



## ORGANIZACIONE MOGUĆNOSTI ZA POBOLJŠANJE PROCESA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI

### ORGANIZATIONAL OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT OF HUMAN RESOURCE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Srdjan Isaković<sup>1</sup>, Lidija Marković<sup>2</sup>

**Rezime:** U radu se predlažu moguće oblasti i pravci delovanja i načini organizovanja sistema od strane kvalifikovanih stručnjaka – menadžera, za unapredjenje rukovodećeg procesa, sa ciljem da se određeni delovi organizacije upravljanja ljudskim resursima u organima državne uprave, a koja obuhvata ministarstva, organe uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije, uz sagledavanje posebnosti u uspostavljanju sistema zbog velikom broja zaposlenih i same veličine organizacije i sa akcentom na potrebi izrade kvalitetnog modela upravljanja ljudskim resursima kao nosiocima celokupnog radnog procesa, dovedu na funkcionalniji, efikasniji, transparentniji i rešavanju problema građana bliži nivo funkcionisanja.

**Ključne reči:** državna uprava, upravljanje ljudskim resursima, menadžeri i njihovi timovi.

**Abstrakt:** In this paper, qualified experts, control process managers, suggest certain ways of system organization, with the goal to lead human resource management in public administration to more effective, efficient and to the citizens more transparent ways of solving problems. This refers to human resource management in public administration that includes Ministries, organ of administration within Ministries and special organizations, with observation to particularities in implementation of the system due to a large number of employees and the size of the organization itself. The stress is on the need for quality model for human resource management as the pillar of the process of work.

**Key words:** public administration, human resource management, managers and their teams.

#### UVOD

Informacija predstavlja ključ za donošenje odluka i njen značaj predstavlja okosnicu zaključka da njen kvalitet predstavlja i kvalitet odluke, a utoliko pre ukoliko se radi o odlučivanju u vrlo brojnim i vrlo velikim organizacionim strukturama koje, kao što je slučaj kod državne uprave, obiluju raznim oblicima organizacije zbog vrlo široke upravne delatnosti i raznovrsnosti, i čije delovanje ima dalekosežan i značajan uticaj na mnogobrojnu populaciju ljudi.

Eto, dakle, osnovnog razloga za razmatranje problematike rukovodjenja u državnoj upravi kao entitetu koji se direktno tiče svih građana u R.Srbiji.

Organizovanje državne uprave ima za jedan od osnovnih ciljeva da obezbedi učešće svih društvenih subjekata u odlučivanju i da, praktično, stimuliše samoorganizovanje tog istog društva u svim svojim segmentima ili bar njegovim, za društvo, najprepoznatljivijim oblastima. Ustrojstvo državne uprave neminovno zahteva ulaganja u svako poboljšanje organizacije od tako visokog suštinskog značaja za društvo u najširem smislu.

<sup>1</sup>Srdjan Isaković, R.Srbija, Min.Finansija, Poreska uprava, Sopot, Srbija, srdjan.isakovic@poreskauprava.gov.rs

<sup>2</sup>Lidija Marković, Forkup, Trstenik, Srbija, lidijam65@gmail.com

Polazeći od pretpostavke da je svaki rezultat rada zapravo posledica, pre svega, dobre organizacije u kojoj se donose pravilne i kvalitetne odluke, zasnovane na kvalitetnim informacijama, onda je potpuno jasno da je osnovni zadatak svih, a posebno onih koji su eksperti za organizaciju i upravljanje t.j. menadžera profesionalaca i njihovih timova, da osmišljavaju i predlažu modalitete za što kvalitetnije upravljanje koje će za cilj imati upravo donošenje što kvalitetnijih odluka, što bi, prirodno, za posledicu imalo redukovanje onih manje kvalitetnih i čak njihovo potpuno eliminisanje.

U tom procesu odlučivanja neophodno je sagledati još i specifikum državne uprave koji se odnosi na potpuno odsustvo sredstava za proizvodnju i opreme u tehničko – tehnološkom smislu i potpuno usmerenje rukovodilaca ka zaposlenima, odnosno ka ljudskim resursima. Zato je neophodno uvažiti činjenicu da je za kvalitetno odlučivanje potrebno imati visokostručan kadar koji poseduje zavidno teorijsko znanje i veštinu baziranu, pre svega, na iskustvu u donošenju odluka.

