

---

# КВАЛИТЕТ МЕРИТ СИСТЕМА, НАПРЕДОВАЊЕ, ОЦЕЊИВАЊЕ И НАГРАЂИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА

---

УДК 35.087.41-057.3

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1422020.4>

Прегледни рад

**Милица Шкорић\***

---

## **Сажетак**

Јавна служба какву данас познајемо заснована је на *North-Trevelyan* извештају из XIX века који је осудио нестручност службеника као последицу непотизма у Уједињеном Краљевству. Реформе су уследиле у другој половини XIX века и првој половини XX века, а паралелно су САД елиминисале систем плена и замењивале га мерит системом. Према овом систему запошљавање и напредовање у јавној служби зависи од индивидуалних могућности и заслуга. Систем заслуга је створен да осигура праведно и отворено запошљавање и конкуренцију без политичког утицаја или других фактора, попут непотизма, субјективног доживљаја кандидата, итд.

Одговор на питање како оцењивање службеника утиче на квалитет јавне управе значајно је јер се показало да различити приступи оцењивању службеника имају различите последице по јавну управу, али и да исти приступи оцењивању дају различите резултате у различитим државама. Због наведеног је неопходно посветити се истраживању процеса оцењивања – од дефинисања услова за његово обављање, до анализе резултата.

**Кључне речи:** службенички систем, јавна управа, реформе, кадрови, оцењивање службеника

---

\* milica95.skoric@gmail.com

## УВОД

У свом делу Политика Аристотел је говорио о три неопходна елемента за постојање државе: саветодавна власт, извршна власт и судска власт – ово можемо посматрати као претечу начела поделе власти какву данас познајемо.

Како је еволуирала држава је тако ширила своје надлежности. Под окриље управе као дела извршне власти током развоја државе, а посебно са интернационализација људских права, улазе и делатности и активности које су у себи садржале неауторитативне елементе. Тако управа постаје координатор неопходних и корисних друштвених послова, а њена функција више није одговарала пуком ауторитативном извршавању закона (Лилић 2008, 57-60).

Јавна управа је данас скуп управних организација које обављају јавне послове. Модерна управа настала је паралелно са професионализацијом статуса службеника у управним организацијама. Професионализам значи да је рад у управи службениково главно занимање, да је плаћен за тај рад, те да је правни положај службеника регулисан специфичним законом. Професионализам, стручност и управно образовање управног особља важан су део способности управе да ефикасно обавља своје задатке (Копрић 2015).

Макс Вебер је наглашавао двоструку улогу управе, говорио је о њој као о инструменту за вршење власти, али и као организацији за обављање опште корисних делатности (Миленковић 2013). Тако настаје концепт јавне службе, оне се које оснивају зарад задовољења потреба од општег интереса, које су значајне за целу заједницу и сваког појединца појединачно. Јавна служба је свака делатност чије обављање мора бити обезбеђено, регулисано и контролисано од стране оних који управљају.

Промењена улога управљања донела је са собом и промене у службеничком систему. Мерит систем (систем заслуга) заменио је систем плена, те је за пријем у службу и напредовање унутар службе потребно испунити одређене услове, али и поседовати одређене личне квалитете. Мерит систем, односно систем заслуга је једино примерен моделу демократских државе. Такве државе захтевају да јавни службеник буде деполитизован, образован, самосталан, а његов пријем и кретање у служби заснован на селекцији и унапређивању у складу са његовим индивидуалним заслугама и могућностима (Миленковић, 2013).

У овом раду између осталог говорићемо о примени мерит система у Републици Србији. Пре тога утврдићемо настанак и раз-

вој службеничког система и дефинисати основне појмове, потом ћемо прећи на законско уређење овог поља у Србији, а након тога ће бити речи о недостацима мерит система у нашој држави. Велика пажња посвећена је критеријумима евакуације, пријему у службу и напредовању. Критеријуми су се показали као најважнији фактор оцењивања, јер од вредности које оцењујемо зависи и исход оцењивања. Подједнако је важно и ко те вредности одређује (грађани или држава), ко одређује вредности и ко спроводи оцењивање. Закључак ће сумирати недостатке оцењивања службеника у Србији и позабавити се могућим решењима.

## СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ

У најширем смислу појам јавни службеник обухвата не само службенике државног апарата већ и службенике запослене у покрајинским и локалним органима, јавним предузећима, као и установама ван привреде (здравство, просвета...итд.). Овај појам треба да обухвати сва лица која обављају послове унутар управе као сервиса грађана. Међутим, хетерогеност тих тела онемогућава одређење јединственог режима и статуса свих службеника у најширем значењу те речи (Миленковић 2012). Јавни службеници у ужем смислу су заправо управни службеници – лица која су трајно и професионално везана за државну управу, а не јавне службе и предузећа. Службеници на локалном нивоу, према најужем тумачењу појма јавних службеника нису део службеничког система у Републици Србији. Међутим, јавни службеници у ширем смислу подразумевају запослене на свим нивоима власти. Џон Пиере (Jon Pierre) рекао је да “ако су централна влада и виша државна служба генералштаб државе, онда су локалне власти и њихови запослени су очигледно војска” (Пиере 2008). На локалном нивоу грађанима је доступна већина јавних услуга, велики број јавних службеника на овом нивоу власти обавља највећи део комуникације и координације између државе и грађанства, односно, службеници на локалном нивоу грађанима пружају највећи број услуга. Локалне управе пружају широк спектар услуга, то чине или као локални огранак централне власти или самостално. Имати локалне власти за пружање услуга централне владе рационално је кад год те услуге захтевају блиски контакт са клијентима (грађанима) или у случајевима када одлуке о пружању услуга не морају да се доносе на централном нивоу, већ се то може чинити на нижим нивоима власти (Пиере 2008). Пружање услуга на локалном нивоу, доприноси аутономији и олакшава пружање услуга које

представљају локалне потребе и приоритете. Такође, на локалном нивоу, грађани учествују у политичком животу и обучавају се за демократију.

