

Dejan Milenković*

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka

ZNAČAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U PODIZANJU UPRAVLJAČKIH KAPACITETA JAVNE UPRAVE U SRBIJI

UVOD

Podsystem upravljanja ljudskim resursima (*Human Resource Management* – u nastavku teksta: HRM) u sistemu javne uprave, predstavlja jedan od kamena temeljaca njene uspešne reforme. Poslednjih decenija u svetu dominantni menadžerski pristup u javnoj upravi (New Public Management), koji insistira isključivo na njenim ekonomskim vrednostima (tzv. tri e pristupa – ekonomičnost, efikasnost i efektivnost) zahtevao je značajne promene kako u upravnoj funkciji i strukturi, tako i u HRM. Prema mišljenju pojedinih svetski poznatih autora, svaka organizacija u javnom sektoru treba da deluje kao i privatna korporacija, odnosno da podržava tržišni model ponašanja.¹ Prenošnje principa upravljanja privatnim organizacijama u javnu upravu, zahteva i stvaranje novog podsistema HRM. Ova važna karika reforme, u Republici Srbiji još uvek nije sprovedena. Kako bi se kreirao uspešan HRM sistem u javnoj upravi, potrebno je najpre, početi od specifičnosti upravne organizacije. One, polazeći od sistemskog pristupa, s jedne strane ograničavaju „neposredno“ prenošenje HRM principa iz privatnog sektora u javnu upravu. Zato u domenu organizacionih nauka, možemo tvrditi da je HRM u javnoj upravi podvrsta u okviru HRM, odnosno podsistem u okviru ovog sistema, koji se, usled specifičnosti upravne organizacije odnosno još šireg, upravnog/ih sistema, postepeno sve više izdvaja iz nje i sa njom se ne može u potpunosti izjednačiti. S druge strane, svakako da u sadržaju upravljanja ljudskim resursima i privatnom sektoru i javnoj upravi ima određenih „dodirnih“ tačaka, te da bi se principi HRM mogli preneti, uz određene modifikacije i u javnu upravu. Problem jeste u tome, što ne postoji sveobuhvatno istraživanje o tome koji principi HRM i na koji način bi mogli biti

* dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

1 Christopher Hood, „A Public Management for all Seasons?“ *Public administration*, Vol. 69, Issue 1, 1991, pp. 3–19.

prilagođeni i preneti u upravni sistem/me. Da li se može zamisliti identičan sistem HRM u „Maksiju“ kao velikoj privatnoj korporaciji za ogromnim „lancem“ prodavnica u kojima se prodaje roba namenjena ishrani i širokoj potrošnji i u jednom ministarstvu? Da li se posao zaposlenog u takvom lancu može poistovetiti sa poslom državnog službenika? Svakako da ne. A da li se radi efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti na HRM u javnoj upravi u duhu NPM mogu uz određene modifikacije primeniti principi privatnog sektora? Odgovor je naravno potvrđan. U sličnostima i razlikama u upravljanju javnom i privatnom organizacijom, i kroz uvažavanje specifičnosti upravnog/ih sistema, dalje treba tražiti i specifičnosti kadrovskog menadžmenta u javnoj upravi, pa tek zatim izvesti zaključke o njenim karakteristikama i mogućem prilagođavanju. Pošto je reč o sadržinski suštinskom istraživanju, ono svakako premašuje mogućnosti ovog rada. Ali ukazivanjem na određene specifičnosti upravnog/ih sistema, organizacije i funkcije ovog sistema, kao i kadrovskog menadžmenta u njemu, možemo doći do određenih zaključaka u kom pravcu treba temeljiti politike reformi upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi u Srbiji. Sadašnja Vlada, čini se, pribegava brzim, ishitrenim i *ad hoc* rešenjima koji su prvenstveno u funkciji ekonomske vrednosti javne uprave.² To čini savremeni koncept uprave i upravljanja u Republici Srbiji manje humanističkim, više neoliberalnim i svakako ne u funkciji ostvarivanja drugih značajnih vrednosti javne uprave koje ne treba zanemariti: pravne, političke, socijalne i ekološke.

POJAM ORGANIZACIJE I KADROVSKI MENADŽMENT

Naše doba je – doba organizacije. Organizacija je veoma star izum. Prema nekim mišljenjima, ona je proizvod čovekovog prilagođavanja prirodi, i naročito, njegove težnje da je promeni. Organizacija je dakle stara, koliko i ljudska istorija.³ Međutim, naučno proučavanje organizacije praktično je tek počelo, a mesto i uloga „organizacionih nauka“ u sistemu nauka još uvek je predmet brojnih istraživanja.

Prvi problem na koji u ovom slučaju nailazimo jeste pojam „organizacionih nauka“. Iako je on opšteprihvaćen, izostaje jasan odgovor o naukama, pa i skupu problema koji obuhvataju. Činjenica je da istraživanja organizacije profitno orijentisanih subjekata ima najviši intenzitet i srazmerno tome i rezultate. Početkom druge decenije XXI veka može se postaviti pitanje apstrahovanja pojedinih

2 Napomena: Jedan od primera takvih ishitrenih rešenja je Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, „Službeni glasnik RS“, broj 68/15 u kome je posredno sadržana diskriminatorna odredba po kojoj ženama radni odnos prestaje ranije nego muškarcima sa 60,5 godina. Ustavni sud je tim povodom, doneo privremenu meru kojom se do daljeg obustavlja primena ovog zakona. Ustavni sud je po predmetu Iuz-244/2015 dana 9. oktobra 2015. godine doneo rešenje o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji preduzeti na osnovu člana 20. ovog zakona.

3 Uporedi: Dragoljub Kavran, *Nauka o upravljanju – organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991, str. 1–4.

organizacionih nauka i njihovog razgraničenja sa drugim naukama. Međutim, struktura organizacionih nauka nije podrobnije razmatrana. Područje istraživanja se sve više širi, uz sve prisutnije prodiranje u suštinu problema. Ove napore ne prati težnja da se izvrši odgovarajuća sistematizacija područja istraživanja organizacija. Nju takođe otežava i suprotna tendencija – tendencija integracija znanja različitih nauka. Različite nauke često razmatraju istu pojavu, svaka iz svog ugla, ali tada granice u istraživanju postaju ograničavajući činilac. Različiti stepen interesovanja za neki problem utiče na intenzitet i domet istraživanja nije podjednak u naukama koje se graniče. Istovremeno, predmet istraživanja organizacije se širi, sve više ulazeći u sve pore društvene stvarnosti. Samo podsećanja radi, može se ukazati na probleme, u: organizaciji javne uprave kao predmet pravnih i političkih nauka; organizaciji u oblasti kulture u sociologiji; hijerarhijski strukturisanim organizacijama u pravosuđu, zdravstvu, obrazovanju... ; probleme u organizaciji treninga i takmičenja u sportu; organizaciji proizvodnje u industrijskim preduzećima i poljoprivrednim gazdinstvima; organizacije naučnih istraživanja... Činjenica je da mnoge nauke razmatraju istu pojavu, pa granice u istraživanju neke nauke postaju prepreke koje treba prevazilaziti. Ali činjenica je da se organizacione nauke, na neki način u sistemu nauka u nesumnjivoj vezi i koleraciji i vezi sa svim ostalim naukama.⁴

