

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Оцењивање, напредовање и каријерни развој
полицијских службеника у Републици Србији**

(мастер рад)

Ментор

Проф. др Дејан Вучетић

Студент

Александар Стојановић

Број индекса М006/16-УП

Ниш, 2019.

Садржај

I УВОД _____	4
II ЈАВНА УПРАВА И СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ _____	11
2.1. Динамика и исходи реформе јавне управе у Србији _____	11
2.2. Доктрина новог јавног менаџмента _____	14
2.3. Службеничка политика као основ меритократије _____	16
2.4. Правци развоја службеничких система _____	17
2.5. Планирање развоја каријере на основу компетенција _____	19
2.6. Критички осврт и карактеристике успешног вредновања рада државних службеника _____	20
2.7. Напредовање државних службеника _____	35
III ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРОМЕНЕ И РЕФОРМА МИНИСТАРСТВА _____	39
3.1. Реформа Министарства унутрашњих послова у складу са савременим трендовима у области управљања људским ресурсима _____	39
3.2. Сектор људских ресурса као носилац модернизације Министарства унутрашњих послова _____	41
3.3. Транспарентност запошљавања _____	46
3.4. Концепт компетенција за запослене у Министарству _____	48
3.5. Радно-правни положај службеника и статусна обележја полиције _____	49
3.6. Основи полицијског службеничког система _____	51
3.7 Категорије запослених и врсте радних места у Министарству _____	52
3.8. Систем чиновна и звања у Министарству _____	53
3.9. Дисциплинска одговорност полицијских службеника и њен утицај на каријерни развој и напредовање _____	56
IV. СИСТЕМ КАРИЈЕРНОГ РАЗВОЈА И НАПРЕДОВАЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА _____	58
4.1. Каријерни развој _____	58
4.2. Каријерно напредовање _____	60
4.3. Награђивање и признања запослених у МУП-у као мотивациони фактор _____	65
V. СИСТЕМ ОЦЕЊИВАЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА _____	67

5.1. Кратак упоредни приказ _____	67
5.2. Елементи система оцењивања _____	70
5.3. Мерила, поступак начин и исход оцењивања _____	73
5.4. Контрола, надзор и извештавање о процесу оцењивања _____	83
5.5. Негативне тенденције и критички осврт на област оцењивања запослених у Министарству унутрашњих послова _____	84
VI. ПРОТИВРЕЧНОСТИ СИСТЕМА КАРИЈЕРНОГ РАЗВОЈА И НАПРЕДОВАЊА _____	90
VII ЗАКЉУЧАК _____	94
VIII ЛИТЕРАТУРА _____	104
IX САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ _____	111
X БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА _____	117

I УВОД

Министарство унутрашњих послова Републике Србије у процесу је сталне реорганизације и реформе, са јасним циљем достизања модерне и ефикасне полиције која је у могућности да адекватно одговори свим задацима који јој се постављају. У том процесу који траје, нарочита пажња се посвећује функцији управљања људским ресурсима јер би она требало да води до правог одабира кадрова и јачања и развијања њихових капацитета и потенцијала као основог гаранта успеха у обављању свих полицијских послова и реализацији циљева Министарства.

Надлежни у полицији, како би испратили трендове у модерним и ефикасним полицијским системима, настоје да потпуно промене кадровску политику. Један од предуслова за то је промена система оцењивања и напредовања, што би требало да омогући бољи професионални развој полицијских службеника и напредовање најквалитетнијих појединаца, а што ће последично допринети и професионализацији и јачању интегритета полиције и поверења јавности у Министарство. Имајући у виду то да се новом стратегијом и правним оквиром који ће омогућити њено спровођење знатно мења досадашња пракса рада области оцењивања и напредовања полицијских службеника, целокупном систему ће требати времена да се у потпуности имплементира, да се први резултати и искуства прикажу и да их стручна јавност адекватно протумачи и да своје мишљење и критике.

Због тога је ова тема изузетно актуелна у научним круговима, стручној јавности и у свим сегментима државе и друштва који се баве овом проблематиком. Зато није била тешка одлука да аутор мастер рада сагледа ова тематику, да је у потпуности истражи и проучи, и да овим радом омогући стручној јавности и заинтересованим лицима да добију што објективнију слику о систему оцењивања и каријерног развоја и напредовања полицијских службеника запослених у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, али и да се укаже на то да систем који се успоставља има доста недостатака и нелогичности.

Циљ рада је да аутор заинтересована лица упозна са карактеристикама система оцењивања полицијских службеника у Републици Србији, и то као основе за каријерни развој, напредовање и кретање у служби. Аутор ће анализирати ранија законска решења и актуелене проблеме у процесу реформе службеничког законодавства у теорији и пракси.

Аутор ће се у раду критички осврнути и на систем оцењивања свих запослених у јавној управи, истаћи значај менаџмента у јавној управи и у области управљања и развијања кадрова, објасниће се сврха мерења перформанси и резултата рада и учинка, као и циљ успостављања система напредовања и награђивања. Ту ће се повући паралела између система оцењивања и напредовања запослених у Министарству унутрашњих послова на полицијским пословима - полицијских службеника у статусу ОСЛ и ПД и државних службеника који су запослени у органима државне управе и разним државним органима.

Аутор ће се у раду бавити новом политиком, стратегијом и праксом Министарства у области људских ресурса и кадровских решења, њиховим развојем, вредновањем рада и резултата запослених, њиховим награђивањем и напредовањем, процењивањем њиховог доприноса у остваривању зацртаних циљева организационих целина у којима раде и планираних циљева Министарства уопште, и сл. Објасниће се шта је то доктрина новог јавног менаџмента који је саставни део новог управног простора развијених земаља, и како надлежни имплементирају мерит систем и систем заслуга приликом реформе полицијског службеничког законодавства у Србији.

Објасниће се шта је довело до тога да надлежни у Министарству унутрашњих послова направе заокрет и раскину са претходном праксом оцењивања и напредовања, којим су се разлозима водили и каква су њихова очекивања по питању реализовања нове стратегије, који ће бити потенцијални ризици и потешкоће у успешној и потпуној имплементацији новог система рада по свим аспектима, и којим су примерима водили и евентуално која су решења преузета из развијених полицијских система других земаља.

Аутор ће покушати да прикаже како Министарство функционише по питању вредновања рада, резултата и залагања запослених.

Циљ је да се објасни које би организационе целине Министарства требало да омогуће несметану имплементацију нових прописа и контролишу и прате стање у овој области, ко ће оцењивати и пратити рад запослених, која су међусобна права и обавезе оцењивача и оцењиваних лица.

Приказаће се како се цео поступак оцењивања учинка, рада, способности и перформанси у циклусима реализује у пракси, са акцентом на све његове фазе и особености, какви су исходи оцењивања и како те оцене конкретно утичу на напредовање и каријерни развој полицијских службеника, итд.

С обзиром да смо ми транзициона земља, окренута ка евро-интеграцијама и у процесу смо реформе јавне управе и сектора безбедности, конкретно приликом модернизације службеничког система и законодавства јавиће се бројни проблеми, и постоји оправдан страх носиоца и креатора политике управљања људским ресурсима да увођење система оцењивања и вредновања рада запослених у јавној управи, сектору безбедности и конкретно МУП-у неће дати тако добре резултате као што европска заједница очекује. Упоредна пракса и искуства земаља које су реформисале свој службенички систем у складу са управном доктрином новог јавног менаџмента показују да је за ефикасно и делотворно имплементирање система оцењивања, вредновања и развоја службеника неопходно најмање од пет до десет година, у зависности од степена друштвеног развоја, економске стабилности и политичке климе у земљи. И притом, то су оптимистичне прогнозе, тај рок може бити знатно дужи.

Један од циљева мастер рада јесте да се проучи и оповргне или докаже теза која гласи да ће, упркос бројним изменама и променама целокупног процеса оцењивања, и даље у великој мери извештаји и оцене полицијских службеника бити формиран на темељу површног рада и неадекватног односа и олаког схватања значаја система оцењивања за каријерни развој и напредовање полицијских службеника, тенденциозног оцењивања од стране старешина и руководиоца, њиховом субјективном односу и ставовима према подређенима које се огледа у фаворизовању подобних лица и њиховом протектирању, односно саплитању неподобних лица и њиховом ригорозном оцењивању .

Тако ће аутор покушати да одговори на питање које се оправдано поставља, а то је питање у којој ће мери оцењивање и напредовање полицајаца у наредном периоду имати реалну подлогу у објективним мерилима стручности, рада, резултата, залагања лица, понашања, стручне спреме и сл., као јединих исправних индикатора које би руководиоци у полицији требало да узимају у обзир приликом вредновања резултата и труда својих запослених и њиховог квалитативног изражавања кроз оцењивање.

У наредном периоду, очекује се да нов систем оцењивања и напредовања буде у потпуности спроведен у пракси и да се пруже конкретни резултати јер се у више наврата одлагала доследна примена Закона о полицији и одреби које прописују каријерни развој, као доношење адекватних уредби који ће омогућити спровођење Закона. Тад би требало прикупити и забележити реална позитивна и негативна искуства старешина и оцењиваних лица, њихове критике и сугестије целокупног процеса оцењивања у свим битним и спорним сегментима. Имајући у виду да су то лица која су директно укључена у процес оцењивања било као активни или пасивни субјекти оцењивања, њихови ставови би у догледном времену требало да потврде или оповрну тезе и прогнозе које аутор износи у овом раду.

Аутор рада мора да истакне да је наишао на велике проблеме приликом покушаја сарадње са надлежнима у Министарству и Сектору људских ресурса како би конкретније проучио рад старешина и процес оцењивања полицијских службеника. Наиме, аутор рада се у више наврата дописима обраћао Министарству у складу са Законом о слободном приступу информацијама ода јавног значаја, а са молбом да му се омогући приступ одређеним информацијама и увид у аналитичке извештаје Сектора по питању оцењивања и напредовања полицијских службеника за одређене временске периоде где се оцењивање спроводило по у том тренутку актуелним и важећим прописима.

Тотална незаинтересованост за сарадњом и опструкција надлежних органа осликала се у томе што је аутор месецима чекао одговоре на послате молбе, као и штурим одговорима Сектора и образложењима који аутору рада нису прихватљиви.

У једном од одговора, Сектор се позвао на одредбе члана 3 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, где се каже да је поступак оцењивања јаван, али да су резултати поступка поверљиви. Сектор је у одговору поводом молбе врло неспретно исказао формулацију да се аутору рада одбија захтев из разлога што је „поступак оцењивања рада запослених поверљив“, што је непрецизно тумачење одреби Уредбе, па донекле и директној супротности и негацији.

Такође, аутору рада није јасно којим степеном тајности и на који рок Министарство унутрашњих послова штити аналитичке извештаје о оцењивању и напредовању полицијских службеника за нпр. период од 1999-2003. године.

Конкретно, аутору је ускраћен приступ за добијањем следећих информација: број полицијских службеника у статусу ОСЛ И ПД који су подвргнути оцењивању у датој години (нпр 2006. година) и оних који нису оцењени из разлога предвиђених важећим прописима у том периоду; одвојени резултати оцењивања у односној години за сва извршилачка и руководећа радна места; динамика и упоредни приказ са претходним циклусима оцењивања; доступни проценти за све оцене према пропису који је важио за односну годину (на пример 5% нарочито се истиче, 7% истиче се, 50% добар и сл.); евентуална посебна издвојена запажања и извештаји организационе јединице надлежне за послове људских ресурса по питањима уочених неправилности (уједначеност оцењивања, инфлација високих оцена, уочене неправилности у оцењивању, број уложених приговора и жалби полицијских службеника на оцену, слање на додатну обуку или прекиди радног односа као последица оцењивања и сл.); сугестије и препоруке организационе јединице надлежне за послове људских ресурса за постизање уједначености оцењивања; смернице и упутства за поступање старешина у будућим циклусима оцењивања и сл.

Аутор рада сматра да са оваквим поступањем и праксом, надлежни у Министарству скривају бахатост и јавашлук у својим редовима који се јавља приликом оцењивања и последичног напредовања запослених, недоследности и грешке у раду, хиперинфлацију високих оцена, непоштовање предвиђених процедура и сл. А то су само неки од проблема које ће аутор рада апострофирати и образлагати у раду.

Аутор је покушао да у пар наврата ступи у контакт са старешинама одређених полицијских станица са намером да се од запослених прикупе размишљања и ставови о актуелним проблемима и пракси оцењивања запослених, као и како би проверио какво је њихово познавање новог правног оквира који регулише област оцењивања и напредовања. Међутим, запосленима је сугерисано да се таква сарадња стомира јер по речима одређених старешина, „то је право губљење времена“, те да „полицијски службеници имају паметнијих посла од дискусија са студентима“. Аутор осећа потребу да истакне да је упркос директивама старешина, неколицина приправника који су успешно прошли основну полицијску обуку пристало да помогне у покушају реализације истраживања. Међути, интервјуи који су вођени са њима немају практичну употребљивост и нису унети у овај рад због њиховог недостатка искуства, непознавања актуелног правног оквира, праксе оцењивања која је примењивана у периоду пре доношења нових прописа и имплементације каријерног развоја, и сл.

Аутору рада, с обзиром да није у радном односу у Министарству и да не жели да се због принципа и личних уверења позива на лична познанстава која му могу омогућити да придобије надлежне за сарадњу како би се у пракси упознало функционисање Министарства по питању каријерног развоја и оцењивања полицијских службеника, преостало је да свој мастер рад конципира тако да он буде постављен на теоријским основама, те да се проблематика сагледа одређеним теоријским методима.

Узимајући у обзир специфичност проучаваног предмета истраживања мастер рада, методи којима ће се аутор служити у независном истраживању су: упоредно-правни метод; позитивно-правни метод; историјски метод; социолошки метод; анализа садржаја; комплексно посматрање, проучавање и истраживање доступних научно-теоријских сазнања, правних извора и решења, доступне стручне литературе и савремене праксе; директна квалитативна и квантитативна анализа података из доступних извештаја о оцењивању који се могу наћи у упоредној пракси других земаља или извештајима међународних организација које се баве овом тематиком.

Добијени подаци ће се тумачити из угла аутора, те ће се њиховом индукцијом и дедукцијом, дескрипцијом, генерализацијом, апстракцијом, анализом и синтезом доћи до крајњег циља истраживања, а то је закључак о актуелном стању и проблемима у области оцењивања и напредовања полицијских службеника у Србији.

Циљ је да се резултати истраживања сведу на ниво практичне употребљивости, да се стручној јавности и заинтересованим лицима прикаже реална слика о систему оцењивања, субјективним и објективним факторима који су од значаја за оцењивање рада полицијских службеника и њихово напредовање, и да се истакну сви негативни аспекти система који су довели до тога да се усвоји нова стратегија и промени пракса рада у овој области, а да се кроз мастер рад објасни та нова стратегија и цео поступак вредновања рада и учинка запослених у Министарству.

Аутор настоји да образложи законска и подзаконска решења у актима која регулишу ову материју, да се критички осврне на све оне области оцењивања, напредовања и каријерног развоја у којима је могуће пронаћи недостатке, нелогичности, нејасноће и да тако идентификује спорне аспекте целог система, и да сагледа евентуалне могућности да се ова област додатно унапреди, и тако да свој допринос у покушајима да се предвиди како ће процес оцењивања и напредовања полицијских службеника у Министарству надаље функционисати и какве ће резултате у скоријој будућности дати.

Структура рада замишљена је у складу са напорима аутора да се циљ теоријског истраживања у потпуности оствари, у складу са свим изнетим чињеницама и аргументима, а то је увиђање значаја адекватног оцењивања и са њим повезаног система каријерног напредовања као основних предуслова успешног професионалног развоја кадрова и истицања најуспешнијих и најквалитетнијих појединаца.

Аутор сматра да је излагање свега горе наведеног неопходно је да се из правог угла, јасно и прецизно сагледа стање у области каријерног развоја, оцењивања и напредовања полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.

II ЈАВНА УПРАВА И СЛУЖБЕНИЧКИ СИСТЕМ

2.1. Динамика и исходи реформе јавне управе у Србији

Државна управа у Србији пролази кроз процес трансформације, познат и као реформа јавне управе. У том процесу су спровођени или се и даље спроводе захтеви постављени одговарајућим стратешким документима, који се заснивају на принципима добре управе (good governance) и у тесној су вези са процесом европских интеграција. Кључни оријентери на овом, сада већ дуготрајном и тешком путу, су принципи тзв. европског управног простора. Они подразумевају правну сигурност, партиципативност, одговорност, као и ефикасност и делотворност државне управе.¹

Када се државна управа посматра системски, институционално, када се посматрају њени организациони облици, њихова структура, расподела и садржина управних послова, правно уређење и начин рада, лако се упадне у замку апстраховања кључног чиниоца сваке организације – људи који чине ту организацију. Сви процеси који се одвијају у оквиру државне управе, како они редовни, из делокруга органа, тако и трансформативни, везани за спровођење стратешких промена, пресудно зависе од људи који обављају те послове, њихових квалификација, компетенција, мотивације, поделе улога и наравно, учинка. Према томе, успешно управљање људским ресурсима у јавној управи представља можда пресудни фактор и предуслов за остваривање било ког другог циља – стратешког или оперативног. Управљачка улога у хијерархијској организацији као што је државна управа припада руководиоцима органа и руководиоцима унутрашњих организационих јединица.²

Реформа јавне управе и службеничког система је континуирани процес који у Србији траје пуних 20-ак година. Ово је битно истаћи зато што у овом периоду, правни и радни положај државних службеника и лица запослених у јавним службама се није посебно разликовао у односу на радно-правни положај лица запослених у осталим друштвеним и привредним организацијама.

1 В. Михајловић, Д. Протић, Дobar менаџер у јавној управи – какав профил државног службеника на положају је потребан Србији, Београд, 2018, стр 5

2 Исто, стр 5

Модернизација, деполитизација, професионализација, рационализација и ефикасно деловање требало би да буду основни циљеви реформе јавне управе у Републици Србији. У раној фази реформе државне управе у Србији, пре нешто више од петнаест година, уведен је државно-службенички систем којим су постављени темељи савремене, професионалне и деполитизоване државне управе. Започет је процес успостављања државно-службеничког система који се заснива на заслугама и способностима, познат као мерит систем и који представља један од принципа управне доктрине новог јавног менаџмента. На изградњи прописа и давању смерница, препорука и предлога како да се службенички систем реформише и унапреди ангажован је велики број домаћих и страних стручњака, а притом се прате искуства и трендови у који су дали добре резултате у бирократски најразвијенијим и најнапреднијим земљама.

Принцип мериторности подстиче и захтева да лица која се запошљавају, распоређују или напредују на више радно место поседују одређено образовање и знање, способности, личне особине, ставове, радно искуство и друге критеријуме потребне за обављање радних дужности. Спољно и унутрашње окружење управе је стално изложено променама, те се мењају и послови који се обављају на радним местима, као и знања и вештине неопходни за њихово делотворно вршење. Због тога, савремена јавна управа има потреба за кадровима развијених знања и оспособљених за примену нових метода рада прилагођених другачијем окружењу.³

Државе се међусобно разликују по бројним политичким, правним, историјским, културним питањима и генерално степену друштвеног развоја, а нарочито по степену развијене управне културе, те је зато неопходно да свака земља понаособ пронађе сопствени прилаз и приступ у спровођењу реформи. Приметно је и да се већ сада, из мноштва различитих разлога, код нас одступа у достизању стандарда које намеће Европска заједница, што у значајној мери реформу јавне управе и службеничких система скреће са остварења зацртаних циљева.

³ А. Рабреновић, З. Вукашиновић Радојичић, Увођење компетенција у службенички систем Србије – концептуална питања, *Правни живот*, бр. 10/2017, година 66, књига 600, стр. 337

Усвајање бројних закона и подзаконских прописа који омогућавају њихову примену само по себи неће довести до успешне реформе јавног сектора. Такође, аутор рада сматра да није могуће да очекујемо да се мноштво законских и подзаконских решења који су донети у овој материји, а сами по себи су лоши или неспроводљиви у пракси, промене услед козметичких промена или самим протеком времена.

Од почетка реформе државне управе у смери имплементирања новог система оцењивања и вредновања рада службеника и покушаја да се цео систем заокружи у складу са мерит принципима и доктрином новог јавног менаџмента, сведоци смо чињеница да се се испољава маса негативних појава и трендова, што доводи у питање стварну вољу политичких руководиоца који спроводе реформе да систем мењају. Законски прописи се доносе са кашњењима или се одлаже њихово ступање на снагу, заобилазе се и изигравају нормативна акта, мењају се законска решења и стално тражне правне празнине тако да се прећутно и даље кадрови запошљавају и протектирају по политичкој линији и заслугама, а нарочито треба истаћи то да се изменама закона ствара правни основ да на највишим местима у државној управи и даље остају лица која су на та места дошла без конкурса, као и честим реорганизацијама и прегруписавањима у органима државне управе.

Не треба заборавити да на реформу јавне управе утичу промене политичке власти и одређене политичке идеологије и програми. То је један од главних проблема у реформи службеничког система у Србији, као и генерално недостатак политичке воље да се реформе спроведу до краја.

Информације које су добијене у процесу праћења и вредновања служе планирању корективних активности које се предузимају у случају када спровођење реформских активности одступа, касни или заостаје за планираним темпом и очекиваним резултатима односно када се утврди да планиране активности нису у складу са постављеним стратешким циљевима.⁴ Неопходно је припремати и повремене, редовне и системски засноване и утемељене оцене успешности спровођења реформе, као и извештаје, коментаре, предлоге и препоруке.

⁴ Видети више на Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Сл. гласник РС*, бр. 9/14, бр. 42/14, одељак праћење и извештавање

2.2. Доктрина новог јавног менаџмента

Појам нови јавни менаџмент је само један од термина у употреби када је у питању јавно управљање. За концепт јавног управљања везују се још и следећи изрази: минимална држава, корпоративно управљање, добра управа тј. добро владање (good governance).

Нови јавни менаџмент је обједињени назив за низ реформи јавног сектора, које се спроводе током задњих деценија у већини земаља у развоју и транзицијским друштвима са циљем реформи службеничких система и политика. Нови јавни менаџмент у оперативном смислу подразумева наметање (економских) вредности и техника приватног сектора јавном, тј. нагласак је углавном на повољности и ефикасности, поуздању у моћ приватног предузетништва и слободног тржишта у реформи јавног управљања.

До појаве реформског менаџерског приступа јавној администрацији у САД дошло је почетком 1990-тих година. Нови јавни менаџмент је био оријентисан на побољшање перформанси јавног сектора. Полазиште за реформу било је да је традиционална бирократски оријентисана јавна администрација искварена и оронула и да је последично јавност изгубила поверење у владу. У америчкој јавности се тих година јавна администрација сагледавала као нестручна и расипничка.⁵ У последње две деценије јавна управа је константно у процесу реформе. У основи ових реформи био је став да је држава постала гломазна и са превише надлежности, а да тржиште нуди супериорније механизме за ефикасније снабдевање јавним добрима и услугама. Оне воде порекло из развијених индустријских економија, чији су се политички лидери нашли под притиском јавности и привреде да повећају ефикасност управе, смање државне расходе и порезе, уз истовремено одржање високог нивоа социјалног осигурања и других јавних услуга. Потреба да се унапреди ефикасност у јавном сектору и да се смање јавни расходи пропраћена је пактом мера које су имале карактер увођења тржишних механизма у јавни сектор. Иако успех варира од земље до земље, ови принципи, се могу сматрати светским трендом.⁶

⁵ Д. Суботић, Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије, Политичка ревија, Београд, бр. 1/2010, година 9, књига 22, стр. 101

⁶ Исто, стр. 103

На основу изнетог може се закључити да је јавни менаџмент стратешко и тактично планирање, усмеравање, координирање, мониторинг и контрола активности организација државне управе и јавног сектора које воде јавни менаџери, уз личну одговорност за резултат.⁷

Ново службеничко законодавство, доктрина новог јавног менаџмента и принцип доброг управљања постављају добре темеље да се институтима попут вредновања рада државних службеника, примене мерит система, имплементацијом мешовитог система који садржи најбоље елементе каријерног система и система позиција постигну озбиљни резултати у побољшању службеничког система и тако унапреди рад јавног сектора и обезбеди висок квалитет пружања услуга становништву и привредним субјектима.

