



UNIVERZITET SINGIDUNUM

DEPARTMAN ZA POSLEDIPLOMSKE STUDIJE

MASTER STUDIJSKI PROGRAM

MASTER RAD

**Strategijski aspekt menadžmenta ljudskih
resursa u javnim institucijama**

Mentor:
Prof. dr Gordana Dobrijević

Student:
Dušica Ilić
Br. indeksa: 400162/2014

Beograd, 2015.

SADRŽAJ

UVOD	- 4 -
<i>Problem istraživanja.....</i>	<i>- 5 -</i>
<i>Predmet istraživanja.....</i>	<i>- 6 -</i>
<i>Ciljevi istraživanja.....</i>	<i>- 6 -</i>
<i>Metode istraživanja</i>	<i>- 6 -</i>
<i>Hipoteze u istraživanju</i>	<i>- 6 -</i>
<i>Struktura rada</i>	<i>- 7 -</i>
DEO I – STRATEGIJSKI MENADŽMENT	- 9 -
1 Uvod u strategijski menadžment.....	- 9 -
1.1 Razvoj menadžmenta.....	- 10 -
1.2 Proces menadžmenta	- 11 -
1.3 Analiza okruženja	- 13 -
2 Primena strategijskog menadžmenta.....	- 15 -
2.1 Formulisanje strategije	- 15 -
2.2 Vrednovanje strategije.....	- 16 -
2.3 Implementacija strategije.....	- 16 -
DEO II – JAVNE INSTITUCIJE.....	- 17 -
3 Pojam javnih institucija	- 17 -
3.1 Javna uprava.....	- 17 -
3.2 Državna uprava.....	- 18 -
3.3 Javna preduzeća	- 18 -
4 Pravni okviri i izvori delovanja	- 19 -
5 Teorije javne uprave	- 20 -
6 Budžetsko računovodstvo u javnim institucijama.....	- 21 -
<i>Zakon o budžetskom sistemu.....</i>	<i>- 24 -</i>
DEO III – STRATEGIJSKI MENADŽMET U JAVNIM INSTITUCIJAMA.....	- 26 -
7 Strateške promene u javnom sektoru.....	- 26 -
7.1 Metode i tehnike strateškog menadžmenta u javnom sektoru.....	- 26 -

7.2	<i>Primena strateškog planiranja u javnom sektoru i njegove prednosti.....</i>	- 28 -
8	Marketing u javnim institucijama.....	- 28 -
8.1	<i>Primena marketinga u javnom sektoru</i>	- 29 -
8.2	<i>Upravljanje marketinškim procesom u javnom sektoru</i>	- 31 -
9	Problemi menadžmenta u javnom sektoru	- 32 -
	DEO IV – STRATEGIJSKI MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA	- 34 -
10	Uvod u menadžment ljudskih resursa – pojam i evolucija.....	- 34 -
11	Proces strategijskog menadžmenta ljudskih resursa	- 35 -
11.1	<i>Formulisanje strategije – planiranje ljudskih resursa</i>	- 35 -
11.2	<i>Implementacija strategije – selekcija, regrutovanje i socijalizacija ljudskih resursa</i>	- 36 -
11.3	<i>Vrednovanje strategije – razvoj i ocena performansi ljudskih resursa</i>	- 39 -
	DEO V – LJUDSKI RESURSI U JAVNIM INSTITUCIJAMA	- 41 -
12	Značaj ljudskih resursa u javnim institucijama.....	- 41 -
12.1	<i>Državna uprava, javni sektor i upravljanje ljudskim resursima</i>	- 41 -
12.2	<i>Izazovi upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi</i>	- 43 -
	DEO VI – ISTRAŽIVANJE	- 45 -
13	Strategijski aspekt menadžmenta ljudskih resursa na primeru opštine Ub..	- 45 -
13.1	<i>Organizaciona struktura opštine Ub</i>	- 45 -
13.2	<i>Rezultati ankete.....</i>	- 47 -
	ZAKLJUČAK	- 56 -
	LITERATURA	- 58 -
	Slike i tabele.....	- 61 -
	PRILOG – Anketni list	- 62 -

UVOD

Tehnološke promene, međunarodne ekonomske integracije, sazrevanje tržišta, pad komunističkih i socijalističkih režima - jednom rečju globalizacija, jedan je od razloga sve većih organizacionih promena u javnim institucijama.

Razvoj tržišne ekonomije podstakle su teze da država ne može sama da preuzme na sebe ulogu tržišta i da tržište (odnosno tržišna konkurencija) nudi superiornije mehanizme za zadovoljavanje potreba šireg kruga korisnika. Upravo iz tih razloga, jasno je da se u poslovanju javnih institucija moraju primenjivati postulati poslovne ekonomije, odnosno moraju se usvojiti neki biznis modeli, a naročito se mora posvetiti pažnja liderstvu i menadžmentu.

Tradicionalni model javne administracije zahtevao je minimalno razumevanje strategije i neko ozbiljnije planiranje, ili nije nikako, ili se veoma ograničeno izvodilo. Državni službenici su često delovali bez strateškog smisla, bez ikakve ideje usmerene ka optimizaciji resursa da bi se postigli određeni ciljevi, jednostavno su sledili instrukcije. Tradicionalne javne institucije često nisu imale viđenje dugoročnije perspektive i često su zaboravljale da postoje širi i sveobuhvatniji ciljevi. Pokazaće se ovim radom da strategijsko razmišljanje ima mnogo važniju ulogu od bilo koje tehnike.

Razlika između države i preduzeća ogleda se najviše u vrsti korisnika njihovih usluga. Kako je država okrenuta ka građanima (a ne posebnoj kategoriji potrošača kao preduzeće) ona se mora baviti i pitanjima odgovornosti države prema ljudima; ljudi se ne mogu tretirati samo kao potrošači ili kupci, nego kao građani koji imaju pravo tražiti od vlasti polaganje računa za akcije koje ona preduzima u njihovo ime, ili propušta preduzeti.

Građani žele efikasne javne službe i (idealno) niske poreze, ali istovremeno žele zaštitu svojih prava, da se njihov glas čuje, a njihove vrednosti i preferencije poštuju. Pitanja polaganja računa, kontrole i reagovanja na potrebe građana; transparentnosti delovanja i participacije zbog toga su barem jednako važna pitanja kao i ekonomičnosti i efikasnost.

Brojna pitanja i različiti načini njihovog rešavanja koji se tiču ljudskih resursa predstavljaju integralni deo strategijskog menadžmenta. Poslovna strategija od ljudskih resursa zahteva da poseduju odgovarajuća znanja, stručnost, iskustvo,

veštine i entuzijazam dok je kredibilan menadžerski tim sa jasnom vizijom i sposobnošću motivisanja podređenih osnovna poluga implementacije strategije. Kao i drugi resursi i ljudski resursi su retki što se odražava na njihovo upravljanje.

U strategijskom menadžmentu je odavno prihvaćeno da je znanje, i sa njim povezani fenomeni, sa kojima raspolažu zaposleni najznačajniji resurs preduzeća i izvor konkurentske prednosti. Znanje je suštinski element "nematerijalne aktive". Značaj nematerijalne aktive raste tako da kod propulzivnih preduzeća ona višestruko prevazilazi vrednost materijalne aktive. Stoga se strategijski menadžment može definisati i kao proces učenja koji je usmeren na razvijanje i održavanje ključnih kompetentnosti njegovih zaposlenih. Suštinu uspešno formulisane i implementirane strategije predstavlja sposobnost učenja, odnosno, prikupljanje, stvaranje i korišćenje znanja.

Upravljanje ljudskim resursima i njihov razvoj jedan su od ključnih činilaca i za unapređenje produktivnosti i performansi u javnom sektoru, a samim tim i važan faktor rasta i razvoja društva i ekonomije. Kako osnovni reformski procesi u informatičkoj eri podrazumevaju brzo zastarevanje znanja i veština i kako se veći deo promena u javnoj upravi odnosi na digitalizaciju sadržaja i primenu nove tehnologije, to za zaposlene u javnoj upravi znači da je potrebno usvajati nova znanja i veštine kroz različite vidove obuke kako bi se omogućilo korišćenje nove tehnologije i ubrzavanje poslovnih procesa.

Dakle, neophodno je upravljati ljudskim resursima na način koji omogućava brz odgovor na promene u okruženju, kulturološke šokove i uticaje globalizacije. To podrazumeva formiranje potpuno drugačije organizacione kulture u jedinicama javne uprave, kao i definisanje standarda potrebnih performansi i nivoa produktivnosti, kako bi javni sektor pratio razvoj organizacija iz privatnog sektora i kako bi pružio bolje usluge građanima.

Problem istraživanja

Problem ovog istraživanja je pronalaženje uslova i načina na koji primena strategijskog menadžmenta u upravljanju ljudskim resursima u javnim institucijama može doprineti unapređenju njihovih aktivnosti i povećanju koristi krajnjih korisnika.

Predmet istraživanja

Predmet ovog istraživanja je analiza uticaja koji strategijski menadžment ima na upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru, na benefite koje bi ti elementi proizveli za javnu upravu kao i na otpore koji se mogu pojaviti pri implementaciji istih.

Ciljevi istraživanja

Opšti cilj rada jeste da se utvrde benefiti koje javni sektor izvlači primenom teorije liderstva i strategijskog menadžmenta na ljudske resurse, a zatim da se definišu predlozi na koji način ove benefite prepoznati, iskoristiti i multiplikovati.

Društveni cilj rada jeste da ukaže na prednosti koje korisnici usluga javnih institucija imaju od razvoja ljudskih resursa u javnom sektoru, odnosno da se pomogne državnoj upravi da unapredi pružanje svojih usluga što za posledicu ima povećanje blagostanja društva u celini.

Naučni cilj ovog rada sastoji se u integraciji teorije i prakse, odnosno znanja i instrumenata iz oblasti strategijskog menadžmenta ljudskih resursa u privatnom sektoru, u cilju dobijanja sistematičnih i kumulativnih rezultata koji mogu pronaći svoju primenu i izvan poslovne ekonomije.

Metode istraživanja

U skladu sa osnovnim zahtevima metodologije naučnog istraživanja, u ovom radu primenjene su sledeće metode i tehnike: analitičko – sintetičkom metodom prikupljena literatura je raščlanjena i istražena u delovima, zatim su se izvlačili zaključci deduktivnom i induktivnom metodom da bi se na kraju isti objedinili u celinu. Podaci su se prikupljali statističkom i metodom posmatranja. Komparativnom analizom poredili su se stavovi i teze. Istraživački deo rada koristi empirijsku metodu anketnog prikupljanja podataka i obradu i analizu tih podataka.

Hipoteze u istraživanju

Generalna hipoteza: Strategijski menadžment doprinosi unapređenju razvoja ljudskih resursa u javnom sektoru, odnosno efikasnosti državnih službenika, što doprinosi većem zadovoljenju potreba njihovih korisnika.

Posebne hipoteze:

- I. Strateški pristup definisanju osnovnih aktivnosti i upravljanju ljudskim resursima u javnim institucijama predstavlja ključ njihovog unapređenja.

- II. Jedino efektivni lideri na čelu javnih uprava, oslobođeni delovanja u skladu sa političkim ubeđenjima, a usredsređeni na strategijsko planiranje, organizovanje, vođenje i kontrolu aktivnosti predstavljaju korisne javne funkcionere.
- III. Konstantno istraživanje potreba korisnika i konstantno prilagođavanje istim (kao i promenama u okruženju) predstavlja osnovni zadatak efektivnih lidera u javnom sektoru.
- IV. Uspeh ostvarivanja strategijske dimenzije upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi je predominantno određen izgradnjom ljudskog kapitala i izgradnjom fleksibilnih formi organizacione strukture, koje su karakteristične za organizacije iz privatnog sektora.
- V. Razvoj ljudskih resursa u javnoj upravi treba konstantno da prati ključne izazove koji utiču na ponudu i tražnju za ljudskim resursima na tržištu rada, a koji su u najvećoj meri određeni globalizacijom, demografskim kretanjem stanovništva i razvojem informacione tehnologije.

Struktura rada

Istraživanja rada su prikazana na sledeći način:

U *uvodu* su izneti predmet i problem istraživanja, opšti, društveni i naučni ciljevi istraživanja, postavljene su hipoteze, ukazano na metode rada i opisana je struktura rada.

Deo I – Strategijski menadžment. *Prvo poglavlje* predstavlja uvod i okvir za dalju analizu. Polazi se od samih početaka strategijskog menadžmenta, odnosno iznose se njegove definicije, osnovni pojmovi, procesi i periodi razvoja. Analizira se uticaj okruženja i ističe se značaj strategije u nauci o menadžmentu. Nakon toga, u *drugom poglavlju*, nastavlja se sa analizom njegove primene putem formulisanja, vrednovanja i implementacije strategije.

Deo II – Javne institucije. Drugi deo rada takođe služi kao uvod za analizu same teme. Naime, u *trećem poglavlju* definišu se javne institucije, odnosno javni sektor uopšte, zatim se u *četvrtom poglavlju* pozivam na pravnu regulativu, odnosno zakonodavnu pozadinu i izvore delovanja ovih institucija kako bih ukazala na značaj zakonitosti njihovih delovanja. *Peto poglavlje* bliže nas upoznaje sa različitim teorijama javne uprave koje su postavile temelje njihovom razvoju. A nakon toga sledi poslednje *šesto poglavlje* čija je uloga da nas približi računovodstvenom delu

javnih finansija, odnosno da nas upozna sa pravilima, zakonima i procedurama finansijskog izveštavanja.

Deo III – Strategijski menadžment u javnim institucijama. U trećem delu dolazimo do samog predmeta istraživanja ovog master rada, a to je upravo uloga koju strategijski menadžment ima u javnom sektoru. *Sedmo poglavlje* posvećeno je strateškim promenama u javnim institucijama i istražuju se metode, tehnike i sredstva za njihovu analizu. *Osmim poglavljem* akcenat je stavljen na ulogu marketinga u javnim institucijama, kao oblasti koja ide uz korak sa menadžmentom i čiji je značaj neosporan. *Deveto poglavlje* nastoji da nam približi probleme i poteškoće menadžmenta koje se javljaju u javnom sektoru i da da smernice za njihovo otklanjanje.

Deo IV – Strategijski menadžment ljudskih resursa. *Deseto poglavlje* nas uvodi u osnovne pojmove i evoluciju menadžmenta ljudskih resursa. Nakon toga, u *jedanaestom poglavlju*, nastavlja se sa analizom njegovog procesa putem formulisanja, vrednovanja i implementacije strategije.

Deo V – Ljudski resursi u javnim institucijama. U ovom delu definiše se ljudski kapital u javnim institucijama, odnosno njegov značaj. Kroz većinu dela pozivam se na pravnu regulativu, odnosno zakonodavnu pozadinu.

Deo VI – Istraživanje. U trinaestom delu dolazimo do same analize predmeta istraživanja ovog master rada na primeru iz prakse.

U *zaključku* je navedeno da su postavljene hipoteze potvrđene i tačne. Takođe navodise cilj rada i značaj uloge ljudskih resursa.

Na kraju je data lista korišćenih izvora.

DEO I – STRATEGIJSKI MENADŽMENT

1 Uvod u strategijski menadžment

“Ako je vaša strategija mudra i obuhvatna, vaši proračuni će vam obezbediti pobedu, pa ćete moći da pobedite pre nego što ste i počeli da se borite. Ako je vaša strategija plitkoudna i kratkovida, vaši proračuni neće vam biti od veće koristi, pa ćete izgubiti pre nego što je borba i započela. Zbog toga se kaže da pobednici pobeđuju pre nego što krenu u rat, dok poraženi prvo idu u rat pa tek onda pokušavaju da pobeđu.”

Sun Tzu, „Umeće ratovanja“

Moderno okruženje karakteriše konstantno smenjivanje promena. Više nije dovoljno samo prilagoditi se promenama, već je neophodno i kreirati i podsticati iste. Stari način rukovođenja, organizacione strukture, tradicionalno planiranje i kontrole, jednostavno ne funkcionišu. Neophodne su inovacije, velike i brze. Tu nastupa menadžment.

U istoriji gotovo da nije zabeleženo da jedna disciplina u relativno kratkom vremenskom periodu ostavi tako dubok trag na privredu i društvo kao što je to učinio menadžment preduzeća. U tehničkim naukama menadžment predstavlja navođenje sistema iz početnog u željeno stanje uz održanje (ili povećanje) stepena njegove organizovanosti. Menadžment preduzeća, ili poslovni menadžment je disciplina upravljanja preduzećem.¹ Za svaku organizaciju dobro je da poseduje strategiju. Strategijski menadžment stvara zajednički pogled koji usmerava odluke, akcije i ljude u organizaciji. Razmišljajući strategijski, menadžeri poseduju širi i dugoročniji pogled na budućnost organizacije. Pri tome ostvaruju zacrtane ciljeve u većem opsegu i na duži rok.

Etimološko poreklo reči strategija je starogrčka reč *stratēgos* i doslovno znači "vođenje vojske". Pre nekoliko hiljada godina, ovaj termin je upotrebljavan u ratovanju, ali je vremenom ušao u upotrebu u svim oblastima života i poslovanja u kojima je neophodno donositi određene odluke i preduzimati odgovarajuće akcije da bi se iste ostvarile. Strategijski menadžment nije ništa drugo do proces koji kombinuje tri međusobno povezane aktivnosti, a to su formulisanje, vrednovanje i implementacija strategije.

