

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ,  
ZORICA VUKAŠINOVIĆ-RADOJIČIĆ

## UVOĐENJE KOMPETENCIJA U SLUŽBENIČKI SISTEM SRBIJE – Konceptualna pitanja –

### U V O D

Razvoj društva i promene u okruženju zahtevaju uređenje položaja službenika na savremenim osnovama i principima, kako bi odgovorili novim zahtevima rada uprave i očekivanjima građana. Zbog značaja javnih poslova koje obavlja, državni službenici su ključni faktori odgovornog rada javne uprave u odnosu na ostvarivanje prava i obaveza građana i drugih pravnih subjekata. Samo profesionalna državna uprava koja je zasnovana na principu meritornosti, tj. profesionalnih sposobnosti (*merit*) i odgovornosti državnih službenika, može uspešno da ostvari zahteve koji se pred nju postavljaju u procesu reforme. Princip meritor-

---

Dr Aleksandra Rabrenović, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

Dr Zorica Vukašinić-Radojičić, profesor Kriminalističko-policijske akademije, Beograd. Rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2017). Rad je takođe rezultat rada na internom projektu Kriminalističko – policijske akademije pod nazivom *Kriminalitet u Srbiji i instrumenti državne reakcije* (2015-2019). Pored toga, rad je izrađen u okviru naučno-istraživačkog projekta *Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje* (br. 179031) koga finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a sprovodi ga Institut za uporedno pravo.

nosti podstiče i zahteva da lica koja se zapošljavaju, raspoređuju ili napreduju na više radno mesto poseduju određeno obrazovanje/znanje, sposobnosti, lične osobine, stavove, radno iskustvo i druge kriterijume potrebne za uspešno obavljanje radnih dužnosti.

Kako je spoljno i unutrašnje okruženje uprave stalno izloženo promenama, menjaju se i poslovi koji se obavljaju na radnim mestima i znanja i veštine neophodni za njihovo delotvorno vršenje. Znanje koje je stečeno u na fakultetu u akademskom okruženju pre određenog broja godina brzo zastareva, a traži se kontinuirano sticanje novih znanja, u skladu sa dinamikom spoljnog okruženja. Savremena uprava ima potrebu za kadrovima razvijenih znanja, osposobljenih za primenu novih metoda rada prilagođenih drugačijem okruženju kakvo i postepeno nastaje.

Jedan od važnih savremenih instrumenata unapređenja službeničkog sistema jeste uvođenje kompetencija kao osnove sistema upravljanja ljudskim resursima. Kroz korišćenje kompetencija, ojačavaju se veštine, načini ponašanja i lični kvaliteti, koji su potrebni za delotvorno obavljanje poslova radnog mesta i ostvarenja strateških ciljeva uprave.

U većem broju evropskih država, kompetencije su integrisane u službeničke sisteme putem okvira kompetencija. Okvir kompetencija na detaljniji način prikazuje znanja, veštine i ponašanja službenika koja su potrebna da bi se poslovi nekog radnog mesta obavili na kvalitetan i delotvoran način. Ugrađen u sveobuhvatni sistem upravljanja ljudskim resursima, okvir kompetencija utiče na poboljšanje radnog učinka zaposlenih i ostvarivanje strateških ciljeva organa i organizacija.

Imajući u vidu aktuelnost teme, kao i činjenicu da koncept kompetencija još uvek nije dovoljno poznat stručnoj javnosti, cilj ovog rada je da bliže objasni značenje i značaj kompetencija u upravljanju ljudskim resursima u državnoj upravi. U radu će se takođe ukazati na aktuelne tendencije unapređenja službeničkog sistema u Republici Srbiji kroz uvođenje Okvira kompetencija državnih službenika. Usvajanjem Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji podržala bi se profesionalizacija državne uprave i unapredila primena principa meritornosti u svim fazama upravljanja ljudskim resursima.

#### ISTORIJAT, POJAM I UPOTREBA KOMPETENCIJA U UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI

U cilju poboljšanja efikasnosti uprave i ostvarenja njenih strateških ciljeva, veliki broj zemalja Evropske unije uveo je kompetencije u svoje službeničke sisteme. Kompetencije su uvedene najpre u Velikoj Britaniji i Švedskoj 80-ih godina prošlog veka, a zatim postepeno i u zemlje kontinentalne pravne tradicije, kao

što su Austrija i Francuska.<sup>1</sup> Već dugogodišnja praksa korišćenja kompetencija u upravljanju ljudskim resursima u brojnim zemljama EU pokazala je pozitivne rezultate, posebno na poboljšanje kvaliteta pruženih usluga građanima.<sup>2</sup>