Квалитет управе зависи од знања људи који је сачињавају, њихове лојалности, способности и поштења. Они који раде у управи и они који је воде су персонификација јавних власти, без обзира о ком нивоу власти говоримо (или облику организације – агенције, предузећа...) Мишљење грађана о управи зависи од њих. Принципи на којима почива квалитетна јавна служба јесте запошљавање јавних службеника засновано на принципу заслуга и једнаког третмана, деполитизација, стручно усавршавање јавних службеника, промовисање интегритета и спречавање корупције (СИГМА 2015).

*Street-level* бирократија представља управо ниво бирократије на ком се налазе/раде државни службеници који имају директан контакт са члановима шире јавности (грађанима). Државни службеници спроводе законе и јавне политике (у различитим областима– безбедност, образовање, социјалне услуге...), а у групу *street-level* службеника спадају полицајци, социјални радници, наставници у јавним школама, итд. Ови службеници имају директан контакт са члановима шире јавности, за разлику од државних службеника који врше анализу политике или економску анализу или координишу рад нижих службеника. Они делују као веза између државних доносиоца политике и грађана и ти државни службеници спроводе одлуке које доносе високи функционери у јавној служби и/или изабрани званичници. Управо ови службеници су они са којима грађани свакодневно комуницирају и у чији рад и квалитет рада имају најбољи увид, из тог разлога задовољство грађана државном, покрајинском или локалном управом умногоме зависи од њих.

Јавна служба какву данас познајемо заснована је на *Norht-Trevelyan* извештају из 1853. године. Овај извештај је у Уједињеном Краљевству осудио нестручност службеника, која је последица непотизма. Извештај је указао да “власт не може да се врши без помоћи способног тела, подређеног министрима, одговорног круни и парламенту, а ипак довољно независног, способног и искусног да саветује, помаже и утиче” (*Norht-Trevelyan* 1853). Реформе у Уједињеном Краљевству су уследиле у другој половини XIX века и првој половини XX века, а паралелно су Сједињене Америчке државе у истом периоду елиминисале систем плена и замењивале га мерит системом. Бивши амерички председник Теодор Рузвелт сматра се утемељивачем концепта Мерит система. Према овом

систему запошљавање и напредовање у јавној служби зависи од индивидуалних могућности и заслуга службеника. Систем заслуга је створен да осигура праведно и отворено запошљавање и конкуренцију без политичког утицаја или других фактора, као што су непотизам, субјективни доживљај кандидата, итд.

Мерит систем према Канцеларији за кадровски менаџмент САД-а (The U.S. Office of Personnel Management OPM) подразумева запошљавање и напредовање по заслугама након фер и отворене конкуренције приликом пријема у службу; третирање запослених фер и коректно; једнака плата за једнак рад и награђивање одличних перформанси; одржавање високих стандарда интегритета, понашања запослених и бриге за јавни интерес; управљајте запосленима ефикасно и ефективно; задржавање или раздвајање запослених у тимовима на основу њиховог учинка; едукација запослених тако да резултира бољим организационим или индивидуалним учинком; заштита запослених од политичких утицаја; заштита запослених од прогона и притиска због законитог откривања информација у ситуацијама узбуњивања (whistle-blower) (U.S. Office of Personnel Management). Као пет процеса ефикасног управљања јавном службом препознати су: планирање, надгледање, развијање, оцењивање и награђивање – ови процеси ојачавају и директно подржавају осигуравање јавног интереса, ефикасност и ефективност јавног сектора (USOPM).

Унутар недемократских режима карактеристично је додељивање службеничких места по систему плена. Систем плена подразумева да је радно место у управи награда за верност и оданост (некада краљу, а данас политичким партијама и носиоцима власти). Као квалификације у систему плена јављају се оданост, лојалност и верност партији/владару. Систем плена је у демократским режимима замењен мерит системом – системом заслуга.

Мерит систем је компатибилан демократији, јер он захтева да је јавни службеник деполитизован, образован и самосталан у раду (није изложен притисцима). Пријем и кретање унутар службе по мерит систему је засновано на индивидуалним заслугама и могућностима. Системи напредовања могу бити аутоматски и према заслугама. Аутоматски систем напредовања подразумева објективне критеријуме за напредовање, попут година радног стажа и/или стицања више квалификације. Систем напредовања према заслугама заснован је на оцењивању. Систем оцењивања доноси друге проблеме, они који оцењују могу тај посао чинити према субјективном мишљењу о својим подређенима, послушност и “лојалност” према надређеном могу се тако наметнути као “зах-

валне” особине. Службеници системом оцењивања могу напредовати, али и назадовати у својој каријери. Када је у питању службенички систем све је у побољшавању услуга за и због грађана. Зато смо као још једно питање од суштинског значаја издвојили питање критеријума оцењивања.