¹Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šestoprerađeno i dopunjenoizdanje, Ekonomskifakultet u Beogradu, Beograd, str. 7

1.1 Razvoj menadžmenta

Modernu istoriju civilizacije možemo posmatrati kroz prizmu tehnoloških pronalazaka, a bržu i svestraniju primenu ovih tehnologija obezbeđivao je menadžment. Međutim, suština menadžmenta je tokom vremena ostala ista. *Peter Drucker* smatra da je suština „učiniti ljude svesnim konkretnih odgovornosti dajući im zajedničke ciljeve, sistem vrednosti, odgovarajuću organizaciju i priliku za razvoj kako bi se odgovorilo na promene“.² Razvoj menadžmenta možemo posmatrati kroz tri etape:³

Era masovne proizvodnje. Najveća inovacija bila je montažna traka koja je dovela do ogromnog razvoja produktivnosti, pada cena i rasta tržišnog učešća, ali je ovom pristupu nedostajala tzv. „ljudska dimenzija“. U eri masovne proizvodnje prisutna su bila tri pristupa (škole) mišljenja. Prvi je *klasičan pristup*. U najznačajnije klasične autore možemo ubrojiti *F. Taylora* ali i *H. Fayola* koji je smatrao da se „menadžeri rađaju, a ne stvaraju“. Drugi je *sociološko - psihološki pristup* - pokušaj da se nadomesti ljudska dimenzija koja je uklađnom pristupu izostavljena. Razvijene su dve škole: škola ljudskih odnosa i bihejvioralna škola. Treći je *pristup operacionih istraživanja*. Pojava računara doprinela je primeni operacionih istraživanja. Razvijen je novi pristup – Nauka o menadžmentu. Najveći doprinosi ovog pristupa su u predviđanju, planiranju i kontroli, mada je i u domenu organizovanjaj vođenja ostvaren napredak.

Era masovnog makretinga. Za ovu eru karakteristična su dva pristupa: *sistemski pristup* - posmatra organizaciju kao sistem sačinjen od međusobno povezanih elemenata i *kontigentni pristup* - nastoji da objasni zašto određeni alati menadžmenta nemaju isti efekat u različitim situacijama (prema ovom pristupu, zadatak menadžmenta je da odredi tehnike koje u određenoj situaciji, pod određenim uslovima i u određeno vreme najbolje doprinose ostvarenju ciljeva organizacije).

Informatička era. Poslednji stadijum u razvoju menadžmenta možemo posmatrati kroz prizmu razvoja računarskih sistema. Njihov razvoj uticao je i na razvoj elektronske privrede, a ona je dalje, pred menadžment preduzeća postavila nove teme, kao što su: *poslovna mreža*, *redefinisanje biznis modela*, i *kolaborativni makreting*.

²Drucker, P., (1967), *The Effective Executive*, Harper and Row, New York, str. 56

³Đuričin, D., Janošević, S., Kalićanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str 33-59

1.2 Proces menadžmenta

Etape procesa strateškog menadžmenta čine srž samog procesa i njegove glavne komponente. Nezavisno od toga koji je redosled i kakav je relativni značaj faza, osnovne faze procesa menadžmenta su: planiranje, organizovanje, vođenje i kontrola.⁴

➤ Planiranje.

Prva i suštinska faza procesa menadžmenta u kojoj se donose planske odluke, a na osnovu kojih se kasnije pristupa izvršenju. Proces planiranja se sastoji od nekoliko osnovnih aktivnosti. Polazi se od *dijagnoze stanja* - određuje se trenutna pozicija preduzeća kako u okruženju tako i u odnosu na konkurente. Sledi *definisanje ciljeva* - pravilan izbor ciljeva zahteva poštovanje SMART (S-specific & supported, M – measurable & monitored, A-accepted & attainable, R-realistic & related, T-tested & time oriented) zahteva. Zatim se pristupa *identifikovanju podsticaja i ograničenja* - nasuprot odgovoru na ograničenja, odnosno pasivnom reagovanju, neophodno je aktivno reagovanje ili proaktivno ponašanje. Sledi *izbor odluka i akcija* - menadžeri upravljaju na bazi izuzetaka, a to znači dve stvari istovremeno: definisanje prioriternih problema i delegiranje odgovornosti podređenima za odluke manjeg nivoa značajnosti.⁵ Na kraju dolazi *merenje efekata* koje treba da omogući da se na vreme otkriju odstupanja od predviđenih ciljeva. Razlikujemo dve vrste planiranja. Operativno (osnovno ili taktičko) planiranje i strategijsko planiranje. Razlike su predstavljene u *Tabeli 1*.

Tabela1. Razlike između operativnog i strategijskog planiranja

	Operativno planiranje	Strategijsko planiranje
Vremenski horizont	kratkoročno	dugoročno
Uticaj	inkrementalni kontinuitet	efekti imaju trajan i bitan karakter
Koncentracija napora	optimiziranje manje-više svih resursa	fokusiranje na manji broj problema i njihovo praćenje
Model donošenja odluka	veći broj odluka	manji broj osnovnih odluka sa velikim brojem pratećih odluka
Prožetost	veliki uticaj na tekuće aktivnosti	širok spektar posledica od alokacije resursa do obavljanja tekućih aktivnosti

Izvor: Samostalna izrada autora

⁴ Đuričin, D., Janošević, S., Kalićanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 63-197

⁵Ibid, str. 67

➤ **Organizovanje.**

Reč „organizacija“ označava instituciju ili funkcionalnu grupu, dok reč „organizovanje“ označava proces u kome se delegiraju i integrišu poslovi članova funkcionalne grupe.⁶ Organizacija treba da bude usklađena potrebama eksternog okruženja i internih korisnika. Zbog čestih i iznenadnih promena u okruženju dolazi i do organizacionih promena. Ta promena može biti kontinuelna – reč je o sitnim promenama koje se u kontinuitetu dešavaju ili diskontinuelna – kada se javi, promena je drastična.

➤ **Vođenje.**

Vođenje je faza procesa menadžmenta koja se u praksi sprovode istovremeno sa fazom organizovanja. Što je veća organizaciona struktura (i time i veličina preduzeća) to je uloga vođenja od većeg značaja. Vremenom je razvijeno nekoliko pristupa vođenju: *pristup personalnih karakteristika vođe* – postoje osobe koje su predodređene za ulogu vođe i oni se izdvajaju po svojoj intelektualnosti, inicijativi, samopouzdanju, preuzimanju rizika; *bihevioristički pristup* – pojedinac se može obučiti efektivnom vođenju (jako je važno davoda poseduje „evolutivnu kompetentnost“, odnosno da poseduje sposobnost da se brzo i lako prilagodi promenama u okruženju); *kontigentni pristup* – identifikuje različite faktore koji utiču na ponašanje vođe.

➤ **Kontrola.**

U ovoj fazi treba uporediti ostvareno sa planiranim i, ukoliko je došlo do odstupanja od plana, definisati odgovarajuće korektivne akcije koje se moraju preduzeti. Prema kriterijumu poslovne funkcije postoje *finansijska kontrola*, *kontrola proizvodnje* i *kontrola kvaliteta*. Prema načinu obavljanja postoje: *ex ante kontrola* – pretkontrola, *kibernetika kontrola* – kontrola na bazi povratne sprege, *binarna kontrola* – „da/ne“ kontrola, *ex post kontrola* – kontrola nakon preduzete akcije ili završetka poslovnog ciklusa. Da bi bila obavljena na adekvatan način neophodno je: *prvo*, definisati standarde kontrole, centre odgovornosti i aktivnosti; *drugo*, izmeriti ostvarene učinke na bazi definisanih standarda; *treće* – uporediti ostvarene učinke sa

⁶Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šestoprerađeno i dopunjenoizdanje, Ekonomskifakultet u Beogradu, Beograd, str. 103

planiranim, odnosno da se utvrditi da li postoje odstupanja od plana i *četvrto* – ukoliko odstupanja postoje da se preduzmu korektivne akcije.

1.3 Analiza okruženja

Osnovna determinanta strategijskog menadžmenta je okruženje. U zavisnosti od različitih kriterijuma postoji više podela okruženja, ali su svi autori usaglašeni oko tri osnovne podele: **a)** eksterno (opšte) okruženje, **b)** konkurentsko okruženje i **c)** interno okruženje. Najčešće upotrebljavani načini za **analizu opšteg okruženja**, su:

1. **PEST analiza** – sam naziv definiše najvažnije faktore u ovoj analizi. Politički - razvoj određene zemlje, direktne strane investicije, poreske stimulacije i dr. Ekonomski - GDP, stopa inflacije, stopa nezaposlenosti i kupovna moć. Socio - kulturni - demografija stanovništva, sistem obazovanja, način života, odnos prema radu i dr. Tehnološki se razvijaju pod uticajem predhodna tri faktora, a oni se svojim izumima ogledaju u usavršavanju i proširivanju korišćenja već postojeće tehnologije, smanjuju trajanje proizvodnih procesa, povećavaju produktivnost i dr.

2. **SWOT analiza** – akronim od reči Strengths (snage), Weaknesses (slabosti), Opportunities (šansi) i Threats (pretnje). U pitanju je analiza koja dovodi u vezu interne i eksterne faktore preduzeća. Ovaj pristup definiše 4 strategije koje stoje pred menadžmentom firme, a predstavljene su u *Tabeli 2*.

Tabela 2. Strategije pomoću SWOT analize

Interni faktori Eksterni faktori	Snage	Slabosti
Šanse	Maksi-Maksi strategija Maksimiziranje snaga i šansi	Mini-Maksi strategija Minimiziranje slabosti i maksimiziranje šansi
Pretnje	Maksi-Mini strategija Maksimiziranje snaga i minimiziranje pretnji	Mini-Mini strategija Minimiziranje slabosti i pretnji

Izvor: Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 328

Analizu konkurentskog preduzeća definišu sledeće bitne odrednice:⁷

❖ **Grana** – „arena“ u kojoj se konkurenti nadmeću koristeći strategiju kako bi ostvarili profitabilnu i trajnu poziciju. *M. Porter* je proširio analizu konkurencije sa grane na tzv. **konkurentske sile**.

Definisao je pet konkurentskih sila:

1. Rivalitet konkurenata u grani;
2. Moć dobavljača;
3. Moć kupaca;
4. Mogućnost ulaska;
5. Pojava supstituta.⁸

❖ **Strategijske grupe** – skup preduzeća koja trpe slične šanse i pretnje koje se razlikuju od šansi i pretnji koje karakterišu industrijsku granu, te imaju istu generičku strategiju.⁹

❖ **Kriva iskustva** – ponavljanjem poslovi se obavljaju brže i efikasnije. Širi je pojam od krive učenja i njen efekat je različit od efekta ekonomije obima.

❖ **Portfolio koncept** – cilj je da se otkrije najbolja kombinacija poslova kako bi se ostvarila dugoročna rentabilnost.

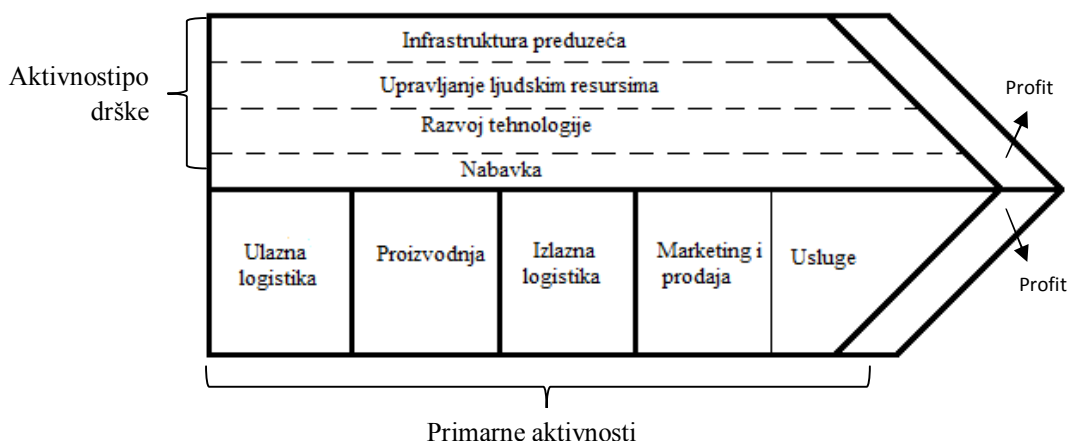
❖ **Benchmarking (poređenje)** – merenje preformanse preduzeća i njihovo poređenje sa odgovarajućim liderom, čime se izvlače pouke za poboljšanje istih.

Važno je posvetiti pažnju i **analizi internog okruženja**. Njegovom analizom omogućava se definisanje snaga i slabosti preduzeća u odnosu na šanse i opasnosti koje stoje pred njim iz njegovog eksternog okruženja. Da bi se otkrili izvori konkurentske prednosti razvijen je sistematičan način proučavanja aktivnosti preduzeća, a to je tzv. „lanac vrednosti“. Ovaj koncept prva je predstavila konsultantska kuća *Mc Kinsey*. Njihovu analizu unapredio je *M. Porter* tako što je razdvojio poslovne funkcije na aktivnosti i analizirao je specifične veze koje postoje između aktivnosti. Aktivnosti je grupisao u *primarne* (proizvodnja i distribucija dobara) i *aktivnosti podrške* (pomažu u obavljanju primarnih aktivnosti).

⁷ Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 331-365

⁸ Porter, M., (1980), *Competitive Strategy*, The Free Press, New York, str. 4

⁹ Caves. R.E. and Porter, M., (1977), From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competitions, *Quarterly Journal of Economics*, No.91.

Slika 1. Porterov lanac vrednosti industrijskog preduzeća

Izvor: Michael E. Porter, (1980), *Competitive Strategy*, The Free Press, New York, str. 41

2 Primena strategijskog menadžmenta

Suština primene strategijskog menadžmenta sastoji se u formulisanju, vrednovanju i implementaciji strategije.¹⁰

2.1 Formulisanje strategije

Pred preduzećem se nalazi nekoliko strategija koje može koristiti za formulisanje strategije – rast, stabilizacija ili povlačenje. Ukoliko preduzeće izvore za **strategiju rasta** nalazi u već postojećem poslovnom ciklusu onda ono primenjuje neku od strategija penetracije (intenziviranja napora) – razvoj tržišta, razvoj proizvoda, razvoj poslovnog procesa. A ukoliko je izvor za rast u eksternom ili konkurentskom preduzeću onda primenjuje strategiju diversifikacije: *strategija povezane diversifikacije* - proširenje postojećih poslova preduzeća (može biti horizontalna – preduzeće širi svoj proizvodni program proizvodima koji imaju konkurentski ili komplementarni karakter i vertikalna – preduzeće sada obavlja faze koje ili prethode ili slede nakon već postojećeg poslovnog ciklusa; *strategija nepovezane diversifikacije* znači da preduzeće ulazi u nove poslove koji nisu imali nikakvu povezanost sa dosadašnjim poslovnim programom. Nakon što je preduzelo neku od strategija rasta, preduzeće obično može da se odluči da sprovede **strategiju stabilizacije preduzeća**. Ukoliko se, pak, odluči da je bolje da se povuče, tada pred

¹⁰ Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 391-541

preduzeće stoje sledeće **strategije povlačenja**: *strategija zaokreta, strategija dezinvestiranja, strategija dobrovoljne likvidacije ili stečaj*.

2.2 Vrednovanje strategije

Nakon formulisanja strategije neophodno je pristupiti proceni dodatnih ekonomskih vrednosti mogućih strategija. Najčešće korišćeno merilo performansi preduzeća je **EVA** (Economic Value Added) koja predstavlja razliku između poslovnog profita i troška kapitala = $NOPLAT - COC$ (*Net operating profit less adjusted taxes* – dobitak iz poslovnih aktivnosti umanjen za porez na dobitak; *Cost of Capital* – trošak kapitala). Ekonomsko tumačenje ove formule je sledeće: Kada je $EVA > 0$, preduzeće „stvara“ vrednost ulažući u one investicione projekte kod kojih je neto sadašnja vrednost pozitivna, i obratno, „uništava“ vrednost ulažući u proizvode kod kojih je neto sadašnja vrednost negativna.

2.3 Implementacija strategije

Značaj implementiranja strategije je neosporan. Da bi strategija bila uspešna, nije dovoljno samo je definisati na odgovarajući način, već je podjednako važno tu istu strategiju pretvoriti u skup akcija programima i procedurama – implementirati je. Jako je bitno da strategiju implementiraju oni koji su je i formulisali. Pri tome, i ovde važi poštovanje principa decentralizacije nadležnosti. Kako bi se prilagodili novoj strategiji neophodno je da odrediti program, budžet, procedure, pravila,.. Dobro potkovanom organizacionom strukturom, kadrovskim ekipiranjem i koordinacijom između pojedinih delova i funkcijaneophodno jemobilisati sve interne resurse kako bi se ove namere ostvarile.