Mnogi su se naučnici, teoretičari menadžmenta i stručnjaci bavili pitanjima upravljanja ljudskim resursima u nameri da najsveobuhvatnije razreše probleme, ali bi se iz svega, kao jedan od zaključaka na kojima se temelji ova analiza, mogao izvući jednostavan zaključak: sve tradicionalne tehnike upravljanja, poznate iz obilja literature, imaju ograničenja, koja, zbog specifičnosti organizacije državne uprave, upućuju na to da je, shodno značajnim znanjima kojima danas raspolaže menadžment kao naučna disciplina, upravo to adresa na kojoj treba potražiti odgovore i rešenja za poboljšanje upravljačke funkciju u kontekstu donošenja najracionalnijih odluka.

Zaključak je, shodno predhodnom, da se loše odluke organa državne uprave i njihovo dejstvo na društvo i okruženje mogu čak i potpuno eliminisati kvalitetno i pravovremeno informisanim rukovodećim kadrom koji odluke donosi, korišćenjem pravilno odabranih informacionih sistema i tehnologija i konačno, poveravanjem suštinskih delova funkcije upravljanja ekspertima – menadžerima i njihovim timovima.

Strateški razvoj društva i društvenih okolnosti, pa time i organa državne uprave, implicira da politika unapredjenja ljudskih resursa bude neodvojivi deo strateškog razvoja tih organa. U tom smislu posebnu ulogu imaju informacioni sistemi čiji sastavni deo t.j. podsistem čine i sistemi za podršku, bez obzira na organizacionu strukturu informacionog sistema bilo kao celine bilo kao više integriranih podsistema.

Svi problemi koji se mogu pojavljivati u ovom segmentu u direktnoj su vezi sa organizacionim oblikom ustrojstva organa državne uprave. Pretpostavimo da stvari možemo posmatrati iz aspekta koji je drugačiji od uobičajenog, odnosno da, umesto elaboriranja funkcija i hijerarhije t.j. kontinuiranog poslovanja, posmatramo organ državne uprave kao organizovani sistem sačinjen od pojedinih zadataka, projekata ili procesa, kroz koje se omogućuje upravljanje i informatizacija.

Ovaj postupak bi, faktički, značio da je poslovno delovanje rukovodilaca usmereno na projekte i multidisciplinarni, timski organizovani proces rada. Budući da svaki zadatak ili projekat ima svoje vreme trajanja, bez obzira na postojanje ili nepostojanje rokova izvršenja, to je i sama organizacija limitirana njegovim početkom ili krajem.

Problem upravljanja ljudskim resursima, zbog svoje ekstremne razudjenosti i velike „ponude“ različitih tehnika za razrešavanje problema, postaje rešiv samo uz pomoć angažovanja više različitih profilisanih eksperata ili grupa eksperata, što dalje, samo po sebi, znači da bi u sistem za upravljanje ljudskim resursima trebalo integrisati sve one brojne i raznovrsne metode i aktivnosti koje bi dale najsvrsishodnija i najkvalitetnija rešenja.

Praktično, dokazujući da je moguće ceo sistem upravljanja ljudskim resursima opisati i objasniti kroz organizovanje i razvoj ekspertskih sistema, a koje je moguće razviti u okviru svima poznatih tradicionalnih metoda kao što su: intervjui, dnevnici rada, dijagrami, analize situacija, modeliranje, privlačenje kadrova na završnim godinama školovanja, oglašavanje i reklamiranje, prijave, preporuke, radon iskustvo, simulacije poslovnog okruženja i zadataka, kontrolni pregledi, sistem bodovanja, modeliranje ponašanja, analiza poslova, planiranje karijere, sindikalne delatnosti i dr. dokazujemo i da je moguće, delimično ili u celosti, zameniti ih nekim novim aktivnostima koje sa sobom nose eksperti i njihovi timovi, kao na primer: analize posla, planiranje potencijala ljudskih resursa, pridobijanje kandidata i njihova selekcija, uvođenje u posao, organizovanje sistema naknada, usavršavanje zaposlenih i kreiranje odnosa zaposleni – poslodavac.

## **SAGLEDAVANJE PROBLEMA U ORGANIZACIJI PROCESA UPRAVLJANJA**

Osnovni zadatak za razmišljanje o podizanju nivoa kvaliteta obavljenog posla u državnoj upravi zapravo je sagledavanje značaja podizanja kvaliteta upravljanja ljudskim resursima. Budući da uz vertikalnu strukturu rukovodjenja – hijerarhiju (sistem subordinacije ili “vojnički” princip), zbog projektovanih mogućih problema, sistem rukovodjenja u državnoj upravi ima i horizontalnu organizaciju rukovodjenja, veoma je važno sagledati sve tipove rukovodilaca, a posebno one koji moraju biti u međusobnoj komunikaciji.