Problem sa kojim se suočavaju organizacione nauke doprinosi i pojam „organizacija“. Organizacija je dinamička pojava koja je u stalnom i neprekidnom menjanju. Dok se u prošlosti, polazeći od klasične teorije organizacije na organizaciju gledalo u smislu „univerzalnog organizacionog modela“ koji je determinisan izvesnim skupom principa, u drugoj polovini XX veka se od ovog odustalo, jer se pojavila potreba za većom fleksibilnošću svih elemenata organizacije da bi se odgovorilo izazovima unutar i izvan organizacije, a neki od klasičnih principa, se u nekim okolnostima mogu, a u nekim ne mogu primeniti.⁵

Tako se danas pojam „organizacija“ na različite načine određuje i definiše u naučnim radovima autora iz Srbije i sa bivših jugoslovenskih prostora: „Organizaciju možemo definisati kao jedinstvo elemenata: ljudi, sredstava i oblika organizacionog povezivanja usmerenih na ostvarivanje zajedničkog cilja.“⁶ „Organizacija je ciljno orijentisani sistem usklađenih odnosa između ljudi, zadataka, izvora i upravljačkih aktivnosti.“⁷ „Organizacija je takva društvena struktura u kojoj skupina ljudi ostvaruje određeni cilj, uspostavivši između sebe trajne odnose u radu i primenjujući unapred utvrđene modele rada.“⁸

4 Uporedi: Vladimir Nikolić, Dejan Milenković, Tatjana Tanasković; „Istraživanje organizacionih nauka u periodu postmoderne“, *Politička revija*, broj 3/11.

5 Uporedi: Ranko Orlić, *Kadrovski menadžment*, Zoran Damnjanović i sinovi, Beograd 2005, str. 15–16.

6 Dragoljub Kavran, Beograd, 1991. str. 2–3.

7 Uporedi: Ranko Orlić, 2005, str. 15.

8 Uporedi: Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija, struktura, interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 107.

Ipak, mogli bismo da zauzmemo principijelni stav da su pet osnovnih karakteristika (elemenata) svake organizacije sledeći: (1) cilj organizacije; (2) zadaci organizacije; (3) sredstva; (4) unutrašnja organizaciona struktura i upravljanje; i (5) kadrovi.

Poslednja dva pitanja otvaraju pitanje da li u sistemu organizacionih nauka, kada je reč o HRM govorimo o nauci o upravljanju ili nauci o kadrovima. Ako se vežemo samo za četvrti element, onda možemo da govorimo o nauci o upravljanju. Ako govorimo samo o petom elementu govorimo o nauci o kadrovima. Čini se, međutim, da HRM obuhvata oba poslednja elementa: bez upravljanja i unutrašnje organizacione strukture ne možemo da govorimo ni o kadrovima i obrnuto, bez kadrova nema ni organizacije a ni upravljanja. Zato menadžment ljudskih resursa zapravo jeste obuhvaćen kroz dve „organizacione“ nauke: nauke o upravljanju i nauke o kadrovima (kadrovski menadžment).

Rekli smo već da od vrste organizacije zavise i drugi elementi organizacije, a i svi prethodno pomenuti „opšti“ elementi svake organizacije na neki način jesu „sepcifični“ i razlikuju se od „tipa“ do „tipa“ organizacije. Znači, ne možemo da govorimo u istim ciljevima profitnih, neprofitnih i drugih organizacija, ili državne organizacije, ili posebne organizacione podstrukture organa uprave u okviru izvršne vlasti na centralnom nivou – organa državne uprave,⁹ niti, u širem smislu drugih organizacionih oblika javne uprave, odnosno, upravnog sistema. Sve one se međusobno dosta razlikuju u pogledu i domenu ovih pet elemenata, naročito kada govorimo o „upravnoj organizaciji“.

SPECIFIČNOSTI UPRAVNE ORGANIZACIJE/SISTEMA

Kao i kod određivanja pojma „organizacionih nauka“, i ovde najpre moramo da uočimo da je naziv „upravne organizacije“ generički. Upravna organizacija je veoma složena organizacija, čine je različite organizacije, i u tom smislu, možemo govoriti o različitim oblicima ove složene organizacije, naročito ako se opredelimo za sistemski pristup proučavanju i analiziranju, jer se na ovaj način stavlja naglasak na (upravnu) organizaciju kao celinu ali i na veze među njenim delovima, odnosno podsistemima. Upravo zato, pojedini teoretičari, razmatrajući upravnu organizaciju danas govore o upravnim sistemima¹⁰ odnosno upravnom sustavu i upravnim mrežama.¹¹

Upravna organizacija je sistem sastavljen od podistema različitih „upravnih organa i organizacija“. Nju takođe možemo posmatrati kao deo šireg sistema u jednoj državi (npr. izvršne vlasti, države i dr.). Ako upravnu organizaciju određujemo sa stanovišta one organizacije koja obavlja poslove, odnosno delatnosti uprave, odnosno aktivnosti koje uprava vrši/realizuje/obavlja, u okviru složene

9 Uporedi: Dejan Milenković, *Javna uprava – odabrane teme*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2013, str. 58.

10 Uporedi: Eugen Pusić, *Upravni sistemi I, II*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.

11 Uporedi: Eugen Pusić, Zagreb, 2005, str. 99–147.

državne mašinerije, postaje jasno da pojam upravna organizacija korespondira sa političkopравnim pojmom javne uprave u organizačonom smislu, pod kojim se podrazumeva svaka organizacija kojoj je povereno vršenje poslova državne uprave. Ovaj pojam zatim obuhvata različite vrste i „tipove“ upravne organizacije: organe državne uprave kao posebne organizacione podstrukture organa uprave na centralnom nivou (ministarstva, organa uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije), organe uprave na nižim nivoima vlasti (autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave), organizacione oblike tzv. nedržavne uprave, pre svega organizacione oblike javnih službi (javna preduzeća i javne ustanove) i javne agencije, ali i sve one druge organizacione oblike odnosno „organizacije“ kojima je povereno vršenje upravnih delatnosti.¹² Zbog raznorodnih organizacionih oblika, osim obavljanja upravnih delatnosti, često je veoma teško pronaći i druge zajedničke „imenitelje“ između različitih tipova „upravnih organizacija“, što stvara dodatni problem kada je reč o razmatranju upravnog/ih sistema, a još veći kada je reč o HRM u javnoj upravi.