DEO II – JAVNE INSTITUCIJE

3 Pojam javnih institucija

Bržem razvoju civilizacije doprineo je i razvoj javnih institucija. Naročito odvajanjem privatne od državne sfere moglo se uticati na njihov razvoj u još većem obimu. Tom podelom, prestale su da postoje kruti modeli birokratske organizacije a mesto su im ustupile nove, čiji je cilj zadovoljavanje potreba šireg kruga korisnika.

Na ove organizacije utiče mnogo veći broj faktora nego na privatne. To su politički, ekonomski, socijalni, informacioni i kulturološki fenomeni. Ove organizacije često zavise i od pojedinaca koji njima upravljaju, od njihovih stranačkih i političkih ubeđenja, njihove stručne sposobnosti i moralnih shvatanja. Jako veliku ulogu kod javnih institucija imaju reforme. Njihov cilj je da strateški, operativno i taktički poboljša neku do aktivnosti. Glavnu ulogu u njihovom sprovođenju igraju javni menadžeri.¹¹ U zavisnosti od načina upravljanja javnim institucijama, menjale su se i njihova pojmovna određenja. Tako su razvijene različite definicije:

„Javna uprava je proizvodnje dobara i usluga koje su osmišljene da služe potrebama građana.“¹²

„Javna uprava predstavlja korišćenje menadžerskih, političkih i pravnih teorija i procesa vršenja zakonodavne, izvršne i sudske vlasti za obezbeđivanje regulative i servisne funkcije društva u celini ili nekih njegovih delova.“¹³

„Javna uprava može biti definisana kao ukupnost procesa, organizacija i pojedinaca (koji imaju zvanično mesto i ulogu) udruženih vršenjem zakona.“¹⁴

3.1 Javna uprava

Definicije javne uprave ističu manje ili više organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju s jedne strane, a s druge umeće i pravila kojih se treba držati u ostvarenju određene politike. „Javne službe predstavljaju organizacije koje su osnovane sa ciljem da zadovolje određene potrebe od opšteg interesa koje se smatraju opštim

¹¹ Trbović, A., Đukanović, D., Knežević, B., (2010), *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 12

¹² Marshall Dimock, Gladys Dimock and Douglas Fox, (1983), *Public Administration*, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, str.

¹³ Rosenbloom, D. i Goldman, D., (1989), *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, u: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, str. 3.

¹⁴ Gordon, G., i Milakovich, M., (1995), *Public Administration in America*, u: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, str. 3

dobrom i kao takve moraju biti određene zakonom.“¹⁵ Pojam javne uprave kao javne službe bazira se na ideji o brisanju doskorašnjeg tradicionalnog modela, odnosno monopola nad određenim dobrima i uslugama od opšteg interesa (javnog interesa), i uspostavljanju modela koji jača ulogu obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, životnu okolinu. Cilj politike javnih uprava, po novom modelu, jeste da se smanji pritisak na građane i da se poveća kvalitet pruženih usluga.

3.2 Državna uprava

Državna uprava je deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije. Državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije.¹⁶ Oni za svoj rad odgovaraju Vladi Republike Srbije, a postupaju u skladu sa Ustavom, Zakonima, propisima, pravilnicima i procedurama. Zakonom je definisan odnos zaposlenih državne uprave prema klijentima (građanima), kao i šta su njihova prava i obaveze prilikom vršenja svoje dužnosti. Vlada zaključcima usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade. Vlada je dužna da na zahtev organa državne uprave zaključkom zauzme stav o pitanju iz njegovog delokruga. Vlada može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome pripremi poseban izveštaj.¹⁷ Naglasak je i na protoku informacija između organa državne uprave i građana. Redovno informisanje i blagovremeno iznošenje podataka važno je jer omogućava tačnost i skraćanje vremena potrebnog za obavljanje određene usluge.

3.3 Javna preduzeća

Javno preduzeće predstavlja koncept koji objedinjuje elemente javnosti s jedne, i preduzeća, tj. tržišne ekonomije s druge strane. Predstavlja preduzeće koje proizvodi dobra i usluge na tržištu, a poseduje ga ili kontroliše država. Javno preduzeće osniva se i posluje radi: 1) obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga; 2) razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa; 3) obezbeđivanja

¹⁵ Dragoljub Kavran, *Javna uprava: reforma, edukacija, trening*, str. 62, preuzeto iz: Trbović A., Đukanović D., Knežević B., (2010), *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd str. 17

¹⁶ Zakon o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014), Član 1.

¹⁷ Ibid, Član 61.

tehničko - tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja; 4) sticanja dobiti; 5) ostvarivanja drugog zakonom utvrđenog interesa.¹⁸ Javno preduzeće ima svoju imovinu i njom odgovara za svoje obaveze. Javno preduzeće može biti jednodomno (organi društva u tom slučaju su: nadzorni odbor i direktor) ili dvodomno (nadzorni odbor, izvršni odbor i direktor).¹⁹

Zapošljavanje u javnom preduzeću (kao samih zaposlenih tako i direktora i predsednika odbora) funkcioniše na taj način što se zaposleni imenuju u skladu sa Zakonom i moraju ispunjavati unapred definisane uslove. Program javnih preduzeća (plan rada) treba da bude usaglašen sa ekonomskom politikom Vlade. U toku godine, prati se ispunjavanje usvojenog plana rada i podnose se izveštaji nadležnom organu. Sve nabavke ili radovi koji iziskuju pronalaženje izvođača ili dobavljača putem ponuda, obavljaju se javnim raspisivanjem tendera. Stoga je jasno da ova preduzeća poseduju visok nivo javnosti u radu, što i jeste u skladu sa njihovim fundamentalnim karakteristikama i pojmovnim određenjem. Proizvodi i usluge koje javno preduzeće plasira građanima su od vitalnog značaja za jednu društvenu zajednicu (proizvodnja, prenos i distribucija električne energije, saobraćaj, komunalne delatnosti, telekomunikacije, poštanski saobraćaj itd.) i vrlo često su to oblici prirodnog monopola.

4 Pravni okviri i izvori delovanja

Jedno od fundamentalnih pojmovnih određenja javnih institucija jeste zakonitost njegovog delovanja. Sve aktivnosti obavljaju se u skladu sa pravilima, procedurama, zakonima, podzakonskim aktima, Ustavom.

Vremenom su se izdvojile dve vrste pravnog sistema u javnim institucijama. Jedan je *evropsko-kontinentalni pojam prava*. Svoj izvor, ovaj oblik pronalazi u rimskom pravu. Sistem kontinentalnog prava odlikuje podela vlasti, dejstvo velikog sistema pravnih normi koji teži da obuhvati sve značajne funkcije društva, hijerarhija pravnih akata, poštovanje formalne i materijalne zakonitosti i načela pravne države.²⁰ Razvojem modernih država razvijao se i ovaj model, pa se tako proširio njen karakter

¹⁸ Zakon o javnim preduzećima ("Sl. glasnik RS", br. 119/2012, 116/2013 – autentičnot umačenje i 44/2014 - dr. zakon), Član 6.

¹⁹ Ibid, Član 11.

²⁰ Đukanović, D., (2007), *Institucionalni model i demokratizacija postjugoslovenskih država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 109–129

u smislu da se akcenat stavlja na koorporaciju i saradnju, šire se delegiranje nadležnosti, decentralizacija, dekoncentracija. Velika pažnja posveđuje se privatnom sektoru i preduzetništvu dok je uloga države sve manje u prvom planu. Zemlje koje su najkarakterističnije kada je ovaj pravni sistem u pitanju su Francuska i Nemačka. Ove zemlje su i odličan primer različitosti koja postoji u primeni istog sistema. Naime, *francuski sistem* upravnog prava polazi od koncepcije o postojanju posebnih pravnih normi koje regulišu upravu. U tom smislu, pravno regulisanje uprave počiva na stavu o postojanju posebnih upravnopravnih normi, odnosno pravne norme koje rad uprave podvrgavaju jednom „posebnom pravnom režimu“, i za koje je karakteristično da se u potpunosti izdvajaju od drugih sličnih celina. Sa druge strane, prema *nemačkom sistemu* aktivnosti uprave ne moraju da budu podgvrnute jednom posebnom režimu javnog, odnosno administrativnog prava. Razlog tome je što osnovni cilj uprave i nije izvršenje zakona, već tzv. vođenje poslova države. U tom smislu, delatnost uprave obuhvata kako raznorodne pravne norme autoritativnog i neautoritativnog karaktera, tako i razne pravno regulisane i neregulisane aktivnosti „stvaralačkog vođenja upravnih poslova“. Pored ovog, postoji i *anglosaksonski pravni sistem*. Njegova osnova je u engleskom opšetom običajnom pravu (common law) i posebnih sudskih odluka poznatih kao precedenti (case law). Karakterističan je za Veliku Britaniju i SAD. Običajno pravo obuhvata presude sudova u pojedinim slučajevima. Dakle, može se reći da se ovaj pravni sistem bazira na prethodno primenjivanoj praksi.

5 Teorije javne uprave

Teorije javne uprave možemo, prema ključnim stavovima, podeliti u 3 grupacije:²¹

a) Klasična teorija javne uprave.

F. Taylor - Koncepcija upravljanja koju je on zagovarao sastojala se od četiri principa: 1. razvijanje nauke o radu (stvaranje sistema organizovanog znanja), 2. uspostavljanje sklada u grupnom delovanju, 3. postizanje što boljih rezultata uz manju obim ulaganja i 4. naučni odabir i razvoj zaposlenih, njihovo stalno obrazovanje i uspostavljanje neprestane i tesne saradnje između poslodavca i

²¹ Trbović A., Đukanović D., Knežević B., (2010), *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 24-33

zaposlenog.²² *L. Gulik* je odredio javnu upravu kao kompleks pojedinačnih delatnosti: planiranje, usmeravanje, kontrolisanje, ocenjivanje i ponovno usmeravanje (POSDCORB).²³ *M. Veber* - je insistirao na „idealnom tipskom shvatanju uprave“ – birokratiji čija su načela: zadovoljstvo lidera, funkcionalni distrikti i oblasti sa autoritetom i sankcijama, hijerarhija, individualizam, jasno definisana pravna dokumenta i direktna kontrola. *Vudru Vilson* je insistirao na pronalaženju načina da se što efikasnije i efektivnije obavljaju poslovi u javnoj upravi, s tim što je naglašavao razliku između politike i uprave.

b) Bihejvioristička škola

Okosnica ove škole mišljenja bilo je ponašanje zaposlenih. U središtu se nalazio moral, etika, čovek kao socijalna ličnost i čovek kao društveno biće,.. Međutim, bihejviorističke teorije su prenaplašavale ulogu pojedinaca i grupa, previše se oslanjajući na ljudsku dimenziju a ispuštajući iz vida složenost i višedimenzionalnost okruženja, slojevitost upravnih organizacija, ali i ekonomske, demografske, tehnološke i druge društvene činioce.

c) Savremene teorije

Čester Bernard – Da bi određena organizacija ostvarila svoje ciljeve neophodno je da zadovolji i individualne motive i težnje.

Dvajt Valdo – smatra da je poželjno da upravni sektor sarađuje sa političkim ciniocima. Novu javnu upravu možemo formirati na osnovu pozitivnih ranijih iskustava.

Gaj Piters i Džon Olsen – ustanovili novi pristup u proučavanju javne uprave. „Učenjem iz iskustva“ povezali su teoriju o upravi i praktična dostignuća. Njihov pristup podrazumeva „obrazovanje u stvarnim demokratijama..i učenje iz iskustva delovanja navedenih sistema u praksi“. ²⁴

6 Budžetsko računovodstvo u javnim institucijama

Vekovima traje borba da se definiše uloga države, kao i način finansiranja i domet njenih nadležnosti. Razvijene su mnoge teorije koje su imale za cilj da jačaju

²²Weinrich H., Koontz H., Management: A global Perspective, McGraw-Hill Inc, New York, 1993, str.3, preuzeto iz: Trbović A., Đukanović D., Knežević B., (2010), *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 24-33

²³Fry R.B., (2014), *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, CQ Press, an Imprint of SAGE Publications, Inc., Californiastr. 90-91

²⁴Peters G., Olsen J., (1996), *Lessons from Experience*, Scandinavian University Press, str. 1

njen intervencionizam, ali i one teorije koje su taj intervencionizam žustro kritikovale i zastupale (ili zastupaju) liberalnost. Ono što je zajedničko svim teorijama jeste činjenica da postoje neke sfere privrednog života u kojima država mora da reaguje svojim merama jer tržište nije dovoljno razvijeno (još uvek) da bi tu ulogu preuzelo na sebe. *Pol Semjuelson* navodi pet osnovnih oblika intervencije države:

1. pravna regulativa,
2. intervencija na tržištu putem kupovine (viška) proizvoda i usluga i prodajom robe (u slučaju nedovoljne ponude određene robe) na tržištu,
3. vršenje tranfernih plaćanja,
4. vođenje stabilizacije makroekonomske politike, putem poreza i subvencija i
5. vršenje alokacije oskudnih privrednih resursa.²⁵

Pored ovih osnovnih, **država** ima i niz drugih uloga, a posebno da **snosi odgovornost za održavanje čvrstog budžetskog ograničenja i da se stara da korisnici budžetskih sredstava vode poslovne knjige, sastavljaju, prikazivaju, dostavljaju i objavljuju finansijske izveštaje, a u skladu sa Zakonom i drugim propisima kojima se uređuje ova oblast**. Pri čemu se uočava da je jedno od osnovnih načela budžeta upravo njihova transparentnost.²⁶

Na koga se ovo konkretno odnosi? Svakako da je to, prvo, sam budžet Republike, budžeti teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava, ali ne smemo izostaviti ni direktne i indirekne korisnike budžetskih sredstava, Republički fond za zdravstveno osiguranje, republičke fondove penzijskog i invalidskog osiguranja i republički fond nadležan za poslove zapošljavanja. Osnovu za vođenje budžetskog računovodstva svakako čini gotovinska osnova, jer se sve transakcije i događaji evidentiraju tek prilikom ili odlivom gotovine. Rezultat u finansijskim izveštajima meri se na osnovu salda gotovinskih sredstava. Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor predstavljaju osnovu za finansijsko izveštavanje.

Država, teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, kao i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja, direktni korisnici i indirektni korisnici su dužni da finansijske izveštaje podnose na godišnjem nivou i da ti izveštaju sadrže: **1.** izveštaje na gotovinskoj osnovi, **2.** izveštaje sastavljene na osnovu usvojenih računovodstvenih politika sa obrazloženjima, **3.** izveštaj o kapitalnim izdacima i

²⁵Semjuelson, (2000), *Ekonomija*, Mate, Zagreb

²⁶Ostala budžetska načela su: načelo o veličini budžeta, načelo pokrića budžetskih rashoda, načelo budžetskog pluralizma, načelo potpunosti budžeta, načelo budžetske klasifikacije, načelo jednogodišnosti, načelo realnosti i načelo budžetske ravnoteže ("zlatno pravilo" budžeta).

finansiranju, **4.** izveštaj o novčanim tokovima, **5.** bilans stanja, **6.** bilans prihoda i rashoda, **7.** izveštaj o izvršenju budžeta sačinjen tako da prikazuje razliku između odobrenih sredstava i izvršenja, **8.** izveštaj o korišćenju sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, **9.** izveštaj o garancijama datim u toku fiskalne godine.

Takođe je neophodno dostaviti i sledeća obrazloženja: objašnjenje velikih odstupanja između dobrenih sredstava i izvršenja i pregled primljenih donacija i kredita, domaćih i stranih, kao i izvršenih otplata kredita, usaglašenih sa informacijama sadržanim u izveštajima o novčanim tokovima.²⁷

Pored godišnjih, korisnici sastavljaju i podnose i periodične izveštaje. Osnovu za sastavljanje izveštaja čine **poslovne knjige** - sveobuhvatne evidencije o finansijskim transakcijama korisnika budžetskih sredstava i organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, kao i korisnika sredstava Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje, uključujući stanje i promene na imovini, potraživanjima, obavezama, izvorima finansiranja, rashodima, izdacima, prihodima i primanjima. One se vode po sistemu dvojnog knjigovodstva, hronološki, uredno i ažurno u skladu sa strukturom konta koja je propisana Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem. Poslovne knjige vode se u slobodnim listovima ili elektronskom obliku. Imaju karakter javnih isprava i vode se za period od jedne budžetske godine (pri tome, treba imati u vidu da se kalendarska i budžetska godina ne moraju i vrlo često se i ne poklapaju). Koje su to poslovne knjige koje se vode? Dnevnik, glavna knjiga i pomoćne knjige. **Glavnu knjigu čine:** glavna knjiga trezora, glavna knjiga direktnih i indirektnih korisnika, glavna knjiga organizacija obaveznog socijalnog osiguranja. **Vrste pomoćnih knjiga i evidencija jesu:** pomoćna knjiga kupaca; pomoćna knjiga dobavljača; pomoćna knjiga osnovnih sredstava; pomoćna knjiga zaliha; pomoćna knjiga plata; pomoćna evidencija izvršenih isplata; pomoćna evidencija ostvarenih priliva; pomoćna evidencija plasmana; pomoćna evidencija duga; ostale pomoćne knjige i evidencije - ako je potrebno.²⁸

Računovodstvena isprava sastavlja se u potrebnom broju primeraka, na mestu i u vreme nastanka poslovnog događaja, potpisuju je lice koje je ispravu sastavilo, lice koje je ispravu kontrolisalo i lice odgovorno za nastalu poslovnu promenu i drugi događaj i dostavlja se na knjiženje narednog dana, a najkasnije u roku od dva dana od dana nastanka poslovne promene i drugog događaja. Zaključivanje poslovnih

²⁷Uredba o budžetskom računovodstvu, ("Sl. glasnik RS", br. 125/2003 i 12/2006), Član 7.

