

карактеристичне а истовремено међусобно противуречне црте тога система. С једне стране, крутост и апстрактни формализам *common law*-а, а с друге стране, ванредна еластичност *equity*-а. Та еластичност нарочито долази до изражаја код права о трасту. Тешко је то право повезати са јасном, спекулативном, продорном логиком континенталног права. То је више казуистика. Али то право има једно преимућство које континентално право управо због своје претеране логичности не може имати: да правила морала истовремено буду и правила права. А то је у великој мери остварено у праву о трасту.

Др. Андрија Гамс,

ОЦЕЊИВАЊЕ И УНАПРЕЂИВАЊЕ СЛУЖБЕНИКА*

1. — Увод. — Систем регрутовања службеника „по заслуги“ (*au mérite*) јесте систем где су одлучујући стручна спрема кандидата, његове личне способности и успех у раду а не наклоност претпостављених старешина. Регрутовање „по заслуги“ уствари значи да су под једнаким условима сва службеничка звања доступна свим грађанима. То је систем који је сада у већој или мањој мери у примени у свим цивилизованим земљама. Овај је систем најправичнији и најдемократскији за самог кандидата и уједно најефикаснији за само функционисање јавне службе.

Ако се жели обезбедити радни елан службеника као и ефикасност јавне службе, намеће се потреба система оцењивања по заслуги не само при регрутовању јавног службеника већ и код њиховог унапређивања.

Различити службенички системи имају врло различите облике напредовања у којима је разноврсна и техника напредовања. Могу се издвојити два главна вида напредовања јавних службеника: напредовање у плати (по платним разредима) и напредовање по хијерархиским степенима (у звању). Напредовање у плати састоји се у повећању плате у оквиру истог звања, док је напредовање по хијерархиским степенима везано не само за повећање плате већ и за извесне промене у погледу права, дужности и одговорности које унапређени службеник стиче вишим звањем.

Проблем који се пред нама данас налази јесте улога и место оцењивања службеника приликом њиховог унапређења „по заслуги“. Може ли оцењивање службеника допринети да се критеријум „по заслуги“ пуније оствари како би унапређење било што демократскије, правичније и ефикасније?

Овде је термин „напредовање“ узет у његовом најширем смислу, тако да обухвата оба наведена вида напредовања. С друге стране,

* Ово је реферат који је проф. др. Никола Стјепановић као општи референт поднео на састанку Округлог стола (Table Ronde) Међународног института за административне науке одржаном у Опатији 20—25 јуна 1957 под насловом: Les techniques de promotion au mérite des fonctionnaires et principalement la notation.

термин „оцењивање” ваља разумети само у техничком смислу, тј. да не обухвата сваку оцену већ само систематски и организовано оцењивање способности службеника и то у одређеном периоду од стране надлежних органа и према унапред одређеном критеријуму.

Пракса многобројних земаља показује да је оцењивање службеника користан инструмент за руковођење у кадровској политици. Поставља се питање како треба организовати оцењивање да би оно дало најбоље резултате. Не мислимо да постоје идеална и трајна решења чија би примена у свим земљама дала најбоље резултате. Објективни услови места и времена као и субјективни фактори утичу на одређене ситуације тако да смањују или повећавају практичну вредност извесних решења. Ни ту, као ни у другим секторима друштвеног живота, не могу се очекивати чуда. Стога поређење разних гледишта и искустава о овом проблему може допринети да се истакну главни елементи организације и метода оцењивања који би се могли препоручити као инструмент и техника напредовања јавних службеника.

Која је улога и непосредан циљ оцењивања? Који би метод могао бити примењен и био за препоруку? Ко треба да даје оцену? Проблем надлежности. По ком поступку треба вршити оцењивање? Проблем поступка. Које последице повлаче одређене оцене? Непосредни и посредни утицај оцењивања и оцене на разне облике унапређивања службеника. Које правне гаранције треба предвидети у вези са оцењивањем како би оцењивање било што правилније организовано? Правни проблеми и правни аспект ствари не би требали при овој теми да изостану.