Kao i mnogi drugi alati u državnoj upravi, sistem kompetencija dolazi iz privatnog sektora. Model kompetencija kreira se na osnovu organizacione kulture kompanije i njenih strateških ciljeva što podrazumeva da se u kompanijama kreira kao dugoročan, ali nakon određenog vremenskog perioda potrebno ga je revidirati i modifikovati. Iako je svaki model specifičan i treba da bude kreiran u skladu sa samom kompanijom, određene kompetencije tj. ponašanja se provlače kroz većinu modela jer predstavljaju ponašanja koja su poželjna i pozitivna u svakom poslovnom okruženju.<sup>3</sup>

Začetnik rada na kompetencijama bila je firma Mekber konsalting (McBer Consultancy), koju je osnovao Dejvid Meklilend i njegovi saradnici u šezdesetim godinama XX veka. Ova firma razvila je i testirala model kompetencija u dvadesetdve zemlje u velikom broju organizacija, uključujući i organizacije državne uprave, ako što je na primer Ministarstvo spoljnih poslova SAD.<sup>4</sup> Danas gotovo sve međunarodne korporacije imaju razvijen koncept kompetencija u svim najznačajnijim oblastima upravljanja ljudskim resursima.

Originalni model kompetencija koji je razvio Mekber uključivao je tehničke, menadžerske i kompetencije ponašanja neophodne za postizanje odličnih rezultata na poslu. Tehničke, ili funkcionalne kompetencije odnose se na znanja potrebna za obavljanje konkretnog posla, uključujući i posedovanje odgovarajućih licenci, dozvola, sertifikata ili drugih potvrda stručne osposobljenosti, kao i veštine (npr. rad na računaru, upravljanje određenom vrstom vozila, rukovanje određenim mašinama i dr.). Menadžerske kompetencije uključuju veštine rukovođenja i liderstva. Kompetencije ponašanja (ili bihevioralne kompetencije) odnose

---

<sup>1</sup> Videti: F. Nunes, L. Martins, H. Duarte, "Competency Management in the Portuguese EU-Presidency- EUPANHuman Resource Working Group, 2007.

<sup>2</sup> Videti: Beck, S., Hondeghem, A. "Competency Management in the Belgian Federal government", <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/les/hrm27-country-report-belgium.pdf> (13. 10. 2015.) EUPAN: Administration and civil service in 27 EU Member State (2008.) <http://suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf> (12. 10. 2016.)

<sup>3</sup> Videti: Projekat podrške reformama u Srbiji, "Upravljanje ljudskim resursima- praksa privatnog sektora", nacrt, maj 2017, str. 5, dokument sačinjen za Ministarstvo za međunarodni razvoj (DFID).

<sup>4</sup> Videti: EUPAN - Human Resources Working Group, "Competency Management in EU Public Administration" Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency, 2007, str 6.

se načine ponašanja pojedinaca koja su potrebna da bi se poslovi radnog mesta obavljali na delotvoran način (na pr. komunikacija, timski rad, integritet i sl).<sup>5</sup>

U toku rada na kompetencijama, međutim, došlo se do interesantnog zaključka. Pokazalo se da je identifikacija tehničkih i menadžerskih kompetencija, kao i njihova procena kod pojedinca relativno lak posao. Mnogo teže bilo je proceniti posedovanje personalnih kompetencija, tj. kompetencija ponašanja. Takođe je otkriveno da je razvoj tehničkih veština relativno lak i ne traje dugo. Kompetencije ponašanje, sa druge strane, su duboko usađene i ne mogu se lako razvijati.<sup>6</sup> Neka od njih, kao što su, na primer, dobra komunikacija, zaista su sastavni deo ličnosti, koji se ne može lako promeniti. Iz ovog razloga fokus kompetencija preusmeren je sa tehničkih i menadžerskih na kompetencije ponašanja. Dok se utvrđivanjem organizacionih ili individualnih radnih ciljeva utvrđuje šta treba uraditi, kompetencijama se utvrđuje kako treba raditi posao da bi se postigli zacrtani ciljevi.