²⁸Ibid, Član 14.

knjiga vrši se na kraju budžetske godine, a nakon sprovedenih svih ekonomskih transakcija i obračuna. Izuzetno, ove knjige se mogu zaključiti i u toku budžetske godine u slučaju statusnih promena, prestanka poslovanja ili u nekim drugim slučajevima.

Računovodstvene isprave i poslovne knjige imaju i svoje vreme čuvanja. Pa je tako "rok trajanja" finansijskih izveštaja 50 godina, poslovnih knjiga 10 godina, izvorne dokumentacije i pratećih dokumenata 5 godina, dok se evidencije o zaradama čuvaju trajno. Pre popisa imovine i obaveza (i pre pripreme finansijskih izveštaja) neophodno je izvršiti u skladištanje evidencija i stanja glavne knjige sa dnevnikom, kao i pomoćnih knjiga i evidencija sa glavnim knjigom. Ono se vrši na kraju budžetske godine, sa stanjem na dan 31. decembra tekuće godine. Ukoliko dođe do nepoštovanja rokova ili standarda za podnošenje finansijskog izveštaja i vođenje poslovnih knjiga, slede novčane kazne odgovornim licima finansijskih službi.

Ekonomisti širom sveta, naročito stručnjaci za budžet, ističu njegovu ulogu kao glavnog instrumenta na osnovu kog možemo videti šta vlada radi ili šta namerava da uradi i na koji način će to obaviti. Dobro razvijen pravni i regulatorni okvir predstavlja osnovu za kvalitetno sastavljanje i sprovođenje aktivnosti iz budžeta, a kada se osvrnemo da velike multiplikacione efekte direktnih i indirektnih uticaja lošeg pravnog okvira javnih finansija na ukupnu ekonomiju, jasno nam je zbog čega je to tako.

Zakon o budžetskom sistemu

- *Odgovornost za budžetsko računovodstvo*

Indirektni korisnici odgovorni su za računovodstvo sopstvenih transakcija, dok je direktni korisnik odgovoran za računovodstvo transakcija onih indirektnih korisnika čije transakcije spadaju u njegovu nadležnost. Ministar, odnosno lokalni nadležni organ, odgovoran je za finansije, naročito za računovodstvo primljenih zajmova i dugova.

- *Ovlašćenje za donošenje budžetskih računovodstvenih propisa*

Vlada uređuje budžetsko računovodstvo i način vođenja konsolidovanog računa. Ministar uređuje budžetsko računovodstvo i način finansijskog izveštavanja za direktne i indirektno korisnike, utvrđuje način izveštavanja o ukupnim prihodima i ukupnim rashodima, utvrđuje način pripreme, sastavljanja i podnošenja finansijskih izveštaja.

- *Podnošenje izveštaja Narodnoj skupštini, odnosno skupštini lokalne vlasti*

Ministar, odnosno nadležni organ lokalne uprave, je dužan da minimum dva puta godišnje informiše Vladu, odnosno nadležni organ lokalne vlasti, o izvršenju budžeta. Izveštaji sadrže i odstupanja od usvojenog budžeta uz obrazloženje velikih odstupanja.

- *Predlog završnog računa*

Predlog zakona o završnom računu budžeta utvrđuje Vlada, a predlog odluke o završnom računu budžeta lokalne vlasti utvrđuje nadležni izvršni organ vlasti.²⁹

- *Kalendar za podnošenje godišnjih finansijskih izveštaja*

U okviru Člana 78. definišu se bitni datumi koji služe kao odrednice nadležnim izvršnim organima u vezi pripreme i podnošenja godišnjih finansijskih izveštaja.

- *Sadržaj završnog računa*

1. godišnji finansijski izveštaj o izvršenju budžeta,
2. godišnji finansijski izveštaj o izvršenju plana organizacija za obavezno socijalno osiguranje, kao i godišnji konsolidovani finansijski izveštaj RFZO,
3. izveštaj eksterne revizije.

Treba napomenuti da finansijska kontrola u javnom sektoru obuhvata internu i eksternu reviziju. Interna ima za cilj da, na osnovu objektivnih pregleda dokaza, obezbedi uverenje o adekvatnosti i funkcionisanju postojećih procesa na predviđen način i da omogući ostavrenje ciljeva organizacije. Eksternu reviziju vrše Državne revizorske institucije. Pored ove dve vrste finansijske kontrole budžeta prisutna je još jedna – budžetska inspekcija.

²⁹Zakon o budžetskom sistemu, "Službeni glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012 i 63/2013, Član 77.

DEO III – STRATEGIJSKI MENADŽMET U JAVNIM INSTITUCIJAMA

7 Strateške promene u javnom sektoru

Sve veća potreba za modernizacijom javnog sektora, razvila je 80tih godina upravljačku filozofiju pod nazivom **novi javni menadžment**. Vodeći se naukom o menadžmentu, ovaj pristup nastoji da uvede reforme koje će poboljšati efikasnost javnog sektora koja je poslednjih godina drastično opadala.

M. Porter u svom delu „Konkurentna prednost država“ predlaže teoriju konkurentnosti prema kojoj nacionalno blagostanje nije nasleđeno već stvoreno strateškim izborima.³⁰ Najčešće citirana definicija konkurencije je definicija OECD-a: „Konkurentnost je mera sposobnosti države da u slobodnim i ravnopravnim tržišnim uslovima proizvede robu i usluge koje prolaze test međunarodnog tržišta, uz dugoročno povećanje realnog dohotka stanovništva“.

7.1 Metode i tehnike strateškog menadžmenta u javnom sektoru

Moderno okruženje, sa svim promenama koje ga prati, zahteva menadžment koji u epicentar procesa stavlja strategiju. Napuštanjem taktičkog (operativnog) planiranja kao nezadovoljavajućeg, trebalo je naći novu metriku uspeha koja bi bila u stanju da valorizuje, pre svega, efekte ulaganja u nematerijalnu aktivu. Ove ideje su iskoristili R. Kaplan i D. Norton razvijajući **koncept „balansiranih merila rezultata“ (engl. BsC – Balanced Scorecard)**³¹, prezentujući ga 1992. godine. Suština polazne hipoteze bila je da je oslanjanje samo na finansijska merila performansi dovodilo do strategijske kratkovidosti, odnosno, zarad trenutnog dobitka žrtvovala se dugoročna vrednost. Konvencionalna merila performansi su indikatori sa kašnjenjem, a ono što je neophodno jesu indikatori budućih vrednosti. U balansiranim merilima rezultata definišu se 4 ključne perspektive: *Marketing perspektiva*: kako nas vide klijenti?; *Interna perspektiva*: na koji način poboljšati interne aktivnosti kako bismo stekli konkurentsku prednost? *Perspektiva razvoja i učenja*: kako nastaviti sa unapređenjem i stvaranjem vrednosti? *Finansijska perspektiva*: kako se odnosimo prema vlasnicima? Vremenom su ove 4 perspektive dopunjene sa još dve:

³⁰ Albijanić, M., (2013), *Strategijski menadžment*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 258

³¹ Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, str. 81-87

Perspektiva razvoja tržišta: koja znanja su potrebna da bi se ostvarila vizija? i *Perspektiva rizika.*

Prednost balansiranih merila rezultata je njen holistički pristup – može se praviti na različitim hijerarhijskim nivoima što omogućava da pojedinci i manje organizacije razvijaju svoje ciljeve koji korespondiraju sa ciljevima preduzeća. Komplementarno sa balansiranim merilima rezultata koristi se **strategijska mapa**. Formuliše se odozgo-nadole. Strategijske mape pokazuju kako se transformišu nematerijalna aktiva u materijalne (finansijske) rezultate. U strategijskoj mapi važnu ulogu igraju strategijske inicijative. One opisuju namere menadžera kako da se ostvare strategijski ciljevi i identifikuju bitne rezultate strategije, kao što su: stvaranje privilegovane pozicije; povećanje vrednosti za korisnike; postizanje perfekcije u pružanju usluga i proizvodnji; odgovoran odnos prema okruženju.³²

Ostvarenju ciljeva doprinose i druge odluke kao što su **projekat** – model angažovanja resursa koji se konstruiše i implementira kao nezavisna celina³³ i **biznis plan** – vremenskim intervalom određen skup aktivnosti koji su u skladu sa definisanim ciljevima i strategijom. Razvijeno je više različitih tehnika za upravljanje projektima. Najčešće korišćeni su: *gantogrami* – Projekat se raščlanjuje na aktivnosti kojima se dalje određuje potrebno vreme i izvršenja; *dijagram ključnih događaja* – proširenje gantograma analizom ključnih događaja; *mrežni modeli* – bavimo se samo aktivnostima koje se nalaze na „kritičnom putu“ koji je najduži (njegovim skraćanjem skraćujemo vreme celokupnog projekta). Korisnici biznis plana su i interni (pruža im smernice za delovanje) i eksterni (pretstavlja „ličnu kartu“ preduzeća). Izrada biznis plana se sastoji od nekoliko faza: *planiranje, dijagnoza stanja, sledi definisanje ciljeva, izrada nefinansijskih planova, izrada finansijskog plana (ili budžeta) i izrada finalnog dokumenta.*

Još jedna od tehnika strategijskog menadžmenta koja može biti primenjene u javnom sektoru je i **SWOT analiza** (pogledati stranu br. 13) - često se koristi u državnoj upravi, naročito neizostavan alat predstavlja prilikom pripreme programa i projekata koji se finansiraju od strane međunarodne zajednice.

³²Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šestopretrađeno i dopunjenoizdanje, Ekonomskifakultet u Beogradu, Beograd, str. 89

³³Ibid, str. 92

7.2 Primena strateškog planiranja u javnom sektoru i njegove prednosti

Strateško planiranje je kontinuirani proces čiji je cilj da konstantno usklađuje ciljeve organizacije sa okruženjem, tako što će omogućiti pravovremeno reagovanje na promene. Lideri u državnoj upravi prepoznaju važnost ove vrste planiranja. Njima ono omogućava da sprovedu nadležnosti koje su im poverene na najbolji mogući način a istovremeno im služi kao sredstvo za ličnu promociju i prezentaciju. Sam naziv jasno ukazuje da je ovo suštinska faza procesa menadžmenta pa joj se zato mora pristupiti sistemski, realizovati je metodički i zasnivati je na relevantnim podacima.

Neke bitne koristi od primene strateškog planiranja u javnom sektoru su: promocija strateškog razmišljanja i delovanja, poboljšano donošenje odluka, unapređenje organizacije i poboljšanje ukupne efikasnosti rada i rezultata unutar organizacije, strateško planiranje (zajedno sa ostalim aktivnostima strategijskog menadžmenta) može direktno koristiti svim zaposlenima unutar organizacije. Ovo potvrđuje posebnu hipotezu broj I po kojoj strateški pristup definisanju osnovnih aktivnosti i upravljanju ljudskim resursima u javnim institucijama predstavlja ključ njihovog unapređenja

8 Marketing u javnim institucijama

Marketing već dugi niz godina igra ključnu ulogu u poslovnom svetu. Međutim, istraživanja su pokazala da javne institucije sve više prihvataju ovu oblast ekonomije kao značajnu pomoć u poboljšanju performansi svojih organizacija, programa i usluga. Prihvatanjem marketing pristupa javne institucije se svesno odlučuju na sledeći izbor: zadovoljavanje potreba klijenata i povećanje osnovnih ekonomskih postulata u svojim organizacionim delovima – ekonomičnosti, rentabilnosti i profitabilnosti. Usvajanje marketinške prakse može doprineti značajnom jačanju operacija javnih institucija i povećanju koristi koje javnost ima od istih (prema Kotleru, javnost je svaka grupa ljudi koja ima aktuelni i potencijalni interes ili uticaj na sposobnost preduzeća da ostvari ciljeve³⁴). Cilj ovog poglavlja je da dokaže posebnu hipotezu broj III koja glasi da konstantno istraživanje potreba korisnika i

³⁴ Kotler, K., Keller, K., (2006), *Marketing menadžment*, 12. izdanje, Data status, Beograd

konstantnoprilagođavanje istim (kao i promenama u okruženju) predstavlja osnovni zadatak efektivnih lidera u javnom sektoru.

Svakako da je ovo polje relativno novo u javnom sektoru ali njegov sve veći uticaj otvara vrata za nova istraživanja i pronalaženje novih načina njegove primene. *Filip Kotler i Nensi Li* u svom delu „Marketing u javnom sektoru“³⁵ tvrde da je neophodno unaprediti javni sektor kako bi se povećalo poverenje i zadovoljstvo njegovih korisnika - javnosti. Jedan od načina da se to ostvari jeste implementacija alata marketinga iz privatnog sektora.

Dok pojedini administratori u javnom sektoru preispituju ulogu marketinga tvrdeći da su operacije javnih institucija suprotne operacijama preduzeća, autori smatraju da su ovakve tvrdnje samo izgovori za neefikasnost, neefektivnost i prevelike troškove. Jedan od mogućih razloga za neprihvatanje marketinga u državnoj upravi može biti i činjenica da mnogi menadžeri u ovom sektoru marketing izjednačavaju sa reklamom. Marketing je mnogo više od toga. Bavi se razumevanjem potrošača, partnera i konkurenata, inovacijama proizvoda i procesa, razvijanjem distributivnih kanala, formiranjem strategijskih alijansi i partnerstava i uspostavljanjem cenovno – troškovnog balansa. Marketing je najbolja platforma za planiranje u javnim institucijama koje se ozbiljno interesuju za potrebe svojih klijenata. U privatnom sektoru marketinška mantra je vrednost za potrošača i njegova satisfakcija. I državnom sektoru to je vrednost za građane i njihova satisfakcija. Vlada može svojim građanima da obezbedi veću jednakost, brzinu, efikasnost, udobnost i pravičnost jednostavnim marketing pristupom.

8.1 Primena marketinga u javnom sektoru

Jedna od prvih lekcija marketinga jeste upoznavanje sa marketing miksom. On predstavlja skup instrumenata marketinga kojima se preduzeće služi u cilju osvajanja tržišta. *Jerome McCarthy* je početkom 60tih godina prošlog veka definisao ovaj koncept kako „koncept 4P“. Kao osnovu za ovakvo definisanje uzeo je 4 elementa o kojima se mora voditi računa, a to su proizvod (*Product*), cena (*Price*), distribucija (*Place*) i promocija (*Promotion*). Vremenom je ovaj koncept proširen, pa je pažnja posvećena i ljudima (*People*), procesima (*Process*) i fizičkom okruženju (*Physical environment*) što sve ukupno čini „koncept 7P“. Koncept čiju ću ulogu u javnim institucijama u nastavku analizirati je „koncept 4P“.

³⁵ Kotler, P., Lee, N., (2007), *Marketing u javnomsektoru, put do boljeizvedbe*, Mate, Zagreb, str.253

Proizvod. Za razliku od privatnog sektora gde su proizvodi jasno definisani, opipljivi, konkretni, javni sektor svojim korisnicima nudi nešto mnogo drugačije: puteve, parkove, zavode,.. Stoga, tradicionalni pojmovi proizvoda koji ga bliže određuju drugačije su definisani: kvalitet proizvoda odnosi se na način njegove primene; stil i dizajn proizvoda odnosi se na njihovu funkcionalnost, jednostavnost i pristupačnost; dok su linije i splet proizvoda usklađuju kako bi se korisnicima (građanima) pružili proizvodi koji će ih potaknuti i na očuvanje izvora energije. Najveći izazov za javni sektor predstavlja *razvoj proizvoda*. Najpre se polazi od nastanka ideja, zatim se vrši izbor, razvijaju se i testiraju programi.

Na red dolazi marketinška strategija koja će, između ostalog predviđati uspeh na tržištu što se u slučaju javnog sektora više odnosi na predviđanje stope korišćenja. Sledeći zadatak je poslovna analiza a nakon nje sledi sam razvoj proizvoda. Uloga marketinga se ovde ne završava jer je neophodno obaviti i marketinško testiranje puštanjem proizvoda u realni tržišni ambijent. Ukoliko proizvod „položi test“, preduzeće donosi odluku o njegovoj komercijalizaciji. Ne treba izgubiti iz vida da je neophodno i *unapređivati proizvod* kako se ne bi ispalo iz tržišne utakmice. To unapređenje može biti suštinsko ili samo vizuelno – u smislu *ambalaže i pakovanja*.