Složena upravna organizacija, sa stanovišta pravnih nauka, naročito se izučava u okviru upravnog prava kao posebne grane prava. Treba, međutim, primetiti, da je pojam „uprava“, na kome se temelji upravno pravo i nauka o upravi veoma složen.¹³ Iako je u svakodnevnoj upotrebi i reklo bi se poznat, uprava je složena pojava i određivanje njenog pojma je komplikovana metodološka operacija.¹⁴ Najpre, uprava je oduvek bila dinamička pojava, koja ima politička, pravna, psihološka, sociološka, i druga obeležja. S druge strane, svaka epoha u razvoju države povlačila je sa sobom i drugu upravu. Pogrešno je da se orijentišemo ka nekom vanvremenskom, imaginarnom pojmu uprave koji bi važio za sve razvojne epohe i sve tipove država.¹⁵ U vreme nastanka savremene pravne države početkom i sredinom 19. veka, smatralo se da bez oružanih snaga (vojske i policije) koje predstavljaju osnovne oblike organa državne uprave, ne može postojati ni država, pošto nasilje primenjuju ti organi.¹⁶ Dakle, određivanje pojma „uprava“ podrazumeva da se mora dati odgovor na dva pitanje: „ko“ (vrši), i „uprava“ u odgovoru na pitanje „šta“ (se vrši). U prvom slučaju govorimo o organizačonom, subjektivnom ili strukturalnom, a u drugom, o funkcionalnom, objektivnom pojmu uprave.

Takođe, koncept pravne države, prošao je kroz dve faze – prva, ranija, zasnovana je na shvatanju države kao monopola fizičke sile i prinude u društvu, i stavu

12 Uporedi: Dejan Milenković, Beograd, 2013, str. 57–59 i 113–147.

13 Uporedi: Stevan Lilić; *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 33.

14 Uporedi: Nikola Stjepanović, *Upravno pravo SFRJ*, opšti deo; NIGP Privredni pregled, Beograd, 1978, str. 18.

15 Uporedi: Ivo Krbeč, *Upravno pravo FNRJ I – Osnovna pitanja i prava građana*, Birozavod, Zagreb, 1960, str. 10.

16 Uporedi: Slavoljub Popović; „Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave“, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, broj 1/1981, str. 23.

da je svaki postupak vlasti opravdan ukoliko je u skladu sa zakonom (legalan). Savremeni koncept pravne države kao države blagostanja (Welfare State), odnosno države koja se stara o dobrobiti svojih građana, opštem društvenom i kulturnom napretku, razvoju proizvodnje i usluga i društvenom blagostanju uopšte, temelji se na konceptu ljudskih prava i na stavu da nije dovoljno da postupak vlasti bude legalan, već i legitiman, odnosno društveno opravdan.¹⁷ Prema tome, koncept pravne države dominantno određuje teorijski pojam uprave, sa stanovišta *političko-pravnih teorijskih koncepata*, i u pogledu shvatanja upravne organizacije. Kasniji teorijski koncept, npr. *socio-tehnološki*, akcenat stavlja na upravljanje, odnosno organizovani ljudski rad.¹⁸ Sistemski pristup u društvenim naukama akcenat (i u proučavanju uprave) stavlja na komunikacije¹⁹ a kibernetika modalistika posebnu pažnju pridaje informaciji.²⁰ Noviji teorijski koncepti dodatno usložnjavaju i pitanje posmatranja upravnih organizacija/sistema, pa i upravljanja ljudskim resursima u njima.

Međutim, pored teorijskog shvatanja pojma „uprava“ postoji i drugo, pozitiv-nopravno određenje ovog pojma. Znači, kada govorimo o upravi kao složenoj organizaciji i upravljanju ljudskim resurima, on je svakako u vezi sa novijim konceptom pravne države u kojoj je uprava (pa i njena organizacija) usmerena ka korisnicima njenih usluga (građanima u najširem smislu ove reči).

Upravnu organizaciju u složenom upravnom sistemu/ima, kao podsistem političkog sistema karakterišu isti osnovni elementi koje imaju i druge organizacije, ali svaki od ovih elemenata ima i značajne specifičnosti:

- (1) osnovni cilj upravne organizacije je da ostvari i obezbedi *bono publiko* – odnosno opšti interes;
- (2) zadaci ove organizacije su da se, polazeći od specifičnog cilja, obezbedi vršenje određenih delatnosti koje su zakonom utvrđene kao poslovi državne uprave, poput, pripremanja zakona i drugih propisa, učestvovanjem u oblikovanju politike vlade, rešavanje u upravnim stvarima, donošenje

17 Uporedi: Džon Rols; *Teorija pravde*, Beograd-Podgorica, 1998; Danilo Basta, Diter Miler (ur.), *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Nemački kulturni i informativni centar, Beograd, 1991. i drugo.

18 Frederick Taylor, *Principles of Scientific Management*, Harper Bros, New York, 1911. Dostupno na: www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST363-7.1.3-Frederick-W-Taylor.pdf (15. novembar 2015) Henri Fayol, *Administration Industrielle et General – Prevoyance, Organisation, Comandement, Coordination, Controle*, H. Dunod et E. Pinat, Paris, 1916. godine. Navedeno prema: Daniel A. Wren, Authur G. Bedeian and John D. Breeze „The foundations of Henri Fayol’s administrative theory“, *Management Decision* 40/9 [2002] pp. 906–918. Dostupno na: www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf: (15. novembar 2015).

19 O sistemskejoj teoriji i shvatanjima Juergena Habermansa, Niklasa Luhmanna i Manuel Castellsa opširnije: Eugen Pusić, Zagreb, 2005, str. 17–38.

20 Uporedi: Lucien Mehl, „La cybernetique et l’administration“, *La Revue Administrative*, Paris, No. XII, 1959, str. 542–567. Navedeno prema: Eugen Pusić, *Problemi upravljanja*, Naprjed, Zagreb, 1971, str. 115–174.

- upravnih propisa, izvršenje zakona i drugih propisa, staranjem o stanju u određenoj oblasti i ostvarivanje opšteg interesa;
- (3) upravna organizacija u užem smislu (državna uprava) je politički entitet za koje važe „specifična“ pravila te njeno funkcionisanje u značajnoj meri opredeljeno političkim usmeravanjem posebno od strane vlade kao centralnog organa izvršne vlasti;
 - (4) rukovođenje i upravljanje u upravnoj organizaciji u užem smislu je pod snažnim političkim uticajem i svim svojim segmentima;
 - (5) upravna organizacija u užem smislu, finansira se iz budžeta, a drugi organizacioni oblici upravne organizacija (javne službe, javne agencije, i dr.) mogu se finansirati i iz vlastitih prihoda ostvarenim vršenjem određenih delatnosti u okviru kojih se obavljaju i poslovi državne uprave;
 - (6) unutrašnja organizacija upravne organizacije u užem smislu je strogo definisana propisima koji se odnose na državnu upravu, a organizacija drugih oblika javne uprave kroz posebne zakone;
 - (7) kadrovi u upravnoj organizaciji u užem smislu su specifični, zahtevaju određena znanja, podvrgnuti su sistemu zvanja, i regulisani su posebnim propisima koji se razlikuju od opšteg režima radnih odnosa i oličeni su u pojmu „državni službenik“;
 - (8) kadrovska jedinica u upravnoj organizaciji u užem smislu može se posmatrati kroz prizmu jedne kadrovske jedinice od značaja sa sve organizacije i posebnih unutrašnjih organizacionih jedinica koje se obrazuju u svakoj organizaciji pojedinačno.