Pojam kompetencija definiše se na različite načine u evropskim zemljama. Pod kompetencijama se najčešće podrazumevaju znanja, veštine i ponašanja koje odlikuju pojedince sa najboljim rezultatima rada u jednoj organizaciji. Takođe, one se određuju kao skup znanja, veština, crta ličnosti i sposobnosti koje poseduje neka osoba, a koji oblikuje ponašanje te osobe i vode postizanju očekivanih rezultata na radnom mestu.<sup>7</sup> Slično, kompetencija je „pojedinačna sposobnost koja kombinuje veštine, stavove i ponašanja u odgovoru na zahteve određene vrste posla u datom kontekstu društvene evolucije i organizacione složenosti.“<sup>8</sup> Definisavanje pojma kompetencija, međutim, zavisi od zemlje do zemlje, a uključuje i sledeće definicije:

1. skup znanja, veština, sposobnosti, motivacije, uverenja, vrednosti, interesovanja;
2. osnovne karakteristike pojedinca koje su povezane sa delotvornim i dobrim rezultatima rada;
3. znanje, veštine, sposobnosti i osobine koje su povezane sa postizanjem odličnih rezultata rada;

<sup>5</sup> Videti: P. D. Pant & Anirban Dutta, The Management Group, “Behavioural Competencies – an Important HR Tool”, str. 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Videti: Služba za upravljanje kadrovima Vlade RS, *Priručnik za određivanje kompetencija za delotvoran rad na radnom mestu.*

<sup>8</sup> Videti: H. Rato, C. Baptista, D. Ferraz, M. Rodrigues, *Vodič za MANFOP – Procena potreba za obukom u javnim organizacijama, op. cit.*, str. 10.

4. kombinacija motiva, osobina, stavova i vrednosti ili sposobnosti kognitivnog ponašanja;

5. svaka pojedinačna osobina koja se pouzdano može oceniti, i koja dokazano pravi razliku između superiornih i prosečnih rezultata rada;

6. lične veštine koje su ključne za postizanje radnih ciljeva;

7. ponašanje pojedinca za koga se može očekivati da pozitivno ili negativno doprinese organizacionoj efikasnosti.<sup>9</sup>

Rad na uvođenju kompetencija u sistem državne uprave započinje identifikovanjem znanja, veština i načina ponašanja koji su potrebni kako bi uprava ostvarila svoje ciljeve, koji se zatim sistematizuju u tzv. "okvire kompetencija". Kompetencije se izrađuju na osnovu analize ciljeva koje uprava kao organizacija treba da postigne u srednjoročnom i dugoročnom periodu i analize opisa poslova radnih mesta. Uobičajena praksa je da se kompetencije sistematizuju u tzv. "okvir kompetencija", koji sadrži sve identifikovane kompetencije koje su obično strukturirane u nekoliko celina. Naredni korak je uvođenje kompetencija u sistem državne uprave kroz službeničko zakonodavstvo (najpre u zakone koji regulišu pravni položaj državnih službenika, a zatim uredbe ili pravilnike), i opise radnih mesta.

Kompetencije dobijaju na punom značaju kada se primene u svim funkcijama upravljanja ljudskim resursima i istovremeno utiču na jačanje ljudskih potencijala. One se vezuju za sve elemente funkcije upravljanja ljudskim resursima, kao što su: planiranje ljudskih resursa, analiza poslova/radnih mesta, regrutacija i selekcija, raspoređivanje, mobilnost, ocenjivanje i nagrađivanje, lični razvoj i razvoj karijere.

Popunjavanje radnih mesta u službeničkim sistemima koje imaju okvire kompetencija zasniva se na osnovu provere kako tehničkih tako i bihevioralnih kompetencija za dato radno mesto. Posebna pažnja posvećuje se proveri kompetencija kandidata za rukovodioce, koje obično uključuju veštine rukovođenja, liderstva i razvoja zaposlenih, a koje je često teško razviti kasnije u karijeri, pa se zato posebna pažnja posvećuje njihovoj proveri pri zapošljavanju. Načini provere kompetencija uključuju relevantne metode procene kompetencija, kao što su standardizovani psihometrijski testovi, standardizovani intervjui zasnovani na kompetencijama i centar procene (*assessment centre*), koji se smatra najpouzdanijom metodom provere kompetencija.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Videti: EUPAN - Human Resources Working Group, *op. cit.*, str. 9-10.

<sup>10</sup> Standardizovanje procene kompetencija omogućilo bi uvođenje centraliziranog testiranja kompetencija kandidata koji su zainteresovani za rad u javnoj upravi, ali i za razvoj karijere službenika koji su već u sistemu. Time bi se, u okviru razvoja ljudskih resursa mogla baviti samostal-

Kompetencije predstavljaju veoma važan deo sistema ocenjivanja. Savremeni evropski sistemi ocenjivanja zasnivaju se kako na proceni ostvarenih rezultata, tako i ispoljavanju kompetencija koje su neophodne za obavljanje poslova radnog mesta. Pojedinci su zbog toga zainteresovani da razviju kompetencije koje se ocenjuju. Na primer, ukoliko je "inicijativa" kompetencija koju zahteva određeno radno mesto i koja se ocenjuje, pojedinac će biti zainteresovan da često preduzima inicijativu, poboljša radni učinak i dobije bolju ocenu.<sup>11</sup> Ovakvi sistemi ocenjivanja podrazumevaju i veću usredsređenost na buduće potrebe razvoja kompetencija zaposlenih i bližu neposrednu vezu sa sistemom stručnog usavršavanja.

