



# ReSPA

Regional School  
of Public Administration  
BUILDING TOGETHER  
GOVERNANCE FOR THE FUTURE

## Ocenjivanje zaposlenih u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana

**– Osnovna studija –**



ReSPA aktivnosti  
finansira Evropska unija

**Pripremili i izradili**

*Glavni autor:*

Katarína Staroňová, Univerzitet Comenius Bratislava

*Lokalni eksperci (autori):*

Ansi Shundi (ekspert za javnu upravu, Albanija)

Damir Ahmetović (ekspert za javnu upravu, Bosna i Hercegovina)

Hmit Qeriqi (ekspert za javnu upravu, Kosovo\*)

Margarita Ivanova (ekspert za javnu upravu, Makedonija)

Rajko Radević (ekspert za javnu upravu, Crna Gora)

Vladimir Vlajković (ekspert za javnu upravu, Srbija)

za

Regionalnu školu za javnu upravu

Danilovgrad, Crna Gora

**Novembar, 2018.**

Dokument citirati na sljedeći način:

Staroňová K.; Ahmetović, D.; Ivanova, M.; Qeriqi, H.; Radević, R.; Shundi, A.; Vlajković, V. (2018) *Ocjenvivanje zaposlenih u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana*. Danilovgrad: Publikacije ReSPA-e ISBN 978-9940-37-030-5

Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA) je organizacija koja podržava regionalnu saradnju javnih uprava na Zapadnom Balkanu. Njene aktivnosti podržava Evropska komisija (EK), a sufinansiraju se godišnjim doprinosima članica ReSPA-e. Članice ReSPA-e su Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija<sup>1</sup>, Crna Gora i Srbija, dok državni službenici sa Kosova<sup>2</sup> učestvuju u aktivnostima ReSPA-e koje finansira Evropska komisija.

Cilj ReSPA-e je da podrži vlade u regionu Zapadnog Balkana u razvijanju bolje javne uprave, javnih usluga i cjelokupnih sistema upravljanja za građane i privredu, i da ih pripremi za članstvo u Evropskoj uniji.

---

<sup>1</sup> Do februara 2019. godine, koristio se naziv *Republika Makedonija*, koji je promijenjen u *Republika Sjeverna Makedonija*. U ovom dokumentu se koristi skraćeni naziv *Sjeverna Makedonija* (SMK).

<sup>2</sup> Ovim nazivom se ne dovode u pitanje stavovi o statusu i u skladu je sa Rezolucijom UNSCR 1244 i Savjetodavnim mišljenjem MSP-a o deklaraciji o nezavisnosti Kosova.

## ODRICANJE ODGOVORNOSTI

Ovo izdanje je nastalo finansijskom podrškom Evropske unije. Sadržaj ovog izdanja je odgovornost autora i ne odslikava stavove Evropske unije ili Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA). Regionalna škola za javnu upravu, niti lica koja postupaju u njenom interesu, ne odgovaraju za eventualnu upotrebu informacija sadržanih u ovom izdanju.

Regionalna škola za javnu upravu nije odgovorna za spoljne veb-sajtove koji su navedeni u ovom izdanju.

## AUTORSKA PRAVA

© Regionalna škola za javnu upravu, 2018.

Sva prava rezervisana. Svako preštampavanje i/ili umnožavanje je zabranjeno bez prethodne pismene saglasnosti ReSPA-e. Licenca data Evropskoj Uniji pod određenim uslovima.

## KONTAKT

Regionalna škola za javnu upravu

Branelovica

P.O. Box 31, 81410

Danilovgrad, Crna Gora

Telefon: +382 (0)20 817 200

Internet: [www.respaweb.eu](http://www.respaweb.eu)

E-mail: [respa-info@respaweb.eu](mailto:respa-info@respaweb.eu)

## Riječi zahvalnosti

Naručilac ove studije je Radna grupa za upravljanje ljudskim resursima koja funkcioniše pod okriljem ReSPA-e. Inicijativa za razmatranje kvaliteta ocjenjivanja zaposlenih u regionu potekla je sa radionice održane u februaru 2018. godine u Beogradu, Srbija.

Rad na regionalnoj studiji počeo je u maju 2018. godine popunjavanjem upitnika od strane regionalnih eksperata u državama članica ReSPA-e<sup>3</sup>, a nakon toga je uslijedilo istraživanje u kome su učestvovali rukovodioci kadrovskih službi u javnim upravama koje je sprovedeno u periodu juli - oktobar 2018. godine, kao i diskusija koja je vođena među regionalnim ekspertima, predstavnicima ReSPA-e i autorima ove studije na radionici u oktobru 2018. godine.

Ova studija ne bi mogla biti dovršena bez podrške Radne grupe za upravljanje ljudskim resursima ReSPA-e, koja je realizovala ovaj projekat za kratko vrijeme. Posebno se zahvaljujemo Jan Meyer-Sahlingu sa Univerziteta Nottingham koji je davao punu podršku tokom cjelokupnog projekta i komentare na polazne nacrte ovog izvještaja, kao i Kaidu Paabusku iz organizacije SIGMA OECD na veoma korisnim komentarima početnih verzija ove studije. Zahvaljujemo se i Kim Sass Mikkelsen sa Univerziteta Roskilde na sprovođenju ankete i Kataríni Révayová iz IT odjeljenja Univerziteta Comenius na pomoći u pripremi grafikona koji su korišćeni u ovoj studiji.

Mišljenja iznesena u ovoj publikaciji pripadaju autorima i nužno ne odražavaju službene stavove Regionalne škole za javnu upravu o ovoj temi.

---

<sup>3</sup> Članice ReSPA su Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Crna Gora I Srbija. Ovaj termin se odnosi i na Kosovo\*, koje je uključeno kao korisnik aktivnosti ReSPA-e, iako nije punopravran član ReSPA-e.

## Sadržaj

1. Uvod .....	12
1.1. Ciljevi .....	13
1.2. Pristup .....	13
1.3. Opšti nalazi.....	15
1.4. Opšte preporuke.....	16
2. Ocjenjivanje zaposlenih u okviru sveukupnog procesa upravljanja učinkom.....	20
2.1. Uvođenje procesa ocjenjivanja zaposlenih i ključne promjene.....	21
2.2. Veza sa okvirom organizacionog učinka (vertikalna i horizontalna povezanost sa drugim upravljačkim funkcijama) .....	23
2.2.2. Upravljačka odgovornost.....	25
2.2.3. Upravljački alat zasnovan na rezultatima: Upravljanje prema ciljevima .....	26
2.2.4. Uklapanje procesa ocjenjivanja zaposlenih sa procesom upravljanja učinkom .....	27
2.3. Okvir kompetencija (horizontalno povezivanje s drugim HR funkcijama).....	29
2.4. Obuhvat OZ: Struktura zaposlenih u javnoj upravi koji su obuhvaćeni procesom ocjenjivanja .....	31
2.5. Područja za unapređenje .....	38
3. Kvalitet sprovođenja procesa ocjenjivanja zaposlenih.....	40
3.1. Formalna učestalost.....	41
3.2. Interakcija ocjenjivač–ocijenjeni (stalna interakcija) .....	42
3.3. Komponente .....	45
3.4. Izvori podataka o ocjenjivanju .....	47
3.5. Sistem procjenjivanja .....	48
3.6. Područja za unapređenje .....	51
4. Korištenje informacija iz procesa ocjenjivanja .....	54
4.1. Prikupljanje informacija iz OZ na centralnom nivou.....	54
4.2. Korištenje informacija iz OZ na nivou institucija .....	55
4.2.1. Korištenje informacija za identifikaciju lošeg učinka i mjera .....	56
4.2.2. Korištenje informacija za napredovanje u karijeri.....	57
4.2.3 Korištenje informacija u šemama "plata prema učinku " .....	58
4.2.4. Korištenje informacija za razvoj i identifikaciju potreba za obukama.....	59
4.3. Područja za unapređenje .....	60
5. Kapacitet za sprovođenje .....	62
5.1. Akteri u procesu ocjenjivanja i njihova uloga .....	62
5.2. Obuke na temu ocjenjivanja zaposlenih .....	64
5.3. Popratni materijal za ocjenjivanje radnog učinka.....	66
5.4. Mehanizmi odgovornosti (kapacitet za monitoring i izvršenje) .....	67
5.5. Područja za unapređenje .....	69
6. Pregledi i preporuke po državama .....	73
6.1. Albanija .....	73

6.2. Bosna i Hercegovina .....	76
6.3. Kosovo* .....	78
6.4. Sjeverna Makedonija.....	81
6.5. Crna Gora.....	84
6.6. Srbija.....	87
Reference .....	89
Pojmovnik .....	91

## Spisak skraćenica

ADS	Agencija za državnu službu (Bosna i Hercegovina)
ALB	Albanija
APUU	Akcioni plan za unapređenje učinka
ASPA	Albanska škola za javnu upravu
BiH	Bosna i Hercegovina
CAF	Zajednički okvir za procjenu
CG	Crna Gora
CIE	Centralna i istočna Evropa
DS	Državni službenici (izvršioci)
DSP	Državni službenici na položaju
EFQM	Evropska fondacija za upravljanje kvalitetom
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
JU	Javna uprava
KISPA	Institut za javnu upravu Kosova*
KOS*	Kosovo* <sup>4</sup>
LPR	Lični plan razvoja
MIDU	Ministarstvo za informaciono društvo i upravu (Makedonija)
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (Srbija)
NNO	Nezavisni nadzorni odbor (Kosovo*)
OJU	Odjeljenje za javnu upravu (Albanija)
OK	Okvir kompetencija
OUJS	Odjeljenje za upravu javne službe (Kosovo*)
OZ	Ocenjivanje zaposlenih
PPU	Plata prema učinku ( <i>Pay-for-Performance</i> )
RJU	Reforma javne uprave
ReSPA	Regionalna škola za javnu upravu
RS	Republika Srpska
SIGMA	Podrška za unapređenje upravljanja i rukovođenja
SMK	Sjeverna Makedonija
SRB	Srbija

<sup>4</sup>Ovim nazivom se ne dovode u pitanje stavovi o statusu i u skladu je sa Rezolucijom UNSCR 1244 i Mišljenjem MSP-a o deklaraciji o nezavisnosti Kosova, u skladu s "Dogovorima o regionalnom zastupanju i saradnji – Rev10 RC 23/02/2012" ..

SUK	Služba za upravljanje kadrovima (Srbija)
UK	Upravljanje kvalitetom
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
UNMIK	Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu*
UU	Upravljanje učinkom
UZK	Uprava za kadrove (Crna Gora)
VSP	Visoki službenici na položaju (Albanija)
ZB	Zapadni Balkan
ZDS	Zakon o državnim službenicima
ZDU	Zakon o državnoj upravi

## 1. Uvod

U ovoj studiji procjenjuje se kvalitet sprovođenja postupka ocjenjivanja zaposlenih u državama Zapadnog Balkana. U *teoriji upravljanja učinkom*, pravi se uobičajena razlika između učinka na nivou organizacije i njegove procene (često se naziva procjena učinka) i individualnog učinka, Do sada je razvijen čitav spektar instrumenata i alata za upravljanje učinkom na različitim nivoima. Međutim, fokus ove studije je isključivo na *individualnom nivou* procjene učinka u okviru opšte upravljačke kulture i organizacionog konteksta.

Ocjenvivanje individualnog učinka zaposlenih se odnosi na upravljačke reforme čija je svrha unapređenje učinka na različitim nivoima čija se primjena proteklih decenija proširila u evropskim državama. Zapravo, SIGMA OECD je u tu svrhu izradila Prinцип javne uprave u kojima se eksplicitno spominje potreba za "pravednom ocjenom radnog učinka" kao jedan od vodećih principa u uspostavljanju sistema profesionalne javne uprave.<sup>5</sup> U ovoj studiji se ne procjenjuju djelotvornost i/ili uticaji takve reforme na učinak, nego se jednostavno pretpostavlja da ocjenjivanje individualnog učinka može da funkcioniše i doneše planirane prednosti ako se propisno sprovede, ali ne kao izolovan proces bez drugih instrumenata upravljanja učinkom. Dakle, fokus je na činjenici da je sprovođenje (uključujući planiranje i praksu) veoma važno.

Svrha istraživanja je da se prikupe podaci od članica ReSPA-e (Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Srbija) i Kosovo\*, o **ocjenjivanju zaposlenih (OZ) u javnoj upravi (JU)** i pruži sveobuhvatan pregled sličnosti i razlika među praksama ocjenjivanja u državama EU i daju preporuke za unapređenje.

U ovom kontekstu, značajan doprinos ovog izvještaja je u tome što nudi jedinstven i sistematičan komparativni pristup državama Zapadnog Balkana u odnosu na države članice EU, koji se oslanja na zajednički stručni upitnik i anketu među rukovodiocima kadrovske službe u institucijama javne uprave Zapadnog Balkana. Fokus ove studije je na ocjeni individualnog učinka, njenom formalnom utemeljenju i sprovođenju u praksi.

Države Zapadnog Balkana priključile su se trendu upravljačkih reformi za unapređenje kapaciteta učinka, uključujući ocjenjivanje individualnog učinka zaposlenih u javnoj upravi. Tokom proteklih decenija, uspostavile su institucionalni okvir za uvođenje OZ, ali se javlja zaostajanje u praksi i sprovođenju ovih institucionalnih aranžmana. Sistemi ocjenjivanja individualnog učinka su formalno uvedeni, ali nisu povezani s opštim upravljačkim kontekstom i/ili aktivnostima stručnog usavršavanja, a u nekim slučajevima se ne sprovode u praksi, ili se sprovode samo kao formalnost.

---

<sup>5</sup> SIGMA OECD. 2017. *Principi javne uprave*. Dostupno na: [http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf)

## 1.1. Ciljevi

Opšti cilj studije je da pruži uvid u institucionalne aranžmane, kao i podršku u sprovođenju postupka ocjenjivanja zaposlenih u javnoj upravi i načinu korištenja informacija koje iz toga proizilaze. Analiza daje preporuke i mogućnosti za unapređenje, razmjeru iskustava i pokretanje diskusije o boljem korištenju znanja u strateškom upravljanju ljudskim resursima u državama.

- Formalno utemeljenje OZ u opštem upravljačkom okviru,
- Formalno utemeljenje OZ u Zakonu o državnoj upravi, drugim propisima i podzakonskim aktima za različite kategorije zaposlenih u javnoj upravi,

Pregled opštih trendova u formalnoj strukturi OZ na Zapadnom Balkanu u odnosu na države članice EU (značajne sličnosti i razlike),

- Primjena OZ u praksi: ključni nedostaci, primijećene slabosti, korištenje informacija iz postupka OZ,
- Specifične preporuke za svaku zemlju članicu posebno.

## 1.2. Pristup

Ovaj regionalni izvještaj koji je napisan pod pokroviteljstvom Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) predstavlja komparativni pregled sistema ocjenjivanja učinka **određenih kategorija zaposlenih u javnoj upravi**. Pod **zaposlenim u javnoj upravi** podrazumijevamo SVE zaposlene u javnim institucijama koje se nalaze u nadležnosti centra vlade<sup>6</sup> koje imaju nadležnosti na cijeloj teritoriji države, odnosno državne službenike na koje se odnosi Zakon o radu i/ili Zakon o državnim službenicima, zaposleni po ugovorima na određeno vrijeme, itd. Ove institucije obavljaju izvršnu funkciju i obično su odgovorne za formuliranje politika. Njihova pravila o zapošljavanju razlikuju se od pravila za zaposlene u privatnom sektoru, a obično su regulisana određenim zakonom ili zakonskim mjerama. Ova kategorija zaposlenih u javnoj upravi odabrana je zato što je dovoljno specifična da omogući poređenje postupka ocjenjivanja zaposlenih između javnih uprava različitih država.

