. Бирократски систем је често био преовлађујући и најраспрострањенији. Међутим, бирократија је у великој мери данас превазиђена, ту се посебно мисли на њено одређење као доследне хијерархије уских центра моћи и знања, на врху пирамиде, који полако застарева. Многе организације се преуређују тако да су мање бирократизоване, нехијерархијске.⁴³

Међутим, наклоност бирократији није превазиђена, па се тако у литератури често могу срести хипотезе као што је она да је бирократија ако не најбоља, онда друга по реду институција зато што се базира на компромису између ефикасности и владавине права и где има високу оцену у смислу владавине права, али средњу оцену у смислу ефикасности.⁴⁴

На критици традиционалних бирократских организација, крајем седамдесетих година прошлог века, у Великој Британији и земљама ОЕЦДЕ-а, јавља се нови теоријски концепт управе који је код нас најшире прихваћен под називом нови јавни менаџмент (New Public Management). Нови јавни менаџмент је унео низ новина у традиционалне управне системе, пре свега кроз увођење техника и поступака из реалног сектора и пословне администрације, али и кроз увођење менаџмент праксе и приступа из приватног сектора, стално преиспитивање, смањење трошкова, побољшање квалитета услуга за мање новца, стално усавршавање управних службеника и другачију пословну етику, усресређеност на грађане као кориснике услуга јавног сектора. Јавни менаџмент, представља „стратешко и тактичко планирање, усмеравање, координирање, мониторинг и контролу активности организација државне управе и јавног сектора уопште.“⁴⁵ Нови јавни менаџмент је усресређен на проблем реформе јавне управе кроз либерализацију, дерегулацију и приватизацију јавног сектора, како би се улога коју држава има у друштву свела на најнижу могућу меру.

⁴³ Упореди: Гиденс, Е. *Социологија*, ЦИД Подгорица, 2001. год. стр. 190. до 197. и Тадић, Љ., *Наука о политици*, страна 395.

⁴⁴ Упореди: Лане, Ј.Е., *Државно управљање*, Службени гласник и Мегатренд, 2012., стр.36-37.

⁴⁵ Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б.: *Јавна управа и европске интеграције Србије*, ФЕФА, Београд, 2010, стр. 46. дефиниција наведена према: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, стр. 64.

Крајем деведесетих година прошлог века, у новим друштвеним околностима, појавила се нова управна доктрина за коју се одомаћио назив добра управа (Good Governance). Добра управа је доктрина усресређена на стварање такве управе која ће на оптималан начин одговорити на све оне друштвене потребе, које су претпоставка за уравнотежен развој савременог друштва. Основна идеја ове доктрине је да постави грађане у позицију сарадника и корисника управе, а не поданика.

„Принцип добре управе је принцип рада савремене јавне управе којим се тежи да грађанима пружи већу сигурност у њиховим односима са управом, односно њеним службеницима, тако што се успостављају додатна правила и принципи понашања управе према грађанима, која не користи свој „доминанти положај“, већ га усмерава ка грађанима и остваривању њихових права и правних интереса, јер је у демократији, грађанин „врховни господар“. Зато се у савременој правној држави тражи не само законитост поступања јавне управе већ и правилност, односно пракса праведног, пристојног и доброг поступања управе, која је антипод њеног лошег поступања“.⁴⁶

Доктрину добре управе развијају и промовишу различите међународне институције, као што су Уједињене нације, Светска банка, ОЕЦД, Европска унија, што доприноси њеној све већој улози.

2.1.2 Управљање, управна делатност и управна организација - појам и схватања

Управљање, управна делатност и управна организација могу се посматрати из више равни и мултидисциплинарно. Можемо говорити о друштвено хуманистичком или правно економском приступу, али и појединачном приступу са аспекта права, економије, социологије или политикологије. Управно право се бави проблематиком и дефинисањима теорије о појму управне делатности, схватајући државну управу као правну делатност. Међутим, посматрано са ширег

⁴⁶ Миленковић Д., „Принципи добре управе“, доступно на: <http://ombudsman.yucom.org.rs/princip-dobre-uprave-good-administration/>

аспекта, постоје теорије, такозване социолошко-технолошке концепције, које одређују појам управне делатности са аспекта који није правни.⁴⁷ Ова схватања полазе од тога да је управна делатност посебна врста друштвене делатности, која се јавља када се друштвени рад манифестује као организован људски рад. Дакле, по социолошко-технолошкој теорији, управна делатност није делатност којом се искључиво бави држава, те је то делатност која је по својој садржини истоветна, без обзира на то да ли се одвија у оквиру рада државе и њених органа или у раду недржавних органа и организација.

Карактеристичне социолошко-технолошке теорије о управној делатности као предмету науке о управљању заступали су аутори попут Димитријевића, Гешковића, Вавпетича и посебно Пусића. Да бисмо указали на најзначајнија домаћа и светска искуства из ове области, неопходно је прво образложити домете управе у смислу делатности. При томе, неопходно је разликовати функционални и организациони појам управе.⁴⁸

Разликовање управе у смислу делатности од управе у смислу организације подразумева разликовање функционалног појма управе од организационог појма управе о чему је већ било речи. При томе, функционални појам управе обухвата управну функцију и управну делатност, док организациони појам управе садржи управну организацију и управни орган.

Према функционалном становишту, управа је одређена као посебна, рационална, сврсисходна и свесна делатност људи, који своје индивидуалне и заједничке потребе задовољавају организованим радом већег броја људи. Теоријско одређивање функционалног појма управе као посебне делатности коју обавља управа своди се на одређивање садржине и карактеристика оних активности управе који се означавају као управа, у смислу управне делатности.⁴⁹

Према организационом становишту, управа се одређује као посебна организација, односно као посебан систем организационих целина у оквиру организације структуре државе, са циљем обављања управних активности. Ово је сложена управна организација која је састављена од бројних и разноврсних органа

⁴⁷ Петровић, С. „Организација и функционисање управе у самоуправном систему (са посебним освртом на самоуправна проучавања)“, Београд, 1987. године., стр. 21.

⁴⁸ Лилић, С, Марковић, М, Димитријевић, П, „Наука о управљању“, Савремена администрација, Београд, 2001. година, стр. 84.

⁴⁹ Димитријевић, П, „Јавна управа“, Правни факултет, Ниш, 1964. година, стр. 13-14.

и организационих облика, а који успостављају међусобну комуникацију на основу унапред утврђених правила и прописа. Теоријско одређивање организационог појма управе своди се на одређивање врсте, облика и карактеристика оних организационих целина које обављају управну делатност, као своју основну или допунску активност.

Теоријско одређивање управе у функционалном смислу подразумева теоријско дефинисање основних активности којима управа као организација остварује своје задатке, односно путем којих управа реализује своју социјалну функцију у друштву. У том смислу, активности управе могу се разликовати према многим мерилима. Превасходно, управне активности се могу разликовати према материјалним тј. унутрашњим обележјима, при чему је могуће теоријски одредити тзв. материјални појам управе у функционалном смислу. Поред тога, могуће је разликовати управне активности и према формалним, односно спољним обележјима, при чему је могуће теоријски одредити тзв. формални појам управе у функционалном смислу. Оба ова теоријска одређења приказују две стране једне исте појаве, односно показују њену унутрашњу садржину и спољну форму.

Дефинисањем функционалног појма управе у материјалном смислу, одређују се активности којим управа остварује своје основне задатке и послове, полазећи од садржинских, односно унутрашњих карактеристика управне делатности. Тако је неопходно разликовати активности којима управа остварује своје основне задатке од активности којима управа остварује остале задатке. Следећи ово, јављају се два различита гледања на садржину државних управних активности. Према једном схватању, дефинише се управна функција, по којој се управне активности које обавља држава односе само на један посебан облик вршења власти. Са друге стране, дефинише се управна делатност, по којој се управне активности државе, поред вршења власти, односе и на друге активности управе. Концепт о управној функцији као правно регулисаном вршењу управне власти јавља се са настанком правне државе. Према овом схватању, управна функција разликује се од других облика власти по начину њеног вршења. На почетку 19. века, дефинисане су правне теорије о држави која се заснива на разликовању основних функција државне власти које обављају одговарајући државни органи. Тада се активности државе одређују као правне функције, а разликују се законодавна функција (као функција стварања права), затим извршна

функција (као функција примене права) и судска функција (као функција примене права у смислу његове заштите).

Освртом на домаћу литературу, приметно је заступање теоријског становишта по коме функционалан појам управе представља вршење управне функције у смислу једног посебног облика вршења државне власти. Поједини аутори⁵⁰ сматрају да управу чине искључиво активности вршења власти на одређени начин, при чему су те активности регулисане правним нормама које се не примењују на друге делатности.

Активности које не представљају вршење власти не спадају у управу и нису регулисане нормама које уређују вршење власти у друштву. У том смислу, суштина је у схватању управне делатности као скупа искључиво државно-ауторитативних активности, где се управни рад квалификује једним од функција државне власти, а за његово обављање користе се, пре свега, ауторитативна овлашћења.⁵¹

Управу можемо посматрати са територијалног аспекта, што у крајњој линији данас представља основу система управљања сваке земље, па тако можемо поделити управу и управљање на оно које се спроводи на централном нивоу, на оно које се спроводи на регионалном нивоу и на оно које се спроводи на локалном нивоу. Чак се говори о подели управних система на територијални, функционални (привредне и ванпривредне организације, установе, службе, јавна предузећа) и асоцијативни систем (удружења и организације грађана ради испуњења неког циља).⁵²

Крајем 20. века, када је проширена улога државе у друштву и повећане њене активности, теоријска схватања по којима се активност државе своди на вршење власти нису више одговарала реалним животним условима. Тада се јавила потреба за проширењем појма управне функције елементима који нису ауторитативног карактера. Повећањем улога државе у друштву и променама у теоријској концепцији о улози државе у друштву, променила се и делатност управе. Она сада обухвата скуп различитих активности у оквиру којих се прожимају елементи ауторитативног и неауторитативног карактера. У том смислу, функционални појам

⁵⁰ Димитријевић, П, Марковић, Р, „Управно право“, Београд, 1988. година, стр. 48.

⁵¹ Томић, З, „Управно право“, Београд, 1992. година, стр. 12.

⁵² Пусић, Е., „Управни системи I“, ГЗХ и ПФ, Загреб 1985. стр. 65.

управе се теоријски дефинише као делатност којом управа остварује своје свакодневне задатке и послове, а која суштински представља мешавину ауторитативних и неауторитативних, правних и не правних елемената. Дакле, функционални појам управе се мора одредити као делатност обављања свакодневних задатака и послова управе са циљем повећања општег благостања друштва.

Након осврта на теоријско одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу, посветићемо пажњу и теоријском одређивању функционалног појма управе у формалном смислу, који се утврђује на основу спољашњих, односно формалних обележја управе. Формални појам управе утврђује се према одговарајућим елементима који су прописани законом, помоћу анализе важећих правних норми. Са формалног становишта, најважнија мерила за одређивање појма управе су она која се односе на органе управе, управни поступак, управни акт и управну и судску контролу управе. Поборници овог схватања били су припадници тзв. бечке нормативистичке школе, на челу са Хансом Келзенем.⁵³ Ово становиште указује да формална обележја управне делатности обухватају вршиоце управних активности који се издвајају по својим организационим специфичностима у државној структури. Поступак по коме се обављају управне активности у основи је неформалног карактера, јер вршење управних активности није подвргнуто посебним правилима, као што је то случај са вршењем судских активности. Правила управног поступка морају бити довољно општа, како би било омогућено слободно одлучивање органа управе. Донесени акти, за разлику од судског акта, имају слободну форму, јер се не предвиђа посебно образложење за донету одлуку. Контролу органа обављају виши органи управе, као и посебни управни судови, према посебном поступку који је различит од поступка остваривања контроле над вршењем осталих државних функција. Формално становиште у одређивању функционалног појма управе ослања се на прописе, и то на Закон о општем управном поступку (1997) и Закон о управним споровима (1996).⁵⁴ Према овим законима, управа представља делатност решавања о појединачним правима, обавезама и правним интересима коју врше органи управе

⁵³ Види: Келзен, Х, „*Опита теорија права и државе*“, Београд, 1956. године,

⁵⁴ Закон о општем управном поступку („Сл. лист СРЈ бр. 33/97, 31/01, Сл. гласник РС бр. 30/10“) и Закон о управним споровима („Сл. лист СРЈ бр. 46/96), у међувремену су оба закона замењена новим, тако да је нови Закон о општем управном поступку (у примени: од 1. јуна 2017. године) објављен у Сл. гласник РС бр. 18/16, а Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“ бр. 111/09).

и други државни органи, организације и друге недржавне организације којима су поверена јавна овлашћења у прописаном управном поступку (члан 1–2. ЗУП-а), доношењем управног акта (члан 6. ЗУС-а) чија се контрола законитости и целисходности остварује у поступку по жалби (члан 5, 213–238 ЗУП-а), као и у поступку управно-судске контроле у управном спору (члан 1. ЗУС-а).

Треба споменути нека од основних схватања о управљању и управној делатности еминентних аутора који су се бавили овом тематиком. Према Димитријевићу, појам управне делатности представља посебан друштвени рад који се јавља и код недржавних организација, и у оквиру државе и државних органа.⁵⁵ При одређивању садржине управне делатности, наводи аутор, потребна је примена елемената социолошког, техничког, организационог, политичког и правног карактера. Управна делатност се издваја као посебан облик друштвеног рада, којим се задовољавају друштвене потребе, а за који је неопходан организован рад чланова друштва. Управљање се издваја као посебна група делатности у оквиру друштвеног рада, где значајну улогу имају активности одлучивања, активности спровођења и активности извршења донетих одлука. На крају, аутор констатује да управна делатност обухвата програмирање, организовање у техничком смислу, усмеравање, праћење рада на остваривању основних одлука о циљевима заједнице и вршење послова којима се омогућава доношење таквих одлука. Други аутор, професор Гершковић, наводи да је управна делатност једна од функција друштвеног управљања која постоји у свакој радној и друштвеној организацији.⁵⁶ Дакле, послови управљања се састоје од три основне функције: утврђивање политике, што значи утврђивање основних циљева и средстава у доношењу основних норми за рад и располагање средствима; политичко-извршна функција има за циљ старање о извршавању утврђене политике, уз постављање функционера, одређивање смерница рада и контролу извршења и непосредан рад, што обухвата непосредан рад на остваривању постављених задатака, управљање материјалним средствима и руковођење људским радом.

Ладо Вавпетич је сматрао да је управна делатност специфична стручна друштвена делатност, у погледу предмета, система и метода рада, те се квалитативно разликује од оних делатности којима се производе материјалне и

⁵⁵ Димитријевић, П, Марковић, Р, „Управно право“, Београд, 1980. година, стр. 53.

⁵⁶ Гершковић, Л, „Проблеми управе у новом уставном систему“, Збирка чланака – Уз дискусију о преднацрту Устава СФРЈ, Загреб, 1962. године, стр. 172-173.

нематеријалне користи на разним стручним подручјима.⁵⁷ Овај аутор дефинише основне карактеристике јавне управе као што су: управа је помоћна делатност која омогућава извршавање основних задатака, при чему је управа посебна стручна делатност која организује и врши разне задатке у циљу извршења постављених начела; управа никада не може сама по себи бити циљ, јер она треба да организује основне задатке организације у којој управа делује; управа врши разне уређивачке, организаторске, техничке и сличне послове са циљем остваривања одређених задатака; управа је трансмисија којом се основна делатност поједине организације укључује у активан друштвени процес.

Дакле, основне поставке овог аутора говоре о томе да је управна делатност по својој садржини и основи иста, било да се јавља у раду државних органа или недржавних организација. Државна управа је помоћна делатност која омогућава грађанима и њиховим заједницама да своје делатности (чији је циљ задовољење друштвених потреба) доведу у склад са општим друштвеним користима.⁵⁸

Еуген Пусић полази од становишта да је управна делатност у ствари делатност управљања.⁵⁹ Под управљањем се подразумева континуирана делатност планирања, усмеравања, контроле, оцењивања и поновног усмеравања неке активности у оквиру ширег система правила. Рад у управним организацијама се може поделити у две основне групе делатности – делатност непосредног обављања друштвеног задатка управне организације и делатност управљања.

Делатност непосредног обављања друштвеног задатка управне организације подразумева вршење стручних и извршних послова због којих је управна организација створена. Делатност управљања је циклични процес планирања, усмеравања, контролисања и оцењивања резултата непосредног обављања друштвеног задатка. При томе, свакако треба правити разлику између појмова управљања и руковођења управним организацијама. Управна делатност, односно управљање, замишљено је много шире од руковођења управном организацијом, без обзира на то ко га врши. Управљање у смислу управне делатности обухвата и друге делатности, као што су доношење основних одлука и

⁵⁷ Вавпетич, Л, „Неке критичке мисли о руковођењу, нарочито у нашој јавној управи“, Збирка текстова – Проблеми руковођења у јавној управи, Београд, 1963. године, стр.43.

⁵⁸ Вавпетич, Л, „Темељни појми наше јавне управе“, Љубљана, 1961.године, стр. 24-35.

⁵⁹ Пусић, Е, „Управа 1“, Загреб, 1961. године, стр. 1.

утврђивање политике организације, односно одређивање основних циљева који се постављају пред управну организацију.

Појам управне организације који се често сусреће у теорији и пракси, дефинисан је као организација у којој људи обављају јавне послове на темељу трајне поделе дужности и власти. Дакле, управне организације су врста организације тј. скупина људи који кооперирају ради остварења неког заједничког циља. У току свог рада, свако од њих обавља свој део посла али су међусобно повезани како би се радни допринос сваког појединца уклопио у целину и усмерио на целокупан садржај заједничког посла. Управне организације имају своја специфична обележја, од којих су најзначајнија: друштвени карактер послова који се у њима обављају, трајна подела задужења и овлашћења и професионализам својих запослених.⁶⁰

Поставља се и питање одређења предмета управљања у управи, а то су запослени, односно људи, односно државни службеници и њиховог одређења у теорији. У теорији срећемо више покушаја дефиниције државних службеника, па тако Александар Балтић под појмом редовног службеника сматра да су то „лица добровољно, лично, радно–правно и функционално везана и укључена (или инкорпорисана) за стална и утврђена радна (службена) места или звања у сталним кадровима јавних служби, примајући за свој рад плату.“⁶¹ Он наводи следећу поделу службеника: 1) редовни или професионални јавни службеници; 2) почасни јавни службеници, 3) принудни јавни службеници и 4) помоћни јавни службеници.⁶²

Иво Крбек сматра да појам „лица државне службе“ у ширем функционалном смислу „значи да би он обухватио сва лица која врше било какву јавну функцију у широком смислу те речи.“⁶³

Према Еугену Пусићу доминантну групу у управним организацијама представљају управни службеници, тј. људи који обављају рад у њима, интелектуални или мануелни, као своје трајно и главно занимање. Осим управних, у управним организацијама раде и политички функционери, тј. људи који на формално утврђен начин фингирају као представници политички одлучујућих

⁶⁰ Пусић, Е, „Наука о управи“, Школска књига, Загреб, 2002. године, стр. 33.

⁶¹ Балтић, А., *О појму јавног службеника*, Архив за правне и друштвене науке број 2/1956, стр. 21.

⁶² Ibid, стр. 17–37.

⁶³ Крбек, И., *Лица у државној служби*, Издавачки центар ЈАЗУ, Загреб 1948. године, стр. 6.

тела, односно политички припадници релевантног слоја становништва (владајуће класе, бирача, произвођача итд.), а да им функција у конкретној управној организацији није професија. У ову групу спадају нарочито: чланови представничких скупштина, чланови одлучујућих колегијалних органа грађана у управи, функционери које изаберу директно бирачи и привремени сарадници, тј. људи који у управним организацијама привремено раде и то из два разлога: (а) било због тога што су потребе организације за пословима које они раде временски предвидиво ограничене, односно што одговарајући људи могу те послове радити само део радног времена (у ту подгрупу иду тзв. хонорарни и контрактуални службеници, грађани на војној вежби у сталном кадру, грађани мобилизирани за обављање хитних јавних послова и слично; и (б) било због тога што послови које такви сарадници раде по својој природи немају професионални карактер (нпр. чланови саветодавних тела грађана у управи, судије поротници, старатељи и слично).⁶⁴

Својство професионалности је потребно да би смо разграничили сталне кадрове управних организација од све бројнијих облика непрофесионалних сарадника управе, грађана који као носиоци друштвене функције усмеравања и контроле стручног апарата јавних служби суделују директно или индиректно у њиховом раду, а довољна да добијемо једну јединствену, и стога упоредиву скупину која се развила за последњих 300 година у свим земљама Европе и Америке, и у оним земљама осталих континената који су у то време већ пошли изградњом савремене привреде и друштва.⁶⁵

Ратко Марковић сматра да лица у органима државне управе чине „људски супстрат“ тих органа, као и да су то сви појединци који су ангажовани у обављању послова и задатака у органима управе, и та лица долазе на различите начине у органе управе, имају различит положај у њима, различита овлашћења и дужности, па се у складу са тим мерилима могу поделити и у одређене групе.⁶⁶ Ти запослени у органима државне управе потпадају под радноправни режим запослених у државним органима, и послове у органима државне управе обављају као своје трајно и редовно занимање, као своју професију, за разлику од изабраних и

⁶⁴ Пусић, Е., *Наука о управи*, Загреб 1968. године, стр. 163–164.

⁶⁵ Пусић, Е., *Наука о управи*, Загреб 1968. године, исто, стр. 165.

⁶⁶ Марковић, Р., *Управно право*, Београд 2002. године, стр. 162–163.

постављених лица. За тип радног односа на који се примењују прописи о радним односима у државним органима употребљава се још и термин „службенички однос“, а запослени у државним органима називају се „службеницима“. Овакво разликовање има у основи традиционално схватање по којем службенички однос није класичан радни однос. Службенички однос, тј. рад у државним органима, у државној служби, је вршење службе, односно вршење службених овлашћења која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти. При томе, сматра Ратко Марковић, државни службеник не врши службу као своје право, већ само 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. Статус службеника је једна легална ситуација, тј. закон је одредио општи положај, права и дужности службеника тако да појединац ступањем у службу ступа у једну општу ситуацију, а не ствара за себе неку специјалну правну ситуацију. Ту држава сама, без учешћа службеника, регулише њихов положај и све то опет може сама мењати без учешћа службеника.⁶⁷

На основу свега наведеног, државне службенике можемо посматрати кроз посебан режим радно-правних односа у коме се настоји максимално ограничити свака дискрециона могућност за одлучивање, а што је од утицаја на конкретно радно организовање.

⁶⁷ Марковић, Р., *Управно право*, Београд 2002. године, стр. 170–171.

2.2. Специфичности државне управе у Републици Србији

2.2.1. Историјски положај државне управе у Србији

Пре него што размотримо законски оквир регулације државне управе у Републици Србији, као и са тим повезано стање и положај државне управе (од 1989. – 2000. године) и потом тенденције у развоју управе и одређењу њеног положаја након таласа реформи државне управе (од 2000. године до данас), анализираћемо одређене особености државних институција и система, као и специфичности државне управе у Републици Србији кроз анализу настанка и развоја система државне управе. У наредном делу ове анализе, пратићемо место и улогу управе кроз развој државности на просторима данашње Србије, пратићемо и развој државне управе, од средњевековних облика, нововековних тенденција, обнове државности, преко самоуправног социјалистичког система до савременог доба.

Када говоримо о развоју државне управе у средњевековној Србији, као што је познато, она је везана за развој првих држава српског народа и постоје бар три етапе у развоју од којих се прва везује за период настанка српских држава, друга за доба Немањића, а трећа за раздобље српских деспота. Како из наведене поделе следи, уочљива је и хронолошка граница, тако да први период обухвата време од деветог и десетог века, други период је од једанаестог века до дванаестог века, док је трећи период од дванаестог века до петнаестог века.⁶⁸

У току прве етапе грађене су прве српске државе и постављени њихови темељи и контуре које се и данас препознају. Управне функције су биле једноставне по садржини и усклађене са потребама младе државе и налазиле су се у рукама српских владара и истакнутих представника родовске аристократије које су се називали жупанима.⁶⁹ Поверавање управних функција аристократији у почетном периоду изградње управног апарата је постало трајно опредељење у

⁶⁸ Према: Благојевић, М., *Државна управа у српским средњовековним земљама*, Слово, Краљево 2001. година, страна 13.

⁶⁹ Ibid. страна 299.

свим српским средњовековним државама које ће утемељити пут да се средњовековни владари током целог периода средњовековне српске државе ослањају на услуге своје властеле.

У другој етапи која је трајала од једанаестог века и током дванаестог века, поред жупана, као њихови помоћници појављују се сатници, али истовремено и удеони кнезови који заједно са владарем деле власт и појављују се као господари неколико жупа. Током прве две етапе које су трајале око 400 година, управа се врло споро развијала што је било и последица спољног окружења и честих ратова тако да је био велики утицај и државних управа из околних земаља, а посебно Византије на формирање српске средњовековне управе. У овом периоду нису били јасно разграничени цивилни и војни послови у управи тако да су сатници врло често били и војни заповедници одреда од сто ратника. Међутим, крајем овог периода долази до јасног разграничења између војних и цивилних послова.

У трећој етапи развоја државне управе долази до умножавања послова и поделе рада што је повезано и са политичком самосталношћу српских држава, а посебно државе Немањића, што је довело до усложњавања и усавршавања државне управе, а о чему сведоче титуле и звања тадашњих представника власти. Тада су се поред жупана појавили кнезови, сатници, казнаци, тепчије, слуге и ставилници. Иако малобројна, управа је у овој фази била дужна да сваки посао који започне и заврши те је на тај начин била и ефикасна.

У овој фази долази до јасније поделе послова што се види и кроз звања као што су казнац и тепчија. Њихова заједничка дужност је била да брину о државној или владаревој имовини у оквиру својих надлежности, с тим што је казнац или велики казнац српског краља убирао приходе у држави који припадају владару и то лично или преко својих помоћника. Тепчија или велики тепчија је, с друге стране, водио рачуна о земљишном фонду у власништву владара и државе. Како су српским владарима у владању државом помагали рођаци који су имали својства удеоних кнезова, у њиховим кнежевинама је деловао аутономни управни апарат који је био организован на истом принципу као краљев апарат тако да је свако има по једног казнаца и тепчију са сличним надлежностима. Војвода је било високо војно звање, стечено у рату, али се сретало и на дворовима као цивилна титула.

Без обзира што је Византија имала великог утицаја на српски управни апарат он се развија индивидуално и прилагођава потребама државе и друштва и развијала се домаћа терминологија. Користили су се домаћи термини којима су дефинисани одређени појмови везани за делатност државне управе као целине, и за делатност појединаца са титулама. То су појмови власт, владати, област, начелници, челници, слуге, ставилеци, казнаци и тепчије. Терминолошка сличност са овим титулама је приметна и данас, рецимо данашњи начелници и средњовековни челници, или данас службеници, а средњовековне слуге, говори о језичком континуитету у терминолошком погледу.

Слуге и ставилници су били звања на краљевом двору где су слуге, односно велике слуге биле заправо дворани задужени за пиће на краљевом двору. Ставилец или велики ставилец је био задужен за храну на краљевом двору. Посебну титулу чине челници који су били заповедници јачих тврђава, којима је поверавана посебна брига о владаревој безбедности. Колико су били способни да ефикасно извршавају различите наредбе, тако су били укључивани у многе владареве послове.

Када говоримо о утицају Византије он није био само терминолошки, као што је случај у називима титула, рецимо титула протовестијар, већ је ромејски утицај имао значајну улогу у доктрини и у учењу о пореклу владалачке власти. У Византији је било прихваћено учење хришћанске цркве о високом пореклу владалачке власти, по милости божјој, па се тако сваки владарев дар назив милошћу, а милост се јавља као правна радња, те је владар по милости био задужен члан управног апарата који се због тога назива милостником.

Византијски утицај највише долази до изражаја у време цара Стефана Душана, јер се унутар те државе нашла велика територија која је припадала византијској земљи. За време цара Душана уведене су највише византијске титуле у примену као што је титула деспота, севастократора, кесара и извршена је и значајна реформа целокупне државне управе. Издавају се византијске титуле логотета и протовестијара. Логотет или велики логотет био је титула која је била доступна образованим особама из реда угледне властеле, које су познавале верска учења и црквену организацију, дипломатију, законодавство и организацију

владареве канцеларије. Протовестијар је био особа која је била добар познавалац латинског језика, али и прилика на западним дворovima, финансијског пословања и били су лично богати како би могли у одређеним случајевима да кредитирају владара. Зато им је поверавано вођење фискалне политике у држави, све у циљу да се обезбеде већи приходи. Иако је назив ове титуле латинског, односно византијског порекла њена садржина много више подсећа на италијанску праксу и италијанске комуне са развијеним банкарством.⁷⁰ Титулу кефалије је носио најистакнутији представник локалне самоуправе у српским земљама, а иста ситуација је била на њеним изворима у Византији.

Након 1389. године и Косовске битке и непосредне опасности од освајања српских територија од стране Турака, није дошло до гашења српских титула и организације државне управе, али је дошло до њене целокупне милитаризације и другачије форме и нешто другачијих утицаја. Тада почиње да се шири утицај Угарске на двору деспота Стефана Лазаревића. Утицај се посебно манифестовало у организацији деспотовог двора где челник обавља сличне послове какве је у Угарској обављао тзв. „comes platinus“. У вазалном положају и према Турској и према Угарској грађен је такав државни апарат који ће моћи да пружи одговарајућу помоћ у одбрани државних интереса.⁷¹

Након продора Османлија на Балкан долази до прекомпоновања односа и правна основа државног и правног система нове исламске државе постаје шеријат, верски закон ислама, изграђен у првим вековима арапске теократске државе.⁷²

У турском друштву није постојала сталешка подела, типична за западни феудализам, већ је од робова регрутован део војске, али и управни чиновници. Велики број државних службеника, пореклом робова, уздигао се до највиших положаја у држави. Многи велики везири били су пореклом робови као Мехмед-паша Соколовић, моћни везир за време Сулејмана Законодавца и Селима II који је био пореклом из околине Вишеграда, а одведен је путем девширме⁷³ која је била

⁷⁰ Благојевић, М., *Државна управа у српским средњовековним земљама*, Слово, Краљево 2001. година стране 299. до 304.

⁷¹ Ibid.. стр. 299. до 304.

⁷² Кркљуш, Љ., *Правна историја српског народа*, Службени гласник, Београд 2007. година стр. 113.

⁷³ Тур. „devşirme“ значи сакупљање, односи се на сакупљање деце.

позната као данак у крви, међу покореним становништвом су тако прикупљани и регрутовани јаничари - плаћени војници.

После турског освајања српских земаља извесне облике самоуправе су задржали још једино сточарско орјентисани становници, цео један слој становника српских земаља, такозвани Власи, који су имали одређену самоуправу у империји, са својим старешинама кнежевима и примићурима.⁷⁴ Отоманске власти су процениле да су им такве аутономне заједнице веома корисне, тако да их нису угушили, већ напротив, помагали су њихов опстанак и формалним прописима.⁷⁵ Тако је 1467. године донет први турски пропис о Власима, на основу кога су уживали одређене повластице али и обавезе. Тиме су добили посебно место у управном, фискалном и војном устројству царства. Кнезови и примићури су били задужени да скупљају порезе и дажбине и да на тај начин помажу царство. Такође су коришћени и као гласници јер су преносили наредбе са виших управних нивоа у отоманској империји и вршили одређене послове налик на полицијске. Када би дошло до проблема у њиховим заједницама први који су позивани на одговорност пред турским војним или управним властима били су кнезови. За своју дужност кнезови су добијали поседе или баштине на коришћење. Овај положај кнеза се усталио и временом је постао и наследан. Захваљујући таквом положају може се рећи да су они чинили један организован управни слој у турском феудалном систему.

Временом ове кнежевине добијају и одређену аутономију и везују се за одређену територију и јасно омеђена подручја која су припадала одређеном кнезу. Живот српске заједнице је био организован у оквиру те територијалне аутономија са одређеном врстом самоуправе у оквиру породичних задруга, у оквиру села, тако да становништво није имало превише интензиван додир са самим Турцима који су углавном комуницирали са старешинама ових самоуправних заједница у којима је важило обичајно право изразито локалног карактера. Ове заједнице су имали

⁷⁴ Назив примићур је византијског поријекла, али од латинског „*primus in segra*“ и обично је означавао катунара.

⁷⁵ Видети: Кркљуш, Љ., „*Правна историја српског народа*“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 115. и 117.

велику улогу тако да су временом добијале све већа овлашћења, играле су битну улогу у турској војсци и управи.⁷⁶

Због проблема што нису имали довољно људи да запоседну све освојене територије Турци су допуштали развој оваквих самоуправа и имали су систем колективне одговорности, тако да је ова појава самоуправе била изузетно значајна као један од облика организовања за време турске владавине, али је и била главни чинилац који је створио могућност за одржавање српског народа под турском влашћу.

У периоду турске владавине посебну улогу имала је и црква која је у овим временима била спона између старе државности и новог османског поретка. Одржавање хришћанске самоуправе толерисано је од стране турске државе, док се није сукобљавала са њиховим интересима, иако је та самоуправа кроз историју више пута била укидана и наметана водећа улога грчког свештенства. Била је битна улога у таквим околностима српске цркве, јер је била место окупљања, не само оних који јој формално-правно припадају као клир, већ и кнежевских самоуправа, чиме је створена друштвено-политичка основа да са прогресивним снагама из народа временом створи широк ослободилачки покрет који ће довести до устанака против наметнуте империјалне власти.⁷⁷

Треба напоменути и да је један део српског народа, нарочито из Војводине и Босне и Херцеговине, делова Црне Горе, током истог овог периода, али и касније, живео у саставу других империја (нпр. Хабсбуршке монархије, Угарске, касније Аустроугарске). Ове империје су имале сложене системе државне управе, које су такође оставиле значајан траг и на државну управу у српским земљама.

Када је дошло до Првог српског устанка 1804. године, одмах су се издиференцирала два органа централне власти, а то су врховни вожд и скупштина, а кроз годину дана, у другој години устанка 1805. године, формиран је и трећи орган, а то је Правитељствујући совјет. Овај период поред борби за ослобођење од Турака пратила је и борба за превласт међу три наведена органа.

⁷⁶ Видети: Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 117.

⁷⁷ Ibid., страна 120.

Током Првог српског устанка, настала је потреба за постављањем темеља новом систему владавине, кроз проналажење решења за надлазећа уставна питања у земљи. Тако Стојан Новаковић у студији „Уставно питање и закони Карађорђева времена“ суштину тог питања изражава речима: „Чим се на ма коликом простору земље и међу каквим било бројем људи почне вршити власт, одмах се осећа и потреба за каквим год правилима или законима – било да се пишу или памте; било да се из памети или из обичаја ваде или однекуд преписују или препочињу.“⁷⁸ У Србији уставно питање поставило се, дакле, још у Првом устанку и то, конкретно, онога момента када се између Карађорђа и нахијских војвода отворио спор око тога „да ли ће Карађорђе бити само један ђенералисим или такође и политички поглавар“ (С. Јовановић). Током целог Првог српског устанка (1804–1813) око тог питања водиле су се главне уставне борбе.⁷⁹

Самоуправа коју су кнежеви имали под Турском управом, сачувана је и у време устанка, али су све већи значај имали војни устанички заповедници војводе који су имали помоћнике подвојводе или буљубаше. Након доношења Уставног акта 1808. године, извршена је централизација управе и укинута тзв. кнежинска самоуправа и од тада су војводе имале и формална овлашћења да предлажу кнежеве. Уставни акт из 1808. године заправо је одлука војводе и Совјета о међусобном односу, условљена међународним фактором, пре свега руским притисцима, да се сачува врховна власт војводе. Овај акт иако се бавио само једним питањем има уставни карактер, јер уређује питање врховне власти које је најважније питање свих устава. Његов значај је Стојан Новаковић видео у томе што је то „први писани и формални акт самосталног организовања Србије“, чије су карактеристике потпуна независност од Турске и самодржавна власт Карађорђа, он је „први акат модерне централистичке монархистичке уредбе“ у Србији.⁸⁰

Сличан значај има и други важан акт, Уставни акт из 1811. године, којим је успостављена у форми заклетве нека врста уговора између врховног војводе (кнеза) и Совјета, где је центар власти војвода. „Све се меће у руке, концентрише, у рукама

⁷⁸ Упоредити: проф. др Милан Јовановић, Хрестоматија, Београд, 2008. године, стр. 2.
<http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>

⁷⁹ Ibid. стр. 2.

⁸⁰ Видети: Кркљуш Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 135.

врховнога вожда. Он је у вршењу власти независан и нема да прима упутства и налоге ниоткуда споља. Влада или Правитељствујушчи совјет само је одбор који врши његове наредбе.“ (С. Новаковић)⁸¹. Тај централизам био је делимично узрок неслоге и резултирао и поразима на бојним пољима, који ће се окончати сломом устанка. Вук Караџић је писао: Карађорђе се „опрости својих противника и постане неограничени господар, али тијем окрчи и Турцима пут да лакше земљом овладају и њега из ње истерају“.⁸²

Након што је Први српски устанак угушен од стране Турака 1813. године, на сцену се поново успоставља и враћа стање како је било пре устанка у погледу друштвене организације. Међутим, отоманске власти су вршиле репресију над становништвом што је убрзало избијање Другог српског устанка 23. априла 1815. године. Устаници су за кратко време имали значајне војне успехе и долази до преговора са Турцима. У оквиру тих договора успостављају се поново локални органи, кнезови у нахијама, а постепено кроз дипломатску борбу и преузимају се и управне и судске надлежности у селима, тако да се јављају Народна канцеларија и главни књаз (Милош Обреновић), а на суђењима у нахијама поред Турака, присуствује и један српски кнез како би се смањила могућност за злоупотребу.⁸³

Србија стиче коначно аутономију хатишерифима од 1830. и 1833. године, на основу којих је добила статус вазалне Кнежевине са самосталном унутрашњом управом. Србија хатишерифима добијају самоуправу и могућност да организује административну и судску власт. Након доношења хатишерифа у Србији почињу да се јављају чиновници, јер Србија која је добила самосталност и самоуправу, морала је да има и чиновништво. Међутим, у том почетном периоду положај чиновника није био уређен никаквим правним актом те су њихова права и дужности била прилично неуређена, а правни положај несигуран и често су били изједначени са слугама на књажевом имању. Недостатак контроле је резултирао често и суровошћу чиновника према народу, па је и народ био незадовољан

⁸¹ Упоредити: проф. др Милан Јовановић, Хрестоматија, Београд, 2008. године, стр. 4.
<http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>

⁸² Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 137.

⁸³ Ibid., страна 147.

чиновницима у Милошево време. Правни положај је био неуређен у том периоду не само чиновницима, већ и вођама устанка. Хатишериф је предвиђао оснивање савета народних старешина који би делио власт са кнезом, међутим није постојао интереса кнеза да до тога дође, што је довело до тензија које су резултирале доношењем првог српског устава, такозваног Сретењског устава донетог на Сретење 1835. године. Значај овог устава је што је извршио поделу власти на законодавну, извршну и судску. Овим уставом књаз и Државни совјет деле извршну власт, тако да књаз има право да извршава законе и уредбе „посредством надлежни попечитеља разни струка дјела народних. Државни совјет, као једна од двеју „законоизвршитељних“ власти има у свом саставу шест попечитељстава: правосуђа, унутрашњих дела, финансија, иностраних послова, војних послова и просвете. Њих у звање попечитеља именује и отпушта кнез, а у случају смене они остају чланови Државног совјета и заседају у њему заједно са осталим члановима.⁸⁴

Овај устав је био врло прогресиван и напредан за своје време те није се дуго одржао у употреби и врло брзо је био суспендован под притиском великих сила тога времена, Русије и Аустрије, али и Турске у оквиру које је Србија и имала аутономију.⁸⁵

Укидање Сретењског устава је довело до доношење новог, такозваног Турског устава који је био по мери великих сила у то време. Овај устав је прописао, пре свега, постојање само два органа централне државне власти кнеза са његовим министрима и Савета односно Совјета. По овом уставу чиновници су били повлашћени и имали су могућност остваривања права на пензију, могућност да напредују, нису могли бити деградирани, нису могли бити кажњавани телесним казнама и били су ослобођени од пореза, осим од пореза на непокретности.⁸⁶

И Турски устав је омогућио модерно уређење Србије, одвојио је управну власт и судску, ограничио власт кнеза, створио је предуслове за афирмацију идеје законитости у Србији, био је плодно тле за доношење великог броја закона. Овај

⁸⁴ Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 155.

⁸⁵ Упоредити: проф. др Милан Јовановић, Хрестоматија, Београд, 2008.године, стр. 6.
<http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>

⁸⁶ Видети: Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 160-163.

устав је био темељ такозваног Уставобранитељског режима, који је успео да бранећи устав од кнеза Милоша Обреновића и његовог наследника Михајла Обреновића, да их обори са власти, а конфронтацију са књазом објашњавали су кроз одбрану устава.⁸⁷ У овом периоду почело је рађање модерних установа у Србији, судске и административне организације. Овим уставом је заправо у Србији уведена ограничена уставна монархија, али су створени и предуслови за постепену модернизацију и демократизацију политичког уређења.

Као противтежа апсолутној владавини владара долази до стварања државног чиновничког апарата, а јачање овог апарата као адекватан одговор на самовољу владара. Наведена клима је јако помогла и поговарала увођењу и учвршћивању бирократизма у Србији, јер је Уставобранитељски режим радио на томе да чиновници преузму значајну улогу у српском друштву. Према Слободану Јовановићу од тада настаје „доба чиновничке олигархије“.⁸⁸ И у Сретењском и у Турском уставу су постојале значајне привилегије које су биле прописане за чиновнике, али се у време Уставобранитеља њихов положај јако побољшао јер су они заправо били политички савезници Уставобранитеља и одиграли су битну улогу у њиховом доласку на власт.

Овакав правни положај чиновника је довео до тога да се путем неколико уредаба из 1842. и 1843. године, пропише правни положај чиновника, који је такав да је за њихов рад била потребна одговарајућа стручна спрема, да имају гаранције за сигурност посла, да их држава није могла отпустити нити се служба могла изгубити, изузев судским путем и да су у служби могли да напредују, а да кнез није могао никога да премести на ниже чиновничко звање. Влада када није била задовољна радом чиновника могла је само да их премести и то је била највећа казна. Чиновници су плаћали порез само на непокретности, а не и на друге приходе и нису могли бити кажњавани телесним казнама. Било им је забрањено да се баве трговином и да заступају на судовима, идеја ових забрана је била да се сачува достојанство чиновника као представника државе. Они су добијали видљива

⁸⁷ Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 162.

⁸⁸ Упоредити: проф. др Милан Јовановић, Хрестоматија, Београд, 2008. године, стр 7.
<http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>

спољна обележја као што су униформе али и части као што су титуле. Идеја уставобранитеља је била да чиновници требају да буду ти који владају сељачким масама, међутим, велико је питање како је све то изгледало у пракси, тако да се сматра да су били прилично недисциплиновани. Како су уживали сигурност посла, сматра се да су вршили разне злоупотребе, а посебно зато што су имали и могућност кажњавања, да су се богатали на незаконит начин, између осталог и трговином која им је била изричито забрањена, као и зеленашењем. Честе су биле притужбе на високе трошкове од стране чиновника.⁸⁹

Падом Уставобранитељског режима, након Светоандрејске скупштине која је донела одлуку о смени династија, долази до поновног повратка Милоша и Михаила Обреновића на власт у Србију и радикалног заокрета у односу према чиновништву. У време владавине Милоша привилегије које су чиновници уживали за време Уставобранитеља су биле потпуно игнорисане, док је Михаило Обреновић кроз низ системских закона све привилегије изменио, и то кроз законе као што су: Устројеније централне државне управе од 10. марта 1862. године и Закон о чиновницима грађанског реда од 24. марта 1861. године. Први закон је значајан и по томе што је стари назив попечитељство укинут и уведен је нови назив министарство. Укинута је веза између Државног савета и министара. Министри су одвојени од Савета и подређени непосредно кнезу. Доношење Закона о чиновницима је довело до тога да чиновници више нису били власници свог звања као у Уставобранитељском времену, већ су били слуге државе које су требале да врше савесно своју дужност у општем интересу у чему су морали да полажу рачуне књазу. Уводе се строжије дисциплинске мере према чиновницима, сталност посла бива предмет преиспитивања и чиновници могу да се отпусте или пензионишу кад год је то потребно.

Након атентата на кнеза Михајла Обреновића 29. маја 1868. године на власт долази малолетни Милан Обреновић. У променама које ће уследити у наредним годинама најзначајније је доношење Намесничког устава, међутим тај устав није променио положити чиновништва, односно младе српске бирократије. И даље је

⁸⁹ Видети: Кркљуш Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 172.

она остала да буде снажан и битан фактор у српској држави, што су ондашњи савременици снажно критиковали, између осталих посебно се истакао Светозар Марковић, који је сматрао да бирократски систем, који је владајући у Србији, треба заменити народном самоуправом да је Намеснички устав оставио бирократију недирнутом и чак ојачао њен положај у Србији⁹⁰.

Српско-турски ратови који су вођени од 1876–1878. године, донели су дуго очекивано добијање независности Србије на Берлинском конгресу 1878. године, а убрзо Србија постаје краљевина 1882. године. Ове промене су довеле до тога да 1888. године Србија доноси нови устав.⁹¹

Устав из 1888. године је био прогресиван, тако да је увео слободу штампе, ограничена је цензура, предвидео слободан избор народних представника, уведено је право гласа за све они који су напунили 21 годину и плаћали најмање 15 динара пореза, у држави је уведена равноправност у законодавству између владара и народног представништва, затим проширена су права народне скупштине од којих је најважније буџетско право помоћу којег је парламент могао да врши контролу употребе средстава, уведена је одговорност министара, уведена је самоуправа као једна од важних демократских реформи која је ублажавала централизам и извештајни део послова је преносила у надлежност органа изабраних од народа. Један део устава је био посвећен и државној администрацији где су сва звања била доступна свим грађанима, у државној служби је установљена одговорност чиновника за сва службена дела, док су код војске ушле и одредбе о стајаћој војсци која је под краљевом командом.⁹²

Краљ Милан је абдицирао 1889. године, на власт долази малолетни краљ Александар Обреновић. У периоду његове владавине који се завршио насилном променом власти 1903. године, донет је Устав из 1901. године, којим је краљ желео да поврати пољуљано поверење у њега и династију Обреновић. Тај устав је унео неке новине, као што су дводомно представништво, али у скоро свему осталом, представљао је мешавину одредаба устава из 1888. и из 1864. године. Наредне две

⁹⁰ Видети: Кркљуш Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 191.

⁹¹ Ibid., стр. 212.

⁹² Ibid., стр. 209-212.

године од доношењем новог устава обележила су политичка превирања која су се завршила насилном сменом режима Александра Обреновића и крајем династије Обреновић.

Након насилне промене власт, у Србију се враћа династија Карађорђевић и на престо долази краљ Петар Карађорђевић. Први задатак који је нова власт имала пред собом је било доношење новог устава, тако да је 1903. године донет нови устав који је био јако сличан уставу из 1888 године и садржао је 42 измене у односу на тај текст. Од тих измена је била једна измена која се тичала и одговорности чиновника, а било је прописано да сваки чиновник одговара за своја службена дела без обзира под чијим наредбама радио. Овај устав се одржао у наредном периоду, који је обележио привредни развој у Србији, стабилизација политичких прилика у земљи и развој парламентаризма и других установа грађанске демократије.⁹³ Али, треба напоменути да је то и време сложених политичких односа и тензија у целом свету које су довеле до два балканска рата и до избијања Великог рата или Првог светског рата.

Након окончања Великог рата вишевековне тежње јужнословенских народа да живе у истој држави добиле су потврду у стварању Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1918. до 1929. године, а затим и стварање Краљевине Југославије. У овом периоду су била донета два устава и то тзв. Видовдански устав из 1921. године и Устав из 1931. године.

Видовданским уставом из 1921. године уведен је парламентаризам у Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, службени језик је дефинисан као српско-хрватско-словеначки, а држава је била уставна парламентарна и наследна монархија. Краљ је имао уобичајена овлашћења монарха и шефа државе и врховног команданта војне силе и представљао државу у односима са другима. Битан орган власти био је и Министарски савет који је био извршни орган власти, а у који су министри били постављани и смењивани од стране краља, а министри су постављали ниже чиновнике. Министри су били одговорни политички пред краљем, кривично пред судовима.

⁹³ Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 221.

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је била унитарна држава по Видовданском уставу, а како би се фаворизовало државно јединство била је подељена на области-округе срезове и општине, али те области нису могле имати више од 800.000 становника у циљу развијања националне хомогености појединих области и стварању јединствене нације.⁹⁴

Међутим, у Краљевини су расле етничке тензије које су довеле до атентата у Скупштини 1928. године, који је био увод у краљеву диктатуру од 6. јануара 1929. године. Заведена је апсолутистичка власт, распуштена је скупштина и на тај начин извршен државни удар. Обећано је да ће у што краћем року бити направљено државно уређење које ће најбоље одговарати општим народним потребама и државним интересима са новим начином рада.

Међутим, нови устав је донет тек 3. септембра 1931. године, који се често назива Октроисани (поклоњени) или Септембарски устав. Овај је устав често због своје садржине оцењиван продуженом руком краљеве диктатуре, опште мишљење је да није решио основне и најистакнутије проблеме у краљевини, национално питање и социјално питање, он је државу дефинисао као наследну уставну монархију, а изостала је ознака „парламентарна“. На основу свега овога, види се његова регресија у односу на претходни устав.⁹⁵

По овом уставу краљ има функцију шефа државе и врховног команданта војне силе, представља државу у односу са другим земљама, објављује рат и закључује мир и имао право помиловања, а такође има и законодавну власт, законодавну иницијативу и могао је да распусти народну скупштину и закаже нове изборе. Иако је постојало начело поделе власти, краљ је имао изразито највиши значај и овлашћења у свим функцијама власти.

Народно представништво је било дводомно, састојало се од Сената и Народне скупштине, а Народна скупштина је бирана на општим и непосредним изборима.

⁹⁴ Кркљуш Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. год. стр. 306

⁹⁵ Ibid. страна 321. до 324.

Државни чиновници и официри се нису могли кандидовати на изборима, управну власт је вршио краљ преко одговорних министара и председника Министарског савета ког је именовао краљ. Министарски савет (односно влада) је био подређен краљу, док су краљ и народна скупштина могли тужити министра за повреду устава и закона, учињену у службеној дужности, могли су бити и оптужени и за време трајања мандата.⁹⁶

Управа се у краљевини вршила у бановинама, срезовима и општинама, а и овај устав је задржао административно територијалну поделу каква је постојала раније.

Оличење врховне власти у Бановини је бан, ког је постављао краљ по предлогу председника Министарског савета, док се у свакој бановини као самоуправном телу појављивао Бановински одбор који је биран на општим изборима јавним гласањем.

Опште мишљење је да овај устав није одговорио на питања која су мучила вишенационалну краљевину, те су се јавила потребе за његовом ревизијом пре свега у тенденцији за оснивањем Бановине Хрватске. Друга ревизија, извршена је 27. марта 1941. године када се након подношења оставке намесника и обарања владе Цветковић-Мачек малолетни краљ Петар II прогласио пунолетним.⁹⁷

Целокупну уставну историју прве југословенске државе према Милану Јовановићу можемо поделити на: доба привремене уставности (1918–1921), доба монархијског парламентаризма (1921–1929), доба апсолутне монархије (1929–1931), доба посредног парламентаризма (1931–1939) и доба егzekутивне (непредставничке) власти (1939–1941).⁹⁸

Све слабости прве Југославије постале су очигледне и фаталне по њу у Другом светском рату, када је за свега неколико дана капитулирала и распала се. Квинслишке владе формиране на њеној територији имале су само формални

⁹⁶ Кркљуш, Љ., „Правна историја српског народа“, Службени гласник, Београд 2007. година, страна 323.

⁹⁷ Упоредити: проф. др Милан Јовановић, *Хрестоматија*, Београд, 2008. године, стр. 41.
<http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>

⁹⁸ проф. др Милан Јовановић, *Хрестоматија*, Београд, 2008. године, стр. 41.

карактер, док субјективитет нису имале ни са аспекта међународног права. После слома војске Краљевине Југославије, најзначајнију клицу отпора из које ће се развити друга Југославија представљао је Народно-ослободилачки покрет предвођен Комунистичком партијом Југославије. Стварањем првих ослобођених територија, народноослободилачких одбора постављени су темељи нове власти и управне организације. Кроз доследну борбу, како војну тако и дипломатску, из Другог светског рата су НОП и КПЈ изашли као апсолутни победници.

У другој југословенској држави (ФНРЈ, СФРЈ) била су донета три потпуна устава и један уставни закон. Потпуни уставни закони били су донети 1946, 1963. и 1974. године. Уставним законом је замењен део устава ФНРЈ од 1946, док је незамењени део тог устава и даље остао на снази, замењен је 1953. године.⁹⁹

Први Устав ФНРЈ од 1946. године, по узору на совјетски модел уставности, прописао је револуционарне и ратне тековине, признао више нација што је довело до федералног уређења и прописао својинске и друштвено-економске промене.¹⁰⁰

Обележје почетног уставног амбијента у такозваној другој Југославији од 1946. до 1953. године, а углавном се ради о послератном периоду, такозваном административном социјализму, где је у Уставу из 1946 године изражено начело јединствене народне власти, али и нормирање организације и функција расподеле у државном апарату се није могло избећи.¹⁰¹

Одмах се диференцирају четири нивоа државне власти и то: савезни, републички, ниво аутономне покрајине и аутономне области, као и ниво државне власти и административно територијалних јединица (места, срезова, градских региона, градова и округа и осталих). Имајући у виду да је прокламовано начело јединствене народне власти новим уставом из 1946. године, државна организација била је строго хијерархијски и посебно централистички уређена. Статус државних органа је постојао и код вршиоца привредних делатности тако да су се и државна предузећа јавила као субјекти са повереним друштвеним делатностима и државне установе и сви они су биле подређени одговарајућим органима државне управе.

⁹⁹ проф. др Милан Јовановић, *Хрестоматија*, Београд, 2008. године, стр. 48

¹⁰⁰ Ibid. стр. 48

¹⁰¹ Томић, З., „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945. године“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003. год, стр. 21

Препознаје се јасно тројна подела власти на надлештво, установу и предузећа. Извршна и управна власт је у том периоду била сконцентрисана у влади Федеративне Народне Републике Југославије, а на нивоу република постали су истоврсни органи.¹⁰² Влада је доносила уредбе за примену закона, старала се о контроли спровођења извршења савезних закона и њиховом спровођењу, усмеравала и усклађивала рад министара, комисија и комитета.

За овај период према професору Томићу, можемо рећи да су у садржинском смислу функције владе (политичко-извршена) и стандардна управна функција биле готово срасле и градили су моћну скупину извршних послова. Наравно, оне су биле ауторитативне природе, како на општем, тако и на индивидуалном плану. Овај период југословенске државне управе све до 1950. године, Еуген Пусић назива раздобљем експанзије, а са друге стране, управа се проширује далеко преко својих класичних оквира. Привредне организације након наведеног периода нису више део државне управе и постају самоуправе друштвене организације, према којима државни органи имају само овлашћења која су им дата законом и на закону заснованим прописима. Установе се могу поделити у две групе, на државне и недржавне установе. Државне установе су органи државне управе и то заводи, институти, уреди, архиви и слично, док су недржавне установе јавне службе и у њима је примењиван такозвани мини-концепт друштвеног самоуправљања, а то су били просветне, културне, здравствене установе, установе за социјално старање итд.¹⁰³ Овим уставом законом је принцип јединства власти био још тешњи у повезивању нових извршних органа председника Републике и Савезног извршног већа за представничко тело чиме су створене уставне претпоставке за јасније уобличавање чисто управне функције која припада органима управе.

Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953. године, увео је самоуправљање произвођача у привреди и благу децентрализацију са повећањем права народних република и народних одбора у Југославији. Према овом уставном закону за непосредно вршење одређених стручних послова из надлежности федерације образују се

¹⁰² Томић, З., „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.године“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 22-23

¹⁰³ Ibid., стр. 24 до 25.

државни секретаријати, самосталне управе, управне установе и други самостални органи управе. Законом о државној управи из 1956. године су разрађене уставне норме и прописано је да је државна управа функција јединствене власти радног народа која се врши преко органа управе, уколико на основу закона поједини управни послови нису поверени другим државним органима, самосталним установама или организацијама. Такође, било је прописано да органи управе непосредно извршавају законе, друштвене планове и друге прописе донете на основу закона и да се старају о њиховом извршењу, организују управне и друге стручне службе, врше стручне послове за представничка тела и њихове извршне органе и у предвиђеним случајевима уређују одређене односе. Облици органа државне управе су савезни и републички у смислу закона из 1956. године, и то државни секретаријати, комитети, секретаријати, извршног већа, управе, дирекције, управне установе, инспекторати и комисије.¹⁰⁴

Уставом Југославије из 1963. године, којим је држава променила име у Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) није дошло до неких крупних промена у погледу управе. Овим уставом се задржао модел скупштинске владавине, који говори о колегијалном извршном органу скупштине сваке друштвено-политичке заједнице, од општине до федерације, као и органима управе образованим на истим нивоима територијално-политичког организовања.

Политичко-извршни органи старају се о остваривању политике и извршавању закона, друштвених планова и других аката скупштине, дају предлоге за утврђивање политике скупштине и доношење њених аката, доносе прописе за које су овлашћени, утврђују опште смернице и извршавају законе и друштвене планове и друге акте скупштине. Овим уставом долази до начелног раздвајања политичко извршне функције од управне функције по носиоцима и по садржини.¹⁰⁵

Уставом из 1974. године, који се често назива гробаром друге Југославије,¹⁰⁶ постепено су повећане примесе конфедерализма, јачање републичких држава, са специфичношћу Србије у чијем саставу су покрајинама

¹⁰⁴ Томић, З., „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.године“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 24.

¹⁰⁵ Ibid стр. 27

¹⁰⁶ Упореди: проф. др Милан Јовановић, *Хрестоматија*, Београд, 2008.године, стр. 53.

дати готово елементи државности. Карактерисало га је и предецентрализовано слабо повезано устројство и наглашена политизација рада. Овим уставом је било прописано да скупштина друштвено-политичке заједнице организује органе управе, а да они спроводе утврђену политику, извршавају законе, прописе и друге опште акте скупштина и извршних већа, спроводе смернице закона, одговорни су за стање у областима за које су образовани, прате стање у одређеним областима, и дају иницијативу за решавање питања у тим областима, решавају у управним стварима, врше управни надзор и друге управне послове, припремају прописе и друге опште акте и врше друге послове за скупштину друштвено-политичке заједнице и извршно веће. Овај је Устав добио разраду и конкретизацију кроз Закон о основама система државне управе и Закон о Савезном извршном већу и савезним органима управе из 1978. године. На основу ових прописа, законски појам државне управе је прилично широко постављен. Он је обухватао не само положај и улогу органа управе већ и самих колегијални извршних органа, скупштина, друштвено-политичких заједница, чиме је обједињавао државну функцију извршења.¹⁰⁷

Важно је напоменути и Републички закон о државној управи Србије из 1980.године, којим, полазећи од одредаба на савезном нивоу, нормира се државна управа на републичком нивоу. Уређује се да су вршиоци послова државне управе, поред извршног органа и органа управе, организације које врше послове од интереса за друштвено-политичку заједницу, такозване управне организације, други државни органи, самоуправне организације и заједнице које врше јавна овлашћења у органима и органи међуопштинских регионалних заједница са повереним пословима. Основани су и органи управе – секретаријати, управни инспекторат и комитети, а формиран су и органи управе у саставу секретаријата, односно комитета, управне организације као заводи, дирекције и друге управне организације.¹⁰⁸

У социјалистички организованој Југославији, према Мијату Дамјановићу, у великој мери је манифестована неефикасност, нерационализација и неекономичност модела организације власти и самоуправљања у функционалном

¹⁰⁷ Томић, З., „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.године“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 28

¹⁰⁸ Ibid., стр. 30.

и територијалном смислу.¹⁰⁹ Постојала је тенденција повећања броја организација, али не у погледу обима и величине, јер су изостали реални интеграциони процеси кроз које би се формирале веће и функционалније организационе целине. Разноврсност и сложеност организација је настала као последица институционалног дуализма државних организација и самоуправних асоцијација, покушаја прожимања микро и макро заједнице, те територијалног и интересног организовања. Услов настанка и опстанка институција био је очигледан кроз њихову спремност да се прилагоде веома конкурентном систему својом флексибилном структуром и политиком. Реформе система су биле угрожене јер су се организационе и институционалне форме у југословенском друштву одликовале инертношћу и статичношћу, са неконкурентским обележјима организационих система. Тадашњи изазови из окружења, као што су дугорочно планирање, предвиђање политичког и друштвеног развоја, развој система и стратегијско управљање, нису наишли на адекватан одговор државе и државне управе. Очекивања о савременој држави, њеном положају, функцијама и делатностима траже одговоре и о квалитетима људских ресурса, односно кадровима, који су спремни да се носе са свим искушењима. Када се наведеном додају још и недоумице о стању и перспективи државе, поремећаји између жељеног и стварног стања као и контраверзна тумачења односа државе и тада једне партије, дошло се до бројних опречних мишљења о суштини самоуправне социјалистичке државе. Рецимо, кроз анализу литературе која се бави стањем и тенденцијама у југословенској заједници, долазимо до закључка да су биле присутне огромне контраверзе у систему социјалистичког управљања. Многи аутори сложили су се са неопходношћу спровођења институционалне и организационалне промене концепта и реструктурирања, као значајан услов да би институције и организације биле у служби развоја и просперитета друштва.¹¹⁰

Устав из 1974. године подстакао је у сваком смислу етничке тензије и довео до, у крајњој линији, распада СФР Југославије који се десио петнаестак година после доношења овог устава. Иако се након формалног нестанка друге југословенске државе говори и о трећој Југославији, било је још два уставна

¹⁰⁹ Дамјановић, М. „Менаџерска револуција – стање и перспектива теорије организације и теорије управљања“, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990. године, стр. 163 – 173.

¹¹⁰ Ibid., стр. 163 – 173.

пројекта, са ове временске дистанце можемо рећи, да су оба ова акта заправо имала „уставноправно уобличавање остатака Југославије после њеног распарчавања“.¹¹¹

О периоду о којем говоримо као о трећој Југославији, говоримо о краху заједнице јужних Словена и о Савезној Републици Југославији као федерацији Републике Србије и Републике Црне Горе. Уставом СРЈ из 1992. године (тзв. Жабљачким уставом) потврђује се принцип поделе власти, додељује извршна власт Савезној влади и њој потчињеној савезној државној управи, а нарочито у савезним министарствима, која извршавају савезне законе, друге прописе и опште акте Савезне скупштине и Савезне владе, решавајући у управним стварима. Они врше управни надзор и обављају друге управне послове утврђене савезним законом. Савезну управу чине савезни органи министарства, управе, инспекторати и други савезни органи управе основани меродавном уредбом, савезне организације, секретаријати, заводи, дирекције, архиви и друге савезне организације.

Према Уставу из 1990. године, у Републици Србији, поред централног нивоа власти постоје Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија, као облици територијалне аутономије и општине и градови, као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа.

Према Уредби Владе из 1992. године у Србији су образовани и окрузи, али не као облик територијалне организације државе, већ као облик деконцентрације власти, односно као огранци (испоставе) министарстава и других државних органа у којима они обављају неке од својих послова ван свог седишта, за потребе грађана одређеног подручја које покрива више општина.

На републичком нивоу Устав Републике Србије уводи принцип поделе власти између Народне скупштине која има законодавну власт, председника Републике и Владе укључујући ту и министарства која имају политичко-извршне функције и управне функције.

Устав Србије из 1990. године је подстакао доношење низ закона као што су Закон о министарствима, Закон о радним односима у државним органима и Закон о јавним службама као и Уредбе о вршењу послова министарстава и посебних организација ван њиховог седишта и Уредбе о начелима о унутрашњој

¹¹¹ Упоређи: проф. др Милан Јовановић, *Хрестоматија*, Београд, 2008. године, стр 59.

организацији и систематизацији радних места у министарствима и посебним организацијама.

Послове државне управе обављају министарства која су самостална у вршењу Уставом и законом одређених надлежности, прописано је да министарства припремају законе и друге прописе, извршавају општа аката Народне скупштине и Владе као и опште акте председника Републике, решавају у управим стварима, организују управни надзор и обављају и друге управне послове утврђене законом. За обављање одређених послова државне управе образују се органи управе у саставу министарства у складу са законом.

Законом о државној управи Републике Србије из 1992. године у државној управи се врше послови државне управе, у првом реду у министарствима, уз могућност образовања органа управе у саставу, а предвиђа се поред министарства и постојање посебних организација на републичком нивоу.

Последњи од корака разградње Треће Југославије је била Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора која је донета 4. фебруара 2003. године, на споран начин, са ороченим трајањем од три године, а што је Република Црна Гора искористила и након референдума од 21. маја 2006. године изашла из ове заједнице. Ова заједница је имала председника Србије и Црне Горе, Скупштину Србије и Црне Горе и Савет министара Србије и Црне Горе који је чинило пет министарстава: иностраних послова, одбране, за међународне економске односе, за унутрашње послове и за људска и мањинска права.

Иако је дуже времена било интенција да се донесе републички устав, распад државне заједнице је тај процес убрзао и 30. септембра 2006. године је донет Устав Републике Србије (познат и као Митровдански устав) којим се Република Србија организовала као самостална држава. Уставом¹¹² је извршена подела власти на законодавну, извршну и судску. У делу где се прописује уређење Власти, Устав наводи Народну скупштину, председника Републике, Владу, државну управу, заштитника грађана, Војску Србије, судове, Високи савет судства, јавно тужилаштво и Државно веће тужилаца. У наведеном делу Устава нису наведени

¹¹² Види: Јовановић, М., *Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије*, Годишњак ФПН, Број 1, Београд 2007. стр. 242.

Уставни суд, Народна банка Србије и Државна ревизорска институција, те произилази да нису део власти.¹¹³ Устав одређује ко обавља послове државне управе и органа државне управе који их обављају, одређује да су то министарства и други органи државне управе одређени законом, као и да је државна управа носилац извршне власти као и Влада. Државна управа за свој рад одговара Влади, која прописује унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација.¹¹⁴ Овај Устав је специфичан и по преамбули где се, између осталог, каже: „...полазећи и од тога да је Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима...“.¹¹⁵ Циљ овакве преамбуле можемо тражити у чињеници да је АП Косово и Метохија, након агресије извршене на СРЈ од стране НАТО пакта која је трајала од 24. марта до 10. јуна 1999. године, практично било окупирано. Иако је Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. године, СР Југославија формално задржала суверенитет на АП Косову и Метохији, ситуација на терену, Уставни оквир за привремену самоуправу из 2001. године, као и међународно отварање питања коначног статуса Косова (и Метохије) у то време, назначавали су да Косово и Метохија иду у правцу онога што се десило 17. фебруара 2008. године, а то је једнострано проглашење независности. Исте године је донет и Устав Косова. И Уставни оквир за привремену самоуправу и Устав су предвидели поделу власти и администрацију, али је учешће Срба у тим институцијама било безначајно све до 19. априла 2013. године када је постигнут Први споразум о принципима нормализације односа¹¹⁶.

¹¹³ Марковић, Р., „Устав РС из 2006. године-критички поглед“, Београд, Анали ПФ, година LIV, бр. 2, 2006. стр. 16.

¹¹⁴ Ibid., стр. 21.

¹¹⁵ Устав Републике Србије („Службени гласник РС“ бр. 98/2006),

¹¹⁶ Видети више на: <http://www.kim.gov.rs/pregovaracki-proces.php>

2.3. Теоријско одређење управљања људским ресурсима

2.3.1. Историјски преглед значајнијих чињеница о развоју научне мисли о раду

Кроз историјску перспективу, људски рад може да се проучава интердисциплинарно, кроз социологију, економију, право, историју, психологију, али се једино интегралним приступом може допрети до суштине и садржине људског рада.

За сагледавање људског рада потребна је мултидисциплинарна анализа и приступ, а исто тако и у пракси проучавања рада различите науке се баве том темом. Поред социологије, економије, ту су и психологија, медицина, демографија и право. Важно је напоменути да унутар сваке од ових наука најчешће су формиране и посебне дисциплине које се баве проучавањем рада као што су економије рада, психологија рада, медицина рада, социологија рада, или радно право.

Људски рад је одувек занимао различите теоретичаре, тако да су се у још у старој Грчкој филозофи занимали и бавили људским радом. Тако је још Платон (од 427 до 347. године пре нове ере) тврдио да је најбоље и најправедније уређена она држава и друштво у којој свако обавља рад за који је најспособнији и где мудри владају, храбри бране државу, вредни производе материјална добра.¹¹⁷ На Платонова учења се надовезује Аристотел (384–322. године пре нове ере) који поделу рада даље разрађује на умни и физички рад, где је умни намењен робовласницима, а физички робовима. Стари Рим и његово право су познавали институт уговарања најамног рада (*Locatio conductio operarum*), уговор којим се једна страна, радник (*locator*) обавезује да другој страни послодавцу (*conductor*) стави на располагање своју радну снагу, а послодавац се обавезује да исплати одређену новчану накнаду.¹¹⁸

¹¹⁷ Митровић, М., Петровић, С., *Социологија*, ЗНС, Београд 1997. година, страна 30.

¹¹⁸ Милошевић, М., *Римско право*, Правни факултет, Београд, 2009, стр. 381.