Elementarni aspekt iz koga je potrebno posmatrati upravljanje ljudskim resursima u organima državne uprave preko menadžerskog tima je, svakako, taj da je njegova osnovna funkcija, određena na bazi ovlašćenja, prevashodno inicijativa, zatim pokretanje, potom usmeravanje i konacno – povezivanje delatnosti pojedinaca, više pojedinaca ili jedinnica formirane organizacione strukture u okviru sistema kojim tim rukovodi. Tim pre što

je pretpostavka svake društvene organizacije da je velika većina odluka koje rukovodilac donosi multidisciplinarnog karaktera, uz uključivanje velikog broja različitih činilaca kao što su društvene i političke okolnosti, a koji, neminovno, značajno usložavaju proces odlučivanja i time i faktički determinišu potrebu profilisanja strukture stručnog tima za upravljanje.

U svakom slučaju, t.j. bez obzira na način definisanja funkcije upravljanja ljudskim resursima, svakako moraju biti ispunjeni sledeće pretpostavke: svrha uspostavljanja i postojanja organizacije, mogućnost kreiranja bar dva oblika strategije, istaknute ciljeve (koje je moguće realizovati angažovanjem ljudskih resursa), koordinaciju i mogućnost delegiranja zadataka. U tako projektovanom okruženju mogu se, sa ciljem kvalitetnog rešavanja problema upravljanja ljudskim resursima, uspostaviti sledeći nivoi rukovodjenja:

- *upravljanje na najnižem nivou* koji istovremeno predstavlja osnovu za uspešnu izgradnju sistema. Na ovom upravljačkom nivou potrebno je značajno stručno znanje, profilisano shodno potrebama organizacije na način kako je o tome već bilo reči i veliki broj informacija koje se stiču u kratkoj jedinici vremena, a sve iz razloga da bi se na ovom nivou kvalitetno izvršili zadaci i time omogućili pojednostavljenje celokupne dalje nadogradnje,
- *upravljanje na višem nivou* što predstavlja složeniji organizacioni oblik i koji, ako se posmatra generalno, predstavlja malu globalnu organizaciju jer se sastoji iz nekoliko jednostavnijih. Karakteriše ga to što, faktički, kvalitetno upravljanje njime znači istovremeno i kvalitetno upravljanje celokupnim ljudskim resursima na nivou globalne organizacije,
- *upravljanje na nivou globalne organizacije* koji sačinjava više složenijih organizacionih oblika i na kome se nalaze izvršni rukovodioci koji donose strateške odluke važne za celokupno organizaciono ustrojstvo i
- *nivo sprovođenja najviših odluka zakonodavne* (Narodna skupština R.Srbije) *i izvršne* (Vlada R.Srbije) *vlasti* prema čijim nalogima funkcionišu svi organi državne uprave.

Ovaj sistem omogućava zadovoljenje osnovnih principa rukovodjenja, svodjenjem problema na zajednički imenilac i uspostavljanjem uslova za delegiranje zadataka, uz maksimalnu transparentnost procedura, što je nužno i zbog zahteva vezanih za integracione procese R.Srbije i zbog demokratičnosti samog procesa odlučivanja.

## KAKO DO REŠENJA - MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA?

Razmišljajući o mogućim razlozima za formiranje menadžerskih timova za rukovodjenje u organima državne uprave kao najlogičnij izdvajaju se: povećanje radnog učinka, optimalizacija broja angažovanih izvršilaca na određenim radnim zadacima, kompenzacija radnog neiskustva pojedinih rukovodilaca solidarnim znanjima ekspertskeg tima što neposredno unapređuje kvalitet odlučivanja u smislu pravovremenosti i preciznosti, kao i proces pojedinačnog i grupnog donošenja odluka.

Dobro organizovan tim proces odlučivanja može uspešno sprovesti od cilja – dobijanja zadatka pa do donošenja odluke – realizacije zadatka, pri čemu se mogu razlikovati tri načelne faze: *prepoznavanje problema, diferenciranje potencijalnih varijanti rešenja* (pri čemu se, u dva različita stadijuma, predlaže određeni broj varijanti rešenja uz analizu prihvatljivosti svakoga od njih ponaosob) *i donošenje odluke* (u čemu je ključni stadijum, zapravo, selekcija rešenja, odabir onoga koje je najprihvatljivije i njegova autorizacija).