Cena. Pre same visine, treba definisati njenu svrhu, odnosno razlog zbog kog se definiše, što je u slučaju javnog sektora jako važno. Nije isto da li se ona formira radi maksimiziranja prihoda ili radi subvencionisanja određene usluge. U tržišnom sistemu, cena se određuje odnosom ponude i tražnje za proizvodom. To je slučaj i sa proizvodima javnog sektora. Ukoliko je neki proizvod ili usluga cenovno osetljiva (neelastična), onda će cena koja se odredi određivati prodaju, i obratno. Na koji način se određuje njena visina? Trošak koji nastaje po osnovu njegovog razvoja, distribucije i promocije trebao bi da predstavlja minimum. Ali odgovornost za „zidanje cena“ u javnom sektoru je ogromna, jer proizvodi i usluge koje javni sektor pruža uglavnom nemaju supstitute, pa se država javlja kao monopol. Ponekad se niskom cenom žele podstaći korisnici na njihovo korišćenje, a nekada visokom cenom država nastoji da ograniči, odnosno da negativno podstiče korisnike na njihovo korišćenje.

Distribucija. Logistički „P“ marketing miksa. Svojim značajem zauzima ulogu najkritičnije odluke pred kojom stoji menadžment. Izborom pravog puta za distribuciju proizvoda, kao i pravog mesta na kojem će se isti plasirati značajno utiču na visinu troškova i stabilnost procesa. Nekoliko odluka je potrebno doneti a koje se tiču ovog

dela marketing koncepta. Odluke o tome gde i kako korisnici javnih usluga i proizvoda pristupaju istima (pitanje fizičke lokacije, pristup korisnicima – telefon, internet, pošta, šalteri, što omogućava da im se šalju porudžbine, obavljaju transakcije), odluke o tome kada su usluge dostupne građanima, o vremenu čekanja sa kojima se korisnici javnih usluga suočavaju, o ambijentu. Kojim se kriterijumima vodi javna uprava prilikom izbora distributivnog kanala? Procenama ekonomskih vrednosti kao što je smanjenje troškova, procenama praktičnosti odnosno pogodnosti koju građani imaju od usluga koje im se pružaju, kao i optimizacijom distributivnih kanala.

Promocija. Vrlo čest pojam koji ekonomski neinformisani ljudi izjednačavaju sa pojmom marketinga. Uloga reklame jeste da informiše, obrazuje i podstiče korisnike. Bitni elementi strategije su: poruka koju ona prenosi, „glasnici“ koji tu poruku prenose i komunikacijski kanali putem kojih se te poruke prenose. Porukom se definiše ono što korisnici treba da znaju o samom proizvodu ili usluzi, u šta želimo da oni veruju i šta da čine. Da bi poruka koja se prenosi imala efekta neophodno je da bude jednostavna, da naglasi bitne momente koji određuju proizvod, da se biraju reči koji stvaraju nedvosmislenu sliku korisnicima, da se lako pamti i da slika i ton odgovaraju samom brendu. Prenosiovcima poruka mogu biti voditelji, glumci, neko iz radnog okruženja, maskota ili čak poslovni partneri (kada jedna internet kompanija sarađuje sa drugom, one se naposljetku međusobno reklamiraju ³⁶). Kanali komunikacije sa korisnicima mogu biti razni. To mogu biti različiti mediji, neki posebni događaji kao što su sajmovi, obilasci i dr., ili neki promotivni predmeti, ali i „mouth-to-mouth“ kanal.

8.2 Upravljanje marketinškim procesom u javnom sektoru

Prikupljanje podataka. Da bi marketinško planiranje i ostale faze marketing procesa koje slede obavile na verodostojan način, neophodno je preduzeti marketinško istraživanje. Koji su to podaci koji su korisni u marketing procesu: podaci o ponašanju građana – jako korisna smernica za analizu razvoja proizvoda i usluga, podaci od strane građana – korisni su za definisanje marketing miksa, povratne informacije od građana – pruža pomoć u ocenivanju delovanja programa, usavršavanju istog i povećanja zadovoljstva građana. Devet se koraka obično prati u

³⁶Kotler, P., Keller, K., (2006), *Marketing menadžment*, Data status, Beograd, str. 615

primarnom istraživačkom projektu: ³⁷*Odrediti svrhu; Prepoznati informacijske ciljeve; Odrediti publiku; Odabrati istraživačku tehniku; Razviti ogledni plan; Predispitni instrumenti uzorkovanja; Područje istraživanja; Analiziranje podataka; Izveštaj i preporuke.*

Merenje marketinškog izvršenja. Odgovoriti na pitanja zbog čega obavljate i zbog koga ova merenja, šta se meri, kako i kada i koliko će nas to koštati.

Razvoj podsticajnog marketinškog plana. Obuhvata analizu tekuće situacije i okruženja, definisanje zadataka i ciljeva marketinga, ukazuje na targetiranu populaciju, određuje poziciju i oblikuje marketinški miks. Za razvoj marketing plana odgovoran je lider. Ne treba izgubiti iz vida da je razvoj marketinškog plana podjednako važan kao i sam plan i svojim oblikom podseća na stratejsko planiranje.

9 Problemi menadžmenta u javnom sektoru

Novi javni menadžment uspeo je donekle da „zamagli“ razlike koje postoje između javnog i privatnog sektora. Međutim, ne možemo da zanemarimo i razlike koje postoje u okviru samog javnog sektora, a između javnih preduzeća. S obzirom na ove razlike jasno je zbog čega reforme koje su sprovedene nisu uvek bile pozitivne. Raznolikost zemalja, čak i kad su suočene s istim problemima izazvanim globalizacijom zahtevaju diferencirani pristup u njihovom rešavanju. Novi javni menadžment, stoga, ne može obuhvatati unuverzalna pravila, a to je upravo bio razlog neuspeha njegove primene u mnogim zemljama.

Pored ovih, javljaju se i drugi problemi u vezi menadžmenta u javnom sektoru. Jedan od njih je i dalje preveliko mešanje politike u upravljanje javnim preduzećem, što je u skladu sa posebnom hipotezom broj II koja kaže da jedino efektivni lideri na čelu javnih uprava, oslobođeni delovanja u skladu sa političkim ubeđenjima, a usredsređeni na stratejsko planiranje, organizovanje, vođenje i kontrolu aktivnosti predstavljaju korisne javne funkcionere. Sledeći problem koji se javlja jesu nedostaci u finansijskim izveštajima javnih preduzeća. Uvid u bilanse većeg broja javnih preduzeća ukazao je ne neke tipične nedostatke u bilansnim pozicijama stalne imovine, i to: imovina u svojini javnih preduzeća ne nalazi se evidentirana u poslovnim knjigama te je koristi neko drugi ko nije vlasnik te imovine; javna

³⁷Kotler, P., Lee, N., (2007), *Marketing u javnom sektoru, put do bolje izvedbe*, Mate, Zagreb, str.253

preduzeća u svojim poslovnim knjigama vode delove stalne imovine koja nije u njihovom vlasništvu; javna preduzeća u svojim poslovnim knjigama vode imovinu koju, usled nedostataka relevantne dokumentacije, nije u stanju uknjižiti u katastarske knjige; javna preduzeća koja u svojini imaju imovinu koju ne koriste niti mogu da je koriste jer je funkcionalno nesposobna; kategorizacija stalne imovine na neadekvatan način izaziva čitav niz posledica, vezanih za nerealno iskazivanje troškova i finansijskog rezultata.³⁸

Da bi se Vlada učinila odgovornom, jako je važno da se razviju nove prakse i procedure za upravljanje javnim sektorom. Takvom jednom praksom smatra se skup međunarodnih računovodstvenih standarda koji treba da omoguće poređenje između različitih Vlada, u različitim delovima sveta. Ovi standardi mogu podržati na odgovarajući način promenu menadžmenta u javnom sektoru i poboljšati predstojeću praksu pa tako stvoriti pogodno tlo za reformu javnog sektora. Takođe je važno državnoj revizorskoj instituciji omogućiti slobodan i nesmetan rad bez političke presije i uplitanja, kao i da svi nalazi i mišljenja nezavisnih revizora budu dostupni javnosti.

³⁸Stojanov, A., Ugrinov, D., Vaić, E., (2013), *Finansijska revizija javnog sektora – osnova za aktivni poslovni ambijent*, u *Ekonomija: teorija i praksa*, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, godina VI, broj III, Novi Sad str.84-101

DEO IV –STRATEGIJSKI MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA

10 Uvod u menadžment ljudskih resursa – pojam i evolucija

„Starbucks su stvorili zaposleni, a ne potrošači. Investirali smo u ljude, zato što smo smatrali da je najbolji način da ispunimo očekivanja naših gostiju, da primimo i obučimo najbolje zaposlene.“

Howard Schultz

Sve je više preduzeća koja svoju konkurentsku prednost ostvaruju zahvaljujući ljudskim resursima, umesto tehnologijom, finansijskim kapitalom itd. Visok rast tržišne vrednosti preduzeća u odnosu na knjigovodstvenu vrednost je posledica ulaganja u ljudski kapital i druge oblike nematerijalne aktive.

Svedoci smo i da se pripadnici različitih organizacija kontinuelno suočavaju sa trajnom potrebom za promenama. Zbog toga je pravovremeno i efektivno uključivanje zaposlenih u proces promena od izuzetne važnosti. Menadžment ljudskih resursa predstavlja proces privlačenja, angažovanja, obuke, motivacije, zadržavanja i nagrađivanja zaposlenih, sa ciljem stvaranja bezbednog i pravednog okruženja za zaposlene sa jedne strane, a sa druge strane postizanje strategijskih ciljeva organizacije.³⁹

Iako su svi saglasni u tome da je presudan uticaj na razvoj profesije imala industrijska revolucija, koja je dovela do razvoja tehnologije, otvaranja velikih fabrika i razvoja specijalizacije, sa značajnim efektima na zaposlenost⁴⁰, u industrijskoj eri bilo je uvreženo mišljenje da se uspeh preduzeća može ostvariti jedino što većom proizvodnjom, zanemarivala se ljudska dimenzija i postojala je podela na dve vrste zaposlenih: intelektualna elita (glavni kreatori poslovnih procesa) i zaposleni u proizvodnji i pružanju usluga (fizički radnici).

Pojavoinformatičke ere potpuno se menja koncept poslova, pa se sve veća pažnja posvećuje procesu učenja (prema jednoj analizi, preduzeća u SAD godišnje potroše oko 60 milijardi \$ na programe obuke, treninge i osvežavanja znanja⁴¹). Obukama su obuhvaćeni i radnici koji rukovode mašinama ali i menadžeri.

³⁹ Đorđević - Boljanović, J., Pavić, Ž., (2011), *Osnove menadžmenta ljudskih resursa*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 4

⁴⁰ Bogičević-Milikić, B., (2006), *Menadžment ljudskih resursa*, CID Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, str. 3

⁴¹ Bartol, K.M. and Martin D.C., (1988), *Management*, third edition, McGraw-Hill, New York, str. 419

Programi usavršavanja menadžera mogu se organizovati unutar same firme (obuka, kursevi, rotacija na poslu, profesionalni programi) ili kao univerzitetski programi kao što su MBA za menadžere.⁴² MBA (Master of Business Administration) su međunarodno priznate studije usmerene na razvoj praktičnih poslovnih znanja koja su potrebna u oblasti upravljanja poslovanjem (business management). Drugim rečima, smisao MBA studija bi trebalo da bude unapređenje sopstvenog posla korišćenjem spoja nauke i najbolje prakse. One ne obavezuju studenta da prethodno završi osnovne studije iz iste oblasti (preporučuje se da je upoznat sa oblašću za koju se opredelio), ali je neophodno imati prethodno radno iskustvo. Najispravniji put ka MBA studijama je: osnovne studije - master studije - radno iskustvo - MBA studije.⁴³

11 Proces strategijskog menadžmenta ljudskih resursa

Cilj strategijskog menadžmenta u nekoj organizaciji je razmeštanje i raspoređivanje resursa na način koji će joj osigurati konkurentsku prednost.⁴⁴ Strategijska komponenta menadžmenta ljudskih resursa oslikava se upravo kroz faze njenog procesa, koje se mogu grupisati na način da predstavljaju deo procesa strategijskog menadžmenta preduzeća. Pri strategijskom menadžmentu ljudskih resursa, funkcija ljudskih resursa se vezuje i za formulisanje i za primenu strategije⁴⁵. Formulisanje strategije predstavlja osnovu za planiranje ljudskih resursa; implementacija strategije u slučaju menadžmenta ljudskih resursa podrazumeva selekciju i regrutaciju zaposlenih, dok vrednovanje strategije obuhvata svaki naredni tok razvoja ljudskih resursa, o čemu će biti više reči u nastavku.

11.1 Formulisanje strategije – planiranje ljudskih resursa

Prva i suštinska faza procesa strategijskog menadžmenta u kojoj se donose planske odluke. Planske odluke vezane za menadžment ljudskih resursa odnose se na planiranje ljudskih resursa.

⁴² G. Dessler, (2007), *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, Data Status, Beograd, str.162

⁴³ <https://poslovi.infostud.com/savet/Sta-su-MBA-studije/306>

⁴⁴ Noe R. A., Hollenbeck J. R., Gerhart B., Wright P. M., (2006), *Menadžment ljudskih potencijala*, Mate, Zagreb, str. 42

⁴⁵ Šušnjar G. Š., Zimanji, V., (2006), *Menadžment ljudskih resursa*, Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet Subotica, str. 60.

Planovi mogu biti: planovi o ponudi ljudskih resursa, organizacioni i strukturalni, planovi o korišćenju zaposlenih, planovi o obučavanju, razvoju, učinku, evaluaciji, nagrađivanju, odnosu prema zaposlenima i komunikacioni.⁴⁶

Da bi **planiranje** ljudskog kapitala imalo smisla, ono mora prvo odgovarati stvarnim potrebama preduzeća i njegovoj organizacionoj strukturi i zato najpre treba dati odgovor na sledeća pitanja⁴⁷: koji se poslovi moraju obaviti da bi se ostvarili ciljevi; koja znanja, veštine i sposobnosti su potrebne za obavljanje tih poslova; koliko je ljudi potrebno za obavljanje istih ali i razmotriti tražnju i mogućnosti potrebne radne snage kao i potrebne mere za rešavanje uočenog debalansa.

Međutim, preduzeće nije imuno na svoje eksterno okruženje, pa se pored analize samog internog okruženja mora posvetiti pažnja i uticajima koji dolaze spolja a odnose se na geografske razlike, otvorenost tržišta, strukturu profesije, generacijske razlike.⁴⁸ Ovo potvrđuje početnu hipotezu VI. prema kojoj razvoj ljudskih resursa u javnoj upravi treba da prati uticaj globalizacije, demografskog kretanja stanovništva i razvoj informacione tehnologije na ponudu i tražnju za ljudskim resursima na tržištu rada. Takođe je važno ne zaustaviti se samo na planiranom broju i strukturi zaposlenih već planirati i dugoročnije, što podrazumeva planiranja selekcije, obuka, vrednovanje učinaka, planiranje karijere, evaluaciju poslova.

11.2 Implementacija strategije – selekcija, regrutovanje i socijalizacija ljudskih resursa

Od momenta definisanja potrebnih ljudskih resursa i oglašavanja, započinje sledeća faza strategijskog aspekta menadžmenta ljudskih resursa a to je **regrutovanje**. Pri tome, cilj regrutovanja, nije samo da se pronađu najbolji kandidati za određeni posao, već i da se oni dugoročno zadrže u organizaciji.⁴⁹

Ponekad se regrutovanje vrši unutar samog preduzeća (interno) kada se menadžment ipak odluči da nekoga od postojećih zaposlenih preusmeri na nove radne zadatke, a nekada (što je najčešći slučaj) regrutacija se vrši eksterno, putem agencija za zapošljavanje (regrutovanje).

Postoji nekoliko prednosti kada je interna regrutacija u pitanju.

⁴⁶ D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Data Status, Novi Sad, str. 79-80

⁴⁷ Wren, D.A. i Voich Jr., D.V. (1994), *Menadžment (proces, struktura i ponašanje)*, Grmeč a.d. i Privredni pregled, Beograd, str. 280

⁴⁸ Đorđević - Boljanović, J., Pavić, Ž., (2011), *Osnove menadžmenta ljudskih resursa*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 73

⁴⁹ Bogičević-Milikić B., (2006), *Menadžment ljudskih resursa*, CID Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, str. 91.

Prvo, pojedinci regrutovani iz sopstvenih redova bolje poznaju preduzeće i ostale zaposlene. Drugo, mogućnost napredovanja unutar samog preduzeća podstiče lojalnost zaposlenih pa samim tim i njihovu veću angažovanost; i treće, obično je jeftinije da se regrutuju ili unaprede ljudi iz samog preduzeća, nego da se dovode novi sa strane.

Međutim, negativna strana ove vrste regrutovanja je recimo napredovanje zaposlenih koji nisu dovoljno kvalifikovani za tu radnu poziciju, nedostatak novih ideja, a sa druge strane i „opuštenost“ zaposlenih koji u skladu sa svojim radnim stažom smatraju da će biti unapređeni po automatizmu pa ne osećaju potrebu za nekim dodatnim angažovanjem i dokazivanjem.

Pored izvora regrutovanja bitno je pomenuti i metode. To su⁵⁰:

- oglašavanje,
- preporuke zaposlenih (većina studija potvrđuje da preporuke već zaposlenih službenika uglavnom dovode do zapošljavanja najboljih kandidata⁵¹),
- agencije za zapošljavanje,
- fakulteti,
- sajmovi zapošljavanja,
- internet.