У Србији се концепт новог јавног менаџмента једнострано своди на проблем реформе државне управе, односно – смањење броја чиновника (државних службеника и намештеника). Такође, објективно сагледавајући реалну праксу у нашој земљи, уочене тенденције и аномалије и негативне појаве у области оцењивања и мобилности кадрова у јавној управи, може се основано донети закључак да мерит систем још није у потпуности заживео у државној управи Србије. Главни противници мерит систему у Србији јесу политизована државна управа, недоречени прописи, али и релативно добра регулатива која се не примењује доследно. Такође, ништа мање важно, развијање система заслуга ометају и оцењивачи и оцењивани, углавном јер не схватају значај правичног оцењивања у процесима професионализације, деполитизације, рационализације, модернизације државне управе, или напротив, добро разумеју, али им не иде у корист да поступак пријема и награђивања кадрова буде што објективнији, јер су свесни да не би могли да опстану на својим високим позицијама или уопште у државној управи.⁸

7 Оп. цит., стр. 107

8 Т. Танкосић, Систем оцењивања државних службеника у РС и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе, Администрација и јавне политике, година 2, број 1-2/2016, стр 127

Јединице за кадрове у органима државне управе и Служба за управљање кадровима Владе недовољно су ангажовани и предузимљиви у привлачењу и задржавању стручног кадра, самим тим и да сачувају сврху оцењивања и унапређују тај систем. Све то резултира инфлацијом највиших оцена и дефлацијом најнижих.⁹

2.3. Службеничка политика као основ меритократије

Под службеничком политиком у функционалном смислу подразумева се планско и систематско деловање на попуњавању службеничких радних места и стварање услова за њихов рад тако да органи јавне управе или јавне службе функционишу делотворно и ефикасно, да се стварају услови да се службеници оптимално стручно усавршавају и каријерно развијају, да имају истовремено осећај задовољства у таквом раду, као и да се подиже друштвено уважавање рада у јавној управи. У формалном смислу посматрано, службеничка политика подразумева селекцију кадрова за рад у служби, и то првенствено путем конкуренције. Заправо, селекција кадрова значи и да ће мање способни моћи да нађу своје одговарајуће радно место у управном органу или организацији, након савесне и прописаним поступком донете одлуке.¹⁰

Модерна службеничка политика захтева регрутовање кадрова без политичких и личних критеријума, који су могући онда када се ради о местима и кадровима у јавној управи који су код нас у народу синоним за партијско запошљавање.. У том смислу све значајнији постаје мерит систем. Он подразумева систем заслуга, вредности, врлина, а у суштини значи систем напредовања и награђивања према способностима. С аспекта службеничке политике, основна идеја мерит система је да се утврде објективни критеријуми за избор најспособнијих и пропише поступак оцењивања који ће омогућити њихово убрзано напредовање у служби на одговарајућа радна места. Ови циљеви треба да се постигну објективним методима оцењивања. Такође, овај систем ограничава превелику

9 Оп. цит.,, стр 127

10 Н. Врањеш, Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције, 2015, преузето 9.11.2018. са <http://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/6766>, стр. 60

слободу, па и самовољу руководећег кадра приликом пријема, распоређивања и отпуштања јавних службеника.¹¹

Модерни службенички системи данашњице тежишно се заснивају на мерит систему па чак и онда када концепт новог јавног менаџмента у јавну управу уноси неке институте приватног и тржишног пословања. Тада се службеничка политика, односно мерит систем своди на финансијска награђивања најпродуктивнијих и најефикаснијих службеника.¹²

2.4. Правци развоја службеничких система

Службенички систем је систем функционисања државних службеника у одређеним органима и организацијама, тј. службенички систем је основни елемент којим се одређује положај јавних службеника у вршењу јавне службе.¹³

Службенички систем обухвата следеће компоненте: (1) запошљавање односно пријем у јавну службу; (2) разврставање по радним местима; (3) плате; (4) оцењивање; (5) напредовање; (6) стручно усавршавање и (7) мобилност односно покретљивост у служби.¹⁴

Успостављање професионалног службеничког система је неопходно ради стварања услова за стручно и квалитетно обављање управних послова којима се остварују функције државе и спроводи политика. Професионализам и стабилност у раду управе подразумевали би да се запошљавање јавних службеника спроводи на основу објективних и транспарентних критеријума, система селекције кандидата путем провере знања, као и развој каријере уз успостављене механизме напредовања и оцењивања и задржавање службеника у управи.

11 Оп. цит., стр. 60

12 Исто, стр. 61

13 Влатковић, М., Брковић, Р., Урдаревић, Б.: Службеничко право, Досије студио, Београд, 2013, стр. 45

14 Н. Врањеш, Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције, 2015, преузето 9.11.2018. са <http://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/6766>, стр. 44

Компаративно посматрано у односу на пријем кадрова у службу, службенички системи се деле на каријерне, отворене (позиционе или системи радних места) и комбиноване службеничке системе.¹⁵

Каријерни службенички системи су такви системи код којих се попуњавање хијерархијски нижих радних места врши селекцијом споља, док се радна места вишег хијерархијског нивоа попуњавају већ запосленим јавним службеницима премештањем односно напредовањем већ запослених јавних службеника сходно потребама организације, а уз примену института интерног конкурса.

Отворени (позициони или системи радних места) службенички системи су такви системи код којих се попуна свих позиција (од најнижих до највиших) врши институтом јавног конкурса односно пријемом кандидата у јавне службенике спољном селекцијом.

Најзад, као преовлађујући постоји тзв. комбиновани службенички систем који се заснива на комбинацији отвореног и позиционог службеничког система. Овај систем подразумева да се део службеничких позиција попуњава интерним, а део екстерним конкурсом, с тим што се поставља питање које ће се позиције попуњавати отвореним, а које интерним конкурсом.

Такође се поставља питање код каријерног службеничког система како долази до попуњавања најнижих позиција односно како се ствара службеничка база кадрова који би се касније распоређивали на више позиције интерним премештањем и напредовањем. Код полицијских и војних система је то могуће, примера ради, решити пријемом наменски школованих кадрова (кадета). Слично налазимо и у цивилним структурама код пријема дипломираних стипендиста. Обично, оваквом методом није могуће постићи потребан број кадрова. У том случају, увек се посеже за тржиштем па чак и приватним сектором.

Може се закључити да типични каријерни и типични отворени службенички системи не постоје те да се ови системи допуњавају стварајући тако комбиновани службенички систем који има сва обележја и каријерног и отвореног система. Такође, идеалан службенички систем са савршеним варијантама комбиновања не постоји.

¹⁵ Исто, стр. 48

Можемо само говорити о мање или више објективним методама селекције кадрова и мобилности. При томе, морамо узимати у обзир неизбежан политички утицај на усвојени систем који се неминовно отворено или латентно јавља у великом броју земаља. У том смислу, службенички систем треба да буде тако креиран да омогући приступ јавној служби свим кандидатима, а пријем само најбољима.. Непотизам и корупција у поступку селекције кандидата за јавну службу стварају повољно тло за лош службенички систем и лошу јавну управу која ће онемогућити грађане да остваре своја права и виталне грађанске потребе.¹⁶

Непходност постојања слободног радног места за напредовање указује на то да је службенички систем у Србији по својој суштини заснован на систему разврставања радних места у ком се радна места разврставају и разликују по својој сложености и одговорности, тако да напредовање није могуће уколико не постоји слободно радно место које захтева виши степен одговорности и сложености. Супротно, систем разврставања службеника по каријери даје примат личним својствима службеника – квалификацијама и радном стажу. Он омогућава напредовање службеницима без обзира на то које послове оно обављају и да ли постоји упражњено слободно радно место које могу попунити или на које могу бити премештени.¹⁷

2.5. Планирање развоја каријере на основу компетенција

Рад на увођењу компетенција у систем државе управе започиње идентификовањем знања, вештина и начина понашања који су потребни да би управа остварила своје циљеве, који се затим систематизују у оквир компетенција. Након тога, компетенције треба да се уведу у систем државне управе кроз службеничко законодавство. Планирање развоја каријере службеника на основу компетенција подразумева то да би појединац требало да даје свој максимум на радном месту и тако постигне најбоље резултате, што последично доводи до тога да цела управа јача и ефикасније ради. Тако се омогућава да радне организације идентификују реалне домашаје и потенцијале запослених и да их поставе на радна места на којима ће постизати најбоље резултате у раду и постизању организационих циљева.

16 Оп. Цит., стр. 49

17 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 140

Очекује се да ће коришћење компетенција побољшати тачност процене подобности кандидата за обављање послова и доношење одлуке о њиховом напредовању и развоју. Да би оквири компетенција ималу своју пуну примену, неопходно је да сви запослени у јавном сектору разумеју сврху постојања компетенција како би се сконцентрисали на лични развој и побољшање радних перформанси и резултата.

Систем компетенија своје порекло има из приватног сектора јер се креира на основу организационе културе компаније и њених стратешких циљева, и представља један дугорочан модел који се треба стално анализирати и периодично ревидирати у складу са променама у компанији и њеном окружењу.

2.6. Критички осврт и карактеристике успешног вредновања рада државних службеника

Нови систем оцењивања државних службеника има за циљ обезбеђивање објективног, валидног и упоредивог пресека резултата рад и компетентности државног службеника. У том смислу, оцена радног учинка се односи на мерење ефикасности и продуктивности оцењиваног службеника приликом остваривања његових радних циљева, а оцењивање компетентности се односи на упоређивање стварних способности службеника са онима које његов посао захтева. Систем који се постепено уводи у Србији углавном у потпуности осликава и уважава трендове који се могу запазити у државним службама других европских земаља.¹⁸

Према Уредби о оцењивању државних службеника која је важила све до ступања на снагу нове Уредбе о вредновању радне успешности државних службеника, у почетним члановима Уредбе се говорило о начелима оцењивања.¹⁹ Наведено је да поступак мора бити спроведен на независан и објективан начин, те да се било какво примање упутстава или налога претпостављених који би могли утицати на исход оцењивања сматрају неприхватљивим. Пристрасно оцењивање или оно обављено без карактера или интегритета би подрило циљеве којима нов систем тежи.

18 Roll H.A., Приручник о оцењивању државних службеника, Београд, 2006, ДИАЈ, стр. 5

19 Видети више у Уредби о оцењивању државних службеника, Сл. гласник РС, бр 11/2006 и 109/2009

У Уредби о вредновању радне успешности ових одреби нема и не говори се о начелима оцењивања, тј. вредновања. Аутору рада није јасно зашто су ове одредбе избачене и није му јасна интенција твораца Уредбе да се не нагласе ове принципи и начела. Поставља се питање да ли је оцењивање и вредновање у периоду до ступања на снагу нове Уредбе дало тако добре резултате у пракси у смислу непристрасности и непоколебљивости руководиоца да сада у новом подзаконском акту нема потребе да се истакну ова начела и да се то подразумева само по себи? Иако би вредновање радне успешности требало да буде апсолутно непристрасно и независно, без јасних механизма који то морају спречити или смањити у највећој могућој мери, оваква формулација губи смисао.

Вредновање радне успешности може бити усмерено на награђивање тако што представља основ за правилно доношење одлука о кадровским решењима која се тичу оцењиваног државног службеника (позитивна решења у смислу напредовања у служби и повећања зараде или негативних решења као што је деградирање или престанак радног односа). Затим, вредновање радне успешности се користи за добијање пресека рада запосленог са нагласком на подстицање побољшања нивоа радног учинка или барем одржања постојећег нивоа. Тако се оцењивање користи као инструмент кадровског менаџмента у општем смислу – развој кадрова, обука, усавршавање и сл. Такође, вредновање радне успешности може бити фокусирано на потенцијале оцењиваних и повезано са планирањем будућег преузимања функција од стране службеника који показују добре резултате, способности и капацитете. Вредновање радне успешности је свакако у обостраном интересу и институције и вреднованог запосленог, те му је крајњи циљ подизање квалитета услуга које државни службеник пружа грађанима.²⁰

Постоји више гледишта на то шта би конкретно требало оцењивати код запосленог, односно шта би било срж процеса вредновања његовог рада. Неки системи се базирају на вредновање квалитета и вештина службеника, док се други базирају на конкретне резултате рада и радни допринос и учунак у колективу. Треће гледиште приоритет даје понашању и ставовима запослених.

20 Roll H.A., Приручник о оцењивању државних службеника, Београд, 2006, ДИАЛ, стр. 5

Може се рећи да је у нашем службеничком систему успостављен систем у коме има елемената сва 3 гледишта, с тим што аналогично са одредбама Закона о државним службеницима истиче да је циљ вредновања отклањање недостатака у раду и подстицање на боље резултате рада, односно да је циљ вредновања радне успешности државних службеника обезбеђивање остварења свих организационих циљева државног органа, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних службеника.

Оно што је свакако проблематично и што захтева велики степен промишљања је чињеница да руководиоци у процесу вредновања радне успешности запосленог мора квалитативно и квантитативно исказати категорије као што су самосталност, стваралачка способност, савесност и сл. Ове категорије имају различита значења у контексту различитих радних места, специфичности посла, места у хијерархији и сл. Тако се намеће закључак да једнаки стандарди могу бити примењивани само у односу на упоредива радна места у истом рангу. Вредновање свих мерила радне успешности и њихово исказивање кроз учесталост испољавања пожељних понашања или степен остварења планираних резултата захтева веома висок степен резоновања и просуђивања код руководиоци који вреднује и цени рад подређеног. Иако законски оквир то захтева, вредност мерила тешко се може свести на једноставну формулу и квантитативну оцену. Објективно, рационално и непристрасно вредновање које треба спровести у пракси није нимало наиван и лак задатак и захтева позамашно искуство. Поступак вредновања мора бити схваћен на одговарајући начин, са великим степеном посвећености дужностима, обавезама и правима у поступку вредновања.

Шире гледано, вредновање радне успешности треба посматрати као сталну активност која се одвија током целокупног периода оцењивања, а не једнократним догађајем који се одвија једном годишње. То је интерактиван процес који од руководиоца захтева константно праћење рада подређених, давање савета, инструкција и препорука у циљу достизања стандарда и побољшања резултата. Формално додељивање оцене, тј. састављање извештаја о вредновању радне успешности по окончању периода вредновања радне успешности представља само финализацију свих претходних активности.

Као обавезан елемент поступка вредновања, разговор подређеног и руководиоца након вредновања радне успешности се подразумева и има вишеструки значај. Највише се разговор концентрише на остварени радни учинак и конкретне резултате, али и на развој каријере службенике. Ту би требало разрешити све нејасноће и несугласице услед потенцијалног незадовољства учесника у процесу вредновања. Да би разговор био продуктиван, руководилац мора имати завидан степен дебатних вештина које се развијају са искуством. Руководилац не сме насуптати ауторитативно, већ ненаметљиво и у завности од ситуације прилагодити и водити разговор у смеру конструктивног решавања уочених проблема. То је добра прилика да се размене мишљења о очекивањима и захтевима надређеног ка запосленом, као и шанса да подређени искаже своје ставове, афинитете и амбиције за будући период.²¹

У Стратегији реформе јавне управе истакнути су проблеми у оцењивању и вредновању рада државних службеника.²² Аналитички извештаји указују на то да :

1 - Постоји тенденција све веће инфлације високих оцена – око 80% оцењених лица са оценама истиче се, нарочито се истиче и сл.

2 – Превелики нагласак на административну функцију оцењивања и повезаност са напредовањем, што подразумева да постојећа скала оцена наводи све актере у процесу вредновања радне успешности на фаворизовање и продукцију високих оцена

3 – Изражена тенденција да се радни циљеви не доводе у везу са оперативним и стратешким циљевима органа државне управе. Ти радни циљеви представљају списак свакодневних послова и активности, те се тако губи из вида колики је стварни допринос појединаца и резултат рада који се осликава преко квантитета, квалитета и утрошеног времена у реализацији послова.

4 - Нарочита тешкоћа се јавља код планирања и формулисања радних циљева за послове ниже сложености, тамо где се нпр обављају рутински послови, са прецизно утврђеним методама и техникама рада

21 Roll H.A., Приручник о оцењивању државних службеника, Београд, 2006, ДИАЛ, стр. 24

22 Видети више у Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, Сл. гласник РС, бр. 9/14, бр. 42/14

5 - Оцењивачи и оцењивана лица имају велике притужбе на проблеме субјективности и пристрасности у вредновању радне успешности

Постоје неке изразите препреке које умањују продуктивност вредновања успешности рада запослених у јавном сектору или га у потпуности онемогућавају и обесмишљавају. Највећа препрека је снeбивање или неспособност руководиоца да адекватно и одговорно спроведу поступак вредновања, а нарочито сам разговор о оцени уколико она не задовољава очекивања запосленог, а то је увек случај кад та оцена није исказана највишим степеном. Уочена је тенденција да и подређени и руководиоци погрешно схватају своје улоге на начин на који сматрају да је то још само један бирократски терет за њих и непотребно мешање и задирање у пословни однос и колегијалну атмосферу која влада у радној организацији.²³

Оцењивање никако не би смело да буде обављено под утицајем субјективних осећања и афинитета или анимозитета руководиоца према подређеном, а што може водити ка фаворизовању и протектирању службеника који су слични руководиоцима или су им привржени или допадљиви из одређених разлога (родбинске, пријатељске, емотивне везе, историја личног сукоба, конкретан интерес и сл). Већина оцењиваних лица склона су да разлоге ниже оцене или оцене са којом се не слажу припишу баш овим разлозима уместо да крену од себе и преиспитају свој радни учинак, понашање, залагање, мотивацију.

Коначна оцена за целокупни циклус вредновања радне успешности не би требало да буде одређена под утицајем изузетног успеха оцењиваног службеника у остваривању једног циља или сјајног перформанса у једном периоду (ефекат одјека или доброг гласа), или супротно у случају потпуног неуспеха и дебакла у обављању неког задатка или лошијег учинка у једном периоду (ефекат црне мрље). Такође, најсвежија достигнућа или грешке лица чији се рад вреднује не би требало да баце у сенку или да замаскирају његов целокупни претходни радни допринос.

23 Ј. Дамјановић, Е. Милетић, Н.А. Roll, Ш.К.Пург, Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима, Београд, 2006, стр 58

Вредновање радне успешности не би смело да се врши кроз упоређивање и компарацију са другим службеницима, него искључиво у односу на захтеване стандарде и циљеве, односно мерила радне успешности исказане кроз компетенције понашања и мерила резултата рада.²⁴

Можда и најтеже остварити је то да вредновање радне успешности у сваком конкретном случају треба концентрисати искључиво на само вредновање и на ни на шта друго, као што су на пример одржавање добрих личних односа, охрабривање лошијих службеника или избегавање сукобљавања са агресивнијим и темпераментнијим службеницима. Вредновање радне успешности се односи на рад државних службеника на радном месту и ни на шта изван тога. Оно се не бави тиме како се државни службеник понаша изван радног места и државне службе, а што може бити релевантно у потенцијалном дисциплинском поступку за учињене преступе, али нема никаквог утицаја на конкретно вредновање радне успешности.

Реформом државне управе и новим правним оквирима запажа се да је дошло до поштравања последица негативних оцена и вредновања рада државних службеника. С обзиром на то да је вредновање рада државних службеника један од најважнијих основа за вертикално и хоризонтално напредовање у служби или за престанак радног доноса, вредновање рада државних службеника је постало веома битан елемент службеничког система. Поштравањем последица негативног оцењивања долази се до тога да у конкретном случају, службеник који не испуњава очекивања и који се не може ни додатним мерама оспособити за квалитетан рад, може бити отпуштен из службе, односно може му се отказати уговор о раду и тако окончати његов радни однос. То је у теорији добро решење, с тим да се може поставити питање адекватности дужине рокова који се остављају службенику након негативних оцена да се усаврши и побољша како би избегао отказ.

Ове ригорозне мере јесу добре, али аутор рада доводи у питање прогнозу и учесталост њихове примене из разлога што пракса показује да руководиоци ретко, скоро никад не дају најниже оцене својим подређенима приликом вредновања њиховог рада.

²⁴ Оп. цит., стр 58

Аутор рада овакву праксу тумачи на начин да се изводи логички закључак да сви службеници добро обављају свој посао, а што је практично немогуће. А већа вероватноћа је да за ово постоје други разлози, попут страха руководиоца да негативно вреднују подређеног, избегавање конфронтације и замерања, очекивање одмазде, жеља да се не нарушавају добри колективни односи, лоше лидерске и управљачке способности руководиоца и сл.

Поједини аутори доста критички и конспиративно тумаче могућности да се службеницима отказују уговори о раду због лоших резултата, већ то повезују са жељом власти и законодавца да системским изменама Закона о државним службеницима потпомогне процес смањења броја запослених у државној управи, у складу са препорукама европских финансисјких институција и ЕУ. Али, примена системских решења у законима који регулишу службенички систем не би смели да буду у служби тренутних потреба за рационализацијом државне у праве и испуњења захтева ЕУ.²⁵

Поједини аутори последице оцењивања деле, условно речено, на меке и тврде. Тврде последице су наведене у Закону о државним службеницима, а меке се односе на активности кадровског менаџмента и мере као што су планирање каријере или омогућавање додатног усавршавања. Последице се разликују зависно од успеха државног службеника, па неће бити исте код изузетних запослених, оних просечних или оних који су доста лоши.

Као очигледна последица службеника чије су понашајне компетенције и резултати рада вредновани са описом исхода испунио очекивања или превазишао очекивања јесте могућност напредовања, уз кумулативно испуњење других услова попут радног стажа и упражњеног радног места.²⁶

25 А. Рабреновић, З. Вукашиновић Радојичић, Новине у службеничком систему државне управе Србије, Правни живот,, бр.10/2010, година 59, књига 540, стр. 431

26 Ј. Дамјановић, Е. Милетић, Н.А. Roll, Ш.К.Пург, Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима, Београд, 2006, стр 59

Вредновање радне успешности и његово квалитативно/квантитативно изражавање кроз оцену одређује каријерно кретање и ствара слику о радној етици, потенцијалима и учинку запосленог. А то може да га препоручи позитивно или негативно код неког наредног будућег послодавца, што такође треба имати у виду кад се говори о последицама оцењивања државних службеника.

У досадашњој пракси оцењивања и вредновања рада јавних службеника, упоредно искуство показује да је много лакше разликовати екстреме у раду службеника (одличан или веома слаб рад) од улажења и детаљнију оцену нијанси рада. Актуелна решења према важећим нормативним оквирима у нашем службеничком законодавству прописују скалу са четири категорије приликом вредновања понашајних компетенција и резултата рада (није испунио већину очекивања, потребно побољшање, испунио очекивања, превазишао очекивања). Теорија донекле сматра да су најделотворнији системи оцењивања који нуде мањи број опција за оцењиваче, и то нпр три оцене (не задовољава, добар, истиче се) јер се оцена резултата рада највећег броја службеника може сврстати у ове три категорије.²⁷

Реално посматрајући, не више од 5% запослених, а извесно никад више од 10% запослених чији се рад вреднује ће бити у категорији сјајних радника који редовно превазилазе стандардна очекивања и бивају оцењени највишим оценама.

Кадровски менаџмент би нарочито морао да обрати пажњу на форсирање њиховог усавршавања јер су они велики потенцијал и битан ресурс државне управе. Већина службеника ће бити вреднована са неким средњим исходима, попут испунио очекивања или потребно евентуално побољшање. Како ће они деловати надаље зависи пре свега од њихове мотивације и амбиција да постану бољи, да се истакну и усаврше, те тако у следећим циклусима и периодима оцењивања остваре запаженије резултате и тако стекну могућност за напредак.²⁸

27 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 142

28 Ј. Дамјановић, Е. Милетић, Н.А. Рољ, Ш.К.Пург, Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима, Београд, 2006, стр 59

Што се тиче незадовољавајућих радника, тј оних које не испуњавају очекивања у погледу понашајних компетенција и резултата рада, чињеница је да је њихов број занемарљив у извештајима и статистикама о оцењивању и вредновању, али је такође и неоспорива чињеница да је реална бројка таквих запослених далеко, далеко већа. Можемо је сматрати сивом бројком и немогуће ју је предвидети или прогнозировать.²⁹ Разлога за то има доста, а споменућемо то да руководиоци избегавају да дају ниске оцене запосленима како се не би замерали и стварали негативну атмосферу, свесни су да ће му на тај начин ускратити могућност напредовања, затим свесни су да је радно ангажовање запосленог који је лоше вреднован чинилац финансијске егзистенције службеника и давањем лоших оцена или отказом не жели да угрожава његову финансијску стабилност. Затим, недавање лоших оцена због очекивања услуге у контри, односно неке материјалне или нематеријалне користи или услуге од стране лоше вреднованог службеника и сл.

Код лоше оцењених и вреднованих службеника разликујемо две групе. Прву групу чине запослени службеници који стварно нису способни да остварују одговарајуће резултате и нису у могућности да испуне тражена очекивања, и за њих је апсолутно прихватљиво да буду подвргнути мери престанка радног односа. Друга група службеника је она која је лоше радила и добила незадовољавајуће оцене, али имају потенцијала за побољшање својих перформанси рада и понашања и вољни су да предузму конкретне мере и раде на себи, попут подвргавању ванредном вредновању или похађање додатне обуке.³⁰

Ванредно вредновање, у основи има реалан циљ и задатак да се као исход одреди да ли службеник треба да добије другу шансу или је боље да му се одреди престанак радног односа јер нема могућности да се оствари побољшање његових понашајних и радних перформанси и испуне очекивања старешине, а такав службеник заузима радно место другом лицу које радне задатке и посао може обављати на ефикаснији и делотворнији начин.³¹ Треба бити веома обазрив и реалан када се предузима ова мера због последица које она има по службеника, али руководиоца би требало да се управља само интересима службе и оним шта је најбоље за радну организацију.

29 Исто, стр 60

30 Исто, стр. 60

31 Исто., стр 60

Пракса у развијеним европским земљама наглашава да системи вредновања радне успешности и оцењивања рада запослених треба да се концентришу и заснивају на утврђивању и подстицању доброг учинка и резултата, а не на санкционисању и кажњавању незадовољавајућих оцена рада. Коришћење вредновања као санкције уместо наглашавања његове развојне улоге доводи до отпора службеника према целокупном систему вредновања и тако се смањује значај овог института у систему управљања људским ресурсима у државној управи.³²

Једно од кључних питања које се поставља у поступку оцењивања и вредновања радног учинка запослених је како обезбедити објективност и уједначеност поступка. И поред обезбеђивања основних услова за споровођење процеса вредновања, сам поступак по својој природи увек укључује субјективну процену непосредног руководиоца као оцењивача и због тога поступак вредновања никад не може бити у потпуности објективизиран. Резултати послова који се обављају у државној управи по својој природи се понекад не могу квантитативно изразити, већ се пре свега цени квалитет обављеног посла, па је тако тешко објективно сагледати рад запосленог.³³

Подаци који су добијени у првим годинама примене института оцењивања рада службеника несумњиво показују да постоји масовност високих оцена, а да се не предузимају мере да се то спречи, те се тако обесмишљава сврха постојања целог система вредновања рада и повезивања са мерит приципом. Необјективно оцењивање демотивише запослене иако већина има баш највише оцене, а разлог је што се инфлацијом високих оцена изједначавају лоши, просечни и изузетни радници, а што касније има утицаја на напредовање и кретање у служби. Тај феномен који се јавља у службеничким системима познат је као инфлација високих оцена (мање је вероватно, практично није ни забележено да се јавља супротан пример дефлације –појаве ниских оцена за већину службеника).