*Potencijalna mogućnost* da menadžerski tim koji se angažuje za upravljanje ljudskim resursima bude uspešniji od tradicionalne organizacije upravljanja u organima državne uprave leži u njegovoj sposobnosti da, zahvaljujući pravilno profilisanim, aktivnim menadžerskim znanjem, efikasno podrži sve aktivnosti funkcije upravljanja kao što su percepcija (koja zavisi od veštine i iskustva rukovodioca), precizno određeno područje i delokrug rada i postojanje kvalitetne informacione baze podataka. U ovakvim uslovima rukovodioci mogu da svoje ciljeve veoma precizno određuju razvojnim politikama i pravilima, usmerenim na donošenje odluka za izvršenje konkretnih pojedinačnih aktivnosti i da se, pri tom, usredsrede na oblasti u kojima su njihova znanja najadekvatnija za rešavanje konkretnih zadatah problema.

*Ograničenja* za delovanje menadžerskog tima kriju se u činjenici da je, očigledno, potrebno više od ekspertskeg iskustva kako bi se uspešno rešavali savkodnevni problemi u promenljivom okruženju, što je, zbog čestih promena pozitivne zakonske regulative, upravo karakteristika oblasti o kojoj je reč - državne uprave.

U ovom svetlu prikazanu, uspešnost profesionalnog menadžerskog tima veoma je teško tačno opredeliti, jer, za razliku od drugih sistema, ona nije dobro poznata, ali svakako zaslužuje da se razložno razmotri mogućnost njihovog angažovanja, naročito na planu primene u područjima kao što su: kadrovska politika, sistematizacija radnih zadataka i izvršilaca, izrada sistema plata i naknada, formiranje i koordinacija radnih grupa i izgradnja sistema kontrole. U okviru navedenih područja, shodno sferi delovanja menadžmenta kao naučne discipline, najočitije bi bilo naročito se zadržati na tri fundamentalna zadatka:

- *Planiranje ljudskih resursa*, što je, po prirodi stvari, centralni i time i najosetljiviji deo svake strategije bilo koje organizacije, a posebno organa državne uprave naročito jer ni jednim drugim resursom, u svojoj suštini, ne raspolaže. U tom smislu naročito je važno pravilno sagledati oblast ljudskih resursa sa aspekta analize postojeće potrebe i prognoze potražnje i uskladiti njihove vrednosti. Potrebno je, zatim, doneti odluke direktno vezane za implementaciju menadžerskog tima u organizacionu šemu državne uprave kroz određivanje broja izvršilaca koje treba zaposliti, prerasporediti na nivou sistema ili otpustiti. Takodje je bitno omogućiti ekspertskom timu da izabere, u okviru svojih nadležnosti, tehniku predviđanja, kao i kreiranje i donošenje akcionih planova, u zavisnosti od procenjene ponude i potražnje za ljudskim resursima. Tako bi, kao deo globalnog strategijskog plana, tim profesionalaca dao konkretne smernice i neposredno učestvovao u procesu dovodjenja glomazog i sve slabije efikasnog državnog aparata na optimalan i funkcionalan nivo broja zaposlenih.
- *Angažovanje kandidata* koje se, kao proces, sastoji od *pronalaženja kandidata* koji odgovaraju zahtevima posla koji je potrebno obavljati, ali uz sagledavanje potrebe za kadrovima različitih profesija i obrazovnih nivoa i zvanja. Po pronalaženju najadekvatnijih kandidata sledi faza *motivisanja kandidata* za prihvatanje pojedinačnih poslova po principu: 1.) iznutra t.j. od već zaposlenih koji odgovaraju traženim zahtevima za popunu radnih mesta i 2.) spolja t.j. sa tržišta rada. Ovaj proces mora se završiti donošenjem konkretnih kadrovskih rešenja uz maksimalno uvažavanje zahteva poslodavca, osobinama postojećih i spoljnih kadrovski rešenja, stanja na tržištu rada i jasno izraženom elaboratu odnosa troškova i koristi koje će, kao posledica, proisteći.
- *Uspostavljanje sistema naknada za obavljene posao* koje integriše sve naknade i nagrade koje zaposleni mogu primiti za vršenje radnih zadataka. Ovaj zadatak je u direktnoj vezi sa upravljanjem ljudskim resursima jer je, kao verovatna posledica optimizacije procesa rada, moguće penzionisanje određenog broja izvršilaca i povećanje broja korisnika Fonda PiO. S obzirom da je reč o državnim organima koji se finansiraju iz budžeta R.Srbije kao direktni ili indirektni korisnici, bitno je da budu kvalitetno uskladjeni. Stručni timovi, angažovani na ovim poslovima, morali bi da vode računa o pojedinačnim platama, nivou plata i njihovoj strukturi, a sve u granicama zakonskih odredbi kojima je određen status državnih službenika, njihov raspored po dužnostima na platne grupe i razrede i na osnovu toga im određeni koeficijenti, kao i sagledavanje posebnih faktora od uticaja na visinu plata i naknada kao što su dužina trajanja radnog staža, invaliditeta, eventualnih posebnih naknada i stimulacija, opšteg i pojedinačnog kolektivnog ugovora, stavova i odnosa Vlade R.Srbije i reprezentativnih sindikata i opšte ekonomske situacije koja direktno utiče na obim administracije.

