



*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

мастер Милена М. Николић,  
мастер Михајло Раичевић и  
Мр Каролина С. Прокоповић  
*Нишка пословна школа СС, Ниш*

### МЕНАЏМЕНТ ЉУДСКИХ РЕСУРСА У ЈАВНОЈ УПРАВИ

#### Апстракт

*Јавни службеници често су позвани да одговоре на притиске па чак и истовремено супротстављене захтеве. Да би се у будућности обезбедила ефикаснија јавна управа неопходно је редефинисати приоритете: људске ресурсе третирати као средство и инвестицију а не као трошак, дати значај перформансама и резултатима а не процесу и правилима, подстицати боље перформансе и диференцијације између различитих талената а не изједначавати једнакост због правичности, оцењивање и награђивање вршити на основу појединачних доприноса у постављеним организационим циљевима а не оцењивање на основу индивидуалне активности .... За наведено неопходно је да менаџери људских ресурса, који су носиоци тих радних процеса, буду обучени и оспособљени тако да са минималним напорима и утрошцима обаве све оне трансформационе процесе који су услов да се постојеће преведе у жељено стање. Тиме би менаџери требали обезбедити вођство у помирењу конкурентних захтева, пројектовати отпуштање, уравнотежити буџет а истовремено одржати и етичке принципе и самим тим прилагодили традиционални јавни сектор у систем за 21. век.*

**Кључне речи:** *јавна управа, менаџмент људских ресурса, реформа, јавни службеници*

### HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC SECTOR

#### Abstract

*It is very often expected from civil servants to respond to pressure and even to requests which are at the same time contradictory. In order to ensure a more efficient public sector, it is necessary to redefine the priorities: to treat human resources as a means and as an investment and not as a cost, to put emphasis on performance and results, not on the process and the rules, to encourage better performance and to differentiate between different talents and not to make equality based on equity, to assess and award people based on individual contributions in organizational goals and not to make assessments based on individual activity.... In order to fulfill the previously mentioned priorities, it is necessary for human resource managers, who are the carriers of those working processes, to be trained in the way that they carry out all those transformational processes, which are the prerequisite for transforming the existing state into the wanted state, with minimal effort and expenses. In this way, managers should ensure leadership in reconciling competitive demands, design the system for firing staff, balance the budget and at the same time retain the ethical principles and, in this way, adjust the traditional public sector to the 21st century system.*

**Key words:** *public sector, human resource management, reform, civil servants*

## Увод

Изазов трећег миленијума представља изазов управљања у коме структуре јавне управе морају да повећају своју ефикасност, а самим тим и конкурентност, нарочито док показују стручност и поред тога стриктно следе владавину права. Постизање опипљивих резултата у јавној сфери може и мора бити само тренинг савременог менаџмента, са свесном модернизацијом управљања на свим нивоима.

Главна функција јавне управе, а самим тим и њена суштина је да служи јавности, како би се обезбедила стабилна веза између државе и друштва, односно државе и њених грађана. Практично, јавна управа спроводећи демократске принципе у свом раду треба да обезбеди услове за стварање савременијег цивилног друштва, да мотивише развој локалне самоуправе путем професионалног искуства у управљању, као и да омогући да већина оних који креирају јавну управу и њом руководе, у управљању задрже и промовишу све оне духовне и моралне принципе и вредности који су од значаја за национални идентитет. Дакле, јавна управа, нису само друштвено-правне институције друштва, већ и интелектуални центар који би у савременом друштву морао имати приоритетну и водећу улогу у развоју науке, културе и образовања.

Кључ за уређивање државе на тој позицији је не само висока професионалност државних службеника, већ и њихови лични квалитети и високо морални кодекси и стандарди. Морају поседовати довољну дозу патриотизма, како би личне способности испољили и доказали у својој земљи. Дакле, јавну управу треба посматрати не само као управљање друштвено-правним институцијама земље, већ и као духовни, морални и интелектуални генератор друштва, који само користи и развија сопствену унутрашњу снагу, којом интегрише своје грађане.