32 А. Рабреновић, З. Вукашиновић Радојичић, Новине у службеничком систему државне управе Србије, Правни живот,, бр.10/2010, година 59, књига 540, стр. 431

33 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 137

Како би се овај проблем превазишао, у неким системима су увођени системи необавезујућих квота (обавезујуће квоте је заиста тешко имплементирати јер доводе до знатних потешкоћа у реализацији). Необавезујуће квоте су добар показатељ и смерница који треба да укажу на смислено и реалистично оцењивање.³⁴

Квоте могу бити обавезујуће или необавезујуће, у зависности од тога да ли су руководиоци дужни да их дословно примењују или имају одређени степен флексибилности у њиховом коришћењу. Проблем који се може јавити у пракси код коришћења обавезујућих квота је да у мањим радним организацијама, постоји обавеза руководиоца да неколико или само једног запосленог вреднује са највишом или најнижом оценом. Може се десити да по систему обавезујућих квота, руководиоца мора оценити макар једног запосленог негативном оценом иако ниједан запослени у колективу није имао катастрофалне резултате рада. Или супротно, руководиоца може доћи у ситуацију да мора оценити највишом оценом одређени број службеника иако објективно нико није постигао изванредне резултате, а може се десити и да су ти резултати били тако лоши да заплене реално треба вредновати са негативним оценама.³⁵

У Немачкој, још од 1997 године, референтни ниво за највишу оцену (у систему од 1-5) је био 15%, а за прву наредну 35%. Међутим, критичко разматрање система је указало на амбивалентност оваквог прилаза. Једно од најважнијих запажања је било да су оцењивачи користили квоте до максимално индикованих нивоа што није доводило до реалистичних и буџетски одрживих резултата. Следеће важно запажање је указало на то да су квоте за две највише оцене биле сувише велике, те да би индиковане проценте требало смањити. Затим, исказани су негативни резултати оваквог приступа, у виду негативних ставова оцењиваних државних службеника који су добили ниже оцене и који су разлоге налазили у утврђеним квотама, а не у свом лошијем раду.³⁶

34 Roll H.A., Приручник о оцењивању државних службеника, Београд, 2006, ДИАЛ, стр. 27

35 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 137

36 Roll H.A., Приручник о оцењивању државних службеника, Београд, 2006, ДИАЛ, стр. 27

Наравно, ови примери не представљају готов рецепт за систем државних службеника Србије, али представљају важну лекцију: број заиста изузетних службеника (превазишао очекивања) не би требало да буде већи од 5-10% укупног броја, а заједно с онима који су оцењени оценом испунио очекивања не би требао да пређе 15% укупног броја државних службеника. Овакав приступ би очувао мотивационе факторе које систем подразумева, а што се тиче његове буџетске одрживости, о томе је потребна посебна дискусија.

Број државних службеника који ће бити оцењени негативном оценом, тј. да није испунио већину очекивања у теорији може бити повећан током првих година примене процедуре, али би на средњорочном нивоу требало да се задржи испод 10%. Међутим, сведоци смо да је код нас у пракси та бројка далеко нижа од тих 10%, можда једва пар процената службеника добија оцену која није пролазна.

Из свих наведених разлога, у већини земаља се користе необавезујуће квоте које се користе као општи оквир и смернице за оцењивање.³⁷

При увођењу система оцењивања државних службеника у Србији, заузело се становиште да квоте за вредновање и оцењивање нису материја коју је могуће и пожељно правно уредити. Дате се уопштене препоруке о могућим квотама. У пракси, одсуство система квота довело је до неуједначеног оцењивања државних службеника у органима државне управе, уз тенденцију да се већини службеника дају највише оцене. Различити органи државне управе имају блаже или строже критеријуме при вредновању радне успешности запослених, а то доводи до тога да су у неким радним јединицама готово сви службеници добијали највише оцене, а у неким јединицама оцене бивају доста ниже. То поставља питање конзистентности и уједначености вредновања, о чему би између осталог требало да се стара Служба за управљање кадровима.³⁸

37 Последњу стандардизацију је издало Ирско Министарство финансија за оцењивање у 2007 години - Оцена 5 (изузетно) – 0-10%; Оцена 4 (превазилази захтеване стандарде – 20-30%; Оцена 3 (прихватљиво) – 40-60%; Оцена 2 (потребна побољшања) – 10-20%; Оцена 1 (неприхватљиво) – 0-10%.

38 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 137

Запослени у државном сектору и даље сматрају да вредновање радне успешности није објективно и да у великој мери зависи од дискреционе воље руководиоца. А како је вредновање радне успешности повезано са кретањем у служби, напредовањем, награђивањем или отказом уговора о раду, оваква неуједначеност ствара објективан проблем и подрива сврху система оцењивања.³⁹

Поред система обавезујућих или необавезујућих квота, постоји још један механизам који се користи у упоредној пракси службеничких система, а који доприноси повећању објективности система. Реч је о систему вредновања где се оцењивање не врши само од врха ка дну, тј. једносмерно од стране руководиоца ка подређеном, већ и обрнуто, од подређеног ка руководиоцу и другим колегама. Ту је реч о оцењивању по вертикали, и то двосмерно, као и по хоризонтали у односу на друге запослене колеге у истом рангу. То је систем познат као методологија 360 степени, и она уноси много више објективности у процес вредновања због већег броја лица која учествују у поступку. Комбинује се и са системом самооцењивања где је сваки запослени – укључујући и руководиоце, дужан да извреднује свој рад и предложи конкретне оцене и радни извештај.⁴⁰

Иако је већина развијених земаља почела масовно да уводи овај систем вредновања, аутор мастер рада увиђа један проблем који ће се сигурно дешавати у пракси. Реч је о томе да овај систем вредновања није анониман и у сваком тренутку се може проверити и имати увид у то ко је и како вредновао друге колеге или руководиоце. А то може створити велико незадовољство међу запосленима, створити лошу радну атмосферу и довести до хипер инфлације високих оцена због међусобног договора запослених или избегавање међусобне конфронтације.

Треба истаћи да приликом хоризонталног оцењивања између колега истог ранга где неко од запослених није задовољан својом оценом увек може доћи до неслагања и неспоразума, и такав проблем је тешко решити зато што у таквој ситуацији нема ауторитета који се јавља у односу надређени-подређени и где руководилац има начина како да реши проблем са незадовољним запосленим.

39 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 137

40 Исто, стр 138

Постојећи нормативни оквир обезбеђује у теорији транспарентан и ефикасан поступак оцењивања. Али, да би се систем учинио успешним и делотворним, сви актери у поступку вредновања морају да прихвате и поштују законске одредбе, те да их се редовно придржавају и примењују у пракси. Службеници чији се рад вреднује ће прихватити систем само ако га виде као ваљано имплементираног и ослобођеног предрасуда, тј. ако га схвате као важан корак у планирању развоја каријера. Руководиоци ће, са друге стране, имати поверења у систем ако примете позитивне ефекте поступка вредновања у односу на дугорочне циљеве радних организација и колектива. Тако постављен систем ће створити позитивну слику и променити ставове које има становништво о јавном сектору.⁴¹ Да би се осигурало да поступак вредновања не поприми обриси обичног годишњег ритуала, неопходно је да сви учесници у поступку схвате да је оцењивање битно за све њих појединачно - за руководиоце је битно јер тако приказују своје лидерске способности и могућност да воде организацију у правом смеру, а за остале запослене је то битно како би могли да планирају своје каријере.

Служба за управљање кадровима, као централна институција кадровског менаџмента, требало да се бави руководећим, усмеравајућим и саветодавним функцијама у погледу вредновања рада и понашања запослених. Један од најбитнијих задатака је да се стара о обезбеђивању процедуралне уједначености у свим државним органима, и да даје препоруке и смернице уколико се уоче одређене неправилности и негативне тенденције и трендови који одступају о задатих норми. Служба је дужна да након завршетка циклуса, тј. периода вредновања и достављања извештаја руководиоца радних јединица, сачини аналитички извештај о вредновању рада и понашања запослених у државној управи, а који ће бити главно мерило у томе докле се стигло са реформом службеничког система и које мере треба даље предузимати.⁴²

41 Ј. Дамјановић, Е. Милетић, Н.А. Ролл, Ш.К.Пург, Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима, Београд, 2006, стр 61

42 Ролл Н.А., Приручник о оцењивању државних службеника, Београд, 2006, ДИАЈ, стр. 34

Такође, Служба за управљање кадровима треба да реагује у оквиру својих надлежности у свим ситуацијама где се након завршеног процеса вредновања утврди да је наводно дошло до неке од следећих ситуација: службеник је у току периода вредновања резултата имао одређене здравствене или породичне проблеме који су били од утицаја за његов слабији рад – понудити и пружити адекватну помоћ и подршку; наводна дискриминација или вршење притисака на службеника чији се рад вреднује – овакве наводе би одмах требало испитати и истражити, те предузети неопходне мере на санкционисању; случајеви где је дошло до дисциплинских преступа.⁴³

Вредновање радне успешности државних службеника би требало да буде један од најважијих инструмената управљања људским ресурсима у савременој државној управи. Његов циљ јесте да помогне индивидуални развој државног службеника и његове каријере, подигне мотивисаност и да пружи увид у потребе за евентуалним усавршавањем и обучавањем, а како би се се добила објективна и валидна оцена о његовом раду, способностима и компетенцијама.⁴⁴

Поред улоге каријерног развоја, вредновање рада државних службеника се у последње време све више везује за награђивање службеника. Можемо рећи да је оцењивање део ширег концепта performance measurement-а који је део управне доктрине Новог јавног менаџмента.

Између осталог, један од основних аргумената у овој доктрини јесте да везивање плате за резултате рада доводи до повећања ефикасности и делотворности рада службеника и целокупне јавне управе. Овај принцип одавно је интегрисан у приватни сектор одакле је и преузет, и ту можемо рећи да у пракси вредновање резултата рада и учинка и осликавање кроз повећање или смањење личне зараде има добре ефекте.

43 Оп. цит., стр. 34

44 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 133

Иако је државна управа са имплементацијом новог јавног менаџмента наводно постала сервис грађана и привреде, она је исто тако остала и плен власти. Свака власт практично приватизује државну управу. То не би било тако лоше ако би је доживљава као власник своје предузеће и у њој инсистирала на добрим резултатима, дисциплини, одговорности. Нажалост, дубоко је укореењена пракса да власт од државне управе прави паразита, чије одржавање скупо плаћају порески обвезници. Уместо да служи искључиво грађанима и за остваривање општег добра, државна управа је и у служби владајућих партија и користи се за задовољавање личних интереса њихових функционера. Питање је колико политички постављени кадрови могу да обезбеде оно што гарантују прописи - политичку неутралност и рад заснован на захтевима струке. Наравно, то не значи аутоматски да сви други које није запослила партијска књижица или наклоност политичкој странци раде поштујући законе, захтеве струке и интересе и постављене циљеве државног органа.⁴⁵

2.7. Напредовање државних службеника

У Закону о државним службеницима, напредовању државних службеника дат је велики значај. Напредовање зависи од радне успешности, компетенција и потреба државног органа.⁴⁶

Напредовање државних службеника могуће је премештајем на непосредно више извршилачко радно место или постављењем на положај или виши положај, у истом или другом државном органу. Непосредно више извршилачко радно место јесте оно чији се послови раде у истом или непосредно вишем звању, или у истом звању али на радном месту руководиоца уже унутрашње јединице у државном органу.⁴⁷

45 Т. Танкосић, Систем оцењивања државних службеника у РС и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе, Администрација и јавне политике, година 2, број 1-2/2016, стр 125

46 Чл. 10 Закона о државним службеницима, Сл. гласник РС, бр 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018

47 Оп. цит.,чл. 87

Уводи се категорија награђивања, где се прописује да државни службеник може по основу вредновања радне успешности за обављање послова радних места која су разврстана у исто звање, да буде награђен одређивањем већег коефицијента у оквиру платне групе у коју је сврстано то звање према закону којим се уређују плате у државним органима.⁴⁸

Законом су детаљно прописани услови за напредовање на више руководилачко радно место.⁴⁹ Руководилац може да премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је најмање два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања, ако постоји слободно радно место и државни службеник испуњава услове за рад на њему и има потребне компетенције. Изузетно, државни службеник који је премештен на непосредно више радно место јер је два пута узастопно утврђено да превазилази очекивања може, и ако не испуњава услове везане за радно искуство у струци, да буде премештен на непосредно више радно место ако је опет утврђено да превазилази очекивања. Руководилац може да се премести на непосредно више извршилачко радно место државног службеника коме је у периоду од пет година узастопно утврђено најмање да испуњава очекивања.

Што се тиче напредовања на положај или виши положај, прописано је да државни службеник може да напредује на сваки, а не само на непосредно виши положај. За напредовање морају да буду испуњени услови везани за однос вредновања радне успешности, постојање слободног радног места и радно искуство које је потребно за напредовање на више извршилачко радно место.

Аутор рада сматра да је у Србији за рад у јавном сектору и напредовање и даље основни критеријум политичка припадност и партијска књижица, те да носиоци политичке власти јавни сектор користе као полигон за намирање својих политичких сабораца. Тако долазимо до проблема где се нагомилавају кадрови у државним органима и превеликог броја запослених, а чињеница је да су плате и систем зарада запослених у јавном сектору на знатно вишем нивоу у односу на приватни сектор који пуни буџет ове земље.

48 Оп. цит.,. 87а

49 Исто, чл. 88

Проблем неправичности је и што лица запослена у јавном сектору на истим пословима имају различите зараде, или што лица које раде послове различите сложености имају несразмерне коефицијенте у складу са тежином послова које обављају. Аутор рада је свестан да у овом тренутку, стање финансија у овој земљи није тако идеално како га приказује државни врх, и да би носиоци власти требало да теже ка постепеном изједначавању зарада запослених у јавном и приватном сектору, а да им дугорочни циљ буде да превага буде ка приватном сектору.

Иако већина државних службеника сматра да плата треба да буде везана за резултате рада ради боље мотивације за рад, истраживања која су спроведена у упоредној пракси показују да је награђивање на основу оцењивања и вредновања радне успешности доста спорно питање. С обзиром да само ограничени број запослени постиже изванредне резултате у раду и бивају награђени за такав учинак, логично је да то произведе одређени степен незадовољства и бунта код оних који нису награђени или нису напредовали. Тако они бивају разочарани, демотивисани за рад и пружају активан или пасиван отпор у извршавању радних задатака и постављених циљева организације јер сматрају да је систем неправедан и субјективан. Постоје истраживања која указују на то и да за многе службенике награђивање на основу постигнутих резултата није кључни и примарни мотивациони фактор, већ задовољство послом, уживање у раду и потврда сопствених потенцијала и доприноса у реализацији оперативних и стратешких циљева организације.⁵⁰ У пракси се раније дешавало да накнаду за добар рад, односно стимулацију по основу резултата рада руководиоци додељују свим службеницима периодично због ниског нивоа плата и како не би долазило до подела и незадовољства међу запосленима.

Евентуално незадовољство које настаје приликом индивидуалног вредновања рада запослених и њиховог награђивања или кажњавања у неким радним организацијама решавано је тако што се уводи систем награђивања групе службеника која добро обави одређени задатак или постигне добре резултате, што би требало да допринесе у елиминацији индивидуалних подела, незадовољства и сукоба као и јачању тимског рада.⁵¹

50 А. Рабреновић, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, Правни живот, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 142

51 Исто, стр. 143

Међутим, логично је да ће и у оваквом систему вредновања и награђивања доћи до незадовољства појединаца који сматрају да не могу сви бити једнаки и да су они више допринели у реализацији постављених циљева.

На крају, треба истаћи и како и које последице има дисциплинско кажњавање на радноправни статус запосленог и његову мобилност у служби. Дисциплинска одговорност има за сврху кажњавање лошег рада и пропуста државног службеника. Државни службеник је дисциплински одговоран за повреде дужности из радног односа. Повреде дужности из радног односа могу бити лакше и теже.⁵²

Дисциплинске казне различито су прописане за лакше и теже повреде.

За лакше повреде дужности из радног односа може да се изрекне новчана казна до 20% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена. За теже повреде дужности из радног односа може да се изрекне: 1) новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно време, исплаћене за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређивање непосредно нижег платног разреда; 3) забрана напредовања од четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз задржавање платног разреда чији је редни број истоветан редном броју платног разреда у коме се налази радно место с кога је премештен; 5) престанак радног односа.⁵³

При избору и одмеравању дисциплинске казне води се рачуна о степену одговорности државног службеника, тежини последица повреде дужности и субјективним и објективним околностима под којима је повреда дужности извршена.⁵⁴

52 Чл. 107 Закона о државним службеницима, Сл. гласник РС, бр 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018

53 Исто, чл. 110

54 Исто, Чл. 115

III ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРОМЕНЕ И РЕФОРМА МИНИСТАРСТВА

3.1. Реформа Министарства унутрашњих послова у складу са савременим трендовима у области управљања људским ресурсима

У стратегији развоја људских ресурса МУП-а, наводи се да је реформа полиције једна од најважнијих реформских процеса у Републици Србији. Она се огледа у трансформацију полиције у модерну, ефикасну, ефективну, демократску и одговорну полицију која је у складу са стандардима и моделима Европске уније.⁵⁵

Рад на реформи Министарства унутрашњих послова представља један од услова приступања Европској Унији, те је праћење европских токова и модернизација управе у циљу усвајања и примене европских принципа, приоритет за нашу земљу. Једна од реформских мера је, свакако, професионализација полиције, односно увођење нових и развијање постојећих способности и начина рада полицијских службеника.⁵⁶ У циљу разматрања улоге полиције у савременом друштву, неопходно је одредити основне елементе њеног правног статуса, идентификовати главне проблеме у раду и вршењу њених функција и указати на савремене европске тенденције њеног развоја.⁵⁷ Правни статус полиције карактерише њена аутономност, положај у односу на друге организације, различита правна правила и начин понашања, који се односи на запослене у њој и начин њиховог рада.⁵⁸

Да би се реформе успешно спроводиле и законски оквир у потпуности примењивао у пракси, неопходна је снажна политичка подршка и свест запослених у свим структурама и нивоима Министарства унутрашњих послова о значају промена и постизања ефикаснијег управљања људским ресурсима.

55 Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, Београд, 2014, стр. 2

56 З. Вукашиновић Радојичић, , Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције, НБП – Часопис Полицијске академије, бр. 3/2006, Vol. 11, стр. 102

57 Д. Субошић, З. Вукашиновић Радојичић, Статусна обележја полицијске организације у Србији, Безбедност, бр. 10/2007, година 49, стр. 92

58 Исто, стр. 93

Морају се доследно спроводити акциони планови, дефинисати мерила и индикатори успешности, и можда најбитније – установити индивидуална одговорност за спровођење реформских процеса и динамике промена.

Како би се превазишли и решили проблеми у вези професионализације и рационализације надлежности организационих јединица надлежних за обављање послова људских ресурса и побољшао постојећи правни оквир који би гарантовао неутралност и континуитет у смислу пријема, напредовања и отпуштања запослених у МУП-у према стручним способностима и квалитетима у складу са мерит принципом, приступило се изменама правног оквира који регулише ову материју.

Конкретно, донет је нови Закон о полицији који садржи модерна решења управљања људским ресурсима, укључујући систем планирања кадрова, класификације радних места, запошљавање, напредовање, оцењивање и елементе и услове за престанак радног односа у Министарству. Донети су и подзаконски акти који прате Закон и омогућавају спровођење да се одредбе његових уредби у пракси. Реч је о Уредби о каријерном развоју полицијских службеника, Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Муп-у, Уредба о спровођењу јавног конкурса у Муп-у, Уредба о платама полицијских службеника, Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника, Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова и сл.

Став међународне заједнице је да носиоци политичке власти и представници МУП-а морају да појачају напоре како би домаће прописе ускладили са тековинама ЕУ, што је познато и под називом хармонизација законодавства. Уведене су велике новине по питању успостављања службеничког система на новим основама и увођење модерног концепта управљања људским ресурсима. Имајући у виду препоруке и стандарде развијених међународних полицијских организација, изменама Закона основан је Сектор за људске ресурсе као сукцесор Управе за људске ресурсе. Сектор за људске ресурсе би требало да буде надлежан за питања координације и обављања послова управљања људским ресурсима у Министарству, као и за сарадњу са јединцима за људске ресурсе других органа државне управе.

Функционисање сектора је укључено у стратешко руковођење Министарством, а од руководиоца се очекује да схвате значај функције управљања људским ресурсима на свим нивоима.⁵⁹

3.2. Сектор људских ресурса као носилац модернизације Министарства унутрашњих послова

Један од стратешких циљева Министарства унутрашњих послова је успостављање модерног, ефикасног и функционалног система управљања људским ресурсима који се стара о својим запосленима и непрестано побољшава квалитет пружања услуга грађанима. У Стратегији развоја људских ресурса Министарства унутрашњих послова истакнуто је да важност људског капитала расте јер људи поседују све више знања и информација, те да је потребно знање како успешно управљати људским капиталом. То би подразумевало знање о томе како привући, развити, задржати и наградити праве људе који ће постићи постављене циљеве и следити стратегију Министарства и реформу државне управе која почива на начелима децентрализације, деполитизације, професионализације и модернизације.⁶⁰

Као предуслов за бављење развојем људских ресурса Министарства, на стратешком нивоу, неопходна је реформа функције управљања људским ресурсима. Функција управљања људским ресурсима једнако се примењује у свим организационим јединицама Министарства.

Закон о полицији под функцијом управљања људским ресурсима подразумева заокружену област рада која обухвата послове израде стратегија и политика људских ресурса, анализе и дизајна послова, израде описа послова и спецификације извршилаца, регрутације и селекција кандидата, премештаја, унапређења, креирања политике запошљавања, обуке запослених; развој организације и људи, оцењивања послова, креирање структуре плата и дефинисање елемената укупне зараде, креирање бенефиција (плаћена и неплаћена одсуства, пензијско осигурање, здравствено осигурање, осигурање за

59 З. Вукашиновић Радојичић, А. Рабреновић, Јачање капацитета полиције у процесу европских интеграција, Правни живот, бр. 10/2016, година 65, књига 584, стр. 229

60 Видети следеће - Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, Београд, 2014, стр. 2

случај незапослености и друго, погодности), обрачун зарада, креирања политике зарада и односа са синдикатима, колективног преговарања, здравља и безбедности запослених, радних односа, заступања, дисциплинских поступака, пензионисања, развоја и одржавања информационог система за људске ресурсе, праћења индикатора квалитета управљања људским ресурсима, координације са Дирекцијом полиције, полицијским управама и организационим јединицама у седишту Министарства у наведеним областима и њихову организацију.⁶¹

Врх Министарства сматра да је веома важно да све организационе промене буду праћене и личним развојем свих запослених. У Стратегији се наводи да појединац види у Министарству основ за своју егзистенцију, изазов и шансу за развој личности и професионално остварење, очекујући од своје организације поштовање, признање за остварене резултате и једнаке шансе за развој и напредовање.⁶²

Као основни исход постепеног увођења модерног концепта управљања људским ресурсима у Министарству предвиђа се да ће управљање људским ресурсима као део стратешког управљања имати стратешку позицију, професионалан, доследан и транспарентан приступ запошљавању, задржавању, развоју и правној сигурности запослених.⁶³

Успостављање мерит система, односно система управљања људским ресурсима базираног на индивидуалним заслугама требало би да буде један од исхода савременог управљања људским ресурсима, заснован на пријему најбољих кандидата и каријерном напредовању уз одговарајуће образовање, способности и резултате рада. То би требало да доведе до професионализације рада полиције.⁶⁴

61 Чл. 129 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

62 Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, Београд, 2014, стр. 3

63 Исто, стр. 3

64 Исто, стр. 3

Као мисија и визија реформе Министарства види се стварање свих неопходних услова, односно организационих, законодавних, људских и материјалних претпоставки за континуирано привлачење, задржавање и развој мотивисаних, посвећених и компетентних полицијских службеника на одговоран и транспарентан начин, базиран на заслугама.⁶⁵

Транспарентност у поступку запошљавања и примена принципа мериторности представља начин да се обезбеди отвореност државне управе и доступност запослења у државној управи свим заинтересованим лицима јер Министарство не чини само оперативан састав, већ и службе логистике које пружају подршку полицијским службеницима и осталим запосленима кроз обезбеђивање услова за њихов несметан рад.⁶⁶

У периоду почетка реформе МУП-а, организациона структура Министарства била је другачије постављена. У то време је Управа за људске ресурсе, као логистичка организациона јединица, организационо припадала Сектору финансија, људских ресурса и заједничких послова, са разједињеним пословима из своје надлежности по различитим организационим јединицама и на различитим хијерархијским нивоима унутар Министарства, што је стварало проблеме у области координације, информисања и контроле. Реорганизацијом МУП-а и издвајањем Сектора за људске ресурсе као посебне организационе јединице, створени су предуслови да се постигну знатно бољи резултати у области управљања људским ресурсима, и то у свим кључним областима: планирање, организовање, вођење и контролисање.

Сектор за људске ресурсе обавља послове којим се обезбеђују услови за несметано функционисање Дирекције полиције и осталих организационих јединица Министарства унутрашњих послова, а у циљу реализације исказаних потреба, у вези са функцијом управљања људским ресурсима.