Sve prethodno izdvojene specifičnosti, dalje značajno utiču i na specifičnosti u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima u javnoj upravi.

POJAM LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

Pošto svremeni upravni sistemi kroz javno upravljanje treba prvenstveno da obezede ostvarivanje javnog interesa, odnosno društvenih ciljeva,²¹ to je i najznačajnija odrednica od koje pojedini teoretičari polaze kada je reč o definisanju ljudskih resursa u javnoj upravi. Kako se ističe, „... ljudske potencijale u javnoj upravi u užem smislu označićemo kao ukupnost formalnih znanja, praktičnih veština, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obeležja, psiholoških osobina te realizovanih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti javnih službenika privremeno i trajno zaposlenih u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa“.²²

21 Uporedi: Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012, str. 16 (Jan-Erik Lane, *State Management – An enquiry into models of public administration and management*, Routledge, 2009).

22 Gordana Marčetić, „Upravljanje ljudskim potencijalima“, u: Ivan Koprič (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 106.

Prema tome, pošto ciljevi upravne organizacije nisu isti kao i ciljevi privatne organizacije, odnosno pošto je osnovni cilj privatne organizacije prvenstveno ostvarivanje ekonomskog interesa a javne uprave da obezbedi ostvarivanje javnog interesa, odnosno staranje o dobrobiti građana (*bono publico*)²³ ono za posledicu ima da se između HRM u javnoj upravi i privatnom sektoru ne može staviti znak jednakost. Na primer, teško je i zamisliti da ministarstvo unutrašnjih poslova treba biti konkurentno na tržištu, ili na primer, da narodni muzej ima isključivo za cilj sticanje profita, što se neupitno zatim prenosi i na kadrovski menadžment HRM u javnoj upravi. Svakako da određeni „segmenti“ kao i u upravnoj organizaciji i funkciji, naročito ako posmatramo u kontekstu novog javnog menadžmenta (*New Public Management – NPM*) tako i u HRM mogu biti preneti iz privatnog sektora u javni, ali sa druge strane, pomenute specifičnosti upravne organizacije i sistema i funkcije kroz koji njen osnovni cilj treba obezbediti, ne mogu poistovetiti upravni sistem i organizaciju sa sistemom privatnog sektora, pa se tako ni HRM u javnoj upravi, ne može u potpunosti izjednačiti sa HRM u privatnom sektoru, niti sa opštim fazama koje karakterišu kadrovski menadžment u privatnoj organizaciji. Zato se ne sme zanemariti, da iz specifičnog cilja upravnog sistema proističu i njene specifične vrednosti koje nisu samo ekonomske (tzv. *tri e*), već i političke, pravne, socijalne i ekološke.²⁴

Već smo prethodno konstatovali da je pravni sistem veoma složen, te da ga čine brojni i različiti organizacioni oblici i podsistemi. Radi efikasnije dalje analize upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, u nastavku ćemo obratiti pažnju samo na upravu u užem smislu, polazeći od pozitivnopravnog pojma uprave u organizacionom smislu, koji se svodi na državnu upravu, odnosno posebnu organizacionu podstrukturu organa uprave na centralnom nivou u okviru izvršne vlasti (ministarstva, organa uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije), kao jedan od podsistema javne uprave. Pojam „javna uprava“, koji je pozitivnopravno ostao nedorečen i neodređen, obuhvata, kao što smo prethodno i primetili i druge organizacije koje obavljaju upravne delatnosti koje su obuhvaćene teorijskim i pozitivnopravnim pojmom „uprava“ u funkcionalnom smislu (značenju). Znači, sistemski posmatrano, javna uprava se sastoji iz čitavog niza podsistema, te za svaki od ovih podsistema, i u pogledu HRM postoje određene, pa i značajne razlike. Zato dalju analizu specifičnosti HRM u javnoj upravi, svodimo samo na onaj podsistem javne uprave koji je određen u pozitivnopravnom pojmu državne uprave, pri čemu konstatujemo da je i ovaj podsistem veoma složen te da se sastoji od velikog broja upravnih organizacija, u čijem funkcionisanju učestvuje veliki broj zaposlenih državnih službenika.

23 Uporedi: Stevan Lilić, Beograd, 2008, str. 41 i 52.

24 Uporedi: Ivan Koprič, „Upravna organizacija“, u: Ivan Koprič (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005, str. 88–89.

SPECIFIČNOSTI KADROVSKOG PROCESA U DRŽAVNOJ UPRAVI U ODNOSU NA PRIVATNE ORGANIZACIJE

Kadrovski menadžment kao širi pojam, determiniše i pitanje ljudskih resursa u organizaciji. Teoretičari koji se bave kadrovskim menadžmentom, odnosno menadžmentom ljudskih resursa, uglavnom govore o osam osnovnih faza kadrovskog procesa koje čine različite aktivnosti koji se odnose na sve vrste organizacija, a koje čine kadrovski menadžment. To su: *projektovanje poslova i radnih zadataka; analiza poslova i radnih zadataka, pribavljanje kadrova, obrazovanje i razvoj kadrova, vrednovanje kadrova, naknada za rad, održavanje kadrove i radni odnosi*.²⁵ I kao što kadrovski menadžment u privatnim, pre svega, profitnim organizacijama jeste jasno određen, on je usled pomenutih specifičnosti upravnog/ih sistema, još uvek, bar kod nas, nedorečen i neodređen. Znači, nema jedne posebne analize specifičnosti HRM, odnosno analize „faza“ kadrovskih aktivnosti u javnoj upravi kao što je slučaj sa veoma razvijenim i stručnim i teorijskim pristupima menadžmentu u privatnim organizacijama. Zato moramo sagledati specifičnosti svakog od elemenata kadrovskog procesa i na osnovu toga odrediti i specifičnosti upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi. Međutim, usled složenosti upravnih sistema, ovde ćemo pažnju posvetiti samo HRM-u u podsystemu državne uprave kao dela sistema javne uprave, a zbog ograničenosti rada, postupku preispitivanja podvrgnućemo samo prve tri faze kadrovskih aktivnosti.