Kroz ovih nekoliko osnovnih menadžerskih funkcija jasno se očitavaju konture širokog polja mogućnosti angažovanja profesionalnih organizaciono - rukovodećih timova.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Mogućnost da ideja o angažovanju eksperata – menadžera i njihovih timova za potrebe upravljanja ljudskim resursima u organima državne uprave, udje u proces realizacije – implementacije, u direktnoj je vezi sa prihvatanjem potrebe za personalizacijom i profesionalizacijom državne uprave od strane rukovodilaca na državnom nivou upravljanja. Time se ona dovodi u ravan neposredne zavisnosti od političke volje vladajuće većine i njihovog stava o zadacima i dimenzionisanju državne uprave u celini. Tome u prilog idu i verovatni, mada ne potpuno sigurni, otpori na koje bi predloženi sistem naišao, kako kod dosadašnjih rukovodilaca tako i kod zaposlenih, a naročito onih koji bi, zbog ovakvog oblika organizacije, ostali bez radnih mesta ili rukovodećih privilegija koje su dotada ostvarivali. Ove okolnosti, kao i projektovano dugo vreme realizacije (zbog vrlo velike teritorijalne nadležnosti državne uprave), svakako predstavljaju merljivu ili poznatu komponentu problema. Potrebno je takodje pretpostaviti i niz mogućih teškoća u ostvarivanju ove ideje i na nivou nemerljive ili nepoznate komponente.

Ipak, uz pretpostavku da donosioci odluka prepoznaju i prihvate prednosti koje sistem donosi, uz dodatni napor organizatora i izvršilaca na savladavanju prepreka i otklanjanju nedostataka, kao i širenju shvatanja da bi trud uloženi u prezentaciju i realizaciju ovog projekta bio višestruko isplativ, a uz potporu u saznanju da moderni sistemi upravljanja ljudskim resursima, što predloženi sistem svakako jeste, u najvećem delu otklanjaju štetan uticaj subjektivnosti i nestručnosti osoba koje su, u aktuelnom momentu, prisutne „na sceni“ u organima državne uprave, mogućnost za njegovu primenu postaje vrlo verovatna.

Dodatne razloge bi, svakako, trebalo potražiti i u činjenici da je već sveprisutna svest neophodnosti suštinske i sveobuhvatne reforme sistema državne uprave, a naročito pojedinih organizacionih celina (npr. reforma poreskog sistema i Poreske uprave u okviru Ministarstva finansija R.Srbije). Ozbiljno reformisanje sistema državne uprave bi, takodje, bilo u saglasju sa trendovima koji postoje u zemljama članicama Evropske

unije i logično bi bilo očekivati njihovu stručnu i finansijsku pomoć u nastojanju da se kvalitet državne uprave dovede na potreban ili bolji nivo.

Budući da sve visoko razvijene zemlje svoj stepen razvoja duguju, upravo, visokoj organizovanosti i produktivnosti svih procesa, do koje dolaze, pre svega, zahvaljujući visokoj stručnoj osposobljenosti i preciznom profilisanju svih kadrova, a naročito onih koji su zaduženi za organizaciju, upravljanje i odlučivanje, sasvim je razumno očekivati od njih i logistiku za promociju i približavanje ideje o angažovanja visokostručnih profesionalaca onima od kojih konačne odluke, zapravo i zavise.

Imajući u vidu definitivno opredeljenje R.Srbije ka evropskim integracijama i skorašnje dobijanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, kao i većitu aktuelnost i širok spektar oblasti i mogućnosti za poboljšanje kvaliteta rada državne administracije, jasno je da će ova tematika biti sve aktuelnija.

Mogući organizacioni pristupi i metodologije za efikasniju i bolju državnu upravu su raznovrsni, kao i putevi realizacije – činjenica je, međjutim, da bi jednu od glavnih uloga u tome svakako morali imati baš oni koji su za organizaciju i upravljanje i najkompetentniji, a to su eksperti menadžerske struke sa svojim timovima.

## **LITERATURA**

[1] Zakon o državnoj upravi (Sl.glasnik R.Srbije br.87/2011 od 29.11.2011.god.)

[2] Zakon o ministarstvima (Sl.glasnik R.Srbije br.16/2011 od 11.03.2011.god.)