65 Видети Стратегију развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, Београд, 2014, стр. 7 и 8

66 Исто, стр. 4

Сектор за људске ресурсе у координацији са осталим организационим јединицама Министарства, креира и спроводи стратегију развоја људских ресурса у Министарству, креира и имплементира политике управљања људским ресурсима, усклађује процесе, системе и праксе управљања људским ресурсима са стратешким циљевима и потребама Министарства и са најбољим праксама, оцењује и унапређује квалитет управљања људским ресурсима у целом Министарству. Сектор се стара се о примени система правичности, заснованог на мерењу учинка и његовој примени у области напредовања и запошљавања; креира и имплементира систем за оцењивање радних учинака, утврђује политику зарада, структуру плата и елементе зараде.⁶⁷

У Закону о полицији прописано је да се функција управљања људским ресурсима остварује:

- 1) професионалним планирањем, регрутацијом, селекцијом и едукацијом при избору и током рада запослених у Министарству;
- 2) континуираним учењем и јачањем професионалне етике, интегритета и кредибилитета запослених у Министарству;
- 3) успостављањем и развојем система каријерног напредовања запослених у Министарству, заснованом на принципу управљања компетенцијама и учинком;
- 4) кроз заштиту и промовисање људских и мањинских права и слобода и равноправности, као и кроз примену Кодекса полицијске етике.⁶⁸

Као један од проблема у функционисању Сектора, у Стратегији је препознато то да је садашња улога функције управљања људским ресурсима по начину њеног рада углавном административна и реактивна. Улога организационе јединице надлежне за људске ресурсе у процесу стратешког одлучивања је ограничена.

67 Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије - новембар 2017, Београд, 2017, стр. 65

68 Чл. 130 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

Развој запослених као функција управљања људским ресурсима није довољно препозната нити организационо постављена и структурирана, а најчешће се појмовно изједначава са функцијом стручног усавршавања. То није тачно јер је развој запослених много шира категорија и можемо је посматрати кроз институт каријерног развоја и планирања каријере.

Коначни закључак стратешке анализе је да су неопходне значајне измене у погледу обављања функције људских ресурса у Министарству унутрашњих послова. Такође, анализа стања постојећих капацитета указује да тренутни капацитети не могу да и потпуности и успешно изнесу процес реформе функције управљања људским ресурсима који је актуелан. Неопходно да се ојача улога људских ресурса подизањем свести о значају функције људских ресурса у Министарству, те да би се тиме смањили потенцијални ризици и отклонио отпор променама.⁶⁹

Подизањем свести, сви запослени у Министарству би видели очекивану корист од модерног концепта управљања људским ресурсима, кроз: јаснија очекивања на радном месту, већу мотивацију, смањену флукуацију, поштовања права запослених из области рада и радних односа, ефикасније управљање и руковођење, бољу слику у јавности и олакшан процес при ЕУ интеграцијама.⁷⁰

Савремен правни оквир деловања у области људских ресурса је једна од најбитнијих области уз повећање ефикасности спровођења законодавног оквира. Неопходно је да законодавни оквир буде унапређен како би створио неопходне претпоставке за увођење модерног концепта управљања људским ресурсима и каријерног развоја и мобилности у служби у складу са стандардима Европске уније, како у погледу обухвата тако и у погледу прецизности и конзистентности.⁷¹

Једна од најважнијих улога Сектора људских ресурса је да надгледа напредак у спровођењу реформских активности. Као резултат тога, активности ће у зависности од потребе бити мењане и прилагођаване новим околностима.

69 Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016, Београд, 2014, стр 6

70 Исто, стр. 8

71 Исто., стр. 8

Систем надгледања овог процеса заснива се на обрађивању прикупљених података добијених из редовних и ванредних извештаја. У оквиру непрекидног процеса праћења, Сектор људских ресурса ће идентификовати прогрес који се односи на побољшања постигнута реализацијом активности, степен испуњености циљева и о томе ће информисати врх Министарства. У зависности од врсте показатеља, процењује се реализација и ефекти планираних и реализованих активности у оквиру дефинисаних циљева и врши се оцењивање. Оцењивање ће помоћи да се исправно сагледа да ли су активности спроведене у потпуности, делимично или уопште нису.⁷²

3.3. Транспарентност запошљавања

Један од примарних циљева политике управљања људским ресурсима у Министарству је транспарентан приступ запошљавању, развоју и задржавању запослених уз пуну примену принципа мериторности. Услови за заснивање радног односа полицијских службеника су строжије постављени у односу на опште услове за заснивање радног односа у другим органима државне управе, што је и очекивано и у складу са тежином и значајем послова који се обављају у полицији. Општи и посебни услови за заснивање радног односа у Муп-у су прописани у Закону о полицији.⁷³

У прилог намерама Миинистарства да се принцип транспарентности запошљавања реализује у потпуности говоре одредбе Закона о полицији где су дефинисани начини заснивања радног односа у полицији.⁷⁴ Прописано је да се радни однос у Министарству заснива путем конкурса. Међутим, одмах је стављена и одступница па се у истом члану наводи да постоје и изузеци од овог правила, те да се радни однос може засновати без конкурса у одређеним случајевима.

Ако се критички осврне на ове одредбе и детаљније се анализирају и протумаче, може се у старту увидети и уочити могућност злоупотребе и нетранспарентности.

72 Оп. цит., стр. 14

73 Видети чл. 137 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

74 Исто, Чл. 135

С обзиром да се Уредбом Владе могу утврдити радна места која се попуњавају без објављивања конкурса, а у складу са одредбама чл. 135 Закона о полицији, на овај начин се грађанима Србије не обезбеђује једнака доступност радних места у МУП-у, нарушава се начело транспарентности и једнаког третмана кандидата у изборном поступку. Овакво правило је у супротности са уставним одредбама о доступности радних места, приципом запошљавања на основу заслуга, као и европским принципима и стандардима о запошљавању у овим областима рада. Закон о полицији не дефинише нити се детаљније бави начином пријема у службу без конкурса (на захтев грађана), те се грађани стављају у неравноправан положај, с обзиром да из општих аката који се објављују у службеном гласилу не могу бити обавештени о условима и поступку пријема у радни однос.⁷⁵ Аутор овог рада сматра да ово може бити прихватљива пракса само приликом пријема и заснивања радног односа за послове у уском кругу криминалистичко-обавештајних послова, за оне послове који су безбедносно осетљиви и поверљиви, те захтевају одређену дозу тајности и конспиративности.

Законом о полицији дата је могућност попуњавања радног места применом интерног конкурса, и то за извршилачка и руководећа радна места. У случају неуспевања интерног конкурса, постоји обавеза расписивања јавног конкурса на који се могу јавити сви кандидати, било да већ раде у систему државне управе или не. Увођењем оваквих могућности запошљавања, државна управа се по први пут посматра као целовит систем у коме је интерни конкурс инструмент за напредовање државних службеника на више радно место унутар државне управе и, уједно, средство које ће омогућити адекватно коришћење унутрашњих кадровских потенцијала у државној управи, пре него што се приступи пријему у радни однос лица ван државне управе. Интерни конкурс је у упоредном праву одлика каријерних службеничких система у којима каријера представља механизам мотивисања државних службеника кроз могућност напредовања на виша радна места и представља награду појединцима за успешно обављање послова.⁷⁶

75 З. Вукашиновић Радојичић, Специфичности система службеничких односа у полицији, Правни живот, бр. 10/2013, година 62, књига 564, стр. 342

76 З. Вукашиновић Радојичић, Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције, НБП – Часопис Полицијске академије, бр. 3/2006, Vol. 11, стр. 109

Приликом изборног поступка, оцењују се стручне способности, знања и потребне вештине према мерилима која су утврђена за избор на радно место.

Спровођење конкурса за попуњавање радних места даје кандидатима могућност да се пријављују за радна места за које сматрају да имају одговарајуће компетенције. Дефинисање одговарајућих компетенција побољшава тачност процене подобности и способности кандидата за обављање послова и радних задатака, те се тако стварају претпоставке да се доносе боље одлуке о запошљавању најквалитетнијих кандидата и одабиру у најбољем јавном интересу, њихово напредовање и кретање у служби, па чак и напуштање службе. Заузет је став да је претходно испољено понашање добар показатељ будућег учинка.⁷⁷

Међутим, то у пракси не мора да значи јер многи кандидати се под притиском теже сналазе и нису у могућности да дају свој максимум приликом интервјуа и тестирања, а реално имају компетенција и квалитета да без проблема заснују радни однос у Министарству.

3.4. Концепт компетенција за запослене у Министарству

Доношењем Правилника о компетенцијама за запослене у Министарству започето је са припремом методологије за утврђивање специфичних компетенција за поједина радна места и метода за њихову проверу.⁷⁸

Према Правилнику, компетенција представља скуп знања и вештина, црта личности и способности који обликују понашање запосленог и воде постизању очекиваних резултата на радном месту.

Компетенције које се односе на специфична знања и вештине - техничке компетенције потребне за делотворно обављање послова и задатака одређеног радног места, утврђују се у складу са законом и посебним прописима.

77 Оп. цит., стр. 109

78 Чл. 2-4 Правилника о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 52/2016

Компетенције које представљају скуп понашања – црте личности и способности – базичне компетенције потребне за делотворно обављање послова и задатака одређеног радног места, које је неопходно да имају сви запослени у Министарству, утврђују се, у складу са Законом и Правилником о компетенцијама за запослене у МУП-у.

У Правилнику су наведене следеће базичне компетенције: служење грађанима; управљање променом; управљање учинком; лична делотворност; доношење одлука и рад са другима и руковођење.

У Правилнику је прописано да техничке и базичне компетенције морају бити саставни део описа посла радног места запосленог. Компетенције се исказују, процењују, прате и развијају у складу са одређеним индикаторима. Индикатори базичних компетенција су показатељи понашања на основу којих се утврђује да ли запослени има или нема предвиђене компетенције. Компетенције за руководећа радна места и за извршилачка радна места, разликују се по индикаторима.⁷⁹

3.5. Радно-правни положај службеника и статусна обележја полиције

Правни положај запослених у полицији представља специфично обележје утврђивања правног статуса полиције. Припадници полиције су пре свега јавни службеници који раде на обезбеђењу јавног интереса. У складу са специфичном природом полицијских послова, утврђеним правима и обавезама, правни положај запослених у полицији се разликује од начина на који је уређен статус запослених у осталим органима државне управе и државним органима. Полицијска овлашћења и послови (делатност), а самим тим и организација полиције, суштински се разликују од начина организовања и послова који се врше у другим министарствима. Међутим, разлике у вршењу делатности полиције и управних послова, утичу на специфично регулисање радноправног положаја запослених у полицији. Тиме се уважава чињеница да су полицијски послови, по читавом низу обележја, међу најтежим и најризичнијим пословима у друштвеној подели рада.⁸⁰

⁷⁹ Видети Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 52/2016

⁸⁰ Д. Субошић, З. Вукашиновић Радојичић, Статусна обележја полицијске организације у Србији, Безбедност, бр. 10/2007, година 49, стр. 99

Правни положај запослених у полицији је примарно регулисан Законом о полицији, супсидијарно Законом о државним службеницима и резидуално Законом о раду. Може се уочити хијерархијско уређивање радних односа у полицији, тако да се на статус полицијских службеника најпре примењује Закон о полицији, затим на неуређена питања, Закон о државним службеницима и на питања која овим законом нису уређена, Закон о раду, као општи закон у области радних односа.

Имајући у виду разлике у вршењу полицијских послова (делатности полиције) и управних послова (делатности управе), извршено је раздвајање полицијских од унутрашњих послова. С обзиром да полицијски службеници обављају високо-ризичне послове, њихов правни положај и радноправни статус се разликује у односу на положај и статус других запослених у Министарству. Тако се долази до успостављања новог система класификације радних места и стварања претпоставки за имплементацију института каријерног развоја. Увођење нових функција и подела радних места у функцији је успостављања новог система класификације радних места, система звања и чинова, као и платног система у складу са врстом послова који се обављају у раду и примени полицијских овлашћења.⁸¹ То представља посебност службеничког система полиције, за који је карактеристичан систем разврставања радних места по звањима – каријерни систем у коме се у оквиру једног радног места може напредовати стицањем виших звања, а испуњавањем прописаних услова у погледу радног искуства, стручне спреме, резултата рада, стручног усавршавања и сл.

Основни елементи професионализације полиције пре свега се односе на непристрасно и објективно одабирање кадрова, примена савремених метода провера знања и способности, стручно усавршавање, објективно праћење и оцењивање рада запослених, напредовање на основу заслуга, успостављање механизма мотивације и награђивања, успостављање стимулативног система плата, успостављање јасних правила понашања и односа према вршењу послова од јавног интереса, успостављање јасних механизма контроле рада и одговорности.⁸²

81 З. Вукашиновић Радојичић, , Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције, НБП – Часопис Полицијске академије, бр. 3/2006, Vol. 11, стр. 103

82 Исто., стр. 104

3.6. Основи полицијског службеничког система

Полицијски службенички систем и стручне способности људи који га чине део су система јавне управе. Тај систем захтева стално унапређење како би могао да одговори изазовима и задацима који се пред њим постављају. Унапређен службенички систем омогућава усклађивање рада полицијских службеника у складу са политиком планирања и управљања кадровима, као и увођење фактора објективности, без кога се не може очекивати виска мотивисаност запослених за остваривање добрих резултата у раду.⁸³

Без обзира на то да ли функционишу као каријерни системи, системи позиција или као мешовити систем, сви службенички системи имају основне елементе, а то су пре свега начела рада, права и обавезе службеника, правна заштита, пријем у радни однос, систем разврставања радних места, вредновање рада службеника и оцењивање, напредовање, престанак радног односа, мобилност и кретање у служби, стручно усавршавање, дисциплинска одговорност и сл.

Осим општег система службеничких односа, у посебним областима рада – а ту се пре свега мисли на министарства силе (полиција, војска, царина, спољни послови, безбедносне службе) успостављају се посебни службенички системи које карактерише примена посебних прописа, а који се делимично или у потпуности разликује од општег режима. Уређење посебних система често није у потпуности спроведено, па се примењују застарели, непотпуни и превазиђени прописи који у пракси доводе до проблема и нејасноћа. Службеничке односе у посебним областима рада неопходно је уредити на примерен и адекватан начин, у складу са модерним и прихваћеним трендовима у управном праву. Тако се положај јавних службеника у свим областима рада регулише на поприлично једнак начин, те се тако стварају претпоставке за интегрисано и ефикасно функционисање система јавне управе.⁸⁴

83 З. Вукашиновић Радојичић, Специфичности система службеничких односа у полицији, Правни живот, бр. 10/2013, година 62, књига 564, стр. 335

84 Оп. цит., стр. 336

Актуелна је тенденција да се регулисање и остваривање права службеника у посебним управним подручјима уједначи са општим режимом који важи за све запослене у државној управи. Ако се узме у обзир карактер полицијских послова и специфичност полицијске организације и начела рада, тачна је тврдња да су неопходна извесна одступања од општег режима. Међутим, многи аутори и струка истичу да не постоје оправдани разлози да се савремена решења која садржана у одредбама Закона о државним службеницима не примене на положај и рад полицијских службеника јер измене закона и подзаконских прописа у потпуности прате актуелне трендове и принципе у управном праву најразвијенијих земаља.⁸⁵

3.7 Категорије запослених и врсте радних места у Министарству

С обзиром да се Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника не примењује на радна места у полицији, подела њихових радних места и описи послова произлазе из одредби Закона о полицији и пратећих уредби.

Посебним прописима из области унутрашњег права су одређени изрази којима се означавају поједине категорије запослених у полицији и других њених припадника, а разлози за то су особена својства полицијске професије и различите дужности, овлашћења, одговорности и права припадника полиције.

Међу професионалним припадницима полиције разликујемо полицијске службенике и остале запослене у полицији. У полицијске службенике спадају овлашћена службена лица (униформисана и неуниформисана) и запослени на посебним или одређеним дужностима. Овлашћена службена лица су полицијски службеници који примењују полицијска овлашћења која су прописана Законом о полицији и законима којима се уређује кривични и прекршајни поступак. Могу бити униформисана и неуниформисана службена лица и они су носиоци полицијске функције у класичном смислу. Запослени на посебним или одређеним дужностима су полицијски службеници чији су послови у непосредној вези са полицијским пословима (противпожарана заштита, издавање оружја, регистрација возила и издавање дозвола и сл.).

⁸⁵ З. Вукашиновић Радојичић, Специфичности система службеничких односа у полицији, Правни живот, бр. 10/2013, година 62, књига 564, стр. 338

Закон о полицији као категорије запослених у Министарству прописује полицијске службенике, државне службенике и намештенике.⁸⁶

Према Закону о полцији, радна места полицијских службеника деле се на руководећа и извршилачка радна места.⁸⁷ Руководећа и извршилачка радна места су сва радна места која подразумевају непосредно обављање полицијских и других унутрашњих послова, као и напредовање у оквиру одговарајућег распона чина/звања.

Руководећа радна места полицијских службеника класификују се у четири категорије у зависности од сложености послова, пословне комуникације, образовања, чина/звања, степена одговорности и овлашћења за доношење одлука, као и степена самосталности у раду на руководећа радна места стратешког, високог, средњег и оперативног нивоа.⁸⁸

Руководећа радна места подразумевају послове руковођења и командовања, која обухватају: планирање, организовање, координацију, контролу, оцењивање, анализирање, вредновање рада и информисање, као и друге послове од значаја за руковођење и командовање на захтеваном нивоу компетенција.

3.8. Систем чинова и звања у Министарству

Систем чинова и звања у полицији је специфичан и знатно се разликује у односу на звања за запослене у другим органима државне управе. Звања полицијских службеника и услови за стицање и губитак звања полицијских службеника, припадника ватрогасно-спасилачких јединица и других запослених у полицији су прописани одредбама Закона о полицији.⁸⁹

Ступањем на снагу Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника направљене су крупне промене по питању звања и чинова запослених у полицији.

⁸⁶ Чл. 10 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

⁸⁷ Исто, чл. 147

⁸⁸ Исто, чл. 148

⁸⁹ Чл. 166 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

Према претходном Закону о полицији, чиновни и звања била су :

Средња стручна спрема – млађи полицајац, млађи полицајац 1. класе, полицајац, полицајац 1. класе, виши полицајац и самостални полицајац;

Виша стручна спрема – млађи полицијски наредник, млађи полицијски наредник 1. класе, полицијски наредник, полицијски наредник 1. класе, виши полицијски наредник и самостални полицијски наредник; Висока стручна спрема – полицијски инспектор, виши полицијски инспектор, самостални полицијски инспектор, главни полицијски инспектор, полицијски саветник и главни полицијски саветник.

За остале полицијске службенике и друге запослене важила су звања:

Средња стручна спрема– млађи референт, млађи референт 1. класе, референт, референт 1. класе, виши референт и самостални референт;

Виша стручна спрема– млађи стручни сарадник, млађи стручни сарадник 1. класе, стручни сарадник, стручни сарадник 1. класе, виши стручни сарадник и самостални стручни сарадник:

Висока стручна спрема– инспектор, виши инспектор, самостални инспектор, главни инспектор, саветник и главни саветник.

Дати су одређени рокови да се одреде нова знања и чиновни запосленима, у складу са новим Законом и Уредбом.

То је у пракси изазвало генерално велику конфузију, нејасноће, а појединачно задовољство или незадовољство у зависности од ситуације и случаја. Може се рећи да су неки појединци прошли веома добро јер су им одређени виши чиновни и звања у односу на оно што заслужују према резултатима рада, стручној спреми и годинама радног искуства и стажа у Министарству.

Табела 5 – Чинови и звања полицијских службеника

Чин/звање полицијских службеника				
Стручна спрема		Овлашћено службено лице	Посебне или одређене дужности	Ватрогасно-спасилачке јединице
Средња стручна спрема	1	Млађи водник полиције	Млађи полицијски референт	Млађи водник ватрогасац
	2	Водник полиције	Полицијски референт	Водник ватрогасац
	3	Водник прве класе полиције	Виши полицијски референт	Водник прве класе ватрогасац
Висока стручна спрема 1. степен	4	Заставник полиције	Млађи полицијски сарадник	Млађи заставник ватрогасац
	5	Заставник прве класе полиције	Полицијски сарадник	Заставник ватрогасац
	6	Потпоручник полиције	Самостални полицијски сарадник	Заставник прве класе ватрогасац
Висока стручна спрема 2. степен	7	Поручник полиције	Виши полицијски сарадник	Потпоручник ватрогасац
	8	Капетан полиције	Млађи полицијски саветник	Поручник ватрогасац
	9	Мајор полиције	Полицијски саветник	Капетан ватрогасац
	10	Потпуковник полиције	Самостални полицијски саветник	Мајор ватрогасац
	11	Пуковник полиције	Виши полицијски саветник	Потпуковник ватрогасац
	12	Генерал полиције	Главни полицијски саветник	Пуковник ватрогасац

3.9. Дисциплинска одговорност полицијских службеника и њен утицај на каријерни развој и напредовање

Вршење дисциплинске власти и утврђивање дисциплинске одговорности имају за циљ корекцију понашања службеника уз превентивно деловање, са тенденцијом да се побољшају резултати рада преко персонализације у кажњавању. Изрицање дисциплинских мера различите тежине након спроведеног дисциплинског поступка уз омогућену одбрану државног службеника има за циљ одржавање заснованог радног односа јер се отказ појављује као крајње средство.⁹⁰

Дисциплинска одговорност државног службеника подразумева да је у обављању службене дужности поступао супротно одређеним правима и дужностима у вези са радом. Да би постојала дисциплинска одговорност државног службеника потребно је да буду унапред прописане повреде радне дужности, да буду прецизно дефинисани дисциплински органи, поступак и санкције.⁹¹

Дисциплинска одговорност полицијских службеника дефинисана је као повреда службене дужности која може бити категорисана као лака или тешка повреда службене дужности. За лаке и тешке повреде службене дужности полицијски службеници и остали запослени у Министарству одговарају дисциплински, а те повреде таксативно су наведене у Закону по систему енумерације дисциплинских повреда. Прописане су и дисциплинске мере које ће се применити уколико се утврди кривица и одговорност службеника.⁹² Запослени у Министарству за поједине повреде службене дужности могу одговарати и прекршајно или кривично, у зависности о којим повредама је реч.

При одређивању врсте дисциплинске мере узимају се у обзир тежина и карактер извршене повреде и настале последице, степен одговорности запослених, околности под којима је повреда извршена, као и субјективне и објективне околности на страни запосленог.

90 А. Поповић, Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Србије, Зборник радова, 2014, стр. 294

91 Исто, стр. 296

92 Видети Чл. 206-208 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

Дисциплинске мере које се могу изрећи за тешке повреде службене дужности од велике су важности и значаја за каријеру полицијског службеника. Изузев новчане казне, у случају изрицање неке од предвиђених мера јављају се озбиљне последице по радно-правни статус запосленог (распоређивање на друго радно место на којем се обављају послови за које је као услов прописана непосредно нижа стручна спрема, односно нижа платна група у трајању од шест месеци до две године; заустављање у стицању непосредно вишег чина/звања од 2 до 4 године; губљење стеченог чина/звања и одређивање непосредно нижег чина/звања у стручној спреми; престанак радног односа) .

То су добра решења, и у складу са духом каријерног развоја и напредовања. С обзиром да су прописани механизми који на запослене делује као мотивациони фактори за бољи рад и који уз испуњење превиђених услова омогућавају напредовање и кретање у служби, нормално је и да постоје механизми који ће санкционисати лош и несавестан рад запосленог, односно преступе и прекршаје у његовом раду и понашању.

С обзиром да огромна већина запослених у Министарству нема других извора прихода нити запослења и радних ангажовања, санкционисања и казне, заустављање у развоју и напредовању, суспензије доводе у питање њихов опстанак у Министарству, а откази директно погађају њихов материјални статус, угрожавају егзистенцију и нормално функционисање њихових породица.

Полицијском службенику и осталим запосленима у Министарству по сили закона престаје радни однос уколико се утврди да су неистинити подаци који се морају испунити као посебни услови за заснивање радног односа, као и у случајевима правоснажног осуђивања на казну затвора од најмање 6 месеци или за одређена таксативно наведена кривична дела. Међутим, за потребе овог рада, неопходно је истаћи да полицијском службенику радни однос у Министарству може престати и ако му је изречена дисциплинска мера престанка радног односа за тешке повреде службене дужности, као и у случају ако је полицијски службеник два пута узастопно оцењен годишњом негативном оценом - "недовољан – 1."⁹³

93 Чл. 172 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

IV. СИСТЕМ КАРИЈЕРНОГ РАЗВОЈА И НАПРЕДОВАЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

4.1. Каријерни развој

У овом делу рада, аутор ће изложити најбитније одредбе Закона о полицији и пратећих уредби са крајњим циљем да се укаже на појединачна решења која су у најмању руку проблематична, нелогична, неефикасна и неприменљива у пракси, односно њихова примена је скопчана са знатним потешкоћама, а везана су за област каријерног развоја, напредовања и вредновања рада полицијских службеника.

Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника, а на основу одредби Закона о полицији, Влада је донекле успела да актуелизује и уреди област каријерног развоја, начине стицања и губитка чина/звања и остала питања везана за каријерни развој и напредовање полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова.

У одредбама Закона о полицији, као кровног правног акта за област унутрашњих послова, налазе се одређени елементи система каријерног развоја, као и смерничка одредба да ће се сва спорна и остала питања у вези са каријерним развојем регулисати кроз Уредбу о каријерном развоју полицијских службеника која ће накнадно ступити на снагу.

Везано за каријерни развој полицијских службеника, Закон је прописао следеће:

- 1) одређивање чина/звања врши се према пословима радног места на које се запослени распоређује или премешта;
- 2) за стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и у оквиру истог нивоа руковођења потребно је да се испуни услов одговарајућег степена образовања, потребних година стажа проведених у претходном чину/звању, успешно завршене стручне обуке за чин/звање, као и одговарајуће годишње оцене;
- 3) за стицање наредног чина/звања непосредно вишег нивоа руковођења потребно је да се испуни услов одговарајућег степена образовања, потребних година стажа проведених у претходном чину/звању, обуку за одговарајући ниво руковођења и успешно положен стручни испит за чин/звање, као и одговарајуће годишње оцене;

4) за прелазак на оперативни односно непосредно виши ниво руковођења, у стеченом чину/звању, потребна је обука за одговарајући ниво руковођења и успешно положен стручни испит за непосредно виши ниво руковођења;

5) чин генерала полиције стиче се у складу са правилима каријерног развоја полицијских службеника за одређена руководећа радна места стратешког и високог нивоа.