Planiranje razvoja karijere službenika na osnovu kompetencija bi trebalo da osigura da pojedinac da svoj maksimum na radnom mestu, čime se jača i delotvornost čitave uprave. Koncept kompetencija omogućava organizaciji da identifikuje potencijale postojećih službenika i da ih premesti na radna mesta na kojima mogu da daju najbolje rezultate. Često se dešava da pojedinac veoma efektivno obavlja svoj posao, ali da pokaže veoma loše rezultate pri premeštaju na drugo radno mesto. Razlog tome je što službenik nema kompetencije potrebne za novo radno mesto.

#### UPOREDNA ISKUSTVA ZEMALJA U REGIONU

Prepoznajući značaj kompetencija, u prethodnih nekoliko godina većina zemalja u regionu započela je da testira posedovanje ograničenog broja kompetencija ponašanja tokom procesa selekcije, koje su jedinstvene za sve kandidate za državne službenike.<sup>12</sup> Tako, na primer, u Crnoj Gori, u pismenom delu postupka selekcije testira se, između ostalog, analitički pristup, preciznost i jasnoća izražavanja, kao i jasnost i logičnost izjava, dok se veštine komunikacije testiraju u toku intervjua.<sup>13</sup> U Federaciji BiH konkursna komisija na intervjuu proverava, između ostalog, analitičku sposobnost, veštinu komunikacije i potencijal za razvoj prijav-

na služba Vlade, kao što je u Srbiji Služba za upravljanje kadrovima. Služba bi takođe učestvovala u osmišljavanju planova karijernog razvoja službenika, razradivala modele ocenjivanja, vođenja, motivisanja i nagrađivanja te obučavala ocenjivače kako što objektivnije i transparentnije da prate i ocenjuju radnu uspešnost službenika za koje su nadležni. Takav pristup osigurao bi zadržavanje i privlačenje kvalitetnih ljudskih resursa u državnoj upravi.

<sup>11</sup> P D Pant & Anirban Dutta, *op. cit.*, str. 2.

<sup>12</sup> RCPAR, Western Balkans Community of Practitioners, Human Resources Management in the Civil Service, "The Use of Competencies in Job Design and Recruitment" RCPAR, 2011, UNDP, str. 6.

<sup>13</sup> Član 13. i član 15. o načinu obavezne provjere sposobnosti, bližim kriterijumima i načinu ocenjivanja kandidata za vršenje poslova radnog mjesta u državnom organu, "Sl. list Crne Gore", br. 04/13 od 18.01.2013.

ljenih kandidata.<sup>14</sup> U Makedoniji se na intervjuu proveravaju opšte radne kompetencije za kategoriju kojoj radno mesto pripada, kao i posebne kompetencije u skladu sa opisom radnog mesta.<sup>15</sup>

Nekoliko zemalja regiona razvila je takođe i okvire kompetencija, koje uključuju kompetencije ponašanja (*behavioural competences*). U Republici Hrvatskoj, projektom Tvining lajt IPA 2010, koje je tokom 2014. godine sproveo Ministarstvo uprave u saradnji sa holandskim Institutom za javnu upravu, razvijen je kompetencijski model za upravljanje ljudskim potencijalima. Kroz ovaj pilot projekt data je mogućnost da se ovaj model može implementirati u odabrane organe državne uprave, a nakon evaluacije primeni u ostalim organizacijama državne uprave.<sup>16</sup> U Bosni i Hercegovini takođe je razvijen okvir kompetencija, koji je formalno pravno uveden jedino na nivou Federacije BiH kroz izmene i dopune Uredbe o poslovima osnovne delatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici iz 2016. godine.<sup>17</sup> Makedonija je takođe u svoj pravni system uvela okvir kompetencija. Pravni položaj državnih službenika regulisan je Zakonom o administrativnim službenicima,<sup>18</sup> a kompetencije su uvedene Pravilnikom o okviru opštih radnih kompetencija za administrativne službenike 2014. godine.<sup>19</sup>

Okviri kompetencija u zemljama regiona sadrže širok spektar kompetencija ponašanja državnih službenika koji se razlikuju za rukovodeća i rukovodeća radna mesta (uključujući i neke od prethodno pomenutih) kao što su, na primer: profesionalni razvoj; rešavanje problema; ostvarivanje rezultata; komunikacija; timski rad; veštine rukovođenja i razvoja zaposlenih (za rukovodeća radna mesta). Nije, međutim, razrađen mehanizam upotrebe kompetencija u različitim

---

<sup>14</sup> Uredba o uslovima, načinu i programu polaganja ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji BiH, *Sl. novine FBiH*, br. 67/06, 78/06, 63/08.