У средњовековном периоду примарна је доминацији теолошког начина размишљања у сваком погледу, где је и физички рад схватан и као божја казна, али и као нешто пожељно. Св. Августин (353–430) у свом делу *О божјој држави* одбацује презир према раду, те се залаже да се физички рад цени као и духовни. Такође, Тома Аквински (1225–1274) у делу „*Summa Teologica*“, ревитализује схватања о подели рада на умни и физички рад, са разликом у односу на антички период, он сматра да је физички рад за кметовски слој друштва, а умни рад припада вишим слојевима.¹¹⁹

Класични политички економисти су од Вилијема Петија, преко Адама Смита, до Давида Рикарда истицали значај рада и посебно поделе рада, као и да та подела рада повећава продуктивност људског рада. Адам Смит је у свом делу *О богатству народа* изложио тезу о раду као фактору богатства и корисном дејству поделе рада.¹²⁰

Централна тема у радовима Фридриха Хегела (1770–1831) је био људски рад. „Рад, делатност уопште по Хегеловом схватању, је у суштини произвођење и остваривање могућности, као објективних које су скривене у самој стварности, тако и субјективних чија реализација представља самоиспољавање човека“.¹²¹

Посебну заслугу за схватање и развој мисли о раду је имао Карл Маркс који је филозофско утемељење за своје мишљење нашао у филозофији и економији. Он је од Хегела усвојио становиште да је рад суштина људи, а само производња у којој се људи остварују као духовна бића.¹²²

На темељу Хегелове премисе Маркс је рад ослободио спиритуалног карактера одређујући га као стварни материјални процес обликовања људске врсте. Он је сматрао рад као деловање удружених јединки на природу, при чему се она прерађује и стварају материјална и духовна добра и задовољавају потребе и реализује хумани потенцијал. На њега су имали утицаја и економисти попут Адама Смита, Давида Рикарда, Жан Батиста, који су рад тумачили као повезано деловање људи које проистиче из економске нужде и солидарности. Маркс је прихватио

¹¹⁹ Марковић, Д.Ж., *Социологија рада*, Савремена администрација, Београд, 1994, стр. 99.

¹²⁰ Ibid. стр. 103.

¹²¹ Ibid. стр. 105.

¹²² Ibid. стр. 107

тумачење рада као економске неопходности, али искључиво у свом економском у облику, рад није само стварање добара за употребу, већ и за њихову размену чиме се добра претварају у робу. У том робном облику учинак у којем се стварају употребна добра и који се назива конкретни рад, губи свој значај. Укључена постаје роба и робни облик који се зове апстрактни рад, најважније је претварање људске радне снаге у посебну робу која се купује и продаје као свака друга роба. У тим ситуацијама рад се претвара у егоизам, чиме се апстрактан рад отуђује од индивидуа, од животних услова за њихов развој, претвара се у одржавање голог живота.¹²³

Маркс је такође одредио двоструку природу рада, по њему, у једном виду рад се јавља као конкретно стваралаштво, као слободна делатност у којој се стварају добра за живот и производи, а у другом, као апстрактне креација, рад се исказује као отуђена принудна делатност којом се остварују роба и подела унутар људске врсте. Својом двострукошћу рад утиче на стварање глобалног друштвеног система. Маркс сматра да апстрактни рад доминира над конкретним радом и чини од целокупног рада репродуктивну делатност којом се ствара систем и поредак који стоји изнад људске врсте као целине. Он је захтевао ослобођење рада и његово претварање у животу делатност слободно удружених људи превратничком акцијом у којом људи могу да мењају свет.¹²⁴

Када говоримо о подели рада, она се може посматрати са различитих димензија. Тако говоримо о природној подели рада која се заснива на полу и старости или само на полу па постоји подела рада између жена и мушкараца или подела међу генерацијама, која постоји од вајкада. Али постоји и такозвана историјска подела рада која се своди на појаву земљорадње као засебне привредне гране и издвајање ратарских и сточарских племена из масе варвара, издвајање занатство од пољопривреде и стварање подлоге за каснију појаву индустрије. Појава трговине као гране која повезује пољопривреду и занатство посредовањем првобитних тржишта је касније омогућило настајање робног друштва заснованог на тржишту. Постоји подела између села и града, условљена свим претходно

¹²³ Маринковић, Д., *Енциклопедија индустријских односа*, Сл. гласник, Београд 2015. година, страна 316. до 317.

¹²⁴ Ibid. стр. 316. до 317.

реченим, а која се одржава и данас. Битан аспект је и политичка подела рада, односно питање ко има моћ да управља целокупним процесом рада на основу своје позиције у друштвеној подели рада. Познато је да неједнака моћ произилази из друштвене поделе рада, па онај ко је више на друштвеној лествици тај има и већу моћ. Ово производи поделу рада на умни и физички, а најчешће је то подела на управљачке и извршилачке послове који проузрокују и разлику у приходима, радним условима, социјалним условима и квалитету живота у најширем смислу.¹²⁵

Подела рада може бити и друштвено професионална, на основу ње се диференцирају бројна занимања и професије, затим класно раслојавање, те подела рада проузрокује и класну диференцију друштва. Најизраженији пример друштвене поделе рада су кастински системи у Индији и гранска подела која представља диференцирање рада на различите привредне секторе. Тако се разликују пољопривредни, индустријски, услужни сектор који обезбеђују различита добра потребна за друштво.

Како су се мењале друштвене прилике током времена, тако се мењала и подела рада, тако да имамо различите историјске типове рада. Тако можемо да говоримо о породичном раду као најраспрострањенијем облику рада за робовласнички систем и који је подразумевао рад свих чланова породице, најчешће у пољопривредни која је била доминантна привредна грана. Затим робовски рад који је представљао у робовласничком периоду кључни облик рада неслободне робовске снаге у Старом Риму и Античкој Грчкој. Средњи век доноси кметски рад неслободних сељака, који су били везани за феудалца и обављали пољопривредну производњу од које су господару доносили приходе. Занатски рад је такође карактеристичан за средњовековни период, где се за поједине занате организују цехови штитећи их од конкуренције. Преласком на нову етапу друштвених односа и успостављање нових односа, у раном капитализму, развија се породична индустрија, која постаје са развојем тржишта и затварањем цехова, кључни актер. Предузетници и трговци развијају тржиште, организацију посла и производњу, која се обавља у малим породичним радионицама из форме

¹²⁵ Митровић, М., Петровић, С., *Социологија*, ЗНС, Београд 1997. година, страна 31.

мануфактуре, развијају се у сложене организационе облике који представљају темељ за каснију индустријску и капиталистичку организацију рада.

Концентрише се радна снага, алат, капитал, све под власништвом једног титулара. У индустријској епохи, са индустријском револуцијом, индустријски сектор постаје врло битан за друштвену репродукцију и потискује пољопривредни сектор. Индустријска производња се одвија у фабричким условима, нове машинске технологије и организација индустријског рада имале су великог утицаја на Макса Вебера и његову теорију о бирократији, а он ће дати допринос индустрији. Развоју мисли о раду ће допринети и Фредерик Тејлор и Хенри Форд творци такозване научне организације рада која је постала битна основа у индустријским друштвима, како у капиталистичким условима производње, тако и у социјалистичким земљама. У овој фази научне организацији рада, дошло је до потпуног одвајања извршног од управљачког рада, до великог нивоа специјализације рада, да су радници били бирани за радна места према способностима и вештинама, као и да се награђивање вршило према учинку чиме су радници додатно мотивисани да испуне прописани и задатак.¹²⁶

Веома рано су се јавила и мишљења и учења о штетности индустријског рада за развој човека, пре свега на премисама занатског рада у индустрији, те су многи теоретичари у новим облицима рада видели опасности за човека и сакаћење његових способности, где индустријски рад делује штетно за интелигенцију, монотон је и онемогућава његов развитак.¹²⁷

Од краја двадесетог века, када говоримо о информатичкој револуцији која је у свет рада унела нове крупне технолошке промене, аутоматизована је производња и искључује се потреба за великим бројем радника. Такође, треба напоменути и глобализацију, али и трансформацију економских система и глобалних друштава, што доводи до значајних промена у свету рада. Промишљање и теоријско размишљање о људском рад у том смислу мења се и све више примат преузима и расте сектор услуга, док се производња премешта у неразвијене земље. Све је приметнија појава нових послова заснованих на информатичким

¹²⁶ Бабовић, М., *Социологија*, ЗЗУ, Београд 2011. године, стр. 152. до 155.

¹²⁷ Балтић, А., *Основи радног права Југославије и основи проблема социологије рада*, Савремена администрација 1967. стр. 419. до 420.

технологијама. Паралелно са новим технологијама почиње да се развија и глобално тржиште у савременом смислу, тако да нове технологије, ефикаснија продуктивност и средстава за производњу, стварају све веће количине материјалних добара представљајући кључну покретачку снагу у процесу глобализације.¹²⁸

Посветићемо пажњу и појму запослених и његовом одређењу. Према дефиницији Међународне организације рада, запослени се дефинишу као особе које су у посматраном периоду обављале било какав посао, формалан и неформалан, за послодавце, самостално, којим су стицали средства за живот у новцу или натури.¹²⁹

На питање одређења радног односа, шта је то заправо радни однос, у теорији срећемо тенденцију да се радни однос дефинише на много начина, а један од њих је „као добровољна лична радно правна функционална веза између радника са једне стране и организација, предузећа, органа, установе, задруге, односно појединца и послодавца с друге стране, на основу које се они на одређени начин и у одређеној форми укључују у организацију односно делатност појединаца везујући се тиме за једно одређено радно место, обављајући одређену радну функцију, посао и примајући за свој лични рад и лични доходак, плату или зараду према уложеном раду“.¹³⁰

У даљем проучавању и анализи радног односа битна су питања која се односе на заснивање радног односа, на радно време, одморе и одсуства запослених, на заштиту запослених, на зараде, накнаде и друга примања запослених, на правни положај запослених, дисциплинску одговорност запослених, престанак радног односа, остваривање и заштиту права запослених, организацију запослених код послодаваца, конфликте код послодаваца, социјално осигурање код послодаваца и бројна друга питања.¹³¹

¹²⁸ Маринковић, Д., „Свет рада-стари изазови у новом добу“, ВСШ за предузетништво, Београд, 2012, стр. 51. до 52.

¹²⁹ Бабовић, М., *Социологија*, ЗЗУ, Београд 2011. године, стр. 152.

¹³⁰ Балтић, А., *Основи радног права Југославије и основи проблема социологије рада*, Савремена администрација 1967. стр. 23.

¹³¹ Брковић, Р. и др. *Практикум за радно и социјално право*, ПФ Крагијевац 2016.год.

Људски рад и односи који се успостављају током рада нису увек били хармонични, често су водили у конфликте и у различите ставове што је резултирало великим разликама у току индустријске револуције, а нарочито почетком двадесетог века. Наведено је било повод великим друштвеним променама, конфликтима и разним догађајима, а нарочито битно је појава Међународне организације рада 1919. године у Женеви и уређивање ове области на системски начин. Тек тада долази до интересовања држава да нормирају односе у процесу рада и долази до озбиљније свести о потреби уређења односа који се успостављају између послодаваца и запослених, а који се односе на деловање синдиката који постају све израженији и организованији код послодаваца. Повећава се и значај преговарања између послодаваца и синдиката, односно запослених и долази до стварања праксе склапања колективних уговора о раду и слично. Појављују се институти као што су мирно решавање радних спорова, арбитража у радним споровима и медијација, колективни уговори итд. Развој индустријских односа од индустријске револуције па до савременог доба је био веома динамичан и у литератури се најчешће среће подела на три битна раздобља, то су до првог светског рата, затим до другог светског рата и након другог светског рата.¹³² Такође се у контексту међуљудских односа у радном окружењу јавља као одговор на конфликте и штрајк, који се различито дефинише у литератури. Најчешће се посматра као обустава рада, као право на обуставу рада под одређеним условима, као начин решавања колективних радних спорова који се нису могли решити мирним путем и на друге сличне начине.¹³³

Битно је напоменути да у оквиру радних односа велики траг је оставила и појава радничких покрета с краја осамнаестог века и почетка деветнаестог века. Сматра се да је први раднички покрет који се појавио, био такозвани лудистички покрет у Енглеској почетком двадесетог века, а који је добио назив по раднику Неду Луду који је због незадовољства материјалним положајем поломио свој алат и занатски сто на којем је радио.¹³⁴ Овај покрет се проширује и на Француску, Немачку, Швајцарску и друге европске земље. У Француској се јавља побуна лионских ткача свиле 1831. године и сматра се да је то прва побуна радника

¹³² Упоредити: Кулић, Ж., *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007., стр. 21.

¹³³ Ibid, стр. 387

¹³⁴ Јовановић, П., *Радно право*, ПФ Универзитет у Новом Саду 1998. година, страна 44.

усмерена против власника капитала и њиховог положаја у друштву и има битну улогу у историји радничког покрета. У Енглеској се јавља чартистички покрет и резултат његовог рада је да су захтеви радника били политички интонирани, они су желели право општег гласа на изборима и јасније су исказани у односу на све раније захтеве. Захваљујући овом покрету и његовом деловању дошло до извесног побољшања материјалног и социјалног положаја радника. Чартизам је показао да радници своја права не могу остварити само политичком ангажованошћу, него и борбом на економском плану преко својих професионалних организација.¹³⁵

Раднички покрет је такође донео три значајна инструмента, то су пре свега захтеви радника за опште право гласа, право на професионално организовање односно организовање синдиката и право на политичко организовање.

У наредним деценијама раднички покрет је све више јачао тако да историја бележи Прву интернационалу. Она се сматра првим међународним радничким удружењем, основана је 1864. године у Лондону уз посебно залагање Карла Маркса са задатком да се бори за заштиту, напредак и потпуно ослобађање радничке класе.¹³⁶

Раднички покрет је успоставио и Париску комуну 1871. године где су радници први пут у историји стекли могућност да преко кооперативног удружења управљају национализованим предузећима и за кратко време свог постојања и деловања комуна се изборила за побољшање положаја радника у процесу рада, али и у друштву.

Искуство Прве интернационале су довела до Друге интернационале која је основана на Међународном конгресу радника и социјалиста 1889. године у Паризу. Одлучено је, између осталог, да радници свих земаља Први мај прослављају као међународни празник рада и да се успостави осмочасовно радно време.

И Октобарска револуција 1917. године у Русији имала је дубоке корене у радничком покрету и тековинама радничког покрета, као и успостављање Треће интернационале која је основана 1919. године у Москви, чиме је убрзан процес

¹³⁵ Кулић, Ж. *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.год., стр. 23.

¹³⁶ Ibid, стр. 26.

коначног распада тадашњег јединственог међународног радничког покрета, на комунисте и социјалисте.¹³⁷

Треба напоменути да је по завршетку Првог светског рата, стара идеја да се на међународном глобалном плану успостави институција која би посредовала и остварила сарадњу и дијалог између државе, синдиката и послодаваца добила коначно остварење 1919. године када је основана Међународна организација рада у Паризу на мировној конференцији. Међународна организација рада одиграла је у каснијој историји значајну улогу у побољшању радних и животних услова запослених, не само у земљама чланицама, већ у читавом свету и та активност траје до данашњих дана.¹³⁸

Људски рад и радни односи могу да буду предмет знатно шире елаборације и истраживања, међутим нама у овом раду није амбиција да дубље анализирамо људски рад већ да направимо везу између поглавља која следе са људским радом, радним односима и радом у државној управи, тако да се нећемо упуштати дубље у анализу наведених појмова и института, али смо мишљења да је битна њихова напомена у контексту даљих разматрање и анализа и даљег текста у овом раду.

2.3.2. Одређење управљања људским ресурсима

Када говоримо о управљању људским ресурсима, треба имати у виду да се оно поступно развило из онога што се некада звало персонални или кадровски менаџмент. Персонални менаџмент има корене у XIX веку и развио се на основу критике слободног предузетништва и тешких услова живота радника због експлоатације од стране власника капитала. На темељима те критике омогућено је стварање првих персоналних менаџера и створени су оквири за њихово деловање. На темељу ових доктрина крајем XIX и почетком XX века многи послодавци су заузели блажи став према запосленима, а посебно у Америци и именовали су неку

¹³⁷ Кулић, Ж., *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.год., стр. 28. и 29.

¹³⁸ Ibid. стр. 34 до 35. Међународна организација рада је заснована на принципима трипартизма, што представља укљученост свих социјалних партнера, радника, послодаваца и државе(а).

врсту социјалних радника чији је задатак био да спроводе иницијативе које би довеле до тога да се запосленима олакша живот и учини мање суровим. На темељу тих идеја, уведени су доприноси за незапослене, плаћена боловања, плаћени смештај, разне олакшице за запослене и све наведено резултирало је повећаном продуктивношћу од стране запослених, те је то послужило као основа за другачији приступ запосленима.

Наведено је довело до тога да се са основног циља, добробити запослених, помери интересовање ка достизању организационих циљева. Персонални менаџери су имали одговорност у области проналажења радне снаге и обучавања и организације, а пресудан утицај на размишљања и формирање овог правца су имали Фредерик Тејлор (1856. до 1915. године) и Хенри Фајол (1841. до 1925. године) који су у својим радовима посматрали административне процесе, и аналитички их разрађивали, како би могли да поставе корелацију између ангажовања радне снаге и повећања ефикасности. Они су оснивачи познате школе међуљудских односа која је била покушај умањења индустријског конфликта и хуманизација рада. На темељима идеја Елтона Меја (1880. до 1949. године) настојало се доћи до побољшања друштвених односа на радном месту и мотивације запослених као важног циља персоналних менаџера.¹³⁹

У следећој фази која је уследила након Другог светског рата, дошло је до пораста тражње у области запошљавања и радна снага је постала дефицитан ресурс. Расла је и улога и бројност синдиката и дошло је до тога да персонални стручњаци у Америци, који су управљали институцијама за колективно преговарање и послодавци, буду приморани да преговарају са синдикатима, који су представљали запослене. У Америци је дошло до тога да је влада подстицала постојање персоналних радника и омогућавала и специјалистичке курсеве на универзитетима у области персоналног менаџмента, а америчко министарство за рад је основало службу за саветовање персоналног менаџмента.¹⁴⁰

Фаза која је претходила појави модерног менаџмента људских ресурса осамдесетих година, а такође је спадала у фазу такозваног персоналног

¹³⁹ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004. год., стр. 12.

¹⁴⁰ Ibid. стр. 12.

менаџмента, је фаза аналитичара радне снаге, када су персонални кадрови почели да развијају технике планирања људства и радне снаге на основу квантитативних активности унапређења и стварања информационе технологије која је тада била у зачетку и различитих промена у окружењу те су радили процене и одлучивали о потребном броју усклађивања стварних потреба са расположивим људством.¹⁴¹

Следећа фаза је фаза транзиције персоналног менаџмента у менаџмент људских ресурса што је условило и промену у филозофији управљања кадровима.

Менаџмент људских ресурса може да се посматра кроз два његова значења. Уопштено значење, које описује активности менаџмента које су се некада називале персонални менаџмент, тако да је са тог аспекта он нешто новији и модернији начин развоја те функције. С друге стране, термин се употребљава да означи један сасвим другачији приступ управљању људима и потпуно другачију филозофију чиме се битно разликује од персоналног менаџмента.¹⁴²

Јако дуго је присутно, да када се говори о субјекту радног односа говоримо о запосленима или о кадровима у радном односу где је реч кадрови преузета из француског језика и изведена од француске речи „cadre“ која означава састав радника одређених организација, различитих квалификација, предузећа, професионалне организације, установе и политичке организације и слично. Често се реч кадар употребљавала за војску и служила је за означавање професионалних лица у војсци. Теорија је дуго препознавала и препознаје и енглеску реч „personal“ којом се означавају запослени у предузећима и другим организацијама који представљају један од битних елемената самог предузећа.¹⁴³

Персонални стручњаци углавном усмеравају свој рад на запослене у организацији, проналазећи их, обучавајући их, бринући о њиховим платама, објашњавајући поступке менаџмента, правдајући рад менаџмента, задовољавајући потребе запослених у вези са послом. Насупрот томе, менаџмент људских ресурса усмерен је ка потребама менаџмента за обезбеђивањем и ангажовањем људских ресурса. Окосница активности је пре потражња него понуда.

¹⁴¹ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 13.

¹⁴² Ibid. стр. 5. и 6.

¹⁴³ Поповић, С., и др. *Основи науке о управљању*, ИРО СМ Београд 1984. година страна 95.

Иначе у изворном француском значењу реч „*cadre*“ служила је да означи војну пешачку формацију из 17. и 18. века у којој су војници били распоређени у виду правоугаоника и тако напредовали на фронту. Овај израз је имао и своје посебно значење у време Совјетског савеза где је означавао језгро организације која се састојала од мањег броја високо мотивисаних и потпуно посвећених особа да одржавају своју организацију упркос најтежим ударцима.¹⁴⁴

Реч кадрови означава скуп начела и правила која одређују поступке управљање радном снагом. Код нас се овај израз кадрови користио у смислу за који би данас одабрали потпуно други израз, а кадрови су означавали и били одређени и кадровским и персоналним службама, односно организационим сегментима који су се бавили радно правним питањима у односима послодавац и запослених као што су: пријаве новозапослених и одјаве оних који су напустили организацију, праћење боловања, вођење евиденција о запосленима, праћење годишњих одмора, одсустава и слично.¹⁴⁵

Међутим, крајем седамдесетих година двадесетог века и почетком осамдесетих година снажан уплив у литературу која се односила на управљање и на кадрове има један сасвим нови термин који се на српски језик преводи као управљање људским ресурсима „*human resource management*“ према изворној реч из америчке и енглеске литературе, пре свега литературе везане за англо-саксонску правну традицију. Одмах се јављају дилеме да ли менаџмент људских ресурса означава научну дисциплину или једну управљачку функцију у пракси, или се заправо ради о односима према људском супстрату организације, односно новој пословној филозофији, или је пак у питању синтеза свега наведеног.

Оно што ће уследити у каснијем периоду је изградња једне интердисциплинарне теорије о управљању људским ресурсима у организацијама, која од почетка осамдесетих година је до данашњих дана имала велики развој и интеграцију у све у политичко-управно-правне системе. Велики утицај на развој теорије управљања или менаџмента људских ресурса је у први мах имала психологија и посебно разна истраживања психологије личности у организацији, које су послужиле као теоријски основ за изучавање понашања, мотивације, селекције запослених, задовољства, процене успешности итд.

¹⁴⁴ Ивековић, Д., *HR менаџмент појмовник*, Asse Books, Београд 2006. године стр. 60.

¹⁴⁵ Ibid. стр. 61.

Велики утицај су имале и организационе теорије, такозване менаџмент теорије јер се у оквиру њих и јавља велики број расправа и теорија организације и руковођења кадровима у оквиру организације као и систем остваривања менаџмента људских ресурса као једне од кључних менаџмент функција. Ова област преузима из теорије менаџмента основне принципе и његов даљи развој је координиран са развојем менаџмент теорија.

Менаџмент људских ресурса има велики значај и за економске теорије, теорије предузећа и предузетништва, организације у оквиру предузећа, тако да су снажан утицај овој теорији дале и економске теорије.

За развој теорије менаџмента људских ресурса битна је и социологија, посебно социологија организације, како социјални систем има одлике мини друштва, разумевање тог система и организационог понашања користи многа сазнања социологије, а пре свега оних која се односе на социјализацију и на групно понашање у организацијама. Сазнање из антропологије су такође актуелна у оквиру организационих теорија, као и културе организације, као једна од кључних сазнајних основа у области понашања у организацији и у области људских ресурса. Андрагогија као и њен предмет образовање одраслих, постаје посебно актуелна због убрзаних промена у друштвеном окружењу и потребе да се перманентно стичу нова сазнања како би се било у току са временом. Људским ресурсима су битна и знања из области медицине рада и утицај радне средине на здравље људи и заштиту на раду и професионалне болести. Људски ресурси као наука и као научна дисциплина, важни су и за право, а пре свега за радно право због специфичности регулисања радних односа и специфичности односа који се јављају у оквиру рада, те правни оквир представља темељну тачку у многим процесима као што су запошљавање, отпуштање, зараде и слично.¹⁴⁶

На основу свега наведеног, може се рећи да је менаџмент људских ресурса интердисциплинарна теорија која захтева широк спектар знања из различитих научних области те га можемо окарактерисати као интердисциплинарну, хуманистичку и друштвено практично примењиву научну дисциплину.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Упоредити: Пржуљ, Ж., *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа, Београд 2002. година, страна 23.

¹⁴⁷ Пржуљ, Ж., *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа, Београд 2002. година, страна 4.

Поред наведеног, управљање људским ресурсима је постало и битна наставна област, имајући у виду да проучавање ове научне дисциплине све више буди интересовање у оквиру свих наука које се њиме баве.

Кад говоримо о управљању људским ресурсима као новој теоријској и научној дисциплини, имамо на уму управљање људима у пракси, њиховим потенцијалима и њиховим понашањем у процесу рада у корелацији са истраживањима, пре свега сагледавање и предлагање мера за унапређење рада у савременим условима као и подела добре праксе и повећање организационе успешности. Управљање људским ресурсима се проучава на многим универзитетима и факултетима у последњим деценијама широм света и предмет је многих истраживања, тако да је за кратко време постала веома популарна научна и наставна дисциплина.

Такође, може се говорити и са становишта да је управљање људским ресурсима (кадровски менаџмент) примењена област која треба да се изучава с пажњом на технике за поступање са људима, а да би се разумео кадровски менаџмент потребно је разумевање људске природе кроз психолошке, социолошке и антрополошке теорије.¹⁴⁸

Када говоримо о управљању људским ресурсима као управљачкој функцији, пре свега имамо на уму да је оно функција која обједињује свакодневне управљачке активности запослених и да се ради о веома сложеној и одговорној функцији. Она подразумева мере и активности за постизање очекиваних резултата и остваривање организационих циљева. Управљање људским ресурсима је и функција вођења кадрова, односно кадровска функција која спада у основне менаџмент функције.

Када говоримо о људским ресурсима као новој пословној филозофији, оно се може схватити као филозофија која настоји да обезбеди хуманији однос према људима у процесу рада. Да се запослени све мање третирају као објекти управљања, а да се акценат ставља на њима као субјекту управљачког процеса.¹⁴⁹

Када говоримо о дефиницијама управљања људским ресурсима, као и код свих дефинисања покушаји су бројни и различити. Једна од дефиниција

¹⁴⁸ Упореди: Орлић, Р., *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005. год. страна 4.

¹⁴⁹ Упореди: Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 46.

управљања људским ресурсима која се јавља у нашој литератури је да се управљање људским ресурсима може дефинисати као систем који обухвата све менаџмент одлуке, стратегије, политике и активности које директно утичу на запослене у организацији, њихово понашање, резултате, ставове вредности и мотивацију.¹⁵⁰

У одређењу људских ресурса као научне области у литератури се могу пронаћи мишљења да је менаџмент људских ресурса део науке о организацији који се бави проучавањем свих аспеката запослености у организацији који се развијао под утицајем индустријализације и на који је посебан утицај имало колективно преговарање, научно управљање, индустријска психологија, теорија међуљудских односа и бихевиористичке науке.¹⁵¹

Људски ресурси су укупна знања, вештине, способности, креативне могућности, мотивација и оданост којом располаже нека организација (или друштво). То је укупна интелектуална и психичка енергија коју организација може ангажовати на остваривању својих циљева и развоја пословања.¹⁵²

Менаџмент људских ресурса се дефинише и као однос праксе и политике које су потребне да се изврше менаџерски задаци у вези персоналних питања, нарочито са запошљавањем, обуком, проценом и награђивањем запослених у компанији и обезбеђењем безбедног и етички прихватљивог и праведног окружења.¹⁵³

У иностраној литератури посебно оној са енглеског говорног подручја можемо срести такође бројне покушаје дефинисања „...управљање људским ресурсима је оно управљање које укључује све менаџерске одлуке које утичу на односе између организације и запослених.“¹⁵⁴

Специфичност и значај људских ресурса за организацију се огледа у томе што они могу да ставе у функцију све умне и физичке потенцијале, могу да обезбеде такозвани синергијски ефекат ако се усмере у правцу тимског начина

¹⁵⁰ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 466.

¹⁵¹ Упореди: Богићевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017.година, стр. 3-5.

¹⁵² Бахтијаревић-Шибер Ф., *Менаџмент људских потенцијала*, Голден маркетинг, Загреб, 1999., преузето из књиге Авлијаш Р., *Предузетништво и менаџмент малих и средњих организације*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008.год., стр. 202.

¹⁵³ Деслер, Г., *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2007.год., стр. 2,

¹⁵⁴ Упореди: Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб 2007. године дефиниција по Берију и другима 1999.год., стр. 69,

рада којим се укупни резултати рада чине већим од појединачно остварених резултата. Затим, могу да остваре добре резултате ако су запослени мотивисани на прави начин. Такође, једино људи могу обликовати визију, стратегију, имати идеје, дефинисати циљеве, осмишљавати нове производе и бити креативни и слично. Имају и дугорочни утицај на пословање организације, дејство одређених одлука и промена које се могу годинама одражавати на рад организације и значајне су због односа организације према својим људским ресурсима. Имају и вишеструко дејство, не само на односе који су радно-правне и економске природе, него и социјалне односе, здравствену заштиту, безбедност на раду и слично.

Такође, људски ресурси имају способност обнављања и развоја јер се употребом потврђују и повезани су са свим пословним функцијама, јер је њихово вршење готово незамисливо без укључивања људи и њиховог потенцијала. Сматра се да је улагање у људске ресурсе најисплативије улагање, јер без људског рада нема ни новостворене вредности.¹⁵⁵

На питање сврхе и циљева управљања људским ресурсима у организацији, најчешће се као одговор у литератури добија велики број циљева. Нарочито ако се управљачке активности обављају добро, те се као циљеви помињу: остваривање организационе стратегије, помоћу људских ресурса се постиже обезбеђивање и развој запослених, политика награђивање запослених у складу са оствареним резултатима рада, обезбеђивање добрих међуљудских односа и повољне климе за рад и обезбеђивање индивидуалне успешности, високо продуктивног рада и обезбеђивање квалитета производа и услуга, као и испуњење најзначајнијег циља менаџмента људских ресурса, а то је остваривање организационе успешности уз помоћ људи и њихових потенцијала.¹⁵⁶

Када говоримо о начину управљања људским ресурсима, он се може одвијати на различите начине, у зависности од положаја запослених у организацији. У теорији најчешће срећемо два управљачка концепта и то: тврдо и меко управљање људским ресурсима. Када говоримо о тврдом управљању људским ресурсима, подразумева се рационални начин вредновања људских ресурса са материјалним и другим ресурсима организације и тиме ослањање на квантитет,

¹⁵⁵ Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа Београд 2002. година, страна 19. – 21.

¹⁵⁶ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 49.

калкулативни и пословно орјентисани аспект управљања људским ресурсима. У овом концепту се људски ресурси третирају као људски капитал у који треба улагати да би се дошло до организационих циљева и начин управљања тим капиталом је подређен интересима и потребама организма да би се обезбедила њена успешност и конкурентска способност.

Меко управљање људским ресурсима подразумева управљање људским ресурсима на одговоран и посебан начин. Односно, њихово третирања које се разликује од материјалних и других ресурса организације, где се они посматрају као специфичан и најзначајнији ресурси организације, као извор њене конкурентске способности због чега се подразумева да у људске ресурсе треба највише улагати јер је такво улагање најисплативије. Меки концепт управљања људским ресурсима подразумева неговање добрих и коректних међуљудских односа између запослених и менаџмента и стварање повољне климе за рад и учешће запослених у управљању.¹⁵⁷

Када говоримо о тврдом управљању људским ресурсима на њега је посебан теоријски однос и утицај имао научни менаџмент и стратегијски менаџмент, као и Макс Вебер и Фредерик Тејлор, док је код меког управљања људским ресурсима значајну улогу имао покрет за међуљудске односе и јапанска менаџмент искуства из савременог периода.

Важно је и напоменути и контроверзе које изазива сам појам управљања људским ресурсима у нашој средини. Наиме, у нашем систему вредности и у духу нашег језика овај појам често изгледа неприхватљив, јер имплицира употребу човека, експлоатацију и изабљивање као и материјалних ресурса. Подразумева поистовећивање људи са материјалним ресурсима. Суштина проблема у великој мери је у томе што овај термин није у духу нашег језика, као и основна филозофија људског модела ресурса. Филозофија људских ресурса је третирање појединаца као целовите и зреле личности, носиоца идеје креативност и продуктивности и квалитета. Да би човек могао да се активира и испољи свој креативни потенцијал, потребно је адекватно окружење и повољна клима и радна атмосфера, награђивање, флексибилно радно време и слично. Потребна је организацијска средина достојна човека, усклађена са управљачким параметрима, јер креативност

¹⁵⁷ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 50-51.

код људи не може бити постигнута наредбама и притисцима и неповољним околностима. У том циљу неопходно је стварање хуманих услова рада, усклађивање са човековом природом, ради активирања и испољавања свих способности и вештина у интересу испуњења организационих циљева.¹⁵⁸

Термин људски ресурси је критикован због тога што се сматра понижавајућим за човека јер га поистовећује са објектом управљања и своди на ниво ресурса, машине и било ког средства економско искоришћавања и експлоатације. Критикован је јер се сматра да је недопустиво да се људи и њихови потенцијали поистовећују са материјалним и другим ресурсима организације и по мишљењу критичара такав приступ води у регресију, прошлост и тим се игноришу основне људске вредности ХХИ века.

С друге стране, присталице истичу да се наведеним називом спречава наставак праксе према којој су материјални, финансијски и други ресурси организације били повољније третирани него људски ресурси, чиме се прави радикални заокрет ка људима као ресурсима организације. И у терминолошком смислу се прави заокрет, јер се најзад људски ресурси изједначају са осталим ресурсима организације и сам појам означава не само запослене, него и њихова знања, особине и вештине, искуства и други потенцијале. Зато је задатак менаџмента у организацији да обезбеди потребан број људи са одговарајућим квалификацијама, да одређеним мерама и активностима открива, активира, развија, прилагођава, унапређује њихов потенцијал уз остваривање организационих и индивидуалних циљева. Према томе, људским ресурсима подразумевају се запослени и њихова знања, способности и вештине у оквиру укупних вредности организације. Под појмом ресурси у том контексту се подразумева да се људи посматрају као извор снаге, могућности, односно потенцијала и да је примарни задатак менаџмента неке организације да обезбеди одговарајући људе, као и да открије и развија њихов потенцијал у организацији и доведи их у функцију остваривања организационих циљева. Дакле, појам људски ресурси се односи на укупност људских потенцијала организације који чине знања, способности, вештине, креативност и мотивацију и радну енергију потребну за остваривање организационих циљева. То је укупна интелектуална, психичка,

¹⁵⁸ Вујић, Д., *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, Центар за примењену психологију 2003. године, Београд, стр. 11. и 12.

физичка, социјална енергија која може да се развије у остваривању организационих циљева.¹⁵⁹

Многи сматрају да је нашем подручју примеренија употреба термина људски потенцијали него људски ресурси. У пракси, у употреби у литератури се понекад срећу и такви преводи, односно употреба термина људски ресурси је замењена термином људски потенцијали. Ипак, опште је прихваћен и чешће се јавља као термин - људски ресурси. Такође, неки аутори праве разлику између персоналног управљање људским ресурсима односно, персоналног менаџмента и менаџмента људских ресурса, док многи стављају и знак једнакости односно користе се као синоними.¹⁶⁰

Такође, можемо срести често и израз људски капитал који се употребљава као синоним за израз људски ресурси, али га много више аутора сматра мање прихватљивим од израза људски ресурси, јер сматрају да се израз капитал прикладније може употребити за физичке ресурсе као што су енергија, возни парк, залихе, опрема, некретнине и финансијске вредности него што се може употребљавати за људе.¹⁶¹

Ипак, објективно посматрано без обзира на концептуална неслагања у англосаксонској литератури се увек употребљава термин „human resource management“, а који када се преведе на српски језик, реч „resource“ у дословном преводу значи ресурси, те је тако гледано и општеприхваћен, управо превод управљање људским ресурсима. У пракси често срећемо да се користи енглеска скраћеница „HR management“ па се често срећемо са коришћењем овог скраћеног назива „ејч ар менаџмент“.

Треба напоменути да управљање људским ресурсима иако проучавано мултидисциплинарно, због снажног уплива менаџерске терминологије из других језика, првенствено енглеског језика, описивано је многим речима које изазивају отпор у нашој широј научној јавности, а којих је доста на наредним страницама овог рада, речи као што су евалуација, едукација, менаџмент, таргет, симплификација, селекција, регрутација и слично. Иако би за већину њих нашли можда и бољу замену у српском језику, оне су прихваћене у пракси и јавности, па

¹⁵⁹ Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа Београд 2002. година, страна 42.

¹⁶⁰ Ibid. стр. 41.

¹⁶¹ Ивековић, Д., *HR менаџмент појмовник*, Asse Вокс, Београд 2006. године стр.81.

би њиховим избегавањем било готово немогуће описати конкретне појаве из ове области. Из тог разлога нећемо избегавати на наредним страницама општеприхваћене термине, без обзира што се ради о терминима који су могли бити и боље преведени.

У литератури се срећу четири основна циља које менаџери људских ресурса треба да постигну.¹⁶²

1. Циљеви који се односе на запослене, што је основни циљ менаџера, да организацији обезбеди квалитетне људе који ће ефикасно и ефективно обављати послове. Да би се тај циљ успешно остварио, потребно је утврдити: организациону структуру, врсте уговора ангажовања запослених, квалитетан одабир компетентних људи и њихово задржавање у организацији.

2. Циљеви који се односе на рад, када организација обезбеди квалитетне људе, главни циљ менаџера је да својим активностима мотивишу запослене како би били предани послу и максимално ангажовани. Посебно је наглашена улога: обуке и развоја, мотивисања запослених системом награђивања, дисциплиновање запослених како би се остварили високи стандарди у раду.

3. Циљеви који се односе на менаџмент промена, које се дешавају у екстерном и интерном окружењу организације. Унутрашње промене и иновације организација изазива да би остварила и одржала своју конкурентну предност на тржишту. Те промене се везују за: реорганизовање активности и процеса у пословању, за проналажење и ангажовање нових радника, такође је могућа и потреба за културолошким променама. За остваривање овог циља одељење за менаџмент људских ресурса мора да ангажује праве лидере, иноваторе, креативне људе који покрећу промене око себе.

4. Административни циљеви, који су врло важни и подразумевају, послове прецизног прикупљања и ажурирања података о запосленима (њиховим способностима, знањима, вештинама, циљевима у каријери) и правне послове који се односе на усклађивање са законском регулативом.

Оно што је посебно битно нагласити је специфичност управљања људским ресурсима у државној управи, јер све ове теорије и концепти управљања људским

¹⁶² Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.год., стр. 6-7

ресурсима и готово целокупан развој у овој дисциплини, био је везан за привредне организације, реални сектор, а не за јавни сектор.

Да ли се управљање људским ресурсима у државној управи може организовати на исти начин као у приватним корпорацијама, као у трговинским ланцима?¹⁶³ Свакако идентична примена није могућа, али је ипак концепт више него примењив.

Несумњиво је да се управљање људским ресурсима у јавној управи мора ускладити са њеним циљевима, а то су демократски, социјални, правни, економски, хуманистички приступ према запосленима али и према грађанима.

Приликом одређивања управљања људским ресурсима у државној управи, мора се разумети и појаснити шта су заправо људски ресурси којима се управља у државној управи, где постоји више врста запослених. Тако можемо говорити о професионалним државним службеницима, а међу њима разликујемо професионалне државне службенике на положају и на извршилачким радним местима, затим разликујемо привремено запослене, разликујемо и запослени државне службенике на одређено време, запослене службенике путем уговорног радног односа који може бити на основу уговора о делу, на основу уговора о привременим и повременим пословима или уговора о ауторском делу, затим то могу бити особе које раде помоћно техничке послове, такозвани намештеници, могу бити особе које су ангажоване као привремени и сарадници, али то могу бити и политички функционери. Сви набројани су предмет рада људских ресурса у државној управи у смислу предмета управљања.

Сви они чине државне службенике и њихова позиција и положај није била увек иста. Она се мењала током времена и најчешће се поистовећивала са вршењем неке политичке власти. У теорији се срећу два система односа у управи. Један је такозвани систем плена „spoils system“ који је, како се сматра, настао у Америци од 1829. године и трајао до 1883. године, као екстреман облик, где је постојала пракса легалног куповања јавних функција као израз примитивног разумевања управе као политичког плена и прилике за „ухлеблење“, а које је касније еволуирало у различите облике непотизма, протекције, корупције и сличних

¹⁶³ Погледати: Миленковић, Д: „Значај управљања људским ресурсима у подизању управљачких капацитета јавне управе у Србији” чланак у публикацији: Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту, Факултет политичких наука, Београд 2015. стр.82,

негативних друштвених тенденција. Овај систем је био заснован на неограниченој самовољи и дискреционим правима примања и отпуштања приликом запошљавања.

Као дијаметрално супротан систем у државној управи настаје такозвани „merit system“ од енглеских речи мерит што у преводу значи заслуга, вредност, врлина у коме су најбитнији критеријуми за пријем у управу били стручност и способност, а што је било главно мерило за заснивање радног односа у јавној служби и даље каријерно напредовање и награђивање. У овом систему идеја награђивање према способностима се разликује од оних који су се заснивали на непотизму и подобности, тако да је мерит систем важио за пожељан и прихватљив.

Критичко преиспитивање оваквих система односа у управи се појављује са појавом новог јавног менаџмента, где долази до другачијег мишљења о значају и улози државних службеника. Поставља се питање демократског односа државне управе и грађана и интенције на примени тржишних принципа у односу државних службеника и грађана у духу тржишне идеологије. Појам грађанина све више се доживљава и уподобљава са појмом купца, односно корисника, што проблематизује грађанска права корисника услуга управе, посебно оне који су сиромашни у слабије развијеним земљама. Службеници у таквим ситуацијама тржишне оријентисаности усмерени су у правцу материјалне исплативости услуга, те услуге постају ограничене и скупе, што велики слој сиромашних доводи у позицију да управне услуге не могу да користе јер не могу да их плате. Тржишна оријентисаност усмерава тако управу да мање брину о грађанима, непристрасности и праведношћу због смањења трошкова па и стицања профита.

Доктрина добре владавине уноси додатне дилеме, инсистира на реафирмација улоге грађанина као заједничког креатора јавних политика и инсистира на одговорнијем односу државних службеника према грађанима који треба да се заснива на професионалној основи и службеничкој етици.¹⁶⁴

Оно што је нови јавни менаџмент такође донео у државну управу је и промена у погледу сталности запослења. Традиционални модели државне управе, до појаве новог јавног менаџмента су подразумевали сталне радне односе, државни службеници су углавном заснивали радни однос трајног карактера. Међутим, нови

¹⁶⁴ Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб 2007. године, стр. 91 и 93.

концепт има другачије виђење радних односа и свуда где су се спроводиле менаџерске реформе јавног сектора, или се и даље спроводе, један од циљева је смањење управе и управног особља и слабљење његовог положаја. То се у пракси реализује тако што се радни односи углавном временски ограничавају уговорима због чега се повећава број привремено запослених државних службеника. Ти привремени радни односи у државној управи више нису изузетак од правила сталног радног односа него постају све чешћи начин запошљавања.

Људске ресурсе у државној управи можемо посматрати бар на два начина. Као људске ресурсе у ширем и ужем смислу. Када говоримо о људским ресурсима у ширем смислу, подразумевају се знања вештине и понашања и особине свих људи привремено или трајно запослени у државној управи, како службеника тако и намештеника, спољних сарадника, саветника, па чак и политички постављених лица.

Кад говорим о људским ресурсима у државној управи у ужем смислу, мислимо на укупна знања, практичне вештине, способности, понашања и социјална обележја и психолошке особине државних службеника без обзира да ли су привремено или трајно запослени у државној управи.¹⁶⁵

Ипак, управљање људским ресурсима у државној управи се свакако битно разликује у односу на приватни сектор, из више разлога. У приватном сектору није могућ једнообразни модел управљања људским ресурсима и јасно је да се у приватном сектору управљање људским ресурсима разликује од случаја до случаја. Велике корпорације као што су „Microsoft“, „Mcdonald's“, „Samsung“ немају исти систем управљања људским ресурсима као што имају мали национални произвођачи као на пример српске фирме Металац, Симпо или Алфа плам. Али не само менаџмент људских ресурса, већ и сама природа радних односа у државној управи се разликује од радних односа у приватном сектору, било да се ради о самом режиму радног односа који се у државној управи заснива решењем након спроведеног јавног конкурса, а у већини случајева је то преовлађујући начин заснивања радног односа, док у приватном сектору се заснива споразумом односно уговором између послодавца и запосленог.

¹⁶⁵ Ibid., стр. 97.

Нови јавни менаџмент и неолиберална идеологија која се пре свега провлачи кроз нови јавни менаџмент, занемарује специфичност јавне управе и државних службеника и њиховог односа према грађанима у једном демократском поретку. Главни циљ у менаџменту је оријентисан на задовољство корисника услуга, а не грађана и доводи до угрожавања и преиспитивања традиционалног схватања демократије и људских права и одговорности управе у том поретку.¹⁶⁶

Нови јавни менаџмент је у Великој Британији проузроковао миграцију менаџера из приватног у јавни сектор и обрнуто, али није довео до нестајања разлика. Чак и земље као што су Аустралија и Нови Зеланд који су међу првима прихватиле нови јавни менаџмент последњих година се враћају на традиционалне вредности јавне управе, а посебно на мерит систем.¹⁶⁷

Истраживања радних односа у јавној управи и у приватном сектору показала су да су и руководиоци запослених у јавном сектору другачији, односно другачије се понашају од руководиоца и менаџера у приватном сектору, као и да постоји специфична етика јавне службе. За разлику од приватног сектора где је на првом месту профит и зарада у јавном сектору се много више цене и много већи значај имају сигурност посла, могућност за напредовања и друштвени углед посла, а много мање су важне новчане награде или краће радно време.¹⁶⁸

Појавило се питање о томе да ли је могућ некакав заједнички глобални приступ управљању људским ресурсима у државним управама и примена таквог концепта у целом свету. Наведено је било посебно актуелно у оквиру концепта новог јавног менаџмента и тражени су заједнички моменти и места преклапања јавних управа и савремене реформе јавних управа широм света како би дошло до глобалне синтезе теорије и праксе.

Међутим, пракса је показала да многе поделе које постоје између земаља као што су подела на Исток и Запад, на развијен и неразвијен свет, на Америку и Европу, на Русију и Америку и слично, утичу и у погледу организације управљања људским ресурсима. Источноевропске земље које су пролазе кроз процес транзиције, битно су се разликовале у сваком смислу од развијених западних

¹⁶⁶Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб 2007. године, стр. 99.

¹⁶⁷ Ibid., стр. 100.

¹⁶⁸ Ibid., стр. 100. до 101.

земаља, па и у погледу управљања људским ресурсима, а слична ситуација је и у афричким, азијским и јужноамеричким земљама.

Тако да можемо рећи, да се мора узети у обзир код примене концепта управљања људским ресурсима и институционални, културолошки оквир унутар ког се спроводи ова концепција. Посебно су важне политичке и управне институције у неком конкретном друштву, као и владајућа политика, степен развијености законодавства, радног права, службеничког права, управна култура, правна традиција и политичка традиција неке земље као и групе земаља. Наведено битно одређује смер и модел примене управљања људским ресурсима те земље. Дакле, тешко можемо говорити о једном универзалном концепту управљања људским ресурсима, већ пре можемо говорити о синергији различитих искустава у циљу проналажења најбољих решења.¹⁶⁹

У реализацији концепта управљања људским ресурсима у пракси у организацијама посебно место и улогу имају кадровска одељења унутар организације или персонална одељења или одељења/јединице за људске ресурсе. Организације имају унутрашње јединице које су састављене од појединаца који се са специјализованим знањима баве пословима људских ресурса. Процена је да на 100 запослених радника 1,1 запослени се бави кадровским пословима.¹⁷⁰

У литератури се често среће поред термина систем људских ресурса и службенички систем па је потребно извесно појашњење и овог појма. Наиме, службенички систем је заправо целина категорија у којима се јавни службеници разврставају у одређено време по унапред утврђеним критеријумима и који представља основ за њихово напредовање, награђивање и кретање у служби. Такође се у литератури истиче да службенички систем има три основна дела, а то су класификациони систем у облику класификација радних места, где свака класа обухвата сва радна места са истим или сличним дужностима, и класификацију службеника у којем свака класа обухвата све службенике са истим или сличним својствима, затим као друга тачка платни систем, а као трећа тачка начин напредовања.¹⁷¹

¹⁶⁹ Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб 2007. године, стр. 103.

¹⁷⁰ Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.год. страна 35.

¹⁷¹ Влатковић, М., *Јавни службеник у вршењу радне службе*, Часопис за радно и социјално право, бр. 1-6/2005, стр. 211.

Према Еугену Пусићу службенички систем је целовит и логичко повезани систем категорија у којима се радна места и државни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима и који се темељи на награђивању и напредовању у служби, те он обухвата класификацију, платни систем и систем напредовања.¹⁷²

Најчешће се говори о три врсте службеничка система и то: каријерни где се попуњавање радних места врши хијерархијски са нижих радних места се прелази на више радно место, као што је то пример у војсци. Затим, отворени систем, такав да је попуна свих позиција отворена па се попуњавају радна места конкурсима на свим нивоима, као и комбиновани службенички систем који би представљао комбинацију ова два претходно наведена.

Иако се службенички систем делимично преклапа са доктрином људских ресурса и оног што је циљ управљања људским ресурсима у државној управи, па се због тога често и поистовећује, а понекада и користи као синоним, ипак се не ради о истом феномену. Наиме, службенички систем и службенички односи су део дисциплине службеничког права које се још увек није изборило за своје место и позиционирање у оквиру правних дисциплина или наука. Још увек се посматра и као део радног права или као део управног права, а бави се проучавањем радних односа у државној управи. Ипак, имајући у виду да концепт људских ресурса је мултидисциплинаран и има шири приступ запосленима у јавној управи од строгог формалног приступа и правних карактеристика радних односа, можемо рећи да је службенички систем знатно ужег предмет интересовања од управљања људским ресурсима те је стога важно подвући ту разлику због даљег текста у овом раду.

У том смислу у овом раду ћемо се бавити и управљање људским ресурсима у Републици Србији настојећи да укажемо на све специфичности у нашој земљи за примену овог концепта.

¹⁷² Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1978.год., стр. 213.

2.4. Функције управљања људским ресурсима

Управљање људским ресурсима као једна од важних активности у организацији, остварује се помоћу својих функција. У литератури се као најчешћи назив среће реч функције и активности. Ипак, имајући у виду да је управљање људским ресурсима настало у оквиру науке о организацији и управљању, а да у оквиру теорије о управљању постоји подела на најчешће функције: управљања, планирање, организовање, кадровску политику, руковођење и контролу, реч функција се одомаћила као примеренија и чешће је у употреби. Да би описали функције управљање људским ресурсима у пракси, ми ћемо даље у овом раду употребљавати термин функција, али треба напоменути да са сличним значењем се среће у литератури и термин активности.

У литератури се среће и употреба термина функције у смислу улоге људских ресурса у организацији, па се тако говори о улогама стратешког партнера, административног стручњака, агента промена и адвоката запослених.¹⁷³ Овакав приступ је шири и ми термин „функције“ ипак везујемо и посматрамо у оквиру активности, а не везано за улоге људских ресурса.

Постоји неслагање и око броја функција управљања људским ресурсима, тако да се наводе као функције управљања људским ресурсима: анализа посла, планирање људских ресурса, регрутовање људских ресурса, селекција људских ресурса, социјализација и оријентација запослених, тренинг и образовање запослених, оцењивање перформанси запослених, награђивање и мотивисање запослених, здравље и безбедност запослених на раду, управљање каријером, деградација и отпуштање запослених.¹⁷⁴

Најчешће се говори о осам функција: пројектовање послова и радних задатака; анализа послова и радних задатака; прибављање кадрова; образовање и

¹⁷³ Упореди: Богичевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017. година, стр. 8,

¹⁷⁴ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 54.

развој кадрова; вредновање кадрова; накнада за рад, одржавање кадрова и радни односи.¹⁷⁵

Ове функције могу да се сведу и на мањи број функција, па се тако у литератури срећу и као запошљавање, развој запослених, награђивање и мотивисање запослених, социјално партнерство, здравље и безбедност на раду.¹⁷⁶ Могу да се сведу на само три функције: запошљавање, развој људских ресурса и заштита запослених.¹⁷⁷ У практичној употреби у пракси менаџмента људских ресурса се најчешће говори о анализа посла, регрутацији запослених, оцењивању и управљању на основу учинка, такозвани „performance management“ и развоју запослених.

Важна компонента савременом приступу управљања људским ресурсима, а посебно у контексту информатичког развоја, као битан услов ефикасног функционисања, је и постојање информационог система за управљање људским ресурсима, који је замена за ручно вођене кадровске евиденције, те можемо говорити и о информатичкој функцији или бар подфункцији управљања људским ресурсима. Информациони систем за управљање људским ресурсима је проактивни алат који има за сврху представљање и анализирање јединствених захтева државне управе.

У нашој литератури се среће подела на четири функције управљања људским ресурсима, и то: планирање и запошљавање, развој запослених, награђивање запослених и заштита запослених.¹⁷⁸ Ову поделу смо и ми прихватили за потребе овог рада.

Сматра се да се све организације морају бавити активностима анализе послова и радних задатака, прибављањем кадрова, образовањем и развојем кадрова, вредновањем, надокнадама, одржавањем и радним односима.¹⁷⁹

У планирање и запошљавање сврстава се планирање понуде и потребе за људским ресурсима, анализа посла, регрутовање потенцијалних кандидата за

¹⁷⁵ Миленковић, Д: „Значај управљања људским ресурсима у подизању управљачких капацитета јавне управе у Србији” чланак у публикацији: Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту, Факултет политичких наука, Београд 2015. стр.89.

¹⁷⁶ Ibid., страна 53.

¹⁷⁷ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 53.

¹⁷⁸ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 467.

¹⁷⁹ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005. стр. 6.

слободна радна места, селекција пријављених кандидата и социјализација новозапослених.

Развој запослених подразумева и оцену учинка запослених, тренинг и развој запослених и управљање каријером запослених. Награђивање запослених би подразумевало мотивацију запослених и креирање система награђивања. Заштита запослених подразумева обезбеђење минималног квалитета радних услова, сигурности и заштите здравља запослених.¹⁸⁰

Од деведесетих година прошлог века у стручној литератури све више почиње да се говори о стратегијском концепту и перспективи у приступу људским ресурсима или људима у организацији и истиче се нужност повезивања стратегије организације и активности људских ресурса.¹⁸¹

То стратегијско управљање људским ресурсима је свакако комплексно и подразумева специфичне активности те то доводи до развоја и усложњавања наведених функција управљања људским ресурсима.

У литератури има и одређења стратешког управљања људским ресурсима као „...промишљено развијање људских потенцијала усмерено на подизање и развијање организацијских способности и остваривања релевантне конкурентске предности у сврху остваривања стратегијских циљева организације.“¹⁸²

Стратегијско управљање људским ресурсима је окренуто не само развијању нових активности, већ се у великој мери ослања и на добру праксу стечену у многим организацијама. Стратегијско управљање људским ресурсима уноси у кадровске службе другачију филозофију, политику и праксу управљања људским ресурсима тако што људске ресурсе укључује у остваривање стратегијских циљева организације, али и њихово редефинисање или довођење до преиспитивања.¹⁸³

Као што смо рекли, функције људских ресурса су начин на који се остварује политика управљања људским ресурсима у организацији, али не примењује цела организација функције управљања људским ресурсима. Зато постоје специјализоване организационе јединице за управљање људским ресурсима.

¹⁸⁰ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002. година, стр. 467. и 468.

¹⁸¹ Ibid., стр. 468.

¹⁸² Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб 2007. године, стр. 420.

¹⁸³ Ibid., стр. 128.

Те јединице су сачињене од људи, а ти људи су најчешће стручњаци разних друштвено-хуманистичких профила образовања као што су психолози, социолози, антрополози, правници, политиколози, менаџери или економисти. Они најчешће обављају на извршилачком нивоу послове који захтевају специјализована знања из области људских ресурса и то су послови који се односе на интервјуисање кандидата, анализу посла, анализу зарада, анализу потреба за обуком, примену правних прописа и слично. Најчешће су груписани тако да имају непосредног руководиоца, неку врсту менаџера за управљање људским ресурсима организације, а то је посао који захтева вишегодишње искуство у људским ресурсима и познавање менаџерских вештина у организацијама. Послови људских ресурса су најчешће везани за неки виши хијерархијски ниво, за извршног директора, генералног директора и слично.

Место са кога се реализују функције управљања људским ресурсима у организацији може бити позиционирано на различите начине што зависи пре свега од величине организације. Логично је да у малим организацијама чак нема ни потребе да се издвајају посебно послови људских ресурса, јер мањи број запослених нужно производи и мањи број послова који се односе на људске ресурсе тако да се најчешће у пракси у тим ситуацијама среће једно радно место на којем се бави пословима људским ресурсима.

Људски ресурси, као пословна функција, су најчешће под директном линијском контролом највишег руководства, било да се ради о генералном или извршном руководиоцу. Што су послови сложени и бројни у организацији, то су послови људских ресурса потребнији и развијенији па се у директном пропорционалном односу налази број запослених у организацији и број запослених који се бави људским ресурсима. Они могу бити организовани у оквиру сектора, служби, одељења и група, што све опет зависи од бројности у организацији, а могу бити и територијално распоређени уколико организација има територијалну покривеност. Најчешће се говори о оправданости постојања развијене јединице за људске ресурсе у организацијама са више од 150 запослених.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002. година, стр. 474.- 472.

2.4.1. Планирање и запошљавање људских ресурса

Планирање и запошљавање људских ресурса као полазна функција људских ресурса, на енглеском језику се назива „human resource planning“, а заправо је процес у коме се као сврха поставља припрема за остваривање циљева организације у блиској будућности. Планирање треба да смањи могућност погрешног доношења одлука, то је процес којим се утврђује колико нам је људи потребно и каквих квалификација и квалитета да би организација могла да реализује своју стратегију, своје планове, визију, мисију, циљеве. У планирању људских ресурса битну улогу има и окружење, пре свега економска ситуација, ситуација на тржишту рада, политичка ситуација, нормативна регулатива, синдикална организованост и институционалне структурне промене у конкретном друштву, затим социјални фактори, ниво заступљености незапослености и сиромаштва и многи други.

Планирање људских ресурса не егзистира само од себе, већ је у тесној вези са организационим циљевима и глобалном стратегијом организације. Планирање има проактивну улогу и представља основ за интеграцију и координацију свих активности менаџмента људских ресурса.

Планирање људских ресурса посебно важну улогу има приликом увођења нових технологија, проширења делокруга рада организације или смањења обима пословања једне организације, у случају високе флукуације, организатор је реализације свега наведеног.¹⁸⁵

Можемо 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 добро обучене радне снаге, смањење зависности организације од спољног окружења, боље коришћење расположивих кадрова.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа, Београд 2002. година, страна 196. до 198.

¹⁸⁶ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 65.

Под планирањем и запошљавањем у менаџменту људским ресурсима се сврставају све оне активности које треба да одговоре на стратешка питања организације, изградње организационог дизајна, планирања, корелације послова и људи, комуникације и преношење информација у организацији, развијање интерактивних способности, као што је одржавање састанака за запослене, стратешких аспеката обезбеђивање ресурса, уговарање и уговорне стране консултовања ресурса, регрутовање применама методе селекције, доношење одлука, задржавање радне снаге па до раскида уговора и отпуштања.¹⁸⁷

Планирање персонала или радне снаге представља креирање планова за попуњу будућих упражњених радних места и одлучивање о томе да ли ће та места бити попуњена кандидатима из организације или споља, а саставни је део стратешког планирања унутар сваке организације.¹⁸⁸

Прибављање кадрова обухвата три кључне активности, а то су: планирање кадрова, регрутовање и селекција и у тесној су вези са стратегијским управљањем у организацији, зато што настоје да се предвиди будућа понуда и потражња људских извора неопходних организацији.¹⁸⁹

Планирање људских ресурса подразумева низ сложених аналитичких метода, између осталог, анализа екстерних фактора као што су састав радне снаге и структура рада, активности владе и парламента, економски фактори, миграција радне снаге, стање на тржишту радне снаге на некој конкретној територији, затим као друга важна област, анализа интерних фактора где се налази на преглед и анализу постојећих послова организације, анализа потенцијала расположивих запослених у организацији, предвиђање понуде и тражње људских ресурса на некој територији, усклађивање са том понудом и тражњом, реализација плана људских ресурса након свих прикупљених података, имплементација и практични рад организације.¹⁹⁰

¹⁸⁷ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.год, стр. 52.

¹⁸⁸ Деслер, Г., *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2007.год., стр. 70.-71.

¹⁸⁹ Упореди: Орлић, Р., *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005. год. страна 165.

¹⁹⁰ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 72. до 75.

Међутим, без обзира на сложеност аналитичких метода код планирања људских ресурса, ради се о функцији која се веома мало употребљава у пракси, а у прилог чему говоре и нека истраживања која показују да само 40% предузећа укључује и људску компоненту у своје дугорочне планове, а нешто мање од 50% има формалне планове развоја менаџмента, док око 15% предузећа нема никакав облик планирања људских ресурса.¹⁹¹

Друга важна подфункција управљања људским ресурсима у оквиру ове функције је анализа посла „job analysis“, мада нису ретка мишљења да се ради и о функцији, а не подфункцији управљања људским ресурсима. Најкраће речено, анализа посла би се могла описати као процес прикупљања свих релевантних информација о пословима и потребним знањима, способностима и вештинама и другим захтевима неопходним за обављање неког конкретног посла.¹⁹²

Анализа посла организације помаже менаџменту и запосленима да дефинишу дужности и активности, а служи и као подлога за корекцију понашања запослених. Обезбеђује кандидатима за одређено радно место све потребне информације, шта се очекује на том конкретном радном месту, дефинише односе и хијерархију надређености и подређености, прецизира релативну вредност посла како би се могло прецизно проценити потребна накнада и обезбедила праведност у систему награђивања. Представља основу за редефинисање описа послова, служи као основа за креирање програма развоја каријере запослених и помаже руководиоцима да саставе препоруке за запослене у случају њиховог напуштање организације и слично.¹⁹³ Анализа посла је дакле, процес прикупљања свих релевантних информација које се односе на посао.¹⁹⁴

Јасно је да без анализе посла не бисмо могли урадити квалитетно класификовање и опис појединих послова као ни проценили новчану вредност конкретног посла.

Добра анализа посла би требало да за резултат има опис послова и радних задатака који указује на то шта се ради, зашто се ради, где се ради, како се ради

¹⁹¹ Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима*, стр. 132.

¹⁹² Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002. година, стр. 480.

¹⁹³ Ibid., стр. 480

¹⁹⁴ Упореди: Богићевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017. година, стр. 61.

неки посао, а све наведено у форми кратког резимеа задатака, дужности и одговорности у послу.¹⁹⁵

Треба подвући разлику између описа посла и спецификације посла и прецизирати сам термин посао. Под послом се најчешће сматра и подразумева више сличних и повезаних задатака, дужности и одговорности. Описом посла „*job description*“ одређују се задаци дужности и одговорности одређеног посла и извлаче се стандарди за извршење неког посла, док је спецификација посла „*job specification*“ оно што одређује која су нам потребна знања, способности, вештине и квалификације и други неопходни услови за успешно обављање неког посла.¹⁹⁶

Опис посла најчешће садржи податке о послу, у ком организационом делу се налази место на коме се ти послови обављају, на којој локацији, описује суштину, односно циљ постојања тог посла за организацију, одређује основне задатке и дужности на радном месту и остала битна питања о радном месту. Може бити и више и мање детаљан, то зависи од потребе организације, више и мање формалан, а спецификација послова најчешће садржи податке о томе која су знања, вештине, способности потребни за неко место, које квалификације, искуство које кандидат за радно место или запослени на радном месту треба да има, које особине личности су пожељне, који је број запослених потребан и специфична знања која су неопходна за тај посао. Методе које се користе у анализи посла су непосредно посматрање, интервју и упитник, а као извор се користе непосредни руководиоци и сам извршилац посла, разни приручници, упутства и остали извори.¹⁹⁷

Процес анализе посла подразумева у почетној фази идентификацију послова и преглед постојеће документације, схватање суштине посла, шта је разлог анализе, питања на која анализа треба да одговори, затим обављање непосредне анализе, прикупљање података значајних за анализу посла из чега се добијају потребне информације. Следећа фаза је израда описа посла и спецификација посла из које се добијају кључни инпути о пословима који се обављају на неком месту и као завршна фаза праћење и прилагођавање описа посла и спецификације посла.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005. год, страна 147.

¹⁹⁶ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година, страна 57. до 59.

¹⁹⁷ Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа Београд 2002. година, страна 119. до 124.

¹⁹⁸ Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, страна 62. до 63.

Следећа подфункција управљања људским ресурсима у оквиру ове прве функције је регрутовање људских ресурса, на енглеском језику „recruitment“ и она представља процес привлачења квалификованих кандидата како би омогућили организацији да изабере оне најбоље за попуњавање упражњених радних места. Иако и код употребе овог термина регрутовање има доста отпора у стручној јавности, он је преузет из војне терминологије и прилично се одомаћио. Без обзира што се и ова под функција сматра и за посебну функцију управљања људским ресурсима, она је свакако процес који се логично наставља на процес планирања и анализе посла. Када се дође до података потребним профилима запослених спроводи се попуна слободних и упражњених позиција новим запосленим.¹⁹⁹

Регрутација је мост, односно веза између планирања и селекције кандидата који ће се упослити на упражњеним радним местима.²⁰⁰

Заправо можемо рећи да је циљ регрутовања да се обезбеди довољно велика група квалификованих кандидата из које се могу изабрати потребни кадрови, док у случају да је број кандидата подударан броју слободних радних места онда можемо рећи да је избор направљен и да је селекција немогућа.²⁰¹

Процес регрутовања почиње онда када се утврди потреба и приступа се систематичном тражењу потенцијалних кандидата за попуњавање упражњених места. Сматра се, да су основни циљеви регрутовања дефинисање текуће и будуће потребе за регрутовањем, у складу са политиком планирања људских ресурса и анализом посла у организацији. Такође, привлачење што већег броја квалификованих кандидата уз што мање трошкове, затим повећавање стопе успешног избора кандидата кроз смањење броја неадекватних кандидата. Битно је и смањење могућности да потенцијални кандидат након запошљавања напусти организацију. И на крају, оцена ефикасности различитих програма регрутовања и будућих извора потенцијалних кандидата, као завршетак процеса.²⁰²

Да би регрутовање било успешно ова активност мора да буде врло пажљиво планирана и координирана. У попуњавање радног места се креће, пре свега,

¹⁹⁹ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 486

²⁰⁰ Упореди: Богићевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017.година, стр. 137.

²⁰¹ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. страна 191.

²⁰² Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.година, стр. 486. до 487.

преиспитивањем могућности да ли на интерном тржишту рада постоји неко ко би могао да буде регрутован, а уколико не, онда се окреће екстерним изворима регрутовања као потенцијалне могућности да се пронађе жељени кандидат. Интерно регрутовање подразумева трансфер запослених на друга радна места и ротирање послова између запослених. Приликом спровођења интерних процедура регрутације, позивају се запослени да се сами пријаве за упражњено радно место, чиме се стварају и адекватни услови за њихов развој и унапређују се могућности за напредовање. На овај начин је и функција управљања људским ресурсима транспарентнија. Успостављају се спискови или листе жељених вештина запослених, у сектору људских ресурса, да би се учили кандидати који поседују потребна знања и искуство, за квалитетно обављање послова на том радном месту. Сви системи управљања људским ресурсима дају предност интерном регрутовању. У почетној фази припрема екстерног регрутовања, између осталог и зато што је мања могућност грешке у избору кандидата, потенцира се могућност напредовања у организацији. Друга предност је такође мања вероватноћа да ће квалитетни људи напустити организацију чиме ће се и смањују трошкови, јер се не покрећу скупе процедура оглашавања. Као недостатак се наводи да премештањем једног запосленог у оквиру организације, јавља се нови проблем и нова празнина у систему у виду његовог упражњеног места, али и да организације које су окренуте ка интерном попуњавању радних места постају затворене и аутистичне, што може имати негативне последице по њихову ефикасност и прилагодљивост променама.²⁰³

Када говоримо о екстерном регрутовању, онда се подразумева потрага за кандидатима на спољном тржишту рада и најчешће постоје два метода такве врсте регрутовања. То су неформални, регрутовање кандидата који су на неки начин били повезани са организацијом, студенти који су раније сарађивали са организацијом, кандидати који су се раније јавили у организацији, кандидати који су били ангажовани уговорно у организацији, бивши запослени итд. Други метод је формални, трагање за кандидатима који никада нису били повезани са организацијом и најчешће се спроводи оглашавањем преко медија, агенција за запошљавање, установа за образовање, путем интернета и слично. Најчешће се

²⁰³ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002. година, стр. 488.

реализује путем огласа који треба да садржи основне податке о послу, стваран опис радних услова, опис посла и остале важне информације шта се тражи и захтева на радном месту. Може се оглашавати путем штампе, телевизије, радија, интернета.