Време проведено у чину/звању са нижом стручном спремом не урачунава се приликом израчунавања времена потребног за напредовање. У године стажа потребне за напредовање у наредни чин/звање рачуна се искључиво време проведено на радном месту у претходном чину/звању.⁹⁴

У Уредби о каријерном развоју полицијских службеника, каријерни развој је дефинисан као процес континуираног стручног оспособљавања и усавршавања полицијских службеника, усмерен на унапређење индивидуалног и организационог радног учинка ради ефикасног и ефективног доприноса остваривању циљева Министарства.

Каријерни развој заснован је на начелу једнаких могућности, које онемогућава дискриминацију и неједнако поступање по било ком основу.⁹⁵

Сврха каријерног развоја јесте да омогући да се полицијски службеници најпре оспособљавају за одређене послове, развијају и напредују у складу са оствареним резултатима рада, компетенцијама и личним циљевима, а ради остваривања циљева Министарства.

Каријерно напредовање ужи је појам од каријерног развоја, али представља његов саставни део и заснива се на претходном оспособљавању и усавршавању полицијских службеника. Каријерно напредовање може бити хоризонтално (квалитативно другачија врста посла и стицање наредног чина/звања) и вертикално (виши ниво руковођења).⁹⁶

94 Чл. 165 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

95 Чл. 2 Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, Сл. гласник РС, бр. 42/2018, бр. 91/2018

96 Исто, чл. 3

Планирање, спровођење и надзор над спровођењем каријерног развоја полицијских службеника спроводи организациона јединица надлежна за послове људских ресурса, тј. Сектор људских ресурса у сарадњи са организационим јединицама Министарства.

4.2. Каријерно напредовање

Каријерно напредовање је део каријерног развоја и подразумева стицање наредног чина/звања у оквиру истог нивоа руковођења, стицање наредног чина/звања оперативног и непосредно вишег нивоа руковођења, стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину/звању.⁹⁷

Подразумева хоризонтално и вертикално напредовање, тј. мобилност и кретање у служби по вертикали и хоризонтали.

Хоризонтално напредовање је стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и руководећих радних места истог нивоа руковођења.

Вертикално напредовање је стицање наредног чина/звања оперативног и непосредно вишег нивоа руковођења, као и напредовање на оперативни и непосредно виши ниво руковођења у стеченом чину/звању.

Услови за стицање наредног чина/звања у оквиру извршилачких радних места и у оквиру истог нивоа руковођења, тј. за хоризонтално напредовање су:⁹⁸

- 1) одговарајуће образовање;
- 2) године стажа проведене у претходном чину/звању;
- 3) успешно завршена стручна обука за чин/звање;
- 4) просечна трогодишња оцена која не може бити нижа од „истиче се – 4”.

⁹⁷ Чл. 5 Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, Сл. гласник РС, бр. 42/2018, бр. 91/2018

⁹⁸ Исто, Чл. 6

Прописани су и услови за стицање наредног чина/звања непосредно вишег нивоа руковођења, тј. за вертикално напредовање.⁹⁹

- 1) одговарајуће образовање;
- 2) године стажа проведене у претходном чину/звању;
- 3) успешно положен стручни испит за чин/звање;
- 4) просечна трогодишња оцена која не може бити нижа од „истиче се – 4”.

Чин генерала полиције могу стећи полицијски службеници на одређеним радним местима високог и стратешког нивоа руковођења, који испуњавају услове везане за образовање на предлог министра унутрашњих послова.

Аутору рада није у потпуности јасно по којим критеријумима и заслугама ће се по предлогу министра додељивати/одређивати највиши и најодговорнији чин у полицији – чин генерала.

Услов за напредовање на непосредно виши ниво руковођења, у стеченом чину/звању, јесте успешно положен стручни испит за непосредно виши ниво руковођења.

Уредбом су прописани почетни чиновници/звања у оквиру образовања предвиђеног за радно место, а након завршеног приправничког стажа и положеног стручног испита.¹⁰⁰

Уредбом су прописани и временски услови за стицање наредног чина/звања.

Под потребним годинама стажа проведеним у претходном чину/звању, за овлашћено службено лице, лице на посебним дужностима и припаднике ватрогасно спасилачких јединица сматра се:

⁹⁹ Чл. 7 Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, Сл. гласник РС, бр. 42/2018, бр. 91/2018

¹⁰⁰ Видети табелу 5 на стр. 70 овог рада

1) са средњим образовањем:

- најмање пет година у чину/звању млађег водника полиције/млађег полицијског референта и млађег водника ватрогасца,

- најмање десет година у чину/звању водника полиције/полицијског референта и водника ватрогасца;

2) са високим образовањем на основним академским студијама у обиму од најмање 180 ЕСПБ бодова, основним струковним студијама, односно на студијама у трајању до три године:

- најмање пет година у чину/звању заставника полиције/млађег полицијског сарадника и млађег заставника ватрогасца,

- најмање десет година у чину/звању заставника I класе полиције/полицијског сарадника и заставника ватрогасца;

3) са високим образовањем на основним академским студијама у обиму од најмање 240 ЕСПБ бодова, мастер академским студијама, специјалистичким академским студијама, специјалистичким струковним студијама, мастер струковним, односно на основним студијама у трајању од најмање четири године или специјалистичким студијама на факултету:

- најмање три године у чину/звању поручника полиције/вишег полицијског сарадника и потпоручника ватрогасца,

- најмање четири године у чину/звању капетана полиције, мајора полиције и потпуковника полиције/млађег полицијског саветника, полицијског саветника и самосталног полицијског саветника и поручника ватрогасца, капетана ватрогасца и мајора ватрогасца,

- најмање пет година у чину/звању пуковника полиције/вишег полицијског саветника и потпуковника ватрогасца.¹⁰¹

¹⁰¹ Чл. 9 Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, Сл. гласник РС, бр. 42/2018, бр. 91/2018

Организациона јединица надлежна за послове људских ресурса има обавезу и дужна је да прати испуњеност услова за стивање наредног чина/звања код запослених. Кад јединица сматра да постоји испуњеност услова за прелазак у виши чин/звање, образац предлога за стицање наредног чина/звања доставља руководиоцу запосленог на проверу испуњености услова. Руководилац проверава испуњеност услова за стицање наредног чина/звања, и уколико утврди испуњеност, образац предлога доставља надлежној организационој јединици за послове људских ресурса ради доношења акта о стицању наредног чина/звања. Акт о стицању наредног чина/звања доноси се најкасније у року од месец дана од дана када је запослени испунио услове за стицање чина/звања.¹⁰²

Поред услова везаних за образовање и стручну спрему, као и година стажа проведених у чину/звању, као услов који мора бити кумулативно испуњен јесте успешно завршена стручна обука или успешно положен стручан испит – у зависности да ли запослени напредује по хоризонталној или вертикалној линији.¹⁰³

Стручна обука за стицање наредног чина/звања код хоризонталног напредовања спроводи се кроз програм стручног усавршавања. Полагање стручног испита код вертикалног напредовања подразумева претходно завршену обуку за одговарајући ниво руковођења.

Запослени на извршилачким радним местима могу да се пријаве на обуку за оперативни ниво руковођења, а запослени на руководећим радним местима могу да се пријаве на обуку за наредни ниво руковођења, уз испуњеност услова везаних за стицање наредног чина/звања непосредно вишег нивоа руковођења руковођења.

Стручни испит за стицање чина/звања руководиоца оперативног, средњег и високог нивоа руковођења, спроводи се електронским путем путем тестова.

Стручни испит за стицање чина/звања руководиоца стратешког нивоа руковођења, полаже се пред Комисијом која одлучује по принципу нумеричког оцењивања, што се констатује записником.

102 Оп. цит., чл. 10

103 Исто, чл. 12

Запосленом у Министарству у својству државног службеника који се премешта на радно место полицијског службеника (ОСЛ/ПД), чин/звање одредиће се према пословима радног места на које се премешта, у складу са стажом осигурања у ефективном трајању, с тим да се под стажом осигурања у ефективном трајању не рачуна време проведено на радном месту са нижом стручном спремом.

За свако радно место полицијских службеника у Министарству, актом о унутрашњем уређењу и систематизацији, одређују се чиновни, односно звања одговарајућег назива, и то у распону од највише два систематизована чина/звања, осим за извршилачка радна места са средњим образовањем.

Уредбом је дата смерница и конкретно упутство како да се изврши одређивање чиновна/звања полицијских службеника и усклађивање са новим чиновима/звањима прописаних Законом о полицији који је ступио на снагу, Уредбом о каријерном развоју полицијских службеника и актом о унутрашњем уређењу и систематизацији.¹⁰⁴

То је изазвало доста контроверзи у стручној јавности и полицијским круговима и синдикатима јер је дошло до праве забуне и конфузије. Овим усаглашавањем звања, многи су неоправдано и убрзано напредовали и практично бивали награђени, док су са друге стране многи службеници остали ускраћени за напредак или су у томе успорени.

У завршним одредбама уредбе дата су упуства и смернице службеницима у вези временских рокова који су им остављени да стекну прописан степен образовања и успешно прођу обуку и положе стручни испит како би задржали виши чин/звање и радно место на које су распоређени или премештени.¹⁰⁵

Аутор рада оправдано поставља питање којим се критеријумима предлагач Уредбе водио кад је прописивао рокове за испуњење обавеза у погледу образовања и успешног реализовања обуке и стручног испита?

104 Видети више у Чл. 16 Уредбе о каријерном развоју полицијских службеника, Сл. гласник РС, бр. 42/2018, бр. 91/2018

105 Исто, видети чл. 17-23

Међу запосленима у Мупу-у у свим организационим јединицама и полицијским управама, према речима чланова полицијских синдиката, влада „потпуна конфузија и неверица узрокована платним разредима и платних група, као и рапорјеђивањем у складу са новим актима о систематизацији радних места. За запослене у полицији, примена нових правила и неразумних коефицијената велика су непознаница и новина за коју они нису адекватно припремљени јер је у кратком року дошло до великих промена. У саопштењу Синдиката српске полиције везаном за ову проблематику, истакнуто је да се у односу на раније систематизације, новина у новој систематизацији односи на усклађивање радних места сходно номенклатури и опису радних места сврстаних у јединствен каталог радних места, са циљем да се постигне уједначеност плата, статуса, бенефиција и припадности по истим или сличним пословима или радним местима. Према синдикату, то значи да је тенденција Министарства да уведе ред у систем плата и усклади их са реалним потребама по принципу да једнак рад буде једнако плаћен. У синдикату истичу да је запосленима у тренутку ступања на снагу нових аката и непосредно након тога наметнута обавеза да решења о распоређивању морају да у изузетно кратком року приме и потпишу јер тиме потврђују свој радно-правни статус у Министарству унутрашњих послова.¹⁰⁶

Како ће све то изгледати надаље у пракси у који ће се проблеми испољавати, аутор овог рада може само да нагађа с обзиром да се са применом ових прописа кренуло релативно скоро, тј. још је кратак период њихове примене да би се могло детаљније говорити о уоченим проблемима.

4.3. Награђивање и признања запослених у МУП-у као мотивациони фактор

Награђивање и давање признања запосленим у Министарству може се посматрати као јединствена потврда и афирмација за добар рад и евентуално као мотивација за постизање даљег личног развоја и достигнућа. У раду је истакнуто да често новчана стимулација није основни покретач и мотивација за бољи рад и резултате, већ то могу бити и задовољство послом, јавна похвала, слободни дани, слање на обуку и стручно усавршавање и сл.

106 Видети више на [видети више на http://ssp.org.rs/novi-koficijenti-nova-sistematizacija/?script=lat](http://ssp.org.rs/novi-koficijenti-nova-sistematizacija/?script=lat)

У Закону о полицији одређене одредбе баве се питањима награда и признања за остварене изузетне резултате у обављању полицијских послова, очувању и унапређењу безбедности, односно за други радни допринос запослених у Министарству.¹⁰⁷

Врсте награда и признања, начин и поступак доделе, као и критеријуме и мерила прописани су Правилником о наградама и признањима у МУП-у.

Према Правилнику, награде се додељују у виду годишње награде, пригодне награде и новчане награде, а признања се додељују у виду медаље и захвалнице.¹⁰⁸

Годишња награда представља награду која се додељује запосленом за остварене изузетне резултате у обављању полицијских послова, очувању и унапређењу безбедности, односно за други радни допринос у току календарске године. Пригодна награда представља награду која се додељује запосленом приликом одласка у пензију за дугогодишњи савестан и професионални рад. Новчана награда представља награду која се додељује запосленом за остварене изузетне резултате у конкретном догађају, а који је у вези са обављањем полицијских послова, као и за други радни допринос.

Аутор сматра да награде и признања могу бити од велике важости и значајан мотивациони фактор запосленом у МУП-у да постиже боље резултата рада и тако допринесе ефикаснијем остваривању радних задатака и циљева који се постављају њему и организационој јединици којој припада.¹⁰⁹

107 Чл. 178. Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

108 Чл. 4-6 Правилника о наградама и признањима у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 38/2018

109 Мерила представљају вредновање сваког појединачног доприноса, односно оцену конкретних: 1) надпросечних резултата у обављању послова и задатака; 2) заслуга у развоју или унапређењу послова из надлежности Министарства, а у вези су са обављањем полицијских послова; 3) излагања животној или здравственој опасности ради откривања извршилаца кривичног дела, приликом извршавања послова заштите и спасавања људи и имовине или приликом оперативних акција Министарства које својим резултатима афирмишу послове и рад Министарства као целине; 4) учешћа у међународним активностима од изузетног значаја за безбедност Републике Србије или међународни углед Министарства унутрашњих послова; 5) уштеде и рационализације трошења буџетских средстава, као и капацитета Министарства; 6) пројектних или других активности које су довеле до квалитативних и квантитативних резултата који су испунили специфичне циљеве и сврху пројекта, односно успоставили оперативни систем рада, веб оријентисан информациони систем, односно на било који други начин дали значајан допринос унапређењу послова из надлежности Министарства и 7) научно-истраживачког рада који доприноси унапређењу послова из надлежности Министарства.

V. СИСТЕМ ОЦЕЊИВАЊА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

5.1. Кратак упоредни приказ

Новине у процесу управљања људским ресурсима започете су доношењем новог Закона о полицији. Овај Закон предвиђа да се функција управљања људским ресурсима остварује, између осталог, успостављањем и развојем система каријерног напредовања, заснованог на принципу управљања компетенцијама и учинком. Предвиђено је и успостављање новог система оцењивања у Министарству, као основе за каријерни развој полицијских службеника и у циљу утврђивања услова за напредовање, стицање или губитак звања .

Усвајањем Уредбе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр.17/2017), која је ступила на снагу 14. марта 2017. године, утврђен је нови модел оцењивања, који је заснован на компетенцијама и резултатима рада запослених.

Оцењивање државних службеника у осталим органима државне управе и државним органима је регулисано Законом о државним службеницима и Уредбом о вредновању радне успешности државних службеника. Ако упоредимо поједине елементе система и поступка оцењивања, може се уочити да постоје извесне сличности али и велике разлике.

Сама категорија и појам оцењивања за запослене у Министарству унутрашњих послова и у другим органима државне управе појмовно се разликују јер је за државне службенике оцењивање њиховог рада дефинисано као вредновање радне успешности. Аутору овог рада није јасна намера предлагача и доносиоца Уредбе да направи ову појмовну разлику. Нејасно је којим су се разлозима водили јер су суштински то апсолутно исти појмови, са сличним циљевима и употребном вредношћу, те аутор сматра да није било потребе да се то компликује и усложњава.

Даље, за обе области, у одређеној мери су дефинисани циљеви и сврха оцењивања. Полази се од претпоставке да се жели имплементирати мерит принцип и систем заслуга, правичности, отворености и транспарентности.

Међутим, циљ и сврха вредновања радне успешности државних службеника могу се наћи у Закону о државним службеницима. По Закону који је важио до ступања на снагу актуелног Закона, циљ оцењивања био је откривање и отклањање недостатака у раду државних службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. По важећем Закону, циљ вредновања радне успешности је обезбеђивање остварења свих организационих циљева државног органа, достизање радног понашања и очекиваних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивација, учење и развој државних службеника.

Са друге стране, у Закону о полицији нема одредби које говоре о сврси и циљевима оцењивања полицијских службеника, већ је то учињено у Уредби о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова. Оцењивање се реализује као основ за праћење и унапређење резултата рада запослених у Министарству, каријерни развој и напредовање, а у сврху остваривања стратешких циљева и планова Министарства.

Прописано је за обе области који је обухват оцењивања, тј које групе запослених се оцењују и где ће се направити изузеци у смислу неоцењивања за дати период који је такође дефинисан уредбама. Дефинисани су субјекти оцењивања и вредновања, тј учесници у поступку оцењивања (оцењивачи, запослени који се оцењују, контролори, комисије за преиспитивање оцена).

Мерила за оцењивање запослених детаљно су прописана за обе области, и можемо рећи да су доста слична, али и различита с обзиром да су прописана у складу са надлежностима и делокругом рада државних органа, те захтевима и задацима који се обављају у склопу систематизованих радних места.

Поступак вредновања радне успешности државних службеника и поступак оцењивања полицијских службеника и других запослених у Министарству се доста разликују, што је и нормално с обзиром на специфичности самих службеничких система, улоге и делокруга рада, различитих циљева и задатака који се пред запослене постављају, различите организационе структуре, хијерархијску устројеност и сл.

Посебно су дефинисане категорије оцена и њихов значај за напредовање и стицање или губитак звања, као и евентуални престанак радног односа. Исходи оцењивања су различити, као и процедуре за преиспитивање оцена и поновна/ванредна оцењивања.

Аутор рада сматра да је требало да, у деловима Уредбе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Муп-у, где се говори о организационим јединицама које су одговорне за обезбеђење и контролу квалитета оцењивања (креирање аналитичких извештаја, давање препорука и смерница о саобразности и конзистентности оцењивања и сл.) требало посветити више пажње и детаљније се позабавити индикаторима и параметрима успешног/неуспешног оцењивања, конкретним механизмима за спречавање негативних тенденција, као и индивидуалном одговорношћу и санкционисању учесника у поступку оцењивања за лош, нетранспарентан и неодговоран рад.

У Уредби за вредновање радне успешности знатно више пажње је посвећено улози и обавезама Службе за управљање кадровима у области обезбеђења и контроли квалитета вредновања радне успешности тако што су таксативно наведени њени задаци и обавезе. Са друге стране, то и није случај са Сектором људских ресурса у Уредби о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Муп-у где се у завршним одредбама укратко наводе обавезе унутрашње јединице у чијем су делокругу послови људских ресурса.

Имајући у виду значај процеса оцењивања, као и утицај резултата оцењивања на каријерно напредовање и развој запослених, надлежни у Муп-у су препознали потребу за доношењем Приручника о оцењивању чија је сврха да олакша тумачење наведене Уредбе и омогући руководиоцима оцењивачима и запосленима чији рад се оцењује да је примене.

Аутор овог рада ће смернице и упуства из Приручника нагласити у раду, са циљем да се заинтересованим страна приближи и објасни конкретан поступак оцењивања и проблематика која га прати, али и пружи један критички осврт са циљем да се укаже на недостатке и нејасноће.

5.2. Елементи система оцењивања

У Закону о полицији се о оцењивању говори у пар чланова, с тим што се оставља простор да се уредбом у потпуности уреди ова материја, нарочито по питању мерила за оцењивање и самог начина и поступка оцењивања. У Закону се прописује да је оцењивање једна од основних функција управљања људским ресурсима и да се она повезује са системом каријерног развоја и напредовања.

Конкретно, у Закону је прописано да се рад запослених у Министарству оцењује годишње, у два циклуса са једном закључном оценом. Позитивне оцене јесу „довољан – 2”, „добар – 3”, „истиче се – 4” и „нарочито се истиче – 5”, а негативна оцена је „недовољан – 1“, те да се напредовање може остварити на основу трогодишње просечне оцене која не може бити нижа од „истиче се – 4”.¹¹⁰

Уредбом о оцењивању полицијских службеника и других запослених у МУП-у утврђује се систем, мерила и начин оцењивања рада полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.

Као циљ оцењивања, наводи се да је оцењивање основ за праћење и унапређење резултата рада запослених у Министарству, каријерни развој и напредовање, а све са сврхом остваривања стратешких циљева и планова Министарства.

Као кључне користи оцењивања може се истаћи то да се на нивоу организационе јединице омогућава се усмеравање понашања запослених ка остваривању стратешких циљева и планова Министарства, као и то да за појединца оцењивање представља основ за каријерни развој и напредовање.

Као одређена начела и постулати оцењивања, наводи се да целокупан поступак и процес оцењивања мора бити независан и непристрасан, да је поступак оцењивања јаван, али да су резултати поступка оцењивања поверљиви и да служе као основ за каријерни развој и напредовање.¹¹¹

110 Чл. 167 Закона о полицији, Сл. гласник РС, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

111 Чл. 6 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

Пре него што се може отпочети са поступцима оцењивања, морају се дефинисати сви учесници у поступку оцењивања, њихове улоге, права и обавезе, евентуални сукоби надлежности и преклапање овлашћења.

На почетку циклуса неопходно је идентификовати обухват оцењивања, односно оцењивач мора идентификовати све запослене којима је он непосредни руководилац и чији рад ће пратити, анализирати и оцењивати.¹¹²

Уредбом је прописано да се оцењује рад свих запослених у Министарству, с тим што је дат изузетак да се не оцењује рад запослених који су радили краће од три месеца у циклусу оцењивања, запослених који су радили краће од шест месеци у току календарске године, као и рад приправника.^{113, 114}

Као период у коме се спроводи оцењивање рада запослених, прописано је да се годишње оцењивање рада запослених врши сваке године у два циклуса са једном закључном оценом, и то тако да је први циклус за који се спроводи оцењивање рада запослених период од 1. јануара до 30. јуна текуће године, а други циклус за који се спроводи оцењивање рада запослених је период од 1. јула до 31. децембра текуће године.

На крају сваког циклуса оцењивања доноси се полугодишња оцена. Закључну оцену рада запосленог чини просек оцена добијених у току два циклуса оцењивања у текућој години, с тим да ако запослени није оцењен у једном од циклуса оцењивања, закључну оцену чини оцена из циклуса у којем је запослени оцењен.

Веома је важно да сви субјекти у поступку оцењивања схвате и праве разлику између оцене на крају циклуса и закључне оцене.

112 У Приручнику за оцењивање је дат пример да начелник одељења оцењује шефове одсека, а шефови одсека извршиоце, командир полицијске испоставе оцењује запослене у испостави, а њега оцењује командир полицијске станице.

113 Чл. 4 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

114 У Приручнику у ради појашњења и илустрације ових одредби у пракси су дати примери лица која користе плаћено одсуство ради обављања синдикалне делатности, као и лица која користе породилско одсуство и одсуство ради неге детета не оцењују се у циклусу оцењивања, односно у тој календарској години, али се не заустављају у напредовању, јер је у складу са чланом 6. и 7. Уредбе о каријерном развоју предвиђено да просечна трогодишња оцена представља просек три последње годишње оцене.

Оцена по истеку циклуса оцењивања мора бити дата у року од 30 дана од дана завршетка циклуса за оцењивање, а закључна годишња оцена рада најкасније до 1. фебруара текуће године за претходну годину.¹¹⁵

Као учеснике у поступку оцењивања, можемо разликовати активне и пасивне субјекте. Активни субјекти су руководиоци који спроводе и одговорни су за реализацију поступка оцењивања, док су пасивни они запослени над којима се спроводи оцењивање и чији се рад вреднује.

Оцењивање рада запосленог врши непосредни руководилац, тј оцењивач, а контролу оцене рада запосленог врши непосредни руководилац оцењивача, тј контролор. У случају неслагања и разлика у погледу ставова по питању оцене контролора и оцењивача, наведено је да се овај проблем решава на следећи начин – уколико се контролор не слаже са оценом оцењивача, крајњу оцену даје контролор.¹¹⁶

Јасно је да је предност у овом случају дата непосредном руководиоцу оцењивача, што ће у пракси изазвати одређене проблеме и потешкоће. Тачно је да је ово један од механизма и начина да се оцењивано лице заштити од потенцијалне самовоље и арбитрарног и пристрасног оцењивања непосредног руководиоца тамо где има могућности дискреционог одлучивања руководиоца. Међутим, аутор рада оправдано поставља питање који су други разлози за давање предности контролору у случају разликовања оцена јер је јасно да у сваком конкретном случају, непосредни руководилац и оцењивач има бољи увид у резултате рада и учинак лица према коме даје оцену и вреднује његов рад?

Препорука и упуство у Приручнику је да на почетку циклуса, оцењивач припреми запослене за циклус оцењивања тако што упознаје запослене са планским документима Министарства и очекиваним резултатима рада организационе јединице, као и са системом, мерилима и начином оцењивања рада запослених.