Projektovanje poslova i radnih zadataka

U ovoj fazi kadrovskog menadžmenta, kada je reč o HRM-u u državnoj upravi, najpre se mora poći od poslova državne uprave. Oni su strogo determinisani Zakonom o državnoj upravi, i obuhvaćeni su pozitivnopravnim pojmom uprave u funkcionalnom smislu²⁶, tačnije Zakonom o državnoj upravi.²⁷ Prema tome, job design u državnoj upravi nije toliko fleksibilan kao što je to slučaj sa privatnim organizacijama, on je „vezan“ za poslove državne uprave koji su utvrđeni na opšti način Zakonom o državnoj upravi. Oni su zatim, bliže razrađeni i prožimaju se kroz ceo srpski pravni sistem, odnosno zakonodavstvo u zavisnosti od oblasti do oblasti. S obzirom na složenu proceduru donošenja, izmene i dopune zakona, poslovi državne uprave se teško menjaju i prilagođavaju svojoj okolini pa i podsystemima

25 Uporedi: Michale Armstrong, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* 11th edition, Kogan Page Limited, London-Philadelphia, 2009; Ranko Orlić, Beograd, 2005, str. 6, str. 113–352; Grupa autora, *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2010. i drugo.

26 Uporedi: Dejan Milenković, Beograd, 2013, str. 72; Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, čl. 12–21.

27 Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, čl. 12–21.

privatnih organizacija. Takođe, projektovanje poslova u velikoj meri zavise i od tzv. akata uprave kojima državna uprava realizuje upravne delatnosti (poslove). I u privatnom i u javnom sektoru, pa i u državnoj upravi, međutim, možemo razlikovati položaje i poslove. Znači i u podsistemu državne uprave, u jednom od formalno-pravnih oblika upravne organizacije, možemo naći na više zaposlenih (položaje), koji obavljaju jedan posao (npr. rešavanje u upravnim stvarima o legalizaciji može obavljati više zaposlenih, pri čemu je opis poslova i radnih zadataka, odnosno posao za sve njih identičan). Kako bi se sprečila rutina koja postepeno dovodi do pada produktivnosti, i u državnoj upravi, pri definisanju i određivanju konkretnog položaja, mora se voditi računa i povećanju posla (tzv. job enlargement) kroz povremeno povećavanje broja različitih zadataka zaposlenog koje on treba da izvrši. To je u organizaciji državne uprave veoma teško, jer, pomenuli smo prethodno, i državnu upravu kao podsistem, čine u organizacionom smislu veliki broj posebnih organizacionih oblika. Svaki od ovih organizacionih oblika (ministarstvo i organ uprave u sastavu ministarstva preko ministarstva, odnosno posebne organizacije), donose svoje posebne podzakonske opšte akte (pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizacije radnih mesta) koje „verifikuje“ (odobrava), Vlada, a koji mora da bude u saglasnosti sa Uredbom o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika,²⁸ što je isuviše spor i nefleksibilan mehanizam odgovora na potrebe povećanja posla. Još jedan bitan faktor koji treba uzeti u obzir jeste „nestabilnost“ organizacije državne uprave koja se menja nakon svih izbora. Organi državne uprave tako nastaju i nestaju, spajaju se i razdvajaju, što nameće potrebu za novom unutrašnjom strukturom svakog od njih s jedne strane, i novu sistematizaciju, odnosno opis svakog konkretnog radnog mesta sa druge strane. Takva nestabilnost utiče i na kadrovsku jedinicu u svakom organu državne uprave, koja sama i ne može da odgovori na uspešno projektovanje poslova i radnih zadataka jer je ono neposredno vezano za unutrašnju organizacionu strukturu. Zato se sa pravom, sa stanovišta opšteg kadrovskog menadžmenta ističe da upravljanje ljudskim resursima kao naučna disciplina negde između nauke o organizaciji i upravljanju i nauke o kadrovima. Kako je državna uprava strogo hijerarhizovana organizacija, to utiče i na druge metode koje su u vezi sa job design-om, pre svega na job enrichment, odnosno obogaćenje posla. U hijerarhizovanoj strukturi državne uprave teško je povećati „dubinu“ posla kroz dodatne odgovornosti zaposlenog, jer se i svakom momentu zna ko je podređeni a ko nadređeni, koja pozicija donosi koju odgovornost, što praktično i ne dozvoljava obogaćivanje posla zaposlenog na konkretnom položaju. Svi navedeni faktori zahtevaju detaljno razmišljanje kako iz ove situacije izaći, na koji način državnu upravu učiniti fleksibilnijom organizacionom strukturom i kako takva struktura utiče vremenom na motivaciju konkretnog zaposlenog u njoj.

28 Uporedi: Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, „Službeni glasnik RS“, br. 5/06 i 30/06.

Analiza poslova i radnih zadataka

Analiza poslova i radnih zadataka je faza kadrovskog menadžmenta koja je predmet brojnih stručnih i praktičnih istraživanja u oblasti HRM-a.²⁹ Jednom projektovani poslovi u organizaciji nisu nepromenljiva kategorija. Od uspostavljanja unutrašnje strukture i opisa konkretnog posla za konkretno radno mesto, kadrovska jedinica u organizaciji (grupa, odsek, odeljenje i sl.), tačnije „kadrovski specijalista“, dužan je da prati i realizaciju svakog posla, kao i da prikuplja informacije o karakteristikama svakog konkretnog posla po kojima se jedan posao razlikuje od drugog. Cilj analize poslova jeste da se na osnovu prikupljenih informacija, kroz različite metode, kao što su intervju za zaposlenima, upitnici ili neposrednim posmatranjem, ustanovi gde treba učiniti promene i organizaciju i interakciju ljudi dodatno unaprediti radi obezbeđivanja različitih ciljeva. U državnoj upravi u kojoj je opšti cilj obezbeđivanje ostvarivanja opšteg interesa, sve češće je slučaj da se pod uticajem ekonomskog faktora, zadaci za ostvarivanje ovog cilja obezbede kroz što veću efektivnost, efikasnost i ekonomičnost. Zato položaj zaposlenog kadrovskog specijaliste nije nimalo lak, jer se on u odnosu na druge delove organizacije, ne samo u državnoj upravi već i u drugim organizacijama najčešće posmatra kao „uljez“, koji može i da ukine postojeće radno mesto zaposlenog. S druge strane, kadrovski specijalista, analizom poslova i radnih zadataka dolazi do pune informacije o znanjima, veštinama i sposobnostima svakog zaposlenog. To može da ima značajan uticaj na „pokretljivost“ zaposlenih u državnoj upravi, na napredovanje, na planiranje budućih edukacija i sl. S druge strane, krajnji cilj analize je nova specifikacija poslova, odnosno bolji opis poslova i radnih zadataka,³⁰ koji će smanjiti preklapanja u radu na istim položajima, i izbeći „dupliranje“ sličnih poslova. „Opis poslova treba da se zasniva na analizi posla i treba da bude kratak i faktički moguć“. Sve to doprinosi i boljem ostvarivanju cilja u državnoj upravi i smanjuje njene troškove. Međutim, i u ovom delu kadrovskih aktivnosti koje su u vezi sa HRM nailazimo na slične ili iste prepreke kao i pri projektovanju poslova i radnih zadataka. Dodatno, u službeničkim sistemima u kome još uvek dominira „sistem plena“, i sam kadrovski specijalista će upravo iz prethodno navedne konstatacije dobro da „razmisli“ da li će prilikom analize poslova i radnih zadataka zaista i biti nepristrasan u celom procesu. Zato možda zaposleni u državnoj upravi i sa pravom strahuju od kadrovskog specijaliste, kao i što kadrovski specijalista s pravom strahuje od neposredno nadređenih i drugih viših, a posebno „političkih instanci“.