Osnovne informacije za ovaj izvještaj prikupljene su zahvaljujući individualnim doprinosima lokalnih eksperata na osnovu polu-struktuiranog upitnika, dopunjene dodatnim inputima relevantnih lokalnih aktera koje su lokalni eksperti intervjuisali. Tako su prikupljene informacije unakrsno provjerene. Razmatrani su i relevantni zakoni i propisi u državama, kao što su Zakon o državnim službenicima, podzakonski akti, interne smjernice i priručnici. Prvo sagledavamo trenutno stanje (**status quo**) utemeljeno na formalno-pravnim dokumentima u odgovarajućoj zemlji iz novembra 2018. godine Na taj način smo dobili osnovni pregled situacije. Drugo, razmatrali smo i značajne **promjene (buduće i prošlo vrijeme)** od uvođenja sistema OZ i komentarisali pozadinu tih promjena, tj. zbog čega su uvedene, da bismo stekli uvid u temeljnu dinamiku promjene u svakoj državi. Rasprava o tome šta se promijenilo zahtijeva i određeno razmatranje situacije koja je preovladavala prije promjene, odnosno status quo ante.

<sup>6</sup> EU to definiše (Regulativa br. 549/2013) kao "vladina tijela koja imaju izvršnu i zakonodavnu vlast na nivou države. U njih spadaju odjeljenja ministarstava, agencije, odbori, komisije i nezavisna zakonodavna tijela (ne uključujući netržišne i neprofitne institucije koje kontrolišu jedinice vlasti kao što je sistem socijalnog osiguranja) na svim nivoima vlasti."

Osim toga, informacije su dopunjene i **podacima iz anketa rukovodilaca jedinica kadrovske službi** u institucijama javne uprave da bi se stekao bolji pregled i razumjela **primjena** elemenata ocjene individualnog učinka. Ovaj element smo uključili u analizu zato što je Zapadni Balkan poznat po raskoraku između formalnih pravila (koja su adekvatna u većini zemalja kad govorimo o ZDS-u) i prakse, naročito u domenu upravljanja učinkom. Taj raskorak je primjetila i SIGMA kada je naglasila da je "izostanak djelotvornosti pravila" najveća slabost Zapadnog Balkana.<sup>7</sup>

Anketa je prevedena na lokalne jezike, a ciljnu grupu su činili rukovodioci kadrovske službe. Svaki rukovodilac kadrovske službe je lično dobio poziv da popuni anketu tokom ljeta, septembra 2018. godine. Na anketu je odgovorilo 713 ispitanika, a ukupna stopa odziva je iznosila 62%. Najveći broj odgovora je primljen iz Bosne i Hercegovine (279), gdje su bili uključeni i ispitanici sa kantonalnog nivoa javne uprave. Brojevi primljenih odgovora iz drugih država su iznosili: Albanija (59), Sjeverna Makedonija (91), Crna Gora (113), Kosovo\* (104) i Srbija (67). Dakle, anketom je obuhvaćena praksa do 2018. godine i ona još uvijek ne odražava promjene koje su uvedene u ZDS u julu 2018. u Crnoj Gori, u Pravilniku u aprilu 2018. u Sjevernoj Makedoniji, kao ni promjene o kojima se trenutno raspravlja na Kosovu\* i u Srbiji. Još jedno ograničenje ankete je u tome da rukovodioci kadrovske službe u mnogim institucijama nužno ne razumiju u potpunosti proces OZ, zato što su kadrovske službe u poziciji da samo vode administraciju i vrše koordinaciju ocjenjivača, pa njihovi stavovi nisu iz perspektive ocjenjivača ili ocijenjenih.

Studija je podijeljena na pet glavnih dijelova. Prvi dio je posvećen ocjeni individualnog učinka u opštem okviru upravljanja učinkom organizacije. On čini neophodni kontekst u kojem se odvija postupak ocjenjivanja zaposlenih. U istom dijelu se razmatraju i različite kategorije zaposlenih u institucijama javne uprave iz perspektive njihove obuhvaćenosti procesom OZ. Poseban fokus i pažnja su posvećeni državnim službenicima na položaju (DSP), jer bi oni trebali da budu glavni lideri, posvećeni djelotvornom OZ.

Drugi dio studije bavi se izabranim elementima procesa ocjenjivanja učinka u zemljama Zapadnog Balkana. Kreće od njegove učestalosti i elemenata OZ, a onda se bavi pitanjima interakcije ocjenjivača i ocijenjenih da bi se osnažila dvosmjerna komunikacija, izvorima podataka za OZ i sistemima ocjenjivanja. Treći dio je posvećen specifičnim korištenjima informacija iz ocjene učinka za napredovanje u karijeri, šeme „plata prema učinku“ (pay-for-performance), identifikovanje zaposlenih sa slabim učinkom i programe razvoja (i obuka). Četvrti dio se bavi glavnim problemima vezanim za kapacitete za sprovođenje i izvršenje. Bavi se pitanjem sistematskog prikupljanja podataka, obukama i popratnim materijalima. Takođe se razmatraju mehanizmi odgovornosti kojima se podstiču monitoring i kontrola kvaliteta. Konačno, peti dio je posvećen perspektivi pojedinačnih država, donosi njihove profile i preporuke za svaku pojedinu državu.

---

<sup>7</sup> Meyer-Sahling, J. 2012. "Civil Service Professionalization in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 48, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4c42jrm35-en>.

### **1.3. Opšti nalazi**

Studija je pokazala da formalno-pravni okvir u velikoj mjeri odgovara trendu ocjenjivanja individualnog učinka zaposlenih u EU. Glavni izazov na Zapadnom Balkanu vezan je za nedjelotvorno sprovođenje formalnih pravila, uglavnom zbog a) nedostatka opšte upravljačke kulture i konteksta i b) slabe rukovodeće odgovornosti. Čak i kada se formalna pravila primjenjuju, ne ostvaruju očekivane rezultate.

#### Problem izolovanosti ocjenjivanja zaposlenih

Jedan od glavnih problema na Zapadnom Balkanu je nedovoljan upravljački okvir na kojem treba da se temelji ocjenjivanje individualnog učinka zaposlenih. Problemi se kreću od postojećih upravljačkih alata u javnoj upravi (npr. vrijednost za novac, budžetiranje prema učinku, QMS, itd.) pa sve do slabe praktične primjene onih alata koji su uvedeni (strateško planiranje, utvrđivanje organizacionih ciljeva). Na sličan način, OZ je tek minimalno (ili nikako) horizontalno povezano s drugim HR funkcijama, naročito zapošljavanjem i usavršavanjem. To je dodatno naglašeno ograničenom upravljačkom odgovornošću, a to u praksi znači da rukovodioci nisu dovoljno usmjereni i posvećeni ostvarenju rezultata organizacije. U tako nepovoljnem okruženju za upravljačku kulturu, ocjenjivanje učinka zaposlenih (kao jedan od alata upravljanja učinkom) je izolovano i ima nejasnu svrhu. Stoga, nameće se zaključak da se države pretjerano fokusiraju na mjerenje učinka, umjesto na prikupljanje informacija za dalje korištenje.

#### Problem selektivnog nepoštovanja pravila

Studijom je utvrđeno da se neki aspekti ocjenjivanja zaposlenih ne sprovode u potpunosti ili se jednostavno zanemaruju. Nepoštovanje pravila počinje sa sprovođenjem u praksi, a najvidljivije je u područjima interakcije između ocjenjivača i ocijenjenog, gdje se uglavnom ignoraju mјere kojima se omogućava učešće zaposlenih, kao što su zajedničko utvrđivanje ciljeva, procjene učinka na polovini godine, dokumentovanje zapažanja itd. Slično nepoštovanje pravila prisutno je i kod utvrđivanja potreba za obukama i planova i/ili prikupljanja informacija za centralne ADS od strane pojedinačnih institucija. Iako se stepen nepoštovanja pravila razlikuje od države do države, neophodno je da se unaprijedi mehanizam odgovornosti i samo izvršenje.

#### Problem nedovoljnog kapaciteta

Studija pokazuje da individualnim akterima nedostaju relevantne vještine za djelotvorno sprovođenje postupka ocjenjivanja zaposlenih. Tome dodatno doprinosi nepostojanje sveobuhvatnih smjernica (na centralnom i institucionalnom nivou) i obuka za ocjenjivače. Takođe ne postoje dodatne aktivnosti ili mјere kojima bi se podsticalo stručno usavršavanje (npr. jedinice za ljudske resurse) i/ili posvećenost rukovodilaca.

#### Problem niske vrijednosti informacija koje se prikupljaju putem OZ i njihovog nekoristenja

OZ ne pruža realne ocjene učinka zaposlenih, zato što su ocjene uglavnom vještački uvećane. Takođe, obrasci za OZ ne pružaju dovoljno dokaza, dokumentacije i opravdanja kojima bi se omogućilo dalje djelovanje/mjere. Stoga to dovodi do prilično sveobuhvatnog i složenog procesa prikupljanja podataka koji nemaju stvarnu informativnu vrijednost i zato se ne koriste za donošenje odluka u oblasti ULJR: napredovanje u karijeri, „plata prema učinku“, identifikaciju slabog učinka i usavršavanje. Osim toga, zbog nepostojanja veze sa opštim organizacionim okvirom, prikupljeni podaci se ne koriste ni na organizacionom nivou.

### Problem sa stavovima prema OZ

Problem koji uključuje (ne)povjerenje u sistem ocjenjivanja (povezan s kvalitetom ocjene individualnog učinka) na strani svih aktera: politički imenovanih lica, rukovodilaca, državnih službenika na položaju, ocjenjivača i ocijenjenih i rukovodilaca kadrovskih jedinica ima fatalne posljedice na djelotvornost ovog alata. Ako državni službenici ne vjeruju da ocjenjivanje učinka koristi njima ili njihovoj instituciji, to utiče na motivaciju i povjerenje u nagrade koje se zasnivaju na informacijama prikupljenim kroz postupak ocjenjivanja (unapređenje, finansijske nagrade, stručno usavršavanje).

### Problem državnih službenika na položaju i/ili politički imenovanih lica na rukovodećim pozicijama koji nisu obuhvaćeni postupkom ocjenjivanja

Izvještaj je pokazao da postoje različite kategorije zaposlenih u javnoj upravi i da nisu svi obavezni da se podvrgnu postupku ocjenjivanja. Poseban problem se javlja kod državnih službenika na položaju i politički imenovanih lica na rukovodećim pozicijama koji, iako imaju visok nivo odgovornosti za upravljanje institucijom (i državnim službenicima), su jednostavno izuzeti od postupka ocjenjivanja (npr. Srbija, BiH, FBIH, RS i Crna Gora do jula 2018.) ili je taj postupak veoma slabo razvijen. Zapravo, državni službenici na položaju bi trebali da predstavljaju najviši nivo lidera bez čije upravljačke sposobnosti institucije ne bi mogle da funkcionišu odnosno vlada ne bi bila u mogućnosti da sproveđe svoj program.

## **1.4. Opšte preporuke**

Razvoj sistema procene individualnog učinka ne može se razdvojiti od drugih nastojanja da se unapriredi funkcionisanje javne uprave i njenog učinka, uključujući druge alate za upravljanje učinkom i ljudskim resursima. Potrebno je da svi zaposleni u javnoj upravi na isti način razumiju šta OZ predstavlja u organizacionom kontekstu i koja je njegova svrha, od najvišeg do srednjeg nivoa rukovodstva, državnih službenika i drugih zaposlenih u upravi. Sve dok su naporci na institucionalizaciji postupka OZ ograničeni na njegov formalni oblik i utemeljenje u ZDS-u bez prave podrške među rukovodiocima (državni službenici na položaju) i u kadrovskim službama, biće veoma teško da se ono učini djelotvornim.

U državama članicama EU se pojavila drugačija perspektiva u vezi ocjenjivanja zaposlenih: prelazak sa pristupa usmjerenog na mjerjenje na pristup orijentisan na kontekst. U ovom pristupu, ocjenjivanje učinka je sastavni dio opšte upravljačke kulture u organizaciji, od upravljanja vizijom organizacije, zajedničkih ciljeva do individualnih ciljeva, socijalnog procesa koji potpomaže komunikaciju i interakciju između državnih službenika, njihovih neposrednih rukovodilaca, državnih službenika na položaju i/ili najviših predstavnika (bilo da se radi o državnim službenicima na položaju, politički imenovanim licima ili političkim liderima). U tom svjetlu, kontekst ocjenjivanja učinka je bitan. Za region u cjelini, razlikujemo tri skupa preporuka: na sistemskom nivou, nivou kapaciteta i tehničkom nivou.

### Sistemski nivo: Bolje uklapanje u postojeći upravljački okvir

Prioritet za djelotvoran sistem ocjenjivanja zaposlenih je fokusiranje na **opšti upravljački okvir, vertikalno i horizontalno**. To podrazumijeva unapređenje vertikalnih veza OZ sa postojećim upravljačkim alatima u organizaciji, naročito u strateškom planiranju i utvrđivanju organizacionih ciljeva i horizontalnom povezivanju HR funkcija kroz okvire kompetencija koji se ne odnose samo na OZ, nego i na zapošljavanje, razvoj i stručno usavršavanje, naknade itd.

To takođe znači i **reviziju postupka za ocjenjivanje državnih službenika na položaju ili politički imenovanih lica na rukovodećim pozicijama** koji rukovode organizacijom i razvijanje i promovisanje kulture liderstva, odgovornosti zasnovane na rezultatima i podrške. Samo ako rukovodstvo ozbiljno shvati OZ i pokaže opredijeljenost i upravljačku odgovornost, postupak OZ može da postane djelotvoran alat u strateškom odlučivanju. Dakle, od presudnog je značaja da se posebno ocjenjuju kompetencije i sposobnost državnih službenika na položaju (i/ili politički imenovanih lica na rukovodećim pozicijama) da ostvaruju ciljeve, i da se obezbijedi njihova posvećenost, usavršavanje i integritet. Zapravo, procjena njihovog individualnog učinka treba da se uskladi s godišnjim izvještajem institucije. Takođe, revizija postupka OZ treba da započne sprovođenjem okvira kompetencija koji je posebno osmišljen za državne službenike na položaju i može da posluži i kao osnova za dalji razvoj. U slučaju kada su državni službenici na položaju politički imenovani na rukovodeće pozicije, mogla bi se uzeti u obzir opcija da komisija sprovodi postupak OZ umjesto jednog politički imenovanog lica (ministar) uz primjenu transparentnih standarda i kriterijuma.

Razmatranje opšteg upravljačkog okvira zahtijeva da se **razmotri svrha postupka OZ** i da se svi zaposleni obavijeste o tome. Razumijevanjem uloge svakog aktera i načina na koji doprinosi cijelokupnoj organizaciji povećava mogućnost prihvatanja ovog alata. OZ trenutno predstavlja pristup "kontroliši i kazni" (čak i ako se ne sprovodi). Umjesto toga, postoji potreba da se razvije organizaciona kultura koja predstavlja pristup "**zastani i ojačaj**", u kom se njeguje učenje i razvoj. Drugim riječima, postavljanje alata u pozitivan kontekst povećava motivaciju i može da unaprijedi opštu posvećenost.