Самим тим намеће се потреба за модернизацијом јавне управе, у циљу побољшања ефикасности и ефективности свих владиних институција, која постоји и као потреба за јачањем њихове одговорности ради пружања квалитетније услуге јавности.

Непостојање јединственог концепта државне управе друштва у периоду транзиције (у коме се тренутно наше друштво налази) значајно омета и успорава успостављање новог система јавне управе, као неопходног средства промене у складу са савременим захтевима. Пракса оних народа који су успешно пребродили транзицију показала је да у било ком систему управљања треба да буду јасно дефинисане функције и циљеви свих нивоа управљања, сваке структуралне јединице и посебно као врло значајан елемент - њихове интеракције.

Основну и најважнију улогу у оваквим променама у јавној управи код нас (као и свуда у савременом свету) има менаџмент људских ресурса.

Циљ истог је да испита природу управљања у јавној управи, одреди нове трендове побољшања управе -заузимањем заједничке - јединствене тактике менаџмента, којом ће дати решење постојећих проблема, како организационе структуре тако и активности јавне управе, подизањем нивоа квалитета јавних услуга и што је веома битно подизањем нивоа способности службеника у јавној управи, да реагују брзо и ефикасно на изазове данашњице. Односно, ефикасан менаџмент људских ресурса учиниће да се управа јавља као иницијатор и координатор друштвено неопходних и корисних послова, а атрибути власти, иако нису сасвим нестали, више не представљају основну садржину управне активности државе.

## 1. О јавној управи

Јавна управа представља изузетно велику и значајну област која покрива државну управу, локалну самоуправу рад јавних предузећа и јавних установа. У сложеним условима савременог живота, управа је та која располаже великим стручним знањем, људским потенцијалом и материјалним ресурсима за ефикасну социјалну регулацију. Социјална регулација коју спроводи управа постаје основни друштвени процес и чини битну претпоставку економске ефикасности, културног развоја и општег друштвеног напретка у условима развијеног индустријског и урбанизованог друштва. Са порастом улоге управе као инструмента социјалне регулације, опада њена улога као вршиоца политичке власти и принуде.

Државна управа је део извршне власти, који врши управне послове у оквиру права и дужности републике. Државну управу чине органи државне управе, који по Закону поступају у складу са правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса, делотворно остваривање истих и да поштују личност и достојанство странака.

Органи државне управе припремају нацрте закона и друге прописе, предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Такође прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања, извршавају законе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (извршни послови). Поједини од тих послова могу се поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (имаоцима јавних овлашћења).

За све наведено, средства за рад државних органа обезбеђују се у буџету Републике.

Дакле, преко јавне управе, тј. кроз извршне и административне послове државних органа, као система за спровођење државне власти, Влада врши свестан, намеран утицај на друштво остварујући своје циљеве и задатке, односно вршећи функцију државе.

Тако је временом јавна управа све више постајала систем у коме присталице владајућих партија имају привилегију запошљавања. На исти начин именован је и постављан руководећи кадар.

Из тих разлога, као последица ширења обима деловања Владе и збрињавања сопственог кадра, дошло је до превелике експанзије јавне управе, што је довело до проблема у комуникацији, недостатка координације и смањења јавних прихода.

Дакле, била је неминовна реформа јавне управе.

## 2. О реформи јавне управе

Реформа јавне управе јесте процес који се у овом тренутку одвија како у државама развијеног света, тако и у државама које се налазе у процесу транзиције (као што је наша). Тај процес захтева одговарајуће прилагођавање и развој државних управних система. Продирућа глобализација поставља националне државе у потпуно нову улогу које тој улози морају прилагодити и своје институције и функције. Стара, наглашено регулативна улога државе повлачи се пред новом улогом, где се држава заједно са свим другим друштвеним подсистемима као једнакоправни партнер брине за успешан развој целокупног друштвеног система.