За сваку државу, не само неразвијене демократије или земље у транзицији значајна је партиципација грађана. Свако учешће грађана је одраз демократичности друштва и показатељ да су владајуће структуре орјентисане ка корисницима услуга – грађанима – бирачима и да теже да њих као крајње кориснике услуга задовоље. Таква поставка система одговара и грађанима, који учествујући у креирању неких политика развијају приврженост држави, образују се о политичким процесима и вредностима и на крају сами креирају управу по својој мери. За политичаре ово је одличан начин да покажу колико им је стало до грађана и демократије, што ће свакако користити на изборима. Када грађани креирају вредности које ће се оцењивати код службеника, службеници добијају повратну информацију и могу се прилагодити ономе што од њих очекују они који их плаћају и са којима су у свакодневном контакту. Јавне услуге су усмерене према потребама потрошача. Главно образложење јавних услуга је то да оне постоје да би задовољиле потребе грађана. Стога је корисникова процена вредности важна. У ситуацијама када су корисници умерено до снажно укључени у процену, то доприноси партиципативној демократији. Грађани су централна тачка овог става, они су кључни за креирање управе, јер она због њих постоји, свакодневно је користе и најбоље знају њене мане и предности.

Мерит систем познаје и начин оцењивања кроз самовредовање (самопроцену). Ова врста вредновања рада кадрова подразумева да запослени процењују себе, свој допринос на радном месту, и да могу одговорити на питања у вези са сопственим критеријумима заслуга и стандардима квалитета. Службеници који се самооцењују врше процену сопственог учинка: Које су снаге и слабости нашег одељења? Које могућности имамо? Са којим претњама се суочавамо сада или у блиској будућности? У неким областима јавног живота критеријуми квалитета су сложени, а област рада комплексна, те су политички званичници препустили да о успостављању критеријума и вредности одлучују образованим професионалцима (ово је случај у архитектури, медицини, на универзитетима...)(Ведунг 2006).

## СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ У СРБИЈИ

У периоду самоуправног социјализма у СФРЈ 1957. године основана је Комисија за службеничке послове. Закон је предвиђао да се ове комисије старају о стручном унапређивању службеника и вођењу персоналних листова за сваког од њих. Осниване на савезном, републичком, покрајинском, обласном, среском и општинском нивоу нису се успешно имплементирале у југословенски правни систем. Политичка контрола, једнопартизам, хијерархија која га је пратила, сам концепт социјалистичког самоуправљања и уопштено цео карактер система били су разлог неуспеха ових комисија. У оваквим условима било је веома мало простора за професионализацију управе (Миленковић 2013). Након слома социјалистичког режима, у периоду транзиције, било је потребно прилагодити службенички систем – од политичког ка професионалном. Са тим у вези било је нужно правно одредити појам јавни службеник, што се чини 2005. године доношењем Закона о државним службеницима. Овим законом можемо идентификовати три основна елемента кадровског система у Србији: кадровски план, Служба за управљање кадровима и Високи службенички савет – посебно службеничко тело (Лилић 2010). Високи службенички савет између осталог прописује мерила за избор кандидата, одређује које се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку, као и начине њихове провере.

Државни службеник је лице које је запослено у државној управи, судовима, јавним тужилаштвима, Државном правобранилаштву, као и у службама Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда. Функционери, као и лица која поставља Влада и која бира Народна скупштина нису државни службеници. Таква лица су народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци и њихови заменици (Закон о државним службеницима чл.2).

Увођењем савремених службеничких стандарда одређена су права и обавезе службеника и намештеника, која нису раније постојала у домаћем праву. Рад службеника треба да буде непристрасан, политички неутралан и законит (Закон о државним службеницима чл.5). Службеник је одговоран за свој рад, забрањено је повлашћивање и ускраћивање права и дужности службеника због расне, верске, полне, националне или политичке припадности (Закон о државним службеницима чл.7).

Државну управу у Републици Србији чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације

(Закон о државној управи чл.1). Поједини послови државне управе могу се поверити аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду, јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама (Закон о државним службеницима чл.4). Послови управе обављају се непристрасно и политички неутрално, на начин да сваком омогућавају једнак приступ правима и остваривање обавеза, без обзира да ли их обавља управа директно или је њихово обављање пренесено на општине, градове, јавна предузећа, итд. (Закон о државним службеницима чл.8).

У Србији се радна места државних службеника деле на положаје (државни службеник на положају) и на извршилачка радна места (државни службеници извршиоци), у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности.

Државни службеник на положају је онај службеник који има овлашћења и одговорности у вези са вођењем рада у државном органу. Положај се стиче постављењем од стране Владе или другог државног органа или тела (Закон о државним службеницима чл.33). Постављање ових службеника зависи од Владе, што доводи у питање деполитизацију ових службеничких места. Државни секретар је функционер кога поставља и разрешава Влада на предлог министра и његова дужност престаје са престанком дужности министра (Закон о државној управи чл.24). Службеници на положају имају статус државног службеника, а законом су предвиђена посебна правила која се односе на попуњавање функција, којима се настоји смањити утицај политичких странака на процес избора службеника. Та правила подразумевају, између осталог спровођење јавног или интерног конкурса (Миленковић 2013).