<sup>15</sup> Član 42. Zakona o administrativnim službenicima.

<sup>16</sup> Videti: G. Zoretić, D. Buterin, "Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske upotrebom kompetencijskog modela", *Zbornik Veleučilaštva u Rijeci*, Vol. 4 (2016), br. 1, str. 159-170.

<sup>17</sup> Uredba o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju odredenih prava iz radnog odnosa, *Službene novine Federacije BiH*, 35/04; 3/06; 19/12; 8/14 i 9/16.

<sup>18</sup> Zakon o administrativnim službenicima – konsolidovani tekst, *Službeni glasnik RM*, br. 142 od 1.8.2016. Pod pojmom administrativnog službenika podrazumevaju se lica koja obavljaju upravne poslove kako u organima uprave i lokalne samouprave, tako i u javnim službama kao što su agencije, fondovi, javne ustanove na republičkom ili lokalnom nivou.

<sup>19</sup> Pravilnik o okviru opštih radnih kompetencija za administrativne službenike (Pravilnik za ramkata za opšti radni kompetenciji za administrativne službenici), *Službeni glasnik RM*, br. 142 od 26.09.2014. godine.



fazama procesa upravljanja ljudskim resursima, posebno u procesu zapošljavanja. Opisi radnih mesta u većini analiziranih zemalja sadrže tehničke kompetencije (potrebna stručna znanja), a kompetencije ponašanja, međutim, još uvek nisu našle svoje mesto u opisima radnih mesta. Iz ovog razloga, specifična tehnička (stručna) znanja se mnogo češće proveravaju u toku procesa selekcije u odnosu na kompetencije ponašanja.

#### UVOĐENJE KOMPETENCIJA U SLUŽBENIČKI SISTEM REPUBLIKE SRBIJE

Uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na profesionalnim sposobnostima i unapređenje sistema upravljanja ljudskim resursima čini deo sveobuhvatne reforme javne uprave u Republici Srbiji definisanih Strategijom reforme javne uprave iz 2014. godine.<sup>20</sup> Ovo strateško opredeljenje detaljnije je razrađeno nacrtom *Okvira politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije*, koji predviđa uspostavljanje celovitog pristupa upravljanju ljudskim resursima zasnovanog na kompetencijama - počev od planiranja ljudskih resursa, odabira i zapošljavanja, uvođenja u posao, upravljanja učinkom, razvoja zaposlenih, do izlaska iz organizacije.<sup>21</sup>

Važnost unapređenja sistema upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Srbije prepoznata je u godišnjem izveštaju Evropske komisije o napretku za 2016. godinu. Evropska komisija je navela da je Srbija napravila napredak u reformi državne uprave, ali da je potrebno izmeniti i dopuniti Zakon o državnim službenicima kako bi se osigurala primena principa meritornosti, tj. profesionalnih sposobnosti.<sup>22</sup> To se posebno odnosi na procese zapošljavanja, napredovanja, kao i prestanak radnog odnosa (posebno u slučaju radnih mesta položaja), koji moraju biti zasnovani na demonstriranom znanju (kod zapošljavanja i napredovanja), odnosno njegovom odsustvu (u slučaju prestanka radnog odnosa). Jedan od načina da se dostigne ovaj cilj svakako jeste uvođenje sistema kompetencija.

Rad na uvođenju kompetencija u službenički sistem nije, međutim, novina u Srbiji. On je započet još 2011. godine, kroz projekat finansiran iz IPA 2010 sredstava pomoći Evropske unije. Kompetencije, međutim, još uvek nisu uvede-

<sup>20</sup> Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, *Sl. glasnik RS*, br. 9/14, 42/14.

<sup>21</sup> Videti: Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije*, 2017.