29 Na primer: Erich P. Prien, Leonard D. Goodstein, Jeanette Goodstein, Louis G. Gamble, JR. *A Job Analysis – Practical Guide*, Pfeiffer, John Wiley & Sons, Inc, San Francisco, 2009.

30 Michale Armstrong, London-Philadelphia, 2009, p. 449.

Pribavljanje kadrova

Pribavljanje kadrova predstavlja najdinamičniju ali i najkompleksniju fazu kadrovskog procesa, jer ona obuhvata tri posebne grupe kadrovskih aktivnosti: planiranje kadrova, regrutovanje kadrova i odabir (odnosno selekciju) kadrova.

Planiranje kadrova po pravilu vrši kadrovska jedinica u organizaciji. Unutrašnje i spoljašnje okruženje u značajnoj meri određuje i proces planiranja kadrova.³¹ Najčešće se planiranje vrši jednom godišnje, mada u organizacijama sa dobro razvijenim upravljanjem ljudskim resursima sve češće se pribegava srednjoročnom pa i dugoročnom planiranju. U svakom slučaju, nepredviđene situacije, na primer ekonomska kriza i recesija, mogu biti razlozi da se predviđeni kadrovski planovi ponovo razmotre. Pri planiranju kadrova, koriste se različiti metodi, poput, metoda prosuđivanja, odnosno predviđanja odozdo nagore i odozgo nadole, zatim, proste, pa i složene matematičke metode.³²

U državnoj upravi u Republici Srbiji, kadrovske planiranje uređeno je propisom Vlade. Reč je o *Uredbi o pripremi kadrovskog plana u državnim organima*.³³ Već naziv Uredbe, a zatim i konkretne pravne norme sadržane u njoj ukazuju da se ona ne odnosi samo na organizacioni sistem državne uprave (ministarstva, posebne organizacije) već i na službu Narodne skupštine, predsednika Republike, službe Vlade, službu Ustavnog suda i službe organa čije članove bira Narodna skupština, službi upravnog okruga, sudova tužilaštva i drugo.

Uredba određuje sadržinu kadrovskog plana i „vezuje“ kadrovski plan za donošenje Zakona o budžetu, jer se državna organizacija, pa i onaj deo koji nazivamo državnim upravom finansira iz budžeta. Rok za donošenje kadrovskog plana je 30 dana od dana objavljivanja Zakona o budžetu i važi za jednu kalendarsku godinu. Nacrt kadrovskog plana priprema svaki organ za sebe istovremeno kada organ priprema i predlog svog finansijskog plana. Ključni deo kadrovskog plana je tabelarni deo koji između ostalog, sadrži postojeći broj državnih službenika i nameštenika, po njihovom položaju, zvanju i svakoj vrsti radnih mesta koji su u radnom odnosu na nedoređeno i određeno vreme, broj pripravnika u organu sa stepenom stručne sprema, broj državnih službenika i nameštenika za koje se planira da će biti u radnom odnosu na neodređeno i određeno vreme na kraju godine za koju se kadrovski plan priprema kao i broj pripravnika. U sledećoj fazi, aktivira se i „centralna“ kadrovska jedinica za sve organe državne uprave i službe vlade, kao i stručnih službi upravnog okruga – Služba za upravljanje kadrovima, koja proverava da li su nacrti kadrovskih planova ministarstava, posebnih organizacija, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga pripremljeni prema odredbama ove uredbe i

31 Uporedi: Gozdana Miglič, *Pronalaženje i izbor kadrova u upravi*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007, str. 17–18.

32 U planiranju kadrova opširnije: Gozdana Miglič, Beograd, 2007, str. 16–24; Ranko Orlić, Beograd, 2005, str. 155–160.

33 Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, broj 8/06.

ako utvrdi nedostatke, daje uputstva kako da se oni otklone. Ako se Ministarstvo finansija saglasi s visinom budžetskih sredstava koja bi bila potrebna za sprovođenje nacrta kadrovskega plana, priprema nacrta kadrovskega plana organa je okončana i smatra se da je on usklađen s nacrtom zakona o budžetu Republike Srbije. Predlog objedinjenog kadrovskega plana zatim, za sve organe državne uprave, službe Vlade i službe upravnog okruga priprema Služba za upravljanje kadrova. Ona zapravo, „objedinjuje“ tabele svih prethodno pomenutih organizacionih oblika. Ministarstvo finansija proverava da li je objedinjeni predlog kadrovskega plana koji je pripremila Služba za upravljanje kadrovima u potpunosti usklađen sa zakonom o budžetu Republike Srbije, da bi napokon, predlog usvojila Vlada.³⁴

Iz ovog kratkog pregleda, možemo uočiti najamnije tri specifičnosti planiranja kadrova u državnoj upravi. Prvi je da bez obzira na to što formalno svako ministarstvo i posebna organizacija kao organ državne uprave samo priprema nacrt kadrovskega plana, da li će on biti usvojen ili ne, prvenstveno zavisi od ministarstva koje obavlja poslove finansija. Drugo, da pored kadrovske jedinice koja bi trebala da postoji u svakom organu državne uprave, postoji i centralna kadrovska jedinica na nivou izvršne vlasti oličena u Službi za upravljanje kadrovima kao stručnoj službi Vlade Republike Srbije. I treće, da „zaposleni“ i u državnoj upravi (a i šire) imaju status državnog službenika ili nameštenika. Uloga koju ima Ministarstvo finansija u procesu planiranja kadrova može biti od ključnog značaja i za druge faze kadrovskega menadžmenta: npr. na vrednovanje kadrova i naknada za rad. Ove specifičnosti HRM u državnoj upravi takođe treba posebno i detaljno razmotriti u kontekstu jačanja upravljačkih kapaciteta javne uprave u Republici Srbiji.