115 Чл. 5 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

116 Исто, чл. 6

Упознавање запослених са планским документима Министарства и очекиваним резултатима рада организационе јединице требало би се спровести како би запослени на самом почетку разумео своју улогу у остваривању циљева организационе јединице, као и да би оцењивач и запослени заједнички утврдили најбољи начин рада запосленог, у складу са циљевима организационе јединице. Такође, на том разговору и надређени може сагледати шта може очекивати од лица чији ће рад пратити и над којима ће последично спроводити оцењивање.¹¹⁷

Упознавање са системом, мерилима и начином оцењивања рада запослених спроводи се и како би подређени могао првенствено да разбере и схвати да се оцењивање обавља у два циклуса са једном закључном оценом, да се подређени упозна са роковима, као и да се у оцењивању рада запослених користи укупно десет мерила: шест базичних компетенција и четири мерила резултата рада, и да запослени мора бити апсолутно упознат са свим мерилима и индикаторима који ће се користити у оцењивању.

Оцењивање не треба схватати као једнократан процес. Врло је важно да сви учесници у поступку оцењивања схвате да је процес оцењивања континуиран процес и да се рад запосленог у сваком тренутку детаљно прати и анализира. Децидно се и у Уредби прописује да је оцењивач дужан да током циклуса оцењивања континуирано прати рад запосленог који се оцењује.

5.3. Мерила, поступак начин и исход оцењивања

Прописано је да се оцењивање рада запослених врши се на посебном обрасцу за оцењивање рада запослених на руководећим радним местима и посебном обрасцу за оцењивање рада запослених на извршилачким радним местима, и то кроз програмску апликацију тако што оцењивач попуњава образац за оцењивање.¹¹⁸

Уредбом о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству прописана су мерила за оцењивање рада запослених.

117 Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 7. - пример планских докумената која би требало користити у овом кораку су план рада и програм рада

118 Чл. 7 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

Мерила за оцењивање запослених су конкретни параметри и индикатори који се вреднују у поступку оцењивања запослених, и груписани су у 2 категорије: базичне компетенције и резултати рада.¹¹⁹

У оцењивању рада запослених користи се укупно десет мерила: шест базичних компетенција и четири мерила резултата рада.

Правилником о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, за све запослене прописује се шест базичних компетенција: служење грађанима; управљање променом; управљање учинком; лична делотворност; доношење одлука и рад са другима и руковођење.

Мерила за оцењивање резултата рада руководиоца разликују се односу на мерила за оцењивање рада извршиоца.

Мерила за оцењивање резултата рада за запослене на руководећим радним местима су: вођење и развој запослених, иновативност, коришћење нових метода рада и технологија и степен остварења планираних резултата организационе јединице.

Мерила за оцењивање резултата рада за запослене на извршилачким радним местима су: професионализам, иновативност, коришћење нових метода рада и технологија и допринос остварењу планираних резултата организационе јединице.

Мерила се исказују, прате и оцењују у складу са одређеним индикаторима који представљају позитивне показатеље понашања запослених или циљне вредности за достизање очекиваних резултата организационе јединице.

Уколико поједини индикатори не постоје у циклусу оцењивања за конкретно мерило, онда се и не узимају у обзир приликом бодовања мерила.

Индикатори базичних компетенција су показатељи понашања на основу којих се утврђује да ли запослени има или нема предвиђене компетенције. Компетенције за руководећа радна места и за извршилачка радна места, разликују се по индикаторима.

119 Исто, чл. 8-10

Такође, за оцењивање рада запослених на руководећим радним местима средњег, оперативног и извршилачког нивоа индикатори којима се мере компетенције запослених се разликују. На овај начин омогућено је да се у одређеној области дефинишу различити нивои компетенција запослених у зависности од положаја запослених.

Индикатори резултата рада су позитивни показатељи понашања или циљне вредности на основу којих се утврђује да ли запослени остварује или не остварује очекиване резултате рада.

За иста мерила дефинисани су различити индикатори у зависности од тога да ли се оцењују извршиоци или руководиоци, а уколико су у питању руководиоци, у зависности од нивоа руковођења. На овај начин се добијају различити нивои одговорности за резултате рада у оквиру организационе јединице.

Уредба прописује и садржи одредбе које дефинишу конкретан начин оцењивања запослених у МУП-у. Прописани су конкретни кораци и задаци које сви субјекти имају обавезу, дужност и право да их спроводе.

На почетку сваког циклуса оцењивања оцењивач упознаје запослене са планским документима Министарства и очекиваним резултатима организационе јединице. Планирани резултати рада организационе јединице могу да се измене уколико се измене циљеви Министарства за текућу годину и уколико наступе околности због којих се циљеви не могу остварити.

У Приручнику се наводи да је припрема је од изузетне важности за цео процес оцењивања рада зато што се путем разговора заједнички долази до разумевања основе за оцењивање рада запослених. Уколико постоји потреба, оцењивач може обавити више разговора док се не дође до заједничког разумевања циљева, очекиваних резултата и основе за оцењивање.

Оцењивач је дужан да током циклуса оцењивања континуирано прати рад запосленог који се оцењује и то треба да документује у складу са системом за праћење који би требало сам да осмисли, а што ће му омогућити да у поступку оцењивања поткрепи оцене конкретним подацима и доказима прикупљеним у току циклуса оцењивања.

На крају циклуса за оцењивање, оцењивач попуњава образац за оцењивање запосленог кроз програмску апликацију где се уносе оцена и коментари који су од значаја за предложену оцену.

Свако мерило за оцењивање базичних компетенција и резултата рада се оцењује применом четворостепене бодовне скале.¹²⁰

Табела 6 – Описна четворостепена бодовна скала

Број бодова	Описна оцена
1	Неприхватљиво
2	Потребно је унапређење
3	Испуњава очекивање
4	Значајно прелази очекивање

За оцењивање рада запослених користи се описна четворостепена бодовна скала, којом се прави врло важна разлика у резултатима рада запослених. Сврха скале је да помогне оцењивачу да објективно одреди оцене резултата рада који је запослени остварио у току циклуса оцењивања и да започне разговор о резултатима.

У Приручнику је дата смерница и упуство како да руководиоци на конкретан начин извреднују, тј. бодују мерило за оцену рада.¹²¹

- 1 бод представља оцену неприхватљиво

120 Чл. 14 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

121 Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 13

Уколико запослени углавном не испуњава очекивања дефинисана индикаторима одређеног мерила, понашање и резултати рада запосленог се оцењују као неприхватљиви. У овом случају, запослени не испуњава већину индикатора којима је дефинисано позитивно понашање за одређено мерило.

-2 бода представљају оцену потребно је унапређење

Уколико запослени испуњава већину очекивања дефинисаних индикаторима одређеног мерила, али ипак не сва, оцењивач оцењује понашање и резултате рада запосленог са 2 бода и констатује да је потребно унапређење.

-3 бода представљају оцену испуњава очекивање

Уколико запослени задовољи све индикаторе дефинисане за одређено мерило, оцењивач оцењује понашање запосленог са 3 бода и констатује да запослени испуњава очекивања.

-4 бода представљају оцену значајно превазилази очекивања

У изузетним случајевима када запослени поред тога што испуњава очекивања у смислу позитивних индикатора понашања, додатно остварује значајне резултате рада који премашују очекивања дефинисана на почетку циклуса, оцењивач може оценити понашање и резултате рада запосленог са 4 бода.

За формирање укупне оцене рада запослених, оцене по појединачним мерилима множе се одговарајућим пондерима. Пондер представља фактор важности појединачног мерила за оцењивање рада и показује процентуални удео оцене појединачног мерила за оцењивање у укупном броју бодова. Укупан број бодова представља збир остварених бодова по сваком појединачном мерилу.

За оцењивање рада запослених, различита мерила имају различиту важност. Мерила која су од веће важности за укупну оцену рада запослених имају већу вредност пондера. Такође, за иста мерила, разликују се пондери за руководице на различитим нивоима.

Оцена за један циклус се формира на основу укупног броја бодова. Укупан број бодова представља збир пондерисаних бодова по сваком појединачном мерилу компетенција и резултата рада. Распон остварених бодова опредељује укупну оцену рада запосленог на крају сваког циклуса оцењивања.

Табела 7 – Распон остварених бодова и укупна оцена на крају циклуса оцењивања

Распон остварених бодова	Укупна оцена на крају циклуса оцењивања
0-2,0	Недовољан - 1
2,1-2,5	Довољан - 2
2,6-3,0	Добар - 3
3,1-3,5	Истиче се - 4
3,6-4,0	Нарочито се истиче - 5

У Приручнику је прецизирано како распон бодова формира оцену на крају циклуса.¹²²

0 - 2,0 бода - оцена је недовољан - 1

Запослени који не испуњава захтеване минималне показатеље позитивног понашања и не остварује ни минималне резултате рада у остваривању циљева организационе јединице на основу укупног броја бодова, добија оцену недовољан.

2,1 - 2,5 бода - оцена је довољан - 2

¹²² Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 15

Запослени који испуњава захтеване минималне показатеље позитивног понашања и остварује минималне резултате рада у остваривању циљева организационе јединице на основу укупног броја бодова, добија оцену довољан.

2,6 - 3,0 бода - оцена је добар - 3

Запослени који испуњава захтеване показатеље понашања и постиже планиране резултате рада у остваривању циљева организационе јединице на основу укупног броја бодова, добија оцену добар.

3,1 - 3,5 бода - оцена је истиче се - 4

Запослени који превазилази захтеване показатеље понашања и постиже значајне резултате рада у остваривању циљева организационе јединице на основу укупног броја бодова, добија оцену истиче се.

3,6 - 4,0 бода - оцена је нарочито се истиче - 5

Запослени који значајно превазилази захтеване показатеље понашања и постиже веома значајне резултате рада у остваривању циљева организационе јединице на основу укупног броја бодова, добија оцену нарочито се истиче.

Оцењивач на крају сваког циклуса оцењивања обавља разговор са запосленима чији рад оцењује. У току разговора оцењивач упознаје запосленог са оценом и унетим коментарима и заједнички утврђују, уколико је потребно, активности и временске рокове за унапређење компетенција и резултата рада запосленог.¹²³

На крају циклуса оцењивања, оцењивач поред предлога оцене у образац за оцењивање уноси коментаре које су од значајни за предложену оцену, а који су резултат праћења. Коментари би требало да прате оцену по мерилима и представљају образложење броја бодова за свако појединачно мерило. Нарочито је битно образложити број бодова за мерила где су бодови изразито добри или лоши.

¹²³ Чл. 15 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

Коментари представљају основ за каснији разговор са запосленим, а уједно представљају правдање оцене у случају подношења захтева за преиспитивање оцене.¹²⁴

У случају да запослени није оцењен у једном од циклуса оцењивања, закључну оцену чини оцена из циклуса у којем је запослени оцењен.

Закључна оцена рада запосленог се добија тако што се сабирају оцене из оба циклуса, а затим деле са бројем два. Распон резултата добијеног на основу претходно приказане формуле опредељује закључну оцену рада запосленог на крају године, и то:¹²⁵

- 1,00 - 1,49 просек оцена - оцена је „недовољан - 1“
- 1,50 - 2,49 просек оцена - оцена је „довољан - 2“;
- 2,50 - 3,49 просек оцена - оцена је „добар - 3“;
- 3,50 - 4,49 просек оцена - оцена је „истиче се - 4“ и
- 4,50 - 5,00 просек оцена - оцена је „нарочито се истиче - 5“

Контролор је непосредни руководиолац оцењивача који контролише оцену рада запосленог коју је дао оцењивач. Његова улога је да проверава образац за оцењивање, решава могуће несугласице између оцењивача и запосленог и уписује у образац за оцењивање своје коментаре на оцену.¹²⁶

Уколико дође до ситуације да оцењивач и контролор исказују различите оцене за оцењивано лице, контролор изузетно даје и коначну оцену. Ако је оцењивач руководиолац унутрашње организационе јединице, оцењивач је уједно и контролор.¹²⁷

124 Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 16

125 Чл. 14 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

126 Директор полиције је оцењивач и контролор за запослене чији је непосредни руководиолац. Начелници сектора/служби и секретар Министарства су такође оцењивачи и контролори за запослене чији су непосредни руководиоци.

127 Чл. 16 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

Примерак обрасца закључне годишње оцене рада доставља се запосленом и унутрашњој организационој јединици у чијем делокругу су послови људских ресурса.

У Уредби су донекле уређена питања која се баве ситуацијом када запослени није задовољан оценом и има одређених примедби и замерки, које у сваком конкретном и појединачном случају могу бити оправдане и са адекватним разлозима, али исто тако примедбе могу бити неоправдане, нереалне и неутемељене.

Прописано је да запослени који није задовољан закључном годишњом оценом рада може поднети захтев за преиспитивање те оцене, у року од осам дана од дана достављања обрасца закључне оцене рада. Захтев за преиспитивање закључне годишње оцене рада подноси се Комисији за преиспитивање закључне оцене рада преко оцењивача, односно контролора у случају да запослени није задовољан оценом коју је дао контролор. Образац о оцењивању и мишљење о основаности захтева оцењивач, односно контролор, ако је он дао закључну годишњу оцену рада, доставља Комисији, у року од осам дана од дана пријема захтева.¹²⁸

Комисија је дужна да у току преиспитивања захтева обави разговор са подносиоцем и на обрасцу за оцењивање утврди коначну закључну оцену рада, у року од 30 дана од дана пријема захтева у Комисији, и да у року од осам дана од дана утврђивања коначне закључне оцене рада, преко унутрашње организационе јединице у чијем делокругу су послови људских ресурса, примерак обрасца достави запосленом и оцењивачу, односно контролору који је дао оцену.¹²⁹

Приручник је детаљније разрадио питање разговора надређеног и оцењиваног лица након завршетка циклуса оцењивања, те су дате одређене препоруке како извући максимум из дијалога, и да разговор не буде само пука формалност и наметнута обавеза. Уколико се обави на прави начин, разговор може имати велику употребну вредност.

128 Оп. цит, чл. 17

129 Комисија има председника и једног сталног и једног променљивог члана, које, на период од три године, именује и разрешава министар унутрашњих послова. Председник Комисије именује се између запослених у унутрашњој организационој јединици у чијем делокругу су послови људских ресурса, стални члан између запослених у Секретаријату, а променљиви члан је оцењивач, односно контролор који је дао оцену.

Конкретно, оцењивач у току разговора и дијалога са запосленим применује:

1 - Евалуацију – даје информације запосленима о њиховом напретку на основу оцене резултата рада на крају циклуса оцењивања.

2 - Подучавање – у контексту односа оцењивач - запослени, подучавање је један од алата који оцењивач користи како би помогао запосленима да развију своје способности и побољшају резултате рада. У овом кораку оцењивач охрабрује запослене да посматрају ствари из друге перспективе, разматрају нове опције, испитују могућности и доносе добре одлуке. Оцењивач би требало да помогне запосленима да искористе претходна искуства за учење, у смислу шта би требало да наставе да раде, шта би требало да престану да раде и шта би требало другачије да раде. Оцењивач подучава запослене постављајући питања о предстојећем послу, могућим препрекама и плановима да се превазиђу. У овом кораку оцењивач и запослени заједнички утврђују, уколико је потребно, активности и временске рокове за унапређење компетенција и резултате рада запосленог. Веома је важно да се оцењивач постара да запослени боље разуме сврху посла који обавља, унапреди вештине и способности потребне за успешно обављање посла, као и да охрабри запослене да уложе додатни напор у постизању бољих резултата.

3 - Подстицај – веома је важно да оцењивач нагласи шта запослени добро ради. На овај начин оцењивач користи прилику да искаже захвалност запосленом за допринос који даје у достизању планираних циљева организационе јединице.¹³⁰

У приручнику је дат савет како да се условно речено избегне непријатан разговор који ће уследити након оцењивања, а све због незадовољства добијеном оценом што углавном јесте чест случај кад оцена није у складу са очекивањима запосленог. Наиме, најбољи начин да се се то предупреди и превазиђе јесте да се управља очекивањима. Шта то конкретно значи? То значи да би током целокупног процеса и циклуса оцењивања, оцењивач требало да што чешће обавља кратке неформалне разговоре са подређенима (по потреби и формалне). Тако ће запослени унапред имати јаснију слику како ће бити оцењен и моћи ће да се избегне моменат изненађења на крају циклуса због разлике у очекивањима.

¹³⁰ Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 18

Још један предлог је да на почетку циклуса, оцењивач пита запослене како би желели да буду оцењени на крају године и како то могу постићи. На крају циклуса неће бити изненађења. Можда се запослени неће слагати, али ће разумети зашто је оцењен на одређени начин.¹³¹

5.4. Контрола, надзор и извештавање о процесу оцењивања

С обзиром да је функција управљања људским ресурсима једна од најважнијих функција у Министарству, при крају Уредбе се прописују обавезе и дужности унутрашњих организационих јединица Сектора људских ресурса у вези са оцењивањем запослених у Министарству. Овде је предлагач донекле и предвидео са којим проблемима ће се Сектор суочавати приликом састављања обавезних извештаја о поступцима и исходу циклуса оцењивања, као и који ће бити главни проблеми у пракси.

Конкретно, унутрашња организациона јединица у чијем делокругу су послови људских ресурса обавезна је:

- 1) да се стара о уједначености спровођења поступка оцењивања;
- 2) да даје смернице и упутства о свим питањима везаним за оцењивање;
- 3) анализира сваки циклус оцењивања и у свом годишњем извештају наводи да ли су потребне промене у поступку оцењивања рада и које;
- 4) организује обуке оцењивача и контролора и предлаже мере којима се уједначава начин одређивања оцена и спровођење поступка оцењивања у свим организационим јединицама Министарства.¹³²

С обзиром да су промене које се уводе новим прописима велике, у пракси примене института оцењивања долази до проблема и нејасноћа код оцењивача и код подређених лица.

131 Оп. цит., стр. 18

132 Чл. 18 Уребе о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Сл. гласник РС, бр. 17/2017

Дата је сугестија свим запосленима да уколико постоје недоумице у вези са спровођењем поступка оцењивања, запослени, оцењивачи и контролори могу за додатне информације да се обрате унутрашњој организационој јединици у чијем делокругу су послови људских ресурса:

1. У подручним полицијским управама, запослени, оцењивачи и контролори обраћају се надлежној организационој јединици за послове људских ресурса, која се налази у подручној полицијској управи, а организационо припада Сектору за људске ресурсе. Уколико нису задовољни одговором организационе јединице за послове људских ресурса, могу да се обрате Одељењу за развој људи и организације у Сектору за људске ресурсе
2. Организационе јединице у седишту Министарства, обраћају се Сектору за људске ресурсе, односно Одељењу за развој људи и организације.¹³³

5.5. Негативне тенденције и критички осврт на област оцењивања запослених у Министарству унутрашњих послова

Аутор мастер рада је у делу рада где је износио тезе о грешкама приликом оцењивања државних службеника, уоченим проблемима и негативним тенденцијама значајну пажњу посветио овој тематици. Јасно је да се све негативне појаве које су описиване у области вредновања рада државних службеника пресликавају и уочавају у области оцењивања полицијских службеника и других запослених у Муп-у. Оно што треба истаћи је то да иако су те негативне појаве готово идентичне, постоје различите последице и импликације у односу на сам каријерни развој и напредовање ових службеника који раде у различитим гранама државне управе.

Неке грешке и негативне тенденције је, убрзо након доношења Уредбе, Сектор за људске ресурсе предвидео, препознао и унео у Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству. чија је основна сврха да олакша примену наведене Уредбе, како руководиоцима надлежним за оцењивање тако и запосленима чији рад се оцењује.

¹³³ Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 20

У Приручнику су наведене најчешће грешке у оцењивању:¹³⁴

1. Грешка обзирности или грешка благог оцењивања – ова грешка настаје као резултат наклоности оцењивача према запосленом у оцењивању. У овом случају оцењивачи дају запосленима веће оцене него што они заслужују. Последица ове грешке је да многи запослени добијају високе оцене и у складу са тим могу формирати нереална очекивања у погледу развоја каријере и напредовања.
2. Грешка строгости – ова грешка настаје када оцењивачи оцењују запослене много неповољније него што њихов рад и постугнуће заслужују. На овај начин се не прави одговарајућа разлика између запослених који добро раде и оних који то не раде.
3. Грешка средишње тенденције - оцењивачи понекад оцењују све запослене око средње вредности на бодовној скали, оцењивањем мерила са 2 или 3 бода. У овом случају мали број запослених као закључну оцену добија врло високе или врло ниске оцене.
4. Грешка хало ефекта - ова грешка настаје због тежње оцењивача да свој општи утисак о запосленом пренесе на оцењивање његовог рада. Наравно, запослени у појединим сегментима рада може да постиже различите резултате, сходно томе, неке оцене ће бити одличне, неке просечне, а неке слабе. Хало ефекат, међутим, проузрокује да он добија скоро идентичне оцене по свим мерилима за оцењивање резултата рада запослених.

У пракси се јавља много проблема везаних за област оцењивања полицијских службеника, а нарочито је осетљиво то што су неке од аномалија директно везане и проистичу из лошег правног оквира који регулише ову тематику.

У више наврата се одлагао почетак примене Уредбе о каријерном развоју, што само по себи значи да запослени у Министарству нису ни изблиза били спремни да је спроводе и поступају по њеним одредбама.

У периоду од 2015. до 2019. године Закон о полицији се више пута мењао, нарочито у области где се говорио о каријерном развоју и оцењивању полицијских службеника по

¹³⁴ Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, Београд, 2017, стр. 27

новом систему. Остављани су простори да се накнадно донесу уредбе које ће омогућити потпуну примену института оцењивања, али су рокови стално померани. Дошло се до ситуације да се нпр. у периоду 2017 и 2018 године полицијски службеници оцењују по одредбама Закона о полицији из 2005. године, што је аномалија с обзиром да је ступио на снагу нов Закон о полицији и Уредба о оцењивању полицијских службеника. Поставља се питање како је и по којим критеријумима спровођено оцењивање запослених у Министарству у периоду након ступања на снагу новог Закона о полицији и нове Уредбе о оцењивању, а затим и вишеструког одлагања почетка њихове примене?

Многима у струци такође је нејасно зашто су Министарство унутрашњих послова као предлагач, а и сам законодавац имали потребу да прописују оцењивање запослених с обзиром да је ова област већ дефинисана и уређена Законом о државним службеницима и Уредбом о вредновању радне успешности.

Многи сматрају да не постоји оправдање за циклично оцењивање полицијских службеника на сваких шест месеци из којих се изводи коначна оцена на годишњем нивоу. Сматрају да се на тај начин полицијски службеници држе у сталној неизвесности и страху да ће неким својом личним деловањем можда доћи у сукоб са оцењивачем и ствара већа зависност оцењиваног од оцењивача. С тим у вези, предлог је да се оцењивање врши највише једном у две године.¹³⁵

У полицијском синдикату Слога, у саопштењу истичу да је Министарство унутрашњих послова одлучило да оцењивање спроведе по Уредби о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова с обзиром да се оцењивање извршава на образцу који прописује предметна уредба, уместо да се донесе решење како то прописује Закон о државним службеницима. Они сматрају да на тај начин Министарство унутрашњих послова дискриминише запослене у односу на све друге у државној управи.

Закон о полицији из 2005. године оцењивању запослених није придавао велику важност, односно оцена није могла битно да утиче на радно-правни статус.

135 Видети више на <http://www.sektorbezbednosti.com/saopstenje-povodom-diskusije-na-temu-karijernog-napredovanja-ocenjivanja-uslova-za-prestanak-rada-u-policiji/>

Негативна годишња оцена рада је могла само да успори напредовање у више звање/чин запосленог (календарска година у којој је запослени оцењен негативном оценом се није рачунала у временски услов за редовно напредовање), а највиша позитивна оцена (у последње две календарске године) је била један од услова за превремено стицање непосредно вишег звања. Оцене рада су могле да утичу и на број дана годишњег одмора, број бодова на интерним конкурсима и слично. Из тог разлога, због неважности оцене, није било пуно приговора на првостепену оцену, односно није се постављало питање права на судску заштиту. Насупрот томе, важећи Закон о полицији оцењивању даје неупоредиво већу важност за питање каријерног развоја, али и за радно-правни статус запослених који се огледа у условима за напредовање у односу на оцењивање, али и услова за престанак радног односа у случају негативних оцена.¹³⁶¹³⁷

Даље, члан 172 Закона о полицији говори о одређеним разлозима за престанак радног односа, међу којима је и онај везан за оцењивање полицијског службеника. Тако, ако је два пута узастопно службеник оцењен годишњом негативном оценом – „недовољан – 1”, радни однос ће му престати са даном коначности решења о престанку радног односа.

Закон о полицији и Уредба о оцењивању полицијских службеника нису прописали право на судску заштиту у случају незадовољства запосленог коначном оценом. У члану 17. Уредбе о оцењивању прописано је да запослени који је незадовољан закључном годишњом оценом рада може поднети захтев за преиспитивање те оцене, у року од 8 дана од дана достављања обрасца закључне оцене рада. Комисија, која у свом саставу има три члана, одлучује по захтеву за преиспитивање закључне оцене. Прва два члана комисије су председник и један стални члан које именује министар на период од три године. Трећи члан је променљив и то је оцењивач или контролор који је дао оцену.

136 С. Марковић, Противречности каријерног развоја полицијских службеника у Републици Србији, Култура полиса, бр. 35/2018, година 15, стр. 228

137 Конкретно, у члану 7 Уредбе о каријерном развоју наводи се да је један од услова за стицање наредног чина/звања непосредно вишег нивоа руковођења руковођења (поред одговарајућег образовања, година стажа проведених у претходном чину/звању и успешно положеног стручног испита за чин/звање) који се мора кумулативно испунити просечна трогодишња оцена која не може бити нижа од „истиче се – 4”и која представља просек три последње годишње оцене.