<sup>22</sup> EU Commission, *Serbia 2016 Report*, Brussels, 2016, SWD (2016) 361 final, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_serbia.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf) (20.8.2017).



ne u pravni sistem kroz opšte službeničko zakonodavstvo. Važno je napomenuti, međutim, da su stupanjem na snagu Zakon o policiji, kao i Pravilnika o kompetencijama 2016. godine,<sup>23</sup> kompetencije već uvedene u pravni okvir koji reguliše upravljanje ljudskim resursima policijskih službenika, koji je nedavno počeo da se primenjuje.<sup>24</sup>

Rad na kompetencijama opšteg službeničkog sistema nedavno je obnovljen i očekuje se da će kompetencije naći svoje mesto u izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima u toku 2018. godine.<sup>25</sup> U toku je izrada nacrtu Okvira kompetencija, koji na detaljniji način prikazuje znanja, veštine i ponašanja službenika koja su potrebna da bi se poslovi nekog radnog mesta obavili na kvalitetan i delotvoran način.

U skladu sa nacrtom Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, kompetencije podrazumevaju kapacitet osobe - znanja, veštine, stavove i ponašanje, da posao obavi na delotvoran način. Okvirom se utvrđuju bihevioralne i funkcionalne kompetencije. Dok bihevioralne kompetencije predstavljaju skup potrebnih i poželjnih radnih ponašanja da bi državni službenik delotvorno i kvalitetno obavio posao, funkcionalne kompetencije se odnose na skup potrebnih i poželjnih znanja i veština koje državni službenik primenjuje u radu da bi delotvorno i kvalitetno obavio posao. To podrazumeva da se svaka kompetencija na

---

<sup>23</sup> *Pravilnik o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova* (Sl. glasnik RS br. 52/16).

<sup>24</sup> Donošenjem Pravilnika o kompetencijama za zaposlene u Ministarstvu unutrašnjih poslova, započela je priprema metodologije za utvrđivanje specifičnih kompetencija za pojedina radna mesta i metoda za njihovu proveru. Prema Pravilniku, kompetencije predstavljaju skup znanja i veština, crta ličnosti i sposobnosti koji oblikuju ponašanje zaposlenog i vode postizanju očekivanih rezultata na radnom mestu. Dok se tehničke kompetencije odnose na specifična znanja i veštine, koje su potrebne za delotvorno obavljanje poslova i zadataka u okviru određenih radnih mesta, bazične kompetencije se odnose na skup ponašanja - crte ličnosti i sposobnosti koje su potrebne za uspešno obavljanje poslova u okviru određenog radnog mesta. Bazične i tehničke kompetencije moraju biti sastavni deo opisa posla radnog mesta zaposlenih. U bazične kompetencije se ubrajaju služenje građanima, upravljanje promenom, upravljanje učinkom, lična delotvornost, donošenje odluka i rad sa drugima i rukovođenje. Kompetencije se prate i procenjuju u skladu sa određenim indikatorima, s tim što se kompetencije razlikuju po indikatorima u zavisnosti da li je reč o rukovodećim ili izvršilačkim radnim mestima. Ovakvo rešenje je u direktnoj vezi sa pripremom detaljnih opisa radnih mesta i izmenama akta o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Imajući u vidu specifičnu prirodu i karakter policijskih poslova, organizacionu strukturu Ministarstva, način rukovođenja i organizacionu kulturu, neophodno je postepeno i odmereno uvođenje novih instituta i prakse.

<sup>25</sup> Nacrt Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, priprema se u okviru projekta "Podrška reformi javne uprave". Projekat realizuje Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u saradnji sa Službom za upravljanje kadrovima, uz podršku GIZ-a (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

radno mestu ispoljava kroz određena poželjna ponašanja koja su rezultat skupa znanja, veština, crta ličnosti i sposobnosti koje određena osoba poseduje. Znanje je ono što pojedinac zna – skup akumuliranih informacija koje zaposleni poseduje. Znanje podrazumeva i pouzdano razumevanje neke teme sa sposobnošću da se ono iskoristi za određenu svrhu. Veštine su iskazivanje stručnosti – „praktično umeće“ koje se usavršava vežbanjem.<sup>26</sup>

Prednost detaljnijeg uređenja ove problematike je u tome što se bihevioralne kompetencije vezuju za rukovodeća i nerukovodeća radna mesta. Predložene bihevioralne kompetencije su: Upravljanje informacijama; Upravljanje zadacima i ostvarivanje rezultata; Učenje i promene; Izgradnja i razvoj profesionalnih odnosa; Savesnost; Posvećenost; Integritet; Upravljanje ljudima; Strateško upravljanje; dok se funkcionalne dele na opšte i specifične i vezuju se za određene grupe poslove, odnosno oblasti znanja koja su potrebna za određena radna mesta. Kombinacija znanja, veština, crta ličnosti i sposobnosti jedne osobe oblikuje njeno ponašanje kroz koje se izražava postojanje određene kompetencije. Za svako specifično radno mesto je potrebno da osoba poseduje nekoliko kompetencija. Njihov broj zavisi od radnog mesta, tj. od složenosti poslova na radnom mestu. Za efikasno obavljanje jednostavnijih poslova osobi je potreban manji broj kompetencija nego za efikasno obavljanje kompleksnijih i odgovornijih poslova.