Da bi se njegovala upravljačka kultura koja se oslanja na učinak, organizacioni i individualni, horizontalna **saradnja s organizacijama iz država članica EU** sa sličnim zadacima, ciljevima i kompetencijama može da bude izuzetno korisna sa potencijalnim efektima "preuzimanja" opšteg upravljačkog pristupa i rukovodećih vještina (npr. utvrđivanje organizacionih i individualnih ciljeva i njihovo mjerjenje). Uporedna analiza (*benchmarking*) sa sličnim institucijama u inostranstvu doprinosi boljem razumjevanju i učenju.

Ukratko, ocjenjivanje učinka zauzima centralno mjesto u strateškom kontekstu institucije i upravljanju ljudskim resursima. Razvoj sistema za obezbjeđivanje odgovornosti i podsticanje participativnih pristupa i načina saradnje predstavljaju važne strategije za njegovanje kulture učinka i djelotvornosti ovog alata. Međutim, sistemi za ocjenjivanje učinka će da podrivaju motivaciju ako ih ne prate druge strategije kojim bi se obezbjedilo jačanje povjerenja i validnosti sistema, kao što je recimo unapređenje kapaciteta.

### **Unapređenje kapaciteta za sprovođenje i monitoring**

Ulaganje u **kapacitet ključnih aktera** u procesu OZ je presudno za unapređenje kvaliteta sprovođenja i poštovanja pravila. To se odnosi na rukovodstvo (državni službenici na položajima), rukovodioce ljudskih resursa, ocjenjivače i ocijenjivane. Aktivnosti na izgradnji kapaciteta mogu da se podijele prema profesiji (npr. rukovodioci HR ili ocjenjivači), ali i prema organizacijama, npr. uzajamno učenje o načinu utvrđivanja ciljeva da bi se zaposleni fokusirali kao tim i razumjeli recipročne odnose. Ipak, **stvaranje modernih HR usluga i profesionalizacija HR jedinica** u organizaciji ključni su za obezbjeđivanje dovoljnog nivoa fleksibilnosti sistema OZ kako bi se prilagođavao pojedinačnim potrebama institucija, pružao podršku državnim službenicima na položaju, ocjenjivačima i ocijenjenim (interne smjernice, radionice, sastanci), uz istovremeno poštovanje centralnih smjernica.

Prvo, jedan od najvažnijih faktora u izgradnji povjerenja u OZ je da se osmisli sistem tako da ostavlja dovoljno **fleksibilnosti za njegovo prilagođavanje** specifičnim organizacionim kontekstima. Naravno, za to su potrebne **upravljačka odgovornost** i liderске vještine, uz popratne aktivnosti koje su prepoznate i prilagođene potrebama organizacije kad god je to moguće (npr. način utvrđivanja ciljeva i operacionalizacija kompetencija u konkretnoj organizaciji) uz određene principe za ocjenjivanje učinka u pojedinačnim institucijama (a ne na centralnom nivou).

Drugo, od presudnog je značaja **povezivanje svake rukovodeće pozicije (a time i funkcije ocjenjivača) sa obaveznom obukom o liderstvu**. Ukupan paket obuke o liderstvu za rukovodeći kadar između ostalog treba da uključuje razvoj vještina i nekoliko aspekata OZ koji ne trebaju da se svode samo na znanja, nego, što je još važnije, i na razvoj vještina (npr. vođenje intervjeta, davanje povratnih informacija, izrada planova razvoja, koučing, itd.), i stoga treba da bude vrlo interaktivan.

Treće, razmotriti određene **opratrne aktivnosti** koje mogu da povećaju uzajamno i kontekstualno razumijevanje i učenje. Na primjer, napraviti i podržati mrežu rukovodilaca za ULJR (ili državnih službenika na položaju) da bi se u ranoj fazi identifikovali i riješili eventualni problemi u sprovođenju (i izgradili kapaciteti) i unaprediti unifikaciju i standardizaciju u čitavoj instituciji i javnoj upravi uopšte. Pored toga, mogli bi se održavati sastanci za kontrolu sprovođenja kako bi se obezbijedilo zajedničko razumijevanje i usagla[enost, kao i sposobnost da se vode i ojačaju zaposleni. Takođe, vrlo je korisno i razviti alate kojima se podržava rad ocjenjivača i drugih aktera, kao što su smjernice o operacionalizaciji kompetencija, priprema razvojnih planova, itd.

Četvrto, unaprijediti **monitoring, sisteme za kontrolu kvaliteta i kapacitete** kroz različite mehanizme odgovornosti koji redovno razmatraju postojeće prakse, bilo same procese, ocjenjivače (njihove vještine i praksu) i/ili kvalitet izlaznih rezultata (tipski obrasci i informacije) procesa ocjenjivanja. Dakle, potrebno je osmislići određeni sistem za prikupljanje povratnih informacija i podataka iz postupka ocjenjivanja zaposlenih, ili ga unaprijediti ako već postoji. Takvi sistemi za prikupljanje povratnih informacija i podataka trebaju da ojačaju i podrže i centralne institucije zadužene za DS, kao i pojedinačne institucije u prikupljanju i analizi informacija prikupljenih tokom ocjenjivanja. Dakle, centralne institucije DS bi npr. mogle na godišnjoj osnovi da prikupljaju izvještaje o ocjenjivanju zaposlenih od svih organizacija, i to u standardnom formatu. Te informacije bi mogle da se koriste za planiranje horizontalnih HR strategija, uključujući zapošljavanje, razvoj i stručno usavršavanje. Time bi se osnažile institucije koje prikupljaju te informacije i unutar svojih organizacionih jedinica za planiranje individualnih HR strategija i aktivnosti. Postojeći sistem OZ se može redovno razmatrati na osnovu ovih nalaza, uz preporuke za korektivne mjere (i na centralnom i na institucionalnom nivou) i probno testiranje novih pristupa. Kad sistem bude uveden, jedinice za ULJR i državni službenici na položaju će uvideti pravu vrijednost aktivnosti OZ.

Konačno, **aktivnosti na izgradnji kapaciteta** u ovom trenutku **moraju da obuhvate i borbu protiv cinizma, apatije i zamora od OZ**. To može da se uradi jedino uz transparentnost procesa i komunikacije (npr. programi orientacije, radionice, seminari, dijalazi, redovni sastanci na kojima se raspravlja o problemima itd.) i participativno ocjenjivanje. Takođe, stavovi mogu da se formiraju i kroz učenje, na primjer kroz pozitivna ohrađenja.

## **Uspostavljanje sistema**

Čini se da su pomenute dvije preporuke u ovom trenutku ključne i da bez njih finopodešavanje sistema neće unaprijediti poštovanje pravila i efikasno sprovođenje. Ipak, uspostavljanje sistema OZ mora da obuhvati sljedeća unapređenja:

- **Sistem ocjenjivanja zaposlenih treba da bude što jednostavniji**, iz perspektive procesa i sadržaja, kako bi predstavljao koristan alat za rukovodioce, a ne administrativno opterećenje. Ukoliko postoji potreba za dodatnim izvorima podataka, ulaganje u kapacitete za samoprocjenu može da donese prednosti bez velikih fiskalnih i administrativnih opterećenja.
- Jeftine ali visoko efikasne karakteristike sistema treba da uključuju **participativne i kontinuirane aranžmane** koji omogućavaju izgradnju kulture povjerenja, poštovanja i obavještavanja o problemima u ranoj fazi. Dakle, obezbijediti poštovanje pravila i razviti vještine vođenja intervjeta, pružanje povratnih informacija, obavještavanje o rezultatima i obrazlaganje rezultata. Dodatne mjere kojima se obezbjeđuje komunikacija, kao što su čuvanje dokumentacije, šestomjesečni ili kvartalni pregledi mogu da pomognu u obezbjeđivanju takve komunikacije.
- Da bi se izgradilo povjerenje, potreban je fokus na **pozitivnim, a ne negativnim ocjenama** koje mogu da demotivisu i da se koriste kao alat za kažnjavanje (otvorene su i za političke igre). Prekid radnog odnosa zbog slabog učinka treba da bude posljednja opcija (definitivno ne automatska), samo ako su druge razvojne mjere i alati bili neuspješni, i potrebno je da se primijeni specifična procedura OZ. Za to su potrebne profesionalne jedinice za ULJR (pogledati dio o Izgradnji kapaciteta u prethodnom tekstu).
- Razmotriti **razvojnu funkciju** ocjenjivanja zaposlenih. To znači da je identifikovanje planova razvoja i stručnog usavršavanja u saradnji s jedinicom za ULJR važno i da treba da postane glavni alat za korištenje informacija pribavljenih kroz OZ.
- ULJR jedinice su važne u sprovođenju razvojne funkcije (kao i drugih). Kada se njihovi kapaciteti povećaju, razmotriti **zajedničku odgovornost** za ocjenjivanje učinka gdje stručnjaci za ULJR takođe značajno pomažu u tom procesu, ne samo u administrativnom smislu.
- Razvoj **okvira kompetencija** kao horizontalne funkcije HR-a (povezivanje zapošljavanja, razvoja, ocjenjivanja učinka) zahtijeva razmatranje kompetencija kako bi bile operativne i fleksibilne i mogle da se prilagode organizaciji. Mnoge države Zapadnog Balkana su već uvele neku vrstu okvira kompetencija, ali je njegova operabilnost i unutrašnja povezanost ograničena. To treba da se unaprijedi, počevši od državnih službenika na položaju.
- **Tretman državnih službenika na položaju.** Državni službenici na položaju se ne mogu izuzeti od OZ, naprotiv. Pošto oni igraju stratešku ulogu u obezbjeđivanju djelotvornosti ocjene učinka, OZ mora da pokrene i vodi više rukovodstvo. Stoga poseban tretman može da zahtijeva specifičan dizajn za državne službenike na položaju (pogledati dio o sistemskim preporukama).

## 2. Ocjenjivanje zaposlenih u okviru sveukupnog procesa upravljanja učinkom

Ocenjivanje individualnog učinka zaposlenih je funkcija upravljanja ljudskim resursima (ULJR) koja je postala veoma popularna i među praktičarima i među akademcima u talasu novog javnog upravljanja tokom proteklih decenija i smatra se jednom od najmoćnijih, a istovremeno i najsloženijih praksi u domenu ljudskih resursa. Ocjenjivanje individualnog učinka zaposlenih je u srcu čitavog sistema upravljanja učinkom organizacije, gdje je upravljanje učinkom "stil rukovođenja koji uključuje i koristi informacije o učinku za donošenje odluka"<sup>8</sup>. Dakle, iako se ocjenjivanje učinka i upravljanje učinkom razlikuju, upravljanje učinkom stvara cijeli jedan sistem koji okuplja sve suštinske informacije za donošenje odluka u organizaciji.

Evropska komisija je u svom izvještaju o *Izvrnosti javne uprave za konkurentnost u državama EU*<sup>9</sup> i nedavno ažuriranom i objavljenom dokumentu *Kvalitet tematskog sažetka javne uprave* potvrdila orientaciju na učinak u javnim organizacijama<sup>10</sup>. Ova dešavanja karakteriše pokušaj da se "napravi širi okvir za upravljanje učinkom" i da se sistematski ciljevi i indikatori učinka organizacije upgrade u upravljanje ljudskim resursima i budžetiranje sa pojačanim fokusom na definisanju i ostvarivanju organizacionih ciljeva. Smatra se da je upravljanje učinkom (i ocjenjivanje) korisno za organizacije i zaposlene da bi razumjeli misiju organizacije i njene najrelevantnije prioritete i ciljeve. Dakle, državni službenici trebaju da imaju jasniju sliku onoga što organizacija želi da postigne (i u idealnom slučaju, kako oni tome doprinose).

U diskursu o upravljanju učinkom, pravi se uobičajena razlika između učinka organizacije i njegove analize (često se naziva ocjena učinka) i individualnog učinka zaposlenih. Postoji čitav spektar instrumenata za upravljanje učinkom, a najkonvencionalniji su: budžetiranje prema učinku, sporazumi o učinku organizacije, upravljanje zasnovano na rezultatima, uporedna analiza (*benchmarking*), revizija vrijednosti za novac, izjave o strategiji itd.<sup>11</sup> Ponekad se ove tehnike jednostavno preuzimaju u državama, ali postoje brojne varijacije u njihovoj primjeni. Svaka može da se posmatra zasebno, a ipak imaju jednu zajedničku nit – informacije o učinku. Najmoderneje organizacije oslanjaju se na neki oblik sistema ocjenjivanja individualnog učinka kako bi zaposlenima pružile povratne informacije o njihovom učinku i pomogle proces donošenja odluka u vezi upravljanja ljudskim resursima i ukupnom strateškom planiranju.

<sup>8</sup> Van Dooren, W., Bouckaert, G. and J. Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector. (Upravljanje učinkom u javnom sektoru)*

<sup>9</sup> Pitlik, H., et. al. 2012. *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States. (Izvrnost u javnoj upravi za konkurenčnost u državama EU)* Uprava Evropske komisije za preduzetništvo i industriju. Dostupno na: [https://ec.europa.eu/growth/content/excellence-public-administration-competitiveness-eu-member-states-0\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/excellence-public-administration-competitiveness-eu-member-states-0_en)

<sup>10</sup> Evropska komisija. 2017. *Quality of Public Administration Thematic Fiche. (Kvalitet tematskog sažetka javne uprave.)* Dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_quality-public-administration\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_en_0.pdf).

<sup>11</sup> Evropska komisija. 2017. *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners. (Kvalitet javne uprave - alati za praktičare)* Dostupno na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>, OECD. 2005. Modernizing Government. The Way Forward. (Modernizovanje vlade. Kako dalje.)

Slika 1: Strateški okvir učinka



Izvor: *Quality of Public Administration. EC Toolbox for Practitioners (2015) (Kvalitet javne uprave. Alati EK za praktičare)*

## 2.1. Uvođenje procesa ocjenjivanja zaposlenih i ključne promjene

Širom Zapadnog Balkana, ocjenjivanje zaposlenih je uvedeno zajedno sa Zakonom o državnim službenicima, a značajne promjene, u prošlosti ili budućnosti, obično se povezuju s izmjenama ovog zakona. Iako su u Albaniji i Sjevernoj Makedoniji prvi zakoni doneseni 1999., odnosno 2000. godine, samo je Albanija već te godine uvela ocjenjivanje individualnog učinka, u skladu sa Strategijom RJU iz 1998. godine. Tada je prvi put formirano cijelokupno upravljačko tijelo u državnoj upravi, uključujući postupak OZ. OZ je prvi put sprovedeno u praksi u ministarstvima 2001. godine u okviru pilot projekta, pa se sporo proširilo na sva ministarstva do 2003. godine. Od tada se malo toga promijenilo u samom konceptu ili proceduri, osim učestalosti i uvođenja popisa institucionalnih ciljeva uz ciljeve državnog službenika u obrascu za ocjenjivanje.

Na sličan način, procedura ocjenjivanja u BiH, FBiH i Republici Srpskoj i dalje funkcioniše na osnovu prvih zakona o DS usvojenih 2002-3., i u skladu sa pratećim pravilnicima koji su usvojeni nekoliko godina kasnije. Reforma OZ je sprovedena kroz projekat tehničke pomoći 2010/2011. godine pod nazivom "Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne uprave u BiH", koji je doveo do izrade novog Pravilnika.