U delu koji se odnosi na *regurtovanje kadrova*, postavlja se pitanje da li postoji adekvatna „baza“ kvalifikovanih kandidata iz koje bi bili izabrani odgovarajući ljudi za jednu organizaciju. Konkretno, ako govorimo o sistemu državne uprave, ovu „bazu“ u Republici Srbiji, čine pre svega diplomirani pravnici, politikolozi, ekonomisti, ali menadžeri. Specifičnost upravnog rada nalaže i potrebu da se kao državni službenici ili nameštenici pojave i lica koja su po „struci“ inženjeri IT-tehničari, ekolozi... U obzir takođe treba uzeti i činjenicu da je broj nezaposlenih u Republici Srbiji u ovom trenutku oko 20%, da je sistem obrazovanja takav da je u proceduri veliki broj studenata na državnim i privatnim fakultetima iz polja društvenih nauka (što ukazuje na to da i buduća baza svakako neće nedostajati). To, međutim, ne znači da državna uprava dolazi do „gotovog proizvoda“. Zato u pojedinim sistemima kao na primer u Francuskoj, prijem kadrova za državnu službu jeste „zatvoren“, odnosno u vezi je sa posebnom „administrativnom“ školom koju mora da završi kandidat za državnu službu. Ovakav oblik obrazovanja neophodan je i za još jednu fazu u kadrovskom procesu – napredovanje u državnoj upravi. Na ovaj način, centralno mesto kada je reč o regurtovanju kadrova u Francuskoj

34 Uporedi: Uredba o pripremi kadrovskega plana u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, broj 8/06, član 2, čl. 4–9. i 11.

ima ENA – Nacionalna škola za administrativne poslove. Međutim, ovaj sistem takođe „boluje“ od brojnih nedostataka.³⁵ U ovom trenutku se razmatra mogućnost uvođenja sličnog sistema i u Republici Srbiji. Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji predviđa osnivanje Centralne nacionalne institucije koja bi obavljala poslove sprovođenja različitih programa obuka državnih službenika. Takva nacionalna institucija bi mogla u budućnosti da bude značajna i za regurtovanje kadrova. Međutim, postavlja se pitanje njene opravdanosti, jer bi svaka cost-benefit analiza pokazala najmanje dve stvari: prva je da na postojećim fakultetima društvenih nauka već postoje ne samo naučni već i stručni programi koji se mogu dodatno unaprediti za ove potrebe, a druga da bi oni mogli da se dodatno povežu sa programima i ulogom sadašnje Službe za upravljanje kadrovima, što bi dovelo do njihovih objedinjavanja. Međutim, to nije bila alternativa za koju se Republika Srbija opredelila u svojim strateškim dokumentima. Strategija stručnog usavršavanja u Republici Srbiji poziva se na „evropsko iskustvo“, prema kome ovakve nacionalne insitucije (škole za javnu upravu) jesu odvojene od sistema formalnog obrazovanja,³⁶ iako dosadašnji programi, edukacija i veštine koje obezbeđuje sadašnja Službe za upravljanje kadrovima značajno korespondiraju sa naučno-nastavnim programima pojedinih fakulteta, odnosno obrazovnih ustanova.

Napokon, *selekcija kadrova*, kao treća podgrupa kadrovskih aktivnosti u vezi sa pribavljanjem kadrovima, podrazumeva različite metode kao što su „klasičan trio“ (prijava za posao, različiti oblici intervjua, na primer, klasični intervjui, strukturisani kadrovski razgovor i sl. i preporuke) zatim testiranje (npr. testovi znanja, testovi sposobnosti, testovi ličnosti i temperamenta i testovi inteligencije), kao i neke neuobičajne metode, poput biometrijskih podataka, grafologije, astrologije.³⁷ Međutim, metode selekcije kadrova u državnoj upravi u velikoj meri zavise od zakonskog definisanja pojma „državni službenik“, zakonskog pravljenja razlike između državnih službenika na položaju i državnih službenika izvršilaca³⁸ (ovih drugih, kao profesionalnog „aparata“ državne uprave) i podzakonske regulative koja je zatim dodatno normativno uređuje.³⁹ U tom smislu, popunjavanje izvršilačkog radnog mesta, u pogledu selekcije kandidata, podrazumeva samo dva

35 Uporedi: Gi Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list Beograd, CID Podgorica, 2002, str. 299–302 (Guy Braibant, *Le droit administratif Français*, Dalloz, Paris, 1992).

36 Uporedi: Strategija stručnog usavršavanja u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 56/11, 51/13, tač. 3.1. Institucionalni okvir. Dostupno na: demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013_06/t06_0216.htm.

37 Uporedi: John Arnold (with Joanne Silvester, Fiona Patterson, Ivana Robertson, Cary Cooper, Bernard Burnes), *Work Psychology – Understanding Human Behavior in the Workplace* (4 ed) Pearson Education Limited, England, 2005, Gozdana Miglič, 2007, str. 45–78.

38 Uporedi: Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08, 104/09, 99/14, čl. 33–43.

39 Pravnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, „Službeni glasnik RS“, br. 64/06 i 81/06.

metoda selekcije: pismenu proveru u vidu testa, pismenog rada ili simulacije rada u organima državne uprave i službama Vlade i usmeni deo koji se odvija pred konkursnom komisijom. I ovde se može postaviti pitanje „političke“ selekcije, jer članove konkursne komisije čine zaposleni iz organa koji raspisuje konkurs i član iz Službe za upravljanje kadrovima, a neposredni izbor vrši rukovodilac organa sa liste kandidata koji mu predlaže konkursna komisija.⁴⁰ To otvara brojne mogućnosti za rukovodioca, da se diskreciono odluči za kandidata koji možda i nije najbolji za obavljanje poslova iz okvira izvršilačkog radnog mesta, ali je „politički podoban“.

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Specifičnosti HRM-a u javnoj upravi odnose se i na preostale četiri grupe kadrovskih aktivnosti: obrazovanje i razvoj kadrova, vrednovanje kadrova, naknada za rad, održavanje kadrove i radni odnosi, i one takođe zahtevaju dodatnu i „dubinsku“ analizu. Da je reč o oblasti upravljanja ljudskim resursima koja je još uvek nedovoljno istražena u naučnoj sferi u Republici Srbiji govore i veoma retki a u izvesnoj meri i površni radovi koji se mogu pronaći u domaćoj kako naučnoj i u stručnoj literaturi u okruženju u HRM u javnoj upravi.⁴¹ Takođe, treba naglasiti da se ovaj sistem u domaćoj nauci samo posredno proučava, i to prvenstveno kroz prizmu teoretičara organizacije. Pošto je javna uprava, pa i državna uprava kao podsistem javne uprave veoma složena i politička i pravna i ekonomska pojava, analiza HRM u javnoj upravi zahteva značajna naučna i stručna istraživanja u budućnosti i povezivanja naučnika i stručnjaka iz oblasti prava, političkih, ekonomskih i organizacionih nauka. Ova važna karika reforme u javnoj upravi nam, prema tome, u Republici Srbiji tek predstoji, a mogući putevi i ishodišta još uvek su nedovoljno određeni. Kako bi se kreirao uspešan HRM sistem u javnoj, a u užem smislu i državnoj upravi, potrebno je poći od pomenutih specifičnosti upravne organizacije/sistema. Krajnji cilj je da se kroz dubinsku analizu HRM-a u javnoj upravi u budućnosti unapredi upravljački kapacitet u Republici Srbiji, što zahteva objedinjavanje javne uprave, javnog upravljanja i upravljanja ljudskim resursima, što sa stanovišta prethodno ponuđene analize neće biti nimalo lak ni jednostavan posao.