Предности екстерног регрутовања кандидата су у томе што се људи на овакав начин привлаче споља, организација добија нову енергију, а постаје отворена, флексибилнија, не упражњава друга радна места, добија могућност да кроз новог запосленог добије ново виђење организације посла. Као кључни недостаци екстерног попуњавања су високи трошкови и време потребно да се процес регрутовања спроведе, могућност грешке избора неодговарајућег кандидата и кроз стално запошљавање споља ствара се средина која није погодна за напредовање и развој у оквиру организације. У литератури се помињу и алтернативна решења за запошљавање, као што су привремено запошљавање, позајмица запослених из других организација, уговорно ангажовање и дислоцирање одређених послова који нису кључни за посао организације, такозвано „аутсорсовање“ послова другима који могу те послове обављати уз ниже трошкове.²⁰⁴

Кад се кроз регрутовање обезбеди довољно квалитетних кандидата, предстоји важан корак избора појединца који је вољан и кадар да обавља посао на задовољавајући начин.²⁰⁵

Метод који се користи за одабир кандидата је селекција, коју опет посматрају и као посебну функцију управљања људским ресурсима, али је она организационо и функционално заправо метод у оквиру подфункције регрутације. Процес селекције се одређује као избор између расположивих кандидата за одређени посао и доношење одлуке о запошљавању односно одбијању кандидата. Ова метода подразумева да се најпре одреде карактеристике потребне за обављање неког конкретног посла, које се црпе из анализе посла, а да се након тога кандидати оцењују према томе колико испуњавају те идеалтипске захтеве. Процена се врши уз помоћ разговора и тестова, руководиоци доносе одлуку о томе кога ће запослити на конкретном радном месту. Следи доношење формалне одлуке у виду уговора о раду или решење о пријему у радни однос у

²⁰⁴ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 489.

²⁰⁵ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. стр. 211.

зависности од формалне средине и правног система. У процесу селекције учествују не само стручњаци за људске ресурсе и стручњаци за избор, већ и руководиоци који ће бити непосредно надређени новозапосленима, али често се практикује да присуствују и запослени који ће радити са новозапосленим. У процесу селекције се користи интервју као најчешћи тип селекције пријављених кандидата и најважнији део процеса селекције у циљу предвиђања понашања ставова и вештина, социјалних вештина и веома је важна добра припрема интервјуа од стране оних који ће водити разговор са кандидатима за посао.

Важан задатак селекције је да прогнозира понашање кандидата и везу између особина људи и њиховог понашања у конкретним ситуацијама на раду.²⁰⁶

У процесу селекције се често користе и писмени тестови који имају за циљ да провере и измере одређене способности. Углавном се користе тестови способности, тестови личности и тестови постигнућа, најчешће се користе као комбиноване батерије тестова и ову врсту тестирања најчешће спроводе психолози.

Селекција се може обављати и тестовима узорка посла који су усмерени на мерење способности кандидата да конкретно обаве део посла који ће обављати у свакодневном раду. У процесу селекције се могу користити и мерни центри такозвани „assessment centri“ који се користе за више позиције у организацији и служе да се измери и одреди понашање кандидата на руководећим позицијама. Ови центри уживају велику улогу засновану на доказаности у пракси, јер су се показали као веома валидни. Ови тестови се спроводе у групама од 6 до 12 кандидата и користе се различите технике мерење у групама. Кад се истовремено испитују мање групе учесника, при чему оцену и мишљење дају колеге. Мерење се спроводи помоћу група проценитеља, када је група оцењивача истовремено посматра сваког кандидата појединачно. Раде се ситуациони тестови, групна дискусија, вођено играње улога и слично.²⁰⁷

Применом ових метода појединачно или свих заједно, организација долази до одлуке о избору правог кандидата, вођени геслом „прави човек на правом месту у право време.“

²⁰⁶ Упореди: Богићевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017.година, стр.178.

²⁰⁷ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 495.

Међутим, као што је већ речено, избором кандидата се не завршава и ова фаза регрутације. Завршна фаза у процесу регрутације је увођење у посао или социјализација новозапослених како се у литератури често назива. Такође, ова се подфункција управљања људским ресурсима понегде у литератури сматра и за посебну функцију. Иако се ради о важном процесу он у пракси често бива занемарен. Улога људских ресурса у процесу увођења у посао је да новозапослене упозна са организацијом, са кодексом понашања, са садржајем организационе културе, очекивањима и да обезбеди евентуалне хитне обуке које су неопходне за посао који ће запослени обављати. Ефикасно увођење у посао подразумева да запослени који се баве људским ресурсима припреме одговарајуће смернице за боље увођење у посао и бољу социјализацију, које садрже информације о организацији, правилима и понашања о карактеристикама политике организације, о процедурама рада, правилима, паузама за ручак, правилима заштите на раду, податке о организацији, вредностима организације, производним програмима и слично. Све ове информације, обично су садржане у кратком писаном материјалу који се уручују запосленима већ првог радног дана. Организације могу да држе и обуке за новопримљене, посебно ако се ради о већем броју новопримљених, где их могу прецизније упознати са процедурама, технологијом рада и слично. Овај процес подразумева и упознавање новозапослених са старим запосленим како би се убрзала њихова социјализација, помогла изградња тимског духа. Наведено подразумева и додељивање ментора новозапосленом, а то су најчешће старије и искусније колеге, које ће му помоћи у савладавању препрека и проналажењу одговора на свакодневна питања у раду, а све у циљу што бржег укључивања у посао и давања резултата због којих је и примљен у радни однос. Обично се сматра да је овај процес завршен оног момента када је новозапослени оспособљен да самостално обавља све послове свога радног места.²⁰⁸

²⁰⁸ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., Организација, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 494,

2.4.2. Развој запослених људских ресурса

Развој запослених, односно управљање на основу перформанси запослених, следећа је функције управљања људским ресурсима која се заснива на оцењивању индивидуалног доприноса запосленог у остваривању организационих циљева у посматраном временском оквиру. Ова функција укључује давање повратне информације запосленом за послове које је обављао, дефинисане послове радног места, као и оцену његовог учинка која може бити формално структурирана, а сам систем за мерење и процену ученика понашања и његових резултата који се односе на његов конкретан посао који обавља у тој организацији.²⁰⁹

Процена перформанси се може одредити као формалан структурирани систем за мерење, оцену и вршење утицаја на конкретно понашање резултата појединаца, а који су у вези са послом које обавља у датој организацији.²¹⁰

Развој кадрова има за сврху да појача способност запослених за успешно преузимање ширих одговорности у организацији на бази унапређења способности запослених за боље обављање радних задатака.²¹¹

Важно је развој запослених разликовати од обуке, јер се кроз развој запослени припремају за квалитетније обављање посла, док су обуке усредсређене на образовне програме и процену развојног потенцијала.²¹²

Сматра се да систем за оцену перформанси у организацији остварује развојну, административну, стабилизаторску и документарну функцију. У оквиру ових функција могуће је разграничити велики број практичних употреба које указују да ли је учинак чврсто везан за остале активности управљања људским ресурсима као што су регрутација, селекција, награђивање, планирање, тренинг, прављење каријере. Развојна функција има употребу када говоримо о утврђивању потреба појединаца за обуком, давање повратних информација о његовом раду,

²⁰⁹ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., Организација, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 495.

²¹⁰ Ibid., стр. 495.

²¹¹ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. страна 271.

²¹² Упореди: Богићевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017.година, стр. 303.

планирање, напредовање, идентификовање могућности за унапређење и указивање на слабости. Административна функција даје инпуте за плату, унапређење, задржавање или давање отказа и указивање на резултате рада, а посебно на неодговарајуће резултате. Ова функција има улогу код планирање људских ресурса, одређивање организационих потреба за тренингом, реализацију организационих циљева, информације за одређивање циљева, редефинисање циљева и оцена самог система управљања људским ресурсима. Документарна функција служи за оцену критеријума за проверу учинка, помаже код доношења одлука из области људских ресурса и основе за поштовање нормативних аката. Први корак код оцењивања, који је неопходно урадити је да се поставе критеријуми оцењивања, ко се оцењује, ко је оцењивач, за који је временски период се врши оцењивање, када и где ће се вршити оцењивање, која је скала оцењивања и које се методе оцењивања користе.

Битно је поставити критеријуме оцењивања, утврдити фокус оцењивања, одредити послове који су предмет оцењивања. Најчешћи носиоци процеса оцењивања су непосредни руководиоци, који је најупућенији у рад запосленог и њихова улога је најчешће да оцени рад и резултате подређеног, мада у пракси може да постоји и обрнута ситуација када подређени оцењују непосредног руководиоца. У улози оцењивача могу се појавити менаџери на вишим хијерархијским нивоима, али и клијенти, корисници услуга и други екстерни оцењивачи. Сваки од ових избора има одређене предности, али и недостатке због чега је питање носиоца оцењивања јако важно. Када говоримо о оквиру оцењивања, он најчешће може бити индивидуални или тимски. Код прве опције оцењује се запослени појединац, а код друге опције у пракси су све чешће ситуације када се оцењују тимови запослених људи, са оцењивањем за тимове и цене се резултати тимова. Важан моменат код оцењивања је период оцењивања, односно циклус за који се оцењивање врши и утврђено је да дужина трајања једног циклуса мора бити јасно одређена. Од његовог почетка и краја циклуса. Од суштинског значаја код оцењивања је и метод који ће се користити за оцењивање, јер је потребно јасно одредити методе, зато што се учинак може оцењивати на различите начине. У пракси се најчешће примењују објективне методе оцењивања и субјективне методе. Објективни методи су базирани на

мерама које у фокусу имају јасно дефинисан резултат, док се субјективни метод користи за оцену способности и личних карактеристика запосленог и његовог понашања и резултата. Код оцењивања треба имати у виду могућност појаве грешке које се могу појавити с намером или без ње, а пре свега су у вези са субјективним судом оцењивача. У пракси се најчешће појављују грешке благог и строгог оцењивања, у истој организацији тенденција варира у зависности од оцењивача, затим такозвана грешка централне тенденције, која се појављује код постојања средње вредности, оцењивачи све запослене оцењује близу те неке средње вредности на скали за оцену, независно од њихових стварних резултата рада. Такође се јавља и „хало ефекат грешка“ која се обично дешава приликом оцењивања више аспеката једног запосленог. Јавља се као неспособност или невољност оцењивача да направи разлику између различитих димензија које су предмет оцене. Такође, јавља се тенденција да оцењивач да боље оцене онима са којима блиско сарађује. Дешава се грешка када појединац добије скоро идентичне оцене за све димензије или категорије за које се оцењује.

Користи од процене перформанси запослених су велике, повећава се мотивација, ради се ефикасније, долази до размене искуства и знања приликом самог разговора за оцењивање, опис посла појединца који је предмет оцењивања може бити прецизно дефинисан, зараде и унапређења се базирају на праведнијој основи, организациони циљеви се могу појаснити и учинити прихватљивијим запосленима. Оцене могу послужити за боље планирање и развој програма обуке.

Али и поред наведених позитивних ефеката, могу се произвести и бројни негативни, тако да појединци могу дати отказ због начина на који су третирани у организацији, добијања погрешних информација, губитка времена, погоршања односа између учесника, мотивација може бити умањена, процес је релативно скуп, а и евентуални приговор и побуна појединаца који сматрају да су њихова законска права повређена на овај начин могу додатно повећати трошкове за организацију.²¹³

Праћење радне ефективности има три фазе, а то су планирање радне активности које подразумева заједнички став о очекиваним резултатима рада

²¹³ Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, ЕФ у Београду, 2002.год., стр. 523.

запосленог са менаџментом, затим подршка у остваривању резултата као обавеза менаџера са запосленима да омогуће и да остваре оно што је очекивано од њих и на крају као последња фаза следи преглед резултата рада.²¹⁴ Овај однос се често назива и циклус радне ефективности или перформанси.

Тренинг и развој запослених или едукације или обуке како се назива, било да је посматрамо као функцију или подфункцију управљања људским ресурсима, одређује се као напор да се побољша учинак запослених на њиховом радном месту или неком повезаном радном месту уз промене личних знања, способности, вештина, ставова и понашања. Успешан и ефикасан тренинг мора да буде усклађен са потребама запослених и да се унапред планира и обезбеди примену искустава и учења од других у организацији. Тренинг би требало да усавршава и запослене и организацију и да се у кратком року елиминише дефицит у знањима запослених. Међутим, сам тренинг није исто што и развој запослених, јер развој се односи на стварање могућности за учење како би се запосленима помогло у њиховом личном развоју и неограничава се само на радно место на коме запослени ради. Циљ је да се тежи да се запослени припрема и за неке будуће захтеве посла и развој каријере. Успешна реализација тренинга запослених подразумева да се претходно направи анализа потреба за обуком и да се на бази ње направи план тренинга и развој запослених. Ако говоримо о анализи потреба за обукама, онда морамо имати на уму да се анализа може урадити на више нивоа, како на нивоу организације, тако и на нивоу појединачног посла и на нивоу сваког појединца запосленог у организацији, или на нивоу специфичних група и тимова у организацији.

Програмима се могу развијати различита знања и вештине од базичне писмености, преко техничких знања, интерперсоналних способности до концептуално интегративне способности као што су стратешко и оперативно планирање, организациони дизајн, креирање пословних политика.

Према методу реализацији различите врсте тренинга, могу се сврстати у две категорије, информациони метод који се базира на једносмерној комуникацији када се полазницима преносе знања у виду предавања, снимљених предавања или

²¹⁴ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 297. и 298.

кроз самостално учење из књига, часописа, материјала и слично. Могу бити и на темељу експерименталних метода, које се базирају на перманентној интеракцији инструктора и полазника тренинга, на радном месту инструктора, уз коришћење рачунара, тренинга симулаторима, играма ситуација, студијама случаја, анализама играња различитих улога, моделирањем понашања, тренингом сензитивности и слично.

Према месту одржавања тренинга разликују се три основне врсте: на радном месту „*on the job training*“ и то су инструктаже од стране интерног и екстерног експерта, полагање стручних испита, тренинг у сарадњи са екстерном институцијом, тренинг кроз пружање асистенције пуно радно време на различитим радним местима, ротирање послова, асистенција непосредног руководиоца и слично. Такође, може бити у организацији ван радног места. Ту су и употреба разних писаних материјала, интензивно коришћење сателитске и телекомуникационе опреме, улаз у програме тренинга организација одабраних институција и слично. И могу бити тренинзи изван предузећа, а то су најчешће формални курсеви симулације игре различитих улога и слично.

2.4.3. Награђивање запослених људских ресурса

Награђивање запослених је у тесној вези са мотивацијом запослених, те се сматра најосетљивијом и најважнијом функцијом у области управљања људским ресурсима. Оно треба да обезбеди начин потпуног остваривања циљева организације и да усклади интересе појединца са интересом колектива.

Код ове функције је важно остварити адекватан систем награђивања који подразумева разне стимулације, накнаде и друга примања запослених и погодности које обезбеђују адекватну сатисфакцију за уложено време труд и рад.

Систем награђивања у најширем смислу можемо поделити на материјалне награде и компензације и стратегије мотивисања, или на нематеријалне награде компензације и стратегије мотивисања.

Треба правити разлику између надокнада које запослени у организацији добијају као компензацију за свој редован рад и награда за већу продуктивност у смислу мотивисања.²¹⁵

Плаћање подразумева много различитих чинилаца, али је у основи у питању трансакција јер послодавац плаћа у замену за уложено време, посвећеност, труд и лојалност. Међутим, само питање плате је много веће и комплексније, јер се тиче мотивације, плате су најчешће извор дискриминације и класних разлика и слично. Најчешће, менаџери људских ресурса пресудно утичу на одређивање вредности посла и висине плате, али чак и тамо где не уређују то нормативно, што је често случај у јавном сектору, веома су битне информације које они дају да би се одредила сложености посла и висина плаћања. Сама реч плата често се избегава, а много чешће се користе термини зарада, награда, накнада, компензација за рад и слично. Приступ плаћању најчешће је оријентисан према конкретној услузи, којом треба да се омогући према способностима, према резултатима рада и на основу организационих циљева, утврђује висина плаћања.²¹⁶

Када говоримо о одређивању основне цене рада, односно утврђивању висине, треба имати у виду да имамо више приступа, а један од најчешћих приступа је приступ утврђивања минималне цене рада на коју се надограђују додаци. Минималну цену рада најчешће одређују на националном нивоу, а та пракса је нарочито изражена у Великој Британији која је увела минимални национални доходак „*national minimum wage*“.²¹⁷

На одређење цене рада утицај има евалуација посла, сложеност послова радног места, али и разне врсте колективних преговора и колективних уговора. Одређивање зараде колективним преговорима је пре четрдесетак година било доминантан метод за утврђивање плате у Великој Британији.²¹⁸

Због свега наведеног, сама структура плата није једноставна, већ се састоји од више елемената, тако да се на основну цену рада надограђују бонуси, стимуланси, прековремени рад, премије, бенефиције, разни други додаци.²¹⁹

²¹⁵ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. стране 333. до 372.

²¹⁶ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004., стр.563.

²¹⁷ Ibid., стр.568,

²¹⁸ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004., стр.571,

²¹⁹ Ibid., стр. 572.

Крајем осамдесетих година двадесетог века многи су сматрали да је потребна коренита реформа система плаћања, тако да у литератури почиње да се истиче значај стратегије награђивања за мотивацију у организацији и да је плаћање неправедно запостављено, да се налази у позадини основних функција људских ресурса, а да свакако улога менаџмента људских ресурса је битна и у овој области.²²⁰

Овакав приступ је довео до тога да се формира структура плата у виду група, лествица, прагова и да се идентификују различите групе и породице пословања као и да се праве платне скале. Све наведено је засновано на идеји развоја каријере и спремности да се каријерно и хијерархијски напредује кроз платне разреде.²²¹

Међутим, увидело се да и овај модел има своје слабости па се надограђује разним врстама бенефита, учествовања запослених у управљању, флексибилним радним временом, похвалама и другим видовима мотивисања.

У погледу награђивања запослених људских ресурса у организацији, временом су се развили различити приступи, од традиционалних до савремених. Главне карактеристике традиционалног приступа награђивања запослених у организацији огледају се кроз неколико општих карактеристика. Систем награђивања запослених људских ресурса у организацији обухвата новац, добра и услуге које послодавац обезбеђује својим запосленима у замену за уложени рад. У ширем смислу, систем награђивања запослених људских ресурса може обухватити и систем за оцену перформанси запослених, обзиром на то да оцене имају развојну сврху али и важну улогу у одређивању плата, повишица и других стимулација. Основна улога система награђивања запослених људских ресурса, јесте усклађивање индивидуалних интереса запослених и стратегијских циљева организације, кроз привлачење и задржавање, охрабривање и подстицај запослених. У оквиру активности управљања људским ресурсима, управо је креирање и имплементација система награђивања једна од најкомплекснијих активности. Разлози за то су бројни, а међу њима најзначајнији разлог је то што је систем награђивања запослених значајан за сваког запосленог појединца понаособ, док су тренинг и развој запослених, на пример, важни за одређене групе

²²⁰ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004., стр. 575,

²²¹ Ibid., стр.580,

запослених. Даље, плате запослених су важна компонента укупних трошкова, па самим тим значајно утичу на конкурентност производа и услуга организације на тржишту. Систем награђивања запослених чине материјалне и нематеријалне награде. Материјалне награде од стране послодаваца запосленима огледају се у оквиру система зарада док су нематеријалне награде у облику поштовања на радном месту, давања занимљивог посла и слично. Систем зарада обухвата два облика зарада, директне и индиректне облике зарада. У директне облике зарада спадају основна плата и зараде које зависе од остварених перформанси, у шта спадају повишице, стимулације и зараде. Индиректни облици зарада обухватају разне врсте бенефиција, као што су програми заштите запослених (здравствено осигурање, пензионо осигурање, социјално осигурање, инвалидско осигурање и животно осигурање), плаћена одсуства и друге погодности (бесплатна исхрана и коришћење службеног аутомобила).²²²

Два облика индиректних зарада, плаћена одсуства и програми заштите називају се бенефиције, а имају за циљ да запосленима и њиховим породицама обезбеде сигурност. У земљама Европе и САД, бенефиције представљају значајан инструмент конкурентности система награђивања, јер послодавци сами одлучују о већини бенефиција и њиховој величини, које ће понудити својим запосленима. Наравно, у већини земаља су ове бенефиције регулисане законима. У САД, на пример, законом су регулисани социјално осигурање, осигурање за случај незапослености и право на неплаћено породично одсуство, док су остале бенефиције добровољног карактера и зависе од стратегије сваког послодавца.

2.4.4. Заштита запослених људских ресурса

Један од важних задатака управљања људским ресурсима је обезбеђење здраве и сигурне радне средине. Брига о здрављу и сигурности доприноси већој продуктивности у организацији, задовољству запослених и квалитету радног живота. Потребно је да организације обрате пажњу на основна подручја у области

²²² Петковић, М., Јанићијевић, Н., Богићевић, Б., *Организација*, Економски факултет, Београд, 2002. године, стр. 512.

здравља и безбедности на радном месту, као што су контрола физичких ризика, промоција свести о потреби безбедности и промоција доброг здравља.²²³

Након индустријске револуције, а посебно развоја синдиката, питања везана за заштиту и здравље запослених су постала јако актуелна. До краја деветнаестог века, све развијене земље имале су законе који су се бавили проблемом заштите на раду. Улагања у средства заштите на раду постајала су све већа.

Питање заштите запослених се у литератури доста широко посматра, посебно у америчкој литератури, тако да се може посматрати као укупан однос према запосленом у циљу достизања благостања кроз добробит на раду, уз поштовање радне дисциплине. Говори се о општој заштити запослених која подразумева различите мере и активности за заштиту, безбедност и здравља свих запослених, без обзира на то где раде и које послове обављају. Говоримо и о систему мера и активности којима се спречавају или ублажавају штетна деловања услова радних процеса и радне средине на безбедност и здравље на раду запослених.²²⁴

Са друге стране, у литератури се срећу као питања заштите запослених и на раду и питања алкохолизма, употребе наркотика, пушења, стреса, употребе компјутера, насиља на послу до тероризма.²²⁵

Организације имају за обавезу да обезбеде здраво и сигурно окружење из најмање два разлога, што небезбедно окружење утиче на продуктивност организације и што је прописан ниво сигурности који мора да постоји у радном окружењу.²²⁶

Често долази и до незадовољства радника, што доводи до пада мотивације, лошег расположења, непријатељства, како према послу, тако и према руководиоцима и најчешћа одговорност да се ти проблеми реше је на људским ресурсима.

²²³ Пржуљ, Ж., *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих организације, Београд, 2002. године, стр. 311.

²²⁴ Упореди: Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 509-522.

²²⁵ Упореди: Деслер, Г., *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2007.г., стр. 329-327.

²²⁶ Упореди: Орлић, Р., *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. страна 373.

Решавање ових проблема подразумева да се смање тензије и незадовољства, а обично су ти проблеми колективног типа и обично је у њих укључен већи број запослених који се налазе у сличним формално-правним ситуацијама. Најчешће се ради о организованом деловању тако да безбедан рад у самом окружењу можемо схватати не само у оквиру законских обавеза, да се запосленима обезбеде елементарни услови и безбедности на раду већ и задовољство средином.

Када говорим о безбедности на раду, пре свега се мисли на индивидуалну безбедност самих запослених, а када говоримо о заштити запослених, та заштита може да има и шире и уже схватање. Шире схватање заштите подразумева правну заштиту у смислу могућности подношења жалбе или вођење дисциплинских поступака, а опет све у циљу заштите запослених људских ресурса. Жалбе које не спадају у популарне активности у области људских ресурса и дисциплински поступци, саставни су део њихових активности у циљу заштите запослених.²²⁷

Између потреба остваривања здравља и безбедности на раду и с друге стране потребе организација за што већим профитом, одувек је постојао конфликт. Када говоримо дефиниција здравља и безбедности на раду узима се у обзир појам добробит „*welfare*“ који се дефинише и као благостање, тако да здравље и безбедност не представљају искључиво добробити самих радника, већ се посматрају као област социјалне интеракције и сарадње. При одређивању појма здравља и безбедности на раду полази се од много ширих одредница, а пре свега става заснованог на бенефитима за запослене. Заправо на претпоставци благостања, па се узимају шири услови рада, санитарни услови на раду, постојање ресторана или менза, укупни радни сати, паузе за одмор у току рада и слично, као и интеракције, односа према људима, а што се приписује концепту људских ресурса.

У развоју свести о неопходности безбедних и здравих услова рада у великој мери улогу имају менаџери људских ресурса од свог најранијег постанка, али и менаџмент теорија. Међутим, многе државе ову област регулишу и нормирају законима о здрављу и безбедности на раду и тим прописима предвиђене су чак и

²²⁷ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 477.

кривичне санкције за онај који крше правила безбедности на раду, инспекцијски надзор и од стране извршне власти који имају велика овлашћења у овом погледу.²²⁸

Поред физичке безбедности радника и безбедних услова рада, у последње време се све више говори и психички нездравој радној средини и утицају стреса на раднике, а посебно о злостављању на раду и у вези са радом, или о мобингу.

Такође, контрола свих физичких ризика од стране људских ресурса помаже у елиминацији потенцијалних узрока несрећних случајева. Промоција свести о потреби безбедности у организацији усмерава пажњу на питања сигурности као и на формирање одсека за безбедност у организацији, у коме ће се стварати правила и регулативе у овој области. Промоција доброг здравља остварује се преко различитих програма који за циљ имају усмеравање пажње запослених на очување здравља. Обично су то програми који подстичу запослене да се контролишу лекарским прегледима, да их саветују о менталном здрављу и стресу на радном месту и слично.

Питање управљања стресом на радном месту задњих година је актуелно, услед новонасталих брзих промена, темпа рада, притиска конкуренције и високог степена неизвесности пословања. Стрес се најчешће дефинише као свака околност која поставља посебне физичке и психичке захтеве у односу на неку особу, тако да изазива необичан и неуобичајен одговор. Бројни су узрочници стреса у организацији, како организациони, тако и индивидуални фактори, а последице које изазивају класификују се на физиолошке, психолошке и бихејвиоралне. Стрес проузрокује негативне последице на продуктивност људи и самим тим и трошкове. Због високих трошкова и наглашене социјалне одговорности савремених организација, здравље и сигурност запослених треба да буде у фокусу интереса менаџера задужених за управљање људским ресурсима.

Посебна пажња у оквиру области заштите на раду и здравља запослених посвећује се радним местима са отежаним условима рада, који добијају бенефицирани радни стаж. Постојеће мере заштите нису довољне, јер је проблем у чињеници да се прописане мере не примењују увек, некад од стране

²²⁸ Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 512.

организације, а некад од стране радника. Дакле, ова област се мора стално усавршавати и унапређивати.

3. ОСНОВНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ РЕФОРМЕ И ЗАКОНСКИ ОКВИР ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

3.1. Основне тенденције реформе државне управе у Републици Србији

Врло често се у литератури уз реч *управа* среће и реч *реформа* и када се говори о управи истовремено се говори и о реформама управе. Разлози за то су бројни и сложени и можемо их тражити и у убрзаном развоју теорија о организацији и управљању у последњих сто година, али и у убрзаним променама у свету у коме живимо у последњих четрдесет година, у информатичкој револуцији, у транзицији, у процесу глобализације.

Све наведено заједно делује на то, да традиционално државна управа није увек у стању да одговори на све потребе друштва, те то изискује њене сталне промене које се спроводе са више или мање успеха. Сва та искуства из праксе која су добра или лоша, опет производе нове реформе, тако да можемо говорити о константним и континуираним реформама управе. Наведено није ситуација која је карактеристична само за Србију, већ је то пракса у целом свету. У бројним радовима који се тичу јавне управе и реформе стиче се утисак да те реформе никада не престају, као и да се не ради о једнорочним или краткорочним активностима, већ се ради о континуираном процесу који се перманентно одвија.

Сама реч реформа је новолатинска реч и означава преиначење, преинаку, преображај, промену на боље, преустројство, измену, поправку, поправку неког

стања не мењајући му суштину, мењање боље постојећих уређења законским путем.²²⁹

У литератури се уз реч реформа користе као синоним сличне речи, често у истом или сличном значењу, речи као што су: трансформација, модернизација, побољшање, редизајнирање, реинжињеринг, реконструкција у циљу побољшања јавног сектора и његовог рада.

Битан утицај, на који треба указати, је постепено губљење веродостојности идеолошког приступа друштву, па и управи крајем 20. века, што се одразило и на управу.²³⁰

Сама реформа, најчешће се схвата као средство које служи да би се дошло до постављених циљева у једном друштву који су од највишег националног значаја. О реформи државне управе се подједнако говори и у развијеним, као и у неразвијеним земљама, а посебно у Источноевропским земљама за које се каже да пролазе кроз транзицију, у постсоцијалистичким земљама које су након промене доминантног једнопартијског система ушле у процес изградње демократских институција и неминовно у реформу државне управе.

Појам транзиције није само политички, већ се транзиција често везују за економију и прелазак са планске привреде на тржишно оријентисану привреду и на повратак приватној својини са доминантне државне својине која је карактерисала Источноевропске земље и представљала основни облик својине.

Тај процес приватизације својине по правилу прати и редемократизација институција, институционална изградња, изградња у економском смислу институција итд. што се све заједнички назива транзиционим периодом. Најчешће та транзиција подразумева и одређене фазе и то: фаза либерализације, демократизације и консолидације.²³¹

У склопу те транзиције, која се у суштини базира на промени система привређивања и преласка са планске на тржишну привреду, дешава се читав

²²⁹ Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1985.г. стр. 804,

²³⁰ Упореди: Пусић, Е., *Управна знаност*, Наклада Напријед, Загреб, 1995.година, стр.44,

²³¹ Марчетић Г, *Јавни службеници и транзиција*, Друштвено veleучилиште у Загребу, Загреб 2005.година, страна 8.

сегмент реформи, пре свега политичког и економског, правосудног система, система безбедности, здравствене и социјалне заштите, радних односа, културе и науке и као кључног фактора, јавне управе. И то подразумева реформу и демократизацију јавне управе у најширем смислу, било да се ради о државној управи и јавним службама, или локалној самоуправи.

Обично је било правило да у транзиционим земљама реформа јавне управе буде прва реформа у коју се уђе. Међутим, реформе управе нису нешто што је карактеристично само за транзиционе земље, већ су и део сталног преиспитивања на глобалном нивоу. Реформе јавне управе прате тенденције као што су напуштања формалног нормативистичког бирократског приступа раду управе и орјентисаност према много прагматичнијим приступима, а све наведено у управи је у духу стратегија и доктрина новог јавног менаџмента и добре управе. Овај тренд је разлог што и многе земље које нису у транзицији, спроводе сталне реформе својих државних управа у потрази за најбољим решењима и праксама.

Још један феномен има битног утицаја код реформи државних управа, а то је процес глобализације. Сведоци смо све присутне глобализације и утицаја на глобалном нивоу од кога није имуна ни управа. Глобални утицај изазива ланчану реакцију у циљу изградње боље управе, па проузрокује одређене реформе у свим деловима света.

Међутим, ништа мање важан и посебно битан је феномен који се одвија паралелно са глобализацијом, али на ограниченом простору, то је процес евроинтеграција. Он је битан код реформи управа за земље кандидате за чланство у Европској унији и које су ушле у процес евроинтеграција. Државе које претендују да буду чланице Европске уније имају обавезу да своје правно-политичке системе па и државну управу, ускладе са одређеним нормама и стандардима Европске уније и да се прилагоде жељеним оквирима. Ово је такође један од разлога због кога се реформишу многе државне управе.

О процесу управне реформе можемо говорити у ужем и ширем смислу. У ужем смислу се овај процес одређује као поступак промене у носиоцима, организацији, функцијама, процесима и поступцима у оквиру савременог правног система на основама нове улоге државне управе, која служи развоју тржишног

друштва и грађанима. У ширем смислу, концерт савремене управне реформе садржи промене организационе културе и менталитета, професионализацију, јавност у раду, примену нових метода јавног менаџмента, снажан подстицај иницијативе и личне одговорности за извршење задатака.²³² Реформа државне управе се најчешће спроводи кроз планска стратешка документа у која су интегрисани сви ти циљеви који се желе постићи реформама, а у суштини те стратегије се могу дефинисати у пет основних група.²³³

Прву групу чине легалистички стратегије, које се базирају на правним институционално легалистичким темељима и обележје им је да се стратегија спроводи строго формално путем закона, подзаконских аката и других прописа и кроз контролу њихове примене. Ова група стратегија реформе државне управе заступљена је у земљама Евроконтиненталног система права коме припада и Србија. Свим тим земљама је и неопходна правна основа за спровођење било какве врсте реформе државне управе.

Другу групу чине такозване експериментално пројективне стратегије, да се развија модел реформе који се експериментално примењују на одређеним деловима територије, када се у једном делу државе уведе експериментални принцип приступа управе грађанима и на основу тога се извлаче закључци који помажу реформи целине. Такве су експерименте примењивали у Немачкој, Италији, Француској, Јапану у погледу нпр. савременог управљања помоћу резултата или управљање помоћу циљева.

Трећу групу чине компензаторно-партиципативне стратегије, она је усмерена на централизацију, проширење јавног сектора и саветодавна тела грађана. Ове стратегије могу бити фокусиране на денационализацију и дерегулацију и биле су примењиване у земљама које излазе из система реалног социјализма. Често су усмерене на поједностављење бирократских поступака, повећану партиципацију грађана у различитим облицима одлучивања у управном раду и тако даље. Ове реформе су примењиване у неким земљама у Америци,

²³² Упореди: *Елементи стратегије управне реформе у Србији*, Савет за државну управу, август 2002. године, стр. 8, www.javnauprava.fon.bg.ac.rs/silabus/Strategija-s.doc+&cd=1&hl=sr&ct=clnk&gl=rs

²³³ *Елементи стратегије управне реформе у Србији*, Савет за државну управу, август 2002. године стр. 10,

Европској унији, нпр. Немачкој, Чешкој, Пољској, Словенији, али и Русији, Казахстану, Киргистану.²³⁴ Обично су у координацији са стратегијом, подупиру процес приватно јавних партнерстава, односно приватизације јавног сектора и дебиروقратизацију државне управе.

Четврту групу чине организационо процесне стратегије, које садрже планове и процесе дефинисања нових послова и задатака везаних за реорганизацију и образовање, у одређеној мери и нове методе управљања. Оне се развијају кроз упоредно побољшање организационих структура и прецизно разграничавање функција министарства и органа управе. Састоје се од повећане координације између органа чиме се избегава паралелизам и преклапање и обезбеђују флексибилност у прилагођавању убрзаним променама у окружењу. Такође се одступа од високе хијерархичности и ставља акценат на перманентно образовање и усавршавање и припрему специјалних програма образовања. У оквиру ове стратегије се примењују и нове методе управљања у јавном сектору у процесу доношења одлука, руковођењу и увођењу информационих технологија. Уводе се управљачки концепти као што је управљање путем циљева, путем резултата рада, другачијег буџетирања и уноси другачији концепт управљања људским ресурсима. Они су усмерене на подизање квалитета одлука политичког и управног врха и пораст продуктивности, на побољшање резултата рада појединаца и управе у целини. Ова група стратегије најшире је прихваћена у светским размерама, пре свега због доказаности у пракси и остварених резултата.²³⁵

Пету групу стратегија чине оне везане за нови систем јавног управљања „*new public management*“ и оне се заснивају на новим методама и техникама менаџмента преузетих из приватног сектора. На основу искустава цене и квалитета, односа цене и квалитета, анализе и давање широких овлашћења менаџерима, увођење процесног управљања, која се заснива на резултатима, изградњи пројектних организација, тимова специјалиста за брзо примењивим задацима и овлашћењима. Цела државна управа се стално преиспитује и оцењује се њена ефикасност и економичност. Уводи се редовно систематско оцењивање

²³⁴ Ту спада тзв. “витка држава” (Lean State) у Немачкој 1995-1997, *Елементи стратегије управне реформе у Србији*, Савет за државну управу, август 2002. године стр. 12.

²³⁵ *Елементи стратегије управне реформе у Србији*, Савет за државну управу, август 2002. године стр. 13. до 14.

результата рада и експериментише се са новим методама и техникама. Ове стратегије прати мањи бирократизам, а организације су флексибилне са већим степеном координације. Тежи се експерименту и увођењу нових техника и метода, по угледу на приватни сектор. Овај концепт ужива популарност у многим земљама, али често иде удружена са правно-легалистичким стратегијама.²³⁶

У литератури се приступ реформама јавне управе класификује и по моделима: „Класичне јавне управе“, „Новог јавног менаџмента“ и моделу који се назива „Нова јавна служба“ или „Ново јавно управљање“ и „Пост-нови јавни менаџмент“.²³⁷

У складу са свим наведеним, у Републици Србији у току је већ дуже време реформа државне управе која пролази кроз битне промене. Реформе државне управе у Републици Србији можемо поделити према времену одвијања, на два периода. Та два периода су заправо везана за уставно уређење. Први период реформе државне управе је период везан за доношење Устава Републике Србије из 1990. године, када је унет читав низ новина у ранији концепт државне управе и када је направљен озбиљан заокрет у организацији државне управе, о чему је раније већ било речи, када је уместо комитета и секретаријата уведено организовање управе кроз министарства као класичан облик државне управе. Уставом Републике Србије из 1990. године, чланом 94. било је прописано да министарства примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе и опште акте председника Републике, решавају у управним стварима, врше управни надзор, обављају друге управне послове утврђене законом.²³⁸

Ове уставне одредбе су разрађене Законом о државној управи Републике Србије из 1992. године, а који је касније био предмет више измена и допуна. По том новом закону министарства непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте доношењем управних и других аката, преузимањем управних мера и вршењем управних радњи, затим обезбеђују извршавање закона и других прописа, решавају у управним стварима, врше управни надзор, припремају законе и друге

²³⁶ *Елементи стратегије управне реформе у Србији*, Савет за државну управу, август 2002. године, стр. 14.

²³⁷ Видети више у: Миловановић, Д., *Реформа јавне управе у Републици Србији у контексту приступања ЕУ*, Српска политичка мисао, бр. 4/2016, стр. 333,

²³⁸ Устав Републике Србије, Службени гласник РС број 1/1990.

прописе, обављају послове који се односе на развој и друге послове утврђене законом.

Овај период су обележиле околности које су онемогућиле реформу државне управе кроз распад заједничке државе, економске санкције, хиперинфлацију, као и агресију на СРЈ и Републику Србију 1999. године и многе друге проблеме који су обележили овај период, а који су били од пресудног утицаја и на сам процес реформе државне управе. Под таквим околностима реформа државне управе у великој мери је стагнирала и било је готово немогуће, иако је у нормативном смислу био утрт пут за реформу, практично спровођење те реформе у пуном капацитету, а имајући у виду околности.

Друга фаза реформе државне управе везана је за уставни систем из 2006. године. Међутим, припрема за њу је почела знатно раније и везана је за политичке промене из 2000. године. Након политичких промена 2000. године се стихијски кренуло у реформе и данас се врло често погрешно везује и почетак реформи државне управе, али и целокупне транзиције за 2000. годину, што није тачно, а из разлога што је нормативна реформа *de facto* започела Уставом 1990. године. Реформа која је била везана за Устав из 2006. године имала је припремну фазу у том периоду од 2000-те године до 2006. године и до доношења Устава било је доста стихијских покушаја реформе државне управе. Заправо су се ове две фазе у том периоду и преклапале и на снази су били и прописи везани за Устав из 1990. године, а који су и даље примењивани. Када су замењени новим прописима, још увек није био донет нови устав. Као оквир реформе, такође је било више предлога аката реформе државне управе, између осталог, било је стратешких смерница, а усвојена је и Стратегија реформе државне управе из 2004. године, која је у великој мери и дала смернице даље реформе државне управе у Републици Србији.

Стратегије реформе државне управе, а на основу искустава земаља које су прошле транзицију и реформу државних управа, желела је да избегне процесе који су се сретали у осталим транзиционим земљама: промена схватања положаја јавног сектора у друштву и тражење оптималног нивоа његове регулације са становишта јавног интереса, затим схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти, затим деконцентрација државне управе на централни ниво и

делегација власти са централног на ниже нивое, децентрализација као и препуштање дела власти нижим нивоима, а све са циљем да се јавне услуге приближе грађанима, затим фискална децентрализација као једна од гаранција да ће нижи нивои бити способни да обављају послове који су им поверени или пренети, промена односа државе према грађанима и свима онима којих се тиче рад државне управе, затим примена нових метода у управљању пре свега кроз промене у поступку организација рада, доношења одлука, мотивација јавних службеника, при чему се не ради само о примени одређених метода и сазнања већи управном регулисању њихових статуса, затим рационализација као проналажење оптималног модела организације управе са оптималним бројем запослених и минималним трошковима, затим креирање механизма контроле, развој и примена информacionих технологија у области државне управе као једно од главних оруђе за повећање ефикасности, подизање нивоа стручности и одговорности запослених у државној управи, почев од установљавања објективних и непристрасних критеријуми за одабир нових кадрова заснованих на способностима, преко перманентног усавршавања током рада и стварања укупног амбијента подстицају за мотивацију запослених до законом прецизно дефинисане одговорности.²³⁹

Приликом доношење Стратегије доносилац је био свестан свих проблема који предстоје у суочавању са наведеним трендовима и да успех реформи у великој мери зависи од способности да се превазиђу и на адекватан начин имплементирају сви механизми у правни систем Републике Србије. Међутим, такође се морало имати у виду да нема универзалног рецепта који је могуће имплементирати у државну управу Републике Србије и да би таква врста примене неког другог модела можда била савршена у теоријском смислу, али у пракси тешко да би давала резултати и управо стога приликом доношења стратегије кренуло је прилагођавања специфичним потребама Србије. Пре почетка израде Стратегије реформе државне управе постојала је ограничење у простору који је пружао Устав из 1990. године, да он није довољан за све жељене циљеве садржане и планиране стратегијом.²⁴⁰

²³⁹ *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, МДУЛС, Београд 2005. година, страна 10.

²⁴⁰ *Ibid.*, стр. 8.

Основни циљеви које је Стратегија реформе државне управе поставила пред себе и оно чему је Република Србија тежила кроз реформу државне управе, су изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и изградња државне управе усмерене ка грађанима која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разуме трошкове. На основу наведених циљева у стратегији су постављени основни принципи реформе државне управе, а то су: принцип децентрализације, принцип деполитизације, принципа професионализације, принцип рационализације и принцип модернизације.²⁴¹

Принцип децентрализације је подразумевао преношење власти са централног на субцентралне нивое, деконцентрацију власти и делегирање власти.

Принцип деполитизације подразумевао јасно разграничење процеса политичког доношења одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања у складу са важећим прописима.²⁴²

Принцип професионализације је подразумевао стварање добро обучене одговорне и ефикасне управе као антипода нестручној, неодговорној и неефикасној управи.²⁴³

Принцип модернизације подразумевао је техничко осавремењавање рада државне управе применом достигнућа савремених информационих и комуникационих технологија у свакодневном раду управе.²⁴⁴

Принцип рационализације је подразумевао да крајњи циљ буде стварање оптимално организоване државне управе која ће ефикасно и ажурно пружати задовољавајући квалитет услуга уз ангажовање најмањег потребног броја извршилаца како би се смањили укупни расходи.²⁴⁵

Стратегија је предвиђала регулаторну реформу, односно реформу законодавних процеса из законодавног оквира, као битног предуслова реформе

²⁴¹ *Стратегија реформе државне управе у Р. Србији*, МДУЛС, Београд 2005.година, страна 24.

²⁴² Ibid. страна 26.

²⁴³ Ibid. страна 27.

²⁴⁴ Ibid. страна 28.

²⁴⁵ Ibid. страна 27.

државне управе, а на принципима које су још 1997. године министри из земаља ОЕЦД-а установили као руководеће приликом спровођења регулаторне реформе, а то су: програм регулаторне реформе који ће јасно формулисати циљеве реформи и оквир за њену имплементацију, треба да буде усаглашен и одобрен на највишем политичком нивоу; затим треба да постоји систематска контрола и оцена правне регулативе како би се обезбедило да се она ефикасно креће у правцу постављених циљева; затим осигурати да се прописи и процеси доношења прописа спроводе на транспарентан и недискриминаторски начин и да се користе у циљу коме су донети; затим надzirати обим ефикасност и примену принципа слободне конкуренције и уколико је потребно, предузимати мере да се она ојача; затим извршити законодавну реформу у свим секторима привреде како би се подржала слободна конкуренција елиминисали прописи који на њу негативно утичу; затим идентификовати додирне тачке различитих области; и развити стратегију како би се постигло њихово усклађивање.²⁴⁶

Такође, Стратегија је прописивала да реформа законодавног оквира подразумева и одређене мере при изради сваког закона, а то су анализа трошкова која мора бити саставни део сваког нацрта закона, анализа ефеката закона процесима будућег придруживања Србије Европској унији и процена ефеката прописа и њихове израде и након њихове примене.²⁴⁷

Стратегија и даље разрађује детаљно принципе реформе државне управе, али је њен важан део био и акциони план за спровођење реформе државне управе у периоду од 2004. до 2008. године. У том акционом плану су биле предвиђене мере и активности, рокови за реализацију, кључни носиоци активности и очекивана подршка.

Акциони план даље разрађује области подршке и то: област децентрализације, стварање правног оквира за изградњу професионалне државне управе, стварање услова за спровођење новог оквира државне управе, управљање

²⁴⁶ *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, МДУЛС, Београд 2005. година, страна 30.

²⁴⁷ *Ibid.*, страна 31.

људским ресурсима, модернизацију увођења информационих технологија и електронске управе и развој контролних механизма.

Овом Стратегијом се по први пут уводи управљање људским ресурсима као термин у неки стратешки документ и због тога се може означити полазним актом у увођење модерног управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије. Управљање људским ресурсима је било четврти део акционог плана и подразумевао је обуку чланова јединица за управљање људским ресурсима, проширивање круга органа обухваћених пројектом управљања људским ресурсима укључујући хардверско и софтверско опремање ових органа и обуку кадрова, проширивање јединствене базе података о људским ресурсима у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу и оснивање јединственог центра за обуку и стручно усавршавање за рад у државној управи и органима локалне самоуправе, обуку кандидата за полагање државних стручних испита и увођење система оцењивања.²⁴⁸

Имајући у виду да је акциони план за спровођење реформе државне управе био донет за период од 2004. до 2008. године, а да је ова стратегија остала на снази читавих десет година, у међувремену је донет нови Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године који је усвојила Влада на седници у јулу 2009. године. Иако су околности у процесу реформе државне управе и биле битно другачије те 2009. године у односу на доношење стратегије 2004. године, почев од уставног оквира, до нормативних промена и низ донетих прописа из области државне управе није дошло до редефинисања Стратегије и доношење нове, веће је само измењен Акциони план у складу са новим околностима.

У Акционом плану су сада унети очекивани резултати, почетно стање, резултат активности које ће довести до резултата, планирање временског оквира, индикатори, извори средстава за спровођење жељених активности и дефинисани су носиоци активности.²⁴⁹ Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, треба

²⁴⁸ *Стратегија реформе државне управе у Р. Србији*, МДУЛС, Београд 2005. година, страна 92.

²⁴⁹ Упореди: Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, МДУЛС, Београд 2009. године, стр. 6.

напоменути, с обзиром да је Стратегија усвојена у јулу месецу 2009. године, а да је претходни акциони план важио до 2008. године, да је у међувремену Стратегија била заправо без важећег акционог плана, тако да је постојала бар формално фаза дисконтинуитета у спровођењу Стратегије.

Прво поглавље у Акционом плану за период од 2009. до 2012. године, односи се на децентрализацију и успостављање механизма координације. У оквиру овог поглавља, очекивани резултати за наведени период су унапређење механизма за координацију и убрзан процес децентрализације, затим унапређења заштите права и интереса грађана, функционисање јединица локалне самоуправе и унапређен нивоа квалитета услуга које се грађанима пружају, створени услови за одрживи развој на локалном нивоу и квалитетније пружање услуга грађанима кроз унапређење капацитета јединица локалне самоуправе, затим унапређено учешће грађана у раду локалних самоуправа.²⁵⁰

Следећи део се односи на професионализацију и деполитизацију управе,²⁵¹ унапређење службеничког система и уређивање радног и правног статуса запослених у јединицама локалне самоуправе, где је планиран унапређени службенички систем кроз измењене процедуре које регулишу ову област, затим унапређена ефикасност рада запослених у јединицама локалне самоуправе кроз успостављање законодавног оквира, затим континуирано стручно усавршавање државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе, унапређење административних капацитета државне управе кроз континуирано стручно усавршавање државних службеника и створених услова за унапређење капацитета запослених у јединицама локалне самоуправе у контексту даљег наставка процеса децентрализације и преузимања обавеза које процес интеграције Србије у Европску унију намеће јединицама локалне самоуправе. Као што се види из наведеног, Акциони план тежиште стављала на локалну самоуправу, али није запостављена ни државна управа.

²⁵⁰ Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, МДУЛС, Београд 2009. године, стр. 66.

²⁵¹ Ibid. стр. 68.

У наредном поглављу које се зове „*Рационализација*“²⁵² планирано је унапређење начина функционисања система државне управе и у оквиру овог поглавља планирана је преуређена организациона структура и повећана ефикасност рада органа државне управе, затим унапређење управљања фондовима Европске уније и унапређен ниво квалитета процеса програмирања потреба и расподеле средстава ИПА фондова Европске уније, затим у оквиру овог истог поглавља је планирано и унапређење рада органа државне управе кроз унапређен правни оквир који ће омогућити савремено и ефикасније функционисање органа државне управе.

Следеће поглавље, односи се на координацију јавних политика и ефикасно креирање и спровођење јавних политика, процес креирања и спровођења јавних политика, унапређење у складу са стратешким приоритетима Владе, затим унапређење процеса стратешког и оперативног планирања и стварање услова за унапређење процеса стратешког планирања у државној управи, затим унапређење процеса оперативног планирања у органима државне управе.²⁵³

Наредно поглавље Стратегије, односило се на контролне механизме за унапређење рада органа државне управе и подразумевало је стварање услова за повећање ефикасности у раду органа државне управе кроз пружање подршке развоју инспекцијског надзора, развоју система интерне финансијске контроле у јавном сектору и других облика надзора над радом органа државне управе. Такође, у оквиру овог поглавља контролних механизма планирано је и јачање капацитета државних органа кроз стварање услова за повећање транспарентности и одговорности у раду органа државне управе кроз пружање подршке развоју екстерних механизма контроле рада државних органа.²⁵⁴

Наредно поглавље се односило на успостављање електронске управе и модернизације државне управе и подразумевало је успостављање правног оквира и стварање правних предуслова за утврђивање електронског идентитета корисника електронских услуга и потписника електронских докумената, употребу

²⁵² *Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године*, МДУЛС, Београд 2009. године, стр. 78.

²⁵³ Ibid. стр. 81.

²⁵⁴ Ibid. стр. 84.

електронских докумената, вођење службених евиденција као и електронских база података које се врши електронским путем ради ефикаснијег пружања услуга, кроз различите канале приступа процесима заснованим на електронској размени података између државних органа, у складу са прописима и стандардима о заштити података о личности. Такође, у оквиру овог поглавља електронске управе планирано је и подизање квалитета података успостављањем система националног регистра, кроз подизање квалитета података о грађанима и просторних података, њихову организацију која омогућава ефикасну електронску размену и успостављање основа система националних регистара, што су предуслови за квалитетно пружање услуга грађанима. У оквиру овог поглавља планирана је и електронска размена података кроз унапређену заштиту права и интереса грађана, затим унапређење канцеларијског пословања орган државне управе, затим стварање основа за успостављање интегрисаности у е-управи. Ово поглавље је подразумевало и успостављање информационо-комуникационе инфраструктуре, кроз успостављање квалитетне информационо-комуникационе инфраструктуре која ће подржати јефтин, поуздан и сигуран приступ информацијама и омогућити њихову размену између државних органа, односно државних органа и грађана као и привреде и корисника услуга. Ово поглавље даље је подразумевало и развој и подизање нивоа софистицираности сервиса електронске управе кроз електронске сервисе е-управе доступних преко националног портала електронске управе, на стандардан начин уз могућност електронског плаћања услуга, затим кроз унапређење пословног амбијента, кроз поједностављене процедуре и скраћење временског периода за започињање бизниса, кроз успостављен систем за аналитичко извештавање о плаћеним доприносима и порезу на доходак грађана, затим кроз унапређен транспарентан процес јавних набавки базиран на стандардизованим и аутоматизованим процедурама које воде ка рационалнијем ангажовању ресурса наручиоца и понуђача, затим унапређен дијалог између грађана привредних субјеката са државном управом путем националног портала е-управе и инклузије. Ово поглавље е-управе, као и што се примећује, заузима значајан сегмент акционог плана реформе државне управе и у оквиру њега је планиран и реинжењеринг административних процеса и увођења нових информационих технологија, те је планирано унапређење ефикасности процеса у

државној управи применом нових информационих технологија као последња активност овог поглавља.²⁵⁵

Као последња активност Акционог плана, планирано је спровођење акционог плана и промоција реформе државне управе, где је планирано успостављање механизма за ефикасно планирање спровођење и континуирано праћење процеса реформе државне управе, створене услове за ефикасно спровођење реформе државне управе и планирана је промоција реформе државне управе и подигнут ниво свести о значају и резултатима спровођења реформе државне управе.²⁵⁶

Иако се и Стратегија и Акциони план односио на реформу државне управе, приметно је да је у Акционом плану значајан сегмент усмерен на локалну самоуправу, али и на електронску управу. Разлоге за то треба тражити у томе што је предлагач и координатор стратегије и акционог плана реформе државне управе било Министарство за државну управу и локалну самоуправу, које се према садржају акционог плана више кретало у складу са својим делокругом рада и надлежности у области локалне самоуправе, него строго теоријским одређењем државне управе и пољем деловања. Такође, приметан је и изостанак људских ресурса и као термина и као предмета интересовања овог акционог плана што може да говори о томе да су доносиоци сматрали да је реформа у тој области завршена и није потребна или су је занемаривали.²⁵⁷

Стратегија реформе државне управе из 2004. године, остала је на снази читавих десет година. Након тога је донета нова Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, а која је овог пута објављена у Службеном гласнику Републике Србије.²⁵⁸ Већ из самог назива се види да је предмет Стратегије знатно шири од претходне која се држала оквира државне управе, код ове стратегије већ у називу срећемо одређење да се ради о стратегије реформе јавне управе у Републици Србији.

²⁵⁵ *Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године*, МДУЛС, Београд 2009. године, стр. 86.

²⁵⁶ *Ibid.*, стр. 99.

²⁵⁷ Видети више: *Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године*, МДУЛС, Београд 2009. године.

²⁵⁸ Стратегија је објављена Сл. гласник број 9/2014 од 30. јануара 2014. године.

По овој стратегији реформа јавне управе је трајан процес и представља у савременим условима битан предуслов за успешно спровођење реформских принципа и циљева у свим областима друштва. Ова Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији у уводном делу истиче значај постојања Стратегије реформе државне управе из 2004. године и њен допринос, али и критику у смислу да није довољна само правна подлога и претпоставке за усмеравање развоја и унапређења система државне управе, већ је неопходна и стална контрола и спровођење реформских активности.²⁵⁹

Ова Стратегија прописује као реформске мере које ће довести до унапређења и побољшање јавне управе: децентрализацију, професионализацију и деполитизацију, рационализацију, координацију јавних политика, изградњу контролних механизма, модернизацију државне управе са посебним акцентом на хармонизацији свега наведеног са законодавством и прописима Европске уније.

Стратегија се доноси да обезбеди наставак започетих реформских активности и да их прошири на систем јавне управе из разлога што је потребна функционална јединственост и заједнички стандарди квалитета активности који се односе на све оне који врше управне послове и јавна овлашћења независно од своје природе, да ли су органи, организације и институције и ко их обавља или врши.

По овој Стратегији општи циљ реформе је даље унапређење јавне управе у складу са принципима 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. Посебни циљеви стратегије се односе на унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе, успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређењу управљање људским ресурсима, унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама, повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга, јачање транспарентности, етичности и одговорности у обављању послова јавне управе.

²⁵⁹ Видети више на: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

Ова Стратегија, дакле, наглашава значај успостављања усклађеног јавно службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима, наводи да је службенички систем успостављен Законом о државним службеницима и Законом о платама државних службеника и намештеника и пратећим подзаконским актима и стратегијом. Али се наглашава одступање јединица локалних самоуправа и покрајинске администрације као и јавних агенција од овог правила и сматра се такво стање као неприхватљиво, а истиче потреба за системским уређењем и деловањем јавне управе. Истиче се податак да су укупни расходи за запослене у јавној управи у Републици Србији на свим нивоима власти 11 % БДП што је знатно више за око 3% БДП у односу на просек упоредивих земаља Централне и Источне Европе, а у односу на број становника и територију Републике Србије²⁶⁰. Такође се истиче да је у земљама Европске уније у јавној управи у просеку запослено седам лица на сто становника, док је у Србији тај број изнад осам, али се и истиче и висок расход државне управе као последица неадекватне структуре и система награда запослених у јавној управи који је често неправедан тако да лица са истим пословима у различитим системима јавне управе имају вишеструко различите износе зарада. На основу свега наведеног, тежи се правичности кроз смањење тих разлика, али и ефикасности кроз систем мотивисања. Реформа подразумева развој и унапређење система управљања људским ресурсима у државној управи и сматра да постојећи систем који је уведен Законом о државним службеницима из 2005. године је добар и који обухвата планирање, запошљавање, спровођење поступка запошљавања, анализу и израду описа послова радних места, оцењивање рада и напредовање, континуирано стручно усавршавање државних службеника, као и употребу информатичке базе података. Међутим, сматра се да није уведен интегрисани службенички систем јер је дозвољено појединим органима државне управе да делом буду изван овог система чиме се нарушава целовитост система и отежава спровођење одређених функција управљања људским ресурсима. У стратегији се указује и на проблем кадровског планирања, које се своди на планирање укупног броја али не и потребних квалификација.

²⁶⁰ Видети: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reformе%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

Стратегија истиче и проблеме код запошљавања у државној управи, који без обзира на спровођење конкурса и избор кандидата на основу провере знања вештина и стручној оспособљености, нема прецизно дефинисане захтеве и критеријуме за одабир, а посебан проблем поставља и запошљавање на најодговорнија руководећа места у државној управи, што, како се у Стратегији наводи и Европска комисија у Извештају о напретку Србије ка ЕУ за 2013. годину констатује као разлог за забринутост, јер се избор обавља на нетранспарентан начин и без конкурсне процедуре.²⁶¹ Критикује се и деполитизација која је била један од најважнијих циљева претходне стратегије, циљ је био да се смањи број највиших државних службеника који су политички постављени. Законом је био одређен рок за те активности, међутим кроз више прелазних измена Закона о државним службеницима крајњи рок за спровођење овог процеса се више пута померао, чиме се одлагала и сама деполитизација.

Стратегија је критиковала и систем оцењивања државних службеника и указује на његове слабости, истиче се инфлација високих оцена где преко 80% оцењиваних државних службеника има највишу оцену, као и тенденцију да се радни циљеви не доводе у везу са стратешким циљевима организације и управе и да оцењивани имају честе примедбе и притужбе на субјективност и пристрасности у оцењивању.

Стратегија истиче да централна кадровска евиденција није ажурна и да постоји проблем њеног вођења и обезбеђивања ажурности у раду.

Такође, у погледу стручног усавршавања државних службеника, а о чему постоји посебна Стратегија Владе,²⁶² постоје проблеми на успостављању јединственог система стручног усавршавања на локалном и централном нивоу.

У складу са свим наведеним, Стратегија је поставила као циљ и као нешто што је неопходно у наредном периоду следеће:

²⁶¹ Видети: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reformе%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

²⁶² Стратегија стручног усавршавања је објављена је у Службеном гласнику Републике Србије број 29. јула 2011. године.

Као прво, дефинисати правце развоја службеничког система у јавној управи засноване на јединственим принципима кроз унапређење закона којим се уређује статус државних службеника и запослених у различитим сегментима јавне управе у мери у којој је то могуће.

Као друго, завршити процес деполитизације радних места на положајима у органима државне управе.

Као треће, унапредити систем управљања људским ресурсима у државној управи.

Као четврто, унапредити систем стручног усавршавања и успостављање институционалног оквира спровођењем мера и активности предвиђених Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Акционим планом.

Као пето, успостављање правног и институционалног оквира за стручно усавршавање запослених у осталим органима и организацијама јавне управе на основу јединствено утврђених програма стручног усавршавања за поверене послове и дефинисање претпоставки за обједињавање стручног усавршавања службеника у целом систему јавне управе.

Као шесто, унапредити информациони систем Централну кадровску евиденцију ради потпуне подршке развоју кадрова у државној управи.

Као седмо, обезбедити међусобну повезаност и усклађеност система Централне кадровске евиденције са системом евиденције о зарадама Управе за трезор.²⁶³

У складу са свим наведеним, ова Стратегије планира доношење акционог плана за његову реализацију у року од 60 дана од дана доношења. Међутим, у пракси је то каснило па је тако Акциони план донесен са закашњењем за период од 2015. до 2016. године. Овај акциони план је подразумевао спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији у наведеном периоду кроз подсекторске

²⁶³ Видети шире: *Стратегија реформе јавне управе* у Сл. гласник број 9/2014 од 30. јануара 2014. године.

стратегије и побочне стратегије, са акцентом на резултате и активности у периоду спровођења, фокусирање на резултат, на активност, рок за реализацију резултата, индикаторе са почетном и циљном вредношћу, процењеним додатним финансијским средствима, институцијом одговорном за реализацију и партнерима реализације, а у оквиру себе је имао и предвиђене мере. Акциони план је један комплексан документ који садржи 96 страна, али по први пут није био у штампаном формату већ постоји искључиво његово интернет издање.²⁶⁴

Поред Стратегије реформе државне управе, треба поменути и Стратегију стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији која је донета 29. јула 2011. године, а имала је и допуне 12. јуна 2013. године.²⁶⁵

Ова Стратегија је полазећи од битности реформе државне управе као битног услова за успех реформи свих осталих сегмената друштва, подразумевала је да је непостојање системског сврсисходног приступа у решавању питања усавршавања државних службеника, полазећи од принципа добровољности на којима се заснива учешће у организованом спровођењу стручног усавршавања, неопходна је и потребна као каталог основних смерница за успостављање новог, целовитог, свеобухватног, обавезујућег и одрживог система стручног усавршавања државних службеника. Ова стратегија потенцира централизацију стручног усавршавања државних службеника, одржава поделу на опште програме стручног усавршавања државних службеника и посебне програме стручног усавршавања државних службеника кроз заједничке стандарде и принципе и процедуре утврђивања ових програма. Ова Стратегија констатује недостатке и слабости постојећег система стручног усавршавања који се често одигравао стихијски без претходне анализе, јасне повезаности са Централном кадровском евиденцијом и евалуацијом рада запослених. Тако да најчешће усавршавање није у уској вези са људским ресурсима, посебно у смислу планирања активности у будућем периоду. У складу са наведеним она разрађује кораке којим би побољшала процес стручног усавршавања. Стратегија истиче да се под образовањем подразумева планиран и организован процес стицања и проширивања знања, а која служе као основ за сагледавање конкретних радних вештина. Под обуком се подразумева планирање

²⁶⁴ Упореди: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/reforma-javne-uprave-sprovodjenje-strategije.php>

²⁶⁵ Видети: Службени гласник Републике Србије број 56 од 29. јула 2011. и 51 од 2013. године.

и организован процес стицања специфичних знања и вештина, односно компетенција неопходних за извршење конкретних радних задатака. Под стручним усавршавањем се подразумева сваки облик образовања или обуке чији је циљ одржавање постојећих или стицање нових знања и вештина неопходних за извршавање постојећих или будућих функција, дужности и задатака који произилазе из одређеног посла или занимања. Ова Стратегија је свој домет, са уже гледано државних службеника, проширила и на службенике локалне власти, тако да се односила и на запослене у јединицама локалне самоуправе.²⁶⁶

Стратегија има и Акциони план у оквиру ког садржи неколико области деловања и конкретне активности. Прва област је успостављање правног оквира за нови систем стручног усавршавања државних службеника који има за циљ успостављање правног оквира за нови систем стручног усавршавања. Друга област је успостављање институционалног оквира за спровођење стручног усавршавања активностима организовања и обављања послова стручног усавршавања државних службеника у оквиру министарства надлежног за послове управе, успостављање система евиденција у вези са стручним усавршавањем, појачан капацитет у вези са обављањем послова стручног усавршавања и обезбеђење услова за почетак функционисања Централне националне институције за стручно усавршавање државних службеника. Трећа област је припрема, сређивање и спровођење програма општег стручног усавршавања који предвиђа услове за континуирано спровођење и иновирање програма општег стручног усавршавања државних службеника. Четврта област се тиче планирања и праћења спровођења стратегије информисања државних службеника „On-line“ системима, која има активности спровођења Акционог плана за спровођење стратегије, да државни службеници који раде на пословима управљања људским ресурсима буду благовремено упознати са новинама које доноси систем стручног усавршавања државних службеника. Међутим, иако је све наведено планирано да буде готово до краја 2015. године, већи део ових активности још увек није завршен, или није ни почео, а свакако не оне кључне активности.

²⁶⁶ Видети више: <http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/dokumenta/Strategija%20strucnog%20usavrsavanja%20drzavnih%20sluzbenika.rtf>.

3.2. Законски оквир регулације државне управе у Републици Србији

Законски оквир регулације државне управе у Републици Србији, како смо навели, можемо поделити на две фазе које су везане пре свега за уставне оквире. Прва фаза је везана за уставни оквир из 1990. године и трајала је до 2006. године, а друга фаза је везана за уставни оквир из 2006. године, а заправо је припрема за њено спровођење почела знатно раније, али због бројних и сложених разлога пуна примена је почела тек променом Устава 2006. године.

Овај период је обележила редемократизација Србије, вишестраначје које је резултирало и велики бројем влада, које су често биле коалиционе. Све те владе су, свака за себе, имале одређену организацију министарстава и других органа државне управе.

Табела 3.1. Владе Републике Србије²⁶⁷

Избори	Тип владе	Састав	Премијер	Мандат	Потпредседника Министарстава
1990.	Једнопартијска Већинска	СПС и нестраначке личности	Радослав Зеленовић	11.02.1991. 23.12.1991.	Четири 21
	Једнопартијска Већинска	СПС и нестраначке личности	Радоман Божовић	23.12.1991. 10.02.1993.	Пет 23
1992.	Једнопартијска мањинска	СПС	Никола Шаиновић	10.02.1993. 18.03.1994.	Пет 23

²⁶⁷ Тебела преузета и допуњена за део од 2012. године од проф. др Милана Јовановића, <http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>

1993.	коалициона – влада националног јединства	СПС НД ЈУЛ	Мирко Марјановић	18.03.1994. 24.03.1998.	Седам 25 осам без портфеља
1997.	коалициона – национална и патриотска	СПС ЈУЛ СРС	Мирко Марјановић	24.03.1998. 23.10.2000.	Пет 23 осам без портфеља
	коалициона – прелазна влада	СПС ДОС СПО	Миломир Минић	23.10.2000. 25.01.2001.	Два 25
2000.	широка коалиција**	ДС, ДСС*, ДА, СД, НД, СДУ, ПДС, ДХСС, ГСС, ДЦ, КВ, АСНС, Г- 17плус	Зоран Ђинђић	25.01.2001. 12.03.2003.	Осам 19
	широка коалиција	ДС, ДА, НД, СДУ, ДЗВМ, КВ, ДХСС, СД, ССС, АСНС, ГСС, Г-17плус	Зоран Живковић	18.03.2003. 03.03.2004.	Шест 19
2003.	коалициона мањинска	ДСС Г-17плус СПО НС	Војислав Коштуница	03.03.2004. 15.05.2007.	Један 17
2007.	Коалициона	ДСС-НС ДС Г-17плус	Војислав Коштуница	15.05.2007. 07.07.2008.	Један 23
2008.	Коалициона	ДС-Г-17 плус- СПО- ЛСВ- СДП СПС-ПУПС-ЈС	Мирко Цветковић	07.07.2008. 27.07.2012.	Четири 24 један без портфеља

		странке нац. мањина			
2012.	Коалициона	коалиција око СНС СПС-ПУПС-ЈС УРС СДП Србије	Ивица Дачић	27.07.2012. 27.04.2014.	Четири 16 један без портфеља
2014.	Коалициона	коалиција око СНС СПС-ПУПС-ЈС СДП Србије	Александар Вучић	27.04.2014. 11.08.2016.	Четири 16 два без портфеља
2016.	Коалициона	коалиција око СНС СПС-ЈС СДП Србије	Александар Вучић	11.08.2016. _____	Четири 16 три без портфеља

(Извор: проф. др Милан Јовановић)

*ДСС од августа 2001. године излази из Владе

**Чак 23 странке и удружења чинило је коалицију ДОС – Демократска опозиција Србије. Поред оних који су имали места у Влади, то су били још НС, ЛСВ, СВМ, РДСВ, СДП, ДЗВМ, Лига за Шумадију, Сељачка странка Србије, Српски покрет отпора, Уједињена пензионерска странка.

*** СПС – Социјалистичка партија Србије, НД – Нова демократија, ЈУЛ – Југословенска левица, СНС - Српска напредна странка, УРС – Уједињени региони Србије, СРС – Српска радикална странка, ДОС – Демократска опозиција Србије, СПО – Српски покрет обнове, ДС – Демократска странка, ДСС – Демократска странка Србије, ДА – Демократска алтернатива, СД – Социјал-демократија, СДУ – Социјалдемократска унија, ПДС – Покрет за демократску Србију, ДХСС – Демокришћанска странка Србије, ССС – Српска сељачка странка, АСНС – Асоцијација слободних и независних синдиката, ГСС – Грађански савез Србије, НС – Нова Србија, ЛСВ – Лига социјалдемократа Војводине, СВМ – Савез војвођанских Мађара, РДСВ – Реформисти Војводине, СДП – Социјалдемократска партија, ДЗВМ – Демократска заједница војвођанских Мађара.