Kroz korišćenje kompetencija, pojašanjavaju se lični kvaliteti i načini ponašanja na radnom mestu. Okvir kompetencija opisuje na koji način treba da se pristupi svakodnevnom poslu. Uspeh obavljanja poslova državne uprave ne zavisi samo od onoga „šta radimo“ već i i „kako to radimo“. Može biti koristan alat za poboljšanje radnog učinka zaposlenih, budući da sadrži indikatore vezane za demonstraciju svake od kompetencija i stepene njihovog izražavanja.

U segmentu planiranja ljudskih reursa, selekcije i prijema, procena kompetencija kandidata mora imati punu primenu, što podrazumeva jasno definisanje kriterijuma za procenu kompetencija, kao i obuku članova konkursnih komisija koji moraju imati znanje o načinu izbora kompetencija za određena radna mesta, načinu testiranja i načinu ocene određenih kompetencija. Takođe, od posebne važnosti je da sistem ocenjivanja polazi od utvrđenog okvira kompetencija, što podrazumeva izmene dosadašnjih merila ocenjivanja. Potrebno je uspostaviti i obavezu praćenja budućih potreba razvoja kompetencija. Potpuno ugrađen u sveobuhvatni sistem upravljanja ljudskim resursima, Okvir kompetencija bi trebalo da utiče na poboljšanje radnog učinka zaposlenih i ostvarivanje strateških ciljeva organa i organizacija.

<sup>26</sup> Opširnije: Služba za upravljanje kadrovima Vlade RS, *Priručnik za određivanje kompetencija za delotvoran rad na radnom mestu*.

U formalnopravnom smislu sistem kompetencija bi trebalo uvesti u pravni sistem Republike Srbije kroz izmene i dopune Zakona o državnim službenicima i prateće podzakonske akte. Pri tome treba imati u vidu da je kritičan aspekt u kreiranju modela kompetencija nivo detalja. Ukoliko je model previše jednostavan (uključuje, na pr. samo generičke opise ponašanja) neće moći da pruži odgovor šta se tačno od očekuje od državnih službenika, dok će rukovodioci imati izazov prilikom praćenja rada i ocenjivanja. Sa druge strane previše detaljan model dovodi do prevelike složenosti procesa, obimne birokratije i velike vremenske angažovanosti što utiče na kredibilitet procesa i dovodi do otpora i državnih službenika i njihovih rukovodilaca.

Jedan od osnovnih zahteva pravnih sistema modernih država je jedinstveno i koherentno funkcionisanje službeničkog sistema. Položaj službenika u posebnim sistemima službeničkih odnosa se uređuje posebnim propisima, koji se potpuno ili delimično razlikuju od opšteg režima. Shodno Zakonu o državnim službenicima, određena prava i dužnosti službenika u pojedinim državnim organima mogu se posebnim zakonom urediti drukčije ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova. Iako je neophodno uvažiti specifičnosti prirode poslova, organizacione strukture, načina rukovođenja, ne postoje razlozi da okvir kompetencija nema svoju primenu i u ovim oblastima rada uprave. U ovom smislu, potrebno je definisati širi krug državnih službenika na koje će se Okvir kompetencija primenjivati.

## ZAKLJUČAK

Uspех rada državne uprave zavisi od stručnosti državnih službenika. Njihov stalni razvoj ključan je za sposobnost uprave da se uhvati u koštac s promenama i novim zahtevima. Identifikovanje kompetencija za delotvorno obavljanje posla, jasno pokazuje gde treba usredsrediti napore, kako u pogledu ličnog razvoja na sadašnjem radnom mestu, tako i u pogledu razvoja karijere državnih službenika.

U službeničkom sistemu Republike Srbije, intenziviran je rad na pripremi nacrtu Okvira kompetencija državnih službenika. Nacrt Okvira kompetencija stavlja akcenat na punu primenu znanja, veština i ponašanja službenika koja su potrebna da bi se poslovi nekog radnog mesta obavili na kvalitetan i delotvoran način. Korišćenje kompetencija nesumnjivo će poboljšati tačnost procene podobnosti kandidata za obavljanje poslova i donošenje odluke o njihovom napredovanju i razvoju. Iako se novim, ambicioznijim pristupom, širi nova organizaciona kultura, dodatno, ona zahteva potrebna menadžerska znanja i veštine koja nisu dovoljno razvijena.