**Tabela 1: Uvođenje ocjenjivanja individualnog radnog učinka i značajne promjene (prošlost i budućnost)**

	Prva godina uvođenja OZ	Značajne promjene do novembra 2018.	Ključni aspekti promjena	Buduća nastojanja na uvođenju promjena
<b>ALB</b>	1999. (ZDS) sproveden kao pilot projekat 2001., prošireno 2003.	2013. (novi ZDS, stupa na snagu 2014.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obrazac OZ sadrži za svakog državnog službenika ciljeve institucije/jedinice kojoj pripada</li> <li>• učestalost u 2016.</li> </ul>	-
<b>FBiH</b>	Pravilnik iz 2005.	2010-11. Tehnička pomoć	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvođenje radnih ciljeva</li> <li>• Godišnje dostavljanje informacija o OZ vlasti od strane ADS</li> </ul>	-
<b>RS</b>	Pravilnik iz 2003.			-
<b>BiH</b>	Pravilnik iz 2004.			-
<b>KOS*</b>	2008. (Postupak ocjene radnog mjesto)	2010. (novi ZDS), ali 2012., novi postupak ocjene radnog mesta vezan za OZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uvedena prisilna distribucija</li> <li>• Naprednija procedura OZ (ocjena kompetencija uz radne zadatke)</li> <li>• Više prostora za povratne informacije u obrascu OZ</li> </ul>	Novi nacrt ZDS (u Parlamentu) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ukipanje prisilne distribucije</li> <li>• Državni službenici na položaju: uvođenje samoprocjene, ocjene kolega, ocjene podređenih</li> <li>• ZDS neće obuhvatiti ugovore na određeno vrijeme</li> </ul>
<b>SMK</b>	Pravilnik iz 2005.	2014. (novi ZDS, stupa na snagu 2015.)  Novi Pravilnik o OZ (aprila 2018.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Složenost (metoda 360 stepeni za sve DS)</li> <li>• Učestalost</li> <li>• Sankcije ako se OZ ne sprovede</li> <li>• Više prostora za povratne informacije</li> <li>• Identifikacija lošeg učinka i automatsko povezivanje s prekidom radnog odnosa</li>   <li>• Izmjena obrasca OZ</li> <li>• Ukipanje sankcija zbog nesprovodenja OZ</li> </ul>	Strategija za reformu javne uprave za 2018-22. <ul style="list-style-type: none"> <li>• promjena pristupa OZ: pojednostavljenje</li> <li>• moguće uvođenje plaćanja za učinak</li> </ul>
<b>CG</b>	2004. (ZDS)	2018. (juli, novi ZDS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uključivanje rukovodilaca institucija u ZDS, čime postaju podložni ocjenjivanju u okviru OZ</li> <li>• 3 kategorije rangiranja za sve kategorije DS</li> <li>• Zaposleni s najboljim učinkom povezuju se s finansijskim nagradama</li> <li>• Učestalost za državne službenike na položaju</li> <li>• Loš učinak se povezuje s usavršavanjem</li> </ul>	Uredba o OZ (u pripremi) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponenta ocjenjivanja kojom se mjeri "uskladenost radnog zadatka s prioritetnim aktivnostima organa"</li> </ul>
<b>SRB</b>	2006. (reforma plata)	Bez promjene.		Nacrt zakona o izmjenama i dopunama ZDS-a i Nacrt uredbe o ocjenjivanju učinka (u Parlamentu) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rukovodilac organa utvrđuje 3-5 ciljeva osnovne org jedinice – sektora, a onda državni službenik na položaju/rukovodilac određuje 5-7 ciljeva "unutrašnje" org. jedinice – odjeljenja, odsjeka, grupe</li> <li>• Uvođenje bihevoralnih kompetencija (+ strateško upravlj. / HR kompetencije)</li> <li>• Loš učinak vodi do utvrđivanja plana rada za unapređenje (a ne prekida radnog odnosa)</li> </ul>

Ocenjivanje individualnog učinka zaposlenih u Sjevernoj Makedoniji regulisano je novim Zakonom o administrativnim službenicima koji je 2015. zamijenio stariji Zakon o državnim službenicima iz 2000. godine. Prvo OZ u Sjevernoj Makedoniji je uvedeno 2005. godine uz pomoć DFID-ovog projekta RJU. Koristila se jednostavnija metoda, regulisana Pravilnikom o ocjenjivanju učinka. Novim sistemom ocjenjivanja iz 2015. značajno je promijenjena ta jednostavna metoda i prešlo se na složeni model 360° sa brojnim problemima u sprovođenju,

o kojima se više govori u nastavku. Stoga je novom Strategijom reforme javne uprave (2018-22) predviđena radikalna promjena pristupa OZ, ali konkretnе mjere promjene još nisu poznate u vrijeme pisanja ovog dokumenta. Ipak, jedan od ciljeva je pojednostavljenje procesa da bi se ugradio djelotvoran sistem sa utvrđenim kriterijumima i procedurom. Prvi korak u tom pravcu je promjena obrasca OZ iz aprila 2018. godine. Tokom pripreme prijedloga, radiće se na uvođenju elemenata za plaćanje prema učinku, kako bi se taj sistem mogao povezati sa sistemom plata u sljedećim fazama procesa reforme javne uprave.

Još tri države – Kosovo\*, Crna Gora i Srbija - usred su promjena svojih postupaka ocjenjivanja zbog nedostataka i grešaka koje su se pojavile, ali su u različitim fazama promjena. Crna Gora je otišla najdalje sa najnovijim promjenama iz jula 2018. godine, kad je na snagu stupio novi ZDS. Crna Gora je prvi put uvela OZ Zakonom o državnim službenicima iz 2004. čiji djelokrug nije mijenjan. Novim ZDS je uvedeno nekoliko novina u sistem, a neke su direktno povezane s OZ. Uredba o OZ još nije dovršena i potrebno je da se dodatno razradi procedura. Dakle, još se nije krenulo u sprovođenje novog sistema.

Kosovo\* je takođe relativno daleko od izmjena sa novim nacrtom ZDS-a koji je bio u Parlamentu u vrijeme pisanja ovog dokumenta i koje će posebno da utiču na djelokrug državnih službenika, a time i na obim primjenjivosti OZ na zaposlene na centralnom nivou javne uprave. Velike promjene koje proizilaze iz izmjene ZDS iz 2010. godine već su ranije uticale na djelokrug OZ. S druge strane, Srbija nije mijenjala OZ od njegovog uvođenja 2006. godine kad je donesen Zakon o platama državnih službenika i nameštenika. Uvođenje ocjenjivanja službenika je podržao Projekat tehničke pomoći tako što su međunarodni eksperti pomogli u pripremi Uredbe o vrjednovanju radne uspješnosti. Trenutno postoji namjera da se uvede nekoliko novina u sistem OZ o kojima se raspravlja u Parlamentu.

## **2.2. Veza sa okvirom organizacionog učinka (vertikalna i horizontalna povezanost sa drugim upravljačkim funkcijama)**

U ovom dijelu se razmatra opšte uklapanje OZ u upravljačku kulturu i upravljački okvir institucija širom Zapadnog Balkana, vertikalno i horizontalno. Upravljanje učinkom podrazumijeva stvaranje sistema (uspostavljanje struktura, organizacione kulture i radnog okruženja) koji okuplja sve suštinske faktore, kako bi svi zaposleni u organizaciji mogli da rade zajedno na koordiniran način, maksimalno koristeći svoje sposobnosti i doprinoseći ukupnom učinku organizacije. Mjerimo kulturu upravljanja učinkom tako što prvo ispitujemo institucionalni okvir (formalno utemeljenje i praksu) a) spiska UU alata, kao što su budžetiranje prema učinku, ugovori o učinku, uporedna analiza (*benchmarking*), vrijednost za novac, sistemi upravljanja kvalitetom i strateško planiranje, b) upravljačka odgovornost (integritet) u utvrđivanju ciljeva, c) upravljanje na osnovu rezultata koje se manifestuje utvrđivanjem, mjeranjem i ostvarivanjem organizacionih ciljeva. Vertikalnom integracijom se zaposleni (i OZ) povezuju sa misijom i strategijom organizacije. Horizontalnom integracijom se čvrsto povezuje svaka komponenta HR-a (uključujući OZ), od zapošljavanja do nagrađivanja.

### **2.2.1 Alati javnog upravljanja**

U javnom sektoru u Evropi su sprovedene reforme javnog upravljanja tokom 1980-ih i 1990-ih kojima su u javni sektor uvedeni mehanizmi tržišnog tipa i logika poslovnog upravljanja, uz

obrazloženje da će to dovesti do unapređenja djelotvornosti i osnaživanja odgovornosti vlada. Ove ideje i upravljački alati su i dalje snažno utemeljeni u većini javnih uprava u Evropi i oblikuju način administrativnog razmišljanja i praksu. Glavne komponente za *suštinu reformi* uključuju finansije (npr. budžetiranje prema učinku), organizacije (npr. sporazumi o učinku), zaposleni (npr. OZ), mjerena učinka, a za proces sprovođenja uključuju pristup odozgo prema dole/odozdo prema gore (*top-down/bottom up*), pravne dimenzije i organizacione procese raspodjele zadatka.<sup>12</sup> Ove komponente takođe čine glavni referentni okvir za individualne upravljačke alate koji se temelje na zakonu i primjenjuju širom Zapadnog Balkana. Dakle, ovdje je fokus na stepenu uvođenja upravljačkog režima, za razliku od birokratskog režima gdje se upravljanje zasniva na ulaznim mjerama kao što su pravila, nalozi i budžeti.

**Tabela 2: Korištenje upravljačkih alata<sup>13</sup>**

	Budžetiranje prema učinku		Sporazumi o učinku <sup>14</sup> (organizacioni)		Uporedna analiza (benchmarking)		Vrijednost za novac (npr. revizije učinka)		Sistemi upravljanja kvalitetom (CAF, EFQM, ISO 9001)		Strateško planiranje	
	Pravni osnov	Praksa	Pravni osnov	Praksa	Pravni osnov	Praksa	Pravni osnov	Praksa	Pravni osnov	Praksa	Pravni osnov	Praksa
ALB	da	djelimično	ne	ne	ne	djelimično	da	djelimično	ne	djelimično	da	da
FBiH	ne	ne	ne	ne	ne	Ne	djelimično	djelimično	ne	ne	da	da
RS	ne	ne	ne	ne	ne	Ne	djelimično	djelimično	ne	ne	da	da
BiH	ne	ne	ne	ne	ne	Ne	djelimično	djelimično	da	djelimično	da	da
KOS*	ne	ne	ne	ne	ne	Ne	da	ne	ne	ograničeno	da	djelimično
SMK	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	da	djelimično	da	djelimično
CG	djelimično	ne	djelimično	ne	Ne	ne	n/d	n/d	ne	ne	ne	djelimično
SRB	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	djelimično	da	djelimično

Napomena: n/d – informacije nisu dostupne

Izvor: procjene se zasnivaju na mišljenju lokalnih eksperata

Albanija je najnaprednija država na Zapadnom Balkanu u stvaranju upravljačkog okvira, ali i dalje zaostaje u sprovođenju individualnih alata. Budžetiranje prema učinku se predviđa u propisima o budžetu, a institucije i Ministarstvo finansija u teoriji trebaju da koriste indikatore učinka budžeta. Međutim, praksa nije jednako dobra kao teorija, jer je taj proces u suštini politički, a indikatori ne igraju željenu ulogu, pa se ne koristi za stvari koje se tiču učinka. Vrhovna državna revizija je počela da sprovodi neke revizije učinka. Međutim, broj tih revizija je ograničen, a praktični efekti se još ne vide u praksi. Neke institucije pokušavaju da

<sup>12</sup> Politt, Ch. And G. Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis.* (Reforma javne uprave. Komparativna analiza.) Oxford: Oxford University Press.

<sup>13</sup> Izbor upravljačkih alata u javnom sektoru zasniva se na EK. 2015. *Quality of Public Administration. EC Toolbox for Practitioners (Kvalitet javne uprave. Alati EK za praktičare)* i Jeannot G., Bezes Ph. 2016. "Mapping the use of public management tools in European public administration" (Mapiranje korištenja alata javnog upravljanja u javnoj upravi u Evropi), u: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes Ph., *Public Administration Reforms in Europe, the View from the Top (Reforme javne uprave, pogled s vrha)*, Edward Elgar, s. 219-230.

<sup>14</sup> Ministarstva obično pregovaraaju sa svojim izvršnim organima ili angažovanim pružaocima usluga o sporazumima o učinku organizacije, a potpisuje ih ministar ili državni sekretar s jedne i glavni izvršni ili najviši rukovodilac s druge strane. U sporazumima se utvrđuju očekivanja od organa/pružaoca usluga u ostvarivanju strateških ciljeva ministarstva, često na osnovu detaljnijih radnih ciljeva za operacije i izlazne rezultate (*output*), koji su povezani sa procesom pregleda i plaćanja. EK. 2015. *Quality of Public Administration. EC Toolbox for Practitioners (Kvalitet javne uprave. Alati EK za praktičare)*

sprovode sisteme upravljanja kvalitetom. Na primjer, Albanska škola za javnu upravu je pokušala da uvede CAF kao sistem upravljanja kvalitetom. Međutim, sve ove inicijative se uglavnom oslanjaju na rukovodioce i nisu raširene u praksi, niti imaju kontinuitet nakon smjene rukovodioca.

U pogledu UK, samo Sjeverna Makedonija ima eksplizitn pravni okvir; BiH, Kosovo\* i Srbija imaju neke institucije koje su odlučile da testiraju sisteme UK. Na Kosovu\* je to posebno izraženo u slučaju ISO 9001, a CAF se uzima u obzir samo povremeno<sup>15</sup>. U Sjevernoj Makedoniji, UK je sistematski pristup kojim se konkretno utvrđuju i realizuju zahtjevi za kvalitetnim planiranjem, kontrolom sprovođenja i održivosti, kao i stalnim unapređenjem učinka institucija. Da bi se unaprijedilo upravljanje kvalitetom učinka i pružanja usluga, uvedeno je nekoliko alata<sup>16</sup>: ISO 9001, CAF. MIDU sprovodi aktivnosti na razvoju kapaciteta za sprovođenje CAF-a u institucijama. Osim toga, MIDU je izradilo Nacionalni plan za upravljanje kvalitetom u javnom sektoru.

Ukratko, upravljački kontekst i kultura još nisu dobro uspostavljeni ni u jednoj državi Zapadnog Balkana. To dodatno potvrđuje studija ReSPA-e u kojoj se zaključuje da "postoji potreba za promjenom postojeće organizacione kulture javne uprave. Ovaj sektor treba da uvede i insistira na upravljanju kvalitetom."<sup>17</sup>

## 2.2.2. Upravljačka odgovornost<sup>18</sup>

Pomenuto uvođenje upravljačkih alata ide ruku pod ruku s većim nivoom autonomije pojedinačnih javnih organizacija (poznato i kao agencifikacija) i njihovih rukovodilaca. SIGMA definiše upravljačku odgovornost kao "pristup javnom upravljanju u kojem se rukovodioci smatraju odgovornim za rezultate tako što im se dodjeljuje odgovornost uz ovlaštenje za donošenje odluka, kao i autonomija i potrebni resursi za ostvarivanje tih rezultata"<sup>19</sup> (str. 11). SIGMA u svojoj studiji zaključuje da državni službenici na položaju u zemljama Zapadnog Balkana u praksi nemaju autonomiju ni ovlaštenje da preuzmu odgovornost za rezultate organizacije i/ili jedinice kojom rukovode i za odgovarajući budžet. Prema rezultatima SIGMA-e, rukovodioci se više fokusiraju na poštovanje propisa (tj. formalnost), nego na obavljanje posla.