Када говоримо о првом периоду везано за уставни оквир из 1990. године треба поменути Закон о државној управи²⁶⁸ из 1992. године који се примењивао

²⁶⁸ Закон је објављен у Службеном гласнику РС бр. 20/92, а током примене је имао бројне измене: 6/93 - УС, 48/93, 53/93 - др. закон, 67/93 - др. закон, 48/94 - др. закон, 49/99 - др. закон, а престао да важи-79/05.

све до 16. септембра 2005. године. Овај закон је прописивао да послове државне управе обављају министарства, посебне организације и инспекторати, да запослени у државној управи могу бити они који имају прописану школску спрему, положен испит за рад у органима државне управе, такозвани стручни испит, радно искуство у одговарајућој струци, да Влада прописује програм и садржину за полагање стручног испита, да запослени могу непосредно извршавати законе и друге прописе и радити на стручним и другим пословима државне управе ако имају најмање средњу школску спрему одговарајућег смера и, да радници могу бити овлашћени за доношење решења у управном поступку ако имају најмање вишу школску спрему одговарајућег смера.²⁶⁹ Такође, Закон је прописивао да лица која су радила у другим организацијама, за време приправничког стажа, а немају положен стручни испит за вршење одређених послова, могу бити примљени на рад ако се обавезу да положи стручни испит у року од годину дана од дана ступања рад, а лица која су имала правосудни испит била су ослобођена од полагања овог испита.²⁷⁰

Закон је прописивао да основна начела за унутрашњу организацију и систематизацију утврђује Влада, а да акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у органу државне управе доноси министар, односно функционер који руководи посебном организацију и, да Влада даје сагласност на исти.²⁷¹

На овај закон су се надовезале Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе,²⁷² која је и данас на снази и не само да је на снази, већ је имала и измене и допуне 2016. године,²⁷³ као и Уредба о категоријама регистратурског материјала и роковима чувања која је и данас на снази,²⁷⁴ као и Упутство о

²⁶⁹ Упореди члан 19. Закона о државној управи (Службени гласник РС бр. 20/92),

²⁷⁰ Члан 20. Закона о државној управи,

²⁷¹ Члан 38. до 39. Закона о државној управи,

²⁷² Објављена је Сл. гласник РС бр. 80/92 од 06.11.1992.године,

²⁷³ Ова Уредба из 1992. године је имала 2 измене 2016.године, скоро четврт века од доношења, а измене су се односиле на усклађивање са прописима о тајности података, Европским интеграцијама и изменама у електронском пословању. Ова Уредба је један од трајнијих подзаконских аката у државној управи.

²⁷⁴ Објављена је у Сл. гласник РС бр. 44/93,

канцеларијском пословању органа државне управе,²⁷⁵ а везани су за овај Закон из 1992. године.

Следећи важан закон је Закон о министарствима који је донет 1991. године²⁷⁶ са бројним изменама и допунама. Овим Законом било је прописано постојање 20 министарстава и руковођење радом министарстава, као и права и обавезе министра, док су радом управе у саставу министарства руководили - секретари у секретаријатима, директори управама у саставу министарстава, инспекторатима су руководили главни инспектори, радом посебних организација у саставу министарстава и радом завода руководили су директори, а радом дирекције директори дирекција.²⁷⁷

Посебно битан закон у овој фази био је Закон о радним односима у државним органима из 1991. године који је имао већи број каснијих измена и допуна, а који је и данас на снази јер се примењује и даље делимично на локалне самоуправе.²⁷⁸ У међувремену је донет Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,²⁷⁹ али до потпуне примене овог прописа и даље ће се примењивати Закон о радним односима у државним органима.

Овим законом су били уређени радни односи запослених у министарствима, посебним организацијама, судовима, јавним тужилаштвима, јавном правобранилаштву, органима за прекршаје, службама Народне скупштине, председника Републике, Владе и Уставног суда који се примају у радни однос одлуком функционера који руководи овим органима и службама. Поред наведеног, закон је одређивао одређена права лица које бира Народна скупштина и које поставља Влада, односно други надлежни орган. Закон се примењивао на све запослене у државним органима и изабрана и постављена лица, изузев ако су њихова права била уређена неким посебним прописом, а била је прописана и

²⁷⁵ Упутство је објављено у Сл. гласник РС бр. 10/93 имали је исправку у броју 1 из 1993. године, а допуњено је у броју 67 из 201. и 3 из 2017. године,

²⁷⁶ Објављен у Сл. гласник РС бр. 7/91 са честим каснијим изменама: 8/91 - исправка, 44/91, 76/91, 20/92, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/00, 4/01, а престао је да важи 23.05.2002. године.

²⁷⁷ Члан 29. Закона о министарствима,

²⁷⁸ Објављен је у Сл. гласнику РС бр. 48/91, а касније је често мењан: 66/91, 44/98, 49/99, 34/, 39/02, 49/05 - УС, 79/05, 23/13 - УС, 108/13, 21/16.

²⁷⁹ Објављен је у Сл. гласник РС бр. 21/16,

супсидијарна примена општих прописа о раду уколико овим законом нису била уређена одређена права и обавезе²⁸⁰.

Овај је Закон је познавао напредовање у каријери, прописивао је да запослени у државном органу могу напредовати у зависности од својих испољених предиспозиција и оцењених радних способности, стечених квалификација и других услова утврђених законом. Закон је пратила и Уредба о оцењивању запослених у државним органима²⁸¹ којом је био прописан поступак оцењивања запослених у државним органима. Било је прописано да се запослени оцењују једном годишње, најкасније до 31. јануара за претходну годину, оцене је давао функционер који руководи државним органом или службом, оцена је била четворостепена и описна, садржала је оцене: нарочито се истиче, истиче се, задовољава или не задовољава, а све без бројчаног одређења.

Било је прописано да функционер оцену запосленом даје на основу предлога линијског помоћника, а овај на основу предлога и мишљења непосредног руководиоца и да се оцене уносе у радни лист запослених, а за оне који би две године узастопно били оцењени најнижом оценом, било је предвиђено деградирање, односно распоређивање у непосредно ниже звање у оквиру његове школске спреме.²⁸²

Законом о радним односима у државним органима је била прописана и политичка непристрасност, било прописано да запослени у државним органима и постављена лица у обављању својих послова не могу се руководити својим политичким убеђењима, нити их могу изражавати, а запослени у државним органима и постављена лица нису могли бити чланови органа политичких организација.²⁸³

Овим Законом било је прописано и кадровско планирање, тако да се број и структура запослених и постављених лица у државном органу утврђују актом којим се систематизују радна места у органу. Акт о систематизацији радних места

²⁸⁰ Члан 1. Закона о радним односима у државним органима,

²⁸¹ Објављена је у Службеном гласнику Републике Србије 80/92,

²⁸² Види члан 5. Уредбе о оцењивању,

²⁸³ Члан 4. Закона о радним односима у државним органима,

се доносио појединачно, тако да то планирање није било на општем нивоу, већ се сводило на ниво појединачни органа.²⁸⁴

Када говоримо о процесу запошљавања државних службеника, били су прописани општи услови за пријем у радни однос, да се у радни однос прима на основу објављеног огласа, да одлуку о избору између пријављених кандидата доноси функционер који руководи државним органом у року од 15 дана од истека рока за оглашавање, а лица која су се пријављивала на конкурс по огласу, могла су да поднесу приговор на одлуку о избору функционеру који руководи државним органом у року од 8 дана од дана достављања одлуке о избору.²⁸⁵

Била је прописана могућност утврђивања пробног рада приликом пријема у радни однос, који би пратила трочлана комисија, коју формира функционер који руководи органом.²⁸⁶

Овим Законом је било прописано и стручно усавршавање, па је тако запослени у државном органу, односно постављено лице, било дужно да се у току радног односа стручно усавршава, да учествује у свим облицима стручног усавршавања који се организују у државном органу, односно на које су запослени и постављена лица упућени. Садржина и облици тог стручног усавршавања, као и начини провере стеченог знања, утврђивали су се актима које доноси надлежни органи.²⁸⁷

Закон је прописивао и звања и занимања запослених у државној управи, чиме је заправо имао у себи садржан систем каријерног напредовања, тако да су звања изражавала стручна својства запосленог и његову оспособљеност за вршење послова одређеног степена сложености у државном органу. Запослени у државним органима су могли у оквиру високе школске спреме имати звање виши саветник, саветник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни сарадник; у оквиру више школске спреме виши сарадник и сарадник; а у оквиру средње школске спреме виши референт и референт. Били су прописани услови у којима се стичу звања у оквиру стручне спреме, па се тако звање вишег саветника

²⁸⁴ Члан 5. Закона о радним односима,

²⁸⁵ Види члан 6 до 10. Закона о радним односима,

²⁸⁶ Члан 7. Закона о радним односима,

²⁸⁷ Члан 24. Закона о радним односима,

стицало са високом стручном спремом и најмање седам година радног стажа и оспособљености за самостално обављање сложених послова из једне или више области који захтевају посебну оспособљеност, звање самосталног стручног сарадника се стицало за запослене са високом стручном спремом који имају најмање пет година радног стажа и који су оспособљени да самостално и систематски раде управно-надзорне послове и послове везане за израду свих прописа и аката у државним органима и сложене аналитичко материјалне послове који захтевају самосталност у раду. Звање вишег стручног сарадника су стицали запослен у државном органу са високом школском спремом који имају најмање три године радног стажа и оспособљеност да самостално делују, звање стручног сарадника стицали су запослени у државном органу који имају високу школску спрему најмање једну годину радног стажа и положен приправнички, односно правосудни испит и оспособљени су за рад на мање сложеним пословима.²⁸⁸

Било је прописано и постојање занимања у државним органима, као што су преводилац, библиотекар, сценограф, дактилограф, висококвалификовани радник, квалификовани радник и неквалификовани радник. Било је и прописано напредовање запослених, а запослени су напредовали стицањем вишег звања када би две године узастопно имали највишу оцену. Законом је био прописан и начин утврђивања плата који је зависио од звања и одређивани су коефицијенти за обрачун и исплату плата на основу звања, за то су прописане и платне групе, ванредне повишице и разврставање у платне групе и посебно као додатни облик мотивисања, постојале су накнаде и друга примања.

Поред мотивисања, било је прописано кажњавање односно утврђивање дисциплинске одговорности, како одговорности запослених, тако и постављених лица, као и санкције које су произилазиле из кршења те одговорности.²⁸⁹

²⁸⁸ Члан 28. Закона о радним односима у државним органима,

²⁸⁹ Упореди члан 56. до 63. Закона о радним односима у државним органима,

Треба напоменути да је полиција била изузета од овог система радних односа и да су у полицији и у тадашњим законским оквирима радни односи били другачије регулисани.²⁹⁰

До наредне фазе регулација државне управе, која је везана за уставни оквир из 2006. године, није дошло након доношења уставног оквира, већ је она започела након политичких промена у Савезној Републици Југославији 2000. године и у Републици Србији почетком 2001. године.²⁹¹

Имајући у виду сложене међународне околности које су биле последица распада СФРЈ, санкције и њима проузроковану економску ситуацију, одмах долази до делимичног успостављања бољих односа са међународном заједницом и веће интеракције. У таквим околностима дошло је до интензивне сарадње са многим државама.

Покренута је и полемика у јавности о промени Устава, али је до промене Устава, од започињања говора о томе, протекло скоро пола деценије. Започеле су и многе припреме које су одмах означене као реформске, али које су пратиле и многе политичке трзавице и несугласице сложених коалиционих влада, што је често доводило до политичких тензија и неуспеха политичких пројеката.

Тако је заправо реформа државне управе своју прву припрему и утемељење добила оснивање Агенције за реформу државне управе 2001. године, а затим и Министарства државне управе и локалне самоуправе 2002. године и свакако Савета за државну управу у који је чланове именovala Влада.

Агенција за реформу државне управе са Саветом за државну управу је урадила прве Елементе стратегије реформе управе у Србији и Елементе стратегије реформе стручног усавршавања државних службеника још 2002. године. Међутим, они никад нису били званично усвојени. Агенција за реформу државне управе је искористила тадашњи тренутак и спремност многих међународних донатора да се

²⁹⁰ Закон о унутрашњим пословима Службени гласник Републике Србије број 44/91 из Законом о чиновима припадника министарства унутрашњих послова Службени гласник Републике Србије број 53/95.

²⁹¹ Ове промене су довеле до тога да је широка коалиција странака дотадашње опозиције окупљена у Демократској опозицији Србије (ДОС) дошла на власт, окончавајући тако десетогодишњи период у коме је доминирала Социјалистичка партија Србије.

укључе у подршку реформама у Србији и кроз читав низ пројеката дала допринос припремама за каснију реформу државне управе.

Оно што је потребно истаћи је да је усвојена Стратегија реформе државне управе из 2004. године, а онда на основу ње и уређење нормативног оквира и усвајање Закона о државним службеницима из 2005. године, као и Закона о државној управи из 2005. године, донетих пре Устава из 2006. године. Међутим, наведени прописи и Стратегија ипак припадају периоду реформе државне управе који је везан за промену уставног система из 2006.године. Рад на промени Устава у тадашњем политичким приликама и историјском тренутку нису дозвољавале да тај посао буде брже готов. Нормативне активности које су претходиле доношењу наведених закона су биле знатно брже и једноставније па је тај посао урађен без координације са променом Устава.

Наведено наглашавамо да би се подвукла и направила разлика између ове две фазе у уређењу државне управе, као и да би се опет с друге стране нагласило, да није могуће направити строгу поделу периода. Исто како су неки прописи из уставног уређење на основу Устава из 1990. године остали у примени до данашњих дана, исто тако прописи везани за Устав из 2006. године, донети су пре него што је Устав донет.

Први закони који су донети 2005. године, били су Закон о државној управи, Закон о Влади, Закон о јавним агенцијама и подзаконска акта која су пратила ове прописе: Пословник Владе, Уредба о генералном секретаријату Владе, Уредба о кабинету председника Владе, Уредба о кабинету потпредседника Владе, Уредба о службама Владе. На Закон о државној управи су се надовезали Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, Уредба о управним окрузима, Уредба о начину рада савета управног округа. Нацрти ових закона и подзаконских аката су урађени у оквиру пројеката Европске агенције за реконструкцију и развој: *„Подршка Министарству за државну управу и локалну самоуправу Републике Србије“* који су покренути маја 2003. године, а окончан је априла 2005. године, а

на које се надовезао пројекат: „*Техничка помоћ припреми и спровођењу управном правних прописа - друга фаза од 2005. до 2008. године*“²⁹².

У оквиру ових истих пројеката донети су и прописи којима се уређује систем државних службеника у Републици Србији и то Закон о државним службеницима као кључни пропис на који се надовезују Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Уредба о разврставању радних места намештеника, Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, Уредба о оцењивању државних службеника, Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Правилник о стручним оспособљеностима и знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку и начину њихове провере и мерилима за избор на радна места.²⁹³ На ове прописе се надовезује Закон о платама државних службеника и намештеника који је донет 19. јула 2006. године.²⁹⁴

Поред ових наведених прописа, постоје одређени изузеци где су другачији успостављени односи посебним прописима, тако да ту специфичност имамо у војсци, затим у полицији, у Министарству спољних послова, у органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, код Заштитника грађана и Повереника за слободан приступ информацијама од јавног значаја, код Повереника за заштиту равноправности, у Управи царина, у Управи за извршење кривичних санкција и у Пореској управи и слично.

Законом о државној управи из 2005. године дефинише се положај и састав државне управе, начела деловања органа државне управе, одређују се послови државне управе, уређење органа државне управе у оквиру кога се прецизирају овлашћења министарства, министра, државних секретара, помоћника министара, секретара министарстава, уводе се посебни саветници министра, одређују се органи управе у саставу министарства, услови за њихово образовање, руководиоци тих органа, директори и помоћници директора, уводе се посебне организације,

²⁹² Упореди: Балиновац З., Дамјановић Ј., *Влада и систем државне управе у Републици Србији*, збирка прописа са коментарима, ДИЈАЛ Београд, 2005. година, страна 5.

²⁹³ Види више у: Дамјановић Ј., Милетић Е., Achim Poll Н., Кораде Пург Ш., *Систем државних службеника у Републици Србији*, збирка прописа са коментарима, ДИЈАЛ Београд, 2005. година,

²⁹⁴ Објављен је у Сл. гласнику РС бр. 62/06, а већ у следећем броју је имао исправку 63/06.

услови за образовање и одређују се руководиоци посебних организација, директори, заменици директора и помоћници директора посебне организације, затим управни окрузи, начин организовања управних округа и прописује се начин унутрашњег уређења органа државне управе кроз акте унутрашњем уређењу и систематизацији радних места на који сагласност даје Влада. Овим законом се прописује и унутрашњи надзор над радом органа државне управе, прописују се одредбе о имаоцима јавних овлашћења, о сукобу надлежности, решавање о жалби, о изузећу, о међусобном односу органа државне управе и односу органа државне управе са грађанима и јавношћу рада и канцеларијском пословању.

Законом о државној управи се дефинишу државни службеници²⁹⁵ и прецизира да послове из делокруга органа државне управе врше државни службеници, који могу радити на пословима државне управе ако су положили државни стручни испит према закону, којим се одређује положај државних службеника, а да се положај државних службеника одређује посебним законом.

Кључни закон којим је уређено управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије је Закон о државним службеницима из 2005. године. Овим законом је успостављен службенички систем на један другачији начин и у наш политичко-правни систем су унети елементи модерног управљања људским ресурсима. Међутим, Закон је касније имао више промена 2007. године, 2008. године, 2009. године, и 2014. године. Свака од тих промена Закона, ублажила је чврсто постављен службенички систем на почетку његове примене у смислу његове флексибилности, и до негде тај систем девалвирале. Ово се посебно односи у смислу продужавања рока за постављање службеника у државној управи, по конкурс, на највише руководеће положаје.²⁹⁶

Овом Закону ћемо детаљније посветити пажњу у петом поглављу овог рада, али је неопходно напоменути и да управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије се поред смерница датих на основу наведеног закона, обавља и на основу подзаконских аката. Најважнији подзаконски акти на основу којих се спроводе функције људских ресурса у управној пракси Републике Србије

²⁹⁵ Члан 84 Закона о државној управи.

²⁹⁶ Измене Закона су објављене у следећим бројевима Службеног гласника: 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14.

су у области планирања људских ресурса: Уредба о припреми кадровског плана у државним органима („Сл. гласник РС бр. 8/06“), затим у области анализе посла: Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Сл. гласник РС“ бр. 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15 и 113/15), Уредба о разврставању радних места намештеника („Сл. гласник РС“ бр. 5/06 и 30/06) и Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС“ бр. 23/06, 64/07, званично пречишћен текст: 81/07), у области управљања учинком: Уредба о оцењивању државних службеника („Сл. гласник РС“ бр. 11/06, 109/09), у области регрутације: Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Сл. гласник РС“ бр. 41/07 - пречишћен текст, 109/09) и Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места („Сл. гласник РС“ бр. 64/06, 81/06, 43/09, 35/10, 30/15), на крају, али не мање важно, у погледу развоја људских ресурса у Републици Србији се примењују: Уредба о стручном усавршавању државних службеника („Сл. гласник РС“ бр. 25/15) и Уредба о програму и начину полагања државног стручног испита („Сл. гласник РС“ бр. 16/09, 84/14, 81/16).

Претерани нормативизам, честе измене прописа, лош квалитет норми, честе контрадикторности као тенденције које прате процес успостављања концепта добре управе, имају за последицу да се он неравномерно успоставља, са узлетима у појединим и застојима другим сегментима државне управе. Али све наведено доводи до деформације теоријског концепта кроз нормативну разраду и посебно примену, а што обликује атмосферу у којој концепт управљања људским ресурсима остаје само параван реформи државне управе иза кога остају старе праксе и односи моћи. Увођење концепта управљања људским ресурсима у оквиру опште реформе је на тај начин, суштински политички лимитирано односима моћи снага политичких актера.

Детаљније ћемо се садржајем наведених прописа и начином њихове примене у пракси бавити у петом поглављу овог рада.

4. КОМПАРАТИВНИ ПРЕГЛЕД ДРЖАВНИХ УПРАВА У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗЕМЉАМА У ОКРУЖЕЊУ

4.1. Преглед стања државних управа у државама Европске уније – Мађарска, Португалија и Словачка

Јако тешко можемо говорити о универзалном систему државних управа у на читавом европском простору и директном утицају Европске уније на организацију управа држава чланица Европске уније. Наведено се односи и на државе кандидате за чланство у Европској унији. Ипак, процес европских интеграција задњих неколико деценија јако пуно утиче на националне управне системе земаља чланица Европске уније као и земаља кандидата за чланство у Европској унији. То се огледа и у интеракцији између различитих држава, размени праксе, искустава као и приближавању и прилагођавању специфичних националних државних управа и прожимању њихових заједничких искуства.

За Европску унију је од већег значаја примена права Европске уније и развијање административних капацитета и способности чланица, како тренутних тако и будућих држава чланица, да се прилагоде условима Уније, а пре свега ефикасној примени одредаба комунитарног права. (*Acquis Communautaire*)²⁹⁷ Када говоримо о комунитарном праву, његови извори су уговори, општи правни принципи, међународни уговори, регулативе, директиве, препоруке, одлуке, генерални принципи управног права и конвенције који закључују земље чланице.²⁹⁸

Европске интеграције утичу на хармонизацију различитих нормативних аката и правних области па тако имају и велики утицај на јавно право сваке земље

²⁹⁷ *Acquis Communautaire* означава правне тековине ЕУ, односно комунитарно право, у оквиру којег су садржана права и обавезе земаља чланица ЕУ.

²⁹⁸ Упореди: Кавран Д, Вукашиновић З.,: *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција, бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година, страна 13.

којим се регулишу државни апарати и које је управо због тога мање подложно спољним утицајима, пре свега зато што регулише заштиту различитих јавних интереса, па можемо сматрати хармонизацију у овој области нешто мало комплекснијом. Међутим, без обзира на све специфичности и различитости, системи државних управа се у Европској унији неизбежно приближавају, па тако многи аутори говоре о концепту европског управног простора.²⁹⁹ Тај европски управни простор јавља се као скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација делатност и функционисање органа државне управе на основама комунитарног права (*Acquis Communautaire*).

Системи националних државних управа су толико различити међусобно да их је јако тешко поредити, како у земљама чланицама, тако и у земљама кандидатима. Ипак, размена искустава, добре праксе и решења су довела до тога да су подстакла процес хармонизације различитих управних система и да је на тим основама дошло до усклађивања и управне праксе међу земљама чланицама Европске уније. То усклађивање пракси није могуће механички, јер у тим ситуацијама најчешће је тешко одрживо, већ је потребно да се прилагоди специфичностима државних апарата који су у складу са традицијом у многим европским земљама гарант правне државе и обезбеђују заштиту права грађана, јавни ред, мир и поредак, политичку и социјалну стабилност једног друштва. Државне управе и јавни службеници у многим традиционалним политичким и управним системима у државама Европске уније заснивају се на високој професионалности изузетој од политизације, како би се обезбедило да се има друштвени и институционални развој на владавини права.

Сматра се да државе које приступају Европској унији неће моћи без модерне државне управе да одговоре свим захтевима Уније, што би могло да доведе до поремећаја како интеграција, тако и самог функционисања Европске уније.

У литератури се говори о шест сектора и три области којима је одређен квалитет и ефикасност јавне администрације у земљама кандидатима за Европску

²⁹⁹ Упореди: Кавран Д, Вукашиновић З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година, страна 10.

унију, на основу критеријума које је развила СИГМА.³⁰⁰ То су области: процес одлучивања, службенички односи и управљање финансијама.³⁰¹ Када говоримо о секторима, то су: 1. Процес формулисања управне политике (*policy making*); 2. Службенички систем са одређивањем статуса права и дужности јавних службеника; 3. Финансијски менаџмент, утврђивање основних буџетских принципа у уставу и органском буџетском закону и сродним законима, успостављање равнотеже између извршне и законодавне власти у буџетској материји, прецизно дефинисање обима државног буџета, израда оквира јавних расхода, транспарентност буџетског процеса, ефективни механизми менаџмента јавних институција, ефективни механизми имплементације и контроле, увођење заједничке рачуноводствене класификације у складу са принципима који важе за дистрибуцију средстава у Европској унији, постојање капацитета за унапређење система финансијског менаџмента; 4. Јавне набавке, постојање функционално независних механизма контроле буџетских инспектора, употреба механизма који спречавају нерегуларности у раду и механизма којима се предузимају мере да се постојеће нерегуларности исправе и надокнади штета, способност за унапређење система финансијске контроле; 5. Интерна финансијска контрола, постојање законског овлашћења главне контроле као екстерног аудитора да контролише трошење свих јавних средстава и законом утврђених фондова и средстава, укључујући и средства Европске уније и оперативну и функционалну независности главне контроле од извршне власти, редовно извештавање парламента о законитости, регуларности, економичности, ефикасности и ефективности трошења буџетских средстава и способност да се унапреди квалитет екстерне финансије контроле; 6. Успостављање главне контроле.³⁰²

Ови стандарди развоја јавне управе користе се као основ за процену капацитета јавне администрације у годишњим извештајима Европске комисије о

³⁰⁰ Упореди: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски стандарди статуса државних службеника, Нови закон о државним службеницима*, Правни живот, број 10, 2006, стр. 391., иначе, СИГМА програм је део ОЕЦД-овог програма јавног менаџмента, који се финансира из програма ЕУ, PHARE.

³⁰¹ *Принципи јавне управе*, СИГМА документ, 2015. године, доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Serbian.pdf>

³⁰² Упореди: Кавран Д, Вукашиновић З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година, страна 17.

напретку потенцијалних земаља чланица Европске уније и на основу њих се дају смернице за развој националних државних управа које би требало да утичу на развој управе у земљама кандидатима за чланство.

Без обзира што постоје разлике у начину организовања националних управних система, они између себе комуницирају на повезан, компатибилни начин и користе методе предности и стандарде који постају временом заједнички, долази до приближавања и уједначавања кључних елемената управног законодавства.

Перманентна комуникација између службеника у институцијама Европске уније је у земљама чланицама као и размена мишљења искустава и развој комунитарног права, доводе до уједначавања примене метода и праксе у земљама чланицама и дефинисање основних принципа административног права.³⁰³ Све наведено доводи до тога да долази до усклађивања деловања националних администрација које утиче на то да Европска унија постаје највећа концентрација моћи у модерном свету уз Сједињене Америчке Државе, Кину и Русију.

У европском административном простору говоримо о административним принципима које можемо поделити у следеће групе: поузданости и предвидљивост, транспарентност и отвореност, одговорност, ефикасност и ефективност.³⁰⁴

Да би нека држава приступила европском правном простору неопходно је испунити одређене елементе модернизације управе и приближавања европском управном простору, а то су демократизацији заштита права грађана на принципима Европске уније, на целој територији земље, затим подела власти у систему међусобне контроле и равнотеже, независан систем судства, парламентарна контрола и омогућавање успешног рада заштитника грађана (омбудсмана), деполитизација управе, савремени систем децентрализоване државне управе и служби, службенички однос који је регулисан законом и подзаконским актима, каријерни развој и запошљавање, државна управа и локална самоуправа који су усресређене на кориснике. Такође и реформа државне управе као трајни процес у

³⁰³ Упореди: Кавран Д, Вукашиновић З.,: *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година, страна 18.

³⁰⁴ Ibid, страна 20.

њеним основним видовима: деполитизацији, професионализацији као основи службеничког система, реорганизацији и увођењу електронске управе, променама у систему јавних финансија, децентрализацији и изградњи савремене локалне управе, односима према недржавном сектору кроз развој институција цивилног друштва, на начин на који то чине земље Европске уније.³⁰⁵

Један од важних момената у европском управном простору је неутралност јавне управе и то, пре свега политичка неутралност, која се осигурава применом заснивања каријерног радног односа у управи и ступање у радни однос у јавној управи на неодређено време, затим применом уговорног улаза у управу само ако то оправдава стручност кандидата и потреба службе, затим специјални режим селекције и менаџерског уговора за највише руководиоце у јавној управи или посебног образовања врхунских кадрова, затим изградња система институција за професионално образовање кадрова за државну управу, јавни менаџмент на свим нивоима и развијање цивилне контроле и управне културе.³⁰⁶

Важан принцип у европском управном простору је и законитост у раду јавне управе која подразумева предвидљивост и недискриминацију у раду које стварају основу за развој предузетништва и приватне иницијативе. Механизми којима се постиже законитост у раду јавне управе су јасни и недвосмислени прописи, ефикасна контрола законитости унутар јавне управе, постојање жалбе и других правних средстава, управно судска, уставно судска контрола, уважавање рада заштитника грађана (омбудсмана), затим поједностављење управних процедура, јавност рада, затим ефикасни механизми за заштиту од корупције, опортунистичког понашања и дискриминације.³⁰⁷

У европском управном простору се акценат ставља и на однос према грађанима и то посебно принцип усмерености према кориснику, који захтева да се управни поступци обаве на начин којим ће корисник бити задовољан, а све то у границама јавног интереса. Наведено се постиже кроз доступност услуга, тако што управа нуди више информација преко интернета, да су поступци што

³⁰⁵ Видети шире: Кавран Д, Вукашиновић З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година, стр 24.

³⁰⁶ Ibid. страна 26.

³⁰⁷ Ibid. стр 27.

једноставнији, транспарентнији и што отворенији, да корисници буду информисани о потенцијалним услугама кроз побољшање комуникације, тренинга у области односа с корисницима и кроз толеранцију у раду са странкама.³⁰⁸

Битан принцип европског управног простора је и јавност у раду која је неопходан корективни фактор у раду јавне управе и заснива се на отворености и транспарентности. Овај принцип отворености и транспарентности је у великој мери засновани на партиципацији грађана у доношењу прописа кроз могућност да се приступа информацијама од јавног значаја, кроз сарадњу са грађанима и излагање разних управних решења јавности.³⁰⁹

Важан принцип европског управног простора је образовање кадрова за Европску унију, које подразумева стално и целоживотно образовање кроз организацијско образовање, формирање мреже европских образовних институција и кроз многе друге развојне пројекте.³¹⁰

На основу свега наведеног, јасно је да је праћење управних система, радних односа и реформи у окружењу сталних промена, јако тешко на нивоу Европске уније. Међутим, тај процес није ништа једноставнији ни на нивоу појединих држава. Тако на пример, када говоримо о Италији, још од деведесетих година двадесетог века било је више законодавних интервенција у области државне и јавне управе које су се односиле на читав низ циљева везаних за област организација служби и рада, повећање ефикасности органа управе, фокусираних на квалитет пружених услуга, задовољство грађана и корисника услуга. Радило се на примени економских критеријума, између осталог смањење трошкова, боље коришћење рационалног управљања особљем, променом радних услова у којима су изједначени они који важе за приватни сектор, инсистирање на стручном образовању и развоју запослених.³¹¹

Кад је у питању статус запослених у државној управи, односно јавној служби, он је у Италији подложен сталним променама прописа, али је радно

³⁰⁸ Кавран Д, Вукашиновић З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година, стр. 27.

³⁰⁹ Ibid. стр. 30.

³¹⁰ Ibid. стр. 26.

³¹¹ Корпачи, А., „Организација и рад јавне управе“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 85.

законодавство којим се регулишу односи у управи ипак специфично и другачије, у односу на оно законодавство којим су уређени радни односи у приватном сектору. Заправо, ово правило је важило до средине деведесетих година прошлог века, а онда се од 1993. године десио преокрет, те је управа претрпела одређене промене, тако да су радни односи запослених у јавној управи усклађени са регулативом грађанског законика и општег радног права уз ретке изузетке. Изузетак представљају судије и државни правобраниоци, војно особље и особље запослено у полицији, дипломате од каријере и перфекти и универзитетски професори и научни истраживачи. Ипак, без обзира што се у државној управи примењују општи прописи о раду у оваквим ситуацијама се приликом регрутовања особља спроводе конкурсне процедуре, те на тај начин је омогућена контрола уласка у управу.³¹²

Нешто другачија је ситуација у Шпанији, тако да је по шпанском Уставу из 1978. године било прописано да је искључиво држава надлежна да спроводи основно законодавство у правном режиму јавне управе и статутарном режиму чиновника и тиме обезбеђује једнак третман у општем управном поступку. На основу тог устава, касније је донесен Закон о правном режиму јавне управе и општем управном поступку из 1992. године, а онда је и он промењен Законом из 1999. године. Према овим прописима, шпански законодавац није успоставио јединствени концепт јавних управа, тако да разликујемо општу државну управу, управе аутономних области, органе који чине локалну управу, органе јавног права у својству правног лица који су повезани за јавну управу или су њихов део.³¹³

У Шпанији јавну управу као организацију чине тзв. кадар и јавни службеници без чијег ангажовања она не би могла да оствари циљеве и принципе деловања, тако да у циљу усмеравања њеног деловања уређени су следећи принципи јавног рада: 1. Потпуно је подређена закону и праву; 2. Једнакост, заслуга и способност; 3. Одговорност, неслагање, неутралност као гаранција објективног и непристрасног обављање јавног рада; 4. Професионална етика у обављању јавних услуга; 5. Неуклоњивост у служби као гаранција независности у

³¹² Корпачи, А., „Организација и рад јавне управе“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, страна 88.

³¹³ Ернанди Х.П., Паскуал А.Д., „Правни режим шпанске јавне управе“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 116.

пружању услуга; 6. Ефикасност у служењу општим интересима; 7. Ефикасност у коришћењу средстава; 8. Хијерархија у додељивању, уређењу и обављању функција и задатака предвиђених за одређено радно место; 9. Усклађивање сарадње и размена обавештења између јавних управа у области јавног рада; 10. Способност самоорганизовања и уређења професионалне делатности; 11. Учествовање и преговарање приликом одређивање услова рада.³¹⁴

Француска државна управа своје дубоке корене има у историји и из ње црпи снагу која јој омогућава да превазиђе многа искушења која намеће савремено доба, тако да би се могла описати као администрација која је задржала из Наполеоновог наслеђа ригидни хијерархијски аспект у служби свеприсутне државе. Она представља идеалан тип централизације.³¹⁵

Француска као унитарна држава има јаче централне административне структуре него што је то случај са федералним. Дуго је француска администрација била потпуно индиферентна према грађанима, које је подразумевала пре као поданике и на њих гледала као на потчињене, односно као пореске обвезнике. Дуго се развијао приступ од тог виђења до прихватања грађана као корисника услуга и тај пут је био јако дуг, али још увек није потпуно прихваћен концепт клијента или муштерије. Са друге стране, управни службеници су били друштвена елита, која је често била недодирљива и уживали су многе привилегије. До промена је доста допринела институција омбудсмана која је уведена у Француској 1973. године. Ипак, све ове промене одвијале су се јако споро па јавност у Француској и даље државу доживљавала као нешто удаљено и као бирократију, као нешто неприступачно.³¹⁶ Све наведено доводи до тога да је једна од главних политичких тема на дневном реду од краја двадесетог века реформа државне управе. Упркос свим уложеним напорима степен модернизације и даље није достигао високе размере.³¹⁷

³¹⁴ Ернанди Х.П., Паскуал А.Д., „Правни режим шпанске јавне управе“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 126.

³¹⁵ Садран П., „Државна управа у Француској“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 151

³¹⁶ Садран П., „Државна управа у Француској“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 161-162

³¹⁷ Ibid., стр. 162

Посебну ситуацију имамо у Немачкој где јавну управу чини постојања три нивоа управе и то: савезни, покрајински и ниво локалне самоуправе. Сва три нивоа могу доносити законе од којих се локални закони називају статутима, међутим савезна држава располаже најбројнијим законодавним надлежностима. За целокупну јавну управу важи принцип законитости управе, сваки поступак захтева законску подлогу док сваки грађанин који сматра да је јавна управа повредила његово право може да се обрати судству и у том процесу судови не проверавају само да ли је поштован прописани поступак, него и да ли је одлука управе у конкретном предмету уопште оправдана, већ примењују принцип потпуне провере.³¹⁸

Поред овог општег осврта на стање државних управа у земљама Европске уније, на наредним страницама осврнућемо се посебно на три примера: Мађарску, Португал и Словачку.

Мађарска је парламентарна република, која је након уставних промена из 2012.године избацила из назива реч „Република“³¹⁹ Мађарска је децентрализована унитарна држава, која обухвата површину од 93.000 км², а у Европској унији је од 2004. године.³²⁰ БДП је 94 милијарде евра, број становника је око 10 милиона, од чега је број запослених у јавном сектору 760.000.³²¹

Мађарска има централну владу којој је седиште у Будимпешти, а влада има своје представнике у деветнаест округа који имају широке надлежности. Кључни деконцентрисани органи су канцеларије за јавну управу, њихове директоре именује министар који је надлежан за локалну самоуправу и под чијим су директним надзором и контролом. Надлежност ових директора је да координирају активности свих деконцентрисаних органа и да врше контролу правне садржине мера које предузимају локалне власти. На децентрализованом нивоу, ових

³¹⁸ Шмид-Ајхштед Г., „Јавна управа у Немачкој“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, стр. 169-181

³¹⁹ Уставне промене из 2012.године су изазвале велика противљења у самој Мађарској, али и у ЕУ где се у Европско парламенту оштро дебатовало на ту тему. Видети више на <http://www.dw.com/sr/ma%C4%91arska-na-udaru/a-15674610-1>

³²⁰ Више о Мађарској може се видети на порталу електронске управе: www.magyarorszag.hu

³²¹ Видети више о статистичком профилу мађарске на https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/hungary_hr

деветнаест градских округа има надлежности по питањима туризма, урбаног планирања или рецимо средњошколског образовања.³²²

Када говоримо о правима и обавезама запослених у јавном сектору у Мађарској, они имају право на каријерно напредовање у јавној служби, као и право на обуку и на плаћено одсуство. Закон бр. VII из 1989. године прописује запосленима у администрацији право на штрајк, из кога су изузети запослени у правосудним органима и полицији. Запослени у јавном сектору Мађарске, морају да поштују принцип хијерархијске послушности, одговорни су у случају проузроковања штете, а неке категорије запослених морају да пријаве и постојање сукоба интереса.³²³

У Мађарској је битан елемент који игра важну улогу социјални дијалог у јавној управи, а који се организује на два нивоа. На првом нивоу, Савет за јавне службе и усклађивање националних интереса даје простор и трасира правце за националне преговоре о питањима као што су висина зарада и организациона питања која се односе на рад државних службеника, запослених у ширем јавном сектору и оружаним снагама. У овом Савету Мађарску као државу заступају високи државни службеници представници различитих министарстава који су укључених у рад Савета.

Други ниво социјалног дијалога је секторски и на том нивоу се склапају секторски споразуми са синдикатима. У Мађарској је велика бројност чланства у синдикатима, тако да се процењује да је око 25% до 40% државних службеника у овој држави учлањено је у неки синдикат.³²⁴ Овај ниво дијалога је мање формалан и ако стране у преговорима одлуче да одредбе споразума буду правно обавезујуће, оне то онда и јесу, а у супротном могу да буду само препоруке.

³²² Студија Бироа за планирање и међународне послове (Б2), Генералног директората за јавну управу и државну службу, Института за јавно управљање и економски развој - Одељења за истраживање, проучавање и надзор, – ЕУПАН-ове Групе за управљање људским ресурсима, „Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ - 27 профила земаља, материјал који је припремљен током француског председавања Европској унији 2008. године. Материјал је доступан на српском језику на: <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf> или на енглеском језику: http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf

³²³ Ibid., стр 36.

³²⁴ Ibid., стр. 36.

Занимљив је податак да је у Мађарској 2004. године било 550.000 синдикалних чланова, међутим у Мађарској је до 1990. године било 3,9 милиона синдикалних чланова у јавном сектору односно 83%, према плаћеној чланарини.³²⁵

Менаџмент људских ресурса у Мађарској, у приватном сектору, а посебно у великим фирмама са страним капиталом, достиже веома висок ниво развоја. Међутим, са друге стране у јавном сектору ситуација и начин размишљања још увек није тако развијен. Разлоге за то треба тражити у историји, посебно са почетком развоја социјалистичке привреде током четрдесетих и почетком педесетих година двадесетог века. Послови управљања кадровима су били ограничени политичким елементима, а најважнији њихов задатак се састоји у томе да се испитају обавезе радника у односу на политику владајуће комунистичке партије.³²⁶ У то време није било никаквих професионалних стандарда за избор кадрова, а једини критеријум је био добри односи са комунистичком партијом и припадање комунистичкој партији, као и добри односи са министарством унутрашњих послова. Иако се тај период завршио јако давно, још 1957. године, својих рецидива има и дан данас у понашању мађарске управе.³²⁷ Након 1968. године у Мађарској се повећава степен економске самосталности те долази до тога да се министарство надлежно за рад бави проблемима радника у производњи и да, између осталог, схвата потребу за већим стручним знањима, образовањем и методолошким праћењима као што су статистика рада, организација рада, технике награђивања, економија рада и улогу наука као што су менаџмент, управљање људским ресурсима и спровођења свега овога у пракси.³²⁸ Деведесетих година двадесетог века у Мађарској су започеле да се организују честе конференције на тему људских ресурса и почињу да се организују округли столови за политику људских ресурса.³²⁹ Долази и до међународних размена искустава, пре свега са земљама из окружења, развијеним земљама као што је Немачка, тако да у мају 1990. године у Мађарској се оснива Национални савет за политику људских

³²⁵ Упореди: Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector* https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf страна 97.

³²⁶ Упоредити: Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа Београд 2002. година, страна 32.

³²⁷ Ibid., стр. 32.

³²⁸ Ibid., стр. 33.

³²⁹ Ibid., стр. 35.

ресурса који настоји да постане стручна организација која помаже специјалистима у области људских ресурса око развоја идеја и праксе.³³⁰

Каснији прилив инвестиција и страног капитала је довео и до промена на нивоу знања око техника управљања, па је у Мађарској кроз разна предавања у области људских ресурса, допринео и ширењу самог концепта људских ресурса. Мађарски руководиоци су добили могућност личног усавршавања у Западноевропским земљама и организацијама са богатим искуством. Због сплета свих околности, дошло је до промене од персоналног у модерни концепт људских ресурса.³³¹

Све наведено важило је за приватни сектор и било је много примењивије у приватном сектору, док је у државној управи у Мађарској битније промене унео закон који је уредио ову област из 1992. године.³³² Овај закон је познавао функције управљања људским ресурсима, али треба напоменути да је он имао јако пуно измена, тако да можемо говорити о процесу који није лако ухватљив и који није статичан.

Закон је познавао дизајнирање посла и диференцирање различитих послова, тако да у мађарском систему јавне управе постоји 17 различитих секторских области, а у јавној управи је препознато око 2100 послова.³³³

Мађарска јавна управа промовише развој каријере, која треба да прати одговарајућа одговорности, потенцијал за планирање, постављање здравих основа за професионални развој и израду каријерне будућности. Међутим, тај пројектовани систем праћен почетним ентузијазмом у пракси никада није у потпуности реализован и заживео.³³⁴

Када је у питању регрутација, у мађарском јавном сектору, карактеристично је то, да су приликом запошљавања пресудни знање и стручност као и етичке

³³⁰ Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа Београд 2002. година, стр. 35.

³³¹ Ibid., страна 38,

³³² Упореди: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=31681 „Act 33/1992 on the Legal Status of Public Servants“

³³³ Упореди: Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector* https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf страна 92.

³³⁴ Ibid., стр. 93.

норме, бар је формално тако. У мађарском приватном сектору све више добијају на значају лична својства и вредности, слика о себи и идентификација личности са средином у коју долази.³³⁵

У Мађарској се услови за запошљавање у јавној служби разликују у зависности од статуса запослених јавних службеника, тако да су дефинисани законима који регулишу статус сваке јавнослужбеничке групе. Правило је, углавном, да се радна места морају огласити, а кандидати се селекују на конкурс у након чега следи избор.

Поступак регрутовања је децентрализован и свако министарство или служба дефинише своје потребе и бира своје кадрове, а систем централизованих конкурса за државне службенике спроводи се од 1. јануара 2009. године. Детаљна уводна обука за запослене у јавном сектору у овој земљи не постоји, а стално обучавање спроводи се у Центру за јавну управу и службе људских ресурса, који је отворен 1. јануара 2007. године и нуди обуку у многим областима.³³⁶

У Мађарској у државну управу може ући мађарски држављанин, без кривичног осуђивања, са чистим досијеом, који задовољава прописане образовне захтеве радног места. Статус државног службеника се по правилу добија на неодређено време, а у сваком моменту се може напустити радни однос.³³⁷ У државну службу се улази преко конкурса, они који успеју да уђу, очекује их као први тест државни испит, који их дели од даље службеничке каријере и хијерархијског напредовања условљеног годишњим оценама.

Мађарски јавни сектор запошљава једну четвртину од укупно запослених у Мађарској (21,23%). Међутим, ти запослени се могу сврстати у две главне категорије, у државне службенике који чине свега (2,59%) од те цифре и јавне службенике који чине (18,64%) од укупног броја запослених у Мађарској.³³⁸

³³⁵ Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector* https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf стр. 93.

³³⁶ „Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ – 27, стр. 36.

³³⁷ Упореди: Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector* https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf , стр. 94,

³³⁸ Упореди: Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector* https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf страна 94.

Када говоримо о управљању перформансама, односно управљање учинком или оцењивању државних службеника у Мађарској, треба имати у виду да је оно усмерено на промоцији одговорности, стручности, континуирано припремање за напредовање и директно је везано са системом плата. Међутим, оно што се у пракси дешава је да већина државних службеника у Мађарској буде оцењена са највишим оценама, са врло добрим или одличним резултатом.³³⁹ На основу тих резултата државним службеницима се повећава плата која може бити чак и до 60% њихове годишње плате.

Када говоримо о обукама у Мађарској, у државној управи оне су обавезне и највећи део интересовања кад су јавне обуке у питању се односи на припрему државног стручних испита, као обавезног испита за све државне службенике. Затим следи примена нових прописа као што су нови рачуноводствени прописи који се често мењају и нови регулаторни прописи који су се мењали, затим код увођења нових управљачких система везаних за Европску унију. Као предмет обучавања предњаче високо образовани државни службеници као приоритетни, док најмање простора за стручно усавршавање имају службеници са нижом стручном спремом.³⁴⁰ Обуке у Мађарској изводи најчешће Централна служба, Национални институт јавног сектора, али у обуци учествују и универзитети и други пружаоци услуга курса, обука и слично.³⁴¹

У шире посматраној јавној управи у Мађарској је могуће, а постаје и све више популарна услуга тзв. „*outsourcinga*“ управљања људским ресурсима, која се састоји у томе да јавни сектор ангажује спољне консултанте за управљање људским ресурсима, са већим знањима и искуствима од јавног сектора.³⁴²

Постоји неколико категорија запослених у јавном сектору Мађарске, а статус сваке уређен је посебним законом. У Мађарској правни статус државних службеника уређен је Законом о статусу јавних службеника из 1992. године. Тај закон је битно измењен и допуњен 2001. године. Исте године ниво плата запослених у органима државне управе Републике Мађарске је значајно повећан.

³³⁹ Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector*, страна 95.

³⁴⁰ Ibid. страна 96.

³⁴¹ Ibid. страна 95.

³⁴² Ibid. страна 97.

У трећој глави мађарског закона, члановима 23 и 24, одређена је класификација државних службеника. У оквиру истог закона, одређен је целокупан систем класификације и скала плата за јавне службенике. Скала плата је подељена на три посебне групе.³⁴³

- У првој групи налазе се плате службеника са високом стручном спремом,
- у другој су плате службеника са средњом стручном спремом,
- док се у трећој групи налази скала плата за чиновнике, који су као намештеници у нашем систему.

Члан 23. наведеног закона одређује да ће јавни службеник који испуни услове прописане тим законом бити распоређен у одговарајући платни разред, а у зависности од степена стручне спреме и дужине радног искуства које поседује. У члану 24. наводе се звања за одговарајуће нивое стручне спреме.

Члан 24. прописује³⁴⁴: (1) Млађи јавни службеници (почетници) – осим у случају изузетака предвиђених чланом 27. ставовима 3. и 4. – биће распоређени у платну групу намењену приправницима. (2) Јавни службеници са високом стручном спремом биће распоређени у платну групу:

а) као „*Drafter*“ (када заврше приправнички стаж од годину дана). То је најниже звање са високом стручном спремом.

б) као „*Councillor*“ (саветник), (за то звање потребне су 3 године радног стажа оствареног у јавном сектору).

в) као „*Chief councilor*“ (за то звање потребно је 8 година радног стажа оствареног у јавном сектору).

г) као „*Senior councilor*“ (за то звање потребно је 16 година радног стажа оствареног у јавном сектору).

³⁴³ Видети: Шупут Д., „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, Правни живот, број 10, 2006.год., стр. 408.

³⁴⁴ Упореди: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=31681 „Act 33/1992 on the Legal Status of Public Servants“ страна 19.

д) као „*Senior chief*“ councilor (за то звање потребно је 25 година радног стажа оствареног у јавном сектору).

(3) Јавни службеници са средњом стручном спремом биће распоређени у платну групу:

а) као „*Clerk*“ (када заврше приправнички стаж од две године), а то значи референт.

б) као „*Chief clerk*“ (за то звање потребно је 12 година радног стажа оствареног у јавном сектору).

в) као „*Senior contributor*“ (за то звање потребна је 31 година радног стажа оствареног у јавном сектору).

(4) За одговарајуће послове и радна места у државним органима које непосредно контролише Влада, могу се у складу са описом послова и специфичним делокругом рада одредити другачија звања која неће утицати на различитост нивоа платних група. Та звања могу се одредити посебним законом, или као листа прикључена Акту о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у појединачном органу.³⁴⁵

Материја плата није уређена посебним законом у Мађарској, већ је уређена Законом о статусу јавних службеника и Законом о државном буџету у коме се сваке године одређује висина основице за обрачун плата. Скупштина сваке године одређује ниво основне плате, након преговора са руководиоцима и представницима синдиката. Ниво основне плате не може бити нижи него претходне године. Добијање другачијег нивоа зависи од дужине радног стажа, те постигнућа и способности. Добијање вишег звања могуће је ако државни службеници испуне услове које одређује њихов претпостављени, положе испит предвиђен законом и ако се сматра да су прикладни за то звање.

Реформа институција и буџетских механизма покренута је у Мађарској 2006. године,³⁴⁶ а њени главни циљеви су да се развију веће агенције и институције, да се смањи број тела која доносе одлуке, да се укину дупле институције, да се

³⁴⁵ Упореди: Шупут Д., „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, Правни живот, број 10, 2006.г., стр. 409.

³⁴⁶ „Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ - 27 профила земаља, стр. 36,

споје неке службе које обављају повезане активности, да се обнове технике управљања, да се развије пружање квалитетних услуга. Већина ових циљева данас је постигнута, а неке реформе које се тичу институционалног развоја су у току. Циљ ове реформе је да се државне активности сажму јасним дефинисањем мисије и задатака сваке институције.³⁴⁷

Република Португал је демократска држава која почива на владавини права, суверенитету народа, плурализму демократског изражавања и демократској политичкој организацији, поштовању фундаменталних права и слобода, подели и међузависности власти. У питању је унитарна држава која је структурирана и функционише по правилу система самоуправе острва и по принципима супсидијарности, аутономије локалних власти и демократске децентрализације јавне службе. Архипелази Азори и Мадеира су аутономни региони са сопственим политичким и административним законима и институцијама самоуправе. У Португалу су органи највише власти председник Републике, Скупштина Републике, Влада и судови. Формирање, састав, овлашћења и рад органа највише власти уређени су Уставом.³⁴⁸ Простире се на површини од 92.152 км², има 18 округа, а део је Европске уније од 1986. године. БДП је 162,9 милијарди евра, број становника је 10,4 милиона, од тога је 747.880 запослено у јавном сектору (75,5% запослених на централном нивоу, 17,5% на локалном нивоу).³⁴⁹

Специфичност Португала је у томе, да се правни систем који уређује статус запослених у јавном сектору не заснива на једном закону, већ на групи уставних, законодавних и регулаторних стандарда. До 31. децембра 2008. године државна служба је имала две врсте јавних службеника: државне службенике који су постављени у складу с јавним правом и кадрове по уговору. Када говоримо о кадровима са уговором, разликујемо две подгрупе: кадрове са уговором о запослењу регулисаним јавним правом (привремени административни уговор); кадрови са уговором о запослењу регулисаним приватним правом (на одређени или неодређени период), дакле они на које се примењују прописи општег режима рада.

³⁴⁷ Karoliny, M., *Human Resource Management in the Hungarian Public Sector* https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf стр 36.

³⁴⁸ Видети више на: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/portugal/democracia>

³⁴⁹ Више на: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/portugal/portugal-em-numeros>

Од 1. јануара 2009. године, након ступања на снагу нових прописа који регулишу радне односе у јавном сектору, у Републици Португал разликујемо три врсте радно-правног статуса у управи: постављења у оквиру јавног права (стална позиција или место орочено на одређени временски период); уговор о запослењу на јавним функцијама (на неодређено време и по уговору на одређени или неодређени период) и ограничени мандат руководиоца (рад на овим радним местима није обједињен са каријером, а подразумева завршене специфичне курсеве и обуке).³⁵⁰

У Републици Португал у складу са чланом 243 Устава,³⁵¹ општи систем јавне управе важи за запослене у локалној самоуправи, прилагођавањем у извесном броју случајева, а исто поступање важи и за запослене у регионалној управи (аутономни региони Азорских острва и Мадеире). Што се тиче права и обавеза, запослени у јавном сектору имају право на чланство у синдикату и на штрајк, с изузетком одређених категорија запослених. Устав забрањује дискриминацију запослених који остварују своја политичка права или врше политичке функције. Државни службеници морају да испуњавају своје обавезе под претњом покретања дисциплинског поступка у случају супротног понашања.

Важно место има и социјални дијалог, тако да у Португалу разликујемо два облика социјалног дијалога: први је колективно преговарање, а други је систем колективних уговора. Колективно преговарање је обавезно и обавља се на годишњем нивоу, а како ће се окончати, да ли склапањем споразума или не, то зависи од Владе која доноси коначну одлуку. Склапање споразума по завршетку преговора није обавезно. У овим преговорима разговара се о повећању плате и законским нацртима у вези са радним статусом запослених у јавној управи. У другом случају, дакле систему колективних уговора, постоји могућност потписивања колективних уговора. У овом случају држава наступа као послодавац и на истом је нивоу са асоцијацијама синдиката с којима потписује уговор. Преговарање о законским аспектима радног статуса, на пример: накнада за рад, структурисање каријере и професионално напредовање, искључено је из овог

³⁵⁰ Упоредиту у студији: *Public Administration Reforms in Europe, The View from the Top*, доступно на: <https://www.elgaronline.com/view/9781783475391.00027.xml>.

³⁵¹ Видети Устав Републике Португал од 2.априла 1976.године, са бројним ревизијама, на: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-e.htm

другог облика социјалног дијалога. Тренутно постоје три синдиката која представљају запослене у јавној управи, преузимајући улогу социјалних партнера у овој области. То су Синдикат за јавну управу, Фронт синдиката за јавну управу и Синдикат квалификованог особља у држави, који су обједињени у конфедерације синдиката на националном нивоу.³⁵²

Португалски синдикати су били веома активни у јавном сектору против реформи 2007. године и 2008. године, а посебно су се истакли као противници мера штедње након 2010. године, посебно од 2011. до 2013. године. Честа појава су били и штрајкови, па тако имамо 2010. генерални штрајк против буџета за 2011. годину, а иста ситуација се понављала наредне две године, да би у јуну 2013. године имали генерални штрајк против новог плана штедње.³⁵³

Регрутовање за државну службу Португала се по правилу спроводи путем отвореног јавног конкурса. Руководеће позиције у првој групи, генерални директори и кадрови са једнаким статусом су изузетак од овог правила, пошто су то позиције по политичкој линији и регрутовање се спроводи избором. Начела селекције која се примењују у јавној управи Португала дефинисана су Законом бр. 204/98 од 11. јула 1998. године³⁵⁴ с неким малим изменама уведеним кроз нови режим запошљавања, нови каријерни систем и нови закон о распону плата који је у примени од 2008. године.

У овој земљи стално стручно усавршавање се организује преко Националног института за администрацију, за запослене на централном нивоу и кроз Центар за обучавање локалне самоуправе и истраживање (ЦЕФА) за запослене на локалном нивоу. Синдикати такође имају могућност која је и формална, да понуде курсеве и обуке.

³⁵² Резентативни синдикати у државној управи су Синдикат квалификованог особља у држави; Фронт синдиката за јавну управу и Синдикат за јавну управу, видети више на: www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal-working-conditions-in-central-public-administration&usg=ALkJrhZ_NKlv2jwKSpV_BO-kTHLQ9azg

³⁵³ Упореди www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal/portugal-industrial-relations-in-central-public-administration-recent-trends-and-features

³⁵⁴ Закон бр. 204/98 од 11. јула 1998. године може се погледати на: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/484843/details/maximized>

Систем плата подразумева основну накнаду за рад (у складу са звањем и нивоом), додатне социјалне додатке, додатке на плату (за посебан рад запосленог) и бонусе за учинак (дају се запосленима и руководиоцима средњег нивоа који испуњавају установљене критеријуме). До краја 2008. године напредовало се путем унапређења, а оцена рада запосленог је одлучујући фактор за унапређење. Интегрисани систем за процену функција државне службе примењује се од 2004. године и омогућава успостављање глобалног модела оцењивања за читаву јавну управу.

Када говоримо о реформама управе у Португалу, посебно је важан Програм реструктурирања централне администрације, познат под називом „PRACE“ који је почео да се реализује 2005. године и трајао је до 2008. године.³⁵⁵ Овај програм се фокусирао на децентрализацију послова и њихово преношење на локалну администрацију, смањење јавних служби директне администрације и јавних института (рационализација њених централних структура), као и њима додељених ресурса, односно броја запослених у државној служби који обављају послове у тим јавним службама.

Када говоримо о службеничком систему, треба истаћи ревизију система запошљавања, каријерног напредовања и награда за рад запослене који обављају јавне послове. У складу са реформским захватима, запошљавање се врши путем постављења за послове који подразумевају јавна овлашћења, а путем уговора о запошљавању за све остале јавне послове. Каријерни систем је уређен тако да напредовање у каријери и промена плате се заснивају на оцењивању учинка. Сачињен је један систем плата са укупним бројем платних разреда које треба користити при одређивању основне накнаде. Сви додаци на плату су оптимално рационализовани и могу се дати за обављање послова под веома захтевним и специфичним условима. Остављена је могућност да се дају и награде за учинак да би се награђивањем службеника који добијају највише оцене стимулисали бољи резултати рада. Наведено омогућава већу флексибилност у одређивању накнаде за рад, а о висини накнаде за рад преговарају и договарају у писаном облику радник и највиши руководиоца службе. Када имамо ситуацију да је радник запослен на

³⁵⁵ PRACA - *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado*, видети више: http://asficpj.org/temas/estudos/Modelo_PRACE.pdf

основу уговора важе ови преговори, док када се ради о службеницима са јавним овлашћењима, дакле постављењу, распон плате се унапред прописују и објављују.³⁵⁶ Напредовање у каријери и промена платног разреда условљени су оцењивањем учинка и расположивим буџетским средствима. У Португалу је дошло и до ревизије система оцењивања учинка, а задржано је управљање путем циљева. Те промене су такве да је систем оцењивања интегрисан са управљањем. У јавној управи се спроводи оцењивање служби заједно са највишим руководиоцима и руководиоцима средњег нивоа и преосталим запосленима, чиме ће се омогућава праведно усклађивање учинка организација и људи који у њима раде. Постављен је систем квота како би се разграничили учинци, тако да је проценат за највиши учинака ограничен на 30% за руководиоце, 25% за значајан учинак и у оквиру овог процента, а 5% за одличан учинак.³⁵⁷ У Португалији је примењен тзв. каријерни систем кретања и напредовања у државној служби, на групе радних места на која се приликом одређивања права и обавеза из радног односа, примењују одредбе Закона о раду Португалије³⁵⁸ и изузета су руководећа места у управи.

У Португалу су процедуре за постављење и престанак рада на положају руководиоца у јавној управи, такође реформисане. Лимитирана су постављења по политичкој линији, а престанак рада на положају је аутоматски само за највише руководиоце приликом промене Владе. Примењују се поједностављени отворени конкурси за руководиоце средњег нивоа, чиме је уведен низ промена попут: обавезе похађања одговарајућих курсева и обука за руководиоце у јавној управи, израда повеље мисије, која обликује обавезу управљања и која је важна и због оцењивања начина на који се послови обављају, затим постоји могућност да се спроведе регрутовање за руководеће позиције средњег нивоа ван јавне управе у случају отворених конкурса, без пријављених кандидата или ако пријављени кандидати не испуњавају тражене критеријуме. Такође је разграничен и дефинисан систем вршења више од једне јавне функције, чиме су постављена ограничења за руководеће кадрове.

³⁵⁶ Упореди: „Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ - 27 профила земаља, стр. 47,

³⁵⁷ Ibid. стр. 48.

³⁵⁸ Пречишћен текст Закона о раду који је имао бројне измене, може се погледати на следећој адреси: http://www.cite.gov.pt/pt/legis/CodTrab_indice.html

Дошло је и до поистовећивања услова за пензионисање у приватном сектору и државној управи, тако што се старосна граница за одлазак у пензију, која је била нижа у јавном сектору, а била је након навршених 33 године стажа, без обзира на године живота, прогресивно повећавала. Она је 2015. године достигла старосну границу за одлазак у редовну пензију, од навршених 65 година живота.³⁵⁹

Све наведене мере у Португалу, имају за циљ рационално искоришћавање највећег дела људских ресурса у јавној управи Циљ је и да се подстакне процес који би оснажио механизме опште мобилности, посебно премештај, размену, привремени премештај и спољно распоређивање, а истовремено је увео и неке нове механизме: специфично распоређивање и посебну позајмицу, односно премештај запосленог. Када имамо случај укидања, спајања или реструктурирања служби због рационализације броја запослених државних службеника и запослене по уговору или на добровољној основи, постоји могућност за поновно распоређивање. То подразумева интегрисање државних службеника или запослених по уговору у неку другу службу привремено или на неодређено време, као и наставак рада у некој другој служби. У тим случајевима важну улогу игра обука и поновно професионално усавршавање, а и пружање подршке наставку рада у другим областима.³⁶⁰

Словачка Република је унитарна држава и парламентарна демократија, у којој је власт сконцентрисана у функцији председника владе, док је председник државе ограничен врло малим овлашћењима. Словачка има 8 региона који имају ограничену надлежност и 79 округа.³⁶¹ Површина ове земље је 49.000 км², а у Европској унији је од 2004. године. БДП је 61 милијарда евра, док има пет милиона становника, од чега је 37.000 становника запослено у јавном сектору.³⁶²

Статус државних службеника прописан је Законом о државној служби³⁶³ бр. 312/2001 и делимично Законом о раду, док се на намештенике примењује Закон о

³⁵⁹ О реформи пензионог система и социјалног осигурања у Португалу након 2007. године видети више на: www.cairn.info/loadextraweb.php%3FID_ARTICLE%3DRFAS_126_0126&prev=search.

³⁶⁰ Упореди: „Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ - 27 профила земаља, стр. 48.

³⁶¹ О профилу Словачке Републике видети више на: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovakia_en

³⁶² О стаистичком профилу Словачке Републике видети више на: <http://ec.europa.eu/eurostat/guip/introAction.do?profile=cpro&theme=euroind&lang=en&country1=SK&country2=eu28>

³⁶³ Погледати текст на: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN012614.pdf>

обављању посла од јавног интереса бр. 552/2003 са изменама из 2008.године³⁶⁴ и Закон о накнади за рад намештеника за посао од јавног интереса бр. 553/2003 са допуном из 2008.године,³⁶⁵ као и Закон о раду.³⁶⁶ Дакле, општи режим рада важи за намештенике, јер се запошљавају на основу уговора регулисаног Законом о раду, дакле приватним правом, насупротив јавног. Услови запошљавања који важе за њих резултат су јавног и приватног права и проистичу из горе наведених прописа. Посебан статус, који је уређен и посебно нормиран, имају неки јавни службеници на централном нивоу, као што су полиција, војска или царинско особље и на њих се примењују посебни закони.

Устав Словачке Републике³⁶⁷ прописује да запослени имају право на чланство у синдикату, а са изузетком неких категорија запослених, запослени у управи имају и право на штрајк. У Словачкој Републици социјални дијалог је добро развијен и колективни уговори покривају јавни сектор. Делује око десетак синдикалних организација, али нема значајног удружења послодаваца. Социјални дијалог се одвија на два нивоа, један је ниво на коме је централна државна администрација и други конкретна министарства, организације и тела локалне власти, итд. На централном нивоу администрације, представници Владе преговарају са синдикатима, пре свега са Словачким синдикатом државне службе и резултати преговора важе за све државне службенике на централном нивоу. Преговори се базирају на темама које се углавном тичу услова рада, као што су накнада за рад, радно време, годишњи одмори и тичу се неких других услова, као што су социјални, културни итд. Кад су у питању преговори који се одвијају на нивоу конкретних органа, они могу додатно да побољшају споразуме постигнуте на централном нивоу путем њиховог појашњења. Такође, имамо и разлике општег колективног преговарања и социјалног дијалога на нивоу органа и између државних и јавних службеника.³⁶⁸

³⁶⁴ www.labourlawnetwork.eu/national_labour_law/legislative_developments/prm/109/v_detail/id_227/category_30/size_1/index.html може се погледати цео пропис на наведеном линку,

³⁶⁵ Видети: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/67732/1/2>

³⁶⁶ Види: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/61871/60966/F-506442866/SVK61871.pdf>

³⁶⁷ Устав Словачке чл. 37. погледати на: <http://www.vop.gov.sk/constitution-of-the-slovak-republic>

³⁶⁸ Више видети на: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/slovakia/slovakia-representativeness-of-the-european-social-partners-organisations-public-administration> и „Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ - 27 профила земаља, стр. 51.

Реформе државне управе реализују се стално, још од 2006. године и оне иду у правцу успостављања таквог радног односа у државној служби, који се заснива на административној одлуци са елементима приватног и јавног права. Теже и децентрализацији управљања људским ресурсима, у смислу преношења већег броја надлежности са централног нивоа у односу на нпр. орган локалне власти, ограничавање опсега напредовања, а на основу годишњег повећања плате на темељу оцењивања учинка, давање већег значаја колективном преговарању и социјалном дијалогу и посебна пажња се посвећује оцењивање запослених у јавном сектору и усклађивању ова два важна инструмента. Да процене буду предуслов за мотивацију државних службеника и личне бонусе и награде.³⁶⁹

Када се ради о запошљавању у државној управи, по законима су сви словачки грађани слободни да се пријаве за слободно радно место у државној служби, али под условом да испуњавају предвиђене услове прописане Законом о државној служби бр. 312/2001. Процес регрутовања је децентрализован, а свака кадровска служба на нивоу конкретног органа бави се регрутовањем у складу са конкретним потребама. Сва радна места на којима је стални радни однос и нека места на одређено време, а која треба попунити, јавно се оглашавају. Процедуре селекције морају бити у складу са критеријумима дефинисаним Законом о државној служби.³⁷⁰

Државни службеници са извршилачких радних места могу да напредују на руководеће радно место, једино путем редовне процедуре регрутације и селекције, дакле конкурсом, а не на основу дужине или квалитета рада.³⁷¹

Када говоримо о развоју и обуци запослених у Словачкој, онда треба знати да је континуирано обучавање право и обавеза свих државних службеника. Државни службеници морају да похађају најмање пет дана обуке у току године. Припрема и организовање обука је децентрализовано.³⁷²

У Словачкој Републици службенички систем се заснива на радним местима, где се плата државног службеника састоји се од фиксног и променљивог дела, а

³⁶⁹ Администрација и државна служба у 27 држава чланица ЕУ“ стр. 52.

³⁷⁰ Погледати чл.15. Закона <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN012614.pdf>.

³⁷¹ Погледати члан 30. Закона о државној служби.

³⁷² Погледати члан 77. Закона о државној служби.

променљиви део плате може се увећати или умањити у сваком тренутку током године, путем личног бонуса који се одобрава због постигнућа и способности.

Закон о државним службеницима Републике Словачке, прописује у трећем ставу, члана 16. да се државни службеници разврставају на 9 платних разреда, према задацима које обављају на одређеном радном месту, а у складу са звањима одређеним у анексу 1. тог закона. Број звања је једнак броју платних разреда. Звања су одређена широким дефиницијама, које осим описа садрже и услове за обављање посла у тим звањима (потребан степен стручне спреме и године радног искуства). У анексу 1. Закона о државним службеницима Словачке наводе се следећа звања:³⁷³

- службеник (референт), „*Desk Officer*“, потребна је средња стручна спрема;
- виши службеник (виши референт), „*Senior Desk Officer*“, потребна је средња стручна спрема и више од две године радног искуства;
- службеник специјалиста (референт специјалиста), „*Desk Officer Specialist*“, потребна је средња или виша стручна спрема и више од четири године радног искуства;
- службеник шефовског ранга (референт шеф), „*Chief Desk Officer*“, потребна је средња или виша стручна спрема и више од шест година радног искуства;
- саветник, „*Counsellor*“, потребна је висока стручна спрема;
- виши саветник, „*Senior Counsellor*“, потребна је висока стручна спрема и више од две године радног искуства;
- саветник специјалиста или окружни саветник „*Counsellor Specialist*“ или „*District Counsellor*“, потребна је висока стручна спрема и више од четири године радног искуства;
- саветник шеф или регионални саветник, „*Chief Counsellor*“ или „*Regional Counsellor*“ – потребна је висока стручна спрема и више од шест година радног искуства;
- државни саветник, „*State Counsellor*“, потребна је висока стручна спрема и више од девет година радног искуства.