Постављањем на места помоћника министра и државних секретара искључиво људи оданих странци је један од кључних проблема нашег службеничког система. Државни секретари на позиције долазе на основу политичког договора и коалиционог споразума, а мандат им је везан за мандат министра. Они су практично заменици министара, који одлазе са својих позиција када се власти промени или чак у случајевима када дође до промене министра унутар исте владе. Верни су партијама, а не јавности, јер их најчешће за те позиције квалификовало залагање унутар странке, а не рад у области послова које обавља министарство. Примера ради, оба државна секретара у Министарству унутрашњих послова, Биљана Поповић Ивковић и Милосав Миличковић, истакнути су функционери и чак оснивачи Српске напредне странке, што је јасно истакнуто на сајту МУП-а. Иако закон јасно каже да „државни



службеник не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења” (Закон о државним службеницима чл.5) на сајту МУП-а је јасно истакнуто политичко опредељење државних секретара, што не само да показује везивање службеничког положаја за политичку странку, већ и кршење закона.<sup>1</sup> Нажалост, јавност поједине државне секретаре, не препознаје по њиховим активностима и раду унутар области министарства у ком су државни секретари, већ по страначким изјавама и обрачунима са политичким противницима. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, тако већ годинама има пет државних секретара, од којих су два места према коалиционом договору припала Странци правде и помирења и Савезу војвођанских Мађара. Занимљиво је то да је лидер странке слободе и правде (тада Бошњачка демократска заједница) 2016. године тврдио да је његова парија заинтересована искључиво за места државних секретара (СанџакПресс 2016). Из овога је јасно да су положаји државних секретара и помоћника министара део коалиционог договора, а на крају испаштају грађани Србије.

Државни службеници извршиоци су службеници који раде на местима руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна места разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања су виши саветник, самостални саветник, саветник, млађи саветник, сарадник, млађи сарадник, референт и млађи референт (Закон о државним службеницима чл.35).

Једну од основних улога у трансформације бирократије имају јавни службеници. Проблеми и изазови са којима се они свакодневно сусрећу могу бити прилика за иновације и побољшања (Иванишевић и др. цитирано у Лилић 2010). Државној управи су потребни службеници који су способни да уче и да користе искуства, како своја, тако и искуства других, који су предузетни и иновативни. Константне промене траже флексибилност и службенике који ће се константно усавршавати (Лилић 2010). Службеничко учење и усавршавање омогућава развијање и омогућава организациону обнову управе. Службеници у Србији треба да буду клијентно оријентисани, коректни у извршавању свог посла, да са поштовањем третирају грађане и да буду понос модерног службеничког система. Оријентација на клијента лежи у чињеници да сви поступци у раду јавних службеника треба да узму у обзир потребе, захтеве и очекивања клијената, у овом случају грађана. Управа треба бити фокусирана на помагање грађанима да задовоље своје

1 Видети: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/Drzavni%20sekretar>

дугорочне потребе и жеље. Управа и власт у овом моделу усклађују своје индивидуалне и тимске циљеве око задовољавања потреба грађана. Динамика социо-економског развоја, информационе технологије и глобализација су довели до многих промена у организацији и менаџменту јавног сектора. Посебно је приметно значајно повећање свести о захтевима друштва, наводећи јавне институције да промене своје тежње, одступе од бирократског приступа и фокусирају на побољшање квалитета услуга. Јавна управа у многим земљама стално унапређује квалитет пружених услуга и на тај начин у реалном времену одговара на растуће потребе и захтеве грађана (Ludwiczak 2014).

## ПРИЈЕМ У СЛУЖБУ

Према начину попуњавања радних места службеничке системе можемо поделити на каријерни службенички систем, отворени и комбинација ова два система.

Каријерни службенички систем је систем унутар кога се попуњавање хијерархијски нижих радних места врши селекцијом споља, док се радна места вишег хијерархијског нивоа попуњавају већ запосленим јавним службеницима премештањем односно напредовањем – интерно. Ова врста службеничког система се базира на професионалном развоју запослених и има следеће предности: одабир најспособнијих кадрова, њихово обучавање, могућност напредовања у каријери, усвајање принципа јавне етике. Недостаци овог начина запошљавања јесу: затварање управе, будући да овај начин запошљавања не мора да прати и јавни конкурс, већ се ради о премештају и интерном конкурсу (Дапчевић-Марковић 2016). У Немачкој је заступљен затворени каријерни систем, који подразумева да државни службеник стартује од најнижег службеничког места уз пробни рад од 3 године, те да се виша места попуњавају интерним конкурсом. Слично је и у Француској, која, такође, припада групи европских земаља са затвореним каријерним системом (Дапчевић-Марковић 2016).

Отворени службенички системи су системи код којих се попуњавање свих позиција врши путем јавног конкурса. Код отворених система напредовање унутар органа и организација јавне службе готово да и не постоји. Сва радна места, од најнижег до највишег, попуњавају се на основу јавног конкурса. На више радно место може се прећи само на основу учешћа у јавном конкурсу и то равноправно са осталим лицима из приватног или јавног сектора. Службенички систем Велике Британије припада групи отворе-

них система. Ово значи, најпре, да се слободна радна места јавно објављују и да се признаје радно искуство стечено ван јавног сектора (Илић 2012).

Комбиновани службенички систем се заснива на комбинацији два наведена система. У овом систему се део службеничких позиција попуњава интерним, а део екстерним конкурсом. Код ове варијанте, поставља се питање које ће се позиције попуњавати отвореним, а које интерним начином (Вранеш 2015, 48). Потпуно отворени и потпуно каријерни службенички системи у пракси заправо не постоје. Сви службенички системи предвиђају могућност напредовања или запошљавања из приватног сектора на основу конкурса. Када у каријерном систему није могуће попуњити слободна радна места премештајем или интерним конкурсом, долази до расписивања конкурса на коме могу учествовати сва лица која испуњавају прописане услове (Илић 2012).