Naši rezultati istraživanja u institucijama na Zapadnom Balkanu potvrđuju pomenute nalaze kad smo ispitali nivo autonomije rukovodioca u formulisanju ciljeva sopstvene organizacije kao važan alat upravljanja zasnovanog na rezultatima (pogledati dalju diskusiju o organizacionim ciljevima u nastavku). Dakle, u praksi, čini se da autonomija rukovodioca organizacije u formulisanju ciljeva sopstvene organizacije nevjerojatno varira od države do države, iako je i dalje na veoma niskom nivou: u Srbiji nijedna od anketiranih organizacija

<sup>15</sup> Miovčić, Z. et al. 2017. *Quality Management in Public Administration and Public Services in Western Balkans. (Upravljanje kvalitetom u javnom upravi i javne usluge na Zapadnom Balkanu)*

<sup>16</sup> Zakon o uvođenju sistema upravljanja kvalitetom i zajednički okvir za procjenu učinka i pružanja usluga u javnoj upravi – 2014.

<sup>17</sup> Miovčić, Z. et al. 2017. *Quality Management in Public Administration and Public Services in Western Balkans. (Upravljanje kvalitetom u javnom upravi i javne usluge na Zapadnom Balkanu)* Danilovgrad: ReSPA.

<sup>18</sup> U ovom dijelu su sažeti nalazi iz nedavnog izvještaja OECD-a. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans: A comparative analysis of barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives. (Rukovodeća odgovornost na Zapadnom Balkanu: Komparativna analiza prepreka i prilika za više rukovodioca u ostvarivanju ciljeva politika)* SIGMA Dokumenti, br. 58. Pariz: OECD.

<sup>19</sup> OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans. (Upravljačka odgovornost na Zapadnom Balkanu)* s. 11.

nije navela da rukovodilac učestvuje u formulisanju ciljeva, u Crnoj Gori to radi samo njih 5%, dok su Albanija, Kosovo\* i Sjeverna Makedonija naveli da u 15-18% organizacija rukovodioci formulišu ciljeve, a najveći broj se nalazi u BiH sa 26% takvih institucija. Drugi ekstrem se odnosi na slučaj kada ministar i/ili vlada formuliše ciljeve institucija: najmanji broj takvih slučajeva ima na Kosovu\* (2%) i u BiH (7%), a najviše ih je u Albaniji (28%), Crnoj Gori (21%) i Sjevernoj Makedoniji i Srbiji sa oko 15%. Ostale institucije na Zapadnom Balkanu se u različitoj mjeri konsultuju sa političkim liderima ili sa njima zajedno formulišu organizacione ciljeve. Iznenadjuje broj odgovora da rukovodioci kadrovskih jedinica javne uprave ne znaju kako se formulišu ciljevi u njihovoj sopstvenoj organizaciji i da li postoje (30% Kosovo\*, 26% Srbija, 18% Sjeverna Makedonija, Crna Gora i BiH, i 10% Albanija).

### **2.2.3. Upravljački alat zasnovan na rezultatima: Upravljanje prema ciljevima**

Jasno je da mjerjenje i ostvarivanje organizacionih ciljeva predstavlja još jedan ključni alat okvira za upravljanje na osnovu rezultata i upravljačku odgovornost. Zapravo, korištenje mjerljivih ciljeva u upravljanju organizacijom čini razliku između birokratskog pristupa koji se fokusira na inpute kao što je formalno poštovanje zakona i upravljačkog pristupa koji se fokusira na učinak i rezultate. Upravljanje prema ciljevima zahtijeva ne samo postojanje organizacionih ciljeva, nego i njihovo raspoređivanje na različite nivoe organizacije i raspodjelu odgovornosti. U idealnom slučaju, organizacioni ciljevi se onda pretoče u individualne ciljeve samih rukovodilaca i DS.

Na Zapadnom Balkanu postoji formalna praksa određivanja ciljeva i sve zemlje ispunjavaju taj zahtjev, što je i potvrđeno tokom našeg istraživanja među rukovodicima kadrovskih službi u centralnim javnim organizacijama (vidi Sliku 2). Razlike među zemljama su relativno male, a stopa ispunjavanja zahtjeva je relativno visoka: Albanija ima najvišu stopu utvrđivanja ciljeva u pojedinačnim institucijama, a Sjeverna Makedonija najnižu, dok su sve ostale zemlje negdje između.

**Slika 2: Postojanje ciljeva**



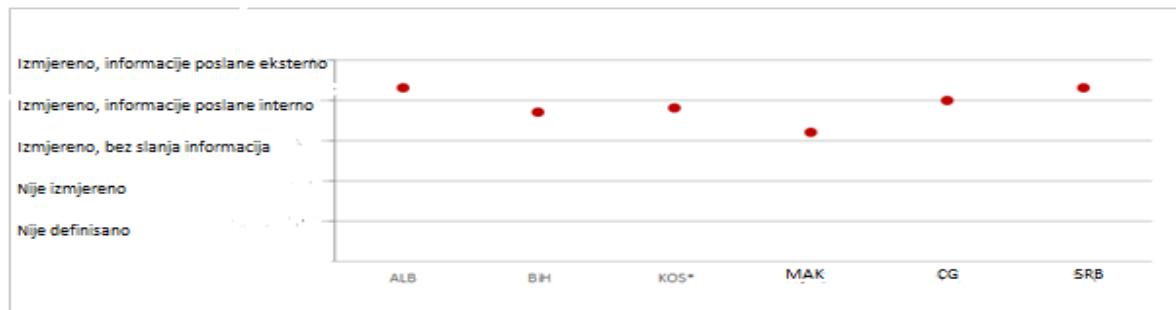
Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete sa rukovodicima kadrovskih jedinica

Međutim, kvalitativni dokazi pokazuju da su ciljevi često prvenstveno vezani za zakonske nadležnosti pojedinačnih institucija, a ne za strateško određivanje dugoročnih i kratkoročnih ciljeva i često se mehanički kopiraju iz godine u godinu, pa je zato suštinski značaj organizacionih ciljeva mali, ako uopšte postoji. Takođe, kvalitativni dokazi pokazuju da se

ciljevi ne spuštaju do nivoa organizacionih jedinica, nego se utvrđuju na nivou institucije u cjelini, pa se ne stvara veza između rezultata samih rukovodilaca i organizacionih ciljeva. Osim toga, rukovodioci ne prepoznaju uvijek da je utvrđivanje ciljeva korisna praksa.

U tom kontekstu, nije dovoljno da se organizacioni ciljevi utvrđuju, nego je potrebno i njihovo mjerjenje. Na slici 3 je prikazano da se ciljevi formalno utvrđuju i pravedno mjere u praksi, iako nema mnogo spoljnog izvještavanja o njima. Kad se posmatraju ukupne razmjere, treba priznati da se ostvarivanje ciljeva mnogo rjeđe mjeri u Sjevernoj Makedoniji i Crnoj Gori, gdje 20% institucija uopšte ne mjeri ostvarivanje ciljeva. U drugim državama je mjerjenje ciljeva na mnogo višem nivou, posebno u Albaniji gdje 53% anketiranih institucija mjeri ostvarivanje ciljeva i izvještava o rezultatima i internu i prema javnosti.

**Slika 3: Organizacioni ciljevi i njihovo mjerjenje**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete sa rukovodicima kadrovskih jedinica

Ipak, najupečatljiviji problem u svim državama leži u činjenici da značajan broj anketiranih rukovodilaca kadrovskih jedinica u javnoj upravi ne zna da li se ciljevi utvrđuju i/ili mjere, što možda pokazuje da se ciljevi ne definisu i/ili da ne igraju važnu ulogu u organizaciji, tj. u Sjevernoj Makedoniji je taj procenat 40%, nakon koje slijedi Srbija sa 33%, Kosovo\* sa 28%, BiH sa 20%, Crna Gora sa 17% i Albanija sa 13%.

## 2.2.4. Usaglašavanje procesa ocjenjivanja zaposlenih sa procesom upravljanja učinkom

U prethodnim dijelovima smo razmatrali postojanje individualnih alata UU nezavisno od OZ zato što smo željeli da razumijemo u kojoj mjeri može da se očekuje postojanje upravljačke kulture, iako ograničene. U ovom dijelu govorimo o vezi između alata UU i OZ. U tom cilju analiziramo važeće propise kojima je uvedeno i regulisano OZ na ZB da bi se iznijela svrha OZ na holistički i integrativan način. Željeli smo da vidimo da li se propisima uspostavlja veza između OZ i opšteg upravljanja učinkom, zajedno sa uzrocima i posljedicama po pojedinca u organizaciji, umjesto da OZ prikazuju u smislu individualnih mjerena.

**Tabela 3: Povezanost OZ i okvira za upravljanje učinkom**

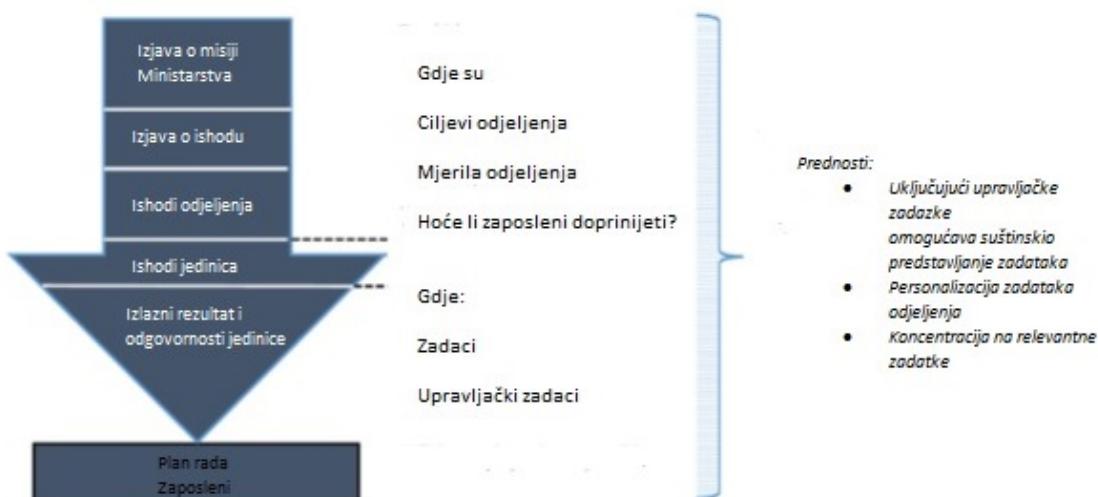
<b>ALB</b>	Nijedan od važećih propisa o OZ ne uspostavlja vezu s organizacionim učinkom i/ili utvrđivanjem ciljeva (za razliku od prvog ZDS iz 1999.). U <i>Instrukciji za obrazac OZ za svakog državnog službenika</i> se nabrajaju ciljevi institucije i jedinice kojoj pripada, uz ciljeve državnog službenika.
<b>FBiH</b>	Propisi o OZ ne pozivaju se direktno na učinak organizacije, niti na uspostavljanje organizacionih ciljeva.
<b>RS</b>	Propisi o OZ ne pozivaju se direktno na učinak organizacije, ali uspostavljaju vezu između ciljeva odjeljenja/organizacije i individualnih ciljeva rada.
<b>BiH</b>	Propisi o OZ ne pozivaju se direktno na učinak organizacije, ali uspostavljaju vezu između ciljeva odjeljenja/organizacije i individualnih ciljeva rada.
<b>KOS*</b>	Strategijom o modernizaciji javne uprave 2015-20 propisano je da sistem OZ mora da se zasniva na institucionalnim i individualnim ciljevima. <i>Smjernica</i> (br. 01/2014) za sprovođenje OZ objašnjava vezu između OZ i procesa organizacionog planiranja i procesa utvrđivanja cijeva.
<b>SMK</b>	Nijedan od propisa o OZ ne uspostavlja vezu s organizacionim učinkom i/ili utvrđivanjem organizacionih ciljeva.
<b>CG</b>	Nijedan od propisa o OZ ne uspostavlja vezu s organizacionim učinkom i/ili utvrđivanjem ciljeva. <i>Uredba</i> o OZ predviđa "kvalitet organizacije rada u izvršavanju dužnosti" koji se mjeri kao "sposobnost usklađivanja radnih zadataka sa prioritetnim aktivnostima organa u kojem državni službenik radi."
<b>SRB</b>	Nijedan od propisa o OZ ne uspostavlja vezu s organizacionim učinkom i/ili utvrđivanjem ciljeva. Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije koji je donesen 2018. godine uvode se složeni planski elementi sa opštim i specifičnim ciljevima na institucionalnom nivou koji ipak nisu povezani s OZ. To bi trebalo da se promijeni s nacrtom nove Uredbe.

Izvor: procjene se zasnivaju na mišljenju lokalnih eksperata

Glavni zaključak je da zemlje Zapadnog Balkana jasno ne komuniciraju (vidi Tabelu 3) OZ i ne povezuju ga sa opštim upravljačkim okvirom. Vertikalna povezanost uglavnom nedostaje, iako se u nekim državama, prema nepotvrđenim informacijama, uspostavljaju veze sa "spuštanjem ciljeva na niže nivo." Odjeljenje za strateško planiranje u Kabinetu Premijera Albanije planira da sprovede model procjene institucionalnog učinka na osnovu rezultata koje je ostvarila svaka institucija u sprovodenju svojih strategija i akcionih planova. Očekuje se da Ministarstvo finansija bude glavni akter i u tom sistemu, koji će da provjerava izlazne rezultate svake strategije i veze sa srednjoročnim budžetom. Međutim, očekuje se da ovaj sistem profunkcioniše tek krajem 2018. godine kao pilot aktivnost koja može da se uvede u sve institucije za nekoliko godina. To je još jedna prilika za razmatranje koja može da omogući spuštanje ciljeva sa nivoa institucije na individualni nivo i povezivanje rezultata institucije sa rezultatima pojedinca prilikom postupka ocjenjivanja zaposlenih.

Upravljanje učinkom se u Austriji posmatra kao jasna veza između organizacionih ciljeva koji se personalizuju i zadataka koji treba da se izvrše da bi se ti ciljevi ostvarili. Tako je misija Ministarstva i izjava o ciljevima pretočena u izlazne rezultate i spuštena na odjeljenje, jedinicu i OZ.

### Struktura radnog učinka En



Izvor: *Upravljanje učinkom u Austriji*, Austrijska savezna kancelarija za upravljanje učinkom

## 2.3. Okvir kompetencija (horizontalno povezivanje s drugim HR funkcijama)

Pored vertikalne veze između organizacije i pojedinca koja se razmatrala u prethodnim dijelovima, trebaju da postoje i horizontalne veze među funkcijama ULJR. U skladu sa tim, okvir kompetencija olakšava centralno usmerenje u decentralizovanom javnom sektoru. Tako je upravljanje ljudskim resursima u Evropi prešlo sa formalnog pristupa zasnovanog na statusu i fokusom na kvalifikacije na pristup zasnovan na kompetencijama koji uzima u obzir stavove i obrasce ponašanja (pozitivne i nepoželjne) koji utiču na način na koji ljudi rade svoj posao. Ova promjena je relativno nova i desila se tek u protekloj deceniji kad se udvostručio broj država EU koje koriste okvir kompetencija u OZ.<sup>20</sup> Smatra se da okvir kompetencija može da doprinese povećanju učinka organizacije tako što će se kompetencije ljudi uskladiti sa misijom i vizijom (vertikalno) organizacije uz istovremeno obezbjeđivanje platforme za integriranje aspekata upravljanja ljudskim resursima (horizontalno) – planiranje radne snage, zapošljavanje i izbor, upravljanje učinkom, razvoj i stručno usavršavanje, itd.<sup>21</sup>

### Šta je okvir kompetencija

Iako u Evropi postoji mnoštvo različitih okvira kompetencija u pogledu formata, sadržaja, nivoa detalja i upotrebe, stvara se i konsenzus oko ključnih elemenata, iako ostaju razlike u tome šta je u fokusu, detaljima i svrsi. Okvir kompetencija je model koji široko opisuje izvrsnost učinka u okviru organizacije. Kompetencija uključuje: i) kognitivnu sposobnost koja uključuje korištenje teorije i koncepata, kao i neformalno prečutno znanje koje je stečeno kroz

<sup>20</sup> Staroňová, K. 2017. *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. (Ocenjivanje učinka u državama EU i Evropskoj komisiji)* Studija koja je naručena tokom predsjedavanja Slovačke Evropskom unijom i EUPAN-a.