³⁷³ Извор: Шупут Д., „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, Правни живот, број 10, 2006, стр. 419.

На основу ових звања и еквивалентних платних група, Законом о државним службеницима је одређена табела за обрачун плата. То је заправо платна скала која садржи платне разреде. Та скала је заменила некадашњи каталог радних места словачке државне управе.³⁷⁴

Табела 4.1. Платна скала у Словачкој³⁷⁵

Категорија плата према дужини минулог рада	Радно искуство (минули рад изражен у годинама)	Скала тарифа за обрачун плата у складу са прописаним платним разредима и категоријама								
		Платни разреди								
	Године	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	до 2	3,250	6,740	7,30	7,890	9,500	10,090	11,370	12,200	13,170
2	до 4	6,620	7,140	7,740	8,380	10,060	10,690	12,070	12,940	13,960
3	до 6	6,980	7,540	8,170	8,870	10,630	11,290	12,770	13,690	14,760
4	до 9	7,350	7,940	8,610	9,360	11,190	11,880	13,460	14,430	15,550
5	до 12	7,70	8,340	9,050	9,850	11,760	12,480	14,160	15,170	16,350
6	до 15	8,080	8,740	9,480	10,340	12,320	13,080	14,860	15,910	17,140
7	до 18	8,450	9,130	9,920	10,830	12,890	13,680	15,560	16,660	17,94
8	до 21	8,810	9,530	10,350	11,320	13,450	14,280	16,260	17,400	18,730
9	до 24	9,180	9,930	10,790	11,811	14,020	14,880	16,960	18,140	19,530
10	до 28	9,550	10,330	11,230	12,290	14,580	15,470	17,650	18,880	20,320
11	до 32	9,910	10,730	11,66	12,780	15,150	16,070	18,350	19,630	21,120
12	преко 32	10,80	11,130	12,100	13,270	15,710	16,670	19,050	20,370	21,910

(Извор: Шупут Д., *Правни живот, број 10, 2006, стр. 419*)

Сматра се да је реформа државне управе у Словачкој, од приступања Европској унији, направила највећи корак уназад према евалуацији усклађености државне службе с европским принципима јавне управе. Пре приступања Европској унији постављало се питање могућности и квалитета спровођења усвојених законских одредби, а након приступања од реформе из 2006. године догодио се велики пад, а посебно због укидања централне Канцеларије за државну службу и појаве застоја и вакума у раду.³⁷⁶

³⁷⁴ Погледати: Шупут Д., „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, *Правни живот*, број 10, 2006, стр. 419.

³⁷⁵ Скала се налази према Шупут Д., *Ibid.* str.418 ft.17. у 312 Act of 2 July 2001 on Civil Service and on amendments to certain acts web: www.employment.gov.sk/en/employment/act_on_civil_service.html. Пропис је такође доступан на:

<http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN012614.pdf> скала се налази на стр. 80,

³⁷⁶ Dr. Jan-Hinrik Meyer-Sahling, Univerzitet Nottingham, *Одрживост реформе државне службе у Средњој и Источној Европи*, Пет година након приступања у ЕУ СИГМА документ, Број 44, 2009.

4.2. Преглед стања државних управа у државама из окружења – Хрватска и Словенија

Распадом СФР Југославије створено је шест нових држава, са сличним политичко-правним системима који су настали на истом политичком, културном па и историјском наслеђу. Ипак, без обзира на све те сличности и полазне претпоставке ти системи су често различито постављени, на шта утиче низ спољних и унутрашњих услова.

Када су у питању реформе државне управе, некако су и у СФР Југославији западне републике прве прихватале све тенденције и стремљења која су долазила из Западне Европе, а већ су и постале чланице Европске уније.

Полазећи од тих полазних премиса, на наредним страницама овог рада осврнућемо се на стање реформи државне управе на две најзападније државе настале из бивше Југославије, имајући у виду да су оне већ постале чланице Европске уније, али и да су велики део реформи својих управних система окончале и прилагодили како својим потребама, тако и европском управном простору. Осврнућемо се на Републике Хрватску и Словенију.

Република Хрватска је парламентарна република која се састоји од 20 жупанија и града Загреба као посебне територијалне јединице. У Републици Хрватској на централном нивоу, извршна власт одлучује о свим важним питањима, док се на нивоу жупанија као природних, историјских, саобраћајних, економских и самоуправних целина обављају послови од регионалног значаја. У Хрватској општине имају надлежност код локалних питања, као што су становање, комунална питања, социјална питања, брига о деци, заштита животне средине, потрошача, здравствена заштита, цивилна заштита, саобраћај итд.³⁷⁷

Површина Хрватске је 56.594 км², а чланица је Европске уније од 2013. године. БДП је 87.300 милијарди евра и има 4.284.889 милиона становника, од чега

Доступно на: http://www.sigmaweb.org/publications/BSC_SP44_09.pdf

³⁷⁷ Упореди: [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi)

је 1,5 милиона запослених, а од тог броја 0,5 милиона је запослено у јавном сектору.³⁷⁸

Република Хрватска се након вишестраначких избора 1990. године и доношења Устава Републике Хрватске из 1990. године и проглашења самосталности из 1991. године, почела уређивати посебним прописима као самостална држава.³⁷⁹

Радни односи државних службеника су регулисани Законом о државним службеницима из 2005. године, који се односи на државну управу, али не и на ширу јавну управу и локалну самоуправу.³⁸⁰

Законом о државним службеницима, у Хрватској државни службеници имају право на рад у одговарајућим условима, право на плату и друга материјална права, на једнаке могућности напредовања, на заштиту од неоправданог премештаја, удаљења са рада, имају могућност кандидовања на изборима, имају право на представку, као и на заштиту у случају пријављивања сумње у корупцију.³⁸¹ Поред права, државни службеници у Хрватској имају и дужности, које се пре свега огледају у обављању и поступању у складу са законом, у забрани злоупотребе овлашћења, одбијање поклона, забрани неоправданог награђивања других државних службеника, дужност пружања информације и обавештења у управним пословима странкама, извршавања послова чувања службене тајне и поштовања приватности, стручности у раду и пристојности на радном месту, чување поверене имовине и пристојно лично понашање.³⁸²

У Хрватској је формирано Средишње тело државне управе надлежно за службеничке односе, а чланом 38. наведеног закона, ово тело је подразумевало сарадњу са јединицама надлежним за развој и управљање кадровима.³⁸³

Законом је прописано и да државна тела у којима је запослено преко 50 службеника и намештеника, формирају унутрашње организационе јединице

³⁷⁸ Извор: <http://www.index.hr/vijesti/clanak/u-hrvatskoj-radi-samo-15-milijuna-ljudi-od-toga-trecina-u-javnom-sektoru/760502.aspx>

³⁷⁹ Упореди: Пусић, Е., Хрватска средишња државна управа и успоредни управни суд стави, Школска књига, Загреб 1997. страна 183.

³⁸⁰ Закон о државним службеницима се може видети на: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2012_04_49_1166.html

³⁸¹ Ibid. чланови од 9. до 14а.

³⁸² Закон о државним службеницима, чланови од 15. до 23.

³⁸³ Изменама и допунама овог закона из 2011. године промењена је реч кадрови у људски потенцијали у члану 38. став 3. Закона.

надлежне за развој и управљање људским потенцијалима. Те јединице брину о управљању људским потенцијалима и њиховом развоју, дају мишљења о питањима која се односе на државну службу, припремају предлоге пријема у државну службу, сарађују у изради и праћењу спровођења стратегије, програма и планова напредовања у државном телу у чијем се саставу налазе, воде и чувају лична досијеа службеника и намештеника и редовно достављају све податке о њима у складу са прописима, спроводе поступке пријема у радни однос и сарађују са Средишњим телом државне управе надлежним за службенички однос. За државне органе који имају мање од 50 запослених, Средишње тело државне управе је надлежно за службеничке односе и обавља послове ових јединица.³⁸⁴

У државну службу у Хрватској могу бити примљен и запослени нови службеници, само ако је то у складу са систематизацијом радних места, уз обавезно планирање пријема у државну службу. Планом пријем у државну службу утврђује се стварно стање, пореди број државних службеника којима се располаже и потребан број државних службеника и утврђује се потребан број запослених за пријем. Тај план пријема у државну службу се објављује у државном гласилу, Народним новинама и једном дневном листу.³⁸⁵

Радна места се попуњавају путем конкурса. Закон разликује интерни оглас, напредовање, премештај и распоред државних службеника. У складу са законом конкурси за попуњавање радних места се обавезно објављују у Народним новинама, а могу бити објављени и у неком дневном листу. У Хрватској постоји забрана распоређивање државних службеника на положају, тзв. државних дужносника без спровођење јавног конкурса. Након спровођења конкурса, прописан је пробни рад и полагање државног стручног испита као обавеза.

Државни службеници се оцењују једном годишње, на петостепеној скали, где су оцене успешан, примерен, изузетан, задовољава и не задовољава. Напредовање у служби је директно везано са оценама државних службеника.³⁸⁶

Хрватски Закон о државним службеницима прописује и обавезу обучавања државних службеника,³⁸⁷ која се спроводи кроз програме усавршавања, као обавеза и дужност државних службеника који учествују у усавршавањима.

³⁸⁴ Закон о државним службеницима, члан 39.

³⁸⁵ Ibid. члан 44 .

³⁸⁶ Закон о државним службеницима, члан 83. до 91.

³⁸⁷ Ibid.члан 92.

У Хрватској је предвиђено колективно преговарање за државне службенике, тако да је прописано³⁸⁸ да ће Влада позвати синдикат државних службеника да започну преговоре о усклађивању колективних уговора за државне службенике и намештенике са законом о државним службеницима.

Када говоримо о класификацији државних службеника, релевантни чланови хрватског Закона о државним службеницима прописују следеће:³⁸⁹

(1) Радна места се класификују према стандардним мерилима за сва државна тела, а то су: потребно стручно знање, сложеност послова, самосталност у раду, степен сарадње са другим државним телима и комуникације са странкама, степен одговорности и утицај на доношење одлука.

(2) Класификација радних места представља основу за уређивање састава плата у државној служби.

(3) Састав класификације радних места осигурава извршење управљачких и извршних послова кроз следеће категорије:

- а) радна места руководећих државних службеника,
- б) радна места виших државних службеника,
- ц) радна места нижих државних службеника.

(4) Унутар сваке категорије утврђују се радна места у складу са мерилима из става 1. овога члана.

(5) У категорији радних места руководећих службеника, на радна места секретара министарства, управника (директора) у министарству, заменика секретара Владе, управника канцеларије Владе, заменика државног секретара средишњег државног уреда, заменика и помоћника секретара државне управне организације те предстојника уреда државне управе у јединици подручне (регионалне) самоуправе, службеници се именују на темељу јавног конкурса.

(6) Детаљну разраду радних места унутар сваке категорије утврђује Влада уредбом.

³⁸⁸ Ibid. члан 149.

³⁸⁹ Извор: Шупут Д., „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, Правни живот, број 10, 2006.г., стр. 414.

Називи и описи радних места:

(1) Јединствене стандарде и мерила за одређивање назива и описа појединих радних места у државној служби уређује правилником челник средишњег тела државне управе надлежног за службеничке односе.

(2) Називе и описе радних места у државном телу, утврђује правилником о унутарњем реду челник тела, уз претходно одобрење средишњег тела државне управе надлежног за службеничке односе, ако Законом није друкчије одређено.³⁹⁰

Словенија је парламентарна демократска република, која има председника кога бира парламент и председника државе који се бира директно. У Словенији је административна организација централизована, нема регија али има 212 општина.³⁹¹ Уставом Словеније, централној државној управи, а пре свега влади, дата је надлежности у свим важним питањима, док на децентрализованом нивоу у Словенији општине имају надлежност везану за локална питања.³⁹²

Површина Словеније је 20.300 км², а у ЕУ је од 2004. године. БДП је 30,5 милијарди евра и има 2 милиона становника, од чега је 153.000 запослених у јавном сектору од чега 40.000 у државној управи и 4.400 у локалној самоуправи.³⁹³

Радни односи у државној управи у Републици Словенији су регулисани са више прописа, од којих су најзначајнији Закон о јавним службеницима, Закон о раду, Закону о систему плата у државној служби и подзаконским актима, уредбама, правилницима и кодексима.³⁹⁴

Уставом је у Словенији, чланом 122, уређено да је запошљавање у управи могуће само на основу конкурса. Међутим, у државној управи у Словенији поред Закона о јавним службеницима примењују се и прописи који регулишу општи режим и услове рада, а посебно код запошљавања у јавном сектору. Ове одредбе из општег режима рада се односе пре свега на намештенике, али и на јавна предузећа имајући у виду да су чланом 1. став 3. изузета из примене Закона о

³⁹⁰ Извор: Шупут Д., „Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава“, Правни живот, број 10, 2006, стр. 414.

³⁹¹ Видети више: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia_en

³⁹² Видети текст Устава: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTAI>

³⁹³ Статистички профил Словеније погледати на:

http://ec.europa.eu/eurostat/guip/mapAction.do?indicator=teina011*1&mapMode=dynamic&mapTab=1

³⁹⁴ Детаљан преглед и текстови прописа могу се пронаћи на презентацији ресорног министарства: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/sistem_javnih_usluzbencev/

јавним службеницима.³⁹⁵ Имајући у виду наведено, већина запослених у јавном сектору у Словенији се запошљава путем уговора, који су регулисани општим режимом рада, на неодређено време. Државни службеници запослени у државним органима, локалној самоуправи и јавним агенцијама запошљавају се на основу Закона о јавним службеницима.³⁹⁶

Уставом је гарантовано синдикално организовање, тако да запослени у јавном сектору имају право на чланство у синдикату и на штрајк, осим полиције и војске.³⁹⁷ Социјални дијалог је централизован, тако да Влада преговара са репрезентативним синдикатима о питањима у вези са условима рада запослених у јавном сектору, обуци, модернизацији система социјалног осигурања и реформи државне управе.³⁹⁸ Закон о колективним уговорима је прописано поступање, а преговори резултирају актима која су правно обавезујући за све стране.³⁹⁹

У Словенији свако министарство или агенција самостално регрутује потребне кадрове путем јавног позива за пријављивање и не постоји централизовани систем конкурса.⁴⁰⁰ Лимитиран је број запослених које могу да ангажују и праве се годишњи кадровски планови у складу са финансијским могућностима буџета.⁴⁰¹

Закон о јавним службеницима прописује да високе државне службенике треба да регрутује посебно тело, Службенички савет, који је задужен за избор руководећих службеника, званичника на положајима - генералних директора, генералних секретара, директора и руководиоца административних јединица.⁴⁰²

У службеничком систему Словеније, важну улогу игра оцењивање резултата рада и напредовање у оквиру каријерног система, а за који је оквир дат у закону.⁴⁰³ Када говоримо о резултатима рада, учинак запослених се оцењује на месечном нивоу, током три месеца или два пута годишње и одређује износ додатка

³⁹⁵ Погледати текст Закона о јавним службеницима на: <https://zakonodaja.com/zakon/zju>

³⁹⁶ Погледати члан 1. ст.2. Закона о јавним службеницима,

³⁹⁷ Видети члан 76. и 77. словеначког Устава,

³⁹⁸ Погледати Колективни уговор за не-економске делатности у Словенији на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=KOLP11>

³⁹⁹ Погледати Закон о колективним уговорима: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/73043>

⁴⁰⁰ Члан 57-67. Закона о јавним службеницима,

⁴⁰¹ Члан 43-45. Закона о јавним службеницима,

⁴⁰² Члан 174-178.. Закона о јавним службеницима,

⁴⁰³ Члан 111-112. Закона о јавним службеницима,

за постигнућа и способности, а критеријуми који се процењују, кад је напредовање у питању, су оцена рада на годишњем нивоу и дужина радног стажа.

Државни службеници имају право и обавезу да се додатно стручно усавршавају, а то усавршавање може бити екстерно и интерно. Екстерно се спроводи конкурсом и државни службеници који су упућени на даље образовање обавезују се уговором закљученим са институцијама које их упућују да морају да остану код послодавца бар онолико времена колико је трајала та обука. Када се ради о интерним обукама, Влада Републике Словеније доноси и координира стратегију образовања, обуке које она обухвата и њихов садржај релевантан за све органе управе, на основу анализа које припрема министарство надлежно за управу.⁴⁰⁴

Законом о систему плата у државној служби⁴⁰⁵ у Словенији је уређен систем плата, који дефинише методе обрачуна плата за државну управу. У члану 5 овог закона, прецизира се да накнада треба да се састоји од основне плате, додатка за постигнућа и способности и бонуса.

Словеначки Закон о јавним службеницима⁴⁰⁶ познаје пет каријерних класа и у оквиру њих звања сврстава у шеснаест степена, а што утиче и на висину плате. Ипак, из овог система су изузета поједина министарства, затим запослени у правосуђу, припадници словеначке војске, дипломате, полиција, затворски чувари, цариници, инспектори и други службеници са посебним овлашћењима и обавезама чији се статус утврђује посебним законом или прописом Владе.

Систем словеначких звања је разврстан на следећи начин⁴⁰⁷:

Назив прве класе у каријери:

Првостепени назив: виши секретар; Назив у другом степену: секретар;

Назив трећег степена: подсекретар;

Назив друге класе у каријери:

Назив четвртог степена: виши саветник I; Назив петог степена: виши саветник II; Назив шесте степена: виши саветник III;

⁴⁰⁴ Члан 101-105. Закона о јавним службеницима,

⁴⁰⁵ Видети на: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=200795&stevilka=4738>

⁴⁰⁶ Видети: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177>

⁴⁰⁷ Члан 85. Закона о јавним службеницима, доступно на: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177>

Назив треће класе у каријери:

Назив седмог разреда: саветник I; Назив осмог разреда: саветник II; Назив деветог разреда: саветник III;

Назив четврте класе у каријери:

Назив десетог разреда: виши референт; Назив једанаестог разреда: виши референт III; Назив дванаестог разреда: виши референт III;

Назив пете класе каријере:

Назив тринаестог разреда: референт I; Назив четрнаестог разреда: референт II; Назив петнаестог разреда: референт III; Назив шеснаестог разреда: референт III.

Славеначки систем државне управе, послужио је у великој мери као модел приликом реформи у Републици Србији, а о чему ће бити још речи на наредним странама овог рада.

5. УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ДРЖАВНОЈ УПРАВИ И АНАЛИЗА СИСТЕМА КАДРОВСКИХ ЈЕДИНИЦА У ОРГАНИМА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

5.1. Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије

Законом о државним службеницима из 2005. године, уређено је управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије и са пратећим подзаконским актима он чини полазну основу за разумевање управљања људским ресурсима у Републици Србији.

Овим законом дато је одређење државних службеника и намештеника, где су државни службеници они чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе и с њим повезаних општих, правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.

Намештеници су лица чија се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу. Овај закон одређује на самом почетку да је послодавац државних службеника и намештеника Република Србија која своја права остварује преко руководиоца државних органа у коме конкретни службеници и намештеници раде.

Закон такође предвиђа супсидијарну примену општих прописа о раду и постојање посебног колективног уговора који закључују Влада и репрезентативни синдикати који су основни за територију Републике Србије.⁴⁰⁸

Закон даље прописује начела деловања државних службеника и то пре свега законитост, непристрасност и политичку неутралност. Закон прописује једнаку

⁴⁰⁸ Чланови од 1. до 4. Закона о државним службеницима.

доступност радних места приликом запошљавања. Свим кандидатима под једнаким условима су доступна сва радна места, а избор се заснива на стручној оспособљености знањима и вештинама. Такође, Закон прописује да државни органи воде рачуна о националном саставу, заступљености полова, број особа са инвалидитетом, како би осликавали структуру становништва.⁴⁰⁹

Овим Законом су прописане једнаке могућности напредовања свим државним службеницима, које се заснивају на стручности и резултатима рада и потребама органа.⁴¹⁰ Закон прописује права и дужности државних службеника, где се истичу примање, гарантовани одмори и чланство у синдикату и удружењима, право на жалбу, али и дужности се посебно издвајају, извршење налога, обавеза рада по премештају који може бити привремени и трајан, чување службених и других тајни, дужност обавештавања о сумњи постојања корупције и спречавање сукоба интереса. Закон забрањује оснивање привредних друштава и јавних служби, ограничава чланство у органима правног лица, прописује обавезу пријављивање интереса у вези са одлуком државних органа⁴¹¹.

Закон прописује и која су радна места државних службеника и прави разлику између положаја и извршилачких радних места, где је положај радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу, а на положај се долази постављењем од Владе или другог надлежног државног органа. Извршилачка радна места су сва она радна места која нису положаји укључујући и радна места руководиоца унутрашњих јединица у државном органу. Та радна места се разврставају по звањима, у зависности од сложености, одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања могу бити: за високу стручну спрему: виши саветник, самостални саветник, саветник и млађи саветник, а за вишу стручну спрему: сарадник и млађи сарадник, за средњу стручну спрему: референт и млађи референт. Ова радна места се подзаконским актом Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника⁴¹² разврставају

⁴⁰⁹ Члан 9. Закона о државним службеницима.

⁴¹⁰ Члан 10. Закона о државним службеницима.

⁴¹¹ Упореди чланове од 18. до 31. Закона о државним службеницима.

⁴¹² Ова Уредба је објављена у Сл. гласник РС бр. 117/05, а касније је имала чак 9 измена у следећим бројевима: 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15.

према сложености, а на основу анализе посла и описима посла, што су алати управљања људским ресурсима, а према сложености на звања као што је наведено.⁴¹³

Ова звања су повезана са платама, а звање директно одређује висину плате. Законом се прописује и попуњавање слободних радних места и услови за запослење, прописани су општи услови за запослење, услови у погледу стручне спреме, радна места и потребан број државних службеника на сваком радном месту. Услови за запослење на радном месту одређују се правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у државном органу и да би неко радно место било попуњено, морају да буду испуњена два услова, да је предвиђено правилником и да се његово попуњавање уклапа у донесени кадровски план. Тек кад су ови услови испуњени могуће је попуњавати радно место. Извршилачко радно место се попуњава премештајем унутар истог органа, премештајем из другог органа, спровођењем интерног и јавног конкурса и заснивањем радног односа. Ако је на јавном конкурс у изабран кандидат који није државни службеник онда се доноси решење о пријему у ради однос, а ако је примљен државни службеник који је у радном односу у другом органу онда се доноси решење о премештају.⁴¹⁴

Попуњавање слободних радних места је прописано и Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима⁴¹⁵ и Правилником о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места.⁴¹⁶

Закон прописује да при попуњавању извршилачких радних места предност има премештај државног службеника из истог државног органа, ако то не успе може се спровести поступак преузимања државног службеника из неког другог државног органа, ако се ни то не деси, може се објавити интерни конкурс. Ако интерни конкурс није спроведен или није успео, онда се за попуна места спроводи

⁴¹³ Упоредити чланове од 35. до 44. Закона о државним службеницима.

⁴¹⁴ Чланови од 45. до 48. Закона о државним службеницима.

⁴¹⁵ Уредба је објављена у Службеном гласнику РС број 3/06, 38/07 и касније измена 109/09.

⁴¹⁶ Правилник је објављен у Службеном гласнику РС број 64/06, са изменама: 81/06, 43/09, 35/10, 30/15.

јавни конкурс. Ако ни јавни конкурс није успео, радно место се не попуњава, али се може спровести поново конкурс.⁴¹⁷ Овим корацима желело се постићи напредовање у оквиру органа, да систем државне управе буде затворен, да подстиче каријерно напредовање у оквиру самог органа. Међутим, наведено је имало битне измене у односу на 2005. годину, кад је систем био затворен и ови кораци су морали да се поштују. Након измена Закона из 2009. године, у сваком од ових корак у сваком моменту, руководицац органа може да се одлучи на јавни конкурс и да не покушава ни премештај, ни преузимање, ни интерни конкурс, већи уз адекватно формално образложење, да одмах распише јавни конкурс, чиме се службенички систем из затвореног претворио у отворени.

Конкурсе спроводе конкурсне комисије које именује руководицац органа, а један члан је обавезно из Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије, чиме је смањена могућност дискреционог одлучивања у оквиру самог органа, кроз присуство службеника са стране.

За разлику од интерних конкурса који се увек објављују на огласним таблама и електронским презентацијама органа и на сајту Службе за управљање кадровима, јавни конкурси су морали да буду оглашени у неком од дневних листова. Када је Закон донет 2005. године, обавеза је била да се јавни конкурс огласи у Службеном гласнику Републике Србије и неком од дневних гласила која излазе на целој територији Републике Србије, а последњим изменама закона из 2014. године јавни конкурс се оглашава на интернет презентацији Националне службе за запошљавање,⁴¹⁸ интернет презентацији Службе за управљање кадровима, на порталу електронске управе⁴¹⁹ и периодичном штампаном издању огласа Националне службе за запошљавање, чиме је значајно смањена могућност да шира јавност буде обавештена о конкурсима уколико не користи модерне технологије и интернет.⁴²⁰ Садржина огласа је прописана законом и он садржи кратке податке о органу, радном месту, условима за запослење, месту рада,

⁴¹⁷ Члан 49. Закона о државним службеницима.

⁴¹⁸ Национална служба за запошљавање, једна од најстаријих институција, сматра се да је основана 14. децембра 1921. године, када је објављен један од првих прописа којима се регулише област запошљавања "Закон о заштити раденика", а њихов портал је на адреси: www.nsz.org.rs.

⁴¹⁹ Циљ портала Е управе је да на једном месту приближи услуге које су могуће електронским путем грађанима и налази се на адреси: <https://www.euprava.gov.rs/>.

⁴²⁰ Члан 54. Закона о државним службеницима.

стручној оспособљености, знањима и вештинама које се цене у изборном поступку, начину њихове провере, рок у коме се подносе пријаве, име лица задуженог за давање обавештења о јавном конкурс, адресу на којој се пријаве подносе и податке о доказима који се прилажу уз пријаву. Рок за подношење пријаве на јавном конкурс не може бити краћи од осам дана од дана оглашавања јавног конкурса у периодичном издању огласа Националне службе за запошљавање.⁴²¹ Комисија након истека рока за пријаве спроводи изборни поступак који се спроводи у више делова, писменом провером, усменим разговором или на неки други начин, а кандидатима се оцењују стручне способности, знање и вештине, утврђују резултати према унапред прописаним мерилима за избор. По спроведеном поступку, саставља се листа за избор и кандидате који су са најбољим резултатом испунили мерила прописана за избор, конкурсна комисија увршћује на листу коју доставља старешини органа. Руководилац је дужан да изабере кандидата са листе за избор.⁴²² У зависности од тога да ли је кандидат државни службеник или не, руководилац доноси или решење о пријему у радни однос (када није службеник), или решење о премештају (када је службеник). Након јавног конкурса кандидати ступају на рад у року од 8 дана од дана коначности решења о пријему у радни однос, односно премештању.⁴²³ Незадовољни кандидати имају право на жалбу. Радни однос државних службеника је по правилу на неодређено време, а на одређено време може да се заснује у строго дефинисаним условима: ради замене одсутног државног службеника, због привремено повећаног обима посла, на радним местима у кабинетима док траје функција конкретног функционера или ради обуке приправника док траје приправнички стаж.

Закон даље прописује пробни рад и вредновање пробног рада, а они који заснивају по први пут радни однос у државном органу, могу да буду на пробном раду до 6 месеци и за то време им се додељује ментор који прати њихов рад, након чега писмено саопштава да ли су задовољили на том раду.⁴²⁴

Слична процедура је прописана и за попуњавање највиших радних места у државној управи, односно положаја. Ради попуњавања положаја такође се спроводи

⁴²¹ Члан 55. Закона о државним службеницима.

⁴²² Члан 57. Закона о државним службеницима.

⁴²³ Упореди члан 57. и 58. Закона о државним службеницима.

⁴²⁴ Чланови 64. и 65. Закона о државним службеницима.

интерни и јавни конкурс, с тим што је интерни конкурс обавезан ако се положај попуњава у институцијама Владе Републике Србије, чиме се праве предуслови за затворен тип система државне управе. Када положај попуњава Влада, интерни и јавни конкурс оглашава Служба за управљање кадровима, а конкурсе спроводи конкурсна комисија. Конкурсну комисију за сваки појединачни случај именује Високи службенички савет, између својих чланова и између стручњака за одређену област, од којих један може бити државних службеника из државног органа у коме се попуњава положај.⁴²⁵ Код интерног конкурса, кад положај попуњава Влада, могу да учествују само државни службеници из органа државне управе који су у претходне две године оцењени највишом оценом „нарочито се истиче“ или, који су већ на положају, којима је протекло време на које су постављени, који су поднели оставку на положај или којима је положај укинут.⁴²⁶ Изборни поступак такође спроводи комисија, која сачињава листу од највише три кандидата који су с најбољим резултатом испунили мерила за избор. Комисија за постављање може по спроведеном конкурс у да предложи кандидата за постављење на положај ономе ко га по закону предлаже Влади за постављење,⁴²⁷ али тај руководицац који је овлашћен за предлагање, није дужан да то уради. У том случају он је дужан да се изјасни у року од 30 дана од достављања листе, о разлозима зашто није предложио кандидата Влади за постављење.

Уколико није успео интерни конкурс, расписује се јавни конкурс по истим правилима. Ако ни после јавног конкурса не буде предложен кандидат за постављање на положај, Служба за управљање кадровима оглашава нови јавни конкурс наредног дана од дана пријема обавештења да јавни конкурси није успео.

Радни однос на положајима се заснива на период од пет година уз могућност поновног постављења. Државни службеници на положају уживају сигурност радног односа, у том периоду од пет година рада на положају, може им престати радни однос само ако положај буде укинут, када радни однос престаје решењем, протоком радног века или писменим отказом и ако буду разрешени. Разлози за разрешење прописани су чланом 78. Закона, и то: ако државни службеник буде

⁴²⁵ Члан 68. Закона о државним службеницима.

⁴²⁶ Члан 69. Закона о државним службеницима.

⁴²⁷ Влада поставља на положај решењем које се објављује у Службеном гласнику.

оцењен оценом да не задовољава, ако му буде изречена дисциплинска казна престанка радног односа коначним решењем, као и због разлога предвиђеног општим прописима о раду којима престаје радни однос независно од воље запосленог и послодавца, ако је дата јавна препорука заштитника грађана за његово разрешење или препорука Агенције за борбу против корупције.

Закон такође прописује, да до постављења државних службеника на положај, могу бити постављени вршиоци дужности на шест месеци без конкурса, уз могућност постављења на још три месеца до окончања јавног конкурса.⁴²⁸

Идеја државних службеника на положају има корене не само у теорији, већ и у свим стратегијама реформе државне управе, а све у циљу деполитизације највиших руководећих места у државној управи. У првој верзији Закон из 2005. године је био прописан рок да се окончају сва постављења до 1. маја 2008. године, међутим тај рок је премашен па је закон више пута мењан само у погледу продужетка тог рока, да би 2014. године добио форму се вршиоцима дужности на шест плус три месеца, да би се цела процедура конкурса окончала. Међутим, без обзира на таква законска решења конкурси у пракси и даље нису окончани.

Закон даље прописује оцењивање и напредовање државних службеника, у циљу откривања и отклањања недостатака у раду државних службеника, подстицање на боље резултате рада и остваривање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. Оцењивање се врши једном у календарској години најкасније до краја фебруара текуће године за претходну годину, а оцене су: не задовољава, задовољава, добар, истиче се и нарочито се истиче, дакле петостепена скала налик школском систему. Оцену одређује руководилац решењем, док је Уредбом о оцењивању државних службеника⁴²⁹ детаљно прописан овај процес, који је један од битних процеса за модерном управљање људским ресурсима и управљање учинком људских ресурса. Оцењивање има прописани циклус оцењивања, постављање циљева, квартално

⁴²⁸ Наведено је прописано чланом 67а из 2014. године, али у пракси није остварено јер конкурси и након 3 године нису спроведени.

⁴²⁹ Сл. гласник РС бр. 11/06 и 109/09.

праћење, разговор са службеником, јасно дефинисана мерила која се процењују и препоруке које се односе на оцену за сваког од њих.⁴³⁰

Резултат оцењивања би требало да буде напредовање тако што државни службеници који су два пута заредом оцењени највишом оценом, или три пута заредом мешавином две највише оцене, могу да напредују или у више звање у истом органу, или преласком на виши платни разред, или могу да напредују на положај у државном органу.⁴³¹

На овај начин је у систем државне управе створена претпоставка за напредовање и развој система каријерне изградње, који је један од битних елемената модерног управљање људским ресурсима. Међутим, оно што је проблем је практична примена овог напредовања из разлога што дуги низ година уназад, подзаконским актима или Законом о буџету се ово напредовање ограничава, односно забрањује из разлога рационализације трошкова и штедње.⁴³² Влада је Закључцима давала дуги низ година препоруку да се не напредује по платним разредима, а Законом о буџету РС за 2017. годину у члану 10. стоји: „... изузетно у 2017. години, нису планирана средства за напредовање државних службеника у виши платни разред, по основу оцењивања и за исплату додатака за остварене резултате рада намештеника у државним органима.“ Међутим, та одредница „изузетно“ се понавља из године у годину, па је више правило него изузетак.

Поред свега наведеног, сам поступак оцењивања се суочио са проблемом тенденције високих оцена, те је након десетогодишње примене готово обесмишљен, а посебно је занемарљив утицај оцењивања на каријеру службеника и његов допринос професионализацији државне управе.⁴³³

Закон прописује и описује и стручно усавршавање и оспособљавање, где се под стручним усавршавањем подразумева да је то право и дужност државних службеника да стекну знања и вештине, односно способности за извршавање

⁴³⁰ Чланови 82. до 85. Закона о државним службеницима.

⁴³¹ Упореди чланове од 87. до 89. Закона о државним службеницима.

⁴³² Види: Закон о буџету РС за 2017. годину члан 10.

⁴³³ Погледати чланак: Танкосић, Т. *Систем оцењивања државних службеника у Србији и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе*, у часопису Администрација и јавне политике, Број 1-2/2016, Београд, стр.111,

послова радног места, у складу са потребама државног органа.⁴³⁴ Стручно усавршавање се заснива на програмима стручног усавршавања који могу бити програми општег стручног усавршавања државних службеника, које доноси Влада, а реализује Служба за управљање кадровима и Програми посебног стручног усавршавања, који се доносе према специфичним потребама органа државне управе.⁴³⁵

Стручно усавршавање државних службеника у складу са Програмом општег стручног усавршавање организује Служба за управљање кадровима, а може их организовати и Канцеларија за европске интеграције или Дипломатска академија за дипломске и конзуларне обуке.⁴³⁶ Такође, могуће је по интерном конкурс у и додатно стручно усавршавање изван органа државне управе.

Закон прописује дисциплинску одговорност државних службеника за теже и лакше повреде, сам дисциплински поступак, вођење, одмеравање дисциплинских казни, затим организовање државног стручног испита, припрема за стручни испит, познаје и привремени премештај, појам приправника, стручно оспособљавање.⁴³⁷

Закон прописује и оснивање жалбених комисија које одлучује о жалбама државних службеника на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима и по жалбама учесника интерног и јавног конкурса, а о којим одлучују у року од 30 дана, у складу са законом којим се уређује општи управни поступак. Жалбене комисије раде у већима од три члана. Жалбена комисија Владе има број који не сме да буде мањи од пет. Чланове Жалбене комисије именује Влада на пет година и међу њима председника Жалбене комисије.⁴³⁸

Закон прописује и уређење кадровског система, кроз Кадровски план који се састоји од приказа броја државних службеника према радним местима и броја

⁴³⁴ Види: Миловановић, Д. Ничић, Ј. Давинић, М.: „Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији“, Службени гласник, Београд, 2012.

⁴³⁵ Упореди члан 96. и 97. Закона о државним службеницима.

⁴³⁶ Чланом 97. Закона о државним службеницима је прописана ова надлежност, међутим дешавало се да се Законом о министарствима пропише надлежност Министарства за државну управу и локалну самоуправу за област обука чиме су ова два прописа била у колизији, види члан 12. Закона о министарствима, Сл.гласник 65/08.

⁴³⁷ Видети више у члановима од 97. до 106.

⁴³⁸ Члан 146. Закона о државним службеницима.

државних службеника са радним односом на неодређено време, а који су потребни у години за коју се Кадровски план доноси. Састоји се од приказа броја приправника чији се пријем планира, броја државних службеника чији је пријем у радни однос на одређено време планирам због могућег повећања обима посла.⁴³⁹ Сваки државни орган припрема нацрт свог Кадровског плана, а који се доставља Служби за управљање кадровима. Предлог кадровског плана је у тесној вези са доношењем буџета и доноси се у року од 30 дана од доношења Закона о буџету. Његова припрема је детаљно разрађена Уредбом о припреми кадровског плана у државним органима. Ово је још једна од важних подфункција управљање људским ресурсима, а која је уведена у државну управу Републике Србије Законом о државној управи. Међутим, оно што је проблем је њено спровођење у пракси. Тако да, већ задњих неколико година Влада уопште не доноси Кадровски план,⁴⁴⁰ а од 2009.године кадровско планирање је обесмишљено индиректним, бочним прописима, посебно Законом о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији и подзаконским актима. На тај начин је потпуно обесмишљено и измењено и системском кадровском планирању је нанет ударац од ког се никад није опоравило.⁴⁴¹ Овај закон је донет у циљу смањења броја државних службеника, тако да и у називу као Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији одудара од управне праксе, јер уместо уобичајене речи „управа“ уводи термин „администрација“, а по свему је био супротан успостављеном систему.⁴⁴² На темељима овог Закона, донет је нови којим је он замењен, Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору⁴⁴³ где је кадровско планирање утврђено Законом о државним службеницима, самим тим планирање је у великој мери постало превазиђено и у

⁴³⁹ Члан 154. Закона о државним службеницима.

⁴⁴⁰ Влада није усвајала Кадровски план задњих 5 година и то за следеће године: 2013, 2014, 2015, 2016. и 2017.годину.

⁴⁴¹ Овај закон је објављен у Службеном гласнику РС број 104/09, а послужио је као основ за отпуштања која су ускоро уследила,

⁴⁴² Овај Закон је предложило Влади Министарство регионалног развоја, које је тада постојало по тадашњем Закону о министарствима, иако је постојало и ресорно Министарство државне управе и локалне самоуправе, које је било овлашћено за нормирање државне управе. Никада није периспитивана уставност овог закона, али је много показатеља да он није био донет у складу са Уставом, од којих је кључно питање предлагача Влади.

⁴⁴³ Објављен је у Сл. гласнику РС бр. 68/15, а за разлику од његовог „претка“ Уставну суд је његове поједине одредбе ставио ван снаге јер нису у сагласности са Уставом, видети Сл. гласник 81/16.

практици се завршава на припремама плана које ради Служба за управљање кадровима, али Влада не усваја тај план од 2013. године.

Закон је прописивао и вођење Централне кадровске евиденције, која се води као информатичка база, а то је евиденција о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе. Такође, Закон је прописивао и које податке та евиденција треба да садржи, начин вођења Централне кадровске евиденције и употребу података евиденције, за потребе интерног тржишта рада. Прописао је и обавезу да се у року од шест месеци од доношења Закона донесе подзаконски акт, којим би се ближе појаснило вођење кадровске евиденције, међутим то се никада у пракси није десило. Ни након десет година од доношења Закона није донет такав акт. Чак и Стратегија реформе државне управе из 2014. године наводи да је ова евиденција непоуздана, а о чему је било већ речи.

Посебно битно је и да је Законом основана Служба за управљање кадровима, као служба за послове везане за управљање кадровима у државној управи. Служба за управљање кадровима по закону оглашава конкурсе за слободна извршилачка радна места и интерне и јавни конкурс за попуну положаја у органима државне управе и службама владе, саветује органе државне управе и службе владе како да управљају кадровима, организује стручно усавршавање државних службеника, изузев у области Европске уније, пружа стручну и техничку помоћ Високом службеничком савету, обавља стручне и техничке послове, као и послове значајне за политику Владе у управљању кадровима, обавља и друге послове одређене законом.⁴⁴⁴ Такође, донета је и Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима,⁴⁴⁵ на основу које Службом руководи директор који је одговоран председнику Владе, а 2009. године, три године од доношења Закона, измењен је положај Службе и стављена је под одговорност генералном секретару Владе, па можемо рећи да је на тај начин положај службе временом снижен.

Приметно је да је код назива Службе за управљање кадровима остао у називу концепт кадрова, а не није дат нагласак људским ресурсима и путем назива. То нам говори да је преовладао формалнији и крући приступ у овој области,

⁴⁴⁴ Члан 158. Закона о државним службеницима.

⁴⁴⁵ Објављено у Службеном гласнику 106/05.

односно она мишљења која се противе термину људски ресурси, али по својој садржини и форми и функцији, Служба има приступ запосленима који је карактеристичан за приступ људских ресурса, дакле модеран, без обзира на свој формални назив. Треба напоменути да је на покрајинском нивоу, Извршно веће Аутономне покрајине Војводине донело Одлуку о оснивању Службе за управљање људским ресурсима.⁴⁴⁶ Након ступања на снагу Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе донета је Одлука о Служби за управљање људским ресурсима.⁴⁴⁷ Ова Служба има одредницу у називу - људски ресурси, а по садржини и форми је јако слична Служби за управљање кадровима.

Закон је прописао и оснивање Високог службеничког савета, који одређује како се стручне оспособљености знања и вештине оцењују у изборном поступку и начин њиховог провере, прописује мерила за избор на радна места, доноси кодекс понашања државних службеника и врши друге послове одређене законом. Његови прописи се објављују у Службеном гласнику Републике Србије и има Пословник о свом раду. Има једанаест чланова које именује Влада на шест година, пет чланова се имена међу стручњацима из области значајних за рад државне управе на предлог председника Владе, а осталих шест именују се међу државним службеницима које на положај поставља Влада на предлог министра надлежног за послове управе. Чланови високог службеничког савете бирају између себе председника Високог службеничког савета тајним гласањем. Исто лице може да буде именовано у Високи службенички савет највише два пута. Овај савет одлучује већином гласова својих чланова и има свој печат према закону којим се уређују печати државних органа. Председнику и члановима савета припада накнада за рад према мерилима одређеним актом Владе. Дужност члану савета престаје кад протекне време на које је именован, ако поднесе писмену оставку, завршавањем радног века или разрешењем. Одлуком о накнадама за рад председника и чланова Високог службеничког савета прописана је накнада у паушалном износу месечне накнаде за рад председника и чланова службеничког савета, која се добија множењем нето

⁴⁴⁶ Службени лист АПВ број 18/2006.

⁴⁴⁷ Службени лист АПВ број 65/2016.

основице коефицијента за обрачун плате саветника потпредседника Владе који је у радном односу.⁴⁴⁸

Одређена специфичност се јавља код радних односа намештеника, за које важи општи режим рада. Намештеници радни однос заснивају уговором о раду, а њихова радна места се такође систематизују у правилнику. Да би се радно место намештеника попунило, потребно је да је оно предвиђено правилником и да се уклапа у Кадровски план.

Ближа мерила о разврставању радних места намештеника утврђена су Уредбом о разврставању радних места намештеника⁴⁴⁹. Ускраћена су им многа права која имају државни службеници, пре свега на платне разреде и каријерно напредовање кроз платне разреде, стручно усавршавање и слично.

Битан пропис је и Закон о платама државних службеника и намештеника,⁴⁵⁰ који је донет 2006. године, а којим је прописано да се основна плата одређује множењем коефицијента са основицом за обрачун и исплату плата. Основица је јединствена и утврђује се на Влади за сваку буџетску годину Законом о буџету Републике Србије, док се коефицијент одређује за положаје и извршилачка радна места, тако што се сваки положај и свако извршилачко радно место сврстава у једну од 13 платних група. Положаји се сврставају у платне групе од 1 до 5, а извршилачка радна места у платне групе од 6 до 13. Извршилачка радна места се сврставају у платну групу која одговара звању у којој разврстано место, а у свакој платној групи у којој су разврстана извршилачка радна места постоји осам платних разреда. Платни разреди изражавају напредовање на истом извршилачком радном месту под условима одређеним Законом, то јест да су два пута узастопно оцењених оценом „нарочито се истичу“ или три пута другачијом комбинацијом највиших оцена.⁴⁵¹

⁴⁴⁸ Објављена у Службеном гласнику РС бр. 25/06.

⁴⁴⁹ Објављена у Сл. гласник РС бр. 5/06 и измене у 30/06.

⁴⁵⁰ Службени гласник РС 62/06.

⁴⁵¹ Упореди чланове од 7. до 22. Закона о платама.

Табела 5.1. Приказ коефицијената према Закону о платама

Групе положаја и називи звања	Платна група	Платни разред							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Прва група положаја	I	9,00							
Друга група положаја	II	8,00							
Трећа група положаја	III	7,11							
Четврта група положаја	IV	6,32							
Пета група положаја	V	5,62							
Виши саветник	VI	3,96	4,15	4,36	4,58	4,81	5,05	5,30	5,57
Самостални саветник	VII	3,16	3,32	3,49	3,66	3,85	4,04	4,24	4,45
Саветник	VIII	2,53	2,66	2,79	2,93	3,08	3,23	3,39	3,56
Млађи саветник	IX	2,03	2,13	2,23	2,34	2,46	2,58	2,71	2,85
Сарадник	X	1,90	1,99	2,09	2,19	2,30	2,42	2,54	2,67
Млађи сарадник	XI	1,65	1,73	1,82	1,91	2,00	2,10	2,21	2,32

Референт	ХП	1,55	1,63	1,71	1,79	1,88	1,98	2,07	2,18
Млађи референт	ХШ	1,40	1,47	1,54	1,62	1,70	1,79	1,88	1,97

(Извор: члан 13. Закон о платама државних службеника и намештеника Сл. гласник РС бр. 5/06)

Важно је напоменути и да је усвојен нови Закон о систему плата запослених у јавном сектору, чија је примена требала да почне од 2018. године, али је одложена. Када говоримо о овом Закону⁴⁵² треба имати у виду да се ради о пропису по којем се по први пут уређује систем плата запослених у ширем јавном сектору, при чему јавни сектор обухвата државне органе, органе аутономне покрајине, органе јединица локалне самоуправе и друге органе и организације Републике Србије, или јединица локалне самоуправе, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, јавне службе које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно из доприноса за обавезно социјално осигурање и организације обавезног социјалног осигурања.⁴⁵³ Појам запослених у јавном сектору је широк постављен у овом Закону.⁴⁵⁴

Основна плата се одређује множењем основице за обрачун и исплату плате са коефицијентом,⁴⁵⁵ а основица се утврђује за буџетску годину Законом о буџету Републике Србије и јединствена је за све запослене. О основици се прибавља претходно мишљење Социјално-економског савета Републике Србије.

Коефицијент изражава вредност свих захтева за обављање послова радног места и почетни се одређује у распону вредности почетна три платна разреда платне групе у којој је сврстано звање у којем се обављају послови одређеног радног места, односно положаја за државне службенике и службенике у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, у распону вредности почетна

⁴⁵² Закон је објављен у Службеном гласнику РС број 18/16 и 108/16, а примена се одлаже од почетка 2018. године, а то није прво одлагање.

⁴⁵³ Члан 1. наведеног Закона о систему плата запослених у јавном сектору Службени гласник РС број 18/16 и 108/16.

⁴⁵⁴ Упореди члан 1. став 3. наведеног Закона.

⁴⁵⁵ Члан 6. став 1. наведеног Закона.

три платна разреда платне групе у којој је сврстано радно место за службенике и остале запослене у јавном сектору.⁴⁵⁶

У циљу јединственог праћења радних места, односно звања, чинова, положаја и функција у јавном сектору, послова који се обављају и висине основне плате запослених на тим радним местима, односно одговарајућим звањима, чиновима на положајима и функцијама, успоставља се општи каталог радних места, односно звања, чинова, положаја, функција у јавном сектору. Овај каталог се објављује на интернет презентацији министарства надлежног за послове државне управе.⁴⁵⁷ Радна места, односно звања и положаја сврставају се у 13 платних група, тако што се радно место, односно звање и положај на којем се обављају послови исте или сличне сложености, за чије обављање се захтева иста самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација, компетентност и који се обављају под истим, нарочито ризичним условима рада, сврставају у исту платну групу, у складу са општим описом платне групе и применом критеријума утврђених законом.⁴⁵⁸ Вредност радних места, односно звања и положаја који припадају одређеној платној групи, одређује се као једна од вредности у распону почетна три платна разреда, платне групе, полазећи од ближег разликовања послова у поступку њиховог вредновања, услова рада, односа од околности под којима се послови тог радног места обављају, стално или претежним делом радног времена.⁴⁵⁹

Међутим, примена овог Закона се одлаже, ка што је наведено, а претпоставке су на основу најава ресорног министарства, да ће и пре почетка примене бити битно мењан. Разлози за наведено нису садржани у сложености примене прописа и одређивања платних разреда, већ у отпорима реформи платног система.

⁴⁵⁶ Члан 8. наведеног Закона.

⁴⁵⁷ Члан 10. наведеног Закона, погледати Каталог на: <http://www.mduls.gov.rs/katalozi-radnih-mesta.php>.

⁴⁵⁸ Члан 11. наведеног Закона.

⁴⁵⁹ Члан 12. Закона о систему плата запослених у јавном сектору Службени гласник РС број 18/16 и 108/16.

**Табела 5.2. Приказ платних разреда према Закону о систему плата
запослених у јавном сектору**

Матрица	Платни разреди																										
Платне групе	1			2			3			4			5			6			7			8			9		
XIII	6,38	-	6,83	6,84	-	7,81	7,82	-	8,35																		
XII	4,80	-	4,94	4,95	-	5,24	5,25	-	5,55	5,56	-	5,88	5,89	-	6,24	6,25	-	6,61	6,62	-	7,01	7,02	-	7,43	7,44	-	7,66
XI	3,88	-	3,96	3,97	-	4,14	4,15	-	4,32	4,33	-	4,52	4,53	-	4,72	4,73	-	4,93	4,94	-	5,16	5,17	-	5,39	5,40	-	5,52
X	3,24	-	3,30	3,31	-	3,45	3,46	-	3,61	3,62	-	3,77	3,78	-	3,94	3,95	-	4,12	4,13	-	4,30	4,31	-	4,50	4,51	-	4,61
IX	2,71	-	2,75	2,76	-	2,86	2,87	-	2,97	2,98	-	3,09	3,10	-	3,22	3,23	-	3,35	3,36	-	3,48	3,49	-	3,62	3,63	-	3,70
VIII	2,20	-	2,23	2,24	-	2,32	2,33	-	2,42	2,43	-	2,51	2,52	-	2,62	2,63	-	2,72	2,73	-	2,83	2,84	-	2,94	2,95	-	3,01
VII	1,98	-	2,01	2,02	-	2,09	2,10	-	2,17	2,18	-	2,26	2,27	-	2,35	2,36	-	2,45	2,46	-	2,55	2,56	-	2,65	2,66	-	2,71
VI	1,72	-	1,74	1,75	-	1,81	1,82	-	1,88	1,89	-	1,95	1,96	-	2,02	2,03	-	2,10	2,11	-	2,18	2,19	-	2,23			
V	1,56	-	1,58	1,59	-	1,63	1,64	-	1,68	1,69	-	1,73	1,74	-	1,79	1,80	-	1,85	1,86	-	1,89						
IV	1,43	-	1,44	1,45	-	1,49	1,50	-	1,54	1,55	-	1,59	1,60	-	1,64	1,65	-	1,68									
III	1,32	-	1,33	1,34	-	1,36	1,37	-	1,40	1,41	-	1,44	1,45	-	1,47												
II	1,20	-	1,20	1,21	-	1,24	1,25	-	1,27	1,28	-	1,31	1,32	-	1,33												
I	1,11	-	1,12	1,13	-	1,15	1,16	-	1,17	1,18	-	1,20	1,21	-	1,23												

*Извор: Закон о систему плата запослених у јавном сектору члан 15. (Службени
гласник РС број 18/16 и 108/16).*

Поред наведених закона, систем управљања људским ресурсима у Републици Србији се детаљније разрађује и подзаконским актима, те је битно осврнути се на начин регулације ове области и подзаконским актима.

Анализа посла у државној управи се поред законских одредби спроводи и на основу подзаконских аката и то, пре свега на основу Уредбе о разврставању

радних места и мерилима за опис радних места државних службеника⁴⁶⁰ и кроз Уредбу о разврставању радних места намештеника.⁴⁶¹ Уредбом о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, прописани су разлози за разврставање радних места државних службеника на положају и на извршилачким радним местима. Положаји и извршилачка радна места се разврставају како би се исказао њихов значај и допринос у остваривању циљева рада органа.⁴⁶² У Уредби се прави подела код разврставања, тако што се положаји разврставају у групе, а извршилачка радна места у звања. Ова Уредба прецизира, да се разврставање и описивање радних места обавља у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и да се у њему наводи звање и група положај за свако разврстано радно место.⁴⁶³

Уредба даље прецизира да се разврставање положаја у групи заснива на процени обима и овлашћења одговорности за сваки положај, према томе, у ком се органу положај налази, као и да се положаји могу разврстати у пет група, од чега су директори посебних организација Владе у првој групи, у другој групи су директори органа управе у саставу министарстава, заменици директора посебних организација, заменици генералног секретара Владе и сл. док су у трећој групи положаја секретари министарства, помоћници министра, заменици директора служби Владе и сл. У четвртој групи су помоћници директора посебних организација, помоћници директора службе Владе и слично, а у петој групи положаја су помоћници директора органа управе у саставу министарства, помоћници директора службе Владе који су одговорни генералном секретару и слично.⁴⁶⁴

За разлику од државних службеника на положају, чија се радна места разврставају по значају самог органа у коме они обављају дужност, разврставање извршилачких радних места је нешто сложеније. Та радна места се разврставају на основу описа послова радног места, а применом мерила за процену радног места,

⁴⁶⁰ Видети: Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника Службени гласник РС бр. 117/05, (са бројним каснијим изменама: 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15).

⁴⁶¹ Видети: Уредбу о разврставању радних места намештеника, Службени гласник РС бр. 5/06.

⁴⁶² У члану 2. и члану 3. наведене Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника Службени гласник РС бр. 117/05.

⁴⁶³ Члан 4. Уредбе.

⁴⁶⁴ Упореди: члан 6. Уредбе.

што резултира одређивањем звања које најбоље одговара конкретном радном месту. Тако да су звања, која су најављена и Законом о државним службеницима, виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник и то су звања за високу стручну спрему, где према наведеној градацији варирају и сложеност послова и дужина потребног радног искуства. За прво звање (вишег саветника), треба седам година радног искуства, за друго звање (самосталног саветника) пет година, за треће (саветника) три године радног искуства, за четврто (млађег саветника) једна година радног искуства. Када говоримо о звањима са вишом стручном спремом, онда разликујемо сараднике и млађе сараднике, где је за сарадничко звање по сложености потребно искуство за нијансу већа него за млађег сарадника, а исти принцип двостепене поделе важи и за државне службенике са средњом стручном спремом па тако разликујемо референте и млађе референте.⁴⁶⁵

Овом Уредбом је прописано да се разврставање радних места обавља кроз израду описа радних места и то кроз две фазе, у првој фази се саставља претходни опис радног места, а затим се саставља коначни опис на основу важећег правилника и потребама новог радног места, или када се спаја више радних места. Коначни опис садржи и звање радног места. Описи радних места имају за задатак и циљ да припреме преглед послова пре доношења новог правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Елементи од којих се састоји претходни и коначни опис радног места су: основни подаци о радном месту, сврха радног места, опис свих послова радног места, компетентности које су неопходне за радно место како би се послови описани на њему ефикасно реализовали и предлог звања у које се радно место разврстава.⁴⁶⁶ Претходне описе послова, по овој Уредби, требало би да контролишу аналитичари радних места и непосредни руководиоци који су и задужени за правилно састављање описа радног места. Када се усагласе да опис има све потребне елементе, приступа се одређивању звања. То се ради према датом опису и коначан опис радног места, за разлику од претходног описа радног места, разликује се у томе што он садржи звање и што га потписују државни службеник аналитичар радних места и обавезно секретар министарства или неки други

⁴⁶⁵ Чланови од 7. до 18. Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Службени гласник РС бр. 117/05.

⁴⁶⁶ Упореди чл. 20. Уредбе.

државни службеник који је задужен за кадровска питања у државном органу.⁴⁶⁷ Битно је напоменути да је Уредбом лимитиран број државних службеника у највишим звањима, а која носе највише плате, па тако у звању вишег саветника може бити највише до 10% државних службеника у органу, у звању самосталног саветника, које је следеће по рангу, може бити највише до 20% државних службеника. Међутим, од овог ограничења су изузети Републички секретаријат за законодавство, Канцеларија за европске интеграције, Канцеларија за ревизију система управљања средствима Европске уније, као и радна места судијских помоћника и тужилачких помоћника. Поред наведеног, такође је код каснијих рационализација броја запослених било дозвољено да се задржи већ једном достигнут број највиших звања.⁴⁶⁸

На сличан начин су и Уредбом о разврставању радних места намештеника,⁴⁶⁹ разврстана радна места намештеника, пре свега да би се исказао допринос у обезбеђивању пратећих техничких и других послова потребних за редован рад органа.⁴⁷⁰ Уредбом је прописано да се радна места намештеника укључујући и радна места руководиоца ужих унутрашњих јединица, у којима искључиво раде намештеници, разврставају у 6 врста. Радна места намештеника се разврставају тако што се на опис послова радних места примењују мерила за процену радних места и потом се одређују врста којој радно место припада.⁴⁷¹ Као кључна мерила за разврставање радних места су сложеност послова, самосталност у раду, одговорност, пословна комуникација и компетентност.

Уредба касније прави градацију на шестостепеној скали где је прва врста радних места намештеника за које је предвиђено факултетско образовање и послови са великом сложености, а често и руководећа улога, за другу врсту радних места намештеника је такође неопходно факултетско образовање, трећа врста радних места намештеника предодређена је за вишу школску спрему, четврта врста радних места намештеника је предодређена за средњу стручну спрему и одговарајући степен познавања послова радног места, пету врсту чине

⁴⁶⁷ Члан 36. Уредбе.

⁴⁶⁸ Види члан 8. Уредбе о изменама Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС број 109/09).

⁴⁶⁹ Видети: Уредба о разврставању радних места намештеника, Службени гласник РС број 5/06.

⁴⁷⁰ Види члан 2. Уредбе о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС број 109/09).

⁴⁷¹ Види члан 4а Уредбе.

они који имају образовање за рад у трајању од две године, односно основно образовање са неким додатним стручним оспособљавањем и шесту врсту чине они запослени који имају основно образовање.

Кад је донет Закон о државним службеницима и наведене Уредбе о разврставању радних места државних службеника и намештеника, прво разврставање радних места и анализа радних места је обављена у оквиру пројекта „Реформа система плата“ који је реализовано Министарство за државну управу и локалну самоуправу уз подршку консултантских кућа из Велике Британије.⁴⁷²

Када говоримо о имплементацији наведених прописа у пракси, треба имати у виду да је Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника имала чак девет измена, а да се већина њих тицала разних покушаја изузећа од ограничења процента највиших звања. Као најслабије места ових прописа су израда претходних описа, радних места која готово да не функционише у пракси и негде се потпуно изгубила. Органи то не раде, а и израда коначних описа је више процесна претпоставка да би се пред Службом за управљање кадровима добила сагласност на правилник него што је то реална активност заснована на правим пословима радног места. Анализа сложености радних места, постојећи лимит на звање виши саветник и самосталних саветника је условио такву структуру у управи да већина запослених са високом стручном спремом су заправо у звању саветника, а изузетно ретко срећемо и млађе саветнике, док је звање вишег саветника најчешће резервисано за руководиоце унутрашњих јединица. Самостални саветници су руководиоци мањих унутрашњих јединица или извршиоци на сложеним пословима у оквиру организационих јединица. Због свега наведеног, поштујући пар неких општих правила сва даља примена мерила и критеријуми за рад у пракси се обесмишљава. Мада је извесно, да у Уредби нема лимита на највишим звањима, да би онда сви они државни службеници који испуне услови у погледу дужине потребног стажа органу били распоређени у највишим звањима. Свакако лимит утиче на лошу мотивацију,

⁴⁷² Пројекат Реформа система плата спроведен је у организацији Европске агенције за реконструкцију и консултантских кућа ХЕЛМ и Еуроекна 2006. године. Пројекат је функционисао у оквиру ресорног министарства надлежног за државну управу, обучени су аналитичари радних места који су помогли свим државним органима да израде описе радних места, разврстају и одреде звања за радна места на основу јединствених унифицираних правила и принципа. Та полазна правила и принципи који су успостављени у оквиру овог пројекта постала су смерница код свих каснијих израда описа радних места и разврставања, а самим тим и одређења плата у државној управи.

огромне већине државних службеника који нису у највишим звањима и испод су лимита, те не могу ни да достигну највиша звања, без обзира на могућност и хоризонтално напредовање кроз платне разреде. Ова ограничења исто тако утичу на недостатак мотивације оних који имају та највиша звања и када достигну неки максимум, просто не могу даље да напредују у оквиру извршилачких места. Ово решење врло брзо је показало своје слабости. Међутим, ни једна од измена, како Уредбе, тако и Закона, нису биле у циљу унапређења слабости, већ махом у циљу изузимања од лимита. Исто ово правило важи и за радна места намештеника, која се по правилу разврставају и одређују према стручној спреми потребној за неко радно место, док су сви остали критеријуми разврставања више-мање у другом плану.

Планирање људских ресурса, као битна функције управљања људским ресурсима је требало да се спроводи кроз припрему кадровског плана у органима државне управе, које је уређено поред законских одредби о којима смо говорили и Уредбом о припреми кадровског плана у државним органима.⁴⁷³ Овом Уредбом је прописан начин и поступак припреме кадровских планова у министарствима, посебним организацијама, стручним службама управних округа, судовима, јавним тужилаштвима, Републичком јавном правобранилаштву, у Народној скупштини, стручној служби председника Републике, Влади, Уставном суду и служби органа које бира Народна скупштина.⁴⁷⁴ Значај овог кадровског планирања се огледа код попуњавање радних места у органу јер пријем у радни однос на одређено или неодређено време једино је могуће и допуштено ако се уклапа у донесени кадровски план.⁴⁷⁵ Кадровски план се састоји од табеларног дела и образложења табеларног дела Кадровског плана, који приказује бројно стање државних службеника, постојећи број државних службеника и намештеника, планирани број државних службеника и намештеника, док се у образложењу наводе подаци о остварењу кадровског плана за текућу годину, разлози због којих треба да се повећа или смањи број државних службеника и намештеника у радном односу на

⁴⁷³ Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, Службени гласник Републике Србије број 8/2006.

⁴⁷⁴ Члан 1. наведене Уредбе.

⁴⁷⁵ Члан 3. наведене Уредбе.

неодређено време, разлози због којих треба да се та њихова радна места другачије описују и разврстају и разлози због којих се очекује повећани обим посла.⁴⁷⁶

Према Уредби кадровски планови се достављају у Министарство финансија, истовремено са предлогом финансијског плана, а достављају се и Служби за управљање кадровима која има обавезу да проверава да ли се нацрт кадровских планова припрема према одредбама Уредбе, као и да утврди недостатке, за које има обавезу да пружи стручно упутство како би се отклонили.⁴⁷⁷ Кадровски план је неопходно ускладити са нацртом закона о буџету. Служба за управљање кадровима, кадровске планове припрема и доставља Влади на доношење.

Битну улогу у планирању људских ресурса у државној управи има и Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе.⁴⁷⁸ Овом Уредбом су прописани поступци приликом доношења правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, садржина правилника, неопходност да правилник буде у складу са кадровским планом, овлашћења руководиоца унутрашњих јединица код доношења правилника и врсте унутрашњих јединица у органу. Унутрашње јединице у органу су: сектор, затим секретаријат, кабинет министра, одељење, одсек, група, као организационе целине. Одређен је и неопходан минимални број извршилаца, да би се било која од ових организационих јединица формирала, па тако тај број износи осам за одељење, пет за одсек, три за групу. Даље су прописани и услови за образовање и начин руковођења одељењем, којим руководе начелници одељења, одсеком којим руководи шефови одсека и групама којима руководе руководиоци група.⁴⁷⁹

Без обзира на све наведено, оно што је реалност у државној управи Републике Србије је да се планирање људских ресурса не одређује Закон о државним службеницима. Таква ситуација траје од 2009. године и доношења Закона о одређивању максималног броја запослених у републичкој

⁴⁷⁶ Члан 6. наведене Уредбе.

⁴⁷⁷ Члан 8. наведене Уредбе.

⁴⁷⁸ Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС“ бр. 81/07 - пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13).

⁴⁷⁹ Упореди члан 10. до 27. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС“ бр. 81/07 - пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13).

администрацији.⁴⁸⁰ Планирање људских ресурса је превасходно усмерено тим законом и подзаконским актима везаним за њега, пре свега Одлуком о максималном броју запослених у органима државне управе, јавним агенцијама и организацијама за обавезно социјално осигурање, које прописују максималан број запослених у сваком државном органу. Наведени закон је одредио као максимални број у државној управи Републике Србије од 28.400 службеника као максималан број запослених на неодређено време. Тај број не може бити већи од ове цифре.⁴⁸¹ Оно што битно напоменути, је да је тај закон унео као нејасноћу, одређење укупног броја запослених на одређено време због повећаног обима посла, лица ангажованих по уговору о делу, уговору о привременим и повременим пословима, преко омладинских и студентских задруга и слично.⁴⁸² Тај број не може бити већи од 10% броја запослених на неодређено време у републичкој администрацији.⁴⁸³ Наведени одредба није јасна, па су је органи управе произвољно тумачили и најчешће сматрали да се 10% запослених односи на целокупну администрацију, што у конкретном случају значи да они могу да ангажују уговорно знатно већи број од тог процента, уколико располажу средствима и реалним потребама. Државна ревизорска институција је указивала на честа кршење прописа који се односе на ову проблематику.⁴⁸⁴ Иако је овај Закон о максималном броју донет као један атипичан и ванредан закон због услова глобалне економске кризе и смањења јавне потрошње, планирање људских ресурса у органима државне управе, овим законом се отуђило од људских ресурса и преусмерило у правцу који је овај закон трасирао. Доказ за наведено је и то што је донет Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.⁴⁸⁵ Иако овај закон има шири делокруг и односи се на цео јавни сектор, а не само државну управу, он опет поништава Закон о државним службеницима и постојање Кадровског плана и кадровског планирања јер у државној управи прописује планирање и број запослених који се одређује

⁴⁸⁰ Овај закон је објављен у Службеном гласник РС бр. 104/09.

⁴⁸¹ Види члан 2. наведеног Закона.

⁴⁸² Види члан 3. Закона.

⁴⁸³ Члан 3. став 1. наведеног Закона.

⁴⁸⁴ Више се може видети у извештајима ДРИ на:

<http://www.dri.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B5/%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D1%9A%D0%B8-%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98.135.html>

⁴⁸⁵ Овај закон је објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 68/15, а већ у броју 81/16 је била једна измена јер је Уставни суд утврдио да поједине одредбе нису у складу са Уставом.

законом и Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе. На овај начин, поново је продужено централно планирање извршиоца у државним органима, према буџетским могућностима и потребама Владе. Овај акт доноси Влада за сваку календарску годину и њиме се утврђује максимални број запослених, полазећи од анализе података које надлежни органи достављају министарству надлежном за послове државне управе и локалне самоуправе у циљу праћења примене и спровођења закона. Влада га доноси уз образложење предлога од стране министра у чијем делокругу су послови јавне управе, образложеног предлога за специфичне послови као што су одбрана или унутрашњи послови, спољни послови који такође потпадају у ову групу, управу и правосуђе, Безбедносно-информативну агенцију, а која такође посебно изражава своје потребе. Затим, Генерални секретаријат за службе Владе, уз прибављено мишљење министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе и министарства надлежног за послове финансија.⁴⁸⁶

Последња уредба која се тиче људских ресурса, донета је са временским размаком од 10 година од усвајања Закона о државним службеницима, а то је Уредба о стручном усавршавању државних службеника.⁴⁸⁷ Овом уредбом прописују се начин утврђивања потреба за стручним усавршавањем и врсте програма општег стручног усавршавања, основни елементи садржине програма општег и посебног стручног усавршавања, начин спровођења програма општег стручног усавршавања, вођење евиденција о утврђеним и спроведеним општим програмима и планираним и спроведеним програмима посебног стручног усавршавања државних службеника, као и начин и поступак избора и ангажовања реализатора програма. Прописује се и право на накнаду за реализаторе програма стручног усавршавања, стручно усавршавање, стажирање, начин избора државних службеника који се упућују на стручно усавршавање путем стажирања, битни елементи уговора о уређивању међусобних права и обавеза државних службеника и органа из којих се упућују на стажирање, начина обрачуна и рефундација трошкова стажирања, начини преношења стеченог знања и вештина по завршеном

⁴⁸⁶ Види члан 4. Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору

⁴⁸⁷ Ова Уредба је објављена у Службеном гласнику Републике Србије 25/15.