Реформа јавне управе нарочито је значајна за државе у транзицији. Неке од тих држава брже, а неке спорије прелазе поједине развојне степене, па зато од усмеравања тог процеса у великој мери зависи и његова успешност. Транзиција је јединствен и непоновљив процес у свим својим елементима, од циљева и путева до исхода њиховог остваривања. За успешан прелаз у ефикасније друштво (што би био један од њених најважнијих циљева) свака држава мора анализирати чиниоце и одредити правце реформи.

Реформа јавне управе, кључни је проблем нашег друштва. Систем је окренут тако да уместо да служи грађанима, грађани су постали слуге система. Реформа, заправо, у суштини није ни започета. Све оно што се десило - од политичких одлука, преко системског прегледа стања, до креирања Стратегије реформе јавне управе, акционих планова и успостављање Фонда за финансирање реформе - у ствари су само припреме за реформу.

Реформа јавног сектора мора пре свега концентрисати своје напоре у следећим областима:

- побољшање ефикасности државног апарата и пружање бољих услуга;
- развој партнерства између јавног и приватног сектора, као и јасна подела одговорности за решавање проблема;
- успостављање мултилатералних односа између државе и цивилног друштва, и заједничко учешће у јавним пословима.

Појавом државе настао је јавни сектор а самим тим и јавна управа. Реформа јавне управе као дела јавног сектора је данас важан задатак државе. Другачији процес поделе рада, друштвених и политичких структура, неизбежно ће довести до одговарајућег друштвено-правног оквира јавне управе чије активности се врше у функцији државе.

Сви цивилизовани народи у савременом свету, без обзира на њихове природне разлике, имају данас уједначен став да је постизање високог квалитета живота за сваког члана друштва могуће само кроз ефективну и ефикасну организацију за управљање друштвом. У том смислу, потребно је преиспитивање концептуалне основе јавне управе.

У реформи јавне управе менаџмент људских ресурса мора имати водећу улогу.

### **3. Менаџмент људских ресурса у јавној управи**

Појам „људски ресурси“ односи се на укупност људских потенцијала у организацији који чине знања, способности, вештине, креативност, мотивацију и радну енергију потребну за остваривање организационих циљева. То је укупна интелектуална, психичка, физичка и социјална енергија која може да се развије у остваривању организационих циљева.

Менаџмент људских ресурса је управљачка активност која подразумева обезбеђивање, развој, одржавање, прилагођавање, усмеравање и коришћење људских потенцијала у складу са постављеним циљевима, уз истовремено поштовање индивидуалних потреба и циљева запослених.

Менаџмент људских ресурса представља подручје које је задњих година у великој експанзији. У привредним и ванпривредним делатностима, као и у јавном сектору, дошло се од сазнања да се кључ успешности у пословању не налази само у радном и стваралачком потенцијалу запослених, већ и у њиховом радном ангажовању, које се заснива на процесу селекције, обучавања, управљања каријером, мотивацији, евалуацији...

Управљање туђим радом и ресурсима у структурама пословних и других организационих система испољава се као најсложенија свесна делатност људи. За обављање сваке врсте свесне делатности неопходно је да људи, који су носиоци тих радних процеса, буду обучени и оспособљени тако да са минимално могућим напорима и другим утрошцима обаве све оне трансформационе процесе који су услов да се постојеће преведе у жељено стање. Изналажење што рационалнијих начина рада, обучавање и оспособљавање људи за професионално обављање одређених радних активности одувек је представљало сложену активност, која у свакој новој временској димензији поприма све израженији карактер.

Ослањајући се на традиционално функционисање јавног сектора, заснованог на Вебер-овој теорији, створени су принципи и методе које се концентришу око два модела и то: отворени и затворени систем. Њихова заједничка карактеристика је да код оба значајну улогу има законска регулатива. Јавни сектор у Србији ради као затворени систем, запошљавањем квалификованог особља, коме се постављају већа очекивања у односу на раднике без посебних квалификација. Испуњење већих очекивања праћено је разним привилегијама. Најзначајнија привилегија је сигурност посла, осим ако није реч о дисциплинском прекршају, као и право на гарантовано напредовање, због чега се затворени систем назива системом каријере. Овај статус се стиче именовањем, не користе се уговори.