Процес пријема кадрова је активност која доводи до попуњавања радних места у организацији (Лилић 2010). Пријем лица на рад у управи је прва фаза кадровског процеса, одабиром квалитетног кадра стварају се предуслови за квалитетно обављање посла. У савременим условима пријем кадрова у јавну службу се врши под једнаким условима за све пријављене на конкурс. Начелом једнакости у савременом свету онемогућава се трговина или наслеђивање радних места. На тај начин се избегавају произвољна именовања, протекција и корупција, а пријем у службу врши се под једнаким условима за све грађане на основу јавног оглашавања потребе за попуњавањем радног места – конкурсом. Такође, начело једнакости штити политичка, економска, културна и лична права кандидата (Влатковић 1995 цитирано у Лилић 2010). Предност при попуњавању извршилачких радних места имају запослени у органу, путем премештаја или интерног конкурса. Деполитизацијом се партијска оданост замењује оданошћу према послу, професионализам се ставља изнад партије. У супротном, доводе се у питање непристрасност и законитост обављеног посла, што би умањило поверење грађана у органе јавних власти. Као тежа повреда дужности из радног односа у домаћој пракси сматра се повреда начела непристрасности, политичке неутралности или изражавање и заступање политичких уверења на раду” (Закон о државним службеницима чл. 109). Делатности управе треба да буду рационалне, континуиране и непристрасне, вршене од стране деполитизованих и професионалних службеника (Лилић 1992 цитирао у Лилић 2010).

Агенција за борбу против корупције објавила је 2013. године истраживање у се ком, између осталог, говори и о непотизму јавних

службеника на локалном нивоу. Наиме, према овом истраживању 28% корисника услуга на покушало је да тражењем «везе у општини» утиче на процедуру. Када је у питању корупција, на локалном нивоу девет од десет испитаника тврди да им нико није тражио мито, међутим пракса «чашћавања» је заступљенија од класично тражење/узимање мита, чак трећина грађана је давала поклоне службеницима (Агенција за борбу против корупције 2013).

Ови подаци нису обесхрабрујући, колико то може деловати на први поглед. Наиме, већина негативних оцена дата је двома службама: пореској и грађевинској. Највећи број корупције и непотизма, према овом истраживању одвија се у ове две службе локалних самоуправа. Можемо закључити из тога да је непристрасност и непотизам на локалном нивоу у малој мери присутан у већини других одељења.

Знањем и искуством задовољно је 54% и 56% саговорника, али професионализмом службеника задовољно је мање грађана – 46% њих. Корисници услуга нису задовољни организацијом рада, те је овај елемент интегритета међу најлошије оцењеним (задовољно је 42%, док је 28% њих незадовољно). Испитивани службеници у највећем броју случајева сматрају да они и њихове колеге имају довољно знања, искуства и професионализма у свом раду – тај број се креће око 80% (код грађана тај број је око 50%, са већим бројем одговора «не зна, нема став» у односу на запослене). Оно на шта запослени имају нешто веће замерке не тиче се њих самих и њиховог личног интегритета, већ интегритета институције као такве – реч је о броју запослених и организацији рада, на које се жали 18%, односно 13% запослених у локалним самоуправама (Агенција за борбу против корупције 2013). Ови подаци показују да постоје значајне разлике у оценама грађана и службеника самих о њиховом раду. Ове разлике могле би бити отклоњене променом начина и спровођења редовних годишњих оцењивања рада службеника у Републици Србији.

## ОЦЕЊИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА

Јавни службеник, као неко чији рад се мери и вреднује треба да законито и целисходно служи грађанима. Ранијим законским решењима циљ оцењивања било је напредовање, при чему је оцена била од суштинског значаја за напредовање. Међутим, постојећи закон је поставио шири циљ оцењивања. Наиме, оцењивање државних службеника спроводи са циљем да се недостаци у раду отклоне, да се државни службеници подстакну на веће залагање,

те да се стекну услови за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању државних службеника.

Проблеми са евалуацијом могу бити вишеструки, издвојиће-мо на овом месту неколико: Који је укупан циљ евалуације? Ко треба да врши процену и како је треба организовати? По којој вредности се поставља критеријум? Шта су стварне заслуге и мане?

Критеријуми се могу утврдити на почетку евалуација, током процеса или након што се евалуација заврши. Уколико је оцењивање дескриптивног карактера евалуатор може заговорати примат одређених вредности, таква врста евалуације још је опаснија од оне која се спроводи у Србији (оцењивање оценама од један до пет), јер даје простор дискреционом понашању, волунтаризму и злоупотребама (Ведунг 2006).

Еворт Ведунг се бави и питањем ко оцењује. У систему у ком су грађани укључени у рад управе евалуација се иницира, финансира, дизајнира и спроводи од стране грађана и они сами извештавају о квалитету управе и службеника. Укључивање корисника услуга у доношење одлука у погледу планирања и извршења је одличан начин да грађани као корисници услуга управе буду део њеног оцењивања и да успоставе вредности које су њима битне као критеријуме за евалуацију. Овакав приступ био би вишеструко користан. Прво, свако укључивање грађана у доношење одлука доприноси демократији, друго, сами грађани када учествују у процесу доношења одлука они креирају управу по својој мери. Самим успостављањем критеријума оцењивања сазнали бисмо које вредности код службеника грађани цене и управљачи би имали могућност унапређивања тих вредности и особина код јавних службеника (Ведунг 2006).

У демократији, сва моћ припада народу. Ипак, људи не могу доносити сваку одлуку због недостатка стручности и времена. Из тих разлога грађанство мора изабрати политичке представнике који доносе одлуке у њихово име. Међутим, ни ови представници немају времена и надлежности за доношење свих одлука. Они преносе овлашћења на ниже нивое власти, односно на службенике запослене у централним, регионалним, покрајинским и локалним телима (Ведунг 2006).