Ето проблема који би на састанку овог Округлог стола могли бити предмет драгоцених размена искустава и гледишта. Наравно, ми полазимо од претпоставке да је реч о једном употребљивом и корисном инструменту чија примена бар у начелу не долази у сумњу.

Основни подаци о питању оцењивања у појединим земљама резимирани су у посебном реферату који је подељен учесницима. Ја ћу овом приликом покушати да дам синтезу ових националних реферата а у оквиру напред постављених питања.

II. — 1. — Улога (циљ, задатак) оцењивања. — Установа оцењивања у смислу како смо тај термин напред обележили може да послужи као инструмент побољшања службе подизања квалитета и ефикасности рада службеника и њиховог унапређења (у личном статусу). Оцењивање може користити као елемент при расподели кадрова; оно помаже одабирању и награђивању најбољих и одређивању правих на право место.

С обзиром на оцењивање очекује се да службеник покаже успех у раду, држање и личне квалитете на садашњем послу и своје могућности и подобности за било који други посао, а нарочито виши који захтева теже дужности и веће одговорности. — Оцењивање треба да пружи руководству у јавној управи слику вредности службеника, а оно може и треба да користи и самим службеницима ука-

зујући им на њихове недостатке да би могли знати у ком правцу да уздижу себе и да побољшају посао.

Не постоји сагласност у питању да ли оцењивање треба да да слику човека или службеника као таквог или можда обоје. Свакако долазе у обзир стручне, интелектуалне и радне способности као и моралне (карактерне) особине.

2. — *Методи, надлежност и поступак.* — У вези с методом, надлежношћу и поступком истиче се потреба да они буду такви да обезбеђују што већу објективност, да максимално отстрани пристрашност — како у корист тако и на штету службеника; они треба да буду такви да код службеника изазивају поверење и остављају утисак правичности и једнакости. — Свакако је нужно да ова средства буду адекватна циљу који је постављен оцењивању, а поред тога да се води рачуна о субјективним факторима који ће их употребљавати. Наиме, овде долазе у сукоб научна строгост и практичне потребе. Искуство неких земаља (на пример Француске и САД) показују да су научна, систематска и крута схватања морала да уступе место упрошћенијим, битнијим и погоднијим формулацијама.

а) У погледу метода оцењивања важна су три фактора: (1) елементи које треба оцењивањем обухватити, (2) критеријуми оцењивања и лествице оцена, и (3) сама техника овог посла.

Пошто није реч искључиво о давању само општег утиска о оцењиваном службенику, него о анализи стручног понашања, способности и рада службеника — истиче се потреба за одређеним бројем елемената, и то како општих тако и оних прилагођених природи службе и категорији службеника. Ту долазе у обзир: лични квалитети — интелектуални, морални, образовање и стручни квалитети, однос према послу, смисао, заинтересованост, уредност, брзина, савесност, смисао за сарадњу (с млађим, старијим, равним), вредноћа; смисао за организацију и руковођење и обучавање другог; и сл.

Врло је тежак проблем критеријума. Ту се посебно, а нарочито код великих служби, организација и администрација, поставља питање уједначавања критеријума разних оцењивача, као и питање одмеравања значаја појединих елемената. — Оцена (*note*) може да буде изражена и цифром (0—5, 1—9, 6—140 и сл.) или словом (*a, b, c, d, e*) — квантитативна оцена. Ова се употребљава за мерење вредности службеника на садашњем послу. Објективност и ефикасност оцењивања захтева да ова оцена не буде „непосредно глобална” него да буде сума или средња вредност парцијалних оцена појединих елемената који се узимају у обзир приликом оцењивања.

Различите су лествице оцена. Свакако у обзир долазе најмање три: средња, изнад и испод средње. Има их до шест, па и више. Свакој цифри или групи цифара одговара неки атрибут (одличан, врло добар, добар, осредњи, слаб; и сл.)