Иако су реформе јавног сектора биле фокусиране на спољашње окружење јавне организације, кроз стратегијски менаџмент и унапређење односа у окружењу, десиле су се велике промене и у интерном менаџменту. Ако је бирократија интерног менаџмента мање или више задржана из традиционалног модела, промене унутар њега су изазвале многе контраверзе. Разлог може бити што је традиционални модел фокусиран на организацију и током времена изграђене су побољшане процедуре и системи, чије су измене изазвале отпор. Постојао је отпор од стране радника и синдиката јавног сектора који промене, оцену учинка, краткорочне уговоре и плаћање по учинку сматрају претећим за дугорочне услове рада. Док су реформе у екстерном менаџменту директно укључиле само менаџере на вишим стратешким положајима, оне су у интерном менаџменту захватиле све унутар организације. У традиционалном моделу праћење учинка је било посебно слабо и остале компоненте менаџмента, пре свега буџет, биле су усмерене на праћење инпута, а не пута или остварења циљева.

Два основна аспекта интерног менаџмента су:

- менаџмент људских ресурса, и
- менаџмент учинка.

У организацији менаџер одређује структуру и процедуре и поставља кадар на одговарајуће позиције, што може бити изведено бирократски, али не треба бити. Организација треба да буде дизајнирана да одговара својој функцији. Функција менаџмента људских ресурса је круцијална у свакој организацији, највише у Влади.

Менаџмент људских ресурса у традиционалном моделу администрације дословце прати Мах Веберову бирократску теорију, где појединац има одређени сет радних услова: доживотно запослење, постављање од стране вишег руководства, каријера у оквиру хијерархијског реда јавног сектора и сигурност у старости коју обезбеђује пензија.

Овакав систем усађивао је лојалност у јавну службу, али није одговарао онима који воле да следе правила.

Бирократски модел управљања у јавним управама, начин запошљавања и организациона питања, чине управљање људским ресурсима специфичним у односу на друге моделе управљања. Истражен је начин на који институционалне,

политичке и организационе промене имају утицај на запошљавање и отпуштање у јавним управама, јер док су промене у јавним управама протеклих деценија имале значајан утицај на запошљавање и на услове у којима људи раде, пажња је кратко била усмерена на специфичности управљања у јавним управама.

#### **4. Принципи менаџмента људских ресурса у реформи јавне управе у систем за 21. век**

У реформи јавне управе менаџери морају примењивати усвојене принципе - правила менаџмента људских ресурса.

1. *Многобројне улоге јавног сервиса* - Од државних службеника се очекује да обављају различите ствари (да омогуће ефективну перформансу владе, да одговоре на политичке императиве, итд.). Често се државни службеници позивају да одговоре на супротстављене притиске у исто време, али менаџери морају да пруже вођство у помирењу конкурентних захтева (нпр. да планирају отпуштање како би се буџет балансирао) и да се истовремено побрину за друге факторе, као што је придржавање принципу функција, да испуне стандарде и да оцувају етичке принципе. Организациона ефективност јесте и наставиће да буде најважнији приоритет.
2. *Вредности које су важне* - Неутрална стручност јавног сектора се наглашава још од почетка система вредности из 1800-тих година, али *неутралност* (искљученост радника из политичких активности) не треба да указује на то да су вредности радне снаге ирелевантне. Менаџери привлаче и награђују раднике који су стручни и оне који показују интегритет : етика је конзистентна с вишом перформансом и са мање правних проблема . Између осталог, вредности јавног сектора се мењају.
3. *Поимање начела система особља (кадровских система)* - Јавна радна снага је субјект различитих кадровских система (нпр. изабрани званичници, именовани службеници; државни, политички, градски, државни и посебно одабрани запослени/радници). Сваки од њих има јединствене основне принципе као и оперативно ограничење. Способни менаџери схватају основне принципе система и налазе начине како би се суочили с постојећим ограничењима.
4. *Алтернативе државним службама* - Историјски су јавне службе утемељене од стране државних службеника, међутим, појавили су се алтернативни механизми (утицај службених споразума, приватизација, уговори о франшизама, споразум о субвенцији, признанице (јемство), волонтери, самопомоћ, регулаторна и пореска мотивација/побуда). Ова груписања су утицала на менаџере да мењају структурну регулацију и преобликују административне улоге.
5. *Владавина права (Управљање законом)* - Јавни сектор кадровског система, његови процеси и правила су често базирана на законским прописима. Комплексност ове јавне управе је основна разлика између јавног и приватног сектора а управо они детаљније описују утицај структуралних