Pri uvođenju sistema kompetencija biće potrebno obratiti pažnju na komunikaciju sa državnim službenicima. Kako bi model efikasno bio implementiran ključno je da zaposleni razumeju šta je svrha postojanja okvira kompetencija. Ukoliko ne postoji razumevanje o tome kako kompetencije doprinose ličnom i organizacionom uspehu okvir kompetencija neće služiti svojoj svrsi. Posebno je važno da rukovodioci imaju dobro razumevanje okvira kompetencija kako bi efikasno mogli da identifikuju oblasti za razvoj i fokusiraju se na ključne elemente. Najzad, potrebno je edukovati službenike koji rade na poslovima upravljanja ljudskim resursima, ali i druge državne službenike kako bi znali na koji način da koriste okvir kompetencija. Ukoliko to izostane, postoji mogućnost da okvir kompetencija ne bude efikasno implementiran, ili da ne dostigne svoj pun potencijal.

Da bi uvođenje kompetencija u državnu upravu Srbije dobilo svoj pravi smisao, potrebno je kontinuirano jačati svest i kapacitete svih ključnih institucionalnih faktora, i to posebno rukovodećih državnih službenika. Često se pogrešno shvata da su u vreme krize, štednje, racionalizacije sve aktivnosti i ulaganja u razvoj ljudskih resursa suvišna, a istina je baš suprotna, jer najviše rezervi se često može napraviti ako se ljudskim resursima upravlja efikasno i efektivno. Za promene u bilo kojoj oblasti državne uprave, a posebno u oblasti ljudskih resursa, jedan od najvažnijih činilaca su su dobri rukovodioci. Ako oni podstiču promene onda one idu brzo, a ako ih koče ništa se neće promeniti. Zbog toga je veoma važno da rukovodioci prepoznaju značaj dobrog i stručnog upravljanja ljudskim resursima, da ga uvažavaju i promovišu. Rukovodioci često zaboravljaju da je u generičkom opisu svakog rukovodećeg radnog mesta i upravljanje ljudima odnosno upravljanje ljudskim resursima. Zbog toga jačanje kompetencija rukovodilaca ima posebno važan značaj u svakoj organizaciji, uključujući i organe uprave. Ako rukovodioci imaju dobre rukovodeće veštine i dovoljno pažnje posvećuju motivaciji i razvoju zaposlenih, razvija se i organizacija, ostvaruju se dobri rezultati, zadovoljstvo ostvarenim poslom i povećava kvalitet usluga koje se pružaju građanima, a samim tim i jača integritet i otpornost na bilo koji vid korupcije u javnom sektoru.

Primena modernog koncepta upravljanja ljudskim resursima zasnovanog na kompetencijama utiče na jačanje profesionalizma, transparentnog rada, lične odgovornosti zaposlenih, njihove motivacije i zadržavanje visoko stručnog kadra u državnoj upravi. Integrisanje okvira kompetencija u zakonodavstvo i primena kompetencija u svim funkcijama upravljanja ljudskim resursima podstiče na postizanje boljeg radnog učinka i uspešno ostvarivanje strateških ciljeva i programa rada organa i organizacija.

ALEKSANDRA RABRENOVIĆ, LL.D.,

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

ZORICA VUKAŠINOVIĆ-RADOJIČIĆ, LL.D.,

Professor, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

## INTRODUCTION OF COMPETENCIES IN THE SERBIAN CIVIL SERVICE SYSTEM – CONCEPTUAL ISSUES

### Summary

In the context of the public administration reform in the Republic of Serbia, the accent is currently on the development of professional capacities and introduction of civil servants' competencies. This implies a shift from the question of "what we do", to the equally important one of "how we do it". The activities on the introduction of a competency system began in 2011 with the support from IPA EU funds. Currently underway is the project 'Support to Public Administration Reform' which should result in the development of a civil service competency framework. The establishment of an integrated and competency-based human resources management system has also been envisaged by the recently developed Civil Service Human Resource Management Policy Framework. Pursuant to this document, competencies represent a collection of knowledge, skills and behaviours required for the effective performance of work tasks. While basic (behavioural) competencies relate to ways civil servants behave, functional competencies relate to their knowledge and skills.

Competencies should be interlinked with all human resources management processes, such as: human resources planning, job analysis, recruitment and selection, transfer and mobility, performance appraisal and reward system, personal and career development. This will require changes in legal framework - primarily in the Law on Civil Servants, and other supporting bylaws. In order to effectively implement the framework, there will also be a need for intensive civil servants training, especially of high level managerial staff.