Nakon regrutovanja, najteži deo za poslodavce (ali i kandidate) svakako je **selekcija**. Na osnovu kriterijuma selekcije, prethodno definisanog planom ljudskih resursa, neophodno je izabrati one kandidate koji se najviše uklapaju u „profil“. Zapravo, osnovni cilj selekcije jeste predviđanje budućeg ponašanja.⁵²

Selekcija se sastoji iz nekoliko koraka⁵³:

- *početna provera*, eliminisati one koji ne ispunjavaju obavezne uslove definisanje oglasom (o tome koliko je važna provera podataka u biografijama i preporukama govori istraživanje čiji rezultati pokazuju da 80% menadžera proverava podatke iz

⁵⁰ Đorđević - Boljanović, J., Pavić, Ž., (2011), *Osnove menadžmenta ljudskih resursa*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 101

⁵¹ S.P. Robbins, M. Coutler, (2005), *Menadžmet*, Data Status, Beograd, str. 287

⁵² Bogičević-Milikić B. (2006), *Menadžment ljudskih resursa*, CID Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, str. 123.

⁵³ Šire, DeCenzo, D.A., Robbins, S.P., (2010), *Human Resource Management*, John Wiley&Sons, Inc., str. 156-170, preuzeto iz: Đorđević - Boljanović, J., Pavić, Ž., (2011), *Osnove menadžmenta ljudskih resursa*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 115

biografije kandidata, 80% organizacija proverava da li je kandidat bio osuđivan, a 35% prikuplja podatke o ranijem zaduživanju kandidata.⁵⁴);

- *kompletiranje prijavnog formulara* – obično podrazumeva popunjavanje dodatnog dokumenta od strane zaposlenog i njegovu verifikaciju svojeručnim potpisom;
- *testiranje* – najčešće se testiraju potrebna znanja iz određenih oblasti koja su ključna za to radno mesto a kako bi se eliminisale lažno popunjene prijave ali itestirala psihološka zrelost kandidata (Kada je reč o testiranju ljudskih resursa psiholozi proučavaju „velikih pet“ dimenzija ličnosti: emocionalna stabilnost, srdačnost, otvorenost za nova iskustva, ekstrovertnost i savesnost.⁵⁵).
- *intervjuisanje kandidata*–bilo grupno ili pojedinačno, bilo od strane kolega ili menadžera, ono ima za cilj da otkrije o kandidatu sve ono što nije moguće prostim testiranjem i popunjavanjem obrazaca;
- *preliminarna ponuda posla,*
- *provera biografskih podataka,*
- *lekarski ili fizički pregled,*
- *ponuda posla.*

Proces zapošljavanja nije završen izborom odgovarajućih kandidata. Sledeći jako važan korak odnosi se na uvođenje zaposlenih u posao, odnosno, njihovo upoznavanje sa poslovnom politikom, načelima, misijom i vizijom organizacije u kojoj rade, upoznavanje sa kolektivom, ali i sa njihovim zadacima, pravima i obavezama.

Drugačije rečeno, neophodno je da se zaposleni **socijalizuju** (kontinuiran proces upoznavanja zaposlenih sa dominantnim vrednostima, stavovima i normama ponašanja u organizaciji⁵⁶).

Upravo je taj početni period najkritičniji za ostavljanje pozitivnog ili negativnog utiska. Zbog toga menadžeri ljudskih resursa imaju zadatak da potencijalne kandidate upoznaju sa stvarnom stanjem u preduzeću kako bi novozaposleni imali u vidu isto prilikom preuzimanja obaveza i odgovornosti. Bilo kakva dezinformacija i lažna obećanja stvoriće otpor zaposlenih na samom startu.

⁵⁴ Dessler, G., (2007), *Osnovi Menadžmenta ljudskih resursa*, Data Status, Beograd, str. 134, preuzeto iz „Are Your Background Checks Balanced? Experts Identify Concerns Over Verifications“ BNA Bulletin to Management (May 13,2004), str. 153

⁵⁵ S.P. Robbins, M. Coutler, (2005), *Menadžmet*, Data Status, Beograd, str. 119

⁵⁶ Bogićević, B. (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, str- 135 preuzeto iz Chao, G. (1994), Organizational Socialization: its Content and Consequences, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 79, No.5:730-743

Ali je takođe važno da se socijalizacija nastavi i nakon zasnivanja radnog odnosa i stupanja u posao⁵⁷ putem usmeravanja, seminara, „team-building“-a. Proces socijalizacije se smatra završenim kada je zaposleni sposoban za samostalno obavljanje poslova i kada se oseća kao pripadnih organizacije.

O značaju socijalizacije ukazuju i rezultati ankete do kojih sam došla pogledati i u delu 13.2. str. 52.

11.3 Vrednovanje strategije – razvoj i ocena performansi ljudskih resursa

Nakon što se odgovarajući ljudski resursi uposle, sledi obuka i razvoj zaposlenih. Kvalitet početne obuke može imati presudni značaj za produktivnost i stav radnika prema radu.⁵⁸ Već sam napomenula da je neophodno da se novozaposleni socijalizuju, obuče i dalje razvijaju da bi se lako adaptirao novom radnom okruženju. Ali, treba imati u vidu da od samih zaposlenih u organizaciji najviše zavisi kolike napore će uložiti u razvoj i unapređenje svojih znanja, veština i sposobnosti i koliko će ih unaprediti i uskladiti sa planovima razvoja karijere.⁵⁹

Ocenjivanje učinka zaposlenih je proces organizovanog i kontinuiranog praćenja, vrednovanja, usmeravanja i prilagođavanja njihovih rezultata i njihovog radnog ponašanja radi ostvarivanja organizacionih ciljeva, a zasnovan je na odgovarajućim kriterijumima, metodima i sistemima procene.⁶⁰

Ocena performansi ljudskih resursa obezbeđuje povratnu spregu informacija zaposlenima i na osnovu čega se donose odluke o tome da li treba i kako poboljšati učinke. Ove ocene performansi pružaju podlogu i u druge svrhe. Kao na primer, sistemu kompenzacija. Sistem kompenzacija obuhvata ugovorom definisanu zaradu pojedinca ali i sve one druge materijalne i nematerijalne sisteme nagrađivanja. Ovde posebno treba voditi računa jer kao posledica neobjektivnog sistema kompenzacije javlja se odsustvovanje sa posla, štrajkovi, kao i nedostatak angažovanja na izvršavanju radnih zadataka.⁶¹ Zbog toga se ovom aspektu treba pristupiti sistematično i objektivno.

Dakle, ako kompanije žele da sistem motivacija, tj. kompenzacija i beneficija, uspostave na pravim osnovama, prihvatljivim i za organizaciju i za zaposlene, tj.

⁵⁷ Jovanović- Božinov, M., Kulić, Ž., i Cvetkovski, T., (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Megatrend univerzitet, Beograd, str. 165

⁵⁸ Bars, L.L., Rue L.W., (1997), *Human Resource Management*, Irwin Mc Graw-Hill, Boston, str. 210-211

⁵⁹ Dessler, G., (2007), *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, Data status, Beograd, str. 201.

⁶⁰ Čerović S. (2012), *Upravljanje ljudskim resursima u hotelijerstvu*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str. 187.

⁶¹ Decenso D.A. Robbins S.P., (2002), *Human Resource Management*, 7th edition, John Wiley & sons, Danvers, str. 279

akožele da njihovi zaposleni budu kreativni i maštoviti u svom poslu, neophodno je da i one budu kreativne u njihovom motivisanju.

DEO V – LJUDSKI RESURSI U JAVNIM INSTITUCIJAMA

12 Značaj ljudskih resursa u javnim institucijama

Javna preduzeća angažuju zamašna sredstva, veliki broj ljudi i pokrivaju svojom delatnošću obično teritoriju jedne države. Njihova uloga je nezamenljiva u funkcionisanju ukupnog privrednog života. Razvoj javnih preduzeća i njihova ekonomska efikasnost zavise od kvaliteta funkcije menadžmenta. Zadatak menadžmenta je da na najbolji način koristi resurse javnog preduzeća u stalno promenljivom okruženju.

Menadžment javnog preduzeća je upućen na rad u kompleksnim uslovima koji se ogleda u nastojanju da se postigne granica između optimalnog zadovoljavanja interesa društva kao celine i interesa preduzeća kao subjekta privređivanja. Potrebno je puno veštine i znanja koje će se upotrebiti za pridobijanje ljudi da u tehnološkom procesu angažuju svoje ukupne radne potencijale na ostvarivanju optimalne ciljne funkcije javnog preduzeća.

Upravljanje tuđim radom i resursima u strukturama poslovnih i drugih organizacionih sistema ispoljava se kao najsloženija svesna delatnost ljudi. Za obavljanje svake vrste svesne delatnosti neophodno je da ljudi, koji su nosioci tih radnih procesa, budu obučeni i osposobljeni tako da sa minimalno mogućim naporima i drugim utrošcima obave sve one transformacione procese koji su uslov da se postojeće prevede u željeno stanje, što je u skladu sa početkom hipotezom broj I. prema kojoj upravo ovaj strateški pristup unapređenja ljudskih resursa u javnim institucijama predstavlja glavnu polugu njihovog unapređenja.

Iznalaženje što racionalnijih načina rada, obučavanje i osposobljavanje ljudi za profesionalno obavljanje određenih radnih aktivnosti oduvek je predstavljalo složenu aktivnost, koja u svakoj novoj vremenskoj dimenziji poprima sve izraženiji karakter.

12.1 Državna uprava, javni sektor i upravljanje ljudskim resursima

Zakonom o državnim službenicima i uređuju se prava i dužnosti istih i pojedina prava i dužnosti nameštenika. Državni službenik je lice čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština (u daljem tekstu:

državni organi) ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova.⁶²

Ovim zakonom definisan je i način regrutovanja i selekcije ljudskih resursa u javnom sektoru: pri zapošljavanju u državni organ kandidatima su pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta.

Izbor kandidata zasniva se na stručnoj osposobljenosti, znanju i veštinama. Pri zapošljavanju u državne organe vodi se računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom odslika u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva.⁶³

Jasno je da se ovim članom tvrdi da je svaka vrsta diskriminacije prilikom zapošljavanja nedozvoljena. Kao državni službenik može da se zaposli punoletan državljanin Republike Srbije koji ima propisanu stručnu spremu i ispunjava ostale uslove određene zakonom, drugim propisom i pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu, ako mu ranije nije prestajao radni odnos u državnom organu zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa i nije osuđivan na kaznu zatvora od najmanje šest meseci.⁶⁴

Međutim, državni službenici, premda se ne razlikuju od zaposlenih u privatnom sektoru i kada su obuke i napredovanja u pitanju, razlikuju se kada je sistem kompenzacija u pitanju. U javnom sektoru nema puno prostora za fleksibilnu zaradu jer je pravo na platu državnih službenika, naknada i druga primanja određeno zakonom.

Kada je u pitanju regrutovanje ljudskih resursa u javnom sektoru, procedura je sledeća: radna mesta, potreban broj državnih službenika i uslovi za rad određuju se pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu.

Nakon toga, radno mesto može da se popuni tek kada se ispune dva uslova: da je radno mesto predviđeno gorepomenutim Pravilnikom i da se njegovo popunjavanje uklapa u donešeni kadrovski plan.

I ovde je dopušteno interno ili eksterno zapošljavanje: premeštajem unutar istog državnog organa; premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju; premeštajem iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom

⁶² Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014), član 2, stav 1

⁶³ Ibid, član 9, stav 1

⁶⁴ Ibid, član 45, stav 1

konkursu i zasnivanjem radnog odnosa ako je na javnom konkursu izabran kandidat koji nije državni službenik.

Cilj ocenjivanja u javnom sektoru je otkrivanje i otklanjanje nedostataka u radu državnih službenika, podsticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uslova za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju.

Pri ocenjivanju vrednuje se sledeće: rezultati postignuti u izvršavanju poslova radnog mesta i postavljenih ciljeva, samostalnost, stvaralačka sposobnost, preduzimljivost, preciznost i savesnost, saradnja sa drugim državnim službenicima i ostale sposobnosti koje zahteva radno mesto.⁶⁵

Takođe, pravo i dužnost državnog službenika je da stiče znanja i veštine, odnosno sposobnosti za izvršavanje poslova radnog mesta, u skladu sa potrebama državnog organa. Rukovodilac je dužan da državnom službeniku omogući stručno usavršavanje za izvršavanje poslova radnog mesta u skladu sa programima stručnog usavršavanja utvrđenim ovim zakonom.⁶⁶

12.2 Izazovi upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi

Konstantno smenjivanje promena najviše se odražava na javni sektor. U pitanju su, dakle, organizacije sa velikim brojem zaposlenih kod kojih se prilagođavanje tehnološkim izumima odvija sporije nego u privatnom sektoru.

Zbog toga, važnu ulogu u upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi imaju menadžeri za ljudske resurse. Tradicionalni pristup posmatra ove menadžere kao one koji rade u okviru sistema i njihov zadatak je da vode računa o administrativnim poslovima vezanim za zaposlene.

Savremeni pristup ih posmatra kao profesionalce koji objedinjuju tehnička znanja potrebna za administrativnu dokumentaciju o zaposlenima i osećaj za donošenje etičkih odluka u odnosu na zaposlene.

Povezivanjem ova dva pristupa možemo zaključiti da menadžeri za ljudske resurse u javnoj upravi istovremeno treba da budu tehnički specijalisti, profesionalci, medijatori između različitih interesnih grupa i specijalisti za ljudske resurse.⁶⁷

Međutim, ono što je karakteristično za sve zemlje jeste upravo deficit menadžera sa visokim kvalifikacijama.

⁶⁵ Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014), član 82, stav 2

⁶⁶ Ibid, član 96

⁶⁷ Klinger, D. and Nalbandijan, J., (2003), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 5th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall/Simon & Shuster

Razlozi za to su mnogi: politički, bolji uslovi za kvalifikovane menadžere u privatnom sektoru. Vodeći se ovim, Holzer⁶⁸ sugeriše niz strategija za privlačenje najboljih i najtalentovanijih kandidata u javnom sektoru: promovisati ideju da je javni servis dostupan svima i da je on preduslov za produktivan privatni sektor; javni sektor shvatiti kao neophodnu investiciju i obavezu kao i mogućnost za produkciju kadrova koji mogu zauzeti značajne pozicije u organizacijama javnog sektora; razumnim nivoom kompenzacije doprineti atraktivnosti zapošljavanja u javnom sektoru.

⁶⁸Holzer, M., and Rabin, J., (1987), Public Service: Problems, Professionalism, and Policy Recommendations, Public Productivity & Management Review, str. 3-13

DEO VI – ISTRAŽIVANJE

13 Strategijski aspekt menadžmenta ljudskih resursa na primeru opštine Ub

Predmet ovog istraživanja jeste analiza strategijskog aspekta menadžmenta ljudskih resursa na primeru opštine Ub. Podaci su prikupljeni metodom ankete u kojoj je učestvovalo 30 zaposlenih, od ukupno 35 koliko zapošljava opština. Ispitanici su odgovarali na postavljena pitanja zaokruživanjem jednog ili više ponuđenih odgovora, u skladu sa definicijom pitanja.

Cilj ovog istraživanja je da dokaže početnu (posebnu) hipotezu broj V., prema kojoj je izgradnja ljudskog kapitala i fleksibilnih formi organizacione strukture, nalik na one iz privatnog sektora, ključ uspeha ostvarivanja strategijske dimenzije upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi.

Ova analiza nam je omogućila uvid u nekoliko bitnih odrednica strategijskog menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi: kakva je struktura zaposlenih i na koji način su isti zapošljeni, (ne)zadovoljstvo zaposlenih mogućnošću napredovanja i usavršavanja, kakvi su odnosi između samih zaposlenih i kakav stav oni imaju prema rukovodstvenom sektoru, tj. da li su zadovoljni njihovim dosadašnjim zalaganjem.

Pored četiri pitanja koja se odnose na polnu, starosnu, obrazovnu i organizacionu strukturu zaposlenih, ispitanicima je postavljeno još deset pitanja. Rezultati do kojih sam došla analizom njihovih odgovora su detaljno prikazani u delu 13.2. na strani 47.

U narednom delu (13.1.) sledi upoznavanje sa organizacionom strukturom opštine Ub.

13.1 Organizaciona struktura opštine Ub

Organe vlasti ove javne institucije čine⁶⁹:

- **Skupština opštine Ub** – u čijoj nadležnosti je da donosi:
 - Statut opštine,
 - poslovnik Skupštine opštine,
 - budžet i završni račun,
 - program razvoja opštine i pojedinih delatnosti,

⁶⁹ <http://www.opstinaub.org.rs/> preuzeto iz dokumenata “Скупштина општине Уб, недеља, 02 август 2009 12:04”, “Општинска управа, понедељак, 03 август 2009 06:32”

- prostorne i urbanističke planove,
 - propise i druge opšte akte;
 - osniva službe, javna preduzeća, ustanove i organizacije,
 - razmatra izveštaje o radu i daje saglasnost na program rada korisnika budžeta;
 - imenuje i razrešava upravni i nadzorni odbor, direktore javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi;
 - daje saglasnost na opšte akte, cenovnike proizvoda i usluga javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi;
 - bira i razrešava predsednika Skupštine i zamenika predsednika Skupštine;
 - postavlja i razrešava sekretara Skupštine;
 - bira i razrešava Predsednika opštine, i na predlog Predsednika opštine, bira zamenika Predsednika opštine i članove Opštinskog veća;
 - utvrđuje opštinske takse i druge lokalne prihode koji opštini pripadaju po zakonu;
 - odlučuje o saradnji i udruživanju sa gradovima i opštinama, udruženjima i nevladinim organizacijama;
 - propisuje radno vreme ugostiteljskih, trgovinskih i zanatskih objekata;
 - i obavlja mnoge druge poslove utvrđene zakonom i statutom.
- **Opštinska uprava** - Opštinska uprava obrazuje se kao jedinstveni organ kojom rukovodi načelnik.