<sup>21</sup> EK. 2017. *Quality of Public Administration. (Kvalitet javne uprave)* OECD. 2010. *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for Future. (Upravljanje kompetencijama u vlasti: savremene prakse i pitanja za budućnost)* Pariz: OECD.

iskustvo (vještine ili praktično znanje (*know-how*)), stvari koje bi DS trebao znati da uradi u svojoj oblasti rada, učenja ili društvene aktivnosti; iii) ličnu sposobnost koja podrazumijeva da službenik zna da se ponaša u određenoj situaciji; i iv) etičku kompetentnost koja podrazumijeva posjedovanje određenih ličnih i profesionalnih vrijednosti. Dakle, ovaj koncept se koristi na integrativan način; kao izraz sposobnosti pojedinaca da kombinuju – uz samousmjeravanje, prečutno ili eksplizitno i u određenom kontekstu – različite elemente znanja i vještina koje posjeduju. Svaka kompetencija definiše, u opštim terminima, izvrsnost u ponašanju na radu; ta definicija onda uspostavlja referentno mjerilo (*benchmark*), a zaposleni se ocjenjuju u odnosu na to mjerilo. Okvir kompetencija je sredstvo putem kojeg organizacije obavještavaju zaposlene o ponašnjima koja su obavezna, cijenjena, priznata i nagrađena u okviru specifičnih poslova i radnih zadataka. Tako se obezbjeđuje da zaposleni, generalno, na isti način razumeju vrijednosti organizacije i očekivano ponašanje tokom rada (i/ili nepoželjno loše ponašanje). U nastavku je dat primjer indikatora za kompetenciju "analitičko razmišljanje" za različite kategorije DS:

U zemljama Zapadnog Balkana, holistički pristup upravljanju kompetencijama još nije uveden. Osim toga, horizontalna integracija je i dalje zanemarena. Dok neke zemlje imaju formalno uveden sistem OK (Sjeverna Makedonija), neke su u fazi isprobavanja i testiranja OK-a bilo među državnim službenicima na položaju (Albanija) ili sa jednim određenim dijelom ljudskih resursa (država BiH – izbor), ili uz podršku projekta malog formata u okviru centralne koordinacione jedinice za OZ (Srbija). Neke države, iako nisu formalno uvele OK, imaju neke njegove elemente u okviru sistema OZ (Kosovo\*). Generalno, OK se smatra generičkim skupom utvrđenih kompetencija za cijelu upravu, tj. okvirom koji institucijama pruža fleksibilnost.

**Tabela 4: Formalni okvir kompetencija (OK) i OZ**

<b>ALB</b>	OK je odobren samo za državne službenike na položaju (instrukcija OJU iz 2014.), a u praksi je slabo povezan s procedurom OZ.
<b>FBiH</b>	OK ne postoji
<b>RS</b>	OK ne postoji
<b>BiH</b>	OK postoji, ali se koristi samo prilikom zapošljavanja (uveden u oktobru 2017.); nema povezanosti s OZ
<b>KOS*</b>	OK nije formalno utemeljen u zakonu, ali element postaje u sistemu OZ, <i>Smjernici i Proceduri OZ</i> .
<b>SMK</b>	OK uveden 2014., osnova OZ
<b>CG</b>	OK ne postoji
<b>SRB</b>	OK nije formalno utemeljen u zakonu, nego u inicijativi SUK-a, nema jasne veze s OZ. Novi zakon (na raspravi u Parlamentu) treba da formalno propiše OK.

Formalno, jedino je Sjeverna Makedonija uvela sistem ocjenjivanja učinka koji je povezan s CF-om na integralan način, a time su i druge horizontalne HR funkcije, kao što su procedure zapošljavanja, unapređenje i stručno usavršavanje državnih službenika unaprijeđene i profesionalizovane. Individualne kompetencije su utvrđene u četiri kategorije zaposlenih, a obrazac za ocjenjivanje se tome prilagođava od aprila 2018. godine. Cilj OK-a je definisanje, jačanje i utvrđivanje minimalnih standarda za različite profesije u okviru uprave.

Albanija, Kosovo\* i Srbija su u različitim fazama uvođenja formalnog okvira kompetencija, ali njegova primjena u ocjenjivanju učinka nije jasna. Albanija je odobrila OK samo za državne službenike na položaju od 2014. godine. Kosovo\* i Srbija testiraju neke njegove elemente u ocjenjivanju učinka. Kosovo\* ih je uključilo u smjernice o procedurama OZ samo za državne službenike na položaju (rukovodeće) i generičke kompetencije za sve državne službenike

(lične). Srbija je uz podršku GIZ projekta podržala inicijativu SUK-a, za unapređenje ULJR, i pripremila analizu strateškog i normativnog okvira u Republici Srbiji za uvođenje sistema upravljanja ljudskim resursima na osnovu OK-a, analizirajući pravne aspekte njegove primjene i smjernice za njegovo sprovođenje. MDULS trenutno piše izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima kojim će se uvesti OK.

U svim drugim zemljama, Crnoj Gori, BiH, FBiH, RS, tek trebaju da se preduzmu koraci za uvođenje ocjene učinka zasnovane na kompetencijama. Okvir kompetencija postoji samo na državnom nivou BiH (uveden u oktobru 2017.), ali je potpuno uveden u praksu tek u aprilu 2018. i to samo za potrebe zapošljavanja. Nema formalnu ulogu u procesu OZ. Zapravo, integriranje okvira kompetencija u sistem ULJR nije u potpunosti završeno jer se još trebaju ažurirati opisi pojedinačnih radnih mesta. Takvo ažuriranje je preduslov za korištenje okvira kompetencija u drugim funkcijama ULJR, uključujući i OZ.

## **2.4. Obuhvat OZ: Struktura zaposlenih u javnoj upravi koji su obuhvaćeni postupkom ocjenjivanja**

Ocjena učinka treba da bude odraz složene mreže odnosa između svih aktera u organizaciji, ne samo državnih službenika, nego SVIH zaposlenih, koji ostvaruju viziju, misiju i ciljeve organizacije. U takvom sistemu, procjene učinka zaposlenih se koriste u cilju usaglašavanja ciljeva koje trebaju ostvariti ne samo pojedinačni državni službenici nego svi zajedno kao tim, uz ulaganje maksimalnih napora i sposobnosti svakog zaposlenog na usklađen i koordinisan način. Stoga se većina praktičara i akademika danas slaže da se ocjenjivanje učinka ne odnosi samo na mjerjenje radnih rezultata, nego i na motivaciju, komunikaciju i ukupne odnose unutar organizacije. U tom smislu, ocjena učinka igra stratešku ulogu u opštem organizacionom okviru sa fokusom na odnos zaposlenih prema ostvarivanju ciljeva organizacije.

Ipak, zaposleni u javnoj upravi može da radi u različitim zakonskim okvirima u raznim zemljama (imajući u vidu specifičan i jedinstven sistem javne uprave u svakoj zemlji), od zakona o državnoj upravi do javnog prava, zakona o radu, kratkoročnih ili dugoročnih ugovora. Drugim riječima, nije uvijek slučaj da zakon o državnoim službenicima ili zakon o javnim službenicima obuhvati SVE zaposlene u javnoj upravi. Različite kategorije zaposlenih javne uprave mogu stvoriti izazov, čak, ukoliko se fokusiramo na analizu samo jedne države. Da bismo napravili poređenje između država, razmatrićemo različite kategorije koje postoje u javnoj upravi, vrste propisa koji regulišu radne odnose, kao i da li postoji formalna obaveza zaposlenih da se podvrgnu postupku ocjenjivanja učinka prema bilo kom propisu (ne samo zakonu o državnim službenicima). Procjena individualnog učinka zaposlenih je obično regulisana Zakonom o državnim službenicima koji imaju različit obuhvat i horizontno i vertikalno u svakoj državi. S tim uvezi, određene kategorije zaposlenih jednostavno nisu obuhvaćene postupkom OZ. Kategorije zaposlenih prikazane u Tabeli 5 obično su prisutne na centralnom nivou javne uprave, iako zaposleni ne moraju nužno formalno biti podijeljeni i prepoznati na ovaj način u pojedinim državama, kao što je to prikazano u nastavku.

**Tabela 5:** Propisi koji regulišu kategorije zaposlenih na centralnom nivou javne uprave

	DS na položaju/naj viši rukovodioci	DS na izvršilačkim radnim mestima	Namještene nici koji nisu regulisani ZDS-om	Zaposleni na određeno vrijeme unutar DS	Zaposleni na određeno vrijeme izvan DS	Politički lideri (npr. zamjenik ministra, državni sekretar)	Politički imenovana lica (npr. politički savjetnik, direktor agencije)
<b>ALB</b>	ZDS "Visoki službenici na položaju"	ZDS	Primjenjuje se Zakon o radu	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	Zakon o radu	Zakon o radu
<b>FBiH</b>	ZDS	ZDS	Zakon o radu u institucijama FBiH	ZDS	Zakon o radu u institucijama FBiH	Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH	Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima FBiH
<b>RS</b>	ZDS	ZDS	Zakon o radu RS	ZDS	Zakon o radu RS	Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS	Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima RS
<b>BiH</b>	ZDS	ZDS	Zakon o radu u institucijama BiH	ZDS	Zakon o radu u institucijama BiH	Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH	Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH
<b>KOS*</b>	ZDS	ZDS: profesionalni nivo (prof. DS) + "administrativno-tehnički nivo" ALI novi ZDS će obuhvatiti obje kategorije, a administrativno osoblje će isključiti iz DS	ne	ZDS "ugovor o djelu" (nekarijerne pozicije u DS do 2 godine za određene zadatke/odgovornost nisu obuhvaćene važećim DS)	Zakon o obligacionim odnosima (imenovanje na određeno vrijeme kraće od 6 mј.: Specijalni ugovori o djelu)	Uredba br. 02/11 o područjima admin. Odgovornosti PMO i ministarstava	Uredba br. 02/11 o područjima admin. Odgovornosti PMO i ministarstava
<b>SMK</b>	Zakon o administrativnim službenicima - A kategorija "viši administrativni službenici"	Zakon o administrativnim službenicima – Grupa 1 "administrativni službenici" + Grupa 4 "saradnik"	Zakon o radnim odnosima	Zakon o prelasku u stalno zaposlenje (2015-16) +Zakon o radnim odnosima	Zakon o radnim odnosima	-	Zakon o administrativnim službenicima "imenovanim u kabinet"
<b>CG</b>	ZDS "visoko rukovodeće Osoblje"	ZDS	ne	ZDS: ograničeno na 6 mjeseci	Zakon o radu (ugovor o djelu samo za određene zadatke)	Zakon o državnoj upravi	Zakon o državnoj upravi
<b>SRB</b>	ZDS kategorija "imenovanog osoblja" + rukovodilac državnog organa	ZDS	Zakon o radu	ZDS "DS zaposlen na određeno vrijeme"	Zakon o radu	ZDS "politička kategorija"	ZDS "politička kategorija"

Razmatrali smo spomenute kategorije iz perspektive njihove formalne obaveze da se podvrgnu ocjenjivanju učinka. Na osnovu obuhvata OZ, zemlje Zapadnog Balkana smo podijelili u četiri grupe:

- a) svi zaposleni na centralnom nivou javne uprave su obuhvaćeni OZ (Kosovo\*, Crna Gora),
- b) zaposleni koje obuhvata ZDS + Zakon o radu, ali OZ obuhvata SVE (BiH, FBiH, RS),

c) zaposleni koje obuhvata ZDS + Zakon o radu, ali OZ obuhvata samo one regulisane ZDS-om (Albanija, Sjeverna Makedonija),

d) zaposleni koje obuhvata ZDS + Zakon o radu, ali OZ obuhvata samo one regulisane ZDS-om, gdje su određene kategorije izuzete (Srbija).

U nastavku slijedi detaljna diskusija o ovim grupama.

- svi zaposleni na centralnom nivou javne uprave su obuhvaćeni OZ (Kosovo\*, Crna Gora),

Na Kosovu\* je ZDS širok i reguliše status DS i na centralnom i na lokalnom nivou. Postoje dvije glavne kategorije zaposlenih: a) karijerna mjesta u DS – izvršavaju funkcije kao stalno zaposleni; i b) nekarijerna mjesta u DS: izvršavaju funkcije ograničenog trajanja do dvije godine radi sprovođenja određenih projekata, privremene zamjene stalno zaposlenog DS i u slučajevima preopterećenosti poslom. Nedavnim izmjenama Zakona o radu, posljednja kategorija je prebačena pod "specijalni ugovor o djelu" i stoga ugovori na određeno (čak i kod DS) više ne potпадaju pod OZ. Crna Gora je nedavnim izmjenama iz jula 2018. takođe uključila rukovodioce državnih institucija u državne službenike na položaju.

- zaposleni koje obuhvata ZDS + Zakon o radu, ali OZ obuhvata SVE (BiH, FBiH, RS),

U BiH, Zakon o državnim službenicima imaju relativno uzak obuhvat. Nižerangirano administrativno osoblje zaposленo u IT službi, HR, nabavkama i drugim funkcijama podrške kategorizovani su kao javni službenici koje reguliše Zakon o radu. Ipak, OZ za namještenike je regulisano podzakonskim aktom (tj. Pravilnikom o OZ) koji obuhvata i DS i namještenike.

- zaposleni koje obuhvata ZDS + Zakon o radu, ali OZ obuhvata samo one regulisane ZDS-om (Albanija, Sjeverna Makedonija),

U Albaniji, novim ZDS-om iz 2013. uvedene su visoke rukovodeće pozicije u državnoj upravi kao "visoki službenici na položaju" u okviru DS, koji uključuje OZ. Takođe je napravljena jasna razlika između državnog službenika i administrativnog zaposlenika, gdje je ovaj drugi namještenik koji obavlja administrativne i sekretarske dužnosti, usluge održavanja i ostale usluge i ne izvršava javna ovlaštenja, pa stoga ne podliježe OZ.