Квалитативна оцена — речима — указује на стручна знања, способности и личне квалитете службеника с обзиром на његове мо-

гућности и подобности за други виши посао. Таква оцена је неопходна ако се оцењивање не ограничава на мерење вредности службеника само у погледу садашњег посла. Наравно, да и овде може бити градације у оцени подобности за виши посао.

У погледу технике оцењивања интересантно је истаћи да многе земље имају стандардне фише оцењивања. Овде можемо запазити три система: (1) јединствена фиша оцењивања као једна крајност; (2) мноштво фиша — према ресору, служби и категорији службеника, као друга крајност; (3) средњи систем по коме постоји модел — тип фиша оцењивања, који се помало мења према потребама ресора, са разликама у појединостима.

Изгледа да је ипак нужна бар основна једнообразност у главним линијама ради лакше могућности поређења.

Одређивање квалитета потребних за одређене врсте послова — према којима ће се ценити подобност и резултати рада службеника на садашњем месту — може се вршити на разне начине. Прво, може се одредити интуитивно: на основу познавања посла и искуства о одабирању људи утврђује се квалитет службеника за одређени посао. Такав начин садржи много субјективног. Друго, објективније би било ако би се узела у разматрање група службеника који успешно обављају посао па се код њих потраже заједничке особине које би се у најмањем степену узеле као нужан основни критеријум. Трећи начин био би опис и анализа посла, па из природе посла извођење закључка о томе какви квалитети су потребни за поједини посао.

Неки истичу потребу постојања посебних стручњака за оцењивање који би пружили помоћ оцењивачу, а постоји потреба да се, ма и најкраће, врши извесно, обучавање оцењивача.

Најчешће је период за који се службеник оцењује — година дана.

б) На питање — „ко да буде оцењивач?“ има више одговора. Непосредни старешина и виши старешина свакако долазе увек у обзир — само у различитим улогама. Непосредни старешина долази у обзир као давалац података, евентуално као предлагач оцене и чак оцењивач првог степена, а виши старешина као оцењивач или ревизор оцењивања. — Могуће су и разне друге комбинације: (1) старешина — као првостепени оцењивач и комисија као друга инстанца, и (2) две комисије — првостепена и другостепена, где је старешина само давалац података и евентуално предлагач оцене али не и формални оцењивач.

Основни захтев у вези с надлежношћу за оцењивање јесте објективност и познавање овог посла. У погледу објективности није довољно само отсуство симпатије или антипатије, него је нужно и добро познавање чињеница на основу којих ће се дати оцена и суд. Извештаји посредних лествица, ако нису квалификовани, могу више отежати него олакшати посао и одвести у необјективност, несвесну и невољну.

в) Поступак у својим детаљима зависи од решења питања надлежности и метода оцењивања, али он има свој основ у два постулата која се и горе постављају, наиме, објективност и ефикасност.

Основна дилема је овде: поверљивост или отвореност тока поступка до доношења оцене, као и то да ли се свака врста оцене саопштава или не, тј. да ли да се саопшти само глобална оцена о садашњем послу или и оцена о подобности у погледу других послова. — Постоје различити ставови и гледишта о овом питању.

Изгледа потпуно основан захтев да се оцењиваном треба да саопште и у току поступка све чињенице нарочито негативне (неповољне), на основу којих ће се донети оцена и суд, као и постулат да се обе врсте оцене саопште оцењиваном у сваком случају, а поготову ако су неповољне. То је у складу са општим правним принципима у области процедуре, а усто ће такав поступак имати повољно дејство на уздизање службеника и побољшање посла. — Међутим, треба указати на околност да обавезност саопштавања — било претходног или накнадног — према искуству неких земаља утиче на реалност оцене и суда. Наиме, старешине у таквој ситуацији — да би избегли протесте, жалбе, затегнуте односе и др. — дају односно предлажу боље оцене од заслужених. Али доследна поверљивост поступка и резултата оцењивања изазива проблем гаранције против произвољности, зловоље или фаворитизма старешина. Изгледа да систем оцењивања путем паритетних комисија може у решавању ових проблема бити од користи. Поред тога, могуће је поређење индикација које се изводе из оцењивања са резултатима психо-техничког испитивања.