Za načelnika Opštinske uprave može biti postavljeno lice koje ima završen pravni fakultet, položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci.

U Opštinskoj upravi za vršenje srodnih poslova, obrazuju se unutrašnje organizacione jedinice. Načelnika Opštinske uprave, postavlja Opštinsko veće, na osnovu javnog oglasa, na pet godina.

Rukovodioce organizacionih jedinica u upravi raspoređuje načelnik. Načelnik Opštinske uprave rešava sukob nadležnosti između unutrašnjih organizacionih jedinica.

Poslove Opštinske uprave koji se odnose na ostvarivanje prava, obaveza i interesa građana i pravnih lica mogu obavljati lica koja imaju propisanu školsku spremu, položen stručni ispit za rad u organima uprave i odgovarajuće radno iskustvo, u skladu sa zakonom i drugim propisom.

- **Organizacione jedinice u Opštinskoj upravi Ub** su:
 1. Odeljenje za opštu upravu i poslove organa opštine;
 2. Odeljenje za finansije;
 3. Odeljenje za inspekcijske poslove;
 4. Odeljenje za imovinsko-pravne poslove, urbanizam i stambeno-komunalne poslove;
 5. Odeljenje za delatnosti ustanova i zaštitu životne sredine;
 6. Odeljenje za utvrđivanje, naplatu i kontrolu izvornih prihoda;
 7. Služba za poslove lokalnog razvoja i informisanja;
 8. Služba za opšte poslove i poslove prijemne kancelarije.

Takođe treba napomenuti i da na teritoriji opštine Ub funkcionišu sledeća **javna preduzeća i ustanove**⁷⁰:

- Direkcija za uređenje i izgradnju;
- Kulturno-sportski centar;
- Fond za ruralni razvoj;
- Fond za ekologiju;
- KJP Đunis;
- Centar za socijalni rad "Ub";
- Gradska biblioteka "Božidar Knežević" i Predškolska ustanova "Ub".

13.2 Rezultati ankete

U anketi od 30 ispitanika, ukupan broj muškaraca je bio 10, dok je žena bilo 20. I u apsolutnom i u relativnom odnosu, žena je bilo duplo više, što ne čudi jer javne institucije (pa tako i opština Ub) zapošljavaju najviše administrativnih radnika (vidi sliku 4., str 49.), među kojima je najviše žena. Analiza datih odgovora jasno potvrđuje početnu hipotezu, odnosno cilj ovog istraživanja.

⁷⁰<http://www.opstinaub.org.rs/> preuzeto iz dokumenta "Јавна предузећа, уторак, 04 август 2009 10:35"

Slika 2. – Polna struktura

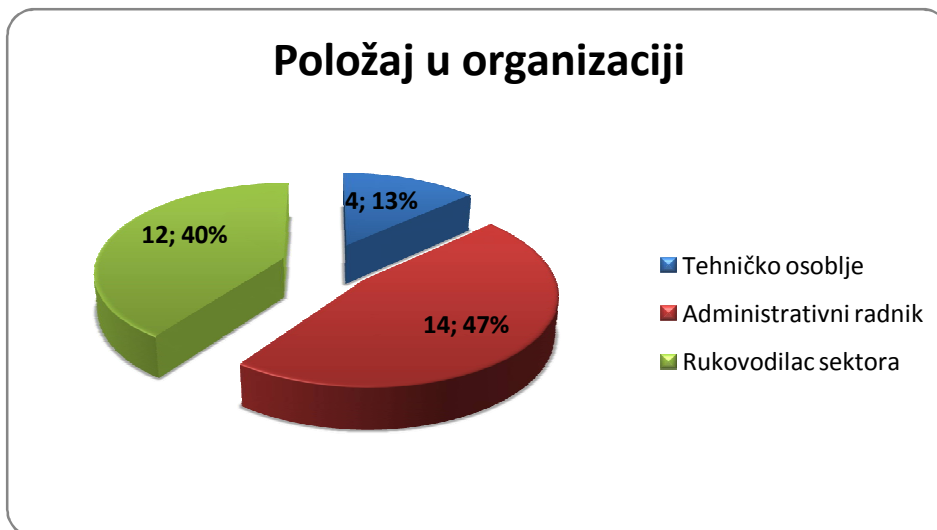
Sledeći pokazatelj strukture zaposlenih radnika u opštini odnosi se na njihovu starosnu dob. Rezultati su pokazali da je najveći procenat zaposlenih, njih 90% starosti od 35-65 godina, od čega je više njih (47%) starosti od 51-65 godina. Ovo još jednom potvrđuje činjenicu da javne institucije imaju najviše zaposlenih u srednjim godinama.

Slika 3. – Starosna struktura

Kada su u pitanju radna mesta ispitanika, a koje sam grupisala u tri vrste položaja: teničko osoblje, administrativni radnik i rukovodilac sektora, rezultati su pokazali da je najviše zaposleno administrativnih radnika (47%). Broj rukovodilaca je takođe visok, dok tehničko osoblje obuhvata mali broj zaposlenih, s obzirom da je

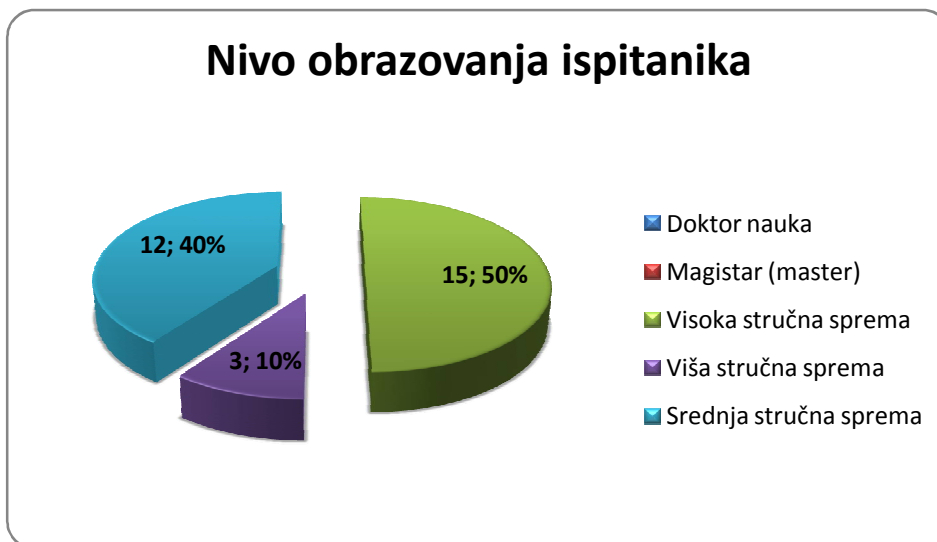
opština vrsta javne institucije koja je pretežno zadužena za pružanje administrativnih i zakonodavnih usluga svojim građanima (korisnicima).

Slika 4. – Organizaciona struktura zaposlenih



Poslednje iz grupe opštih pitanja odnosi se na nivo obrazovanja ispitanika. Rezultati su pokazali da je najveći broj zaposlenih sa fakultetom (50%) i srednjom stručnom spremom (40%). Ako ovo dovedemo u vezu sa prethodnim rezultatom o organizacionoj strukturi zaposlenih, jasno je zašto je to tako.

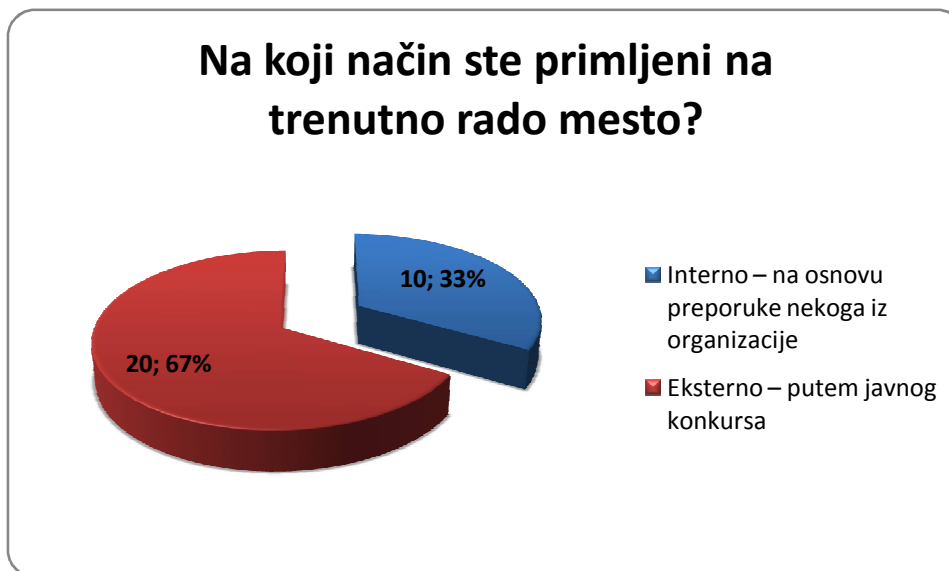
Slika 5. – Obrazovna struktura



Na prvo pitanje o načinu na koji su zapošljeni, čak 67% njih odgovorilo je da je do trenutne radne pozicije došlo putem javnog konkursa. To znači da se ova

institucija oslanja kako na preporuku, tako i na korišćenje javnih servisa sa privlačenje najboljih kandidata za otvoreno radno mesto.

Slika 6. Način zapošljavanja



97% zaposlenih odgovorilo je potvrdno na pitanje da li su upoznati sa misijom i vizijom organizacije u kojoj rade. Ovo, svakako, ukazuje na transparentnost politike koju vodi ova javna institucija i na činjenicu da se pridaje velika pažnja usvajanju poslovnih načela od strane zaposlenih, kako bi svojim angažovanjem u ovoj radnoj instituciji na najbolji način odgovorili na poslovne zadatke.

Slika 7. Identifikovanje ispitanika sa organizacijom u kojoj rade



Naredna tri pitanja odnose se na programe obuke i usavršavanja koji su dostupni zaposlenima u opštini. Odgovori na ova pitanja treba da nam pruže uvid u to koliko pažnje usavršavanju zaposlenih posvećuje ova javna institucija i kakav je stav zaposlenih po tom pitanju.

3% ispitanika odgovorilo je da ne zna da li u njihovoj organizaciji postoje programi obuke i usavršavanja, dok je čak 97% odgovorilo da isti postoje. Ovaj rezultat ukazuje na to da je veliki broj zaposlenih upućeno i/ili uključeno u sistem programa obuke i usavršavanja, što je veoma dobar rezultat za jednu javnu instituciju.

Slika 8. Informisanost ispitanika o programima obuke i usavršavanja



Sledeća dva pitanja usko su povezana sa prethodnim.

Naime, na pitanje - da li su programi obuke jednako dostupni svim kategorijama zaposlenih? - odgovarali su oni ispitanici koji su u prethodnom pitanju odgovorili potvrdno (*da*, u njihovoj organizaciji postoje programi obuke i usavršavanja za zaposlene).

Dok su na pitanje - da li smatrate da bi obuke i usavršavanja doprineli većoj produktivnosti zaposlenih u Vašoj organizaciji? - odgovarali oni zaposleni koji su odgovorili ili sa *ne* ili sa *ne znam* na isto pitanje o postojanju obuka i usavršavanja zaposlenih u opštini.

Rezultati su sledeći:

Od 97% ispitanika koji su rekli da postoje programi obuke i usavršavanja u njihovoj organizaciji 76% njih smatra da su obuke dostupne samo rukovodećim

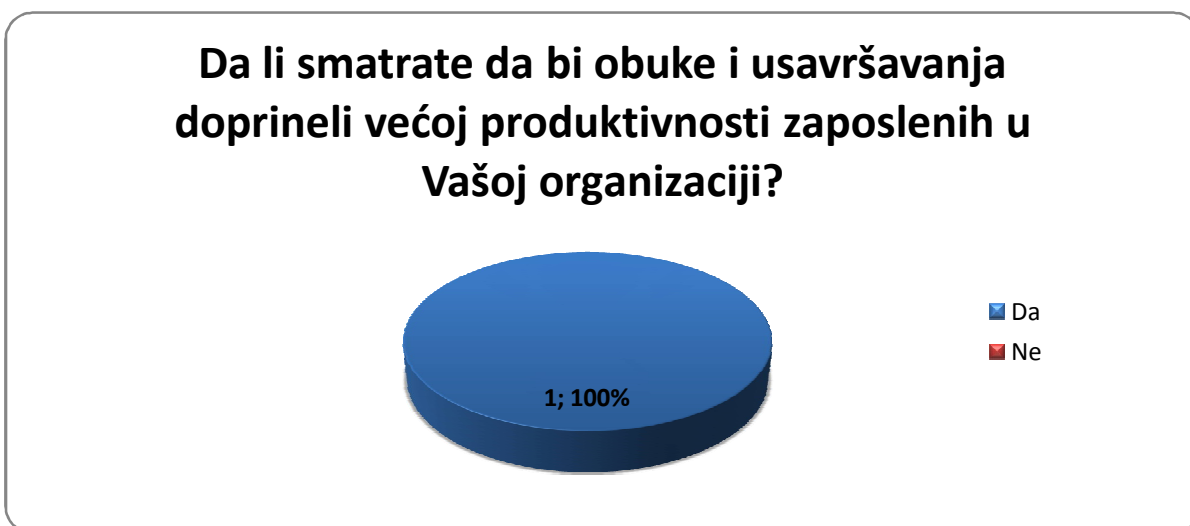
menadžerima, dok je procenat onih koji smatraju da su obuke dostupne svim kategorijama zaposlenih manji gotovo tri puta.

Slika 9. Dostupnost programa obuka različitim kategorijama zaposlenih



Svi ispitanici koji su odgovorili da ne znaju da li u njihovoj organizaciji postoje programi obuke i usavršavanja jednoglasni su u tome da bi njihovo postojanje doprinelo većoj produktivnosti zaposlenih u organizaciji u kojoj rade.

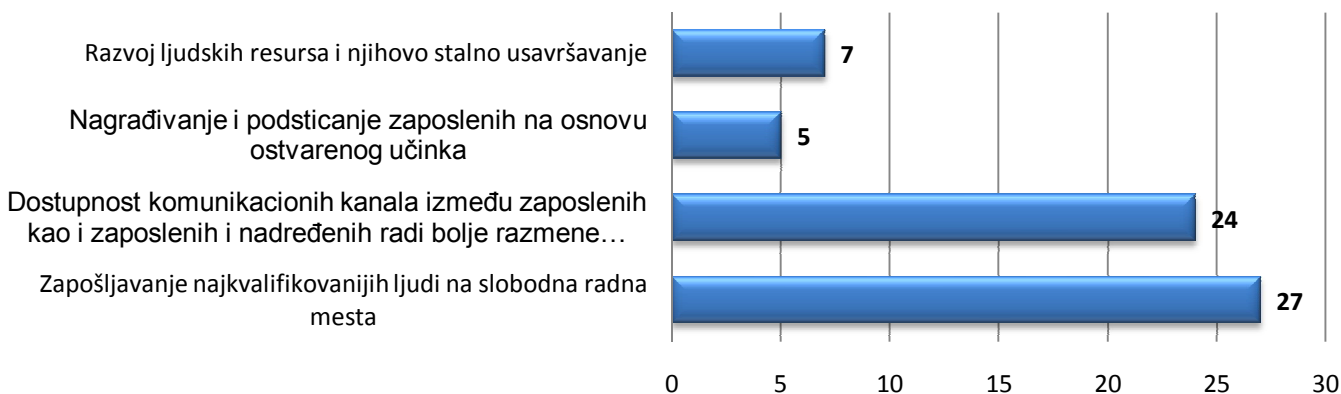
Slika 10. Doprinos programa obuke i usavršavanja produktivnosti zaposlenih



Sledeće pitanje odnosi se na to koje strategije ljudskih resursa koristi opština, a ponuđene su bile četiri. Zaposleni su imali mogućnost da zaokruže više odgovora koje smatraju tačnim, a rezultati su sledeći:

Slika 11. Strategije ljudskih resursa koje se koriste u opštini

**Koje od navedenih strategija ljudskih resursa koristi
Vaša organizacija? (zaokružiti 2-3)**



Najveći broj zaposlenih (njih 27) smatra da je pravi odabir ljudi prilikom zapošljavanja ključna strategija menadžmenta ljudskih resursa u javnoj instituciji u kojoj rade.