40 Uporedi: Slobodan Čamilović (i drugi), *Priručnik za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u organima državne uprave i službama Vlade*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007, str. 15–16.

41 Na primer: Milena Ilić, Zoran Živković, „Menadžment ljudskih resursa u državnoj upravi i javnom sektoru“, u: Zbornik radova sa 8. naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Sinergija 2011, Univerzitet Sinergija, Bijeljina, 2011, str. 319–324.

LITERATURA

- Arnold, John (at al.) *Work Psychology – Understanding Human Behavior in the Workplace*, (4 ed), Pearson Education Limited, England, 2005.
- Armstrong, Michale, *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice* 11th edition, Kogan Page Limited, London-Philadelphia, 2009.
- Basta, Danilo, Miler, Diter (ur.), *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Nemački kulturni i informativni centar, Beograd, 1991.
- Breban, Gi, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list Beograd, CID Podgorica, 2002 (Guy Braibant, *Le droit administratif Fracais*, Dalloz, Paris, 1992).
- Ćamilović, Slobodan (i drugi), *Priručnik za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta u organima državne uprave i službama Vlade*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007.
- Grupa autora, *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Savet Evrope – Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2010. i drugo.
- Fayol, Henri *Administration Industrielle et General – Prevoyance, Organisation, Comandement, Coordination, Controle*, H. Dunod et E. Pinat, Paris, 1916.
- Hood, Christopher, „A Public Management for all Seasons?“ *Public administration*, Vol. 69, Issue 1, 1991, pp. 3–19.
- Ilić, Milena; Živković, Zoran „Menadžment ljudskih resursa u državnoj upravi i javnom sektoru“ u: *Zbornik radova sa 8. naučnog skupa sa međunarodnim učešćem Sinergija 2011*, Univerzitet Sinergija, Bijeljina, 2011, str. 319–324.
- Kavran, Dragoljub, *Nauka o upravljanju – organizacija, kadrovi, rukovođenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991.
- Krbek, Ivo, *Upravno pravo FNRJ I – Osnovna pitanja i prava građana*, Birozavod, Zagreb, 1960.
- Koprić, Ivan, „Upravna organizacija“, u: Koprić Ivan (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Lane, Jan-Erik, *Državno upravljanje – Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Službeni glasnik, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012 (Lane, Jan-Erik, *State Management – An enquiry into models of public administration and management*, Roulledge, 2009).
- Lilić, Stevan, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Službeni glasnik, Beograd, 2008.
- Marčetić, Gordana „Upravljanje ljudskim potencijalima“, u: Koprić Ivan (ur.), *Javna uprava – nastavni materijali*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Mehl, Lucien „La cybernetique et l'administration“, *La Revue Administrative*, Paris, No. XII, 1959, str. 542–567.
- Miglić, Gozdana, *Pronalaženje i izbor kadrova u upravi*, Dial, Grafolik, Beograd, 2007.
- Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme*, FPN, Čigoja štampa, Beograd, 2013.
- Nikolić, Vladimir; Milenković, Dejan; Tanasković, Tatjana, „Istraživanje organizacionih nauka u periodu postmoderne“, *Politička revija*, broj 3/11.
- Orlić, Ranko, *Kadrovski menadžment*, Zoran Damjanović i sinovi, Beograd, 2005, str. 15–16.
- Popović, Slavoljub, „Neka pitanja u vezi sa razvojem savremene uprave“, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, Beograd, broj 1/1981, str. 23.
- Prien, Erich P. Goodstein, Leonard D. Goodstein, Jeanette, Gamble Louis G., JR. *A Job Analysis – Practical Guide*, Pfeiffer, John Wiley & Sons, Inc, San Francisco, 2009.

- Pusić, Eugen, *Upravne organizacije – interakcija, struktura, interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Pusić, Eugen, *Upravni sistemi I, II*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.
- Pusić, Eugen, *Problemi upravljanja*, Naprijed, Zagreb, 1971.
- Rols, Džon, *Teorija pravde*, JP Službeni list SRJ, CiD, Beograd–Podgorica, 1998.
- Stjepanović, Nikola, *Upravno pravo u SFRJ*, opšti deo; NIGP Privredni pregled, Beograd, 1978.
- Taylor, Frederick *Principles of Scientific Management*, Harper Bros., New York, 1911. www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2011/08/HIST363-7.1.3-Frederick-W-Taylor.pdf (15. novembar 2015)
- Wren, Daniel A., Bedeian Authur G., Breeze John D., „The foundations of Henri Fayol’s administrative theory“, *Management Decision* 40/9 [2002] pp. 906–918.
- www.bus.lsu.edu/management/faculty/abedeian/articles/Fayol.pdf: (15. novembar 2015).

PRAVNI IZVORI

- Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, čl. 12–21.
- Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 116/08, 104/09, 99/14.
- Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, „Službeni glasnik RS“, br. 5/06 i 30/06.
- Uredba o pripremi kadrovskog plana u državnim organima, „Službeni glasnik RS“, broj 8/06.
- Strategija stručnog usavršavanja u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 56/11, 51/13, tač. 3.1. Institucionalni okvir. Dostupno na: demo.paragraf.rs/combined/Old/t/t2013_06/t06_0216.htm
- Pravnik o stručnim osposobljenostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postuku, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta, „Službeni glasnik RS“, br. 64/06 i 81/06.

Dejan Milenković

THE IMPORTANCE OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN RAISING CAPACITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN SERBIA

ABSTRACT

Human resource management (HRM) subsystem within the system of public administration represents one of the cornerstones of its successful reform. Over the last few decades, worldwide dominant managerial approach to public administration (New Public Management), which insists solely on its economical values (the so-called „three e approach“ – economics, efficiency and effectiveness) demanded significant adaptations in terms of its managing function and structure, as well as the HRM. Transfer of private corporation management to public administration required creation of a new human resource management subsystem. This important link in the reform chain has yet to be implemented in the Republic of Serbia, while the possible ways and goals remain mostly indefinite. In order to create successful HRM system within the public administration it is however necessary to take the specifics of managerial organization into account. Some of its specificity, from the system theory point of view, limit the direct transfer of HRM principles from the private sector to the public administration. This is why it is possible to claim, within organizational sciences framework, that public administration HRM is, in fact, a subgroup of HRM which, as a consequence of administrative organization specificity, is subsequently becoming ever more detached from it.