3. — *Последице оцењивања.* — С обзиром на нашу тему, нас овде у првом реду интересује употребљивост и утицај оцене у техници унапређења службеника. Међутим, треба ипак додати да оцена и суд могу бити користан инструмент и приликом одређивања на други посао, приликом премештаја и приликом одлучивања отпуштања због неспособности.

Систематско, организовано, периодично и свестрано оцењивање даје ширу и поузданију основу него оцењивање *ad hoc*, при одлучивању о разним елементима каријере службеника, а нарочито и при унапређењу.

Без сумње да при унапређењу оцена треба да има извесног утицаја, иначе би оцењивање на овом плану промашило свој циљ. Тај утицај је различит у разним земљама и код разних облика унапређења. Изгледа да је заједничко то да глобална оцена вредности службеника на садашњем послу има већег или мањег директног утицаја на унапређење у плати. Тај утицај се састоји било у томе што боља оцена скраћује а слаба продужава редовно време потребно за унапређење у плати, било што повољна оцена омогућује редовно унапређење а слаба оцена претставља, за одређен период времена, сметњу за такво унапређење.

Што се тиче унапређења у звању, суд о подобности за више звање — ако је неповољан обично има директно дејство у смислу спречавања унапређења, док повољан суд не даје неко право на ове врсте унапређења него има само посредно дејство при састављању ранг-листе или служи као коректив уз конкурс са испитом где се унапређење у звању врши на такав начин.

4. — *Правне гаранције у вези с оцењивањем.* — У циљу обезбеђења објективности и ефикасности инструмената оцењивања, као и у циљу одржања потребног поверења службеника у дати систем оцењивања, нужне су одређене правне гаранције у овој области. Свакако, ове гаранције зависе од тога како је решено питање надлежности и поступка као и од самог правног система земље у питању.

Спорно је да ли би службеници могли непосредно нападати саму оцену и суд — сем можда у систему двостепеног комисијског оцењивања. Међутим, могло би се узети као опште прихватљиво гледиште да службеник може нападати акте оцењивања због повреде *правила поступка* (нарочито због повреде правила и обавезности саопштења) и тачности чињеница на којима се заснива оцена, наравно и у случају злоупотребе власти (*détournement de pouvoir*).

Широко је заступљено гледиште да службеници могу користити одговарајуће правне лекове поводом и против разних аката који се односе на поједине аспекте њихове каријере, ако се ти акти доносе с обзиром или на основу оцене. Ту долазе акти о унапређењу, утврђивању ранг-листе, о отпуштању и др.

Посебно се овде поставља питање могућности одбране службеника за случај да оцена и суд о њему имају клеветнички карактер. Верујемо да су ово ретки случајеви у пракси. Ипак, треба ли у оваквом случају да буде и какве одговорности оцењивача, каква правна средства би се могла дати заинтересованом службенику у оваквој ситуацији?

У сваком случају потребно је упозорити оцењиваче да мере своје речи и да умере своје изразе. — Контрола оцењивача је без сумње потребна и корисна, а донекле и њихово обучавање и помагање у овом деликатном послу.

Нр. Никола Стјепановић

СОЦИОЛОШКО ПОСМАТРАЊЕ ПСИХИЧКИХ ПОЈАВА У ДРУШТВЕНОМ ЖИВОТУ

Значај који за социологију има проучавање психичког аспекта друштвеног живота много је шири проблем од предмета овог чланка. Целовито би се тај проблем могао размотрити само путем свестране анализе међусобних односа и многобројних садржинских и методолошких додирних тачака социологије и психологије. У овом ће се чланку расправљати само о методолошком аспекту горњег про-