Комисија је дужна да у току преиспитивања захтева обави разговор са подносиоцем и на обрасцу за оцењивање утврди коначну закључну оцену рада, у року од 30 дана од дана пријема захтева у Комисији, што имплицира да наведена комисија доноси коначну закључну оцену рада и да нема даљих опција за незадовољног службеника, тј. он мора да прихвати коначну закључну оцену коју утврђује комисија. Ако се узме у обзир да је наведеном Уредбом прописано да је један члан Комисије за преиспитивање закључне оцене лице које је донело првостепену оцену, поставља се питање да ли је ова уредба у складу са одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и чланом 36. Устава Србије који прописује право на једнаку заштиту права и на правно средство. Дискутабилно је да ли је наведена комисија независно тело? Аутор сматра да није, те да је Жалбена комисија Владе једино валидно тело које је законски овлашћено да одлучује у жалбеном поступку. Ово је формални разлог због којег се, према наведеном аутору, ваљаност коначне оцене може довести у питање.¹³⁸

Постоји још један велики проблем у вези са давањем коначне оцене. Наиме, Управни суд, у складу са чланом 3. Закона о управним споровима, одлучује о законитости коначних управних аката, и других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Међутим, Закон о државним службеницима се примењује супсидијарно на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника. Истим законом је прописано да о правима и дужностима државних службеника одлучује руководилац решењем (члан 140.), да оцену одређује руководилац решењем (члан 84.), те да у року од 8 дана запослени има право жалбе Жалбеној комисији Владе (члан 16.), а против те одлуке може се покренути управни спор (члан 143.). То значи, првостепена оцена се даје решењем.

Подзаконским актом се законска одредба не може изменити, јер питања уређена Законом о државним службеницима који се примењује на све органе државне управе, могу се другачије уредити само посебним законом, којим се због природе послова уређују и поједина питања везана за положај запослених у појединим органима.

¹³⁸ С. Марковић, Противречности каријерног развоја полицијских службеника у Републици Србији, Култура полиса, бр. 35/2018, година 15, стр. 215

Из тог разлога, може се сматрати да је незаконито оцењивање извршено на Упитнику за оцењивање рада, или на Обрасцу за оцењивање рада запослених како је то предвиђено наведеним уредбама донетим на основу Закона о полицији. То је други, формални разлог због којег се коначна оцена рада може довести у питање.¹³⁹

У вези одредбе којом је прописано да је оцењивач на крају сваког циклуса оцењивања дужан да обави разговор са запосленима чији рад оцењује и да у току разговора упозна запосленог са оценом и унетим коментарима, као и да заједнички утврђују, уколико је потребно, активности и временске рокове за унапређење компетенција и резултата рада запосленог, јављају се потешкоће са спровођењем због несавесног рада руковођаца.

Реч је о случајевима да је запослени који се оцењује у потпуном незнању за било који део поступка оцењивања и често га дочека сазнање на самом крају, где добије на кратак увид само коначну оценом. На тај начин оцењивани није упознат са критеријумима оцењивања, које радње оцењиваног су оцењене, шта је узето у обзир као добро а шта лоше поступање и нема прилику да сазна шта у свом раду треба да унапреди у будућности, како би задовољио постављене критеријуме за оцењивање, нити, чиме треба да буде задовољан. Тако се стиче оправдан утисак да је оцењивање потпуно небитно и нереално, да за своју сврху нема унапређење и побољшање рада већ само задовољење форме наметнуте законом.¹⁴⁰

Струка и аналитичари сматрају да је систем оцењивања и вредновања рада критичан у делу који се односи на мерила оцењивања. Истичу да се ова мерила ближе не одређују нити описују у Уредби појединачно, и самим тим препуштени су оцењивачу да их слободно тумачи. Ову тврдњу поткрепљују тако што за упоредни приказ узимају одредбе Уредбе о оцењивању професионалних војних лица.¹⁴¹

¹³⁹ Оп. цит., стр. 216

¹⁴⁰ Видети више на <http://www.sektorbezbednosti.com/saopstenje-povodom-diskusije-na-temu-karijernog-napredovanja-ocenjivanja-uslova-za-prestanak-rada-u-policiji/>

¹⁴¹ Видети више Уредба о оцењивању професионалних војних лица, Сл. гласник РС, бр. 17/2016, 30/2016

Уредба Министарства одбране утврђује да су мерила за оцењивање професионалног војног лица: реализација задатака, квалитет рада, професионална ефикасност, поштовање стандарда и норми, одговорност, самосталност, предузимљивост и физичка способност. При томе, свако од наведених мерила је појединачно тачно одређено и дефинисано.¹⁴²

VI. ПРОТИВРЕЧНОСТИ СИСТЕМА КАРИЈЕРНОГ РАЗВОЈА И НАПРЕДОВАЊА

У јавности се од руководиоца и носиоца реформи у МУП-у могу све чешће чути изјаве да само најбољи могу напредовати у полицијској организацији, као и то да је раскинута пракса са запошљавањем и напредовањем по политичким, услужним, кумовско-родбинским линијама, тј. да непотизам и кронизам више не могу бити модел по коме ће се наметати и фаворизовати кадрови. То су само неки јавно прокламовани циљеви од стране врховних структура и носиоца реформи у Министарству.

Каријерни развој полицијских службеника можемо посматрати кроз призму новог јавног менаџмента и принципа мерит система који подразумева напредовање и кретање кроз радну организацију узимајући у обзир елементе попут заслуга, образовања и стручног усавршавања, објективног оцењивања и вредновања радне успешности и учинка запослених, успостављање ваљаних система јавних и интерних конкурса, дефинисања радно-правног положаја и статуса свих запослених у јавном сектору и сл.

Као што је већ у раду истакнуто, мерит систем значи систем заслуга, вредности, врлина, а у суштини значи систем напредовања и награђивања према способностима. С аспекта службеничке политике, основна идеја мерит система је да се утврде објективни критеријуми за избор најспособнијих и пропише поступак оцењивања који ће омогућити њихово убрзано напредовање у служби на одговарајућа радна места. Ови циљеви треба да се постигну објективним методима оцењивања. Такође, овај систем ограничава превелику слободу, па и самовољу политички постављених кадрова приликом пријема, распоређивања и отпуштања службеника.

142 Видети више на <http://www.sektorbezbednosti.com/saopstenje-povodom-diskusije-na-temu-karijernog-napredovanja-ocenjivanja-uslova-za-prestanak-rada-u-policiji/>

Кретање запослених током службе се углавном односи на њихово напредовање, стицање виших звања, промену радних места и промену платних разреда, стручно усавршавање, мобилност, па и престанак радног односа. Препознавање професионалних потенцијала запослених и омогућавање услова за стицање виших звања/чинова утичу на мотивацију службеника и подстичу на постизање бољих резултата рада.¹⁴³

Субјективна цивилна контрола се огледа у претежном политичком утицају на кадрирање у МУП-у, у смислу постављења ради контроле рада полиције и цивилних делова МУП-а. Међутим, ту се јавља проблем задирања у полицијску професију и струку, што омета или спречава њен квалитетан и доследан рад. Са друге стране, доследност и квалитет струке и професије се постиже директно преко одабира квалитетних и стручних кадрова уз максимално поштовање професије и свих актуелних закона државе (па тиме и слободе и права сваког грађанина). Такво кадрирање се квалитетно испољава и на остале запослене, припаднике полиције, све руководиоце и извршиоце, чиме се умањује било какав неспоразум и смањује притисак јавности, невладиних организација и грађана у погледу нетранспарентности рада и запошљавања.¹⁴⁴

Каријерни системи су постали основни модели организовања службеничких система у већини европских земаља и другим земљама у свету. Углавном су одлика стабилних демократских система у којима је рад управних органа строго одређен правним актима и узајамним обавезама, док мање погодују системима земаља у транзицији. Обзиром да се у каријерном систему службеници запошљавају на почетку каријере, запошљавање се углавном заснива на стручним квалификацијама и полагању стручних пријемних испита. Приликом пријема у радни однос, кандидати полажу пријемне испите, а касније се успостављају механизми мобилности и напредовања – службеници заузимају нова радна места и развијају каријеру.¹⁴⁵

143 З. Вукашиновић Радојичић, Специфичности система службеничких односа у полицији, Правни живот, бр. 10/2013, година 62, књига 564, стр. 343

144 Видети <http://www.sektorbezbednosti.com/saopstenje-povodom-diskusije-na-temu-karijernog-napredovanja-ocenjivanja-uslova-za-prestanak-rada-u-policiji/>

145 З. Вукашиновић Радојичић, Европски принципи запошљавања јавних службеника – осврт на каријерне системе и системе позиција, Правни живот, Београд, бр. 10/2012, година 61, књига 556, стр. 304

Одредбе Закона о полицији прате динамичност и потребе савременог друштва. Први пут се уводи низ института чији је циљ постизање високог нивоа компетентности полицијских службеника што треба у крајњем циљу да доведе до повећања учинка и трансформације полиције у модерну и одговорну. Када је у питању рационална и оптимална организациона структура с потребним бројем запослених одређених стручних профила у први план се ставља стручна обука, образовање и усавршавање, као и оцењивање службеника које ће бити основни параметар приликом одлучивања о одабиру кадрова и персоналним решењима за одређена радна места.

Поставља се питање да ли постојећи кадрови у Министарству унутрашњих послова могу да испуне постављене циљеве? Селективна примена одредби Закона, мењање појединих подзаконским прописима изазива сумњу у том погледу. Поставља се питање како очекивати од грађана да поштују законе, када овлашћени предлагачи и доносиоци избегавају његову примену. У случају истог понашања грађани би одговарали материјално, кривично, прекршајно.¹⁴⁶

Закон о полицији је најобимнији закон у области унутрашњих послова донет на овим просторима (258 чланова). Полази се од претпоставке да је квантитет овог закона једнак његовом квалитету (што у теорији може бити, али у пракси углавном буде обрнуто пропорционално). Поједине међународне организације су, непосредно по његовом доношењу, извршиле анализу његових одредби. Приметили су да је легислативно-технички закон незадовољавајући јер садржи прегршт одредби које су нејасне, недоречене или међусобно противречне, али и због тога што законодавац није узео у обзир последице које измена једног закона има по друге, већ постојеће законе. Дакле, јасно је да није извршена хармонизација овог закона са другим законима у оквиру јединственог правног поретка Републике Србије.¹⁴⁷ Све ово је довело до свеопште конфузије у практичној примени прописа у Министарству, а створене су и могућности да се вакуум који је настао злоупотреби да се унапреде и на високе позиције прогурају лица која то не заслужују (због образовања, стажа, резултата, понашања и сл.).

146 С. Марковић, Противречности каријерног развоја полицијских службеника у Републици Србији, Култура полиса, бр. 35/2018, година 15, стр. 212

147 Исто., стр. 212.

Тако, лица која су се запослила у МУП-а са претходним радним стажом (нпр. у просвети, комуналном или приватном предузећу), односно запослени у МУП-а по стицању дипломе факултета, ако буду распоређени на адекватно радно место (често под директним политичким утицајем), су добијали највише предвиђено звање или чин предвиђен за то радно место. Може се замислити какав је то руководиоца полиције у чини пуковника полиције а претходно је у каријери прескочио све официрске чинове (обављао послове васпитача, учитеља, магационера). Не може се ни проценити колико је донето противправних решења о унапређењу у више звање у МУП-а за ово време. Сектор људских ресурса је инструктивним дописом наложио да „до доношења Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, потребно је одређивати звања и чинове као и до сада“.¹⁴⁸

При томе, у прелазним и завршним одредбама Уредбе о каријерном развоју прописани су услови за одређивање чинова и звања полицијским службеницима, при чему је једини критеријум да се дотадашњи чин/звање стечен по Закону о полицији из 2005. године преводи у еквивалентни чин. погледу степена образовања за стицање чина/звања радног места на које је распоређен.

Занимљиво је истаћи и то како су полицијским службеницима који су се запослили у периоду након ступања на снагу новог Закона о полицији утврђена звања. Њима је, такође, одређено звање по одредбама Закона о полицији из 2005. и Уредбе за унутрашње уређење иако они нису били у радном односу у време примене овог закона.

Тренутна ситуација је таква да у Министарству постоје пуковници полиције и генерали полиције, који су претходно дуги низ година обављали административне послове (аналитичке, статистичке, информатичке, управне), што значи да у Министарству постоје руководиоци стратешког и високог нивоа руковођења у Дирекцији полицији, а који претходно нису обављали полицијске послове.

Поставља се питање да ли је све горе наведено у духу каријерног развоја који се промовише и на коме се инсистира у Закону о полицији?

148 Оп. цит., стр. 221

VII ZAKЉUČAK

Република Србија од средине 2000-их година пролази кроз процес промене друштвено-политичког система и комплетне реформе и модернизације у области државне управе. Ова транзиција није једноставан и краткотрајан процес, и подразумева озбиљан приступ и велике напоре да се креира нова службеничка политика и реформише цео сектор безбедности, где подразумевамо систем одбране, безбедносне службе и Министарство унутрашњих послова.

Запослена лица у органима државне управе имају различит положај, зависно од послова и задатака које обављају и овлашћења која имају, те потпадају под посебан режим радно-правног односа, који сагледава специфичност правног положаја лица која раде у органима државне управе. Полицијски службеници имају посебна права, обавезе и одговорности, због чега је њихов положај специфичан, те се њихов радно-правни статус уређује посебним законом и подзаконским прописима. Због тога је њихов положај првенствено уређен Законом о полицији, а она питања која нису уређена овим законом и подзаконским актима који га прате уређују се Законом о државним службеницима и Законом о раду. Потребно је анализирати ову правну проблематику, оценити колика је усклађеност са правом Европске уније и европским, па и светским, стандардима у овој области.

Неопходно је дефинисати целокупан службенички систем ускладу са општим принципима Европског административног оквира, управне доктрине новог јавног менаџмента и отворене управе који су прихваћени и представљају стандард у већини развијених западних земаља, а затим потпуно уредити и његове подсистем где спада полицијски службенички систем са својим елементима – пријем и запошљавање кадрова, обука и усаврашавање, развој, напредовање и кретање у служби, права и обавезе службеника, одговорност, па чак и излазак из службе. Све то треба усагласити и направити целовит и јединствен модел мешовитог службеничког система, јер смо већ истакли да није могуће у пракси применити и имплементирати карактеристике само каријерног или система позиција.

Ту треба као параметре и модел за поређење и праћење узети искуства – са једне стране земаља чланица Европске уније, а са друге стране земаља у транзицији које имају сличан степен развоја управне културе, друштвенно-политички систем, нормативни оквир, историју и генерално друштвене прилике као Србија.

За успешно остваривање задатака Министарства унутрашњих послова битно је да кадрови буду потпуно професионализовани, што подразумева способност и одговорност државних службеника да одговоре на све радне изазове који се пред њих постављају и тако допринесу остварењу циљева њихових организационих јединица, а последично и успешном остварењу постављених циљева Министарства. С обзиром да значај квалитетних кадрова у целом свету расте, то значи да при одабиру кадрова на првом месту мора бити њихова стручност и способност да професионално обављају своје послове.

Професионализација и деполитизација управе присутна је у свим савременим службеничким системима, тако да се у области управљања људским ресурсима све више пажње посвећује селекцији и одабиру кадрова у складу са принципом отворености, те се стварају услови за каријерни развој и напредовање по систему заслуга и правичности, што омогућава привлачење и задржавање најквалитетнијих појединаца у службу. При вођењу и спровођењу кадровске политике у органима државне управе приоритет приликом пријема кадрова мора бити квалификованост и стручна оспособљеност за рад, што треба проверавати кроз начин селекције путем јавних конкурса где кандидати који испуњавају формалне услове морају бити подвргнути провери знања и вештина кроз разговоре, интервјуе, тестове, решавање конкретних проблема и сл. њихово знање и вештине. Тако се постиже транспарентност у запошљавању, омогућава се да сви имају једнаку шансу и осигурава се равноправан третман у запошљавању, избегава се политички утицај и притисак и сл.

Као основни исход постепеног увођења модерног концепта управљања људским ресурсима у Министарству произлази да ће управљање људским ресурсима као део стратешког управљања имати стратешку позицију, професионалан, доследан и транспарентан приступ запошљавању, задржавању, развоју и правној сигурности запослених.

Успостављање мерит система, односно система управљања људским ресурсима базираног на индивидуалним заслугама је један од исхода савременог управљања људским ресурсима, заснован на пријему најбољих кандидата и каријерном напредовању уз одговарајуће образовање, способности и резултате рада, што доводи до професионализације рада.

Добро је решење да се централизује пракса управљања људским ресурсима, али питање је колики је стваран утицај централних организационих јединица надлежних за обављање послова људских ресурса (Служба за управљање кадровима, Сектор људских ресурса Министарства унутрашњих послова) у вођењу кадровске политике у државној управи? Као један од проблема у функционисању ових јединица, препознато је то да су садашње улога функције управљања људским ресурсима по начину њиховог рада углавном административна и реактивна, те да је у процесу стратешког одлучивања њихов допринос ограничен.

Намера аутора била је да стручну јавност и сва заинтересована лица упозна са карактеристикама и појединостима новог система оцењивања полицијских службеника у Републици Србији који се успоставља, и то као основе за каријерни развој, напредовање и кретање у служби.

У раду је аутор критички анализирао систем оцењивања свих запослених у јавној управи, истакао значај менаџмента у јавној управи и у области управљања и развијања кадрова, објашњена је сврха мерења перформанси и резултата рада и учинка, као и циљ успостављања система развоја каријере и напредовања државних службеника у јавном сектору.

У стручној јавности постоје питања и дилеме зашто је постојала намера да се посебним актима пропише оцењивање полицијских службеника и осталих запослених у Министарству унутрашњих послова запослених с обзиром да је област донекле већ дефинисана и уређена Законом о државним службеницима и Уредбом о вредновању радне успешности државних службеника.

Међутим, правни положај запослених у полицији представља специфично обележје утврђивања правног статуса полиције, те у складу са специфичном природом полицијских послова, утврђеним правима и обавезама, правни положај запослених у полицији се разликује од начина на који је уређен статус запослених у осталим органима државне управе и државним органима. Полицијска овлашћења и послови (делатност), а самим тим и организација полиције, суштински се разликују од начина организовања и послова који се врше у другим министарствима.

Због великих сличности, али и разлика између области оцењивања и напредовања запослених у Министарству унутрашњих послова на полицијским пословима и државних службеника који су запослени у органима државне управе, у раду је дат делимични компаративни приказ и вршена је анализа спорне правне регулативе и подзаконских решења.

Апострофирано је да одредбе Закона о полицији и уредби које омогућавају његову примену и спровођење прате динамичност и потребе савременог друштва. Први пут се уводи низ института чији је циљ постизиње високог нивоа компетентности полицијских службеника што треба у крајњем циљу да доведе до повећања учинка и трансформације полиције у модерну и одговорну.

Аутор је доста пажње у раду посветио новој политици и стратегији Министарства у области људских ресурса и кадровских решења, њиховом развоју, вредновању рада и резултата запослених, њиховим награђивањем и напредовањем, процењивањем њиховог доприноса у остваривању зацртаних циљева организационих целина у којима раде и планираних циљева Министарства уопште, и сл.

Дата је хипотеза да надлежни који спроводе реформе целокупне државне управе и службеничко законодавство, па самим тим и модернизацију Министарства унутрашњих послова настоје да у полицијски службенички систем имплементирају доктрину новог јавног менаџмента који је саставни део новог управног простора развијених земаља, и тако као основни критеријум за пријем, развој и напредовање кадрова поставе мерит систем и систем заслуга.

Но, поставља се питање искрене политичке воље и залагања да до ових промена дође, као и питање реалних капацитета и могућности руководиоца и носиоца најважнијих функција у Министарству да то спроведу.

У раду, каријерни развој полицијских службеника посматран је кроз призму новог јавног менаџмента и мерит систем који подразумева напредовање и кретање кроз радну организацију узимајући у обзир елементе попут заслуга, образовања и стручног усавршавања, објективног оцењивања и вредновања радне успешности и учинка запослених, успостављање ваљаних система јавних и интерних конкурса, дефинисања радно-правног положаја и статуса свих запослених у јавном сектору и сл.

Каријерно напредовање посматрано је као препознавање њихових потенцијала и резултата рада, те кретање запослених током службе и њихово напредовање, стицање виших чинова и звања, промену радних места и промену платних разреда, стручно усавршавање, мобилност, па на крају и престанак радног односа.

Објашњено је који су били главни разлози и мотиви да надлежни у Министарству унутрашњих послова направе заокрет и раскину са претходном праксом оцењивања и напредовања и каква су њихова очекивања по питању реализовања нове стратегије и политике, те који ће бити потенцијални ризици и потешкоће у успешној и потпуној имплементацији новог система рада по свим аспектима?

Аутор је анализирао како Министарство функционише по питању вредновања рада, резултата и залагања запослених и приказао је како се цео поступак оцењивања учинка, рада, способности и перформанси у циклусима реализује у пракси, са акцентом на све његове фазе и особености, какви су исходи оцењивања и како те оцене конкретно утичу на напредовање и каријерни развој полицијских службеника.

Један од циљева мастер рада био је да се оповргне или докаже теза која гласи да ће, упркос бројним изменама и променама целокупног процеса оцењивања, и даље у великој мери извештаји и оцене полицијских службеника бити формиран на темељу површног рада и неадекватног односа и олаког схватања значаја система оцењивања за каријерни развој и напредовање полицијских службеника.

Тако је аутор покушао да одговори на питање којој ће мери оцењивање и напредовање полицајаца у наредном периоду имати реалну подлогу у објективним мерилима стручности, рада, резултата, залагања лица, понашања, стручне спреме.

Аутор је у раду детаљно анализирао законска и подзаконска решења која регулишу ову материју, са циљем да се критички осврне на све оне области оцењивања, напредовања и каријерног развоја у којима је могуће пронаћи недостатке, нелогичности, нејасноће и да тако идентификује спорне аспекте целог система, те да сагледа евентуалне могућности да се ова област додатно унапреди, и тако да свој допринос у покушајима да се предвиди како ће процес оцењивања и напредовања полицијских службеника у Министарству надаље функционисати и какве ће резултате у скоријој будућности дати.

Великим бројем примера из праксе и набрајањем свих аномалија, негативних тенденција, нејасноћа и лоших решења аутор је потврдио да има много проблема везаних за област оцењивања полицијских службеника, а нарочито је осетљиво то што су неке од проблематичних ситуација директно везане и проистичу из лошег правног оквира који регулише ову тематику. У више наврата се одлагао почетак примене Уредбе о каријерном развоју, што само по себи значи да носиоци највиших функција, већина руководиоца и други запослени у Министарству нису ни изблиза били спремни (или нису желели) да је спроводе и поступају по њеним одредбама.

Специфичност рада је у томе што је сагледана позиција и положај државних службеника у једној специфичној области као што су Министарство унутрашњих послова и полиција као особени део државне управе и заокружена област рада Министарства за који се образује Дирекција полиције.

Природа предмета истраживања – оцењивање, напредовање и каријерни развој полицијских службеника налаже приступ истраживању где су се користиле различите научне методе.

Као опште научна метода првенствено се користила хипотетичко–дедуктивна метода заснована на општим ставовима и хипотезама аутора.

С обзиром да је предмет истраживања сагледавање области оцењивања, напредовања и каријерног развоја полицијских службеника у Србији, аутор је применио теоријску и структурално функционалну анализу основних елемената предмета рада – државне управе, службеничког система, политике управљања људским ресурсима, каријерног система, каријерног развоја, каријерног напредовања и оцењивања.

Анализа садржаја је обухватила: теоријске изворе и сазнања о јавној управи, јавним службеницима, полицијском систему, полицијским службеницима, службеничком систему, реформи јавне управе, каријером развоју и напредовању, оцењивању полицијских службеника.

С обзиром да је положај полицијског службеничког система првенствено одређен његовим правним положајем који је уређен већим бројем правних извора (Устав, Закони, Правилници, Подзаконски акти, Уредбе и сл.) користиће се правни метод и тумачење решења садржаних у тим правним изворима и нормативним оквирима.

Централни део је позитивно-правни приступ овој проблематици, јер је она актуелна, али и променљива зависно од политичких промена које у великој мери детерминишу правно регулисање ових питања. У оквиру нормативног метода су коришћени сви логички инструменти тумачења нормативних решења и то: аналитички, синтетички, дедуктивно-индуктивни метод, а коришћен је и дескриптивни метод, код приказа примера и проблема из праксе.

Фаза независног научног истраживања остварена је анализом прикупљене документарне грађе (правних извора) и остале документарне грађе (посредни правни извори, правна литература, пракса). Ова фаза представља основ за синтезу резултата добијених апстраховањем, генерализацијом и конкретизацијом закључака и ставова.

За истраживање историјског развоја и положаја полицијских службеника у области оцењивања и напредовања, почетка и динамике реформи, коришћен је историјски метод.

Компаративном методом дат је упоредни приказ радно-правног положаја државних службеника у односу на радно-правни положај полицијских службеника.

Социолошким и психолошким методом приказани су актуелни проблеми у међусобним односима запослених у Министарству, мотивационим факторима, ставовима запослених, понашању и поштовању правних и етичких норми и сл.

Потврђивањем основних претпоставки овог теоријско-истраживачког рада долази се до крајњег циља истраживања и до закључка о области оцењивања, напредовања и каријерног развоја полицијских службеника у Републици Србији, као и закључка о перспективама даљег развоја и реформе каријерног полицијског система.

Значај овог рада је више теоријски, него практичан, иако теоријска разматрања могу имати сугестивна својства и улогу упуства како побољшати систем каријерног развоја, напредовања и оцењивања у смислу промене и даљег усавршавања важећих законских и подзаконских решења која се баве овом материјом.

Аутор сматра да је резултате теоријског истраживања целокупне проблематике успео да сведе на ниво практичне употребљивости, те да је стручној јавности и заинтересованим лицима приказао реалну слику о систему оцењивања, субјективним и објективним факторима који су од значаја за оцењивање рада полицијских службеника и њихово напредовање. Аутор је критичким освртом и размишљањем, те истицањем проблема и потешкоћа указао на негативне аспекте система који се успоставља.