карактеристика управљања људским ресурсима. На пример, законски прописи утврђују минималне стандарде управљања и одређују задатке јавне радне снаге. Закон је битан и ограничавање одговорности је легитимна менаџерска брига, али администратори морају бити виси од сагласних службеника. Просто прилагодјавање законским прописима не гарантује квалитетну перформансу.

6. *Перформанса* - Менаџмент људских ресурса захтева оптимални допринос организацији придобијањем, усавршавањем, мотивисањем и задржавањем људи. Овај изазов захтева разумевање људских односа и њихове мотивације. Само новчана побуда је недовољна мотивација. Менаџери морају бити свесни расположивог оруђа и начина њихове употребе како би осигурали високу перформансу.
7. *Јавна одговорност и приступ* - Још једна од препознатљивих одлика менаџмента људских ресурса је да су одлуке владе подвргнуте очима јавности. Ово утиче на обављање посла, водјење људских ресурса, доношење одлука и на развој система. За разлику од пословног сектора где се одлуке обично доносе у тајности, одлуке у јавном сектору захтевају приступ и увид великог броја грађана. Службеници морају имати на уму да су одговорни народу али се често суочавају с тензијама с једне стране због своје примарне одговорности према свим грађанима а с' друге због оданости својим претпостављенима или својој свести.
8. *Транспарентност* - Повезано с' одговорношћу, принцип транспарентности је темељан за ефективну и етичку управу. Закони који су отвореног типа помажу у унапређењу идеја транспарентности Владе и у повећању поверења грађана када је имплементација политике у питању. Они који су у јавној управи треба да буду што отворенији када је реч о одлукама и радњама, дајући основне принципе за своје одлуке и филтрирајући информације само кад угрожавају шири интерес јавности.
9. *Руковођење менаџментом људских ресурса* - Имајући у виду радне карактеристике јавне организације, ефективно и делотворно коришћење људског капитала је од највеће важности. Руковођење од стране професионалаца за људске ресурсе је кључни састојак за постизање циљева. Менаџери људских ресурса се морају здружити с врховним менаџментом у вођењу организацијских иницијативних промена.

Професионалци у људским ресурсима треба да промовишу и подржавају горе наведене принципе.

Табела 1. пореди традиционални систем и вредности са новијим конкурентним системом и вредностима. Менаџери морају да процене системе и вредности који су у њиховој надлежности и да прилагоде своје стилове вођства на прикладан начин.



Табела 1. Прелазак са традиционалног система јавне управе на Систем за 21. век

Традиционални систем јавног сектора	Јавни сервис за 21. Век
1. Један систем у теорији; у реалности, вишеструки системи који нису стратешки развијени	1. Препознати висештруке системе, имати стратешки приступ развоју система, дефинисати и укључити суштинске вредности
2. Дефиниција вредности која је давала исход штићења људи и изједначавала је исправност и истоветност	2. Дефиниција вредности која даје исход охрабривања боље перформансе и дозвољава разликовање раличитих талената
3. Нагласак је на процесу и правилима	3. Нагласак је на перформансу и резултатима
4. Запошљавање/унапређивање талента на основу техничке стручности	4. Запослити, неговати и унапредити таленат на правом месту
5. Опходјење према особљу као према трошку	5. Опхођење према људским ресурсима као добитку и инвестицији
6. Посао као доживотно ангажовање	6. Унутрашњи и спољашњи радници који деле исте суштинске вредности
7. Заштита оправдава задржавање	7. Потреба за перформансом радника и послодавца оправдава задржавање
8. Процена перформанса која се базира на индивидуалним активностима	8. Процена перформанса која се темељи на предоченим индивидуалним прилозима организацијским циљевима
9. Однос радне снаге и менаџмента базиран на супротстављеним циљевима, антагонистичком односу, (ex post диспутес) и арбитажи за индивидуалне случајеве	9. Партнерство радне снаге и менаџмента темељено на узajамним циљевима према успешној организацији и задовољству запослених (ex ante) заједничко деловање у пословним пројектима
10. Централна организација која испуњава кадровске функције у јавној управи	10. Централна организација која омогућава јавном сектору , поготово менаџерима, да сами испуне кадровске послове