Dostupnost kanala komunikacije između istih i različitih kategorija zaposlenih takođe je strategija koja se najčešće koristi (24 zaposlenih je zaokružilo ovu strategiju).

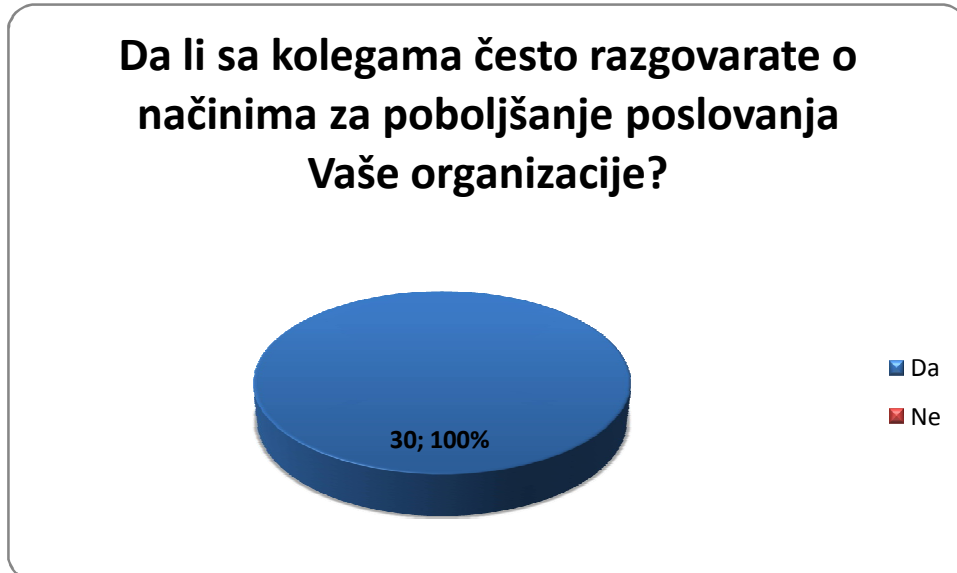
Međutim, mali broj njih (12) smatra da je razvoj ljudskih resursa i njihovo nagrađivanje i podsticanje strategija koju menadžment ljudskih resursa koristi. Od toga njih petoro je kao jednu od strategija izabralo nagrađivanje i podsticanje zaposlenih na osnovu ostvarenog učinka, dok njih 7-oro smatra da se u ove strategije može ubrojiti i razvoj ljudskih resursa i njihovo stalno usavršavanje.

Sledeća grupa pitanja posvećena je odnosu koji zaposleni imaju prema samoj organizaciji ali i odnosima između zaposlenih unutar organizacije.

Prvo u grupi tih pitanja bilo je da li im je bitan uspeh organizacije u kojoj rade, na šta je svih trideset ispitanika odgovorilo potvrdno.

Slika 12. Odnos zaposlenih prema uspehu organizacije u kojoj rade

Rezultati ankete su takođe pokazali da su zaposleni jednoglasni i u tome da vrlo često razgovaraju međusobno o načinima za poboljšanje poslovanja svoje organizacije.

Slika 13. Pronalaženje načina za poboljšanje poslovanja

Kada je zadovoljstvo zaposlenih međusobnim odnosom u pitanju, 90% njih kaže da je zadovoljno istim. Ovo potvrđuju dve činjenice: prva je da je jedna od strategija menadžmenta ljudskih resursa koju su zaposleni izglasali kao najčešće korišćenu upravo dostupnost kanala komunikacije između istih i različitih kategorija zaposlenih, a druga se odnosi na prethodno pitanje i česte razgovore između

zaposlenih o pronalaženju novih načina za napredovanje i poboljšanje poslovanja same organizacije.

Slika 14. Zadovoljstvo odnosom među zaposlenima u organizaciji



Na samom kraju, postavljeno im je i pitanje o zadovoljstvu načinom na koji njihovi rukovodioci upravljaju organizacijom. Velika većina (90%) njih je zadovoljna njihovim rukovođenjem.

Slika 15. Zadovoljstvo rukovođenjem organizacijom



ZAKLJUČAK

Postojeći modeli organizacije i funkcionisanja u većini javnih institucija danas nisu prihvatljivi. Neophodno je restrukturirati ih, unaprediti im performanse: smanjiti troškove, povećati zadovoljstvo i povratiti poverenje korisnika njihovih usluga, obučiti kadrove, poboljšati sistem informisanja.

U dinamičnoj tržišnoj utakmici čak i javni sektor podleže uticajima iz okoline tako i uticajima preduzeća koja posluju u okviru uslova koje diktira tržište. Nemogućnost odgovora na izazove iz okoline dovodi do zastoja u razvoju javnih institucija. Zbog toga je jako važno konstantno istraživanje potreba korisnika i konstantno prilagođavanje istim (kao i promenama u okruženju), čime se dokazuje posebna hipoteza broj III.

U radu je ukazano na potrebu neminovnosti u promeni načina razmišljanja kako kod stanovništva, tako i kod zaposlenih u javnom sektoru ali i o ulozi i značaju koji ista ima u postizanju administrativne pravde i društvenog blagostanja.

Strategijski menadžment igra ključnu ulogu u unapređenju osnovnih aktivnosti javnih institucija. Savremenu javnu upravu danas čine različiti teritorijalno i funkcionalno decentralizovani, državni i nedržavni subjekti, koji vrše upravne aktivnosti korišćenjem javnih ovlašćenja. Zato je metod upravljanja u javnom sektoru ključni element za razvoj lokalne zajednice.

Uspehom pojedinaca u privatnoj sferi otvorilo se poglavlje u javnim institucijama u kom je prisutan sve veći trend postavljanja uspešnih biznismena na čelo velikih javnih preduzeća ili institucija kako bi se uticalo na njihove bolje rezultate. Što dokazuje drugu posebnu hipotezu da jedino efektivni lideri na čelu javnih uprava, oslobođeni delovanja u skladu sa političkim ubeđenjima, a usredsređeni na strategijsko planiranje, organizovanje, vođenje i kontrolu aktivnosti predstavljaju korisne javne funkcionere.

Strategijski menadžment kao ekonomska disciplina sve više pronalazi svoju primenu u svim sferama kako poslovnog sveta tako i javnih institucija. Ljudski resursi ovih organizacija samo su jedan od primera korisnika koji imaju benefite od primene istih u njihovom upravljanju. Rezultati do kojih sam došla ovim istraživanjem, svakako potvrđuju generalnu hipotezu koju sam navela na samom početku, a koja se odnosi

na činjenicu da je glavni doprinos efikasnosti državnih službenika (odnosno većeg zadovoljenja potreba njihovih korisnika) upravo u stratežskom menadžmentu.

Kao što je naglašeno četvrtom i petom posebnom hipotezom na početku rada, primetno je da organizacije javne uprave postaju organizacije koje brinu o svojim zaposlenima jednako kao i o korisnicima svojih usluga. Način zapošljavanja koji je sve više prisutan ukazuje nam da ove organizacije zaista brinu o tome da izaberu najkvalifikovanije kandidate za upražnjeno radno mesto. Daljim usavršavanjem i obučavanjem zaposlenih u javnim upravama smanjuju se budući troškovi koji mogu nastati kao posledica prilagođavanja na iznenadne tehnološke ili organizacione promene. Dostupnost kanala komunikacije između istih i različitih kategorija zaposlenih omogućava brže širenje znanja organizacijom i podstiče socijalizaciju među zaposlenima. Kao posledica ovoga, nastaje proaktivan pristup zaposlenih prema poslu koji obavljaju u organizaciji, pa se međusobnim razmatranjem efikasno pronalaze rešenja za rešavanje tekućih ali i budućih disbalansa ali i razmatraju mogući načini za poboljšanje funkcionisanja organizacije. Ovo takođe dokazuje prvu posebnu hipotezu, odnosno činjenicu da strateški pristup unapređenja ljudskih resursa u javnim institucijama predstavlja ključ njihovog unapređenja.

Jedina kočnica u potpunom prilagođavanju uslova koji važe za zaposlene u javnim institucijama od onih u tržišnoj ekonomiji jeste sistem kompenzacija, čija nefleksibilnost (jer je određen zakonom) ne podstiče povoljno nagrađivanje zaposlenih na osnovu ostvarenog učinka.

LITERATURA

- [1] „Are Your Background Checks Balanced? Experts Identify Concerns Over Verifications“ BNA Bulletin to Management (May 13,2004)
- [2] Albijanić, M., (2013), *Strategijski menadžment*, Univerzitet Singidunum, Beograd
- [3] Bars, L.L., Rue L.W., (1997), *Human Resource Management*, Irwin Mc Graw-Hill, Boston
- [4] Bartol, K.M. and Martin D.C., (1988), *Management*, third edition, McGraw-Hill, New York
- [5] Bogićević - Milikić B., (2006), *Menadžment ljudskih resursa*, CID Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd
- [6] Bogićević, B., (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakuteta, Beograd
- [7] Caves. R.E. and Porter, M., (1977),From Entry Barriers to Mobility Barriers: Conjectural Decisions and Contrived Deterrence to New Competitions, *Quarterly Journal of Economics*, No.91
- [8] Chao, G., (1994), Organizational Socialization: its Content and Consequences, *Journal of Applied Psychology*, Vol. 79, No.5
- [9] Čerović, S., (2012), *Upravljanje ljudskim resursima u hotelijerstvu*, Univerzitet Singidunum, Beograd
- [10] D. Torrington, L. Hall, S. Taylor, (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Data Status, Novi Sad
- [11] David Rosenbloom and Deborah Goldman, (1989), *Public Administration: Understanding Managemenet, Politics and Law in the Public Sector*,in: Richard J. Stillman II,*Public Administration: Concepts and Cases*
- [12] Decenso D.A. Robbins S.P., (2002), *Human Resource Management*, 7th edition, John Wiley & sons, Danvers
- [13] Dessler, G., (2007), *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*, Data status, Beograd
- [14] Dimock, M., Dimock, G. and Fox, D., (1983), *Public Administration*, Fifth Edition, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996,

- [15] Drucker, P., (1967), *The Effective Executive*, Harper and Row, New York
- [16] Drucker, P., (2005), *Najvažnije o menadžmentu*, M.E.P. Consult, Zagreb
- [17] Đorđević - Boljanović, J., Pavić, Ž., (2011), *Osnove menadžmenta ljudskih resursa*, Univerzitet Singidunum, Beograd
- [18] Đukanović, D., (2007), *Institucionalni model i demokratizacija postjugoslovenskih država*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
- [19] Đuričin, D., Janošević, S., Kaličanin, Đ., (2011), *Menadžment i strategija*, šesto prerađeno i dopunjeno izdanje, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd
- [20] Fry R.B., (2014), *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, CQ Press, an Imprint of SAGE Publications, Inc., California
- [21] Gordon, G., and Milakovich, M., (1995), *Public Administration in America*, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*
- [22] Hozler, M., and Rabin, J., (1987), *Public Service: Problems, Professionalism, and Policy Recommendations*, *Public Productivity & Management Review*
- [23] Jovanović - Božinov, M., Kulić, Ž., i Cvetkovski, T., (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Megatrend univerzitet, Beograd
- [24] Klinger, D. and Nalbandijan, J., (2003), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 5th ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall/Simon & Shuster
- [25] Kotler, P., Keller, K., (2006), *Marketing menadžment*, Data status, Beograd
- [26] Kotler, P., Lee, N., (2007), *Marketing u javnom sektoru, Put do bolje izvedbe*, Mate, Zagreb
- [27] Noe R. A., Hollenbeck J. R., Gerhart B., Wright P. M., (2006), *Menadžment ljudskih potencijala*, Mate, Zagreb
- [28] Peters, G., Olsen, J., (1996), *Lessons from Experience*, Scandinavian University Press, Oslo
- [29] Porter, M., (1980), *Competitive Strategy*, The Free Press, New York
- [30] S.P. Robbins, M. Coutler, (2005), *Menadžment*, Data Status, Beograd
- [31] Semjuelson, (2000), *Ekonomija*, Mate, Zagreb
- [32] Stojanov, A., Ugrinov, D., Vaić, E., (2013), *Finansijska revizija javnog sektora – osnova za aktivni poslovni ambijent*, u *Ekonomija: teorija i praksa*,

- Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment, godina VI, broj III, Novi Sad str.84-101
- [33] Šire, DeCenzo, D.A., Robbins, S.P., (2010), *Human Resource Management*, John Wiley&Sons, Inc.,
- [34] Šušnjar G. Š., Zimanji, V., (2006), *Menadžment ljudskih resursa*, Univerzitet u Novom Sadu, Ekonomski fakultet Subotica
- [35] Trbović, A., Đukanović D., Knežević B., (2010), *Javna uprava i evropske integracije Srbije*, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju Univerziteta Singidunum, Beograd
- [36] Uredba o budžetskom računovodstvu, ("Sl. glasnik RS", br. 125/2003 i 12/2006)
- [37] Wren, D.A. i Voich Jr., D.V. (1994), *Menadžment (proces, struktura i ponašanje)*, Grmeč a.d. i Privredni pregled, Beograd
- [38] Zakon o budžetskom sistemu, "Službeni glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010 , 101/2010, 101/2011, 93/2012 i 63/2013
- [39] Zakon o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014)
- [40] Zakon o državnoj upravi, ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014)
- [41] Zakon o javnim preduzećima, ("Sl. glasnik RS", br. 119/2012, 116/2013 - autentično tumačenje i 44/2014 - dr. zakon)

Elektronski izvori

- [1] <http://www.drzavnauprava.gov.rs/>, Preuzeto 07.02.2015.
- [2] <http://www.poreskauprava.gov.rs/>, Preuzeto 11.02.2015.
- [3] <https://poslovi.infostud.com/>, Preuzeto 16.06.2015.
- [4] <http://www.opstinaub.org.rs/>, Preuzeto 17.06.2015.

Slike i tabele

- 1) Slika 1. Porterov lanac vrednosti industrijskog preduzeća
- 2) Slika 2. Polna struktura
- 3) Slika 3. Starosna struktura
- 4) Slika 4. Organizaciona struktura zaposlenih
- 5) Slika 5. Obrazovna struktura
- 6) Slika 6. Način zapošljavanja
- 7) Slika 7. Identifikovanje ispitanika sa organizacijom u kojoj rade
- 8) Slika 8. Informisanost ispitanika o programima obuke i usavršavanja
- 9) Slika 9. Dostupnost programa obuka različitim kategorijama zaposlenih
- 10) Slika 10. Doprinos programa obuke i usavršavanja produktivnosti zaposlenih
- 11) Slika 11. Strategije ljudskih resursa koje se koriste u opštini
- 12) Slika 12. Odnos zaposlenih prema uspehu organizacije u kojoj rade
- 13) Slika 13. Pronalaženje načina za poboljšanje poslovanja
- 14) Slika 14. Zadovoljstvo odnosom među zaposlenima u organizaciji
- 15) Slika 15. Zadovoljstvo rukovođenjem organizacijom

- 16) Tabela 1. Razlike između operativnog i strategijskog planiranja
- 17) Tabela 2. Strategije pomoću SWOT analize

PRILOG – Anketni list

POL:	M	Ž
NIVO OBRAZOVANJA: 1) doktor nauka 2) magistar (master) 3) visoka stručna sprema 4) visa stručna sprema 5) srednja stručna sprema		GODINE: 1) < 24 2) 25 – 34 3) 35 – 50 4) 51 – 65 5) > 65 POLOŽAJ U ORGANIZACIJI: 1) tehničko osoblje 2) administrativni radnik 3) rukovodilac sektora
1. Na koji način ste saznali za trenutno radno mesto? a) interno – na osnovu preporuke nekoga iz organizacije b) eksterno – putem javnog konkursa 2. Da li ste upoznati sa misijom i vizijom organizacije u kojoj radite? a) da b) ne 3. Da li u Vašoj organizaciji postoje programi obuke i usavršavanja za zaposlene? a) da b) ne c) ne znam (ukoliko da) 4. Da li su programi obuke jednako dostupni svim kategorijama zaposlenih? a) da, postoje obuke za sve kategorije zaposlenih b) ne, obuke su dostupne samo rukovodećim menadžerima (ukoliko ne ili ne znam) 5. Da li smatrate da bi obuke i usavršavanja doprineli većoj produktivnosti zaposlenih u Vašoj organizaciji? a) da b) ne		

6. Koje od navedenih strategija ljudskih resursa koristi Vaša organizacija? (zaokružiti 2-3)

- a) zapošljavanje najkvalifikovanijih ljudi na slobodna radna mesta
- b) dostupnost komunikacionih kanala između zaposlenih kao i zaposlenih i nadređenih radi bolje razmene znanja
- c) nagrađivanje i podsticanje zaposlenih na osnovu ostvarenog učinka
- d) razvoj ljudskih resursa i njihovo stalno usavršavanje

7. Da li Vam je bitan uspeh organizacije u kojoj radite?

- a) da
- b) ne

8. Da li sa kolegama često razgovarate o načinima za poboljšanje poslovanja Vaše organizacije?

- a) da
- b) ne

9. Da li ste zadovoljni odnosom između zaposlenih u kolektivu?

- a) da
- b) ne

10. Da li ste zadovoljni načinom na koji Vaši rukovodioci vode Vašu organizaciju?

- a) da
- b) ne