Може се закључити да све спорне одредбе о каријерном систему, тј. о каријерном развоју и напредовању полицијских службеника у Србији које постоје у Закону и уредбама треба преиспитати јер су неприменљиве или њихова примена изазива недоумице и скопчана је са значајним потешкоћама. Селективна примена позитивноправних прописа мора се елиминисати из праксе рада запослених у Министарству.

Основна идеја рада била је да резултати до којих се дошло у овом раду треба да омогуће практична, али и нова теоријска, па можда чак и нормативна решења у овој области.

Став аутора је да је тема рада била веома незахвална за проучавање и обраду, и то из више разлога.

Пре свега, само питање оцењивања и напредовања кадрова у министарствима силе је веома „шкакљиво питање“ и тема која се избегава у стручним круговима, па и у јавности. С обзиром да се напредовањем у служби обезбеђује боља позиција и егзистенцијално-материјални статус и положај, подразумева се да сви службеници морају напредовати и оцењивати се високим оценама, што ствара хиперинфлацију руководећих кадрова и ствара привид и лажну слику да се на пословима у Министарству одлично ради, да запослени постижу изузетне резултате и имају учинак који оправдава њихову промоцију и напредовање.

Аутор овакво мишљење поткрепљује чињеницама да је наишао на опструкцију и апсолутну незаинтересованост код запослених у Министарству приликом захтева и молби да му пружи помоћ у реализацији истраживања, анализи извештаја и интервјуисања запослених. Оваквим поступањем и праксом, надлежни у Министарству скривају бахатост и јавашлук у својим редовима који се јавља приликом оцењивања и последичног напредовања запослених, недоследности и грешке у раду, хиперинфлацију високих оцена, непоштовање предвиђених процедура и сл.

Такође, тема је била веома незгодна из разлога што се током активности на изради мастер рада и проучавању доступне литературе и норматива, целокупна правна регулатива мењала и доношени су нови прописи у области државне управе и унутрашњих послова. Самим тим, веома је незахвално и практично немогуће да аутор спроведе практично истраживање и да предвиди како ће се нов систем оцењивања и напредовања спроводити у пракси и који ће се проблеми јавити. То је очигледно јер упоредна пракса и искуства земаља које су реформисале свој полицијски службенички систем показује да је за ефикасно и делотворно имплементирање система оцењивања, вредновања и развоја службеника неопходно најмање од пет до десет година. Имајући у виду чињеницу да процес реформе полицијског система код нас још увек траје, упоредна искуства могу бити од велике користи.

С обзиром да аутор нема радног искуства у Министарству унутрашњих послова, а да обим и ниво знања које се стиче на факултету апсолутно није довољан да се у потпуности спозна и стручно анализира функционисање Министарства по бројним питањима, аутор истиче да је било веома тешко да се област каријерног развоја, напредовања и оцењивања прикаже и сагледа критички и свеобухватно, те да се дају сугестије, смернице и идеје како да се допринесе будућем уређивању положаја полицијских службеника у овој области.

Међутим, аутор рада сматра да је велика вредност и допринос рада у томе што је тако конципиран да су све сви појмови, појаве, поступци, критичка запажања и закључци аутора тако постављени и објашњени да и обичан лаик након читања рада може стећи основна сазнања о проблематици и разумети материју о којој аутор пише.

С обзиром да је ово била прилика за аутора да из различитих перспектива сагледа радно-правни положај полицијских службеника и других запослених у Министарству, може се закључити да је тематика (иако незахвална) била поприлично интересантна за проучавање и анализу. С обзиром да се у процесу реформе државне управе велика пажња посвећује модернизацији и промени полицијског службеничког система, тема је актуелна и њоме се бави велики број стручњака из области јавне управе, радних односа, права и безбедности. Проблематична питања и дилеме које су истакнуте у раду треба анализирати јер дефинитивно отварају простор за дискусију и јавну расправу, те захтевају изношење мишљења у јавности еминентних стручњака теоретичара и практичара.

Уколико нека од примедби или запажања аутора рада буде узета макар у разматрање од стране стручне јавности, и то на вишим инстанцама покрене дебату и расправу о ваљаности појединих елемената система оцењивања и каријерног развоја и напредовања, постоји могућност да се пружи стварни теоријски и практичан допринос будућем уређивању радно-правног положаја полицијских службеника и других категоријај запослених у Министарству, што је донекле крајњи циљ и сврха овог тероријског истраживања и мастер рада.

VIII ЛИТЕРАТУРА

Hans-Achim Roll, 2006, *Приручник о оцењивању државних службеника*, Београд, 2006, ДИАЛ

Влада Републике Србије - Служба за управљање кадровима, *Приручник за одређивање компетенција за делотворан рад на радном месту*, Београд, 2017

Влада Републике Србије - Канцеларија за Европске интеграције, *Квалитетном политиком задржавања кадрова до одрживе интеграције Србије у Европску унију*, Београд, 2017

Влада Републике Србије - Служба за управљање кадровима, *Нацрт – Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији*, Београд, 2017

Вукашиновић Радојичић Зорица, *Европски службенички системи*, Београд, 2013, Криминалистичко-полицијска академија

Вукашиновић Радојичић Зорица, *Правна питања службеничких односа*, Београд, 2015, Криминалистичко-полицијска академија

Вукоњански Игор, Шартије Терез, Констанс Полин, Хефер Хајко, Боројевић Татјана, Радосављевић Ксенија, Барбер Џон, Теријен Оливје, Рамбо Тјери, *Приручник за управљање људским ресурсима*, Београд, 2012, Савет Европе – Канцеларија у Београду

Дамјановић Јасмина, Едмонд Милетић, Hans-Achim Roll, Штефка Кораде Пург, *Систем државних службеника у Републици Србији – збирка прописа са коментарима*, Београд, 2006, ДИАЛ

Димитријевић Предраг, *Управно право – општи део*, Ниш, 2017, Правни факултет универзитета у Нишу

Милетић Слободан., Југовић Сретен, *Право унутрашњих послова*, Београд, 2016, Криминалистичко-полицијска академија

Министарство унутрашњих послова Републике Србије – Сектор људских ресурса, *Приручник за оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова*, Београд, 2017

Министарство унутрашњих послова Републике Србије, *Информатор о раду Министарства унутрашњих послова Републике Србије - новембар 2017*, Београд, 2017,

Министарство унутрашњих послова Републике Србије, *Стратегија развоја људских ресурса у Министарству унутрашњих послова 2014-2016*, Београд, 2014.

Михајловић Владимир, Протић Душан, *Добар менаџер у јавној управи – какав профил државног службеника на положају је потребан Србији*, Београд, 2018, Центар за европске политике

Стевановић Обрад, *Руковођење у полицији*, Београд, 2012, Криминалистичко-полицијска академија

Остала истраживачка грађа

Правни прописи

Влада Републике Србије, *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023*, године, Београд, 2018

Влада Републике Србије, *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018-2023*, године, Београд, 2018, стр 57

Закон о Влади, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014, 44/2014, 30/2018

Закон о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018

Закон о државној управи, *Сл. гласник РС* бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018, 30/2018

Закон о јавним агенцијама, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2005, 81/2005, 47/2018

Закон о јавним службама, *Сл. гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005, 81/2005, 83/2005, 83/2014

Закон о министарствима, *Сл. гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015, 62/2017

Закон о Националној академији за јавну управу, *Сл. гласник РС*, бр. 94/2017

Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018

Закон о платама државних службеника и намештеника, *Сл. гласник РС*, бр. 2/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018

Закон о полицији, *Сл. гласник РС*, бр. 6/2016, бр. 24/2018, бр.87/2018.

Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017, 95/2018

Кодекс полицијске етике, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2017

Кодекс понашања државних службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018

Посебан колективни уговор за полицијске службенике, *Сл. гласник РС*, бр. 22/2015

Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 52/2016

Правилник о наградама и признањима у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 38/2018

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Сл. гласник РС*, бр. 9/14, бр. 42/14

Уреба о каријерном развоју полицијских службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 42/2018, бр. 91/2018

Уреба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2017

Уредба о оцењивању професионалних војних лица, *Сл. гласник РС*, бр. 17/2016, 30/2016

Уредба о вредновању радне успешности државних службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 2/2019

Уредба о мерилима за распоред руководећих радних места полицијских службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 8/2017, 39/2018

Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 60/2017

Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 26/2017

Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, *Сл. гласник РС*, бр. 106/2005, 109/2009

Уредба о оцењивању државних службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 11/2006 и 109/2009

Уредба о платама полицијских службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 91/2018

Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, *Сл. гласник РС*, бр. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 113/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019

Уредба о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2019

Уредба о стручном оспособљавању и усавршавању у Министарству унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, бр. 42/2017, 56/2018, 34/2019

Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

Чланци у часописима и стручни радови

Вукашиновић Радојичић Зорица, Development of Administrative Capacities through development of the Competency Framework, *Безбедност*, Vol. 14, бр. 2/2017, стр. 27-42

Вукашиновић Радојичић Зорица, Рабреновић Александра, Јачање капацитета полиције у процесу европских интеграција, *Правни живот*, бр. 10/2016, година 65, књига 584, стр. 225-236

Вукашиновић Радојичић Зорица, Специфичности система службеничких односа у полицији, *Правни живот*, бр. 10/2013, година 62, књига 564, стр. 335-347

Вукашиновић Радојичић Зорица, Европски принципи запошљавања јавних службеника – осврт на каријерне системе и системе позиција, *Правни живот*, Београд, бр. 10/2012, година 61, књига 556, стр. 299-313

Вукашиновић Радојичић Зорица, Савремене тенденције развоја службеничког система у Србији; у: Саша Мијалковић, Ђорђе Ђорђевић, Дане Субошић, *Спречавање и сузбијање савремених облика криминалитета*, Београд, 2010, Криминалистичко-полицијска академија, стр. 119-136

Вукашиновић Радојичић Зорица, Правни положај полицијских службеника и професионализација полиције, *НБП – Часопис Полицијске академије*, бр. 3/2006, Vol. 11, стр. 101-119

Илић Александра, Појам и врсте државних службеника, *Зборник радова*, 2011, стр. 257-267

Лончар Зоран, Демократизација и професионализација јавне управе у Републици Србији, *Зборник радова*, година 47, бр. 4/2013, стр. 185-202

Марковић Саша, Противречности каријерног развоја полицијских службеника у Републици Србији, *Култура полиса*, бр. 35/2018, година 15, стр. 211-232

Поповић Александра, Дисциплинска одговорност државних службеника у праву Републике Србије, *Зборник радова*, 2014, стр. 293-310

Рабреновић Александра, Вукашиновић Радојичић Зорица, Увођење компетенција у службенички систем Србије – концептуална питања, *Правни живот*, бр. 10/2017, година 66, књига 600, стр. 337-349

Рабреновић Александра, Матијевић Милица, Упоредна анализа основних елемената система оцењивања државних службеника европских земаља, *Актуелна питања савременог законодавства*, 2011 година, стр. 515-528

Рабреновић Александра, Вукашиновић Радојичић Зорица, Новине у службеничком систему државне управе Србије, *Правни живот*, бр. 10/2010, година 59, књига 540, стр. 421-435

Рабреновић Александра, Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање, *Правни живот*, Београд, бр. 11/2009, година 58, књига 531, стр. 133-147

Стојановић Блаженка, Оцењивање и напредовање државних службеника у Србији, *Vox iuris*, бр. 1/2009, година 1, стр. 129-143

Суботић Драган, Нови јавни менаџмент у политичком систему Србије, *Политичка ревија*, Београд, бр. 1/2010, година 9, књига 22, стр. 91-114

Субошић Дане, Вукашиновић Радојичић Зорица, Статусна обележја полицијске организације у Србији, *Безбедност*, бр. 10/2007, година 49, стр. 92-107

Танкосић Тамара, Систем оцењивања државних службеника у РС и његов утицај на каријеру и професионализацију државне управе, *Администрација и јавне политике*, година 2, број 1-2/2016, стр. 110-130

Тирић Јован, Идеални закони и несавесни правници, *НБП- Часопис полицијске академије*, бр. 2/2015, година 20, стр. 55-69

Електронски извори

Васиљевић Јасмина, Жебељан Драган, Оцењивање рада запослених по новом Закону, 2016, преузето 10.10.2018. са <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/100216/100216-vest7.html>

Враћеш Невенко, Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције, 2015, преузето 9.11.2018. са <http://nardus.mpn.gov.rs/handle/123456789/6766>

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода са изменама предвиђеним протоколима 11 и 14, 2010, преузето 15.11.2018. са <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-sa-izmenama-predvi%C4%91enim-Protokolima-11-i-14.pdf>

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода са изменама предвиђеним протоколима 11 и 14, 2010, преузето 15.11.2018. са <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/02/Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-osnovnih-sloboda-sa-izmenama-predvi%C4%91enim-Protokolima-11-i-14.pdf>

Жарин Ирина, *Примењивост европских принципа добре јавне управе у Републици Србији*, 2016, преузето 28.9.2018 са <http://www.emins.org/wp-content/uploads/2018/04/IF-21-Primenljivost-evropskih-principa-NET.pdf>

Јанковић Саша, Предлог Кодекса добре управе, 2012, преузето 5.7.2018. са <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/>

Кулић Жељко., Васиљевић Драган, *Радни односи у органима државне управе*, електронско издање, Београд, 2009.

Миленковић Дејан, Извештај о мониторингу рада Владе у области добра управа, 2012, преузето 17.12.2018. са <http://www.mogucasrbija.rs/Diskus/5/Diskusija/772/Izve%C5%A1taj%20o%20monitoringu%20rada%20Vlade,%20'Dobra%20uprava'.html>

Миленковић Дејан, Јавна управа, 2013, преузето 17.12.2018. са [http://www.mogucasrbija.rs/Oblast/100/Dobra%20uprava/47/Princip%20dobre%20uprave%20\(good%20administration\).html](http://www.mogucasrbija.rs/Oblast/100/Dobra%20uprava/47/Princip%20dobre%20uprave%20(good%20administration).html)

Центар за европске политике, *Између произвољности и професионализма – Политика запошљавања на основу заслуга у контексту преговора Србије о чланству у ЕУ*, 2014, преузето 10.10.2018. са <https://cep.org.rs/>

Страна литература

Civil Service Human resources, *Civil Service Competency Framework*, 2012, преузето 11.5.2019. са https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/436073/cscf_fulla4potrait_2013-2017_v2d.pdf

Dickinson Helen, *From New Public Management to New Public Governance: The implications for a 'new public service'*, 2016, преузето 7.7.2018. са <http://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n1949/pdf/ch03.pdf>

Ferlie Ewan, *The new public management and public management studies*, 2016, преузето 9.11.2018 са <https://oxfordre.com/business/view/10.1093/acrefore/9780190224851.001.0001/acrefore-9780190224851-e-129>

Gruening Gernood, *Origin and theoretical basis of New Public Management*, International Public Management Journal, 2001, преузето 7.7.2018 са https://www.pravo.unizg.hr/download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_Basis%5B1%5D.pdf

Honeghem Annie, *The state of the Art in the Public Sector - Competency management in the public sector*, IOS Press, 2002

Human Resources Working group, *Competency Management in EU Public Administration - EUPAN*, 2007, преузето 16.2.2018 са https://oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/personalentwicklung/international/dokumente/Study_Competency_Management_EU_PAs.pdf?6wd87n

Public Service Commission, *Human resource development policy for the public service*, 2015, преузето 11.05.2019. ca [https://www.publicservice.go.ke/images/guidelines/HUMAN_RESOURCE_DEVELOPMENT_POLICY_FOR_PUBLIC_SERVICE - PRINTED.pdf](https://www.publicservice.go.ke/images/guidelines/HUMAN_RESOURCE_DEVELOPMENT_POLICY_FOR_PUBLIC_SERVICE_-_PRINTED.pdf)

Sophie Op De Beck, Annie Hondeghem, *Managing Competencies in Government ; State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*, 2010, преузето 10.04.2019. ca <https://www.oecd.org/gov/pem/paper-managing-competencies-in-government-state-of-the-art-practices-and-issues.pdf>

OECD, *Competency framework*, 2014, преузето 7.6.2018. ca https://www.oecd.org/careers/competency_framework_en.pdf

OECD/SIGMA, *Monitoring report - The principles of public administration Serbia*, 2017, преузето 9.11.2018 ca <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf>

IX SAŽETAK I KLJUČNE REČI

Министарство унутрашњих послова Републике Србије у процесу је сталне реорганизације и реформе, са јасним циљем достизања модерне и ефикасне полиције која је у могућности да адекватно одговори свим задацима који јој се постављају. Надлежни у полицији, како би испратили трендове у модерним и ефикасним полицијским системима, настоје да потпуно промене кадровску политику.

Један од предуслова за то је промена система оцењивања и напредовања, што би требало да омогући бољи професионални развој полицијских службеника и напредовање најквалитетнијих појединаца, а што ће последично допринети и професионализацији и јачању интегритета полиције и поверења јавности у Министарство

Најзначајнији допринос реформи службеничког законодавства јесте тежња за успостављањем нове политике запошљавања и селекције кадрова и успостављање каријерног службеничког система који би требало да се заснива на мерит систему, тј напредовању и кретању кроз радну организацију узимајући у обзир елементе попут заслуга, образовања и стручног усавршавања, објективног оцењивања и вредновања радне успешности и учинка запослених, успостављање ваљаних система јавних и интерних конкурса, дефинисања радно-правног положаја и статуса свих запослених у јавном сектору и сл.

Ново службеничко законодавство, доктрина новог јавног менаџмента и принцип доброг управљања постављају добре темеље да се институтима попут вредновања рада државних службеника, примене мерит система, имплементацијом мешовитог система који садржи најбоље елементе каријерног система и система позиција постигну озбиљни резултати у побољшању службеничког система и тако унапреди рад јавног сектора и обезбеди висок квалитет пружања услуга становништву и привредним субјектима.

Нови систем оцењивања државних службеника има за циљ обезбеђивање објективног, валидног и упоредивог пресека резултата рад и компетентности државног службеника.

Вредновање радне успешности државних службеника би требало да буде један од најважијих инструмената управљања људским ресурсима у савременој државној управи. Његов циљ јесте да помогне индивидуални развој државног службеника и његове каријере, подигне мотивисаност и да пружи увид у потребе за евентуалним усавршавањем и обучавањем, а како би се се добила објективна и валидна оцена о његовом раду, способностима и компетенцијама

Као основни исход постепеног увођења модерног концепта управљања људским ресурсима у Министарству унутрашњих послова произлази да ће управљање људским ресурсима као део стратешког управљања имати стратешку позицију, професионалан, доследан и транспарентан приступ запошљавању, задржавању, развоју и правној сигурности запослених. Успостављање мерит система, односно система управљања људским ресурсима базираног на индивидуалним заслугама је један од исхода савременог управљања људским ресурсима, заснован на пријему најбољих кандидата и каријерном напредовању уз одговарајуће образовање, способности и резултате рада, што доводи до професионализације рада.

Каријерни развој је дефинисан као процес континуираног стручног оспособљавања и усавршавања полицијских службеника, усмерен на унапређење индивидуалног и организационог радног учинка, ради ефикасног и ефективног доприноса остваривању циљева Министарства.

Сврха каријерног развоја јесте да омогући да се полицијски службеници најпре оспособљавају за одређене послове, развијају и напредују у складу са оствареним резултатима рада, компетенцијама и личним циљевима, а ради остваривања циљева Министарства.

Каријерно напредовање ужи је појам од каријерног развоја, али представља његов саставни део и заснива се на претходном оспособљавању и усавршавању полицијских службеника. Каријерно напредовање може бити хоризонтално (квалитативно другачија врста посла и стицање наредног чина/звања) и вертикално (виши ниво руковођења).

Циљ оцењивања полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова је стварање основа за праћење и унапређење резултата рада запослених у Министарству, каријерни развој и напредовање, а све са сврхом остваривања стратешких циљева и планова Министарства.

Као кључна корист оцењивања може се истаћи то да се на нивоу организационе јединице омогућава се усмеравање понашања запослених ка остваривању стратешких циљева и планова Министарства, као и то да за појединца оцењивање представља основ за каријерни развој и напредовање.

Све новине и измене правног оквира у области унутрашњих послова прате динамичност и потребе савременог друштва, те омогућавају Министарству да буде легитимни кандидат за приступ међународним асоцијацијама и друштвима са најразвијенијом полицијском културом.

Да би се реформе успешно спровеле до краја и законски оквир у потпуности примењивао у пракси, неопходна је снажна политичка подршка и свест запослених у свим структурама и нивоима Министарства унутрашњих послова о значају промена и постизања ефикаснијег управљања људским ресурсима, као и потпуне имплементације института каријерног развоја и напредовања.

Кључне речи: државна управа; мерит принцип; полицијски службеник; каријерни развој; оцењивање; каријерно напредовање;

Abstract and key words

Evaluation, promotion and career development of police officers in the Republic of Serbia

The Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia is in the process of constant reorganization and reform, with the clear goal of reaching a modern and efficient police force that is able to respond to all the tasks that are assigned to it. Police officials, in order to follow the trends in modern and efficient police systems, are trying to completely change personnel policy.

One of the preconditions for this is the change of the evaluation and promotion system, which should enable better professional development of police officers and the advancement of the highest quality individuals, which will in turn contribute to the professionalization and strengthening of police integrity and public confidence in the Ministry.

The most significant contribution to the reform of official legislation is the pursuit of a new recruitment and selection policy and the establishment of a career servant system that should be based on a merit system, that is, promotion and movement through a work organization, taking into account elements such as merit, education and training, objective evaluation and evaluation of work performance and performance of employees, establishment of valid systems of public and internal vacancies, defining the legal position and status of all employees public sector officials, etc.

New civil servant legislation, the new public management doctrine and the principle of good governance lay good foundations for institutes such as evaluating the performance of civil servants, applying the merit system, implementing a mixed system containing the best elements of the career system and the system of positions to achieve serious results in improving the civil service system and thus improve work of the public sector and ensure high quality of service delivery to the population and business entities.

The new civil servant assessment system aims to provide an objective, valid and comparable cross-section of the performance of a civil servant.

Valuing the performance of civil servants should be one of the most important human resource management instruments in modern civil service.

Its aim is to support the individual development of a civil servant and his career, to increase his motivation and to provide insight into the needs for further training and training, in order to obtain an objective and valid assessment of his work, abilities and competences

As a basic outcome of the gradual introduction of the modern concept of human resources management in the Ministry of the Interior, it emerges that human resources management as a part of strategic management will have a strategic position, a professional, consistent and transparent approach to the employment, retention, development and legal security of employees. Establishing a merit system, that is, a system of human resource management based on individual merit, is one of the outcomes of modern human resource management, based on the admission of the best candidates and career advancement with appropriate education, skills and performance, leading to professionalization of work.

Career development is defined as a process of continuous professional training and improvement of police officers, aimed at improving individual and organizational work performance, in order to contribute effectively and effectively to the achievement of the Ministry's goals.

The purpose of career development is to enable police officers to first be trained in specific jobs, to develop and advance in accordance with the achieved work results, competences and personal goals, in order to achieve the goals of the Ministry.

Career advancement is a narrower term than career development, but it is an integral part of it and is based on prior training and training of police officers. Career advancement can be horizontal (qualitatively different type of job and acquisition of the next rank / title) and vertical (higher level of leadership).

The purpose of evaluating police officers and other employees in the Ministry of the Interior is to create a basis for monitoring and improving the performance of the Ministry's employees, career development and promotion, all with the aim of achieving the Ministry's strategic goals and plans.

As a key benefit of the assessment, it can be pointed out that at the organizational unit level, it is possible to direct the behavior of employees towards the achievement of strategic goals and plans of the Ministry, as well as to provide the individual with the basis for career development and promotion.

All the innovations and changes to the legal framework in the field of internal affairs follow the dynamism and needs of modern society and enable the Ministry to be a legitimate candidate for access to international associations and societies with the most developed police culture.

In order for the reforms to be successfully implemented and the legal framework fully implemented in practice, strong political support and awareness of employees in all structures and levels of the Ministry of the Interior is needed about the importance of changing and achieving more efficient human resources management, as well as full implementation of career development institutes and progress.

Key words : public administration; merit principle; police officier; career development; career promotion; evaluation

Х БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Аутор рада, Александар Стојановић, рођен је у Алексинцу 10.04.1992. године, где и дан данас живи и ради.

Аутор је основну школу завршио у Алексинцу, а средњу медицинску школу др Миленко Хацић – смер физиотерапутски техничар је похађао и завршио у Нишу.

При крају средњошколског образовања, аутор полако кристалише и прецизира своја интересовања за безбедносне и правне науке, те се одлучује да 2011. године упише Факултет безбедности у Београду, по његовом мишљењу једину репрезентативну високообразовну установу која пружа мултидисциплинарна знања у области права, безбедности, криминалистике, одбране, цивилне одбране и заштите, система обезбеђења и сл.

Аутор се на факултету определио за смер наука безбедности, те је студије успешн окончао високим просеком и дипломирао 2017. године на теми Борба против корупције у Републици Србији.

Пре завршетка основних академских студија, аутор прихвата понуду да за локалну фирму ДОО Страто Плус обавља хонорарне послове из области организовања обезбеђења и заштите привредног друштва од различитих облика унутрашњих и спољних угрожавања угрожавања.

Убрзо, аутор стиче велика интересовања и афинитет за рад у приватном сектору, и то за ужу област тржишног пословања и раста компаније. Недуго затим, аутор креће са озбиљнијим радом у сектору комерцијале и логистике, и то конкретно на пословима продаје производа и услуга, организације увоза и извоза, и ширења круга пословних партнера.

У периоду 2016/2017. године, аутор уписује програм постдипломских мастер академских студија права на Правном факултету Универзитета у Нишу, смер унутрашњих послова које планира да оконча у току 2019. године, са намером да надогради своја сазнања у области унутрашњих права.