стажирању, као и друга питања од значаја за стручно усавршавање.⁴⁸⁸ На основу утврђених потреба за стручним усавршавањем доноси се програм стручног усавршавања. Ови програми могу бити уводни програми, који се деле на програм општег оспособљавања за полагање државног стручног испита приправника и новозапослених и програми општег оспособљавања новозапослених. Затим, програми општег континуираног стручног усавршавања државних службеника, програми општег стручног усавршавања из области Европске уније, програми општег стручног усавршавања руководиоца и програм општег стручног усавршавања напредних вештина, обучавања и управљања личним развојем и развојем запослених.⁴⁸⁹

За управљање људским ресурсима је битна и етика државне управе. Етичке норме понашања државних службеника у Републици Србији уређене су, пре свега, Кодексом понашања државних службеника који је за државне службенике донео Високи службенички савет.⁴⁹⁰ Кодекс разрађује обавезу државних службеника да се понашају на начин који доприноси очувању и подстицању поверења јавности у интегритет, непристрасност и ефикасност органа,⁴⁹¹ затим законитост и непристрасност у раду, да су дужни да у оквиру датог овлашћења у складу са законом и другим прописом поступају по правилима струке и одредбама Кодекса, да не смеју у приватном животу се понашати на начин који га чини пријемчивим на утицај других лица који се може одразити на законито и непристрасно вршење дужности. Кодекс прописује политичку неутралност⁴⁹² на основу које државни службеници током вршења својих дужности морају да буду политички неутрални, да у службеним просторијама органа државне управе не смеју да носе и истичу обележја политичких странака, нити њихов пропагандни материјал, да државни службеници не смеју да утичу на политичко опредељење других државних службеника и намештеника. Кодекс обрађује заштиту јавног интереса,⁴⁹³ прописује се да при доношењу одлука и вршењу дискреционих овлашћења државни службеник је дужан да води рачуна о јавном интересу и релевантним чињеницама и да не сме да делује на начин који га доводи у положај обавезе

⁴⁸⁸ Члан 13. Уредба о стручном усавршавању државних службеника.

⁴⁸⁹ Члан 12. Уредба о стручном усавршавању државних службеника.

⁴⁹⁰ Кодекс је објављен у Сл. гласник РС бр. 29/08 са изменама објављеним у 30/15.

⁴⁹¹ Члан 3. Кодекса.

⁴⁹² Члан 4. Кодекса.

⁴⁹³ Члан 5. Кодекса.

враћања услуге неком физичком или правном лицу. Кодекс прописује да су државни службеници дужни да воде рачуна о спречавању сукоба интереса, да у вршењу својих послова, државни службеник не сме да дозволи да на његов приватни интерес дође у сукоб са јавним интересом, да је дужан да води рачуна о стварном и могућем сукобу интереса и да предузима мере предвиђене законом ради избегавања сукоба интереса.⁴⁹⁴ Како би се спречио овај сукоб интереса, руководиоци људских ресурса су дужни да државног службеника приликом пријема у радни однос, а пре ступања на рад, упознају са предвиђеним ограничењима и забранама које имају за циљ спречавање сукоба интереса.⁴⁹⁵ Кодекс прописује и поступање са поклоном, па тако предвиђа да државни службеник не сме да прима поклон, нити било какву услугу или корист за себе или друга лица у вршењу своје дужности, осим протоколарног или пригодног поклона мање вредности, у складу са прописима којима се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција. Ако се државном службенику понуди поклон или нека друга корист, он је дужан да поклон или другу корист одбије, односно вратити и да предузме радње идентификације лица и уколико је могуће пронађе сведоке и да одмах, а најкасније у року 24 сата од томе сачини службену забелешку и обавести непосредно претпостављеног. Ако је државни службеник у недоумици да ли ће поклон сматрати пригодним и мање вредности, дужан је да о томе тражи мишљење од непосредног претпостављеног.⁴⁹⁶

Државни службеник је дужан да материјална и финансијска средства која су му поверена у вршењу послова, користи наменски, економично и ефикасно, искључиво за обављање послова и да их не користи за приватне сврхе.⁴⁹⁷

Државни службеник је дужан да штити приватност својих странака, да се опходи фино са странкама, да се према странкама односи професионално, љубазно и пристојно и да се на исти начин понаша према претпостављеним и другим државним службеницима и да води рачуна да понашањем на јавном месту не умањи углед и положај органа и поверење грађана у службу. Такође, забрањено је

⁴⁹⁴ Члан 6. Кодекса Сл. гласник РС бр. 29/08.

⁴⁹⁵ Члана 7. Кодекса.

⁴⁹⁶ Члан 9. Кодекса.

⁴⁹⁷ Члан 10. Кодекса.

сексуално узнемиравање, вербално и невербално, непожељно понашање из сфере полног живота, којим се вређа лични интегритет државног службеника.⁴⁹⁸

Кодекс прописује и стандарде у одевању на раду државних службеника, па тако и да државни службеник својим одевања на радном месту не сме да нарушава углед државног органа, нити да изражава своја политичка, верска и друга лична обележја, која могу да доведу у сумњу његову непристрасност и неутралност. Неприкладном одећом се сматрају нарочито непримерено кратке сукње, блузе са великим деколтеом, танким бретелама, изразито кратке или провидне блузе, кратке панталоне.⁴⁹⁹

Кодексом је прописана и заштита и забрана мобинга према оним државним службеницима који указују на злоупотребе и корупцију и због тога не смеју бити стављени у неповољнији положај у односу на друге државне службенике, нити изложени узнемиравању и мобингу приликом вршења својих дужности.⁵⁰⁰

За праћење примене Кодекса задужен је Високи службенички савет, коме се достављају годишњи извештај о поштовању кодекса, а за кршење Кодекса прописани су дисциплински поступци за државне службенике.⁵⁰¹

Законом о државним службеницима је прописано да могу да се закључују колективни уговори, које закључује Влада и репрезентативни синдикати који су основани за територију Републике Србије.⁵⁰² У складу са наведеним одредбама, закључен је Посебан колективни уговор за државне органе,⁵⁰³ којим се у складу са законом и ратификовани међународним конвенцијама, уређују права и обавезе и одговорности из радног односа у државним органима, међусобни односи учесника уговора и поступци измене и допуне уговора и друга питања која су од значаја за запослене и послодавца.

Колективним уговором је прописано да је руководилац дужан да приликом пријема запосленог у радни однос на одређено време, нарочито цени околности које се односе на то да је лице које се прима у радни однос у ранијем периоду обављало послове одређеног радног места на коме се заснива радни однос у том

⁴⁹⁸ Чланови 12. до 16. Кодекса.

⁴⁹⁹ Члан 17. Кодекса Сл. гласник РС бр. 29/08.

⁵⁰⁰ Члан 18. Кодекса.

⁵⁰¹ Чланови 18а до 19. Кодекса.

⁵⁰² Види члан 4. Закона о државним службеницима (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14).

⁵⁰³ Посебан колективни уговор за државне органе (Сл. гласник РС бр. 25/15, 50/15).

конкретном органу, као и да је за то време уредно испуњавало све своје радне обавезе. Уговорено је и да запослени који је засновао радни однос на одређено време, има иста права као и запослени који је у радном односу на неодређено време.⁵⁰⁴

Такође, овај Посебни колективни уговор делимично залази и у терен образовања и стручног оспособљавања и усавршавања, те предвиђа да запослени за време када се налази на стручном усавршавању на које га руководицац упуту, остварује права као кад се налази на раду.

Колективни уговор прописује и да ако дође до смањења броја систематизованих радних места, послодавац може разматрати могућност да обезбеди додатно образовање и преквалификације и доквалификације за запосленог, ради премештаја на неко друго одговарајуће радно место.⁵⁰⁵

Колективни уговор такође уговара пуно недељно радно време од 40 часова и могућност прерасподеле радног времена запосленог, као и скраћено време на нарочито тешким пословима. Бави се и одморима и одсуствима у току рада, мерилима за утврђивање годишњих одмора и прописује накнаду штете за неискоришћени годишњи одмор, плаћено одсуство у одређеним случајевима као што су рођење детета, полагање стручног испита, ступање у брак и слично или неплаћеног одсуства, као што су на пример важни лични послови, а све то до седам дана одсуства.⁵⁰⁶ По Посебном колективном уговору, обавеза послодавца је и да запосленом обезбеди безбедност и здравље на раду и осигурање запослених на послу у случају незгоде, професионалног обољења, повреде или смрти.⁵⁰⁷

Запослени има право на плату, накнаду плате, накнаду трошкова и других примања у складу са колективним уговором, те се предвиђа да учесници и потписници уговора преговарају о висини основице за обрачун и исплату плате сваке године у поступку доношења предлога буџета Републике Србије.⁵⁰⁸

Овај Посебан колективни уговор предвиђа и додатак на плату, за време проведено у радном односу, који износи 0,4 посто за сваку навршену годину у радном односу, додатак за остварене резултате рада, додатак за рад ноћу, додатак

⁵⁰⁴ Члан 4. Посебног колективног уговора уређује односе који се традиционално приписују пословима људских ресурса у организацији, а тичу се процеса регрутације.

⁵⁰⁵ Члана 5. и 6. Посебног колективног уговора.

⁵⁰⁶ Чланови 11. до 15. Посебног колективног уговора.

⁵⁰⁷ Члан 16. до 26. Посебног колективног уговора.

⁵⁰⁸ Члан 27. Посебног колективног уговора.

за рад на празник који није радни дан, додатак за додатно оптерећење на раду, за прековремени рад, додатак за приправност, додатак за рад на терену, примања за побољшање материјалног положаја запослених, солидарну помоћ у случају дуже болести и здравствене рехабилитације, јубиларне награде за навршених 10, 20, 30, 40 година у радном односу, накнаду трошкова одлазак у пензију и слично.⁵⁰⁹ Колективни уговор прописује правила код одређивања вишка запослених, па и да приликом одлучивања који ће државни службеници намештеници да остану у служби, имају предност они са бољим оценама у последње три године, односно намештеници који су остварили боље резултате рада. Колективни уговор залази у законску материју и прописује оцењивање резултата рада намештеника, чиме опет улази на поље људских ресурса, јер је као што смо рекли Законом и подзаконским актима увређено оцењивање државних службеника. Наравно, колективни уговор прописује ово оцењивање рада намештеника само у сврху одређења вишка запослених, како треба приликом оцењивати резултата рада намештеника узети у обзир образложене оцене непосредног руководиоца засноване на три елемента: квалитет обављеног посла, обим обављеног посла и однос запосленог према радним обавезама.⁵¹⁰ Резултати рада које смо навели, утврђују се за период од најмање годину дана, с тим да је без утицаја одсуство запосленог по било ком основу у оквиру овог периода. Уговором се даље предвиђа да државни службеници са најнижом оценом постају нераспоређени у складу са законом, односно намештеници са најлошијим оствареним резултатима рада и да им се у том случају отказује уговор о раду.

Колективни уговор прописује да ако два или више запослених остваре исту оцену, односно једнаке резултате рада, примењују се социјални критеријуми, као што су број чланова уже породице који остварују зараду, односно плату, дужина ефективног стажа осигурања, где предност имају они са већим стажом, здравствено стање, број деце на редовном школовању до 26 година живота, и даље прецизно разрађује кроз систем бодовања ко има предност да буде распоређен на радно месту приликом смањење броја запослених.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Упореди чланове 32. до 46. Посебног колективног уговора.

⁵¹⁰ Види члан 49. став 2. Посебног колективног уговора.

⁵¹¹ Видети више чланове од 50. до 53. Посебног колективног уговора.

Колективни уговор прописује и мирно решавање колективних радних спорова, где се под овом врстом спорова сматрају спорови поводом закључивања, измене и допуне уговора, остваривања права запослених у државним органима на синдикално организовање, остваривање права на штрајк, а стране у спору су учесници у колективном преговарању.

Уговор прописује, прво покушај решавања спора пред арбитражом, а уколико не успе та врста решавања спора, онда су учесници у могућности да радни спор решавају према Закону о мирном решавању радних спорова.⁵¹²

У случају постојање индивидуалних и колективних радних спорова, свака страна у спору може предложити да се настали спор реши у поступку пред Републичком агенцијом за мирно решавање радних спорова, сагласно Закону о мирном решавању радних спорова.⁵¹³ Запослени код послодавца, под условима и на начин утврђен законом, могу организовати штрајк и штрајк упозорења.⁵¹⁴ Колективним уговором је уговорено да запослени у органу и послодавца имају право да слободно образују синдикат, да му приступају, да организују његове унутрашње органе, утврђују и спроводе програм активности организације синдиката у складу са Уставом, законом и својим Статутом и Уговором.⁵¹⁵

Послодавац је дужан да у поступку доношења закона и подзаконских општих аката који се разматрају на Социјално-економском савету, а којима се уређују права запослених, затражи мишљење репрезентативног синдиката на нацрте, односно подзаконска аката, као и да на поднети писмени захтев синдиката достави том синдикату обавештење и мишљење о примени закона и подзаконских општих аката.⁵¹⁶ Такође, послодавац је дужан да без накнаде трошкова посредством својих органа и њихових унутрашња јединица обезбеди услове за рад репрезентативног синдиката као што су: коришћење одговарајућих просторија, плаћено одсуство представницима ради обављања синдикалних функција, административну и техничку помоћ, обрачун и наплату синдикалне чланарине, услове за организовање и одржавање синдикалних састанака, могућност истицања битних докумената синдиката на огласним таблама, самостално уређивање линка

⁵¹² Члан 57. Посебног колективног уговора.

⁵¹³ Члан 59. Посебног колективног уговора.

⁵¹⁴ Члан 60. Посебног колективног уговора.

⁵¹⁵ Члан 61. Посебног колективног уговора.

⁵¹⁶ Члан 63. Посебног колективног уговора.

на интернет мрежи послодавца, као и сопствену уређивачку политику и информисање запослених, односно чланства синдиката.⁵¹⁷

Послодавац не може да откаже уговор о раду нити на други начин да ставља у лошију положај запосленог члана синдиката, а нарочито председника синдиката или члана штрајкачког одбора због његових активности у својству представника запослених или чланства у синдикату или учешћу у синдикалним активностима.⁵¹⁸

На крају, одређен је и период примене Посебног колективног уговора за државне органе за државне органи од три године.⁵¹⁹

Кључни недостаци свега наведеног на ранијим страницама огледају се у нетранспарентним регрутацијама, недефинисаним пословним процесима и делокругом рада, системом усавршавања, напредовања и награђивања. Такође, незаобилазан партијско-политички уплив у овај процес деформише стандарде неутралности, непристрасности, професионалности и ефикасности. Зато државна управа није приоритетна област за рад за најбоље кадрове, што се огледа у честим променама и одласцима запослених. У амбијенту споре правне заштите, честих смена власти које често државне ресурсе деле као политички плен, функције ефикасности, функционалности и професионалности претварају се у декор реалног утицаја. Све скупа наведено, има за последицу традиционално лоше котирање државне управе код грађана и у широј јавности као бирократске, непрофесионалне и политички пристрасне. То се рефлектује на функционисање политичког система у целини, јер грађанин перцепирају учинак власти кроз деловање државне управе. Последица је да се јавља посебан интерес највиших управљачких структура и функционера да делују ендогено унутар саме државне управе, али и егзогено посредством медија и јавности у широј заједници.

⁵¹⁷ Члана 64. став 7. Посебног колективног уговора.

⁵¹⁸ Члан 67. Посебног колективног уговора.

⁵¹⁹ Члан 74. Посебног колективног уговора, а пре овог Посебног колективног уговора, имали смо закључен Посебан колективни уговор за државне органе Службени гласник РС 95/08 који је потписан између Владе и Синдикат запослених у управи, правосуђу и друштвеним организацијама Србије и Синдиката запослених у правосудним органима којем је три пута продужаван период примене, Службени гласник 86/11 и 95/13. Пре њега је био на снази Посебан колективни уговор за државне органе из 1998. године, Службени гласник Републике Србије број 23/98.

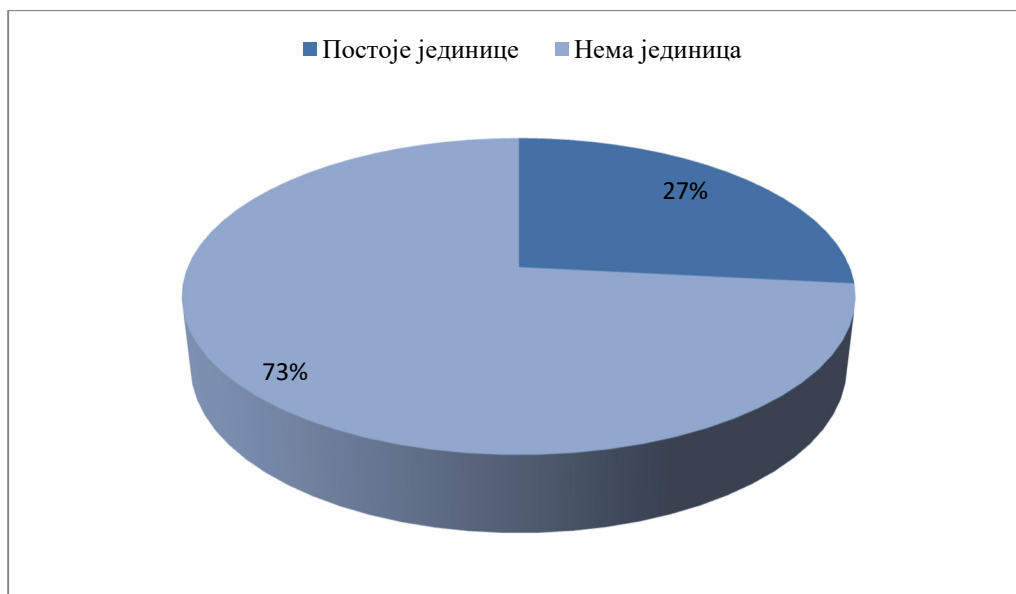
5.2. Анализа капацитета људских ресурса у органима државне управе Републике Србије

У наредном делу овог рада бавићемо се анализом система кадровских јединица у органима државне управе Републике Србије са посебним освртом на анализу капацитета јединица за људске ресурсе у органима државне управе.

Као што смо већ навели, у управљању људским ресурсима у државној управи Републике Србије значајну улогу игра Служба за управљање кадровима као централно тело за управљање људским ресурсима. Међутим, у управљању људским ресурсима ова служба сарађује са јединицама за људске ресурсе у органима државне управе, а тамо где нема ових јединица онда најчешће постоје радна места која су задужена за управљање људским ресурсима и она директно сарађују са Службом за управљање кадровима, преко хијерархијских канала комуникације.

Кадровске јединице, односно јединице у којима се реализује управљање људским ресурсима су биле присутне у државним органима и пре формирања Службе за управљање кадровима и доношења Закона о државним службеницима из 2005. године, а о чему говоре и раније анализе. У једној од њих, под називом Дијагноза стања - дијагностичка студија управљања људским ресурсима у државној администрацији, која је рађена 2002. године у оквиру Агенције за реформу државне управе, потврђено је постојање кадровских служби односно организационих јединица које се баве кадровима у осам институција од укупно 30 колико је било предмет анализе.⁵²⁰

⁵²⁰ Види: Moller, J. *Challenges of HRM., Diagnostic Study of the Human Resource Management System in Public Administration of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Belgrade 2002. Дијагноза стања система управљања и развоја кадрова у Влади Републике Србије

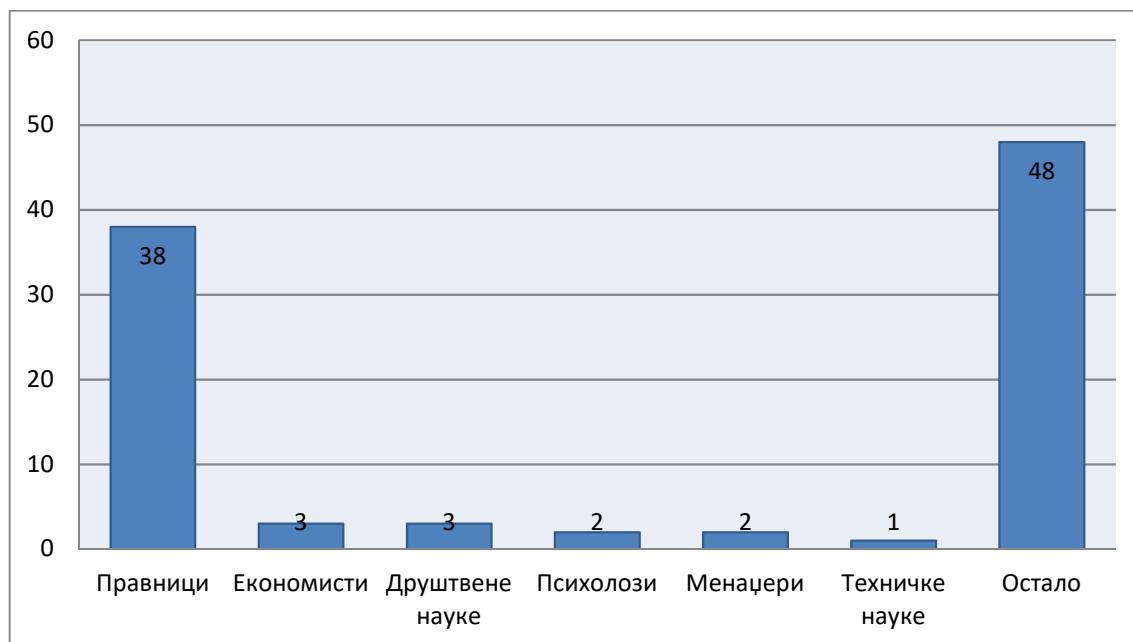


Графикон 5.1. Приказ процентуалне присутности кадровских јединица 2002. године у државној управи Републике Србије

Закључено је да су се у већини тих кадровских служби, поред кадровских послова, обављали и многи други послови као што су општи послови и шире гледано правни послови заступања органа. У овој студији свуда тамо где није било кадровских служби, постојали су запослени који су се бавили кадровским пословима, најчешће у оквиру секретаријата или сектора за опште послове.⁵²¹ Ова анализа је указала да су неке од функција управљања људским ресурсима обављали и руководиоци државних органа на колегијумима на којима су најчешће присуствовали министар, односно директор, заменик министра или директора, помоћници министра или директора, секретар министарства и начелници служби. Такође, функције управљања људским ресурсима су биле децентрализоване унутар републичких институција, тако што је мањи део ових функција делегиран извршиоцима који су били формално задужени за њихово извршавање, док су руководиоци институција били одговорни за послове институција укључујући и послове управљања људским ресурсима. Они су имали кључну улогу у реализацији ових функција, као што је попуњавање радног места или промена правилника. На тај начин, на колегијумима су доношене стратешке одлуке, како изменити правилник, попунити слободно радно место или планирати нове кадрове,

⁵²¹ Moller, J. *Challenges of HRM., Diagnostic Study of the Human Resource Management System in Public Administration of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Belgrade 2002. стр. 42.

тако да је стратешко управљање људским ресурсима било у рукама колегијалног органа на нивоу сваког органа појединачно, док се тешко могло говорити о неким стратешким смерницама на нивоу владе. У осам државних органа који су имали кадровске службе, у тим кадровским службама радило је укупно 97 запослених. Образовни профил запослених у кадровским службама превасходно је био правнички, тридесетосам запослених су били правници, троје су били економисти, један је имао завршене техничке науке, троје је имало завршене друштвене науке, било је двоје психолога, два менаџера и четрдесетосам запослених је навело себе под остало, што би вероватно значило да су имали нижу стручну спрему, односно средњу стручну спрему и да су радили помоћно техничке послове. Дакле, говоримо о томе да је 40% запослених у овим службама правног образовања.⁵²²



Графикон 5.2. Приказ образовног профила запослених у кадровским јединицама 2002. године у државној управи Републике Србије

Анализа је указала да је у овим кадровским јединицама основна функција вођења евиденције о кадровима, израда статистике о запосленима, правних аката, затим оне имају и саветодавну улогу, операционалну и извршну улогу, међутим изостаје њихов стратешки значај за организацију и само у једној од тестираних

⁵²² Moller, J. *Challenges of HRM., Diagnostic Study of the Human Resource Management System in Public Administration of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Belgrade 2002. страна 54. (наведене на листи)

институција нађена је директна веза кадровске службе са доношењу стратешких одлука у организацији.⁵²³

Своју пуну афирмацију и значај кадровске јединице у органима државне управе доживљавају тек доношењем новог закона о државним службеницима и оснивањем Службе за управљање кадровима. Ове кадровске јединице постају важан партнер у управљању људским ресурсима у државној управи Републике Србије, као и Службе за управљање кадровима. Међутим, праћење и анализа организације кадровских служба од 2005. године па до данас у органима државне управе је сложен посао, пре свега због честе промене саме структуре органа државне управе која је била условљена честим променама броја министарстава и њихове организације, али и других организација и органа државне управе, што је најчешће било условљено формирањем нових Влада, али и повремених реконструкција Влада. Само од доношења Закона о државним службеницима био је читав низ закона о министарствима, па тако имамо Закон о министарствима из 2004. године који је био на снази када је донет Закон о државним службеницима.⁵²⁴ Овај закон је 2007. године замењен новим Законом о министарствима⁵²⁵ који је такође, после само годину дана примене, замењен новим Законом о министарствима⁵²⁶ и овај закон је уз неколико измена, од којих је најбитнија била 2011. године, кад је урађена реконструкција Владе, остао на снази до 2012. године, а када је опет донет нови Закон о министарствима.⁵²⁷ И овај закон је имао три измене, а 2014. године је и он замењен новим Законом о министарствима.⁵²⁸ Уз три касније измене, овај Закон је снази још увек и у 2017. години. Све ове честе промене закона о министарствима су се најдиректније односиле на саму структуру и број министарства, међутим, одржавали су се често и на владине службе, посебне организације, организације управе у саставу министарства, управне округе и друге организационе облике управе.

⁵²³ Moller, J. *Challenges of HRM., Diagnostic Study of the Human Resource Management System in Public Administration of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Belgrade 2002. стр. 54.

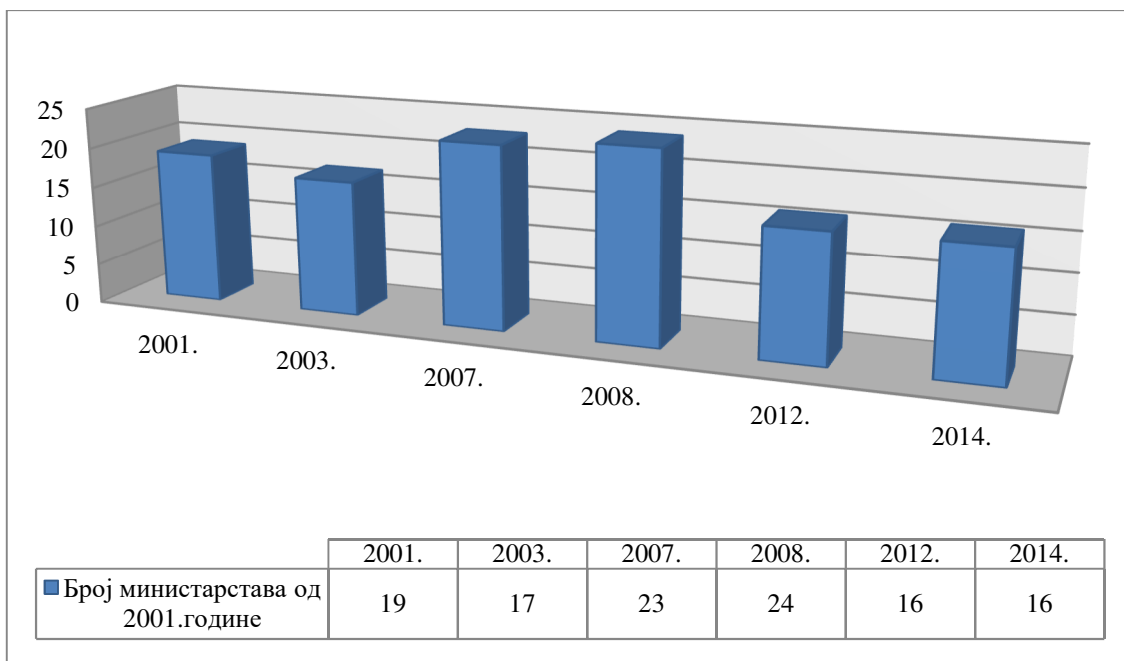
⁵²⁴ Објављено у Службеном гласнику РС број 19/04,

⁵²⁵ Службени гласник број 43/07,

⁵²⁶ Службени гласник 65/08,

⁵²⁷ Службени гласник број 72/12,

⁵²⁸ Службени гласник број 44/14,

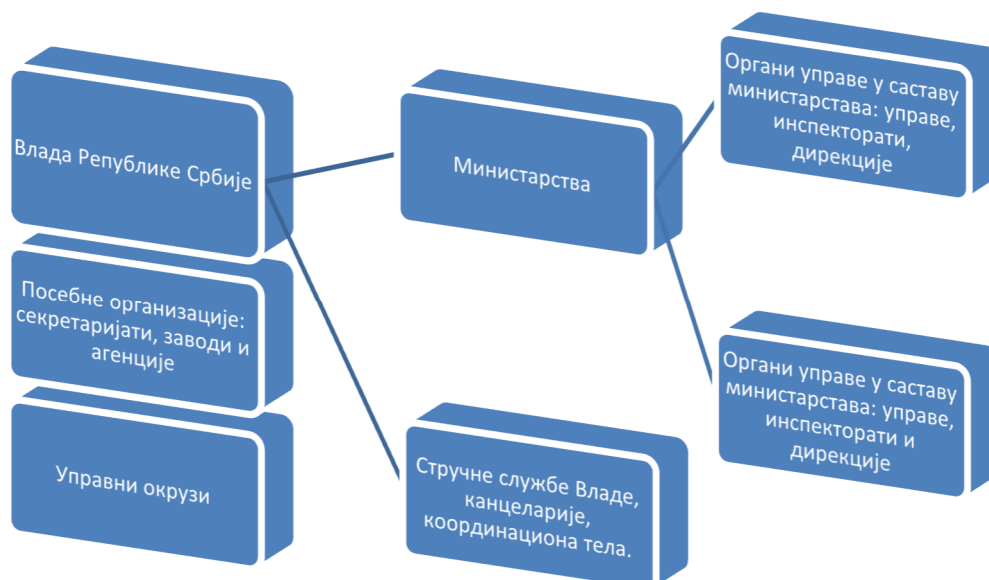


Графикон 5.3. Преглед кретања броја министарстава од 2001. до 2014. године

На основу свега наведеног, а за потребе овог рада ми ћемо се бавити кадровским јединицама у органима државне управе Републике Србије на почетку примене закона, дакле ситуација из 2006. године⁵²⁹ и стања какво је тренутно, по важећем Закону о министарствима из 2014. године.

У овом делу, превасходно ћемо се бавити организацијом кадровске службе, односно јединица за људске ресурсе у министарствима, у управама у саставу министарстава и посебним организацијама. Без обзира што поред наведених имамо и управне округе и посебним законима основане друге облике организовања државне управе, без обзира на њихову бројност, ти облици организовања често су мали и немају у свом саставу кадровске службе, те се на њих нећемо посебно освртати.

⁵²⁹ Иако је Закон о државним службеницима донет 2005. године (Службени гласник РС број 79/05) овај Закон је у примени од 1. јула 2006. године, те ћемо се бавити стањем кадровских јединица од средине 2006. године и начинима њихове организације и рада.



Графикон 5.4. Графички приказ односа органа државне управе

Закон о министарствима из 2004. године⁵³⁰ прописао је постојање 17 министарстава и то: Министарство унутрашњих послова, Министарство финансија, Министарство правде, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство привреде, Министарство рударства и енергетике, Министарство за капиталне инвестиције, Министарство трговине, туризма и услуга, Министарство за економске односе са иностранством, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике, Министарство науке и животне средине, Министарство просвете и спорта, Министарство културе, Министарство здравља, Министарство вера и Министарство за дијаспору. Од органа управе у саставу министарства, закон је прописивао у оквиру Министарства финансија: Управа царина (у овом министарству су другим прописима основане и друге управе: Пореска управа, Управа за трезор, Управа за спречавање прања новца, Управа за игре на срећу, Управа за дуван), у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и

⁵³⁰ Службени гласник РС број 19/04, 84/04, 79/05 и 43/07. Важно је имати у виду да је у овом периоду постојала надлежност одбране и спољних послова била на савезном нивоу и припадала је државној заједници Србије и Црне Горе, а што је било дефинисано Уставном повељом државне заједнице („Сл. лист СЦГ“ бр. 1/03, 26/05).

водопривреде је прописивао образовање Управе за ветерину, Управе за заштиту биља, Републичке дирекције за воде и Управе за шуме, у оквиру Министарства трговине, туризма и услуга Закон је прописивао постојање Републичке дирекције за робне резерве, а у оквиру Министарства науке и заштите животне средине Закон је прописивао постојање Агенције за заштиту животне средине, док је у оквиру Министарства просвете и спорта прописивао образовање Управе за спорт.

Овај Закон је прописивао и десет посебних организација, и то: Републички секретаријат за законодавство, Републички завод за статистику, Републички завод за развој, Републички хидрометеоролошки завод, Републички геодетски завод, Републичку дирекцију за имовину Републике Србије, Републички завод за информатику и интернет, Агенцију за развој инфраструктуре локалне самоуправе, Агенцију за страна улагања и промоцију извоза и Центар за разминирање.⁵³¹ Такође, и овде имамо ситуацију да су и другим законима формиране посебне организације, те постоје још и Агенција за рециклажу, Управа за јавне набавке, Републички сеизмолошки завод, Комесаријат за избеглице, Агенција за енергетску ефикасност и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова.

Табела 5.1. Приказ органа државне управе према Закону о министарствима из 2004. године који су били предмет анализе

Влада РС (2004.године)	Министарство унутрашњих послова
	Министарство финансија
	<i>Управа царина</i>
	<i>Пореска управа</i>
	<i>Управа за трезор</i>
	<i>Управа за спречавање прања новца</i>
	<i>Управа за игре на срећу</i>
	<i>Управа за дуван</i>
	Министарство правде
	Министарство за државну управу и локалну самоуправу
	Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде

⁵³¹ Видети више у Службени гласник Републике Србије 19/04, чланови од 2 до 33.

	<i>Управа за ветерину</i>
	<i>Управа за заштиту биља</i>
	<i>Републичка дирекција за воде</i>
	<i>Управа за шуме</i>
	Министарство привреде
	Министарство рударства и енергетике
	Министарство за капиталне инвестиције
	Министарство трговине, туризма и услуга
	<i>Републичка дирекција за робне резерве</i>
	Министарство за економске односе са иностранством
	Министарство рада, запошљавања и социјалне политике
	Министарство науке и животне средине
	<i>Агенција за заштиту животне средине</i>
	Министарство просвете и спорта
	<i>Управа за спорт</i>
	Министарство културе
	Министарство здравља
	Министарство вера
	Министарство за дијаспору
Републички секретаријат за законодавство	
Републички завод за статистику	
Републички завод за развој	
Републички хидрометеоролошки завод	
Републички геодетски завод	
Републичка дирекција за имовину Републике Србије	
Републички завод за информатику и интернет	
Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе	
Агенција за страна улагања и промоцију извоза	
Центар за разминурање	
Агенција за рециклажу	
Управа за јавне набавке	
Републички сеизмолошки завод	
Комесаријат за избеглице	
Агенција за енергетску ефикасност	

У наведеним органима државне управе, пре свега министарствима, 2006. године смо имали у Министарству финансија формирано Одељење за људске ресурсе у оквиру Секретаријата министарства, а у оквиру ког је било систематизовано осам радних места и свих осам радних места је било попуњено. У оквиру тих осам радних места, једно је била искључиво за кадровске послове, док је укупан број запослених у органу био 273, а систематизовано је било 336 радних места.

У *Министарству правде* није постојала организациона јединица за послове људских ресурса, али су постојали извршиоци у оквиру Секретаријата министарстава. Било је систематизовано 3 радна места за кадровске послове од чега је било попуњено 1 радно место, а укупан број службеника у Министарству правде је био 98, док је било систематизовано 114 радних места.

У *Министарству за државну управу и локалну самоуправу* је постојао одсек за развој кадрова у оквиру ког је било систематизовано 9 радних места, а било је попуњено пет радних места, а од тог броја на три радна места су се обављали послови који су се односили искључиво на кадрове, док је у Министарству било попуњено 88 радних места од укупно систематизованих 126 радних места.

У *Министарству пољопривреде шумарства и водопривреде* постојало је Одељење за људске ресурсе у саставу Сектора за правне и опште послове, у коме је било систематизовано 8 радних места од чега је било попуњено 5 радних места, а на којима су се на четири радна места обављали кадровски послови, док је укупан број запослених у Министарству био 969 од систематизованих 1162 радна места.

У *Министарству привреде* није постала посебна организациона јединица која се бавила кадровима, већ је постојао Одсек за опште и заједничке послове у Секретаријату у оквиру ког су постојала радна места за кадровске послове. Одсек је имао систематизовано пет радних места од којих су била попуњена 4 радна места, а послове који се односе на кадрове обављало је свих 5 извршилаца. У Министарству је у том моменту било систематизовано 109 радних места од чега је било попуњено 61 радно место.

У *Министарству рударства и енергетике* постојала су радна места у Групи за правне послове у Секретаријату министарства. Група је имала систематизовано

укупно 3 радна места од чега су два била попуњена, а само Министарство је имало систематизованих 76 радних места од чега је 59 било попуњено.

У *Министарству за капиталне инвестиције* постојало је Одељење за кадрове у Секретаријату министарства. У том Одељењу 8 радних места је било систематизовано, а од тог броја 3 радна места су била попуњена. Укупан број систематизованих радних места у Министарству је био 389, а било је попуњено 306 радних места.

У *Министарству трговине, туризма и услуга* постојало је Одељење за људске ресурсе и опште послове у Секретаријату министарства. У том одељењу је било систематизовано 8 радних места од чега је било попуњено 7 радних места, док је Министарство имало 803 стално запослена од 879 систематизованих радних места.

У *Министарству за економске односе са иностранством* постојало је Одељење за правне и опште послове у саставу Секретаријата министарства, у коме је било систематизовано 6 радних места и попуњено укупно 4, док је у Министарству било попуњено 52 радна места од укупно 107 систематизованих радних места.

У *Министарству рада, запошљавања и социјалне политике* постојало је Одељење за људске ресурсе у саставу Секретаријата министарства које је имало систематизованих 8 радних места, а попуњено 7. У сталном радном односу било је 524 запослених, а систематизовано је било 611 радних места.

У *Министарству науке и заштите животне средине* није постојала унутрашња јединица која се бавила кадровским пословима, већ је постојало радно место у оквиру Групе за нормативне и опште послове у Секретаријату на ком је био предвиђен 1 извршилац, док је Министарство имало у сталном радном односу 59 запослених, а 65 радних места је било систематизовано.

У *Министарству просвете и спорта* било је формирано Одељење за развој кадрова у Секретаријату министарства, где је било систематизовано 8 радних места, од чега је било попуњено 6 радних места, док је само Министарство имало систематизовано 469 радних места од чега је било попуњено 393 радна места.

У *Министарству културе* није било организационих јединица за људске ресурсе, а постојало је једно радно место у Секретаријату министарства са једним

извршиоцем и оно је било попуњено, док је цело Министарство имало 74 систематизована радна места од чега је било попуњено 65 радних места.

У *Министарству здравља*, такође није постојала организациона јединица која се бави људским ресурсима, али су постојала радна места у Секретаријату министарства. Било је систематизовано 3 радна места од чега су била попуњена 2 радна места, док је у целом Министарству било систематизовано 439 радних места од чега је било попуњено 363 радна места.

У *Министарству вера* није постојала организациона јединица која се бави људским ресурсима, већ је постојало једно радно место у Групи за правне, финансијске и опште послове, док су била систематизована два радна места за ове послове. Само Министарство имало је систематизовано 10 радних места, од чега је било попуњено 8 радних места.

Министарство за дијаспору, такође није имало организациону јединицу која се бави људским ресурсима, али је имало на радном месту за људске ресурсе у Секретаријату систематизовано једно радно место на коме је био један извршилац, док је у целом министарству било систематизовано 39 радних места од чега је било попуњено 36 радних места.

Табела 5.2. Приказ присутности кадровских јединица у министарствима по Закону о министарствима из 2004. године

Институција	Укупан број запослених Систематизовано/ Попуњено	Постојање КЈ	Бр. запослених у КЈ Систематизовано/ <i>поп</i> <i>уњено</i>
Министарство унутрашњих послова	/	/	/
Министарство финансија	336/273	да	8/8
Министарство правде	114/98	не	3/1

Министарство за државну управу и локалну самоуправу	126/88	да	9/5
Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде	1162/969	да	8/5
Министарство привреде	109/61	не	5/4
Министарство рударства и енергетике	76/59	не	3/2
Министарство за капиталне инвестиције	389/306	да	8/3
Министарство трговине, туризма и услуга	879/803	да	8/7
Министарство за економске односе са иностранством	107/52	не	6/4
Министарство рада, запошљавања и социјалне политике	611/524	да	8/7
Министарство науке и животне средине	65/59	не	1/1
Министарство просвете и спорта	469 /393	да	8/6
Министарство културе	74/65	не	1/1
Министарство здравља	439 /363	не	3/2
Министарство вера	10/8	не	2/1
Министарство за дијаспору	39/36	не	1/1

Током 2006. године нису били доступни подаци за *Министарство унутрашњих послова*, јер још увек до краја није био дефинисан статус овог Министарства, имајући у виду да су подаци о броју запослених у Министарству у то време били тајни, као и да су правилници о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места носили ознаку тајности. Министарство је тада било затворено за анализе, међутим, у каснијем периоду дошло је до промена.

Дакле, на основу наведеног, можемо рећи да јединице за управљање људским ресурсима су махом формиране у оним министарствима која имају већи број запослених, а то су пре свега Министарство финансија које има Одељење за људске ресурсе, затим Министарство за државну управу и локалну самоуправу које има Одсек за развој кадрова, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде које има Одељење за људске ресурсе, Министарство за капиталне инвестиције које има Одељење за кадрове, Министарство трговине, туризма и услуга које има Одељење за људске ресурсе и опште послове, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике које је има Одељење за људске ресурсе и Министарство просвете и спорта које је имало Одељење за развој кадрова. У оним државним органима где нису постојале организациона јединица за управљање људским ресурсима, ови послови су се махом обављали у оквиру секретаријата и то најчешће од стране самосталних извршиоца или у оквиру група за опште и правне послове.

У *Министарству финансија* од послова у области управљања људским ресурсима у овој јединици се обављају следећи: припрема прописа који се односе на организацију и рад Министарства, израда општих и појединачних аката који се односе на остваривање права и обавеза запослених, израда стратегија, плана кадрова и развој и управљање људским ресурсима, затим регрутовање, селекција и пријем нових кадрова у радни однос, потом израда процедура у вези са пријемом у радни однос, такође и припрема програма стручног оспособљавања за приправнике и израда програма увођења у посао, учешће у селекцији и пријему кандидата, израда процедуре за оцењивање, припрема нацрта кадровског плана, израда описа послова, послови везани за спорове из радних односа, вођење дисциплинских поступака, анализа потребних знања и вештина запослених, утврђивање приоритета потреба за усавршавањем и вођење персоналних

евиденција. У Министарству финансија од послова који нису у области управљања људским ресурсима обављају се послови за органе у саставу министарства, припрема аката за Владу, повремено обављање других послова који су у надлежности других органа, припрема уговора, обављање послова везаних за стамбену проблематику и слично.

У *Министарству правде* од послова у области управљања људским ресурсима се обављају послови заснивања радног односа, распоређивања и престанка радног односа, односно припрема документације за пријем у радни однос, припрема општих аката, послови везани за накнаду нематеријалне штете, заступање пред судовима, административно технички послови. Када говоримо о пословима који нису у области управљања људским ресурсима у Министарству правде се у овој области обавља пружање помоћи у вези са организовањем правосудних испита и пратећи административно-технички послови за потребе Министарства.

У *Министарству за државну управу и локалну самоуправу* од послова у области управљања људским ресурсима обављају се послови анализе посла, израде описа послова, анализе потреба за обуком, израде процедура за оцењивање запослених и учествовање у оцењивању запослених, сарадња са министарствима која запошљавају мање од 90 запослених, помоћ у селекцији и регрутацији, развоју људских ресурса, анализи описа послова, процењивању смањења броја извршилаца и слично, затим учествовање у изради функционалне анализе, затим израда свих појединачних аката за остваривање права из радног односа запослених, затим нормативних послови, селекција и регрутација кадрова. Од послова који не спадају у област управљања људским ресурсима у овом Министарству се обављају послови који се односе на координацију тимом државних институција за правосуђе на југу Србије, послови који се односе на јавне набавке и израду других аката.

У *Министарству пољопривреде шумарства и водопривреде* обављају се у области људских ресурса послови планирања, регрутовања, селекције, оцењивања, развоја, обуке, анализе посла и слично. Од послова који нису из области људских ресурса обављају се послови припремања података за обрачун плата запослених као и прибављање потврда о платама, кредитима и слично, припремање за одговоре на разне дописе који нису уско везани за послове људских ресурса,

послови везани за остваривање права на осигурање запослених, решења за службена путовања и слично.

У *Министарству привреде* у области људских ресурса обављају се послови израде аката о унутрашњој организацији систематизацији радних места, израда описа послова радних места, послови везани за остваривање права и обавеза запослених, послови вођења дисциплинског поступка, послови израде аката у вези са представкама и поднесцима, послови израде аката у вези са постављањем и извршењем дужности, послови регрутовања, обављања послова око конкурса, послови спровођења конкурсних процедура, послови израде стратегије из области управљања и развоја људских ресурса, послови селекције кандидата, тестови, практичне провере знања и савремене технике пријема и анализа потреба за кадровима. Од послова који не спадају у области људских ресурса обављају се послови спровођења јавних набавки.

У *Министарству рударства и енергетике* од послова у области људских ресурса обављају се послови припреме аката о систематизацији, послови у вези са радно правним статусом запослених, послови пружања помоћи у поступцима конкурса, послови давања мишљења о нацртима прописа из ове области, припрема програма рада, припрема извештаја, послови управљања и развоја кадровима. У послове који не спадају у области људских ресурса обављају се послови пружања помоћи у поступку јавних набавки, давање мишљења о нацртима прописа из других области.

У *Министарству за капиталне инвестиције* од посла у области људских ресурса обављају се послови припреме општих аката, акта о систематизацији, израда каталога о правима и дужностима државних службеника, затим решење о пријему у радни однос, распоређивање, престанак радног односа, годишњи одмори и одсуства и слично. Затим, израда уговора о раду, припрема документације за судске предмете из области радних односа, обављање стручних и административних послова у дисциплинским поступцима, обављање послова за конкурсне комисије министарства, израда извештаја, припрема кадровског плана, стручно усавршавање, израда објективне процедуре за оцењивање, послови управљања кадровима прописани матичним прописима. Од послова који не улазе у људске ресурсе у Министарству за капиталне инвестиције обављају се послови

спровођења јавних набавки и давање мишљења на прописе из области других сектора Министарства.

У *Министарству трговине, туризма и услуга* од послова у области људских ресурса обављају се послови израде аката о систематизацији радних места, припремање решења из радног односа, споразума о преузимању, анализа кадровских потреба, спровођење поступка јавног оглашавања и селекције кандидата, учешће у организовању стручног усавршавања запослених, израда упутства за оцењивање и едукација руководиоца, затим послови у вези са радним споровима, управљање и ажурирање базе података која се односи на људске ресурсе, примена савремених метода провере знања и способности кандидата, израда програма увођења у посао, координација стручног усавршавања запослених, израда анализа и програма о потребама развоја запослених. Од ширих послова који не улазе у оквир послова управљања људским ресурсима у Министарству се обављају послови давања мишљења на прописе из области делокруга рада и слично.

У *Министарству за економске односе* са иностранством од посла у области људских ресурса обављају се послови израде појединачних аката из области радних односа, спровођење поступака за пријем у радни однос, оцењивање, сарадња са руководиоцима који врше оцењивање и њихова припрема за тај поступак, планирање кадрова, планирање приликом израде финансијског плана у виду извештаја о потребама за наредну годину, на основу предлога руководиоца, нормативни послови и израда свих аката везаних за рад Министарства укључујући правилник о систематизацији радних места, израда плана рада, годишњи периодични извештај, радни спорови, припрема свих докумената везаних за вођење спора, послови везани за планирање кадрова и други послови. У овом министарству од послова који не спадају управљање људским ресурсима обављају се послови који се односе на јавне набавке за уговоре о делу и обуке које су финансиране из донација, пружање информација од јавног значаја припремање одговора на све дописе који нису секторски.

У *Министарству рада, запошљавања и социјалне политике* од послова у области људских ресурса обављају се нормативни послови, израда свих аката из области људских ресурса, правни послови, судски поступци из области радних односа, анализа послова, оцењивање, стимулација и обрада комплетне процедуре

везане за стимулацију запослених од израде почетног документа до контроле вођења свих евиденције из области радног односа, спровођење комплетне процедуре пријема и заснивања радних односа, док се у овом Министарству нису радили и неки додатни послови који нису из делокруга и области људских ресурса.

У *Министарству науке и заштите животне средине* од послова у области људских ресурса обављају се персонални и општи послови у вези са остваривањем права из радног односа, припрема општих аката, уговора, затим послови за потребе дисциплинских комисија, вођење евиденција запослених, праћење и примена прописа у области јавних набавки, припрема конкурса за спровођење, припрема правних аката у вези са реализацијом кадровске политике, административни послови израда карнета за плате, пријаве и одјаве на обавезно осигурање, учествовање у поступку пријема и селекције кандидата, провера знања и способности кандидата, израда програма увођења у посао, израда програма оспособљавања приправника, вођење података о оцењивању и стимулација запослених. Од послова који не спадају у управљање људским ресурсима, а обављају се у овој јединици спадају послови праћења и примене прописа у области јавних набавки, припрема конкурса за спровођење јавних набавки, припрема правних аката у вези са реализацијом јавних набавки и разни административни послови, издавање потврда и слично.

У *Министарству просвете и спорта* од посла у области људских ресурса обављају се послови припреме аката о систематизацији радних места, израда решења из области радних односа, спровођење поступака оглашавања радних места, регрутовање и селекција и пријем нових кадрова, израда описа послова, затим обука руководиоца за спровођење оцењивања, припрема документације за вођење радних спорова, давање мишљења на прописе, израда програма увођења у посао, анализа потреба за стручним усавршавањем, план и координација стручног усавршавања. Од послова који не спадају послове људских ресурса у овом Министарству се ради на изради уговора о делу, припрема документације за рад радних група у секторима министарства, финансијски послови, издавање потврда о платама и слично.

У *Министарству културе* од послова у области људских ресурса обављају се: израда свих појединачних аката везани за остваривање права из радног односа, припремају се у административно техничком погледу вођење евиденција из

области радних односа, пријаве и одјаве запослених и други административни послови, нормативни послови везани за израду о систематизацијама, административни послови везани за припрему расписивање конкурса за попуњавање упражњених радних места, стимулативно награђивање запослених, планирање кадрова, селекција и регрутација, обука и развој праћење и награђивање и оцењивање, док од послова који не спадају управљање људским ресурсима у овом Министарству се обављају послови који се односе на нормативу за потребе израде закона и надлежности Министарства.

Када говоримо о *Министарству здравља* од послова у области људских ресурса у овом Министарству се обављају припреме аката о систематизацији, давање стручног мишљења на нацрте прописа, припрема решења у области радних односа, од пријема распоређивања, до престанка радног односа, затим израда решења о одморима и одсуствима, давање солидарне помоћи, издавање потврда запосленима, спровођење поступка јавног оглашавања, селекције кандидата, припрема одговора на тужбу у вези са вођењем радних спорова, вођење ажурирање базе података о запосленима, послови информационог система, послови управљања и развоја кадрова. Од послова који не спадају у послове из области људских ресурса је давање стручних мишљења на нацрте прописа и административно технички послови за потребе Министарства.

У *Министарству вера* од послова у области људских ресурса се обављају послови припреме предлога општих правних аката из надлежности министарства, припрема мишљења о нацрту прописа, саветовање, заступање, кадровски послови везани за заснивање и престанак радног односа, израда уговора, послови управљања са кадровима, док од послова који не спадају у послове за људске ресурсе обављају се заступање цркава и верских заједница, правни послови везани за припрему предлога финансијског плана, финансијски послови.

У *Министарству за дијаспору* од послова који се односе на управљање људским ресурсима обављају се послови припреме аката о систематизацији, припрема појединачних аката у вези са радно-правним статусом запослених, анализа описа радних места учествовање у одржавању радних места и селекција кандидата, примена нових процедура у области управљања кадровима, анализа потреба за обукама, израда програма увођења у посао, примена савремених

техника провера способности и знања кандидата приликом пријема у радни однос. У овом органу се нису радили други послови који нису у области људских ресурса.

Табела 5.3. Приказ присутности кадровских јединица у управама у саставу министарстава по Закону о министарствима из 2004.године које су обухваћене анализом

Институција	Укупан број запослених Систематизовано/ Попуњено	Постојање КЈ	Бр. запослених у КЈ Систематизовано/попуњено
Министарство финансија			
<i>Пореска управа</i>	569/7000	да	8/8
<i>Управа царина</i>	2331	да	14/13
<i>Управа за трезор</i>	1401/1244	да	8/7
<i>Управа за спречавање прања новца</i>	35/24	не	1/1
<i>Управа за игре на срећу</i>	24/15	не	2/2
<i>Управа за дуван</i>	20/25	не	1/1
Министарство науке и животне средине			
<i>Управа за заштиту животне средине</i>	249/206	не	4/3
Министарство трговине, туризма и услуга			
<i>Дирекција за робне резерве</i>	126/119	не	3/3

Када говоримо о управама у саставу министарства и организацији управљања људским ресурсима у њима, највећи број тих управа је везан за Министарство финансија. У оквиру *Пореске управе* која има седам хиљада запослених са филијалама на територији целе Републике Србије, постоји Одсек за

кадровске послове, у Одељењу за људске ресурсе, у Сектору за људске и материјалне ресурсе. У овом Одсеку има систематизовано 8 радних места и попуњено је свих 8, док у Пореској управи има систематизованих 569 радних места, са знатно већим бројем извршиоца.

У *Управи царина* која је имала 2331 запосленог, образована је Дирекција за људске ресурсе и опште послове која је у свом саставу има Одељење за кадровске послове, Група за организацију и систематизацију кадровских евиденција, Одсек за равноправне односе и кадровске послове, Група за дисциплински поступак и оцену резултата рада. Систематизовано је 14 радних места људске ресурсе док је попуњено 13 места.

У *Управи за трезор* имамо Сектор за људске и материјалне ресурсе и Одељење за људске ресурсе у ком је систематизовано 8 радних места, а попуњено 7. Ова Управа има систематизовано 1401 радно место, од чега је попуњено 1244 радна места.

Следећа по реду је *Управа за спречавање прања новца*, које има једно радно место у одсеку за правне и финансијске и материјалне послове и то место је и попуњено. Ова Управа има систематизованих 35 радних места од чега је попуњено 24 радна места.

У *Управи за игре на срећу* постоје систематизована 2 радна места и оба су попуњена, док је у Управи је систематизовано 24 радна места од чега је 15 радних места попуњено.

У *Управи за дуван* постоји Одељење за управне опште и нормативне послове и радно место за опште и нормативне послове на којем се обављају послови људских ресурса, док сама Управа има систематизованих 20 радних места на којима је 25 извршилаца.

Када говоримо о пословима у области управљања људским ресурсима који се обављају у управама, у *Пореској управи* се обављају послови припреме правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, спровођење процедуре расписивања огласа, објављивање и обављање огласа, интервју са кандидатима, доношење одлука о пријему кандидата, израда решења о пријему у радни однос, распоређивање, припрема упутства за оцењивање запослених, израда програма стручног оспособљавања приправника, израда потврда, административни послови пријаве и одјаве, вођење кадровске евиденције

присутности на послу, примена савремених техника провера знања и способности, примена савремене технике, а не обављају се послови који нису у области управљања кадровима.

У *Управи царина* обављају се послови људских ресурса који се односе на припреме акта о унутрашњем уређењу и систематизацији, процедура расписивања огласа, доношење одлука о пријему кандидата, израда решења о пријему у радни однос, распоређивању и примена савремених техника провера знања и способности, разговори и тестови провера способности, припрема програма увођења у посао, програма стручног оспособљавања приправника, дефинисање процедура за оцењивање запослених, припрема упутства за оцењивање запослених, израда програма стручног оспособљавања приправника, менторство, припрема поднесака суду и за друге државне органе, обрада предмета у вези са споровима из радног односа, вођење евиденције и слично, а нема обављања других послова који нису у делокругу рада.

У *Управи за трезор* се обављају послови у области људских ресурса који се односе на израду правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, израда решења о правима и дужностима државних службеника, спровођења оцењивања, припрему документације за спровођење интерног и јавног конкурса, припрема документације за заступање пред другим органима, анализе, извештаји и информације, вођење кадровске евиденције, припрема уговора о раду, обављање стручно техничких послова за потребе комисија, израда акта о поступку накнаде штете која је проузрокована на раду, обављање стручних послова за потребе филијала. Послови који не спадају у области људских ресурса су послови за потребе филијала.

У *Управи за спречавање прања новца* у области људских ресурса обављају послови који се односе на радни однос, израду решења, припрему и праћење аката о унутрашњем уређењу, вођење персоналних евиденција запослених, обрада документације запослених из области здравственог и пензионог осигурања, пријаве присутности, издавање уверења, потврда из радног односа у комуникацији са другим органима, припрема података за вођење судских спорова, селекција кандидата, примена савремених метода провере знања и способности, тест знања и опште културе. Од додатних послова који нису из области људских ресурса не обављају се други послови.

Када говоримо о *Управи за игре на срећу*, ту се од послова у области људских ресурса обављају припрема аката о унутрашњем уређењу и систематизацији, послови везани за остваривање права из радног односа, разна решења и слично, послови праћења поступака пред судовима, припрема података за вођење судских спорова о стручним пословима у вези са поступком, службена путовања, припрема извештаја и евиденција о раду.

У *Управи за дуван* од послова у области људских ресурса обављају се послови на изради закона и подзаконских аката и општих аката који су у надлежности Управе, праћење примене закона и других прописа из надлежности Управе, израда појединачних аката везаних за остваривање права обавеза и одговорности запослених, учешће у поступку спровођење конкурса, послови у вези са радним односима, вођење евиденције присутности на раду и слично, нормативни и правни послови. Обављају се и послови који нису у области људских ресурса, а то су послови везани за јавне набавке, приступ информацијама од јавног значаја, израду закона и подзаконских и општих аката који су у надлежности Управе, праћење припрема закона и других прописа, учешће у изради информатора о приступу информацијама од јавног значаја.

Када говоримо о управама при Министарству науке и животне средине, ту имамо *Управу за заштиту животне средине*, где имамо Одељење за опште и правне послове у оквиру ког имамо систематизовано 4 радна места од чега су 3 попуњена, док сама Управа има систематизовано 249 радних места, а попуњено је 206.

У управама у оквиру Министарства трговине, туризма и услуга имамо *Дирекцију за робне резерве* и у оквиру ове Дирекције имамо радна места у Центру за правне и опште послове и систематизована 3 радна места која су и попуњена док је у овом органу укупно систематизовано 126 радних места, од чега је попуњено 119.

У *Управи за заштиту животне средине* обављају се послови у области људских ресурса, у области припреме општих аката за потребе запослених, израда решења о пријему, распоређивању, престанку радног односа, припрема документације за пријем кадрова, оглашавање разговора и доношење одлуке о пријему, припрема уговора, израда извештаја и вођење посебне евиденције развоја метода оцењивања, награђивање, дефинисање потреба за обучавањем, израда

плана обуке, праћење помоћних радника на техничким пословима, а од послова који нису из области људских ресурса обављају се послови: припрема извештаја о раду, израда програма рада, пружање правне помоћи другим јединицама које немају ресурсе и слично.

У Дирекцији за робне резерве послови у области људских ресурса који се обављају су послови везани за остваривање права из радног односа, пријем у радни однос, израду решења распоређивању, престанак радног односа, послови селекције кандидата, израда општих и појединачних аката, вођење евиденција и издавање потврда. Од послова који нису у области људских ресурса обављају се послови јавних набавки.

Табела 5.4. Приказ присутности кадровских јединица у посебним организацијама Владе по Закону о министарствима из 2004.године које су обухваћене анализом

Институција	Укупан број запослених Систематизовано/ Попуњено	Постојање КЈ	Бр. запослених у КЈ Систематизовано/ попуњено
Републички завод за развој	40/34	не	1/2
Републички завод за статистику	587/542	не	8/8
Републички хидрометеоролошки завод	689/680	да	5/4
Републички геодетски завод	2600/2500	не	6/6
Републичка дирекција за имовину Републике Србије	68/63	не	4/4

Републички завод за информатику и интернет	14/12	не	1/1
Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе	7/7	не	2/2
Агенција страна улагања и промоцију извоза	36/26	не	1/1
Центар за разминурање	9/7	не	1/1
Агенција за рециклажу	19/19	не	2/2
Управа за јавне набавке	34/23	не	1/1
Републички сеизмолошки завод	18/16	не	1/1
Комесаријат за избеглице	45/35	да	4/3
Агенција за енергетску ефикасност	11/7	не	1/1
Републичка агенција за мирно решавање радних спорова	8/7	не	1/1

Када говоримо о посебним организацијама Владе, у *Републичком заводу за развој* немамо јединицу за људске ресурсе већ имамо једно радно место у Одсеку за заједничке послове које се бави људским ресурсима и систематизовано је једно радно место. Међутим, у органу постоје два извршиоца која се баве овим пословима, а у Заводу имамо систематизовано 40 радних места док у сталном радном односу има 35 извршилаца.

У Републичком заводу за статистику постоји Одељење за правне и кадровске послове у Сектору заједничких послова, Завод има систематизовано 587 извршиоца, а у радном односу је примљено и попуњено 542 радна места.

У Републичком хидрометеоролошком заводу имамо Одсек за развој кадрова у Одељењу за правне и опште послове и развој кадрова, где имамо систематизовано пет радних места, а у радном односу имамо четири службеника. У Републичком хидрометеоролошком заводу имамо укупно систематизовано 689 радних места, а у сталном радном односу 680 запослених.

У Републичком геодетском заводу имамо Одсек за правне послове у Одељењу за правне и опште послове, у Сектору за правне послове имамо 6 систематизованих радних места која су сва попуњена. Републички геодетски завод има систематизовано 2600 радних места, а попуњено је 2500 радних места.

У Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије имамо радна места за људске ресурсе у оквиру Одељења за опште послове и то 4 систематизована и попуњена радна места, док сама Дирекција има систематизовано 68 радних места, од чега су 63 попуњена.

Републички завод за информатику и интернет има Групу за подршку имплементацији система електронске управе и у њој радно место за опште правне и кадровске послове које је попуњено. Овај Завод је имао укупно систематизовано 14 радних места од чега је попуњена 12 радних места.

Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе није имала јединицу за људске ресурсе, већ само радна места, и то два, и оба су била попуњена, а укупан број радних места је био 7 и сва су била попуњена.

Агенција страна улагања и промоцију извоза има једно радно место које се бави људским ресурсима које је попуњено, док сама Агенција је имала систематизовано 36 радних места од чега 26 попуњених.

Центар за разминурање има једно радно место које је попуњено које се бави људским ресурсима, док има укупно систематизовано 9 радних места од чега је 7 попуњено.

Агенција за рециклажу има два радна места која су попуњена и која се баве људским ресурсима, а Агенција има систематизовано 19 радних места и свих 19 су попуњена.

Управа за јавне набавке има једно радно место у Одељењу за заједничке послове које је попуњено, док само Управа има 34 систематизована радна места од чега су 23 попуњена.

Републички сеизмолошки завод има једно радно место које је попуњено, а сам Завод има систематизованих 18 радних места од чега је 16 попуњено.

Комесаријат за избеглице има Одељење за опште правне послове и људске ресурсе у Сектору за опште правне послове и људске ресурсе и има систематизовано 4 радна места до којих су 3 попуњена, док Комесаријат има укупно систематизовано 35 радних места има 45 извршилаца у радном односу.

Агенција за енергетску ефикасност има једно радно место на коме се обављају послови у области људских ресурса које је попуњено, од укупно 11 радних места која су систематизована, 7 радних места је попуњено.

У *Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова* имало је једно радно место на коме се обављају послови у области људских ресурса које је попуњено, од укупно 8 радних места која су систематизована, 7 радних места је било попуњено.

У *Републичком заводу за развој* од послова у области људских ресурса се обављају послови припреме општих и појединачних аката из области радних односа, спровођење поступка пријема у радни однос, оглашавање и спровођење процедуре припрема мишљење на нацрт уговора, спровођење поступка анализа радних места, технички послови пријаве, одјаве и слично, вођење персоналних досијеа. Од послова који нису у области управљања људским ресурсима обављају се послови спровођења јавних набавки.

У *Републичком заводу за статистику* од послова у области управљања људским ресурсима се обављају послови учествовања у изради нацрта прописа, припреми стручних мишљења за прописе, стручне обраде уговора који се закључују, рад на спровођењу закона, израда решења из области радних односа, пријем и распоређивање, послови око годишњих одмора, послови оглашавања радних места, доношење одлука о пријему и изради уговора о раду и других аката, анализа радних места, послови у вези са судским предметима из радних односа, вођење евиденција о раду, административно технички послови, пријаве и одјаве запослених, издавање потврда и уверења. Од послова који нису из области

људских ресурса, обављају се послови који се односе на уговоре које Завод закључује с трећим лицима.

У Републичком хидрометеоролошком заводу обављају се послови у области људских ресурса који се односе на израду акта о систематизацији радних места, спровођењу процедура пријема у радни однос, оглашавање, доношење одлуке о пријему, израда решења о пријему у радни однос, распоређивање, и сличних послова у вези са радним споровима, израда нацрта аката о стамбеној проблематици, учествовање у раду управних послова са другим јединицама у области рада, израда решења о годишњим одморима, службеним путовањима и попуњавању радних места, послови пријављивања и одјављивања запослених, издавање потврде око радног статуса запослених, послови уноса података у базу података, послови вођења евиденција, учествовање у раду колегијума, израда дописа. Од послова који нису из делокруга људских ресурса обављају се послови спровођења поступка за остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја.

У Републичком геодетском заводу од послова у области људских ресурса, обављају се послови припреме акта о систематизацији, спровођење поступка оглашавања радних места, селекције и пријема кандидата, израда решења и других аката из области радно-правних и имовинско правних послова, предлагање израде нових или измена и допуна важећих прописа из делатности Завода, давање стручних мишљења о нацртима и предлозима прописа, израда поднесака и заступање у судским поступцима, израда анализа, програма, планова и извештаја, израда уговора, вођење евиденција о запосленима, административно - технички послови пријава, одјава, издавање потврда и уверења. Послови који нису из области људских ресурса, нису ни обављани.

У Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије у области људских ресурса обављају се послови спровођења поступка оглашавања радних места, селекције и пријема кандидата, израда решења и других аката из области радно-правних и имовинско правних послова, студијско-аналитички послови у области рада, праћење и проучавање закона који се односе на рад Дирекције, припремање предлога општих аката, стручни послови везани за рад стамбене комисије, послови у вези са судским споровима, правни послови везани за рад Дирекције, вођење евиденција о запосленима, административно технички послови (пријаве, одјаве,

издавање потврда, уверења). Од послова који нису у области управљања људским ресурсима обављају се послови спровођења јавних набавки.

У Републичком заводу за информатику и интернет у области људских ресурса обављају се послови израда нацрта закона, прописа и других општих аката из надлежности Републичког завода, припремање и спровођење огласа, израда појединачних аката везаних за остваривање права, обавеза и одговорности запослених, израда, вођење евиденције и развој кадрова, израда аката из области рада, сви административно-технички послови везани за област радних односа (вођење евиденције присутности на раду, пријаве одјаве запослених, овера књижица, издавање разних потврда и слично), припремање одговора и документације за Републичко јавно правобранилаштво за све спорове, у сарадњи са руководиоцем обављање послова везаних за праћење резултата рада запослених по закључку Владе, а тичу се стимулације, спровођење годишњег оцењивања запослених - административни послови. Од послова који нису у области управљања људским ресурсима обављају се послови као што су израда нацрта закона, прописа и других општих аката из надлежности Републичког завода, израда аката из области јавних набавки, израда уговора, спровођење интерне буџетске контроле.

У Агенцији за развој инфраструктуре локалне самоуправе од послова људских ресурса обављају се послови припрема акта о систематизацији, спровођење активности пријема у радни однос (оглашавање, селекција, доношење одлуке о пријему), израда појединачних аката из области радних односа, давање мишљења на прописе, предлагање програма развоја, припрема споразума, уговорне документације у поступку имплементације пројеката, припрема стратегије трансформације јавних комуналних организације, вођење кадровских евиденција и административно-технички послови. Послови који нису из области људских ресурса, нису ни обављани.

Агенција за страна улагања и промоцију извоза у области послова који се односе на људске ресурсе обавља послове праћење и примена прописа од значаја за рад Агенције, праћење и примена прописа из области реформе државне управе, примена прописа из области радних односа и управљања људским ресурсима, праћење прописа из области страних улагања и извоза, припрема уговора за потребе Агенције, припрема стручних мишљења, пријем и селекција кандидата,

обавезне провере способности кандидата, послови везани за пријем, распоређивање, престанак радног односа, израда решења, издавање потврда, стручни послови везани за инвестиције и извоз, административни послови. Од додатних послова се обављани су разни шири административни послови.

Центар за разминурање је од послова у области људских ресурса обављао послове као што су израда аката о правима, дужностима државних службеника, анализа радних места, стручни и административни послови везани за рад центра, спровођење поступка оцењивања, пружање стручне помоћи државним службеницима и израда месечних извештаја. Послови који нису из области људских ресурса, нису ни обављани.