Учествовање грађана у оцењивању може бити слабо, умерено и снажно. У случају слабог укључивања, грађани пружају информације, али ништа више од тога не чине. Снажно укључивање грађана значи да они процену иницирају, финансирају, дизајнирају, спровode и извештавају. У случају умереног укључивања грађанства процену наручују носиоци власти, али се корисници услу-

га укључују у важне одлуке у вези са планирањем и извршењем оцењивања. Корисници услуга одређују критеријуме и вредности који се користе. На пример, од њих се тражи да процене излазност програма, доступност услуге, квалитет услуге или чак процес услуге и администрацију услуге: Да ли је основна услуга прилагођена потребама клијената? Да ли запослени у служби наилазе на клијенте са поштовањем и коректношћу? (Ведунг 2006).

Поред корисника услуга и сами пружаоци, односно запослени у јавном сектору могу вршити самопроцене. Самовредновање, често дају упитне резултате. Студије показују да службеници користе различите критеријуме заслуга и стандарде перформанси, те доносе различите закључке што може довести до проблема приликом тумачења процена. Међутим, у сложеним областима колегијална евалуација је вероватно најбоља метода која је на располагању да се пресуди квалитет услуга (Ведунг 2006).

Интерну процену организује и финансира организација, а обављају је људи из организације, усмерена на сопствене активности и намере организације да би резултате првенствено користили људи у организацији. Интерна процена је једна врста самопроцене, односно запослени оцењују организацију у којој раде, самим тим руководиоци добијају сугестије за побољшања квалитета услова на раду. Уколико је организација „по мери“ службеника, вероватније је да ће бити и „по мери“ грађана, јер службеник прилагођава своје радно окружење и процедуре у корист квалитета обављања посла што директно позитивно утиче на кориснике услуга—грађане.

## ОЦЕЊИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ

Рад државних службеника у Србији се прати током целе године, а радна успешност вреднује се једном у календарској години. Циљ вредновања радне успешности је обезбеђивање остварења свих организационих циљева и очекиваних вредности у раду (Закон о државним службеницима чл. 82). Резултати вредновања се између осталог користе и за „доношење одлука о напредовању и распоређивању, премештају, одређивању плата и других примања и престанку радног односа државног службеника” (Закон о државним службеницима чл. 82). Вредновањем радне успешности врши се следећи начин: оцена «нарочито се истиче» користи се када државни службеник превазилази очекивања; оцена «истиче се» и «добар» описује да државни службеник испуњава очекивања; оцена «задовољава» користи се за описивање радне успешности службеника ком је потребно побољшање; оцена «не задовољава»

описује рад службеника не испуњава већину очекивања (Закон о државним службеницима чл. 93).

Основни проблем оцењивања јесте објективност. Оцена мора бити тачна, а методе оцењивања поуздане, јер од тога неретко зависе каријере. Оцењиване врши непосредно надређени, што може бити проблематично у случајевима када се службеник у периоду између два оцењивања сукобио са својим надређеним у вези са неким питањем током вршења дужности или довео у питање стручност, знање и рад свог надређеног (не нужно из лоше намере, већ само указујући на неки пропуст). У таквим случајевима надређени оцењивањем може уназадити положај службеника ког оцењује из лоше намере— због сујете, жеље да га уклони из свог радног окружења, да га искористи ко пример другима (да беспоговорно извршавају своје радне задатке), итд. Уколико је службеник оцењен ниском оценом и потребно му је побољшање, може бити премештен у ниже звање које одговара његовој врсти и степену стручне спреме или му се може одредити нижи коефицијент плате (Закон о државним службеницима чл. 78). Из овога можемо утврдити да је оцењивање алат уцене у рукама злонамерних надређених који на тај начин желе контролисати своје запослене. Узмимо за пример већ поменути министарства у Србији. Као што је познато, места помоћника министра додељују се најчешће преко партијских веза, а не на основу знања и компетенција. Може се десити да помоћник министра, као неко ко је на своју позицију дошао чланством у владајућој партији, оцењује запослене у сектору којим руководи, а да су они сами стручнији од њега за обављање делатности тог сектора. Тако у Србији данас имамо ситуацију у којој неко ко је неколико месеци или година на челу сектора министарства и пре тога се није бавио сличним пословима, оцењује оне који те послове обављају деценијама.

Оцењивање од стране надређеног руководиоца занемарује мишљење грађана, самог запосленог о његовом перформансу, као и других запослених у оквиру истог сектора/органа. Домаћи систем оцењивања стварао би јаснију слику о раду службеника укључивањем ових категорија у евалуацију. Постигли би се објективнији резултати, јер би колеге, грађани, руководиоци и сам запослени вршили процену. Резултати таквог оцењивања могли би бити коришћени у прилагођавању управе и службеника потребама не само корисника, већ и самих службеника, било би јасније шта се од њих очекује, а не само како их оцењује руководиоца.

Начелима је такође забрањено било какво повлашћивање или ускраћивање државног службеника према његовим правима

или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности односно другог личног својства (Миленковић 2009). Нажалост лоше уређен систем напредовања и постављања на позиције, као и висок степен непотизма и партијског запошљавања потпуно је девастирао овај члан закона, који своје упориште налази у Декларацији о људским правима, па тако можемо наслутити да овако организована јавна служба потенцијално крши људска права својих запослених и кандидата за посао у органима државне управе.