U Sjevernoj Makedoniji, novi Zakon o administrativnim službenicima (ZAS) iz 2014. uključuje četiri kategorije zaposlenih u javnom sektoru. One koje su bitne za centralnu javnu upravu su: Grupa 1 – "administrativni službenici" i Grupa 4 – "pomoćno-tehničko osoblje". ZAS je napravio prvi korak ka profesionalizaciji državnih službenika na položaju formiranjem "više administrativne službe" koja uključuje sekretare, direktore tijela u sastavu ministarstava i drugih tijela državne uprave i rukovodioce sektora. Ocjenjivanje zaposlenih je obavezno za svakog administrativnog službenika, osim politički imenovanih lica i privremenih pozicija. Međutim, zaposleni na centralnom nivou javne uprave su takođe regulisani Zakonom o radnim odnosima, naročito pomoćno osoblje, kao što su vozači, kuriri, osoblje zaduženo za čišćenje itd. Ugovori na određeno vrijeme koji su regulisani ZAS-om kao i oni koji nisu uglavnom su se koristili ubrzo nakon stupanja na snagu ZAS-a 2015. i 2016. godine primjenjujući Zakon o prelasku u stalno zaposlenje da bi se zaobišle odredbe za odabir i zapošljavanje. To se promijenilo, iako se u državnoj upravi i dalje mogu pronaći ugovori na određeno vrijeme koji ne mogu da traju duže od 1 godine. Što se tiče političkih lidera i pozicija, to su "službenici u Kabinetu" i specijalni savjetnici. Ovi prvi su državni službenici čiji je mandat povezan s mandatom ministra/direktora, a nakon isteka mandata se vraćaju na

svoju raniju poziciju. Drugi su lica koja dolaze sa izvan uprave i čiji mandat prestaje kad istekne mandat političkog lidera koji ih je imenovao.

- zaposleni koje obuhvata ZDS + Zakon o radu, ali OZ obuhvata samo one regulisane ZDS-om, a određene kategorije su izuzete (Srbija)

U Srbiji postoje tri kategorije DS: a) političke pozicije, tj. službenici na višim pozicijama koje imenuje Vlada na period koliko joj traje mandat, b) imenovana lica, tj. državni službenici na položaju koje Vlada imenuje na period od 5 godina, na osnovu otvorenog i internog oglasa, a taj postupak je izuzet iz procesa OZ, i konačno c) državni službenici na izvršilačkim radnim mjestima.

Zatim smo razmotrili u kojoj mjeri razne kategorije zaposlenih na centralnom nivou javne uprave podliježu ocjenjivanju individualnog učinka (Tabela 6).

**Tabela 6: Različite kategorije zaposlenih na koje se odnosi procjena individualnog učinka**

	DS na položaju/na jviši rukovodioci	DS na izvršilački m radnim mestima	Namješteni ci koji nisu regulisani ZDS-om	Zaposleni na određeno vrijeme unutar DS	Zaposleni na određeno vrijeme izvan DS	Politički lideri	Politički imenovana lica
ALB	da (obavezno)	da (obavezno)	Nije obuhvaćeno OZ	Nije primjenjivo	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno, ali ugovori o učinku	Nije obuhvaćeno OZ
FBiH	da (obavezno)	da (obavezno)	Da (obavezno)	Da (pod uslovom da su radili najmanje 50% vremena u datom periodu ocjenjivanja)	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ
RS	da (obavezno)	da (obavezno)	Da (obavezno)	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ
BiH	da (obavezno)	da (obavezno)	Da (obavezno)	Da (pod uslovom da su radili najmanje 50% vremena u datom periodu ocjenjivanja)	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ
KOS*	da (obavezno)	da (obavezno)	n/p (svi zaposleni obuhvaćeni ZDS-om)	da (obavezno) ALI novi ZDS neće obuhvatati, umjesto toga "specijalni ugovor o djelu" prema Zakonu o radu	Nije obuhvaćeno OZ "specijalni ugovor o djelu"	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ
SMK	da (obavezno)	da (obavezno)	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ
CG	Da (obavezno)	da (obavezno)	n/p (svi zaposleni obuhvaćeni ZDS-om)	da (obavezno)	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ	Nije obuhvaćeno OZ
SRB	izuzeti	da (obavezno)	Nije obuhvaćeno OZ	izuzeti (posebno pomenuti)	Nije obuhvaćeno OZ	izuzeti (posebno pomenuti)	Nije obuhvaćeno OZ

Komentar: n/p = nije primjenjivo, ova kategorija ne postoji

#### **Stalno zaposleni DS u Zakonima o državnim službenicima – vidi 3. dio ovog Izvještaja**

Ocjenvivanje individualnog učinka je prvenstveno definisano posebnim Zakonom o državnim službenicima.

## ***Ugovori na određeno vrijeme***

Zaposleni po osnovu ugovora na određeno vrijeme koje OZ ne obuhvata su problem ako predstavljaju ulazak u stalni radni odnos i/ili se potpisuju na period duži od 12 mjeseci. U Albaniji, Crnoj Gori i na Kosovu\*, privremena imenovanja su regulisana ZDS-om, pa se OZ ne razlikuje u odnosu na stalno zaposlene DS. Na Kosovu\* će to da se promijeni donošenjem novog ZDS-a kojim će privremeni ugovori da budu priznati kao "specijalni ugovori o djelu" regulisani Zakonom o obligacionim odnosima koji ne obuhvata OZ. U Srbiji je oko 11% administrativnog kadra zaposleno po osnovu ugovora na određeno vrijeme i oni se često zapošljavaju na neodređeno kao DS bez prethodnog sproveđenja procedure OZ. Dakle, ako se zapošljavanje DS na neodređeno vrijeme vrši preko privremenih pozicija, nakon prekida privremenog zaposlenja je potrebno sprovesti OZ prije stupanja na stalno radno mjesto DS.

## ***Stalno zaposleni koji ne podliježu Zakonu o državnim službenicima (Albanija, Sjeverna Makedonija, Srbija, BiH)***

U mnogim zakonima o državnim službenicima se pravi razlika između "ključnih profesionalnih" državnih službenika i drugih stalno zaposlenih u javnoj upravi koji izvršavaju administrativne i druge pomoćne funkcije i koji uglavnom podliježu ili Zakonu o radu (Srbija) ili Zakonu o javnoj službi. Ova podjela bi s jedne strane trebala da omogući bolju mobilnost administrativnog i tehničkog osoblja, dok s druge strane, ovi stalno zaposleni ne podliježu procjenjivanju individualnog učinka što bi moglo da ugrozi opštu upravljačku kulturu organizacije. Istovremeno, u mnogim zemljama Zapadnog Balkana ove kategorije nisu jasno razdvojene, naročito ako se radi o funkcijama podrške kao što su IT, ULJR, finansijska, itd., a podjela je ponekad proizvoljna.

BiH ima najveći dio osoblja na centralnom nivou javne uprave koje spada u kategoriju administrativnih i drugih funkcija podrške a nije obuhvaćeno ZDS-om (u podacima se ne pravi razlika između BiH, FBiH i RS, a pokazuju da je prosječno samo 37% osoblja obuhvaćeno ZDS-om). Uprkos tome, OZ se primjenjuje i na ovu kategoriju zaposlenih.

## ***Državni službenici na položaju***

Državni službenici na položaju su po definiciji regulisani odgovarajućim zakonima o državnoj službi, ali oni mogu a i ne moraju da dobiju formalni status državnih službenika na položaju o kojima se u nacionalnom propisu govori kao o zasebnoj i specijalnoj grupi državnih službenika. Osim toga, oni mogu, a i ne moraju, da uživaju jedan ili više posebnih uslova u odnosu na "obične" državne službenike (izvršioce), kao što su drugačiji postupak odabira, specijalni ispit, posebna obuka, drugačiji sistem zapošljavanja, period imenovanja, specijalna podrška, beneficije, napredovanje, uključujući specijalni režim ocjenjivanja individualnog učinka.

U Evropskoj uniji je tokom protekle decenije zabilježen prelazak na specijalan status i posebne uslove za državne službenike na položaju<sup>22</sup>, što je primjećeno i u specifičnim procedurama procjenjivanja individualnog učinka<sup>23</sup>. Taj prelazak je znak priznavanja razlika u njihovom radu, a time i potrebe da se napravi razlika i u drugim organizacionim pitanjima u odnosu na nerukovodeće državne službenike.

<sup>22</sup> Kuperus, H. and Rode, A. 2016. *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations. (Najviši javni rukovodioци u Evropi. Upravljanje i zapošljavanje u centralnim javnim upravama)* Hag: Ministarstvo unutrašnjih poslova.

<sup>23</sup> Staroňová, K. 2017. *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. (Ocjenvivanje učinka u državama EU i Evropskoj komisiji)* Studija je naručena tokom predsjedavanja Slovačke Evropskom unijom i EUPAN-a.

Trenutno kretanje u pravcu priznavanja državnih službenika na položaju kao posebne grupe koja se razlikuje od državnih službenika na izvršilačkim pozicijama upućuje na sličan opšti pristup osmišljavanju posebnog ocjenjivanja učinka za tu specifičnu grupu.

#### **Posebna procedura ocjenjivanja učinka za državne službenike na položaju**

Na nivou EU postoje tri glavna pristupa u odnosu na državne službenike na položaju<sup>24</sup>: a) obavezno ocjenjivanje učinka DSP za razliku od državnih službenika – izvršilaca (samo Italija i Malta gdje se OZ još uvijek isprobava za DS i stoga još nije obavezno), b) DSP su potpuno izuzeti iz OZ (samo Luksemburg i Poljska gdje se DSP trajno imenuju), i c) paralelni sistem za DSP za redovno OZ (većina država, npr. Estonija, Finska, Irska, Letonija, Francuska, Portugal, itd.). Dakle, najčešće se koriste paralelni sistemi ocjenjivanja individualnog učinka s jednim ili više specifičnih aspekata OZ, a posebno u komponentama (upravljačke kompetencije), učestalosti (češće se sprovodi), učeštu dodatnih aktera u procesu (npr. komisija, jedinica za ULJR), izvoru informacija (složenije, npr. OZ 360 stepeni), sporazumima o učinku (naročito za pozicije na određeno vrijeme).

Za potrebe ove studije, konceptualizacija DSP je važna iz dvije perspektive: a) prva perspektiva stavlja DSP u centar OZ kao predmet, pa je pitanje da li imaju poseban uslov za njihovo ocjenjivanje, naročito ako su na čelu nezavisnih državnih institucija ili agencija, b) druga perspektiva posmatra DSP kao predmet ili lidere kulture upravljanja učinkom (zajedno sa politički imenovanim licima i političkim liderima) čija su posvećenost i energija uložena u upravljanje učinkom od ključnog značaja u opštim percepcijama o OZ i njegovom uspjehu/neuspjehu.

Priznavanje formalnog statusa i definisanje djelokruga državnih službenika na položaju razlikuju se među zemljama Zapadnog Balkana. Države u praksi primjenjuju dva pristupa definisanju DSP: definišu određene pozicije u određenoj instituciji (npr. generalni sekretar u ministarstvu) ili definišu generičke pozicije (npr. rukovodioци državnih institucija), ili oboje.<sup>25</sup>

**Tabela 7:**Državni službenici na položaju (DSP) i ocjenjivanje individualnog učinka

	Formalni status DSP u zakonodavstvu	Djelokrug DSP (definicija)	Polit. nasuprot prof. nivo, jasna podjela	Specifično OZ u odnosu na izvršilačka radna mjesta
<b>ALB</b>	"Visoki službenici na položaju" u ZDS-u	Generalni sekretar, direktor odjelj., direktor generalnih uprava i ekvivalentne pozicije, rukovodioци institucija podređeni predsedniku vlade ili resornom ministirstru	da	Okvir kompetencija
<b>FBIH</b>	da (u odgovarajućim ZDS)	a) rukovodeća mjesta jedan nivo ispod ministra/rukovodioca (npr. sekretar ministarstva, pomoćnih ministra, pomoćnik direktora, glavni inspektor).  b) rukovodilac institucije (u slučajevima kada je državni službenik zakonski određen da upravlja institucijom, npr. ADS)	ne	ne  da (sasvim drugačija procedura: komisije formira Vlada
<b>RS</b>				
<b>BiH</b>				
<b>KOS*</b>	da 1 zasebna kategorija od 4 kategorije DS	Generalni sekretar i ekvivalentne pozicije	da	OZ vrši ministar, dostavlja se zasebnom organu
<b>SMK</b>	"viši"	Državni sekretari, generalni sekretari lokalne	ne	ne

<sup>24</sup> Staroňová, K. 2017.

<sup>25</sup> Pogledati detalje u Uudelep, A. et al. 2018. *Analysis of the Professionalization of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans. (Analiza profesionalizacije državnih službenika na položaju i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana)* SIGMA Dokumenti, br. 55, Pariz: OECD Publishings.

	administrativni službenici" (kategorija ZAS)	samouprave, direktori organa u ministarstvima i drugim organima državne uprave	(djelokrug nije jasno definisan)	
<b>CG</b>	Od 2018. je nastala kategorija:	a) Visoki rukovodeći kadar: Sekretar i generalni direktor u ministarstvu, pomoćnik starještine organa uprave i pomoćnik starještine službe  b) <i>Rukovodilac državnih institucija</i> (imenuje se na 5 godina)	ne	da (broj kategorija, kriteriji ocjenjivanja, učestalost 2018.)  da (od 2018. Zakon o državnoj upravi, prije 2018. se OZ nije sprovodilo)
<b>SRB</b>	"imenovani lica"  Zasebna kategorija: "Rukovodilac državnog organa"	a) Direktor posebne organizacije, direktor organa uprave u sastavu ministarstva, sekretar ministarstva, pomoćnik direktora posebne organizacije, pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva  b) Rukovodilac državnog organa (imenuje se na 5 godina)	ne	ne  Izuzeti od obaveze OZ

Na Zapadnom Balkanu postoje velike razlike u tome da li su DSP obuhvaćeni procesom OZ i kako. Razlikujemo tri velike grupe na osnovu tretmana DSP kada se radi o OZ:

- a) Obuhvaćeni ZDS-om s posebnim režimom OZ za DSP: Crna Gora, BiH, RS, FBiH (komisija), Kosovo\* (ministar)
- b) Obuhvaćeni ZDS-om, ali posebno izuzeti od OZ: Srbija
- c) Obuhvaćeni ZDS-om i jednako podliježu OZ kao i državni službenici na izvršilačkim radnim mjestima: Sjeverna Makedonija, Albanija.

I Crna Gora i Srbija imaju imenovanja na mandat od 5 godina za DSP – u članicama EU uz takva fiksna imenovanja DSP obično idu "ugovori o učinku" (npr. Estonija). Obje države su izuzele rukovodiće institucija iz OZ, ali je Crna Gora u julu 2018. uključila ovu kategoriju novim ZDS-om. To je važan korak koji znači da će rukovodioci institucija ubuduće biti obuhvaćeni OZ.

Kosovo\* i BiH, FBiH i RS imaju sasvim drugačije procedure za DSP. Na Kosovu\* postupak OZ vrši ministar i ocjenu dostavlja posebnom tijelu (Sekretarijat za koordinaciju Vlade). Ako se utvrdi loš učinak, ministar i/ili premijer inicira formiranje komisije za određivanje posljedica. Nema podataka o tome da li se ovo ikada dogodilo. Potencijalno postoji rizik od političkog patronata. U BiH se državni službenici na položaju (rukovodioci institucije) ocjenjuju na drugačiji način: ocjenjuje ih Vlada ili ministar formiranjem posebne komisije i procedure (o tome se detaljnije govorilo u dijelu o akterima u postupku OZ). Oni vrše ocjenjivanje svake godine i ono je polu-formalizovano u smislu da ne postoji stroga procedura ili obrazac OZ kao takav, nego se od rukovodioca institucije zahtijeva da dostavi svoj godišnji izvještaj nakon čega slijedi intervju u sklopu OZ na osnovu sadržaja pomenutog izvještaja. Nema javnih izvještaja o toj praksi, a postoji vrlo malo informacija o posljedicama.