У *Агенцији за рециклажу* обављани су послови који се односе на припрему акта о систематизацији, израду решења из области радних односа, послови оглашавања радних места, доношење одлуке о пријему, административно-технички послови (пријаве, одјаве запослених), издавање потврда, уверења и вођење евиденције запослених. Послови који нису из области људских ресурса, нису ни обављани.

Управа за јавне набавке обавља, у области људских ресурса, послове припрема правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, спровођење поступка оглашавања радних места, израда решења и других аката из области радно-правних послова, учествовање у раду конкурсне комисије, вођење дисциплинских поступака, вођење евиденција о запосленима, административно-техничке послове (пријаве, одјаве, издавање потврда, уверења). Од додатних послова се обављају правни послови у области јавних набавки.

Републички сеизмолошки завод извршава, у области људских ресурса, послове као што су припрема општих аката, израда решења из области радних односа, послове оглашавања радних места, доношење одлуке о пријему, спровођење поступка јавних набавки, израда уговора из области радних односа, инвестиционих улагања, научно-техничкој сарадњи и слично, обављања правних послова за потребе целог органа, старање о архиви и финансијској и библиотечкој документацији, административно-техничке послове (пријаве, одјаве запослених), издавање потврда, уверења, вођење евиденција. Од додатних послова се обављају правни послови у области јавних набавки.

У Комесаријату за избеглице, у области људских ресурса, припрема се акт о систематизацији, спровођење активности пријема у радни однос (оглашавање, селекција, доношење одлуке о пријему), израда појединачних аката из области радних односа, учествовање у спровођењу дисциплинског поступка, припрема уговора и других аката, послови из области стамбених потреба, обављање послова од заједничког интереса за рад Комесаријата, давање мишљења, давање стручних мишљења, анализа радних места, вођење кадровских евиденција.

У Агенцији за енергетску ефикасност обављају се, у области људских ресурса, послови евиденције и развоја кадрова, евиденција о присутности запослених и остваривању њихових права из радног односа, правни послови – израда општих и појединачних аката, уговора, радно-правни послови и развој кадрова, анализа радних места, послови управљања кадровима. Од додатних послова, обављају се активности које се односе на материјално - финансијско пословање, припрема предлога финансијског плана, припрема документације и захтева за плаћања, набавке основних средстава, спровођење поступка јавних набавки. Исти послови су обављани и у Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова, послови евиденције и развоја кадрова, евиденција о присутности запослених и остваривању њихових права из радног односа, правни послови – израда општих и појединачних аката, уговора, радно-правни послови, анализа радних места, послови управљања кадровима.

Табела 5.5. Приказ органа државне управе према Закону о министарствима из 2014. године

Влада РС (2014.године)	Министарство финансија	
	Управа царина	
	Пореска управа	
	Управи за трезор	
	Управа за спречавање прања новца	
	Управа за слободне зоне	
	Управа за јавни дуг	
	Управа за дукан	
	Министарство привреде	
	Дирекција за мере и драгоцене метале	

	<i>Управа за брзи одговор</i>
	Министарство пољопривреде и заштите животне средине
	<i>Управа за ветерину,</i>
	<i>Управа за заштиту биља,</i>
	<i>Републичка дирекција за воде</i>
	<i>Управа за шуме</i>
	<i>Агенција за заштиту животне средине</i>
	<i>Управа за аграрна плаћања</i>
	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
	Министарство рударства и енергетике
	Министарство трговине, туризма и телекомуникација
	Министарство правде
	<i>Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама</i>
	Министарство државне управе и локалне самоуправе
	<i>Дирекција за електронску управу</i>
	Министарство унутрашњих послова
	Министарство одбране
	<i>Инспекторат одбране</i>
	<i>Војнобезбедносна агенција и</i>
	<i>Војно-обавештајна агенцију</i>
	Министарство спољних послова
	<i>Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону</i>
	Министарство просвете, науке и технолошког развоја
	Министарство здравља
	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
	<i>Инспекторат за рад</i>
	Министарство омладине и спорта
	Министарство културе и информисања
	Републички секретаријат за законодавство
	Републичка дирекција за робне резерве
	Републички завод за статистику

Републички хидрометеоролошки завод
Републички геодетски завод
Републичка дирекција за имовину Републике Србије
Центар за разминурање
Завод за интелектуалну својину
Завод за социјално осигурање
Републички секретаријат за јавне политике

Према Закону о министарствима из 2014. године⁵³² формирана су следећа министарства: Министарство финансија, Министарство привреде, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство рударства и енергетике, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова, Министарство одбране, Министарство спољних послова, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство омладине и спорта и Министарство културе и информисања.

Од управа у саставу министарстава, овај закон је прописао следеће управе: Министарство финансија у свом саставу има Пореску управу и Управу царина,⁵³³ Министарство привреде у свом саставу има Дирекцију за мере и драгоцене метале и Управу за брзи одговор, Министарство пољопривреде и заштите животне средине у свом саставу има Управу за ветерину, Управу за заштиту биља, Републичку дирекцију за воде, Управу за шуме и Агенцију за заштиту животне средине, Министарство правде у свом саставу има Управу за сарадњу с црквама и верским заједницама, Министарство државне управе и локалне самоуправе има у свом саставу Дирекцију за електронску управу, Министарство одбране у свом саставу има Инспекторат одбране, Војнобезбедносну агенцију и Војно-обавештајну агенцију, Министарство спољних послова има у свом саставу Управу за сарадњу с дијаспором и Србима у региону,

⁵³² Закон о министарствима (Сл. гласник РС бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон)

⁵³³ Поред наведених у саставу Министарства финансија се налазе и Управа за трезор, Управа за јавни дуг, Управа за дуван, Управа за спречавање прања новца и Управа за слободне зоне.

док Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања има у свом саставу Инспекторат за рад.

По овом Закону посебне организације су: Републички секретаријат за законодавство, Републичка дирекција за робне резерве, Републички завод за статистику, Републички хидрометеоролошки завод, Републички геодетски завод, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Центар за разминирање, Завод за интелектуалну својину, Завод за социјално осигурање и Републички секретаријат за јавне политике.

Табела 5.6. Приказ присутности кадровских јединица у министарствима и управама у саставу по Закону о министарствима из 2014.године, које су биле предмет анализе

Институција	Укупан број запослених Систематизовано/ Попуњено	Постојање КЈ	Бр. запослених у КЈ Систематизовано/по пуњено
Министарство финансија	350/308	да	8/8
<i>Анализиране управе у саставу</i>			
Управа царина	2456/2405	да	15/15
Пореска управа	5459	да	8/8
Министарство привреде	207/187	да	6/6
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	1344/1216	да	6/6
<i>Анализиране управе у саставу</i>			
Управа за аграрна плаћања	170/151	да	3/3
Министарство грађевинарства,	285/270	да	3/3

саобраћаја и инфраструктуре			
Министарство рударства и енергетике	<i>130/106</i>	<i>да</i>	<i>8/8</i>
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	<i>752/752</i>	<i>да</i>	<i>8/8</i>
Министарство правде	<i>145/117</i>	<i>да</i>	<i>6/6</i>
Министарство државне управе и локалне самоуправе	<i>89/89</i>	<i>да</i>	<i>6/6</i>
Министарство унутрашњих послова	<i>42817</i>	<i>да</i>	<i>/</i>
Министарство одбране	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство спољних послова	<i>976/889</i>	<i>да</i>	<i>17/12</i>
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	<i>372/343</i>	<i>да</i>	<i>5/6</i>
Министарство здравља	<i>295/281</i>	<i>да</i>	<i>3/2</i>
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	<i>504/450</i>	<i>да</i>	<i>8/8</i>
Министарство омладине и спорта	<i>64/44</i>	<i>да</i>	<i>7/4</i>
Министарство културе и информисања	<i>76/69</i>	<i>да</i>	<i>3/3</i>

У Министарству финансија постоји Одељење за људске ресурсе, у оквиру којег има систематизованих 8 радних места, и сва су попуњена. У Министарству је максимално одобрено 350 радних места, а у сталном радном односу је 308 запослених.

У Министарству финансија Одељење за људске ресурсе обавља послове који се односе на: припрему и израду аката који се односе на организацију и рад Министарства; припрему и израду нацрта кадровског плана; развој управљања људским ресурсима, регрутовање, селекцију и пријем нових кадрова, државних службеника на положају и извршилачким радним местима по утврђеној процедури, путем интерног и јавног конкурса; припрему предлога за Владу за постављења државних службеника на положају по спроведеној процедури; спровођење процедуре расписивања конкурса за расподелу станова; координацију са унутрашњим јединицама ради сачињавања и објављивања ранг листе; припрему материјала за одлучивање на седницама Стамбене комисије министарства; аналитичку процену и функционалну анализу радних места; израду општих и појединачних аката који се односе на остваривање права, обавеза и одговорности државних службеника и намештеника из области радних односа; израду спецификације и описа послова за радна места и израда акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству; организовање стручних обука и других видова едукације државних службеника и намештеника; припрема приручника и упутстава за државне службенике и намештенике; праћење потреба развоја државних службеника и намештеника у Министарству, као и израда анализе планова и програма из те области; праћење развоја каријере државних службеника везано за њихово напредовање; праћење стања и примене закона и других прописа из области државне управе и радних односа у државним органима; управљање учинком и оцењивање државних службеника; вођење евиденције и управљање базом података из области људских ресурса; вођење прописаних персоналних, кадровских евиденција као и евиденција у вези са обрачуном плата државних службеника и намештеника; статистичке послове из области радних односа и пензијског и инвалидског осигурања; послове у вези рада дисциплинске комисије Министарства; послове који се односе на координацију рада са управама у саставу Министарства у области људских ресурса и унутрашњег уређења и систематизације радних места; библиотекарски послови (успостављање контакта

са домаћим и страним издавачима); послове праћења и пријављивања полагања државног стручног испита; уређивање „Портала“ Министарства, као и други послови од значаја за управљање људским ресурсима.

У Министарству финансија постоје, као управе у његовом саставу, на основу Закона о министарствима из 2014. године, а којима ћемо се бавити у овој анализи, Пореска управа и Управа царина.

У *Пореској управи* постоји Сектор за људске ресурсе у коме се обављају се следећи послови: израда унутрашњег уређења и систематизације радних места, других општих аката и програма рада; остваривање права запослених из радног односа, припремања и израде општих аката и инструкција из области радних односа; давања стручних мишљења на прописе из области радних односа; унапређења програма кадровске евиденције, стратегије запошљавања, метода и критеријума за оцену резултата рада запослених; спровођење процедуре за заснивање радног односа; поступање по жалбама запослених на решења из области радних односа; сарадње са Жалбеном комисијом Владе, Републичким јавним правобранилаштвом и другим државним органима, сарадња са надлежним фондовима и заводима ради остваривања права из радног односа запослених у Централи; решавања стамбених потреба запослених и других питања везаних за стандард запослених као и општи послови; послови информатичке подршке и комуникације за потребе кадровске евиденције у Пореској управи; обезбеђивање пренос и размене података са организационим јединицама и организовање и спровођење преноса података Служби за управљање кадровима; пружање техничке помоћи корисницима апликативног софтвера унутар Сектора; обављање стручно-оперативних и општих послова (канцеларијски, дактилографски, писарнице, возног парка, одржавања). У Пореској управи је одобрен број запослених 5459 извршилаца.

У *Управи царина* такође постоји Сектор за људске ресурсе и опште послове који обавља послове: проучавање и праћење организације и развоја царинске службе, давање мишљења о оправданости захтева и обезбеђењу услова за отварање нових као и за спајање и укидање постојећих унутрашњих јединица Управе царина; припрему и израду предлога аката о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, израду програма и извештаја о раду царинске службе; примену прописа из радног односа; учешће у припреми нацрта закона који регулише област

радних односа царинских службеника и предлога општих аката Управе царина који се односе на права, обавезе и одговорности из радног односа, накнаде и друга примања, службено и радно одело, службене ознаке и службене легитимације овлашћених царинских службеника; стручне послове за Дисциплинску комисију царинске службе; вршење стручне обуке приправника и других службеника који се примају у царинску службу; издавање стручних публикација потребних за рад царинске службе и за потребе стручног образовања службеника; обављање општих послова и других послова из делокруга Сектора. У Управи царина је максимално одобрено 2456 радних места, а у радном односу је 2405 запослених.

У Министарству привреде постоји Одсек за људске ресурсе у Одељењу за људске ресурсе и опште правне послове у оквиру Секретаријата Министарства, у оквиру кога има систематизованих 6 радних места, и сва су попуњена. У Министарству привреде систематизовано је и максимално одобрено 207 радних места, а у сталном радном односу је 187 запослених.

У Министарству привреде Одсек за људске ресурсе обавља послове који се односе на: припрему аката који се односе на организацију и рад Министарства; припрему нацрта кадровског плана и развој управљања људским ресурсима, регрутовање, селекцију и пријем нових кадрова, државних службеника на положају и извршилачким радним местима; припрему предлога за Владу за постављења државних службеника на положај и других аката из делокруга Министарства које доноси Влада; аналитичку процену и функционалну анализу радних места; израду општих и појединачних аката који се односе на остваривање права, обавеза и одговорности државних службеника и намештеника из области радних односа; израда спецификације и описа послова за радна места и израда акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству; организовање стручних обука и других видова едукације државних службеника и намештеника, припрема приручника и упутстава за државне службенике и намештенике, праћење потреба државних службеника и намештеника у Министарству и припрема кадровског плана Министарства са органом управе у саставу; израда анализе планова и програма о потребама развоја државних службеника и намештеника, праћење стања и примене закона и других прописа из области државне управе и радних односа у државним органима; управљање учинком и оцењивање државних службеника и намештеника; израду месечних

извештаја у вези са структуром и бројем државних службеника и намештеника за Централну кадровску евиденцију; вођење прописаних персоналних и кадровских евиденција, као и евиденција у вези са обрачуном плата државних службеника и намештеника; статистички послови из области радних односа и пензијског и инвалидског осигурања; стручне и административне послове у вези спровођења дисциплинског поступка у Министарству; послови који се односе на координацију рада са органима управе у саставу Министарства у области људских ресурса и унутрашњег уређења и систематизације радних места; као и други послови из ове области.

У Министарству привреде постоје као управе у саставу, на основу Закона о министарствима из 2014. године, Дирекција за мере и драгоцене метале и Управа за брзи одговор, међутим оне немају јединице за људске ресурсе и у тој области се ослањају на Министарство.

У *Министарству пољопривреде и заштите животне средине* постоји Одсек за људске ресурсе и Одсек за обуку и развој. Оба Одсека обављају послове који се односе на људске ресурсе, али обављају и сличне послове који се до негде и преклапају из разлога што су се 2014. године спојили са тадашњим Министарством заштите животне средине. У Министарству постоји Управа за аграрна плаћања која такође има своју јединицу за људске ресурсе организовану у Групу за људске ресурсе. У овом Министарству у Одсеку за људске ресурсе има укупно шест запослених и толико систематизованих радних места, док у Одсеку за обуку и развој кадрова има укупно пет запослених и толико радних места. У Управи за аграрна плаћања у Групи за људске ресурсе има четири запослена и исто толико систематизованих радних места.

У Министарству пољопривреде и заштите животне средине у сталном радном односу је 1216 запослених, а максимално је дозвољено 1344 запослених, а у Управи за аграрна плаћања је у радном односу 151 запослени док је максимално дозвољено 170 извршилаца.

У овим организационим јединицама обављају се следећи послови: У Одсеку за људске ресурсе обављају се послови који се односе на: праћење и обезбеђивање усаглашености примене закона и других прописа у области управљања и развоја људских ресурса; праћење, примену и унапређење прописа у области радних односа; анализу кадровских потреба и припрему нацрта кадровског плана

Министарства; пружање саветодавне подршке државним службеницима и намештеницима по питањима радног окружења и једнакости полова и заштите од злостављања; праћење и старање о уједначености спровођења поступка оцењивања државних службеника и пружање саветодавне подршке руководиоцима унутрашњих јединица у поступку евалуације учинка запослених; сарадњу са другим државним органима у вези са спровођењем стратегије управљања људским ресурсима; припрему и израду акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству; спровођење интерног и јавног конкурса, изборног поступка селекције, одабир и пријем кандидата у радни однос; израду аката који се односе на права и обавезе запослених из радног односа и ван радног односа; пружање подршке у спровођењу поступка утврђивања одговорности државних службеника и намештеника; припрему изјашњења на жалбе Жалбеној комисији Владе и изјашњења на тужбе из радних спорова; координацију рада осталих унутрашњих јединица, као и управа у саставу Министарства у области људских ресурса, унутрашњег уређења и систематизације радних места; аутоматску обраду података и вођење информационог система за управљање људским ресурсима; вођење персоналне евиденције, евиденција у вези са обрачуном плата запослених, као и других евиденција из радних односа, вођење прописане документације за здравствено и пензијско-инвалидско осигурање запослених; обавља и друге послове из ове области.

У Одсеку за обуку и развој обављају се послови који се односе на припрему, спровођење и унапређење стратегије обуке и развоја кадрова у Министарству, анализу потреба за обуком и стручним усавршавањем државних службеника и намештеника; израду и реализацију плана обуке; праћење утицаја обуке на учинак државних службеника и намештеника и праћење развоја каријере запослених везано за њихово напредовање; учествовање у кадровском планирању; вођење евиденције и управљање базом података у вези са планираним и одржаним обукама; увођење у посао новопримљених државних службеника и намештеника, као и приправника; сарадњу са консултантским институцијама које се баве обуком и другим видовима едукације државних службеника и намештеника, обавља и друге послове из ове области.

У *Управи за аграрна плаћања* у Групи за људске ресурсе обављају се послови који се односе на: праћење и примену прописа у области радних односа;

анализу кадровских потреба и припрему нацрта кадровског плана у Управи; припрему предлога акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Управи; израду решења којима се одлучује о правима и дужностима запослених у Управи; праћење и старање о уједначености спровођења поступка оцењивања државних службеника; припрему и организацију обука запослених у Управи; спровођење интерног и јавног конкурса; припрему и израду уговора из области рада ван радног односа; обављање стручно-техничких и административних послова у поступку утврђивања дисциплинске одговорности запослених у Управи; координацију рада осталих унутрашњих јединица у области људских ресурса, унутрашњег уређења и систематизације радних места; вођење свих евиденција из радних односа, вођење прописане документације за здравствено и пензијско-инвалидско осигурање запослених; обавља и друге послове из ове области.

Поред наведених послова, у овим организационим јединицама се обављају послови који се односе и на именовање и постављање комисије и радне групе.

У Министарству пољопривреде и заштите животне средине, поред наведене управе у саставу, постоје, на основу Закона о министарствима из 2014. године, још и Управа за ветерину, Управа за заштиту биља, Републичка дирекција за воде, Управа за шуме и Агенција за заштиту животне средине, међутим оне немају јединице за људске ресурсе и у тој области се ослањају на Министарство.

У *Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре*, постоји Одељење за правне, кадровске и опште послове. У овом Одељењу обављају се послови који се односе на припрему аката о организацији рада, пружање помоћи секторима у вези с кадровским пословима и пословима државне управе, израда интерних, општих и појединачних аката, поступање по захтевима других органа, припрема предлога акта за Владу, израда планова интегритета, послови безбедности и здрављу на раду, послови одговарања по захтеву о приступу информацијама од јавног значаја и слични послови. У оквиру овог Сектора постоје раздвојени наведени послови на две групе послова, Група за правне послове и Група за кадровске послове и послове развоја и управљања кадровима и евиденционе послове, у којој се и обављају послови који се односе на људске ресурсе. Од тих послова се обављају послови израде кадровских планова, развоја људских ресурса, регрутовања и селекције, као и пријема нових кадрова, израда правилника, оцењивања државних службеника и слично. У овој Групи има три

радна места која су и попуњена, а укупан број запослених на неодређено време у овом министарству је 270 док је максимално одобрени број 285.

У Министарству рударства и енергетике, не постоји организациона јединица за људске ресурсе, ту се у оквиру Секретаријата Министарства у Одељењу за опште и правне послове обављају и послови људских ресурса, у оквиру овог Одељења има систематизованих 8 радних места, и сва су попуњена.

У Министарству рударства и енергетике максимално је одобрено 130 радних места, а у сталном радном односу је 106 запослених.

У Министарству рударства и енергетике у Секретаријату се обављају послови који се односе на: кадровске, финансијске, информатичке послове; усклађивање рада унутрашњих јединица и сарадњу са другим органима.

У Министарству трговине, туризма и телекомуникација, постоји Одељење за људске ресурсе у оквиру Секретаријата Министарства, у оквиру ког има 8 систематизованих радних места, и сва су попуњена.

У Министарству трговине, туризма и телекомуникација максимално је одобрено 752 радна места, а у сталном радном односу је запослених 752.

У Министарству трговине, туризма и телекомуникација, Одељење за људске ресурсе обавља послове који се односе на: праћење и обезбеђивање усаглашености примене закона и других прописа у области управљања и развоја људских ресурса; праћење, примену и унапређење прописа у области радних односа; анализу кадровских потреба и припрему нацрта кадровског плана Министарства; пружање саветодавне подршке запосленима по питањима радног окружења, једнакости полова и заштите од злостављања; праћење и старање о уједначености спровођења поступка оцењивања државних службеника и пружање саветодавне подршке руководиоцима унутрашњих јединица у поступку евалуације учинка запослених; сарадњу са другим државним органима у вези са спровођењем стратегије управљања људским ресурсима; припрему и израду акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству; израду аката који се односе на права и обавезе запослених из радног односа, и ван радног односа; пружање стручне подршке у спровођењу поступка утврђивања одговорности државних службеника и намештеника, припрему изјашњења на жалбе Жалбеној комисији Владе и учествовање у припреми изјашњења на тужбе из радних спорова; координацију рада осталих унутрашњих јединица у области људских ресурса,

унутрашњег уређења и систематизације радних места; аутоматску обраду података и вођење информационог система за управљање људским ресурсима; вођење персоналних, кадровских евиденција, као и других евиденција из делокруга рада; вођење прописане документације за здравствено и пензијско-инвалидско осигурање запослених; спровођење интерног и јавног конкурса, изборног поступка селекције, одабира и пријема кандидата у радни однос; припрему, спровођење и унапређење стратегије обуке и развоја кадрова у Министарству, анализу потреба за обуком и стручним усавршавањем државних службеника и намештеника; израду и реализацију плана обуке; праћење утицаја обуке на учинак државних службеника и намештеника и праћење развоја каријере запослених везано за њихово напредовање; припрему програма посебног стручног усавршавања државних службеника; увођење у посао новопримљених државних службеника и намештеника, као и приправника, као и други послови из ове области. У Одељењу за људске ресурсе образују се следеће уже унутрашње јединице: 1. Одсек за правне и стручно-оперативне послове; 2. Група за селекцију, обуку и развој кадрова. У Групи за селекцију, обуку и развој кадрова обављају се послови који се односе на: регрутовање, селекцију и пријем нових кадрова, и то: спровођење интерног и јавног конкурса, изборног поступка селекције, одабира и пријема кандидата у радни однос на извршилачким радним местима, као и државних службеника на положају; припрему предлога за Владу за постављења државних службеника на положај по спроведеној процедури; припрему и израду извештаја у вези расписаних конкурса; припрему, спровођење и унапређење стратегије обуке и развоја кадрова у Министарству, анализу потреба за обуком и стручним усавршавањем државних службеника и намештеника; израду и реализацију плана обуке; праћење утицаја обуке на учинак државних службеника и намештеника и праћење развоја каријере запослених везано за њихово напредовање; припрему програма посебног стручног усавршавања државних службеника; увођење у посао новопримљених државних службеника и намештеника, као и приправника, праћење и пријављивање државних службеника за полагање државног стручног испита; сарадњу са консултантским институцијама које се баве обуком и другим видовима едукације државних службеника и намештеника, као и други послови из ове области.

У Министарству правде постоји организациона јединица за људске ресурсе у оквиру Секретаријата Министарства и то Одељење за кадрове и послове планирања у оквиру ког постоји Група за кадровске послове у којој је систематизовано 6 радних места и постоји шест запослених. У Одељењу се обављају послови који се односе на припрему и нацрт кадровског плана, планирање кадрова и анализу испуњености кадровског плана, селекцију и избор кадрова, обуку оцењивање и напредовање државних службеника, припрему аката о правима, дужностима и одговорностима службеника, обједињавање планова и програма рада, приступ информацијама од јавног значаја, поступање по решењима и закључцима независних регулаторних тела и слично. Укупан број запослених у Министарству правде је 117, а одобрени максимални број је од 145 запослених.

У Министарству правде постоји као управа у саставу, на основу Закона о министарствима из 2014. године, Управа за сарадњу с црквама и верским заједницама, међутим она нема јединицу за људске ресурсе и у тој области се ослања на Министарство.

У Министарству државне управе и локалне самоуправе постоји Одељење за опште правне послове и послове јавних набавки и Група за опште-правне и кадровске послове у оквиру Секретаријата Министарства, у оквиру чега има 7 систематизованих радних места са 8 запослених, и сва су попуњена, а 4 запослена обављају послове у вези са људским ресурсима.

У Министарству државне управе и локалне самоуправе систематизовано је и максимално одобрено 89 радних места, а у сталном радном односу је 89 запослених.

У Министарству државне управе и локалне самоуправе обављају се следећи послови који се односе на људске ресурсе: радно-правни статус државних службеника и намештеника; припрему Нацрта кадровског плана, планирање кадрова и анализу испуњености кадровског плана; селекцију и избор кадрова; обуку, оцењивање и напредовање државних службеника; припрему аката о правима, дужностима и одговорностима државних службеника и намештеника; вођење евиденције о државним службеницима и намештеницима; развој кадрова и предлагање мера за унапређење развоја кадрова; спровођење дисциплинског поступка и поступка утврђивања одговорности државних службеника и намештеника за материјалну штету; припрему програма рада и извештаја о раду

Министарства; организацију службених путовања у земљи и иностранству; послове у вези са приступом информацијама од јавног значаја; као и други послови из делокруга.

У Министарству државне управе и локалне самоуправе постоји као управа у саставу, на основу Закона о министарствима из 2014. године, Дирекција за електронску управу, међутим она нема јединицу за људске ресурсе и у тој области се ослања на Министарство.

У *Министарству унутрашњих послова*, постоји Сектор за људске ресурсе. У Министарству унутрашњих послова, у сталном радном односу је 42817 запослених.

Сектор за људске ресурсе, у координацији са осталим организационим јединицама Министарства, креира и спроводи стратегију развоја људских ресурса у Министарству, креира и имплементира политике управљања људским ресурсима, усклађује процесе, системе и праксе управљања људским ресурсима са стратешким циљевима и потребама Министарства и са најбољим праксама, оцењује и унапређује квалитет управљања људским ресурсима у целом Министарству. Стара се о законитости рада у области рада и радних односа у Министарству и благовременом планирању кадрова и неопходних финансијских средстава за потребе управљања људским ресурсима, а у складу са буџетом и плановима Министарства. Утврђује предлоге за промене организационе структуре Министарства и координира процесе управљања променама у Министарству. Спроводи интерне и јавне конкурсе за попуну радних места у Министарству и обавља проверу компетенција за делотворан рад на радним местима која се попуњавају. Ствара услове и спроводи програме обуке запослених у Министарству, креира и реализује програме развоја запослених и руководилаца. Стара се о примени система правичности, заснованог на мерењу учинка и његовој примени у области напредовања и запошљавања. Креира и имплементира систем за оцењивање радних учинака, утврђује политику зарада, структуру плата и елементе зараде, врши анализу и дизајн свих послова, израђује описе послова и специфицира услове неопходне за делотворан рад на радним местима, као и процену сложености радних места и њихово разврставање у звања и чинове. Утврђује политику бенефиција за запослене у Министарству и учествује у колективном преговарању са синдикатима који делују у Министарству. У оквиру

надлежности Сектора је и: заступање интереса Републике Србије – Министарства унутрашњих послова, по овлашћењу Државног правобранилаштва, у судским поступцима запослених у седишту Министарства, припремање предмета и извештавање за Дисциплинску комисију – Веће у Београду, припремање документације за управне поступке, премештаји и унапређења, пензионисање, радни односи и права из радног односа, здравље и безбедност запослених, развој и одржавање информационог система људских ресурса, развој и праћење индикатора квалитета учинка запослених и организације, као и координација са Дирекцијом полиције, осталим организационим јединицама у саставу Дирекције полиције, организационим јединицама у седишту Министарства и Службом за управљање кадровима. Учествоје у стратешком планирању на нивоу Министарства и стара се о благовременом информисању запослених о политикама управљања људским ресурсима у Министарству и њиховим правима из радних односа.

У *Министарству одбране* подаци који се односе на унутрашњу организацију и број носе ознаку поверљивости, па нам нису били доступни.

У *Министарству спољних послова* постоји Одељење за персоналне и правне послове у оквиру ког је систематизовано 17 радних места, а тренутно је распоређено 12 запослених. У овом Одељењу се обављају послови који се односе на вођење радно-правних евиденција запослених, решавање радно-правних статуса запослених, припрему појединачних решења из области радних односа запослених, пријаве и одјаве надлежним органима за пензионо и инвалидско и социјално осигурање, припрема докумената за потребе радно-правних спорова пред домаћим судовима и слично. Поред наведених послова у овом Министарству се обављају и нормативно-правни послови везани за радно-правни статус запослених. Укупан број запослених у Министарству спољних послова је 889 док је максимални дозвољени број 976 извршилаца.

У Министарству спољних послова постоји као управа у саставу, на основу Закона о министарствима из 2014. године, Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону, међутим она нема јединице за људске ресурсе и у тој области се ослања на Министарство.

У *Министарству просвете, науке и технолошког развоја* у оквиру Секретаријата Министарства образована је организациона јединица Одсек за

развој кадрова, као организациона јединица за људске ресурсе. У овом Одсеку је систематизовано пет радних места са шест извршилаца и сва радна места су попуњена. У Одсеку за развој кадрова обављају се послови који се односе на заснивање радног односа, распоређивање и остваривање права из радног односа, провера способности приликом пријема у радни однос, праћење током рада и анализа обављених послова радних места, као и послови обуке и развоја запослених, организовање полагање испита за просветне саветнике, награђивање и израда општих и појединачних аката из области рада и радних односа и други послови у складу са законом. Одлуком о максималном броју у Министарству просвете, науке и технолошког развоја одређен је укупан број запослених од 372 извршиоца, а у министарству је у радном односу 343 извршиоца.

У *Министарству здравља*, постоји Група за управљање кадровима, у оквиру које има систематизована три радна места, и два су попуњена.

У Министарству здравља, максимално је одобрено 295 радних места, а у сталном радном односу је 281 запослени.

У Групи за управљање кадровима обављају се послови који обухватају: развијање и унапређење система и процедура рада из области управљања кадровима; кадровско планирање и анализа испуњавања кадровског плана; селекција и избор кадрова; обука, оцењивање, награђивање и развој каријере државних службеника; припрема предлога решења и других аката о правима, дужностима и одговорностима државних службеника и намештеника; припрема предлога општег акта којим се прописује унутрашње уређење и систематизација радних места у Министарству, као и друге послове из делокруга Групе.

У *Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања* постоји јединица за људске ресурсе и зове се Одељење за управљање кадровима. Укупан број запослених у овом одељењу је осам и толико и има систематизованих радних места. Одељење за управљање кадровима обавља послове који се односе на припрему и реализацију стратегије управљања кадровима у Министарству; на селекцију, регрутовање и пријем нових кадрова; израду општих и појединачних аката која се односе на остваривање права, дужности и одговорности државних службеника и намештеника из области радних односа; израду општег акта о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству; организовање и спровођење обуке државних службеника и намештеника; праћење

стања и примене закона и других прописа из области државне управе и радних односа у државним органима; вођење одговарајућих евиденција о државним службеницима и намештеницима у Министарству; управљање базом података из области управљања кадровима; састављање и анализа извештаја и информација о напредовању и премештању државних службеника и намештеника на друге послове; статистички послови из области радних односа; послови у вези спровођења поступка одговорности државних службеника и намештеника; развој кадрова, праћење и примену прописа и других аката који се односе на развој и унапређење кадрова; развој организационе структуре, комуникације и квалитета рада у Министарству; послове везане за радне спорове, послове који се односе на припрему одговарајућих статистичких показатеља развоја стратегије, програма и пројеката реформе државне управе; интегрисање реформских иницијатива у циљеве Министарства; координацију реализације пројеката реформе; предузимање мера да државни службеници у органу буду активно укључени у процесе реформе и да се континуирано професионално усавршавају; развој и координацију реформских радних група; сарадњу са другим тимовима и органима који су укључени у реформу државне управе у циљу координације различитих активности и обезбеђивања јединственог приступа реформи државне управе, послови везани за поступак оцењивања државних службеника, послови аналитичара радних места у поступку разврставања радних места и друге послове из делокруга. У овом Одељењу се не обављају други послови који нису из области људских ресурса. Укупан број запослених у Министарству је 450, а одобрени број је 504 запослених.

У Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања постоји као управа у саставу, на основу Закона о министарствима из 2014. године, Инспекторат за рад, међутим, нема јединицу за људске ресурсе и у тој области се ослања на Министарство.

У *Министарству омладине и спорта* постоји организациона јединица за људске ресурсе у оквиру Секретаријата Министарства и зове се Одељење за људске ресурсе, правне и опште послове. У њој је систематизовано 7 радних места са 8 извршилаца, а у запослено је 4 извршиоца.

Од послова у области људских ресурса обављају се послови праћења стања, предлагање мера и реализација активности у области унапређења и планирања

кадрова, послови координације, праћења активности у вези са програмима у области развоја кадрова, послови који се односе на права и обавезе запослених из радног односа, провера способности приликом пријема у радни однос и у току рада, оцењивање и напредовање државних службеника, припрема аката о правима обавезама и одговорностима, вођење кадровске евиденције, вођење централне кадровске евиденције и припрема нацрта кадровског плана.

Поред наведених, у овој организационој јединици обављају се статистичко евиденциони, канцеларијски и оперативно стручни послови, послови у вези са јавним набавкама, приступом информацијама од јавног значаја, сарадњом са независним регулаторним телима, безбедности и заштитом здравља на раду и слично.

У Министарству омладине и спорта запослено је 44 државна службеника и намештеника, а максимално одобрени број је 64 извршиоца.

У Министарству културе и информисања у складу са организацијом и систематизацијом формирана је Група за управљање кадровима и информације од јавног значаја која је ужа организациона јединица Одељења за опште правне послове и јавне набавке. У овој групи обављају се послови управљање кадровима и информацијама од јавног значаја који се односе на радно правни статус државних службеника и намештеника, припрему кадровског Плана, планирања и селекције и избора кадрова, на обуку и оцењивање и напредовање државних службеника и припрему аката о правима и дужностима и одговорностима државних службеника, вођење евиденција о државним службеницима и намештеницима, послови везани за слободни приступ информацијама од јавног значаја и други послови. У овој групи за управљање кадровима информације од јавног значаја је укупно троје запослених, а систематизовано је 3 радна места са 3 извршиоца. Послови који се обављају у овој Групи, а нису из области људских ресурса, односе се на приступ информацијама од јавног значаја и слично. У Министарству културе и информисања запослено је укупно 69 државних службеника у радном односу, док је укупан број запослених који је дозвољен у Министарству 76 извршилаца.

Оно што је приметно у односу на Закон о министарствима из 2004. године и организовање кадровских јединица у управама у саставу министарстава је да је знатно мање кадровских јединица у управама и да се ослањају у погледу организовања послова управљања људским ресурсима на ресорна министарства.

Разлог за то првенствено лежи у честим рационализацијама броја државних службеника када су најчешће ове јединице гашене у управама у саставу.

Као говоримо о организацији управљања људским ресурсима у посебним организацијама, као што смо рекли, по Закону о министарствима посебне организације су: Републички секретаријат за законодавство, Републичка дирекција за робне резерве, Републички завод за статистику, Републички хидрометеоролошки завод, Републички геодетски завод, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Центар за разминирање, Завод за интелектуалну својину, Завод за социјално осигурање и Републички секретаријат за јавне политике.

Табела 5.7. Приказ присутности кадровских јединица у посебним организацијама Владе по Закону о министарствима из 2014.године, које су биле предмет анализе

Институција	Укупан број запослених Систематизовано/ Попуњено	Постојање КЈ	Бр. запослених у КЈ Систематизовано/по пуњено
Републички секретаријат за законодавство	51/39	да	6/6
Републичка дирекција за робне резерве	86/74	не	1/1
Републички завод за статистику	455/422	да	3/3
Републички хидрометеоролошки завод	530/530	не	8/8
Републички геодетски завод	2150/2078	не	8/8
Републичка дирекција за имовину	76/73	не	3/3

Центру за разминирање	<i>9/9</i>	<i>не</i>	<i>1/1</i>
Завод за интелектуалну својину	<i>90/83</i>	<i>да</i>	<i>3/3</i>
Завод за социјално осигурање	<i>10/10</i>	<i>да</i>	<i>4/4</i>
Републички секретаријата за јавне политике	<i>45/40</i>	<i>да</i>	<i>3/3</i>

У оквиру *Републичког секретаријата за законодавство* формиран је као унутрашња јединица Одсек за опште и кадровске послове. У оквиру овог Одсека је систематизовано 6 радних места која су попуњена. У оквиру Одсека обављају се послови спровођење конкурса за пријем у радни однос, припрему решења о радно-правном статусу запослених и правима и обавезама из рада и по основу рада; припрему нацрта кадровског плана, вођење кадровске евиденције и других збирки података, безбедност и здравље на раду, спречавање злостављања на раду; контролу забране пушења, израду и реализацију Плана интегритета, доступност информација од јавног значаја; јавне набавке, израду и усклађивање информационог система Секретаријата, оперативну и информатичку подршку пословима комуникације унутар и ван Секретаријата, израду и одржавање интернет сајта Секретаријата, обраду финансијске документације, израду финансијског плана, периодичних извештаја и завршног рачуна; статистичко-документационе и стручно-оперативне послове, административне и канцеларијске послове и друге опште и кадровске послове.

У Републичком секретаријату за законодавство одобрен је број од 51 запосленог, а у сталном радном односу је 39 запослених на неодређено радно време.

У *Републичкој дирекцији за робне резерве* није образована организациона јединица за људске ресурсе, док је један извршилац распоређен на радно место за правне послове и људске ресурсе у Одељењу за правне и опште послове и јавне набавке. На пословима овог радног места обављају се послови везани за људске ресурсе и координацију рада осталих унутрашњих јединица у области људских ресурса, израђују се акти о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места,

послови координације и организације, израђују се нацрт кадровских планова и процеса његовог спровођења, израђују се појединачни акти којима се остварују права, дужност и одговорности државних службеника и намештеника, организују и спроводе поступци који се односе на селекцију кандидата и послови оцењивања. Поред наведених послова, постоје и послови који нису у области људских ресурса, а пре свега се односе на обраду судских предмета у споровима Дирекције и остваривање комуникације са судовима и слично. Иначе, у Дирекцији има запослено 74 службеника, док је максимални одобрени број запослених утврђен на 86 извршилаца.

У Републичком заводу за статистику постоји Група за управљање кадровима и у овој Групи имају три систематизована места која су попуњена. У овој Групи се обављају послови развоја и евиденције кадрова, персонални и општи послови који се односе на унапређење развоја и евиденције кадрова, израда кадровског плана, пружање стручне помоћи државним службеницима и намештеницима у вези са остваривањем права из радног односа, управљање и развој људских ресурса, воде аутоматизовану кадровску евиденцију, обављају се административни послови у вези са пријављивањем кандидата за полагање државног стручног испита, израда плана годишњих одмора и израда решења. Од послова који нису у области људских ресурса у овој Групи се обављају архивски послови. У Републичком заводу за статистику укупно је запослено 422 особе, док је одобрен максимални број 455 запослених.

У Републичком хидрометеоролошком заводу нема организационе јединице која се бави људским ресурсима, а ти послови се обављају у оквиру Сектора за хидрометеоролошки рачунарско-телекомуникациони систем и опште и заједничке послове. Укупан број запослених у Републичком хидрометеоролошком заводу у сталном радном односу је 530 извршилаца, док је ангажовано 2824 хонорарна сарадника на специфичним противградним пословима, а максимално дозвољени број је 530 запослених.

У Републичком геодетском заводу постоји Сектор за правне послове и у оквиру њега образована је унутрашња јединица Одељење за правне и опште послове у које се, између осталог, обављају послови из области људских ресурса. У овом одељењу систематизовано је једно радно место за управљање људским ресурсима које је попуњено. На том радном месту се обављају послови анализе

потреба за кадровима у складу са средњорочним програмима радова Завода и трогодишњим планом рада, сарадња са научно-образовним установама ради обезбеђивања потребних кадрова, израда средњорочног годишњег плана пријема кадрова, анализа потреба за додатним обукама кадрова, израда планова обука кадрова, организације, реализације обуке, учешће у одржавању регистра података о људским ресурсима у дигиталном облику и слично. На наведеном радном месту, поред послова из области људских ресурса, обављају се и послови који то нису, а то је контрола постојања сукоба интереса државних службеника и пријема обавештења и поступања по обавештењу којим се врши узбуњивање. Укупан број запослених у Републичком геодетском заводу је 2150 извршилаца, а максимално дозвољени број је 2078 запослених.

У Републичкој дирекцији за имовину постоји Одељење за опште послове у оквиру Сектора за материјално-финансијске послове и послове људских ресурса. У оквиру овог Одељења послове у области људских ресурса обављају 3 извршиоца. Послови у области људских ресурса који се обављају у овом Одељењу су израда општих и појединачних аката и решења из радних односа и других видова радног ангажовања, дефинисање решења по питању увођења савремених метода унапређења квалитета рада, организовање развоја системских процедура рада у вези са развојем кадрова, као што су кадровско планирање, регрутација и селекције кандидата, обуке, оцењивање и награђивање, развој каријере државних службеника, анализа учинка, пружање упутстава руководиоцима, спровођење истих и усклађивање процедура, система и праксе управљања кадровима са изменама прописа, припрема нацрта кадровског плана, усклађивање са буџетом и давање смерница и упутстава руководиоцима унутрашњих организационих јединица у вези управљања кадровима, учествовање у спровођењу дисциплинских поступака, послови аналитичара радних места, израда нацрта дописа, сарадња са Службом за управљање кадровима у вези спровођења поступака конкурса за попуњавање радних места и израда документације у вези са поступком попуњавања радних места за комисије, месечно извештавање о броју и структури запослених, израда регистра који се воде у органу везану за кадрове, пријаве запослених на осигурање, потврде о чињеницама о којима се води евиденција, заштита података о личности, годишње извештавање Високог службеничког савета и Службе за управљање кадровима.

Од послова који нису у области људских ресурса, а који се обављају у овој организационој јединици, су нормативни послови давања мишљења на нацрте закона и других прописа чији су предлагачи други органи, израда докумената који се односе на процедуре пред Владом као што су предлози закључака, израда плана јавних набавки, спровођење поступака јавних набавки и свих послова везаних за њих, израда информатора, послови писарнице, архиве и набавка и расподела канцеларијског материјала и слично. Републичка дирекција за имовину има 73 запослена на неодређено време, а максимални одобрени број је 76 извршилаца.

У *Центру за размињање* нема организационих јединица које се баве људским ресурсима, Центар има 9 одобрених радних места и сва су попуњена, а на једном месту за персоналне послове се обављају послови из области људских ресурса.

У *Заводу за интелектуалну својину* постоји Група за управљање кадровима и опште послове у којој има укупно три запослена, од којих су сва радна места попуњена. У овој организацији обављају се послови који се односе на реформу државне управе, радно-правни статус државних службеника, кадровски план, пензијско и инвалидско и здравствено осигурање запослених, такође, у Одсеку од послова који нису у области људских ресурса обављају се послови који се односе на јавне набавке, општи правни и административно технички послови као и други послови из делокруга органа. Укупан број запослених у Заводу за интелектуалну својину је 83 док је одобрени максимални број 90 запослених.

У *Заводу за социјално осигурање* постоји Група за опште правне и кадровске и финансијско материјалне послове у којој постоји 4 запослена и 4 систематизована радна места. У њој се обављају послови људских ресурса, али и правни и финансијски послови. Максимално одобрени број је 10 извршилаца и сва су места попуњена.

У оквиру *Републичког секретаријата за јавне политике* формиран је као унутрашња јединица Сектор за правне и финансијске послове и управљање људским ресурсима. У оквиру овог Сектора постоје две групе, Група за правне послове и управљање људским ресурсима и Група за финансијске и опште послове. У Сектору је систематизовано 7 радних места у свакој Групи, са по три радна места и један руководиоца Сектора. У Групи за људске ресурсе се обављају послови који се односе на управљање људским ресурсима, стручно усавршавање, развој,

конкурсе, запошљавање и слично. Послови који нису из области људских ресурса, а обављају се, јесу послови који се односе на јавне набавке и опште правне послове. У Републичком секретаријату за јавне политике одобрен је број од 45 запослених државних службеника, а у сталном радном односу је 40 запослених на неодређено радно време.

Анализирајући систем кадровских јединица у временском распону од преко једне деценије примећујемо неколико сличности и разлика.

Када говоримо о сличностима, пре свега, закључујемо да јединице које се баве људским ресурсима су присутне у великом броју државних органа. Оне поред послова људских ресурса, што је тенденција која је и након 10 година и даље присутна, у великој мери раде и додатне послове који не спадају у искључиво послове људских ресурса. Ти послови су најчешће општи правни послови, послови који се односе на јавне набавке, на приступ информацијама од јавног значаја, сарадњу са независним регулаторним телима, сарадњу са другим органима државне управе, административно технички послови, послови писарнице и остали помоћни послови. Готово свуда се те јединице баве и додатним пословима, са два мања изузетка - министарством ресорним за пољопривреду и министарством ресорним за рад, која једина имају јединице за људске ресурсе које се искључиво баве тим пословима. Разлог за то, између осталог може бити и чињеница да ови органи имају посебно издвојену организациону јединицу за све опште-правне и помоћне послове. Све остале кадровске јединице се баве и додатним пословима који нису из области послова који се односе на људске ресурсе. Разлоге за то треба тражити и у недовољно припремљеној анализи потреба за успостављањем јединица за људске ресурсе, јер оне готово без икаквог правила је формирају у органима који имају до 100 запослених, као и у органима који имају и по више стотина запослених. Броје најчешће максимално до осам службеника, па се оправдано поставља питање где је рационално формирати ове јединице и која је корелација између односа броја запослених у јединицама за људске ресурсе и броја запослених у целој организацији.

Када говоримо о разлици у области јединица за људске ресурсе у време када су оне првобитно формиране, у односу на актуелни тренутак, приметно је другачије организовање државних органа као и нешто израженија централизација управљање људским ресурсима у односу на почетно стање. Тако, сада многе

управе у саставу министарстава немају посебне јединице за људске ресурсе већ те послове раде за њих матична министарства. Међутим, имајући у виду да су многе Владе коалиционе и да се формирају у складу са актуелним политичким потребама овај тренд централизације и прекомпоновања броја државних органа не мора да означава трајну карактеристику у погледу организације јединица за људске ресурсе, већ можемо оправдано очекивати и даље промене у том погледу у смислу другачијег груписања и организовања, како министарстава тако и посебних организација. Ово посебно треба истаћи и у смислу да смо методолошки посебно пратили и анализирали систем кадровских јединица у државној управи Републике Србије, у оним организационим јединицама које су успостављене Законом о министарствима. Међутим, поред њих постоји велики број државних органа који је основан посебним законима.

Послови у области људских ресурса који се обављају у овим кадровским јединицама су нормирани и можемо рећи унифицирани у политичко-правном систему Републике Србије, а што је резултат и нормативне уређености нашег система. Ипак, имајући у виду да се обавља и велики број додатних послова, право је питање колико се заправо реално процентуално посвећује времена пословима у области људских ресурса у односу на те друге додатне послове и да ли су ти послови приоритетни, или се обављају само да би се испоштовала форма. Наведено посебно долази до изражаја у области послова који се односе на информациони систем за управљање људским ресурсима, јер као што смо видели из делокруга рада ових јединица негде се он само помиње и формално се обављају послови који се односе на његово ажурирање, а негде се чак и не помиње као активност ових кадровских јединица. Имајући у виду оно што смо говорили о овом информационом систему за управљање људским ресурсима, пре свега, да нема подзаконских аката којима је наметнута обавезност његовог ажурирања, као и да није поуздан и ажуран, али и бројност других додатних послова у јединицама за људске ресурсе, можемо разлоге за то што овај информациони систем није заживео на прави начин, тражити и у могућности да му није посвећено довољно пажње у оквиру самих јединица за управљање људским ресурсима.

Када говоримо о функцијама управљања људским ресурсима оне су изражене и присутне у описима послова свих кадровских јединица, па се тако готово свуда без изузетка срећу описи који се односе на планирање и запошљавање

људских ресурса. Наведено има добру нормативну основу и у прописима. Затим следе послови који се односе на развој запослених људских ресурса и награђивање запослених и свакако оно што је изражено и присутно је обављање послова који се односе на заштиту људских ресурса имајући у виду специфичност радног окружења.

У сваком случају, када су у питању послови у области људских ресурса који се обављају у кадровским јединицама различитих организационих облика државне управе, на основу свега наведеног рационално је очекивати њихово даље усложњавање и стално реформисање, а чему доприносе честе промене прописа који уређују ову област.

6. УЛОГА И ЗНАЧАЈ СИНДИКАТА У ПРОЦЕСУ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

6.1. Улога и значај организовања запослених у управи

На самим почецима развоја модерног концепта управљања људским ресурсима, почетком осамдесетих година прошлог века, веома високо место у области активности специјалиста за управљање људских ресурса заузимали су односи према запосленима и можемо рећи да је то била централна активност организационих јединица за људске ресурсе.⁵³⁴ Међутим, за двадесетак наредних година то се потпуно променило, тако да је централну пажњу јединица за људске ресурсе заузимало сасвим другачије интересовање, које се односило на регрутовање запослених, задржавање особља, развој специјалиста за радне однос, радну ефикасност, увођење савремених информатичких технологија у јединице за људске ресурсе и слично⁵³⁵.

Познато је да свака радна активност и сваки посао нужно доводи до стварања различитих интереса између запослених радника са једне стране и професионалних управљача, односно менаџмента у организацији са друге стране. То ствара незадовољство запослених које може бити на индивидуалном нивоу, али као што је већ било речи, најчешће су та спорења слична за велики број појединаца и обично су ти проблеми који се појаве у процесу рада колективног типа, јер се тичу се већег броја људи који се нађу у радном процесу у некој приближно сличној ситуацији. У процесу тражења могућности и решења за превазилажење тих проблема, запослени се најчешће удружују и организују. Ово правило није везано за сектор из ког запослени долазе, без обзира да ли се ради о реалном приватном сектору, или јавном сектору, принцип удруживања и организовања запослених је на сличним основама.

⁵³⁴Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 478.

⁵³⁵*Ibid.*, стр. 478.

Управа, као што је већ било речи, у многим државама има правне механизме и прописе у оквиру којих јој је гарантовано и професионално и слично организовање, а то је често случај и са реалним сектором. Најчешћи облик организовања који је заједнички за оба сектора у овој области је синдикално организовање, мада могу бити присутни и други облици организовања запослених као што је развој организовања у струковна удружења што посебно има утицаја у управи. Улога и значај организовања у управи је велика у процесу управљања људским ресурсима, јер заправо су запослени и сами тај најважнији супстрат овог управљања, односно они представљају те људске ресурсе. У самом концепту модерног управљања људским ресурсима међуљудски односи се прожимају кроз све функције и заузимају важну улогу. Тако да је у целом процесу управљања људским ресурсима важна и повратна информација друге стране процеса управљања, односно оних којима се управља. Она може долазити кроз свакодневну комуникацију, али много већу тежину има повратна информација добијена кроз организовање и заузимање заједничког става већег броја запослених који може бити представљен на различите начине и у различитим облицима. Ово посебно долази до изражаја када у организацијама имамо супротстављене ставове и неслагања између запослених и менаџмента. Међутим, у организацијама нису супротстављени само ставови између запослених и менаџмента, односно власника у приватном сектору, већ и економски интереси запослених који су често у конфликту са економским интересима власника и менаџмента. Управо је тај конфликт интереса између послодаваца и запослених у историјској перспективи представљао темељ и основу за развој радничког организовања и стварање синдиката које се догодило током деветнаестог века. Супротстављени интереси, са једне стране младе капиталистичке елите, а са друге стране радничке класе у настојању, све на темељима либералне идеологије у деветнаестом веку, довело је до заузимања става од стране већине држава да приступ буде такав да оставља радницима и послодавцима простор да као равноправне стране могу потпуно слободно уређивати и уговарати детаље који се односе на услове рада и висину зарада и слично. Интервенције су биле пожељне од стране држава само у случајевима у којима долази до повреде склопљених споразума и уговора.⁵³⁶На

⁵³⁶Балтић, А., *Основи радног права Југославије и основи проблема социологије рада*, Савремена администрација 1967.год., стр. 153.

тим либералним темељима преовладало је становиште да држава треба да буде „ноћни чувар“ у свему томе и да не ограничава неприкосновеност приватне својине као и слободу деловања како запослених, тако и послодаваца, те у том погледу није смело бити никаквог мешања и уплитања. Развија се приступ по коме је требало договорити услове рада добровољно и споразумно у смислу висине надница, дужина радног времена, услова рада и слично. Међутим, у исто време се ограничава право на колективну акцију радника против послодаваца као што је штрајк, али и други формални и неформални методи. Под све већим притиском растућег радничког покрета, постепено почиње да се признаје право на синдикално организовање које је до краја деветнаестог века било опште прихваћен образац понашања у многим државама.⁵³⁷ На тај начин је отворен простор за развој синдиката који је имао у својој историји пуно успона и падова, али који је одиграо битну улогу у даљем периоду.

Сама реч синдикат води порекло из грчког језика од речи *Syndikatos* која је означавала положај, дружење на професионалној основи радника једне струке, службеника, трговаца, банкара, бродовласника, послодаваца, управни одбор једне професије, односно раднички синдикат као представништва радника, као целине у односу према послодавцима, професионално удружење радника којима је циљ отклањање конкуренције међу радницима исте струке при закључивању уговора о раду и тиме ублажавање тешких економско-социјалних последица која може по раднике да има таква конкуренција.⁵³⁸

Синдикате можемо одредити као организације које у име запослених послодавцу презентују интересе у области зарада, радног времена и услова.⁵³⁹

За синдикате можемо рећи да су професионалне организације запослених у које они добровољно ступају и које самостално раде на остварењу и заштити радничких колективних и појединачних права и интереса.⁵⁴⁰

Синдикати традиционално имају мисију да штите радника и побољшају његово имовно стање кроз колективну акцију.⁵⁴¹

⁵³⁷Балтић, А., *Основи радног права Југославије и основи проблема социологије рада*, Савремена администрација, 1967.год, стр 154.

⁵³⁸Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1985.год., стр. 845,

⁵³⁹Упореди: Богићевић Миличић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку делатност ЕФ у Београду, 2017.година, стр. 473.

⁵⁴⁰Упоредити: Кулић, Ж., *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007, стр. 136.

⁵⁴¹Упореди: Орлић, Р., *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. страна 431.

У литератури ⁵⁴² срећемо да аутори развој синдикалног покрета и синдикализма деле на више фаза, па тако праве поделу на фазу раних синдиката која је обележила деветнаести век, за који је било карактеристично да се синдикални покрет развио као одговор на ниске зараде и лоше радне услове почетком индустријализације, као и да ти синдикати нису били превише успешни и ретко су се одржавали на дуже стазе. Све наведено се променило до 1880. године када су постављени методи синдикалне борбе као што су штрајкови и протести, а када су постављене и суштинске разлике између синдиката, као што су поделе на гранске и опште синдикате.⁵⁴³

У двадесетом веку, током прве половине, а што представља следећу фазу развоја синдикализма, постепено се развијају и синдикати и удружења послодаваца и развој разних ситуација за колективне преговоре између синдиката и менаџмента. Повод свему томе био је генерални штрајк у Великој Британији 1926. године који је представљао кључни моменат за промену у индустријским односима, а након кога се може закључити да, када су у питању синдикати, генерални штрајк неће донети корените друштвене промене, а када су у питању послодавци, да победа над штрајком не значи и слабљење и нестајање синдиката.⁵⁴⁴

У периоду након другог светског рата у Великој Британији долази до још снажнијег развоја синдиката из разлога што добијају све већи значај колективни преговори код послодаваца, те у таквој ситуацији запослени почињу све више да се окрећу синдикатима због недовољне законске заштите како би преко синдикалног организовања бранили своје интересе.⁵⁴⁵

У шездесетим годинама признавање синдиката у Великој Британији се одвијало јако споро из разлога што је рестриктивна пракса и заузимање одбрамбеног става према синдикату било дубоко укорењено код послодаваца, те да би се ситуација побољшала, шездесетих година је формирана краљевска

⁵⁴²Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004.г., стр. 479.

⁵⁴³ Ibid., стр. 479. Наведени аутор дели историју развој односа запослених на наведене фазе према искуствима Велике Британије.

⁵⁴⁴ Ibid., стр. 479.

⁵⁴⁵ Ibid., стр. 480.

комисија која се трудила да унапреди систем колективног преговарања и предложено је да он буде мање централизован.⁵⁴⁶

Седамдесете године су донеле погоршање односа између синдиката и послодавца и честе штрајкове тако да између 1978. и 1979. године у време које познато као „зима незадовољства“, дошло је до серије штрајкова радника из приватног и јавног сектора због висине примања. Ти штрајкови су завршени повећањем плата пет одсто, али и повећањем броја чланова синдиката на чак 50% од укупне радне снаге у Великој Британији, иначе у претходном периоду та учлањеност је износила 40% од укупне радне снаге у Великој Британији. Сва та дешавања су довела до пада тадашње владе и доласка на власт Маргарет Тачер, која је касније кренула у обрачун са синдикатима и сматра се да су од њеног преузимања власти синдикати кренули у константни пад што траје до данашњих дана.⁵⁴⁷

Такође, то је био и зенит броја синдикалних чланова, јер у наредном периоду, па све до данас, траје заокрет у односу на такву позицију синдиката. До 1993. године број чланова синдиката се смањивао за четвртину и наставио да опада. Узроци за то су бројни, али један од кључних је што је дошло до битних промена у погледу запошљавања, са производних индустрија акценат је пребачен на услуге. Допринос су дале и економске рецесије и кризе које су додатно допринеле затварању великог броја радних места. На пад угледа синдикалног покрета је допринела и неспремности запослених да се конфротирају са послодавцима из страха од губитка посла.⁵⁴⁸ Сви наведени трендови су кумулативно присутни и у фази развој синдикализма у XXI веку. Међутим, иако чланство синдиката значајно и константно опада, расте значај колективног преговарања и постизање колективних споразума које послодавци потписују⁵⁴⁹.

Данас разликујемо четири основне врсте синдиката, а то су: синдикати занатлија, општи синдикати, синдикати у индустрији и синдикати појединих

⁵⁴⁶Торингтон, Д., Хал, Л., Тејлор, С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004., стр. 480.

⁵⁴⁷*Ibid.*, 482,

⁵⁴⁸*Ibid.* стр. 482.

⁵⁴⁹*Ibid.* стр. 484.

професија, а сви ови синдикати могу да се удружују у савезе и да тако делују на широј основи.⁵⁵⁰

Битна улога синдиката је у колективном преговарању, када је синдикат потврђен као овлашћен представник запослених, он има право да започне преговоре око стопа плаћања, радног времена и других услова рада ради закључења колективног уговора.⁵⁵¹

Ситуација по питању развоја синдикализма на нашим просторима, пратила је светске трендове, па тако још у деветнаестом веку у Србији по Закону о јавним зборовима и удруживањима из 1892. године, било је признато право на синдикално удруживање, а затим и по Закону о радњама из 1910. године. Такође, и у Хрватској и Славонији по Наредби о удружењима из 1852. године, затим и у Словенији и Далмацији по аустријском Закону о удружењима из 1909. године, у Црној Гори по Закону о јавним зборовима и удружењима из 1907. године и у Војводини по наредби из 1873. године је било прописано право на ограничено синдикално организовање.⁵⁵² И у Краљевини Југославији по Закону о заштити радника из 1922. године је такође било признато право на синдикално организовање. И након 1945. године, а после рата, синдикати су такође развијани у специфичним и новим друштвеним околностима. И током рата су синдикати започели са консолидацијом и организацијом, тако да је Уставом из 1946. године гарантовано право удруживања лицима у радном односу. Касније, током развоја земље синдикално организовање се толико развило да су доношени прописи као што су о радничким одмаралиштима, о посредовању рада и запошљавања радника, о другарским судовима синдикалних подружница за дисциплинске прекршаје радника, о радничким инспекторима и слично.⁵⁵³

У овом периоду деловао је један велики државни синдикат, а то је Савез синдиката Југославије, међутим распадом заједничке државе и овај синдикат се распада по републичким нивоима. У Републици Србији овај синдикат је преименован у Савез самосталних синдиката Србије и делује од 1991. године. Међутим, нови политички услови су довели и до стварања нових синдиката, па

⁵⁵⁰ Упореди: Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005.г. страна 432

⁵⁵¹ Ibid., стр. 436.

⁵⁵² Балтић, А., *Основи радног права Југославије и основи проблема социологије рада*, Савремена администрација 1967.г. стр 154.

⁵⁵³ Ibid. стр 154.

тако 1991. године настају и Уједињени грански синдикати „Независност“, а 1993. године је настала и Асоцијација слободних и независних синдиката, а касније и Конфедерација слободних синдиката. Претпоставке су да Савез самосталних синдиката Србије има око 450.000 чланова, Асоцијација слободних и независних синдиката има око 200.000 чланова, УГС „Независност“ има око 200.000 чланова и претпоставља се да Конфедерација слободних синдиката има око 200.000 чланова.⁵⁵⁴

Наведени синдикати су најбројнији, најмаркантнији на нашој синдикалној сцени, иако је укупан број регистрованих синдиката у Републици Србији по неким проценама преко 26.000.⁵⁵⁵

Синдикално деловање у управи у ширем смислу је у Републици Србији присутно, па је тако веома изражено у областима као што је просвета, здравство, јавна предузећа и локална самоуправа. Међутим, ситуација је нешто другачија у државној управи, која је кључни предмет нашег интересовања у овој студији. Пре свега, државни службеници имају право да буду чланови синдиката и професионалних удружења и њихових органа управљања и то је државним службеницима гарантовано поред гаранција из Устава и Законом о државним службеницима.⁵⁵⁶ Истим законом је гарантовано право колективног преговарања и закључивања посебног колективног уговора између Владе и репрезентативних синдиката који су основани за територију Републике Србије.⁵⁵⁷

Да би дошли до податка о томе ко су репрезентативни синдикати у државној управи у Републици Србији, потребно је пратити информације о томе ко је потписао посебан колективни уговор за државне органе. Због тога ћемо се осврнути и на колективно преговарање у управи.

На основу посебног колективног уговора за државне органе, који је важио од доношења Закона о државним службеницима, а то је Посебан колективни уговор за државне органе из 2008. године,⁵⁵⁸ потписали су га испред Владе

⁵⁵⁴Новаковић, Н. *Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији*, чланак у Социолошки преглед 2013. број 1, страна 23. до 52.

⁵⁵⁵<http://www.blic.rs/vesti/tema-dana/u-srbiji-oko-26000-sindikata-borba-za-prava-radnika-unosan-posao/fp6wl9z>

⁵⁵⁶Видети члан 15. Закон о државним службеницима („Сл. гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 - исправка, 83/05 - исправка, 64/07, 67/07 - исправка, 116/08, 104/09, 99/14).

⁵⁵⁷Видети члан 4. Закон о државним службеницима.

⁵⁵⁸Објављен је у Службеном гласнику РС 95/08, па затим продужен на још три године и то је објављено у броју 86/11, и поново продужен на три године што је објављено у броју 95/13.

Републике Србије ресорни министар за државну управу, а као представници синдиката потписали су га Синдикат запослених у управи, правосуђу и друштвеним организацијама Србије и Синдикат запослених у правосудним органима Србије. Тренутно важећи Посебни колективни уговор за државне органе из 2015. године потписали су такође министар надлежан за државу управу, а као репрезентативни синдикати за територију Републике Србије, Синдикат управе Републике Србије, Синдикат запослених у правосудним органима Републике Србије и Синдикат организација правосудних органа Србије. Синдикати који у називу садрже одређење да су за правосуђе, а и основани су са идејом да делују у правосудним органима, самим тим нису веродостојни представници државне управе, у смислу органа извршне власти: министарства, управа у саставу министарстава и посебних организација. Такође, Синдикат управе Србије који је потписник последњег колективног уговора, односно Синдикат запослених у управи, правосуђу и друштвеним организацијама, је један исти синдикат. Тај синдикат је у међувремену само променио назив и има истог потписника и на ранијим посебним колективним уговорима, као и на тренутно важећем посебном колективном уговору. Дакле, наведени Синдикат управе Србије као потписник колективног уговора требало би да буде и репрезентативни синдикат у државној управи за територију Републике Србије, међутим на интернет презентацији овог синдиката⁵⁵⁹ као представници Републичког одбора Синдиката управе, дакле највиши представници, у мандатном периоду од 2015. до 2020. године се углавном наводе службеници локалних самоуправа, а када је у питању државна управа појављују се само два органа државне управе, са свега три представника од 44 наведених. Наводе се представници Републичког геодетског завода и Управе за заједничке послове републичких органа из чега можемо закључити да је учешће представника државне управе у овом синдикату који је потписник колективног уговора као репрезентативан, занемарљиво мали или релативно мали. Имајући у виду да се у синдикатима одлучује већином гласова, онда можемо закључити да је у овом синдикату у његовом најзначајнијем телу, државна управа са три гласа у позицији да тешко може да битно одлучује.

⁵⁵⁹http://www.sind-upr.rs/republicki_odbor.html

Са друге стране, истражили смо и анализирали укупно присуство синдикалних организација у органима државне управе, у министарствима и управама у саставу министарстава и посебним организацијама, са стањем у 2017. години, а на основу података директно добијених од органа.

Приликом анализе синдикалне делатности у државној управи Републике Србије, према Закону о министарствима из 2014. године дошли смо до сазнања да синдиката нема у следећим министарствима: Министарству финансија, Министарству привреде, Министарству пољопривреде и заштите животне средине, Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарству рударства и енергетике, Министарству трговине, туризма и телекомуникација, Министарству правде, Министарству државне управе и локалне самоуправе, Министарству просвете, науке и технолошког развоја, Министарству здравља, Министарству омладине и спорта и Министарству културе и информисања.

У Министарству одбране, где су многе информације поверљиве, подаци о синдикатима су јавни, па тако имамо информацију да у оквиру овог Министарства делује чак 12 синдиката. Међутим, имајући у виду да ово министарство у свом саставу садржи Војску Србије, већина наведених синдиката заправо делује у Војсци Србије, а немамо прецизних података да ли нека од организација синдиката делује и у самом министарству поред војске, изузев у једном случају. Синдикати који постоје у оквиру Министарства одбране су следећи: Асоцијација слободних и независних синдиката припадника Војске Србије која има 1.562 регистрована члана, затим Удружени синдикати Србије „Слога“ - Војномедицинске академије који имају 466 регистрованих чланова, затим Удружени синдикати Србије „Слога“ Министарства одбране у Шапцу који имају 50 регистрованих чланова, затим Грански синдикат управе, правосуђа, одбране и полиције „Независност“ - Војска Србије у Нишу, који којих има 470 чланова, затим Синдикат „Независност“ Министарство одбране, Управа за односе са јавношћу, који има 30 чланова, затим Синдикат „Независност“ Војска Србије касарна Васа Чарапић Београд, који има пет чланова, затим синдикат „Независност“ Војска Србије у Врању који има непознат број чланова, затим синдикат „Независност“ Војска Србије у Јакову који има непознати број чланова, затим Војни синдикат војске Србије који има око 7000 регистрованих чланова и једини је репрезентативан синдикат од наведених, затим

Синдикат ваздухопловних техничара Војске Србије који има 300 регистрованих чланова, затим Синдикат војске Србије који има 350 регистрованих чланова, на крају и Синдикат одбране Србије са непознатим бројем чланова.

У Министарству спољних послова постоји Синдикат дипломата.

У Министарству рада постоје два синдиката и то су Синдикат Министарства рада запошљавања и социјалне политике „Слога“ и Синдикат Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Што се тиче синдикалног деловања у посебним организацијама, синдиката нема у Републичком секретаријату за законодавство, Републичкој дирекцији за робне резерве, у Републичком хидрометеоролошком заводу, у Републичкој дирекцији за имовину, Центру за разминирање, Заводу за социјално осигурање и Републичком секретаријату за јавне политике.

У Републичком заводу за статистику постоји синдикат и то је Организација синдиката запослених у Републичком заводу за статистику, која је део Синдиката државне управе.

У Републичком геодетском заводу је утврђена репрезентативност за три синдикалне организације, а то су Синдикат запослених Републичког геодетског завода, Јединствена организација синдиката Републичког геодетског завода и Синдикат „Независност“.

У Заводу за интелектуалну својину постоји и делује Синдикална организација службеника завод за интелектуалну својину.

Све наведено смо графички приказали у табели која следи, али независно од података који су добијени директно од органа државне управе испитивањем, присуство синдиката у управи није битно приметно и упадљиво ни праћењем низа других индикатора.

Ипак, од тестираних органа, у чак 19 нема пријављених синдикалних организација, а у свега 6 државних органа су регистроване синдикалне организације према табели која следи.