Према истраживању Центра за демократију у Србији је до посла “преко конкурса дошао тек сваки пети запослени, а најчешћи начин доласка до посла су рођаци и пријатељи и директан контакт са послодавцем. Непотизам је као начин запошљавања заступљен и у јавном и у приватном сектору. До посла у јавном сектору преко рођака и пријатеља дошло је 25% испитаника, а преко партије 11. Чак 65,5% испитаника сматра да је “важније је да имаш добру везу него да си стручан, а 51,83% њих се не слаже да свако стручан може данас да пронађе посао, док скоро 53% испитаника верује да се у нашем друштву не цени знање и способност.” (Брадаш 2018).

Ово су показатељи да су негативни ставови према јавној управи заиста утемељени у реалности, јер је 36% запослених у управи ту дошло преко партије или пријатељских и породичних веза, што доприноси обезвређивању професионализма и непотизма, а самим тим штети и интегритету управе.

Напредовање је посебан вид награђивања успешних државних службеника које се састоји од преласка на више радно место или повећање износа плате преласком у виши платни разред у оквиру истог радног места (Вранеш 2015, 187). Уколико је службеник најмање два пута узастопно оцењен оценом „нарочито се истиче“ или четири пута узастопно оценом „истиче се“, напредоваће на непосредно више извршилачко радно место (уколико такво место постоји и уколико испуњава законом прописане услове за рад на том месту). Међутим, нису ретке ситуације у нашој јавној управи када до таквих померања унутар службе не дође. Јавна управа у Србији је затворен систем који својим запосленима не нуди много простора за напредак. Тако се може десити да од своје тридесет и пете године до краја раног века обављају исти посао на истом положају. Ова немогућност напредовања потенцијално доводи до незадовољства службеника, који због тога могу престају да се труде да савесно обављају свој посао, јер су свесни немогућности напредовања унутар службе. Потребно је службенике упутити у моделе унапређивања управе



изнутра, тј. на начине како да утичу да реформе јавне службе. Управо су јавни службеници кључна карика у реформи управе, која између осталог представља и дебиروقратизацију управе, приближавање грађанима, унапређење организационих система и подсистема, унапређење процедура...итд. Ту реформу треба да спроводе и о њеним правцима да одлучују они који доносе одлуке и законе заједно са онима који ће ове реформе имплементирати. Службеници који обављају управне делатности свакодневно, који познају мане система и које законодавац увек треба питати за мишљење приликом доношења одлука о променама у области пружања услуга грађанима. Када ту, најважнију карику, сведемо на пуког запосленог, ком је политизацијом виших радних места одузета могућност напредовања, долазимо до потенцијалног стварање нетрпеливости између њих и службеника извршиоца.

У државама чланицама ЕУ нису ретке посебне процедуре за запошљавање службеника на руководећим позицијама. На пример, у Француској се они регрутују из Националне школе за администрацију (ЕНА), док се у Холандији то чини на начин који више личи на запошљавање у приватном сектору – свако ко испуњава услове, чак и изван државне управе, може да конкурише за те позиције. Са друге стране, у Великој Британији, највиши разреди у државној служби се углавном регрутују из саме јавне службе. У Шпанији се одређене више руководеће позиције на којима се налазе државни службеници попуњавају се кроз јавни конкурс и на основу дискреционе, али образложене одлуке министра. Таква постављена су увек временски ограничена, а службеник се по истеку мандата враћа на раније или слично радно место (Јеринић 2015).

## ЗАКЉУЧАК

Јавна управа у Србији се недовољно обазире на примере добре праксе развијених држава, недовољно је фокусирана на клијенте, а политизација изнутра разара суштину – пружање услуга грађанима и изврше јавну службу у алат владајућих коалиција. Модернизација нам пристиже прекасно, а професионализација службе избегавања је од стране сваке власти. На највишим позицијама нису најстручнији, а партије делују као координатори службе за запошљавање. Као карактеристика наше управе јавља се успореност и нетранспарентност, а грађани као “клијенти” нису задовољни. Проблем је превелика политизација службеничког простора, као и руководећи кадрови који на своја места долазе посредством политичких партија. Као део коалиционих договора приликом стварања

предизборних и постизборних коалиција места службеника на положају су део “погађања” између политичких партија. Као трговци робом, политичари се данас трампе местима државних секретара и помоћника министра, а потом и јавно говоре о томе, стварајући у јавности слику о томе као нормалној појави. Грађани, недовољно обавештени о томе шта су суштински државни секретари и помоћници министра стичу утисак да су ти договори нормална појава и да чак треба да постоје.

Као што је у раду приказано, процес самоевалуације и међусобне евалуације може допринети службеничком систему, под условом да он није политизован и да службеници могу задржати објективност. Међусобна евалуација допринела би да сектор напредује и да свако добије повратну информацију о свој раду, не само од руководиоца, већ и од колега–најближих сарадника. Од великог је значаја у све ово процесе укључити грађане, као кориснике услуга, али и стручну јавност која може допринети својим знањем из ове области.

Као још једна опција јавља се могућност ангажовања спољних сарадника који би на професионалан начин прикупили податке и обрадили их без да се руководиоци сектора и запослени посвећују овом радном задатку. Тако озбиљно обрађени подаци од стране стручних лица били би веродостојни и из њих бисмо могли тумачити не само поље службеничког система већ и шири спектар делатности управе на свим нивоима власти. Било би од велике важности истражити, на пример, колико су службеници на локалном нивоу задовољни сарадњом са својим колегама на вишим нивоима власти и скупити информације које би допринеле олакшавању сарадње и комуникације између свих нивоа власти, организација, служби, агенција, јавних предузећа... Простор за напредовање постоји, потребно је упознати службенике (као и грађане) са могућностима деловања и створити им услове да креирају и унапређују, без чекања на одлуке “одозго”.