Прилагођено према: Berman M. Evan, Bowman S. James, West P. Jonathan, Van Wart R. Montgomery „Human resource management in Public Sector “, Third edition, SAGE, 2010

Менаџмент људских ресурса мора бити мотивисан и оспособљен да наметне и прати динамику и смер промена и прилагођавања у јавној управи. Мора бити усмерен да изабере, постави и усаврши најбоље расположиве раднике за тражене задатке, али тако да организациона структура не буде гломазна и “тешка” и са много хијерархије. Мора да буде мекша и флексибилна, тј. спремна да одговори на наметнуте промене.

За ово је свакако предуслов високо оспособљени, мотивисани и софистицирани менаџерски тим са ефикасним предузетничким и организационо управљачким функцијама.

## Закључак

Реформа јавне управе, кључни је проблем овог друштва. Систем је окренут тако да уместо да служи грађанима, грађани су постали слуге система.

Досадашње реформе биле су спречене политичком нестабилношћу и честим (пост изборним) пријемима кадрова чиме се администрација непотребно увећавала. Није постојала рационализација ( планирано смањење ) кадрова, Држава није одвајала неопходан новац за подржавање реформи. Није било сагласности о томе шта су приоритети и критеријуми који морају бити испоштовани као предуслов за улазак у ЕУ.

Теоретски, све ове промене имају смисла, али их је тешко реализовати у пракси. Неопходно је да менаџери људских ресурса, који су носиоци тих радних процеса, буду обучени и оспособљени тако да са минималним напорима и утрошцима обаве све оне трансформационе процесе који су услов да се постојеће преведе у жељено стање. И поред проблема у постављању новог система, правац реформи у интерном менаџменту је прилично јасан. Ако је одређене промене тешко спровести, оне ће бити замењене даљим променама у истом правцу, а не враћањем на старо.

Иако у сталном фокусу политичког окружења (што је за менаџмент истовремено и шанса и претња), менаџмент јавне управе мора имати снагу да се наметне политичком окружењу и убеди га у оправданост остваривања својих постављених циљева.

Тиме би менаџери требали обезбедити вођство у помирењу конкурентних захтева, пројектовати отпуштање, уравнотежити буџет а истовремено одржати и етичке принципе и самим тим прилагодити традиционални јавни сектор у систем за 21. век.

## Литература

1. Berman M. Evan, Bowman S. James, West P. Jonathan, Van Wart R. Montgomery „Human resource management in Public Sector “, Third edition, SAGE, 2010
2. Богићевић Б., „Менаџмент људских ресурса” Економски факултет, Београд, 2003.
3. Hughes E. Owen „Public Management and Administration“, Third edition PALGRAVE MACMILLAN, 2003
4. Karoliny M., Lévai Z., Poór J., „Emberi Erőforrás Menedzsment a Köszolgáltatban“ Budapest, 2005.
5. Lane Jan – Erik, „The Public Sector (Concepts, models and approaches)” London, 2000
6. Пржуљ Живана, „Менаџмент људских ресурса“ Институт МСП, Београд, 2002.
7. Закон о државној управи ( „Сл.гл РС“, бр. 79/05 )
8. Закон о државним службеницима ( „Сл.гл РС“, бр. 79/05, 81/05 )
9. Закон о локалној самоуправи ( “Сл. гл. РС”, бр. 129/07 )
10. Уредба о оцењивању државних службеника ( „Сл.гл РС“, бр. 11/2006 и 109/2009)