Табела 6.1. Приказ присутности синдиката у органима државне управе (стање према Закону о министарствима из 2014. године)

<i>ИНСТИТУЦИЈА</i>	<i>ПОСТОЈАЊЕ СИНДИКАЛНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА У ОРГАНУ</i>	<i>БРОЈ СИНДИКАТА</i>	<i>НАЗИВ СИНДИКАТА</i>
Министарство финансија	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство привреде	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство пољопривреде и заштите животне средине	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство рударства и енергетике	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство трговине, туризма и телекомуникација	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство правде	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство државне управе и локалне самоуправе	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство унутрашњих послова	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство одбране	<i>Има</i>	<i>12 синдиката</i>	<i>АСНС припадника ВС; УСС Слога ВМА; УСС</i>

			Слога МО Шабаци; ГС управе, правосудја, одбране и полиције Независност ВС Ниш; Независност МО; Синдикат Независност ВС касарна Васа Чарапић Београд; Независност ВС у Врању; Независност ВСу Јакову; Војни синдикат ВС (репрезентативан); Синдикат ваздухопловних техничара ВС; Синдикат ВС; и Синдикат одбране Србије.
Министарство спољних послова	<i>Има</i>	<i>1</i>	Синдикат дипломата
Министарство просвете, науке и технолошког развоја	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство здравља	<i>Нема</i>	<i>/</i>	<i>/</i>
Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања	<i>Има</i>	<i>2</i>	Синдикат МРЗСП, „Слога“ и Синдикат Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

Министарство омладине и спорта	Нема	/	/
Министарство културе и информисања	Нема	/	/
Посебне организације			
Републички секретаријат за законодавство	Нема	/	/
Републичка дирекција за робне резерве	Нема	/	/
Републички завод за статистику	Има	1	Организација синдиката запослених у РСС, која је део Синдиката државне управе (СССС)
Републички хидрометеоролошки завод	Нема	/	/
Републички геодетски завод	Има	3	Синдикат запослених РГЗ, Јединствена организација синдиката РГЗ и Синдикат Независност.
Републичка дирекција за имовину	Нема	/	/
Центар за разминурање	Нема	/	/
Завод за интелектуалну својину	Има	1	Синдикална организација службеника завод за интелектуалну својину.

Завод за социјално осигурање	<i>Нема</i>	/	/
Републички секретаријат за јавне политике	<i>Нема</i>	/	/

Као један од индикатора присутности синдиката у јавном сектору су и облици синдикалне борбе и то посебно штрајк као најрадикалнији облик за заштиту радничких права, те тако посматрајући штрајкове у претходних десет година, опет се долази до закључка да је синдикалног присуство у јавном сектору у ширем смислу велико, али да то није случај у државној управи. Запослени у јавним службама су штрајковали због ниских зарада, због избегавања потписивања или непоштовања колективних уговора, за боље услове рада и мање распоне у примањима и то пре свега су штрајковали запослени у образовању од основних школа до универзитета. Претежно су штрајковали за веће зараде и бољи материјали положај. Штрајковали су и запослени у здравству, најчешће су штрајковали разједињено медицинске сестре, лекари и помоћно особље, пре свега тражећи веће плате.⁵⁶⁰

Синдикати су активно водили штрајкове у јавним предузећима, због бројних проблема, пре свега због процеса реструктурирања, отказа, виших зарада и бољих услова рада.⁵⁶¹ Када говоримо о штрајковима у државној управи, ту запажено место имају штрајкови у Републичком геодетском заводу који су се пре свега се односили на захтеве за више зараде, али и на најављиване реорганизације и отпуштање запослених.⁵⁶²

Поред синдикалног организовања, државним службеницима је гарантовано право и на удруживање, а Законом о удружењима⁵⁶³ је то право даље појашњено и разрађено. Законом се уређује оснивање и правни положај удружења, упис и брисање из регистра, чланство и организовање удружења, статусне промене и

⁵⁶⁰Упореди: Новаковић, Н. „Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији“, чланак у Социолошки преглед 2013. број 1, страна 37.

⁵⁶¹Новаковић, Н. Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији, чланак у Социолошки преглед 2013. број 1, страна 37,

⁵⁶²Новаковић, Н. Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији, чланак у Социолошки преглед 2013. број 1, страна 37,

⁵⁶³ Објављен у Службеном гласнику Републике Србије 51/09 и 99/11,

престанак рада удружења, као и друга питања од значаја за рад удружења.⁵⁶⁴ Прописано је да удружење стиче статус правног лица даном уписа у регистар.⁵⁶⁵

Међутим, без обзира на наведени значај удруживања у државној управи је готово неприметан утицај удруживања, те претрагом регистра удружења Агенције за привредне регистре⁵⁶⁶ пронађено је свега једно регистровано удружење под називом Удружење јавних службеника, а које нема ни своју интернет презентацију, те се може основано претпоставити да није нарочито развијено.

На основу наведеног, можемо претпоставити да плурализам није карактеристика ни по питању удруживања државних службеника и намештеника у удружења.

⁵⁶⁴Члан 1 Закона о удружењима („Службеном гласник Републике Србије“ 51/09 и 99/11),

⁵⁶⁵Члан 4. став 2. Закона о удружењима („Службеном гласник Републике Србије“ 51/09 и 99/11),

⁵⁶⁶<http://www.apr.gov.rs>

6.2. Основна обележја синдикалног организовања у организацијама са посебним освртом ка државној управи у земљама бивше СФРЈ и Републици Србији

Синдикално организовање и деловање у организацијама има одређена општа обележја и карактеристике од којих је најбитније нагласити добровољност приступања синдикату која је дефинисана и Конвенцијом број 87 Међународне организације рада *О синдикалним слободама и заштити синдикалних права*.⁵⁶⁷

Синдикално организовање је често одређено и условљено територијалним принципом и тада говоримо о хоризонталном организовању, а може бити и тзв. вертикално организовање, односно професионално синдикално организовање.

Локалне и регионалне синдикалне организације најчешће се образују на основу територијалног начина организовања, а гранске организације и конфедерације се образују на основу професионалног принципа организовања и деловања. Грански принцип организовања и деловања синдиката доприноси јачању унутрашње кохезије чланства и даје му додатну моћ током заштите радничких права и интереса запослених.

Најчешћи начини синдикалног организовања који се срећу су синдикат у предузећу, затим грански синдикат, затим националне конфедерације синдиката и међународне конфедерације синдиката. Такође, синдикати се могу организовати и на нивоу јединице територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе.⁵⁶⁸

Синдикално организовање у оквирима једног предузећа је најзначајнији облик организовања синдиката и пре свега, битан облик организовања. Улога синдиката у овим облицима организовања није од великог значаја, она је битна због социјалног дијалога, као и доброг познавања свакодневних проблема. Међутим, та улога и снага синдиката на нивоу предузећа је јако мала због великог броја могућности притиска на такве синдикате. Ипак, ови синдикати могу да играју важну улогу на нивоу предузећа.⁵⁶⁹

⁵⁶⁷http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%2087%20Konvencija%20o%20sindikalnim%20slobodama%20i%20zastiti%20sindikálnih%20prava.%201948.pdf

⁵⁶⁸Упоредити: Кулић, Ж. *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.г, стр. 156,

⁵⁶⁹*Ibid.*, стр. 157,

Грански синдикати се организују на нивоу привредне гране, групе и подгрупе, односно на нивоу одређене делатности, те је овај принцип синдикалног организовања доминантан. Гранско организовање синдиката има дубоке корене у евро-континенталном правном систему. Предност овог система је између осталог што су синдикалне активности најчешће изнад конкретних предузећа и изван подложности утицаја послодаваца и власника, што им омогућава велики степен аутономије приликом колективног преговарања.⁵⁷⁰

Када говоримо о националним конфедерацијама синдиката под њима се сматрају савези гранских организација синдиката и савези других синдикалних асоцијација који се, у складу са међународним стандардима утврђеним актима Међународне организације рада, оснивају на националном нивоу у једној држави. Може постојати више националних конфедерација синдиката, што је чест случај у пракси. Националне конфедерације синдиката могу имати своје представнике у социјално-економским саветима у разним телима за мирно решавање радних спорова и другим институцијама и телима састављеним на принципу трипартизма.⁵⁷¹

Националне конфедерације синдиката по правилу имају моћ да врше притисак и утицај на социјални дијалог, социјално партнерство у бипартитним, трипартитним, мултипартитним облицима сарадње, како на националном, тако и на међународном плану.⁵⁷²

Међународне конфедерације синдиката организоване су на глобалним и на међународном пољу, а посебно место заузима Међународна конференција слободних синдиката која је основана у Лондону 1949. године и која представља највећу светску синдикалну асоцијацију. Она се састоји од 231 организације чланице из 150 земаља са свих пет континената и има преко 158 милиона чланова.⁵⁷³ Централне Међународне конфедерације слободних синдиката су у Женеви, Њујорку и Вашингтону. Кључна делатност Међународне конфедерације слободних синдиката је борба за поштовање и одбрану синдикалних и радничких права, борба против присилног и дечијег рада, кампање за промоцију једнаких

⁵⁷⁰Упоредити: Кулић, Ж. *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.г, стр. 158.

⁵⁷¹*Ibid.*, стр. 160.

⁵⁷²*Ibid.*, стр. 161 .

⁵⁷³Цветичанин, П. *Међународна сарадња синдикалних групација у Србији*, чланак у Синдикати Србије у транзицији, зборник радова Филозофски факултет у Нишу 2003. година, страна 111.

права за запослене жене, кампање за заштиту природне средине, програми образовања синдикалног чланства у целом свету, са посебном пажњом на слабије развијене државе, помоћ активистима у разним државама и слично.⁵⁷⁴

Такође, битну улогу игра и Светска конфедерација рада која је основана у Хагу 1929. године под називом Међународна федерација хришћанских синдиката. Она је најстарија од три светске, данас постојеће, асоцијације синдиката. Иако је у почетку основана да се супростави антиклерикалном приступу европских социјалистичких синдиката, временом се трансформисала па је и променила своји назив 1968. године у Светску конфедерацију рада. Њу чини 144 синдикалне централе из 116 земаља са преко 26 милиона чланова, док се седиште Светске конфедерације рада налази у Бриселу. Она окупља синдикалне централе из Азије, Јужне Америке и Африке, поред Северне Америке и Европе. Посебно је Активна у секторима јавних услуга, образовања, транспорта, изградње, дрвне индустрије, текстила и обуће, индустрије, пољопривреде и производње хране, свештенства, спорта.⁵⁷⁵

Светска федерација синдиката основана је 1945. године у Паризу као резултат тежњи након другог светског рата да се створи јединствена светска синдикална организација. Међутим, због блоковске поделе 1949. године овај синдикат се поцепао на начин што су у синдикату остале источноевропске земље и земље блиске Совјетском савезу, имајући у виду да су ти синдикати чинили више од половине укупног чланства, док је од представника западноевропских земаља у синдикату остало само два синдиката, један из Италије и један из Француске. Без обзира на наведено, Светска федерација синдиката је наставила да делује у Паризу где је била до 1951. године, затим у Бечу до 1956. године, а данас се налази у Прагу. Њу чини 74 земље и представља 407 милиона радника, пре свега и сиромашних земаља Азије и Јужне Америке. По окончању Хладног рата и окончања периода реалног социјализма, Светска федерација синдиката је наставила да ради и да окупља велики број синдиката.⁵⁷⁶

Битно је напоменути и постојање Међународних струковних секретаријата који представљају конфедерацију аутономних националних синдиката, савеза

⁵⁷⁴Цветичанин, П. *Међународна сарадња синдикални групација у Србији*, чланак у Синдикати Србије у транзицији, зборник радова Филозофски факултет у Нишу 2003. година, стр.111.

⁵⁷⁵Ibid. страна 112.

⁵⁷⁶Ibid. страна 112.

одређених грана индустрија или група запослених. Функционише око десет струковних секретаријата који су повезани у Међународне конфедерације слободних синдиката као што су Синдикат међународног образовања, Међународна федерација савеза радника у хемијској индустрији, енергетици, рударству и радника уопште, затим Међународна федерација радника у грађевинарству и дрвној индустрији, затим Међународна федерација новинара, затим Међународна федерација металаца, Међународна федерација транспортних радника, Међународна федерација радника индустрија текстила, обуће и коже, Међународни савез радника у прехранбеним, пољопривредним, хотелским, ресторанским, дуванским секторима, сектору припреме готових јела и Асоцијација радника у сличним гранама, Међународне јавне услуге и Међународна мрежа унија у области комуникација медија и забаве.

Иако постоји од деветнаестог века, ширење међународних струковних секретаријата до глобалних размера почело је средином двадесетог века и ширила се и секторски и географски. Међународни струковни синдикати добијају на важности као заступници интереса радника и одређених група, грана и струка у међународној организацији рада.⁵⁷⁷

Међу конфедерацијама које делују на међународном регионалном плану треба напоменути и Европску синдикалну конфедерацију која је основана 1973. године у Бриселу као врста противтеже економским факторима који се јављају у процесу европских интеграција. Ова конфедерација у свом чланству има 76 националних синдикалних конфедерација из 35 земаља и 11 европских индустријских федерација са преко 60 милиона чланова. Европска конфедерација синдиката у свом саставу има 39 интеррегионалних синдикалних савета с којим организује прекограничну сарадњу. Призната је од стране Европске уније, Савета Европе и Европске асоцијације за слободну трговину као једина Међусекторска синдикална организација на европском нивоу. Европска конфедерација синдиката за циљ има утицај на европско законодавство и политичке одлуке кроз учешће у институцијама Европске уније као што су Европски парламент, Савет Европе, Европска комисија и у циљу јој је партиципација синдиката приликом одлучивања о питањима запошљавања, социјалне сигурности и макроекономске политике. Она

⁵⁷⁷Цветичанин, П. *Међународна сарадња синдикални групација у Србији*, чланак у Синдикати Србије у транзицији, зборник радова Филозофски факултет у Нишу 2003. година, страна 114

се укључује у рад саветодавних тела као што су економски и социјални одбор или Европска агенција за професионално образовање животне и радне услове, здравље и сигурност. Европска конфедерација синдиката такође је укључена и у процес европског социјалног дијалога који се одвија између представника послодаваца и представника радника у оквиру земаља Европске уније. Овај дијалог се нарочито развио од двадесетих година прошлог века и под тим се подразумева социјални, организовани, структурисани дијалог између представника послодаваца и радника. Европска конфедерација синдиката је потписала више колективних уговора са Европском асоцијацијом послодаваца као што су: о породичном одсуству 1995. године, о привременом раду 1997. године и краткорочним радним уговорима из 1999. године, а који су признати од стране Савета министара Европске уније и постали су део европског радног законодавства⁵⁷⁸.

Европска конфедерација синдиката је организовало и неколико европских демонстрација, у Луксембургу новембар 1997. године, Лисабону јуна 2003. године и Ници децембра 2000. године у циљу борби за радничка права.⁵⁷⁹

На синдикалној сцени у Републици Србији постоји умрежавање са међународним синдикатима и наши синдикат су чланови међународних синдикалних организација.

Тако је у УГС „Независност“ члан међународне конфедерације слободних синдиката од децембра 1995. године, и члан је Европске конфедерације синдиката од новембра 2002. године.⁵⁸⁰

Удружење гранских синдиката „Независност“ има развијену сарадњу са синдикатима из бивших република СФРЈ који су наследници бивших републичких синдиката, те сарађује са словеначким ЗЗА, а хрватским СССХ (Савезом самосталних синдиката Хрватске), македонским ССМ (Савезом синдиката Македоније) и та сарадња је трајала непрекидно од распада заједничке државе. Споразум са Савезом самосталних синдиката Хрватске потписан је 1993. године. Такође сарађује са синдикатима у Босни и Херцеговини са Синдикалном асоцијацијом у Федерацији БиХ и у Републици Српској.⁵⁸¹

⁵⁷⁸ Цветичанин, П. *Међународна сарадња синдикалних групација у Србији*, чланак у Синдикати Србије у транзицији, зборник радова Филозофски факултет у Нишу 2003. година, страна 117.

⁵⁷⁹ Ibid, страна 117.

⁵⁸⁰ Ibid, страна 118.

⁵⁸¹ Ibid, страна 121.

Савез самосталних синдиката Србије је члан Светске конфедерације рада од средине 2002. године. Савез самосталних синдиката Србије је након распада заједничке државе имао сарадњу са Савезом синдиката Македоније, а временом је ту сарадњу развијао и са сасвим осталим синдикатима у бившим републикама Југославије.⁵⁸²

Асоцијација слободних и независних синдиката није члан међународних синдикалних организација, али су поједини њени делови, као Независни синдикат металаца Србије као највећи грански синдикат ове асоцијације, чланови Форума за Југоисточну Европу, Европске федерације металаца.⁵⁸³ Асоцијација слободних и независних синдиката има посебно развијену сарадњу гранских синдиката у региону, посебно са Синдикатом металаца Хрватске, Синдиката металаца електронске индустрије Словеније, Синдикатом металаца, енергетичара и рудара Македоније, Синдикатом металаца и рудара Републике Српске и Синдикатом металаца Босне и Херцеговине.⁵⁸⁴

Када је реч о синдикатима на просторима бивше Југославије, више или мање ситуација је слична у свакој од република.

Тако у Словенији, захваљујући Закону о репрезентативности синдиката, начин добијања репрезентативности је доста либералан, па тамо налазимо на информацију да у овој држави има 49 репрезентативних синдиката.⁵⁸⁵ На том списку се налазе велики синдикати као што су Асоцијација слободних синдиката Словеније које у себи окупља преко 19 синдикалних организација, из различитих грана као што су здравство, ветерина, социјални рад, путарски радници, информатичари, издавачка делатност, графички радници, прерада папира. Овај синдикат окупља и различите струке као што су пилоти, фармацеути, радиолошки инжињери, медицински биохемичари, диригенти, ветеринари и слично. Међу велике синдикате спада и Савез синдиката Словеније „Пергам“ који такође обухвата различите делатности као што су ваздушни саобраћај, угоститељство, бродоградња, поморски радници, одбрана и слично, али и струке као што су ветеринарски техничари, метеоролози, пилоти. Такође, Независност

⁵⁸² Цветичанин, П. *Међународна сарадња синдикалних групација у Србији*, чланак у Синдикати Србије у транзицији, зборник радова Филозофски факултет у Нишу 2003. година, стр. 121.

⁵⁸³ Ibid. 119.

⁵⁸⁴ Ibid. 121.

⁵⁸⁵ http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/seznam_reprezentativnih_sindikatoev/

Конфедерација нових синдиката Словеније обједињује гране као што су металци, производња хемије, производња дрвета, ПТТ, ваздушни саобраћај, градски саобраћај, комуналне делатности, али различите струке као што су благајници, стјуардесе, службеници, ветеринари и слично. Затим, словеначки синдикат Конфедерација „Алтернатива“ који представља гране: копнени саобраћај, водени саобраћај и рударство. Савез радничких синдиката Словеније „Солидарност“, који такође садржи у свом саставу представнике струка као што су полицајци и делатности као што су производња моторних возила и железнички саобраћај, спада у велике синдикате. Конфедерација синдиката Словеније 90 је још један од великих синдиката и обједињује у себи чак 12 грана. Међу велике синдикате који делују на националном нивоу спада и Конфедерација синдиката јавних сектора Словеније. Чланови овог синдиката су представници делатности као што су истраживање и развој, јавна управа, одбрана, обавезно социјално осигурање, здравствено и социјално осигурање, уметност библиотекарска делатност и припадници професија као што су чувари затвора и слично.⁵⁸⁶

Наведени број од 49 синдиката садржи синдикате који су репрезентативни у појединим гранама, међутим у Словенији делује седам репрезентативних синдиката на националном нивоу. У Словенији се синдикални плурализам појавио након 1990. године. Тада, почетком деведесетих је приближно 60% активног становништва Словеније било учлањено у синдикате, а да би другој половини деведесетих година синдикати изгубили трећину чланства, а 1998. године у синдикате је било учлањено око 40% радно активног становништва, да би се до 2009. године наставило са опадањем чланства и према подацима из те године око 29% запослених у Словенији су били чланови синдиката.⁵⁸⁷

И за Републику Хрватску је карактеристичан синдикални плурализам који је донео Закон о раду. Наведеним прописом је опредељена као прописана претпоставка за оснивање синдиката да се поднесе захтев од стране десет пунолетних пословно способних особа, па је тако у Хрватској регистровано 254 синдиката и 24 удружења синдиката на националној основи, а од тих синдиката 5 је репрезентативно за целу државу и то су: Савез самосталних синдиката Хрватске,

⁵⁸⁶ http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/seznam_reprezentativnih_sindikatoev/

⁵⁸⁷ Пернат Лесјак, С. „Упознајте синдикате“ приручник за младе, Савез слободних синдиката Словеније, Љубљана 2010. година, стр. 26.

Независни хрватски синдикат, Матица хрватских синдиката, Хрватско удружење синдиката и Удружења радничких синдиката Хрватске.⁵⁸⁸

Ситуација око синдикалног организовања нешто је сложенија у Босни и Херцеговини, где као што је познато, након Дејтонског споразума из 1995. године функционишу 2 одвојена ентитета: Федерација Босне и Херцеговине и Република Српска, а које имају одвојено законодавство, па и синдикално организовање. На територији Федерације БиХ ситуација са социјалним дијалогом је јако успорена и дуго није постојала одређена јасна репрезентативност. Међутим, убедљиво најутицајнији су Синдикати савез самосталних синдиката Босне и Херцеговине.⁵⁸⁹ С друге стране, у Републици Српској делује читав низ синдиката као што су Савез синдиката Републике Српске, Конфедерација синдиката Републике Српске, Синдикат управе, Синдикат медицинских сестара и техничара Републике Српске. Најзначајнији и најбројнији је синдикат Савез синдиката Републике Српске.

Црна Гора је следећа бивша република СФРЈ за коју је карактеристичан синдикални плурализам, па је тако у регистар репрезентативних синдиката уписан чак 471 синдикат. Међутим, на националном нивоу су најзначајнији Савез синдиката Црне Горе и Унија слободних синдиката Црне Горе.

У Републици Македонији постоји велики број синдиката, међутим репрезентативни синдикати на националном нивоу су свега четири синдиката: Савез синдиката Македоније, Конфедерација слободних синдиката, Унија независних и самосталних синдиката и Конфедерација синдикалних организација Македоније. Међутим, поред ова четири синдиката, међу гранским синдикатима којима је призната репрезентативност уписано је у регистар 43 синдиката.⁵⁹⁰

Сви синдикати у наведеним земљама начелно и програмски подржавају реформе управе, али у имплементацији концепта управљања људским ресурсима и концепта добре управе штите позиције и протезирају решења која теже очувању стечених позиција.

Синдикално организовање у Републици Србији је уређено Законом о раду који се супсидијарно примењује у државној управи. Закон прописује могућност

⁵⁸⁸ Пернат Лесјак, С. „Упознајте синдикате“ приручник за младе, Савез слободних синдиката Словеније, Љубљана 2010. година, страна 36.

⁵⁸⁹ <http://www.sssbih.com/>

⁵⁹⁰ www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/registar_sindikati.ods

организовања Савета запослених код послодаваца који имају више од 50 запослених и прописује поред организовања запослених и организовање послодаваца. Овај Закон одређује синдикат као самосталну демократску и независну организацију 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.⁵⁹¹ Закон такође дефинише и удружења послодаваца као самосталне, демократске и независне организације у које послодавци добровољно ступају ради представљања, унапређења и заштите својих пословних интереса у складу са законом.⁵⁹²

Такође, гарантује се слобода синдикалног организовања и деловања, без одобрења, потребно је само да се изврши упис у регистар синдиката.⁵⁹³ Поштује се принцип добровољности приступања синдикату, па тако неко може постати члан синдиката само потписивањем приступнице.⁵⁹⁴ Закон прописује да је синдикат дужан да достави послодавцу акт о упису у регистар синдиката и одлуку о избору председника и чланова органа синдиката у року од 8 дана од достављања акта о упису синдиката у регистар чланова, док синдикат има право да буде обавештен од стране послодавца о економским и социјалним питањима који су од значаја за запослене.⁵⁹⁵ Послодавац је дужан да синдикату који окупља запослене, обезбеди техничко просторне услове у складу са просторним и финансијским могућностима као и да им омогући приступ подацима и информацијама неопходним за обављање синдикалне активности.⁵⁹⁶ Такође, колективним уговором или споразум између послодавца и синдиката може се утврдити право на плаћено одсуство представника синдиката ради обављања синдикалне функције, а синдикални представници овлашћени за колективно преговарање имају право на плаћено одсуство за време преговарања.

Законом су прописани услови за утврђивање репрезентативности синдиката, те се репрезентативним синдикатом сматра синдикат ако је основан да делује на начелима слободе синдикалног организовања и деловања, затим ако је

⁵⁹¹Члан 6. Закона о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁵⁹²Члан 7. Закона о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁵⁹³Члан 206. Закона о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁵⁹⁴Члан 207. Закона о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁵⁹⁵Члан 209. Закона о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁵⁹⁶Члан 210. Закона о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

независан од државних органа и послодаваца и ако се финансира претежно из чланарина и других сопствених извора, ако има потребан број чланова на основу приступница у складу са законом, ако је уписан у регистар у складу са законом.⁵⁹⁷ Ако има све ове услове и у синдикат је учлањено још најмање 15% запослених од укупног броја запослених код послодаваца, тај синдикат се сматра репрезентативним. Такође, у грани, групи и подгрупи или делатности у којој је непосредно учлањено најмање 15% запослених код тог послодавца, може се рећи за такав синдикат да је репрезентативан. Исто тако, на републичком нивоу за територију целе Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе, односно за грану, подгрупу или делатност, сматра се да синдикат који испуњава наведене услове и у који је учлањено најмање 10% запослених од укупног броја запослених у грани, групи, подгрупи или делатности, односно на територији одређене територијалне јединице, сматра се да је такав синдикат репрезентативан.⁵⁹⁸

Када говоримо о томе ко је надлежан за утврђивање репрезентативности, правимо разлику да ли се ради о репрезентативности код послодаваца или о репрезентативности за територију Републике Србије. Ако се ради о репрезентативности синдиката код послодавца, онда је утврђује послодавац у присуству представника заинтересованих синдиката. Синдикат може да поднесе и захтев Одбору за утврђивање репрезентативности синдиката и удружења послодаваца, ако му није утврђена репрезентативност у року од 15 дана од подношење захтева и ако сматра да репрезентативност синдиката није утврђена у складу са Законом.⁵⁹⁹ Када говоримо о репрезентативности за територију Републике Србије, односно јединице територијалне аутономије и локалне самоуправе, односно у грани, групи, подгрупи или делатности, репрезентативност удружења послодаваца утврђује министар надлежан за рад на предлог Одбора у складу са законом.⁶⁰⁰ Одбор чине по три представника Владе, синдиката и удружења послодаваца који се именују на четири године. Представнике Владе именује сама Влада на предлог министра ресорног за рад, а представнике синдиката и удружења послодаваца именују синдикати и удружења послодаваца

⁵⁹⁷Члан 218. Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)

⁵⁹⁸Члан 219. и 220. Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)

⁵⁹⁹Члан 223. Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)

⁶⁰⁰Члан 224. Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)

који су чланови Социјално-економског савета.⁶⁰¹ Захтев за утврђивање репрезентативности се подноси послодавцу и уз њега се достављају докази о испуњењу услова за репрезентативност као и изјава о лицу овлашћеном за заступање синдиката, укупан број запослених код послодавца на основу потврде које издаје послодавац.⁶⁰² У поступку утврђивања репрезентативности синдиката код послодавца учествују и представници синдиката основаних код послодавца, они у поступку по захтеву одлучују решењем на основу поднетих доказа о испуњењу услова, у року од 15 дана од дана подношења захтева. Одбор утврђује да ли су докази поднети у складу са законом, подносилац је дужан да достави приступнице синдикату, односно споразуме и друге доказе о приступању. Подносилац захтева дужан је да у року од 15 дана отклони евентуалне недостатке, а када се отклоне сви недостаци Одбор може одлучивати, Битно је да на седницама одбора буде присутно најмање две трећине чланова Одбора, а тада Одбор може да усвоји предлог већином гласова од укупног броја чланова.⁶⁰³ Министар ресторана за радне односе може донети решење о утврђивању репрезентативности синдиката ако су испуњени сви услови у складу са Законом и тада се доноси решење. Уколико подносилац захтева не испуњава услове за утврђивање репрезентативности, министар доноси решење о одбијању захтева, док уколико синдикат није поднео уредан захтев и није отклонио недостатке, министар доноси закључак о одбацивању захтева.⁶⁰⁴

Када се утврди репрезентативност, могуће је њено преиспитивање тек истеком рока од три године од дана одлучивања, а може се покренути на иницијативу послодавца или другог синдиката код послодавца.

Синдикат стиче својство правног лица даном уписа у регистар у складу са законом.⁶⁰⁵ Синдикат, односно дружење послодаваца коме је утврђена репрезентативност у складу са Законом, има право на колективно преговарање и закључивање колективног уговора на одговарајућем нивоу, имају право на учешће у решавању колективних радних спорова, имају право на учешће у раду

⁶⁰¹Члан 225.Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)

⁶⁰²Члан 227.Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁶⁰³Члан 229.Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁶⁰⁴Чланови 230. и 231.Закон о раду (Сл. гл. РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁶⁰⁵Члан 238.Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

трипартитних и мултипартитних тела на одговарајућем нивоу као и друга права у складу са Законом.⁶⁰⁶

Колективним уговором, у смислу Закона, уређују се права обавезе и одговорности из радног односа, поступак измене и допуне колективног уговора, међусобни односи учесника колективног уговора и друга питања од значаја за запосленог и послодаваца и ови уговори се закључују у писаном облику, а могу се закључити као општи, посебни и колективни уговор код послодавца.⁶⁰⁷

У Републици Србији, поред улоге у закључивању колективних уговора која је резервисана за репрезентативне синдикате, синдикати имају и битну улогу која је прописана и код годишњег одређивања основице за плате и приликом отказивања радног односа намештеницима, кроз супсидијарну примену општег радног режима.

⁶⁰⁶Члан 239.Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС),

⁶⁰⁷Члан 243. Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)

ЗАКЉУЧАК

У претходним поглављима студије Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије и анализи система кадровских јединица, настојали смо да одговоримо на више питања која се односе на систем модерног управљања људима који се примењује у државној управи Републике Србије у задњих десет година. Настојали смо да анализирамо кључне појмове у самом процесу, односима међу њима, као и да дођемо до одговора како се цео концепт реализује у свакодневной пракси у нашем друштву. Иако смо се срели са доста несугласица и различитим приступима аутора који су се бавили овом проблематиком и темом, код готово свих постоји сагласност да је концепт управљања људским ресурсима примењив и примењује се у јавном сектору наше земље.

Значајан део истраживачке пажње је посвећен тражењу одговора на питање, како као друштво са вишевековном државотворном традицијом још увек нисмо успели да изградимо ефикасну и добро јавну управу која је далеко од модерног концепта добре управе и представља једну од кључних препрека за ефикасно функционисање државе. Настојали смо да у целом том процесу утврдимо који су узроци који доводе до тога. Кроз анализу и осврт државно-правне историје развоја наше државе, закључили смо да иако са дугом државотворном традицијом на овим просторима, дуги периоди поробљености и зависности од околних империја и великих глобалних сила, све кумулативно није погодновало развоју независне и професионалне државне и јавне управе. Такође, у овој студији на страницама иза нас, кроз анализу бурних историјских догађаја и околности, честих промена политичких система, закључили смо да није било могуће имати стабилан развој државне управе у духу времена, већ је она била подложна низу првенствено негативних утицаја, заснованих на премиси да су држава и њен апарат нешто што је страно, однарођено и само по себи лоше и штетно. Тај однос се временом мењао, али је се у суштини задржао до савременог доба.

У центар пажње ове студије је стављено увођење концепта управљања људским ресурсима у државној управи са посебном пажњом на реализацији функција управљања људским ресурсима у свакодневной пракси органа државне

управе. Без обзира на различит приступ одређењу функција управљања људским ресурсима, ми, у овој студији, тврдимо да се све оне нужно примењују и у државној управи. Након анализе теоријског одређења функција управљања људским ресурсима: планирања и запошљавања, развоја запослених, награђивања запослених и заштите запослених, утврдили смо да су оне не само формално-правно одређене у државној управи кроз прописе, већ су јасно препознате и разграничене у свакодневном раду јавне управе.

Истраживачка пажња у овој студији је усмерена и на упоређивање организовања државних управа и развоја управљања људским ресурсима у другим државама у односу на наш политички систем и управну праксу. Упоређиване су посебно државне управе у државама Европске уније, као и у државним управама у државама из окружења. Утврдили смо, без обзира на специфичности, да постоје велике сличности између свих ових система у погледу остваривања и примене модерног концепта управљања људским ресурсима.

Посебно битно место у овој студији представља анализа система кадровских јединица, те је значајна пажња посвећена организовању система кадровских јединица у органима државне управе и њиховом односу. Овај систем је посматран и анализиран на почетку увођења концепта модерног управљања људским ресурсима и у актуелном тренутку. Утврдили смо да је без обзира на потребу за потпунијим радом како би се све функције управљања људским ресурсима примењивале у пракси, ове јединице нису искључиво усмерене на управљање људским ресурсима, већ обављају и друге послове. Такође, чест је случај да ни у називу нису одређене као јединице за људске ресурсе већ носе потпуно другачије називе што може бити индикатор недовољне свести о месту, улози и значају ових јединица у организацији.

Такође, у овој студији смо посебну пажњу посветили разматрању и анализи синдикалног организовања у Републици Србији и земљама у окружењу и посебно у државној управи и односима и основним тенденцијама њиховог деловања у управљању људским ресурсима. Закључили смо да без обзира на значај синдиката и битну и велику улогу у друштву, у државној управи они нису успели да заузму место које им припада, те су само формално присутни и далеко су од битне улоге у социјалном дијалогу и процесу управљања људским ресурсима.

На основу спроведене теоријско емпиријске анализе, полазећи од дефинисаног предмета истраживања и хипотетичког оквира, можемо рећи да су добијени резултати потврдили заснованост и оправданост постављених хипотеза. Све постављене полазне хипотезе су потврђене у великој мери, а добијени резултати могу бити од користи за даље преиспитивања и испитивања стања у области управљања људским ресурсима у државној управи.

Генерални хипотетички став да је систем јавне управе у Републици Србији садржински, на основу правног приступа, сагласан стандардима управљања јавним ресурсима у земљама Европске уније, али да наше стање и потребе диктирају низ посебности који се огледају у степену имплементације и дужини реформи појединих аспеката јавне администрације, у овом сегменту је у највећој мери потврђен. Наведено је посебно дошло до изражаја у првом поглављу овог рада где смо теоријски одредили специфичности државне управе у Републици Србији и направили историјски преглед развоја идеја о организацији и управљању и сагледали стање и перспективе државне управе на нашим просторима од најранијих државних облика организовања српског народа, до савременог доба. Кроз цео тај процес, упоредном анализом потврђујемо полазне претпоставке, а детаљно разрађујемо кроз четврто поглавље овог рада где правимо компаративни преглед стања државних управа у земљама Европске уније и земљама у окружењу са посебним прегледом стања државних управа у Мађарској, Португалији и Словачкој као и у земљама у региону са којима делимо исту политичку и правну историју, у Хрватској и Словенији. У раду долазимо до закључка да је систем државне управе усаглашен и садржински и формално-правно са свим наведеним земљама и без обзира на одређене специфичности, постоји висок степен сагласности у свим кључним областима, од организовања, нормативног уређивања, до конкретног извршавања управних послова у пракси. Та усаглашеност је присутна и код конкретног приступа пословима у области људских ресурса у свакој од посматраних и анализираних држава.

Без обзира на све те наведене сличности и усаглашености система са земљама Европске уније, у петом поглављу овог рада које се бави управљањем људским ресурсима у државној управи и анализира се систем кадровских јединица у органима државне управе Републике Србије, ми указујемо на наше посебности које диктирају и потребу за другачијим приступом. Наведено се закључује и из

дужине реформи појединих аспеката јавне управе у овом сегменту, а посебно долази до изражаја у области управљања људским ресурсима. У овом поглављу се указује на многа специфична места у нашем политичко правном систему због којих је потребан ипак другачији приступ проблему истраживања. Ово је карактеристично како у нормирању, тако и у практичној реализацији одређених поступака и процеса рада у Републици Србији, а везно за управљање људским ресурсима.

Првом посебном хипотезом, тестирали смо услове управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије, за које смо утврдили да обухватају широк круг утицаја унутар и изван организације државне управе и без обзира да ли се ти утицаји јављају у улози околности или амбијента управљања или улози предмета управљања, они се пројектују на различите интересе који се крећу од стварне подршке, преко декларативних залагања, до суптилних покушаја деформације концепта управљања људским ресурсима. У свему наведеном партиципирају политичке странке, лоби и интересне групе, Влада, грађани, али и институције Европске уније. Овај хипотетички став је потврђен у другом поглављу овог рада које се бави основним тенденцијама реформи и законским оквирима државне управе у Републици Србији, али је потврђено и у шестом поглављу, које се бави улогом и значајем синдиката, са пажњом усмереном и на управљање људским ресурсима и улогом и значајем организовања запослених у управи и основним обележјима синдикалног организовања у државној управи.

Потврде које доказују ову претпоставку смо навели и можемо наћи и у историјском прегледу развоја државне управе на нашим просторима, а коју смо обрађивали на почетку овог рада.

У другој посебној хипотези тестирали смо субјекте управљање људским ресурсима у државној управи, за које смо сматрали да су нормативно одређени, да их чине именовани и изабрани административно технички и стручни органи. Нормативна позиција трпи утицаје из ширег окружења и они могу спутавати функционисање актера и њихово понашање учинити несагласним нормативним узунсима. Ову хипотезу смо потврдили у другом поглављу овог рада у коме су се анализирали правци и актери у законским оквирима реформи државне управе, а посебно у делу који се бавио законском регулацијом државне управе у Републици Србији. Такође, наведено смо проверили и у петом поглављу у којем смо приказали

и модел управљања људским ресурсима у пракси државне управе. Потврде наведеног смо пронашли и у шестом поглављу у коме смо анализирали улоге и значај организовања запослених у управи са посебном пажњом усмереном на синдикате.

Трећом посебном хипотезом смо тестирали претпоставку да се у склопу општих интереса јављају и посебни интереси делова институција и установа, као и запослених, који се остварују у државној управи, или њеним посредством у широј заједници. Наведени хипотетички став смо тестирали у петом поглављу ове студије у којем смо се бавили управљањем људским ресурсима у државној управи и анализом система кадровских јединица у органима државне управе и посебном анализом капацитета јединица за људске ресурсе у органима државне управе. Такође, анализирана је наведена претпоставка у шестом поглављу кроз организовање запослених, а посебно синдикално организовање и интересе који се јављају у том погледу.

Четвртом посебном хипотезом смо тестирали присутност функција управљања људским ресурсима и да ли се оне примењују и егзистирају у процесу управљања у државној управи Републике Србије. Наведено смо обрађивали у другом поглављу овог рада, где смо анализирали да ли да функције управљања људским ресурсима имају своје постојање у државној управи Републике Србије. Утврдили смо да, без обзира да ли су увек препознате у правом облику или не, функције управљања људским ресурсима су присутне и примењују се током процеса управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије.

Такође, ова анализа је имала два основна нивоа истраживања. У првом нивоу, који се бавио одређивањем и карактеризацијом суштине основних обележја управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије идентификовано је стање у области реформе државне управе и управљања људским ресурсима у Републици Србији, као и државама Европске уније и земљама из региона, а посебно бившим републикама СФР Југославије и описан је однос у том процесу. У другом нивоу смо се бавили пројекцијом будућег развоја овог процеса и посебна пажња је посвећена предвиђању развоја и модернизације управљања људским ресурсима у сложенем вишедимензионалном унутрашњем и међународном окружењу. У том смислу смо настојали да укажемо на утицај међународног окружења на реформу државне управе као и на концепт управљања

људским ресурсима, на теоријске сугестије и утицај са стране, као и на јаке потребе специфичности Републике Србије за другачијим приступом, а што ће се често и наредном периоду јављати, као што је и до сада стварало недоречености, противречности и супротстављености модерном концепту управљања људским ресурсима.

Такође, модерно управљање људским ресурсима као и сама реформа државне управе, реорганизација или реинжењеринг, нису нешто што је могуће једном заувек дефинисати и реформисати или нормативно одредити. Досадашње искуство, како домаће, тако и из међународног окружења, нас учи да у тој области не постоје дуготрајна и коначна решења. Када говоримо о реформи државне управе или концепту модерног управљања људским ресурсима онда имамо у виду процес који континуирано тече и одвијаће се и у наредном периоду.

Настављање реформе и доследна примене управљања људским ресурсима у државној управи је императив модернизације и ефикасније државе. На превазилажењу тренутног стања, неопходне су даље активности: од иновирања стратегије реформе државне управе, разграничења институција које врше управне послове, разрада система регрутације, едукације, награђивања и напредовања запослених у државној управи заснована на реалном искуству, другачије позиционирање Високог службеничког савета, брже спровођење деполититације на руководећим радним местима, селективно и промишљено коришћење добрих компаративних узора и веће учешћа науке у процесу модернизације државне управе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уџбеници, монографије, научни и стручни радови, истраживања

- Авлијаш Р., *Предузетништво и менаџмент малих и средњих организација*,
Универзитет Сингидунум, Београд, 2008.године,
- Авлијаш Р., *Предузетништво*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010. године,
- Бабовић, М., *Социологија*, ЗЗУ, Београд 2011. године,
- Балиновац З., Дамјановић Ј., *Влада и систем државне управе у Републици Србији*,
збирка прописа са коментарима, ДИЈАЛ Београд, 2005. година,
- Балтић, А., *Основи радног права Југославије и основи проблема социологије рада*,
Савремена администрација 1967.
- Балтић, А., *О појму јавног службеника*, Архив за правне и друштвене науке број
2/1956,
- Балтић, А., Деспотовић, М., *Основи радног права Југославије*, Савремена
администрација, Београд, 1981.
- Бахтијаревић-Шибер Ф., *Менаџмент људских потенцијала*, Голден маркетинг,
Загреб, 1999.,
- Благојевић, М., *Државна управа у српским средњовековним земљама*, Слово,
Краљево 2001. година,
- Богичевић Миликић, Б. *Менаџмент људских ресурса*, Економски факултет
Београд, 2010.година,
- Богичевић Миликић, Б., *Менаџмент људских ресурса*, Центар за истраживачку
делатност ЕФ у Београду, 2017.година,

- Брајић, В., *Радно право*, Савремена администрација, Београд, 2001.
- Брковић, Р. и др. *Практикум за радно и социјално право*, ПФ Крагијевац 2016.
- Брковић, Р., *Теоријска схватања о незаконитом радном односу и његовој ништаклости*, Радно и социјално право, 1–3/1997.
- Вавпетич, Л., *Неке критичке мисли о руковођењу, нарочито у нашој јавној управи*, Збирка текстова – Проблеми руковођења у јавној управи, Београд, 1963. године,
- Вавпетич, Л., *Темељни појми наше јавне управе*, Љубљана, 1961. године,
- Вељковић С., *Маркетинг услуга*, Економски факултет, Београд, 2009. година,
- Влатковић, М., *Јавни службеник у вршењу радне службе*, Часопис за радно и социјално право, бр. 1–6/2005,
- Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд 1985. год.,
- Вујић, Д., *Менаџмент људских ресурса и квалитет*, Центар за примењену психологију 2003. године, Београд,
- Вукашиновић Радојичић, З., *Европски стандарди статуса државних службеника*, Нови закон о државним службеницима, Правни живот, број 10, 2006. година,
- Галетић, Л. и Павић, М., *Управљање платама*, РРИФ, Загреб, 1995. година,
- Гершковић, Л., *Проблеми управе у новом уставном систему*, Збирка чланака – Уз дискусију о преднацрту Устава СФРЈ, Загреб, 1962. године,
- Гиденс, Е., *Социологија*, ЦИД Подгорица, 2001. година,
- Гринберг, Џ. и Барон, А. Р., *Понашање у организацијама*, Београд: Желинд, 1998. година,

- Дамјановић Ј., Милетић Е., Achim Poll Н., Кораде Пург Ш., *Систем државних службеника у Републици Србији, збирка прописа са коментарима*, ДИЈАЛ Београд, 2005. година
- Дамјановић, М, *Менаџерска револуција – стање и перспектива теорије организације и теорије управљања*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990. године,
- Дамјановић, М. и Ђорђевић, С., *Изазови модерној управи и управљању*, Хрестоматија, Београд: ТИМИТ, 1995.
- Деслер, Г., *Основи менаџмента људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2007.,
- Дешић, В., *Методе научне организације рада*, Београд: Научна књига, 1964. година,
- Димитријевић, П, *Јавна управа*, Правни факултет, Ниш, 1964. година,
- Димитријевић, П, Марковић, Р, *Управно право*, Београд, 1988. године.
- Димитријевић, П., *Основи управног права*, Савремена администрација, Београд 1989. година,
- Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, АПАД, 2003.год.,
- Дракер, П., *Иновације и предузетништво*, Београд: Привредни преглед, 1991. година,
- Ђорђевић, С., *Предузетничко управљање градом*, Београд: Чигоја штампа, 1998.
- Ђорђевић-Бољановић Ј., *Менаџмент знања*, Дата Статус, Београд, 2009. година
- Ђурић, М, *Хуманизам као политички идеал – оглед о Грчкој култури*, Српска књижевна задруга, Београд, 1968. године,
- Енциклопедија Југославије*, књига седма, „Лексикографски завод ФНРЈ“, Загреб 1968. година.

- Ернанди Х. П., Паскуал А. Д., *Правни режим шпанске јавне управе*, чланак у *Упоредна искуства државних управа*, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год, Ернанди Х. П., Паскуал А. Д.,
- Истраживање о мирном решавању радних спорова у Београду, Новом Саду и Нишу*, Иницијатива за развој и сарадњу, Београд, 2013.
- Јашаревић, др Сенад: *Решавање радних спорова мирним путем у теорији и пракси*, докторска дисертација, Правни факултет у Новом Саду, 2000.
- Јовановић, Б. М, Живковић, М. и Цветковски, Т., *Организационо понашање*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002. година,
- Јовановић, Б. М, Кулић Ж. и Цветковски, Т., *Основи управљања људским ресурсима*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008. година,
- Јовановић, Б. М, Кулић Ж. и Цветковски, Т., *Менаџмент људских ресурса*, Мегатренд универзитет, Београд, 2004. година,
- Јовановић, М., *Мишљење Венецијанске комисије о Уставу Србије*, Годишњак ФПН, Број 1, Београд 2007. година,
- Јовановић, П., *Радно право*, Универзитет у Новом Саду 1998. година,
- Јовановић, проф. др Милан, *Хрестоматија*, Београд, 2008.године,
- Јовановић, С., *О држави*, Београд 1922. година,
- Кавран Д, Вукашиновић З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција, бр. 2/3, Полицијска академија, Београд 2004. година,
- Келзен, Х, *Опита теорија права и државе*, Београд, 1956. године.
- Корпачи, А., *Организација и рад јавне управе*, чланак у „*Упоредна искуства државних управа*“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год,

Крбек, И., *Лица у државној служби*, Издавачки центар ЈАЗУ, Загреб 1948.

године,

Кркљуш, Љ., *Правна историја српског народа*, Службени гласник, Београд

2007.година,

Кулић, Ж., *Индустријски односи (општи део)*, Мегатренд универзитет, Београд,

2002. год.

Кулић, Ж., *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007. година,

Кулић, Ж., *Индустријски односи*, Пето измењено и допуњено издање, Мегатренд универзитет, Београд, 2009.

Кулић, Ж., *Радни односи у органима државне управе*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009. година,

Кулић, Ж., *Радно право*, Мегатренд универзитет, Београд, 2006.

Кулић, Ж., *Управљање људским и материјалним ресурсима*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2014. година,

Кулић, Ж.: *Управљање људским ресурсима*, Мегатренд Универзитет, Београд, 2002. године,

Лане, Ј. Е., *Државно управљање*, Сл. гласник и Мегатренд, 2012. године,

Лилић, С, Марковић, М., Димитријевић, П., *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001. година,

Лилић, С., *Посебно управно право*, Правни факултет, 2010.

Лилић, С., *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд 2001.

Лилић, С., *Управно право*, Београд, 1995,

Лилић, С, *Послови државне управе у законодавству и новом Уставу Србије*, Београд, 2007. године.

Лончаревић Р., *Менаџмент*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2006. година,

- Лубарда, Б. А., *Увод у радно право, са елементима социјалног права*, Правни факултет Универзитета у Београду (2013) 2. издање (2014).
- Лубарда, др Бранко, *Решавање колективних радних спорова*, Правни факултет у Београду, Београд, 1999. година,
- Макијавели, Н. *Владалац*, Јавор, Београд 2012. година,
- Мала политичка енциклопедија*. „Савремена администрација“, Београд 1966. година,
- Маринковић, Д., *Свет рада - стари изазови у новом добу*, ВСШ за предузетништво, Београд, 2012. година,
- Маринковић, Д., *Енциклопедија индустријских односа*, Сл. гласник, Београд 2015. година,
- Маринковић, Д., *Индустријски односи*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002. година,
- Марковић, Д. Ж., *Социологија рада*, Савремена администрација, Београд, 1994. година,
- Марковић, Р., *Устав РС из 2006. године-критички поглед*, Београд, Анали ПФ, година LIV, бр. 2, 2006. година,
- Марковић, Р., *Управно право, општи део, друго поправљено и проширено издање*, Београд, 2002,
- Марчетић, Г., *Управљање људским потенцијалима у јавној управи*, Савремена јавна управа, Загреб 2007. године,
- Машић Б., *Менаџмент*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2009. година,
- Миловановић, Д. Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Службени гласник, Београд, 2012. год.

- Миловановић, Д. *Реформа јавне управе у Републици Србији у контексту приступања ЕУ*, Српска политичка мисао, бр. 4/2016, стр. 333
- Милисављевић, М., *Основи стратегијског менаџмента*, Мегатренд универзитет, Београд, 1997. година,
- Милошевић, М., *Римско право*, Номос, Београд 2005. година,
- Миленковић, Д., *Значај управљања људским ресурсима у подизању управљачких капацитета јавне управе у Србији*, чланак у публикацији: *Политички идентитет Србије у глобалном и регионалном контексту*, Факултет политичких наука, Београд 2015.
- Миленковић, Д. *Јавна управа – одабране теме*, ФПН-Чигоја штампа, Београд, 2013.
- Миленковић, Д., *Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика*, чланак у публикацији: *Јавне политике Србије*, Београд, ФПН - Heinrich Boll Stiftung, 2011.
- Миљевић, М., *Методологија научног рада*, ФФУИС, Пале 2007. године,
- Миљевић, М., *Пословна етика и комуницирање*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011. године,
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године*, Београд, 2009. године.
- Митровић, М., Петровић, С., *Социологија*, ЗНС, Београд 1997. година,
- Михајловић, Д., *Мотивација за рад*, Југословенски завод за продуктивност рада, Београд, 1985. година,
- Новак, М., *Теорија и пракса процене рада*, Информатор, Загреб, 1997. година,

- Новаковић, Н., *Штрајкови, синдикати и приватизација у Србији*, чланак у Социолошки преглед 2013. број 1,
- Орлић, Р, *Кадровски менаџмент*, Зоран Дамњановић и синови, Београд 2005. година,
- Пантелић, С., *Појам и значај постојања синдиката*, Синдикални пулс, Савез самосталних синдиката Новог Сада, 2012. године,
- Пернат Лесјак, С. *Упознајте синдикате*, приручник за младе, Савез слободних синдиката Словеније, Љубљана 2010. година,
- Петковић, В., *Социологија рада*, Економски факултет, Београд, 1998. година,
- Петковић, М, Јанићијевић, Н, Богићевић, Б., *Организација – теорије, дизајн, понашање и промене*, Економски факултет, Београд, 2002. године.
- Петковић, М. и Јовановић, М., *Организационо понашање*, Мегатренд универзитет, Београд, 2001. година,
- Петровић, С., *Организација и функционисање управе у самоуправном систему (са посебним освртом на самоуправна проучавања)*, Београд, 1987. године,
- Поповић, С., и др. *Основи науке о управљању*, ИРО СМ Београд 1984. година,
- Ивековић, Д., *HR менаџмент појмовник*, Asse Books, Београд 2006.године,
- Пржуљ, Ж, *Менаџмент људских ресурса*, Институт за развој малих и средњих предузећа Београд 2002. година,
- Пусић, Е., *Наука о управи*, Загреб 1968. године,
- Пусић, Е, „*Наука о управи*“, Школска књига, Загреб, 2002. године,
- Пусић, Е, *Управа 1*, Загреб, 1961. године,
- Пусић, Е, Иванишевић, С, Павић, З и Рамљак, М, *Управни системи – Хрватска средишња државна управа и успоредни управни системи*, Школска књига, Загреб, 1997. године,

- Пусић, Е., *Управни системи I*, ГЗХ и ПФ, Загреб 1985.
- Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1978,
- Пусић, Е., *Управна знаност*, Наклада Напријед, Загреб, 1995.година,
- Радосављевић, И., Милосављевић, С., *Хипотетичко дедуктивна метода у истраживању политике*, Дечије новине, Г. Милановац 1996. године,
- Робинс С. П., Коултер М., *Менаџмент*, Дата Статус, Београд, 2005.
- Садран П., „Државна управа у Француској“, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год,
- Сикавица, П. и Новак, М., *Пословна организација*, Информатор, Загреб, 1993.
- Стање у области мирног решавања радних спорова у Републици Србији*, Радно и социјално право, 1/2016, стр. 63–80.
- Стојановић, М., *Радни спорови*, Labradос, Крагујевац, 2007.године,
- Сонер Д. А.Ф., Фреман Р. Е., Бихејвиор Д. Л.Р., Јр. *Менаџмент*, Желнид, Београд, 1997, година,
- Тадић, Љ., *Наука о политици*, БИГЗ Београд, 1996.
- Танкосић, Т. *Систем оцењивања државних службеника у Србији и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе*, у часопису *Администрација и јавне политике*, Број 1–2/2016. Београд, стр.111,
- Тисен, Р., Андриесен, Д., Депре, Ф. Л., *Дивиденда знања*, Адижес, Нови Сад, 2006. година,,
- Томашевић В., *Професионални развој и пословне вештине*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2007. година,
- Томић, З, *Управно право*, Београд, 1992. година,

- Томић, З., *Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.године*, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год.
- Томић, З., *Управно право*, Савремена администрација, Београд 1990.
- Торингтон Д., Хал Л., Тејлор С., *Менаџмент људских ресурса*, Дата Статус, Београд, 2004. година,,
- Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, ФЕФА, Београд, 2010. година,
- Фабрис, Н., *Доприноси Платона развоју економске мисли*, Економски Факултет, Београд, 2012. године.
- Цветичанин, П., *Међународна сарадња синдикални групација у Србији*, чланак у *Синдикати Србије у транзицији*, зборник радова Филозофски факултет у Нишу 2003. година,
- Чачић К., *Пословање хотелских организација*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010.,
- Черовић С., *Управљање људским ресурсима у хотелијерству*, Универзитет Сингидунум, Београд,
- Шибер, Б. Ф.: *Менаџмент људских потенцијала*, Голден маркетинг, Загреб, 1999.
- Шмид-Ајхштед Г., *Јавна управа у Немачкој*, чланак у „Упоредна искуства државних управа“, Палго ценар и Магна агенда, Београд 2003.год,
- Штангл-Шушњар Г., Зимањи В., *Менаџмент људских ресурса*, Економски факултет Суботица, Универзитета у Новом Саду, 2005. године,
- Шупут Д., *Класификација државних службеника у законодавствима различитих држава*, Правни живот, број 10, 2006.године,
- Varaverman, Н., *Рад и монополистички капитал*, Глобус, Загреб, 1993. године.

- Carrel, M. R, Elbert, N. F and Hatfield, R. D., *Human Resource Management*, „Englewood Cliffs“, Prentice Hall, N., London, 1995.
- De Cenzo, D. A., Robbins, S. P., „*Human Resources Management*“, V Edition, John Wiley and Sons, 1996. године.
- Dipboye, Smith and Howel., „*Understanding an Industrial and Organizational Approach to Psychology*“, Harcourt Brace College Publishers, 1994. године.
- Drucker, P.: *Пракса руковођења*, Панорама, Загреб, 1981.
- Dulebohn, J. H, Ferris, G. R, Stodd, J. T, „*The History and Evolution of Human Resources Management*“, Handbook of Human Resources Management, Blackwell Publisher.
- Fisher, C. D, Schoen, L. F, Shawn, J. J, „*Human Resource Management*“, II edition, Houghton Mifflin Company, 1993. године.
- Gael, S., „*The Job Analysis Handbook for Business, Industry and Government*“, Volume II, John Wiley and Sons, New York, 1988. године.
- Hahn, C, Watershouse, W, „*Confucian theorie of man and organization*“, Academy of Management Journal, Sv. 15, br. 3., 1972. године.
- Harman, C., Brelade, S., *Knowledge Management ant the Role of HR*, Prentice-Hall, 2000.,
- Levine, E. L., Ash, R. A., Hall, M., Sistrunk, F., „*Evaluation of Job Analysis Methods by Experienced Job Analysis*“, Academy of Management Journal, Volume 26, 1983. године.
- Meggison, L., Franklin, G. M. and Byard, M. J., *Human Resource Management*, Houston, TX, Dame, 1998.
- Milkovich, G. T. and Newman, J. M., *Compensation*, Homewood, IL, BPI/IRWIN, 1996.

- Moller, J. *Challenges of HRM,, Diagnostic Study of the Human Resource Management System in Public Administration of the Republic of Serbia*, Government of the Republic of Serbia, Belgrade 2002.,
- Peters, T.: *Thriving on Chaos – A., Hadbook For a Management Revolution*, London, MacMillan, 1998.
- Rosen, C. and Wuarey, M., *How Well is Employee Ownership Working*, Harvard Business, Review, 87 (5), 1987.
- Rothwell, W.J, Kazanas, H. C., „*Strategic Human Resources Planning and Management*“, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1988.године.
- Schuler, R. S., „*Managing Human Resources*“, V Edition, West Publishing Company, 1995. године, McCormick, E. J., „*Job Analyses: Methods and Applicatins*“, Amacom, New York, 1979. године.
- Steers, R. M. and Porter, L. W., *Motivation and work Behavior*, New York, McGraw–Hill, 1985.
- Streba, R., „*The organization and management of the temple corporations in ancient Mesopotamia*“, Academy of Management Review, Sv.1., br. 3, 1976. године.
- Torrington, D. and Hall, L.: *Personnel Management; A New Approach*, 2 nd ed, New York, Prentice Hall, 1998.
- Tyler, L. S. and Fisher, B., *The Scanlon Concept: A phylosophy as much as a System*, Personel Administrator, 29 (7), 1983.
- Tyson, S., York, A. „*Human Resources Management*“, III Edition, Made Simple Books, 1996. године.
- Wood, R., Hull, F. and Azumi, K., *Evaluating Quality Circles: The American Application*, California Management Review, 26(1), 1993.

World Bank „Serbia - Investment Climate Assessment“, Washington, D. C.: World Bank (2004),

European Commission Directorate General for Enterprise and Industry and the OECD Investment Compact for South East Europe „Report on the Implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans“ (2007),

World Bank „Attracting Investment to South East Europe“ Washington, D. C.: World Bank, (2007).

Zanobini, G, „Corso di Diritto Administrativo“, Volume 1, Milano, 1939. године.

2. Електронски извори

(свим изворима је био могућ приступ 14. фебруара 2018.године)

- http://asficpj.org/temas/estudos/Modelo_PRACE.pdf
- <http://dopuna.ingpro.rs/Aktuelni%20tekstovi/28564.htm>
- <http://ec.europa.eu/eurostat/guip/introAction.do?profile=cpro&theme=euroind&lang=en&country1=SK&country2=eu28>
- http://ec.europa.eu/eurostat/guip/mapAction.do?indicator=teina011*1&mapMode=dynamic&mapTab=1
- http://mfp.gov.rs/download/pdf/zakoni/sektor_budzeta/zakon_o_budzetu_republike_srbije_za_2004_godinu.pdf
- http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2012_04_49_1166.html
- <http://ombudsman.yucom.org.rs/princip-dobre-uprave-good-administration/>
- <http://probni.fpn.bg.ac.rs/osnovne-studije/politikolosko-odeljenje/druga-godina-studija/politicki-sistem-srbije/>
- <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN012614.pdf>
- <http://www.apr.gov.rs>
- <http://www.blic.rs/vesti/tema-dana/u-srbiji-oko-26000-sindikata-borba-za-prava-radnika-unosan-posao/fp6wl9z>
- http://www.cite.gov.pt/pt/legis/CodTrab_indice.html
- http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-e.htm

- <http://www.dri.rs>
- <http://www.drzavnauprava.gov.rs/>
- <http://www.drzavnauprava.gov.rs/documents.php?id=487>
- <http://www.dw.com/sr/ma%C4%91arska-na-udaru/a-15674610-1>
- http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%2087%20Konvencija%20o%20sindik alnim%20slobodama%20i%20zastiti%20sindikálnih%20prava,%201948.pdf
- http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=31681
<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>
- <http://www.ituc-csi.org/>
- <http://www.marxists.org/archive/marx/>
- http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_de la/socialno_partnerstvo/seznam_reprezentativnih_sindikátov/
- <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reformne%20javne%20uprave%20u%2 0Republici%20Srbiji.pdf>
- <http://www.mduls.gov.rs/latinica/reforma-javne-uprave-sprovođenje-strategije.php>
- http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/sistem_javni h_usluzbencev/
- http://www.mrrls.gov.rs/sites/default/files/attachment/zakon_o_lokalnoj_samoupra vi.pdf
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_penzijskom_i_invalidskom_osiguranju.ht ml
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_radnim_odnosima_u_drzavnim_organima. html
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_upravnim_sporovima.html
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_utvrđivanju_nadleznosti_autonomne_pok rajine_vojvodine.html
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_utvrđivanju_nadleznosti_autonomne_pok rajine_vojvodine.html
- http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zdravstvenom_osiguranju.html
- <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupština-.871.html>
- <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=KOLP11>
- <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>

- <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177>
- <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177>
- http://www.see-educoop.net/education_in/pdf/sociologija_obraz3-rps-srb-t07.pdf
http://www.sind-upr.rs/republicki_odbor.html
- http://www.sigmaweb.org/publications/BSC_SP44_09.pdf
- <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Serbian.pdf>
- <http://www.sind-upr.rs/index.html>
- http://www.srpss.org.rs/2010_Zakon_o_opstem_upravnom_postupku.pdf
- <http://www.sssbih.com/>
- <http://www.vop.gov.sk/constitution-of-the-slovak-republic>
- <http://www.wikipedia.org/>
- <http://www.worldbank.org/>
- <http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Pravni/Zakono%20o%20zaposljavanju%202010.pdf>
- <https://dre.pt/pesquisa/-/search/484843/details/maximized>
- https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/hungary_hr
- https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovakia_en
- https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/slovenia_en
- https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/7_Karoliny_Poor.pdf
- <https://www.elgaronline.com/view/9781783475391.00027.xml>
- <https://www.euprava.gov.rs/>
- <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/slovakia/slovakia-representativeness-of-the-european-social-partners-organisations-public-administration>
- <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/61871/60966/F-506442866/SVK61871.pdf>
- <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/67732/1/2>
- <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/portugal/democracia>

- <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/portugal/portugal-em-numeros>
- <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/73043>
- <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=200795&stevilka=4738>
- [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi) <http://www.index.hr/vijesti/clanak/u-hrvatskoj-radi-samo-15-milijuna-ljudi-od-toga-trecina-u-javnom-sektoru/760502.aspx>
- <https://zakonodaja.com/zakon/zju>
- http://deenes.ffzg.hr/~bmikulic/Arhiv/Hobbes_integralno.pdf
- www.cairn.info/loadextraweb.php%3FID_ARTICLE%3DRFAS_126_0126&prev=search
- www.eur-lex.europa.eu
- www.eurofound.europa.eu/printpdf/observatories/eurwork/comparative-information/national-contributions/portugal-working-conditions-in-central-public-administration&usg=ALkJrhZ_NKlv2jwKSpV_BO-kTHLQ9azg
- www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf
- www.idcserbia.org
- www.iio.org.rs
- www.ilo.org
- www.javnauprava.fon.bg.ac.rs/silabus/Strategija-s.doc+&cd=1&hl=sr&ct=clnk&gl=rs
- www.labourlawnetwork.eu/national_labour_law/legislative_developments/prm/109/v_detail/id_227/category_30/size_1/index.html
- www.magyarorszag.hu
- www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/registar_sindikati.ods
- www.ramrrs.gov.rs
- www.seio.gov.rs
- www.socijalnoekonomskisavet.rs
- www.suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf

3. Прописи и гласила

1. Устав Републике Србије („Сл. гласник РС“, бр. 98/2006)
2. Закон о државним службеницима (Сл. гласник РС бр. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09, 99/14)
3. Закон о државној управи („Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014),
4. Закон о државној управи (Службени гласник РС бр. 20/92),
5. Закон о министарствима (Сл. гласник РС бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон)
6. Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 18/16)
7. Закон о општем управном поступку („Сл. лист СРЈ бр. 33/97, 31/01, Сл. гласник РС бр. 30/10“)
8. Закон о раду (Сл. гласник РС бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 - УС)
9. Закон о удружењима („Службеном гласник Републике Србије“ 51/09 и 99/11),
10. Закон о унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Србије“ број 44/91)
11. Закон о управним споровима („Сл. гласник РС“ бр. 111/09),
12. Закон о управним споровима („Сл. лист СРЈ бр. 46/96),
13. Закон о чиновима припадника министарства унутрашњих послова („Службени гласник Републике Србије“ број 53/95),
14. Посебан колективни уговор за државне органе („Сл. гласник РС“ бр. 25/15, 50/15)
15. Сл. гласник број 9/2014 од 30. јануара 2014. године,
16. Сл. гласник РС бр. 10/93
17. Сл. гласник РС бр. 44/93,
18. Сл. гласник РС бр. 7/91, 8/91, 44/91, 76/91, 20/92, 87/92, 67/93, 23/96, 5/97, 47/99, 38/00, 4/01,
19. Сл. гласнику РС бр. 62/06,
20. Службени гласник 65/08,
21. Службени гласник број 43/07,

22. Службени гласник број 44/14,
23. Службени гласник број 72/12,
24. Службени гласник Републике Србије број 56 од 29. јула 2011. и 51 од 2013. године.
25. Службени гласник РС 62/06.
26. Службени гласник РС бр. 20/92,
27. Службени гласник РС бр. 25/06.
28. Службени лист АПВ број 18/2006.
29. Службени лист АПВ број 65/2016.
30. Стратегија и Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, МДУЛС, Београд 2009. године,
31. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, МДУЛС, Београд 2005. година,
32. Стратегија реформе јавне управе у Сл. гласник број 9/2014 од 30. јануара 2014. године,
33. Стратегија стручног усавршавања у Службеном гласнику Републике Србије број 56 од 29. јула 2011. године,
34. Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Сл. гласник РС“ бр. 81/07 - пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13).
35. Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника Службени гласник РС бр. 117/05, (са бројним каснијим изменама: 108/08, 109/09, 95/10, 117/12, 84/14, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15).
36. Уредба о разврставању радних места намештеника („Службени гласник РС“ број 109/09).

Биографија аутора

Ивица Лазовић је рођен 28. јануара 1975. године у Краљеву. По образовању је магистар политичких наука, мастер правник и социолог. Уписао је 1994. године Филозофски факултет, на којем је дипломирао 1998. године на групи за социологију. Завршио је мастер студије на Правном факултету стекавши звање мастер правника. Завршио је последипломске студије на Факултету политичких наука на смеру: Управа и управљање, научна област: Политички системи, на коме је магистрирао 2006. године. Завршио је једногодишње последипломске студије Алтернативне академске образовне мреже 2001/02. године, на смеру: Политичка теорија и пракса демократије и интердисциплинарни последипломски курс на Филозофском факултету: Глобализација мит или стварност 2004. године.

Похађао је у организацији Шведског института за државну управу (SIPU International) трогодишњи програм Развој модерног управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије, уз више боравака у Шведској и завршио је специјалистички курс Вештине руковођења француске Националне школе за администрацију (ENA-École nationale d'administration) и завршио је курс: Савремена антикорупцијска методологија, Центра за менаџмент уз подршку „SIDA“. Учесник је бројних других стручних семинара, обука, радионица, конференција. Предавач је Службе за управљање кадровима за четири обуке у области управљања људским ресурсима.

Ивица Лазовић је професионално ангажован у области управљања људским ресурсима у државној управи већ 15 година и то у Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Служби за управљање кадровима, Министарству/Канцеларији за Косово и Метохију, а тренутно у Републичкој агенцији за мирно решавање радних спорова.

Учествовао у више научно-истраживачких пројеката Одељење за социологију Филозофског факултета у Београду и Института за социолошка истраживања у Нишу. Објавио је више радова у домаћим и страним часописима категорије од М 24 до М51.

Активан је у професионалним удружењима, Удружењу за радно право и социјално осигурање, Удружењу правника Србије и Регионалној заједници практичара за управљање људским ресурсима.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Ивица Т. Лазовић

број уписа 712

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**„Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије:
анализа система кадровских јединица“,**

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 26.03.2018.

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Ивица Т. Лазовић

Број уписа 712

Студијски програм докторске студије

Наслов рада „**Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије: анализа система кадровских јединица**“,

Ментор проф. др. Милан Јовановић

Потписани Ивица Т. Лазовић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања 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 Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 26.02.2018.

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**„Управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије:
анализа система кадровских јединица“,**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

- 2. Ауторство - некомерцијално
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
- 4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
- 5. Ауторство – без прераде
- 6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____

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 прераде. 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 прераде. 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.