## РЕФЕРЕНЦЕ

Агенција за борбу против корупције РС (2013), *Верификација ризика из планова интегритета и анализа успешности самопроцене органа јавне власти*

Брадаш Сарита (2018), „Млади и достојанствен рад (извештај у оквиру истраживања)“ у Вучковић Наташа (2018), *Радна права су наша права*, Београд: Фондација центар за демократију, стр. 43-65,

Доступно на: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/Mladi-i-dostojanstven-rad.pdf> Приступљено: 25. јануар 2020.

- Вранеш Недељко (2015), *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције*, докторска дисертација
- Дапчевић-Марковић Љиљана (2016), „Европски стандарди статуса државних службеника“, Правне теме, год. 4, бр. 7, Нови Пазар: Интернационални институт у Новом Пазару, стр. 193-203.
- Закон о државним службеницима, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018
- Закон о државној управи, Службени гласник РС, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. Закон
- Илић Александра (2012), „Појам и врсте службеничких система“, Страни правни живот, бр. 1, Београд: Институт за упоредно право, стр. 277-290.
- Јеринић Јелена (2015). *Анализа правног и институционалног оквира у вези са запошљавањем у јавном сектору*, Београд: Палго центар
- Копрић Иван (2015) „Сувремена јавна управа и њезино проучавање - комплексност и интеграција“ у Зборник радова у част проф. др. Симеону Гелевском 15, стр. 15-39.
- Лилић Стеван (2008), *Управно право ; управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду - Службени гласник, Београд.
- Миленковић Дејан (2009), „Градска управа и службенички систем заслуга“, у В. Павловић, С. Орловић (2009), Београд демократска метропола, Београд: Чигоја.
- Миленковић Дејан (2013), *Јавна управа: одабране теме*, Београд: Чигоја.
- Почетна страница: [www.mup.gov.rs](http://www.mup.gov.rs), Доступно на: <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/ministarstvo/Drzavni%20sekretar> Приступљено: 24. јануар 2020.
- Санцак прес (2016), Зукорлић: Бићемо дио парламентарне већине ако постигнемо сагласност око политичке платформе, 8. јун 2016, Доступно на: <https://sandzakpress.net/zukorlic-bicemo-dio-parlamentarne-vecine-ako-postignemo-saglasnost-oko-politicke-platforme> (Приступљено: 24. јануар 2020.)
- Agencija za borbu protiv korupcije RS (2013), Verifikacija rizika iz planova integriteta i analiza uspešnosti samoprocene organa javne vlasti
- Ludwiczak Anna (2014), „The role of customer orientation in improving services in public administration“, *Menagement*, Vol. 18, No. 1, стр. 356-369.

Merit System Principles and Performance Management, <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/reference-materials/more-topics/merit-system-principles-and-performance-management/>

Pierre Jon (2008), „Local government employment“ u Hans-Ulrich Derlien (ed.), *The State at Work*, Vol. 2, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, стр 77-85.

Report on the organisation of the permanent civil service, together with a letter from the Rev. B. Jowett (1854),

[http://www.civilservant.org.uk/library/1854\\_Northcote\\_Trevelyan\\_Report.pdf](http://www.civilservant.org.uk/library/1854_Northcote_Trevelyan_Report.pdf)

SIGMA (2015), Principi javne uprave, стр. 18, Principles-of-Public-Administration-2017-edition-SER.pdf

Vedung Evert (2006), „Evaluation Research“, in Guy Peters, Jon Piere ed. *Handbook of public policy*, London: SAGE Publications, pp. 397-417.

**Milica Skoric**

## **QUALITY OF MERIT SYSTEM, PROMOTION, EVALUATION AND AWARD OF EMPLOYEES**

---

### **Resume**

---

The public service as we know it today is based on a North-Trevelyan report from the nineteenth century that condemned the incompetence of public employees as a consequence of nepotism in the United Kingdom. Reforms followed in the second half of the nineteenth century and the first half of the twentieth century, and in parallel, the United States eliminated the spoils system and replaced it with the merit system. According to this system, employment and advancement in the public service depends on individual abilities and merits. A system of merit was created to ensure fair and open employment and competition without political influence or other factors, such as nepotism, subjective experience of candidates, etc. The answer to the question of how the evaluation of public employees affects the quality

of public administration is important because different approaches to the evaluation of public employees have different consequences for public administration, but also that the same approaches to evaluation give different results in different countries. Due to the above, it is necessary to pay attention to researching the evaluation process - from defining the conditions for its performing, to analyzing the results. Approaches to selecting criteria differ according to whether the criteria were established at the beginning, during the process, or after the evaluation was completed. Also, one of the factors affecting the results is whether the evaluation is descriptive. In this case, the evaluator can advocate the primacy of certain values. Such an approach differs from the quantitative one, because it provides space to discretionary behavior, voluntarism and abuse. It is important to point out the approach to evaluation from the point of self-evaluation and mutual evaluation. Through mutual evaluation, employees receive feedback on their work, not only from the manager, but also from colleagues-closest associates. Another option is the possibility of hiring external associates who would collect data in a professional way and process them without the managers of the sector and employees devoting themselves to this task. The data collected by experts would be credible and we would use it to interpret not only the public service system but also a wider range of public management activities.

**Keywords:** civil service system, public administration, reform, evaluation of civil servants

---