### ***Politički imenovana lica i politički lideri***

Mandat politički imenovanih službenika i političkih lidera (npr. zamjenici ministra) je vezan za mandat vlade i stoga su ove pozicije isključene iz javne uprave jer je njihova svrha utvrđivanje političkih pravaca. Broj politički imenovanih službenika i političkih lidera zavisi od političkog sistema svake zemlje, ali bez obzira na njegov obim, oni zauzimaju ključne pozicije i čine samo srce liderstva u vladama. To su zvaničnici koji su odgovorni za formulisanje,

zagovaranje i usmjeravanje državnih politika i programa, ili su u pitanju lica koja služe takvim zvaničnicima u bliskom i povjerljivom odnosu. Pošto politički imenovani službenici često dolaze izvan javne uprave (privatni sektor, akademska zajednica, istraživački centri, itd.), njima upravljanje učinkom često ne predstavlja problem, iako je ponekad teže učiniti da politika funkcioniše, nego izraditi samu politiku. Osim toga, mnogi politički imenovana lica nisu odgovorna samo za politiku, nego i za javno upravljanje, uključujući administrativne procese i sisteme. Stoga politički imenovana lica i politički lideri trebaju da daju prioritet upravljanju učinkom, uključujući procjenu individualnog učinka (OZ). Oni trebaju da izbjegavaju pogrešnu percepciju zbog koje se ciljevi i mjerjenje učinka smatraju tek još jednom serijom zakonskih ili formalnih zahtjeva. Oni trebaju da koriste organizacione i individualne radne ciljeve kao upravljačke alate za obavlještanje i usklađivanje zaposlenih u svojoj organizaciji sa važnim javnim ciljevima. Stoga oni sebe treba da posmatraju ne samo kao političare i lidere određenih politika, nego i kao lidere procea upravljanja učinkom.

U tu svrhu, Albanija eksperimentiše sa novim alatom. Nova vlada čiji je mandat počeo u septembru 2017. pokrenula je model **ugovora o učinku** sa ministrima i zamjenicima ministra. Svaki ministar i zamjenik ministra će imati neke ključne indikatore učinka koji trebaju da se ostvare, a kabinet premijera će pratiti napredak. To je dobra prilika da se doprinese opštoj kulturi i praksi ocjenjivanja učinka u Albaniji zato što će da se stvori istinska mogućnost za povezivanje učinka institucije s individualnim učinkom. Nažalost, ugovori o učinku su povjerljivi i nema informacija o rezultatima i ključnim indikatorima učinka za svakog ministra ili zamjenika ministra.

## 2.5. Područja za unapređenje

- **Uklopiti** procjenjivanje individualnog učinka u **opšte upravljanje učinkom** i HR funkcije, vertikalno i horizontalno

Zemlje Zapadnog Balkana suočavaju se s opštim problemima integrisanja OZ sa drugim elementima upravljanja učinkom vertikalno (raspoređivanje organizacionih ciljeva po nivoima) i drugim HR elementima horizontalno. Uporno insistiranje na formalizmu i nedovoljno razvijena kultura učinka predstavljaju prepreku djelotvornom sprovođenju OZ. U takvom okruženju, ocjenjivanje učinka je i bolje prihvaćeno.

- Preispitati **svrhu** procjenjivanja individualnog učinka

Pošto i ocjenjivači i ocijenjeni na Zapadnom Balkanu pristupaju ocjenjivanju učinka s istim nepovjerenjem i nenaklonosću i visokim nivoom formalizma, i politički lideri i državni službenici na položaju, uključujući rukovodioce kadrovskih službi trebaju da preispitaju i dogovore se oko svrhe i procesa ocjenjivanja kako bi on bio djelotvoran. Mora da bude jasno da mjerjenje u sklopu OZ nije cilj, nego alat za prikupljanje informacija za donošenje strateških odluka (što može ići od organizacionih do kadrovskih odluka, od razvojne do stimulativne funkcije, od mehanizma komunikacije do identifikacije dobrog/lošeg učinka, upravljačkog alata za DSP i rukovodioce uopšte, itd.).

- Komunicirati **povezanost i koherentnost** između **ciljeva na različitim nivoima** (organizacija, odjeljenje, jedinica, zaposleni)

Veze između OZ i organizacionih ciljeva su često nejasne. Važno je da taj proces osigurava da zaposleni razumiju kako ciljevi njihovog individualnog učinka doprinose ukupnom učinku organizacije. Ova direktna veza pomaže u razumijevanju "šire slike", stvaranju zajedničke

odgovornosti i motivisanju zaposlenih da budu "dio misije". Razumijevanjem uloge svakog aktera i načina na koji on (i OZ) doprinosi cjelokupnoj organizaciji povećava mogućnost prihvatanja ovog alata.

- **Institucionalizacija procjene učinka** za sve DSP, po mogućnosti i za politički imenovana lica ako su na rukovodećim pozicijama

Nekoliko faktora snažno utiče na kulturu u kojoj ocjenjivanje učinka uspješno funkcioniše. Najsnažniji je stepen u kojoj organizacija, odnosno njeni lideri, bilo DSP ili politički imenovana lica na rukovodećim pozicijama koji upravljaju organizacijom ozbiljno shvataju formalni proces ocjenjivanja. Za njih je važno da pokažu da ozbiljno shvataju OZ i da razmišljaju u kontekstu upravljanja učinkom i tako pokažu posvećenost i povećaju upravljačku odgovornost. Mogućnosti uključuju paralelnu proceduru za DSP koja je u nekim zemljama već uvedena, ali ona treba da bude transparentna i regulisana (npr. koji su kriteriji ocjenjivanja učinka, uključujući rukovodeće kompetencije, učestalost ocjenjivanja itd.). Još jedna mogućnost je eksperimentisanje sa komisijama za ocjenjivanje i ugovorima o učinku da bi se omogućio odgovarajući nadzor i pregled, dubinski i detaljan koji nije moguć u redovnoj proceduri OZ, da bi se ojačala kultura učinka u javnim institucijama kroz nadzorni kapacitet, i pružili savjeti i preporuke, naročito tamo gdje postoji veliki rizik od političkih igara i gdje DSP ili politički imenovana lica imaju osiguran mandat. Komisije za ocjenjivanje i/ili ugovori o učinku mogu da se ograniče na važna rukovodeća mesta u javnoj upravi (npr. regulatorne agencije, javna preduzeća itd.) umjesto da se primjenjuju na sve DSP, tamo gdje su učinak organizacije i budući strateški razvoj/tranzicija od velikog značaja, te se razmatra uloga rukovodioca u odnosu na kvalitet, finansijski i strateški učinak organizacije, implikacije po učinak koje proizilaze iz novih zakonskih propisa, i po potrebi se raspravlja i dogovara o korektivnim mjerama.

Imajući u vidu sve veći značaj timskog rada i efektivne komunikacije u organizaciji, rješavanje relevantnih pitanja zaposlenih i organizacionog konteksta postaje još važnije.

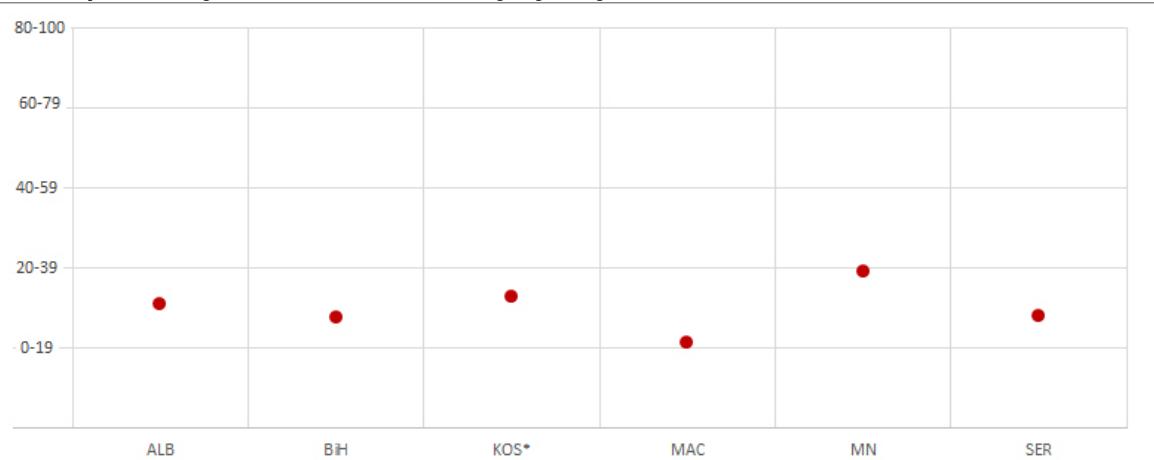
### 3. Kvalitet sprovođenja procesa ocjenjivanja zaposlenih

U ovom dijelu se razmatra kvalitet sprovođenja procesa procjene individualnog učinka u zemljama Zapadnog Balkana kako je definisan Zakonom o državnim službenicima koji možda ne obuhvataju samo kategoriju državnih službenika na izvršilačkim radnim mjestima. Osim toga, sljedeće kategorije zaposlenih prate režim OZ koji je definisan u ZDS-u: DSP ako nisu izuzeti (Srbija, Crna Gora do 2018.) ili regulisani na drugi način, zaposleni za stalno koji nisu regulisani ZDS-om in BiH, FBiH i RS i zaposleni po ugovorima na određeno vrijeme unutar DS u BiH, FBiH, na Kosovu\* (ne u novom ZDS-u), Crna Gora (za više informacija, pogledati dio o djelokrugu ocjenjivanja učinka). Generalno, OZ koje je regulisano ZDS-om obuhvata 60 do 90 procenata zaposlenih na centralnom nivou javne uprave, zavisno od države.

U svim zemljama ZB, državni službenici su dužni da se podvrgnu redovnoj procjeni učinka. Ako se OZ ne sprovede, u nekim zemljama (Albanija, Sjeverna Makedonija, Kosovo\*) postoje odgovarajući propisi koji propisuju sankciju u vidu disciplinskih mjera zbog neizvršavanja obaveza. U Crnoj Gori, BiH, FBiH i RS, iako sankcije nisu izričito propisane, u dijelu o disciplinskim mjerama se jasno navodi da neizvršavanje ili neblagovremeno ili nemarno izvršavanje službenih dužnosti predstavlja ozbiljnu povredu službene dužnosti koja se može sankcionisati, a kazne se kreću od novčanih do prekida radnog odnosa.

Uprkos obavezujućoj prirodi OZ, odgovori iz ankete putem interneta koje su dali rukovodioci kadrovskih jedinica pokazuju da je problem neizvršavanja ove obaveze raširen na Zapadnom Balkanu, a u Crnoj Gori doseže skoro 40% (pogledati Sliku 4). Ova praksa može imati nekoliko razloga: prvo, nedovoljni upravljački i liderški kapaciteti (koji nisu vezani samo za OZ) i/ili loše osmišljeni procesi OZ; drugo, nedovoljni kapaciteti za sprovođenje OZ; treće, nepostojanje eksplicitnih odredbi u ZDS ili podzakonskim aktima kojima se propisuju sankcije ako se OZ ne sprovede i njihovo izvršenje; četvrto, neizvršavanje obaveze se treba pripisati činjenici da nekim institucijama nedostaje sistematizacija radnih mjesta i da stoga ne sprovode ocjenjivanje učinka (npr., Kosovo\* gdje je kroz istoriju poštovanje obaveze OZ na niskom nivou od 49% u 2015. do 64% u 2016.), i na kraju, ali ne i najmanje važno, otpor prema OZ u institucijama na centralnom nivou javne uprave.

**Slika 4: Nepoštovanje formalne obaveze ocjenjivanja učinka**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete među rukovodicima kadrovskih službi  
Napomena: MAC = SMK; MN = CG; SER = SRB

### 3.1. Formalna učestalost

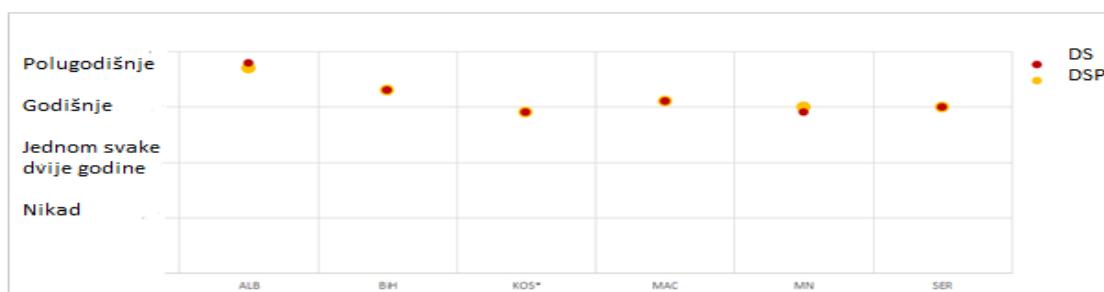
Vrijednost ocjenjivanja učinka (i informacija iz ocjene učinka koje se koriste) u velikoj mjeri zavisi od učestalosti ili, bolje rečeno, kontinuiteta cijelog procesa. Istraživanja pokazuju da djelotvorno OZ treba biti prilično često i kontinuirano sprovedeno u idealnom slučaju, umjesto da se formalno sprovodi na godišnjoj ili polugodišnjoj osnovi, da bi se prepreke u ostvarivanju ciljeva ili razvoju mogle odmah rješavati. Ipak, veća učestalost bi zahtijevala mnogo jednostavnije procedure i ograničeniji djelokrug ocjenjivanja, da bi se ono moglo sprovesti brzo i s malo birokratije.

**Na Zapadnom Balkanu, učestalost formalnog ocjenjivanja učinka odgovara standardu sproveđenja jednog procesa ocjenjivanja godišnje (70% država članica EU uvelo je takvu učestalost, a ostale i češće). Zapravo, priličan broj zemalja i češće sprovode formalno ocjenjivanje: Albanija, RS, BiH, Makedonija i Crna Gora za DSP.**

Učestalost formalne procjene učinka	Država
Jednom godišnje	Kosovo*, Srbija, Crna Gora (NDS), FBiH (najmanje)
Dvaput godišnje	Albanija, RS, BiH, Sjeverna Makedonija, Crna Gora (državni službenici na položaju od 2018.)

Međutim, anketa među rukovodiocima kadrovske službe pokazuje da se vrlo slabo poštuje obaveza polugodišnjeg ocjenjivanja, osim Albanije gdje se u 87% slučajeva ova obaveza izvršava. U BiH taj procenat iznosi 36%, što možda i nije precizno zato što je sproveđenje polugodišnjeg ocjenjivanja u FBiH dobrovoljno. Ipak, u Sjevernoj Makedoniji se polugodišnje ocjenjivanje vrši samo u 15% slučajeva, što pokazuje da se polugodišnji intervjuvi ne sprovode. Pošto Crna Gora još ne primjenjuje novu polugodišnju učestalost, rezultati se odnose na godišnje ocjenjivanje.

**Slika 5: Učestalost formalne procjene učinka u praksi**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete rukovodioca kadrovskih jedinica

### 3.2. Interakcija ocjenjivač–ocijenjeni (stalna interakcija)

Pored pomenutog formalnog procesa ocjenjivanja koji se sprovodi na godišnjoj ili polugodišnjoj osnovi, OZ treba da se sprovodi i neformalno, često, kao i na participativnoj osnovi. U tom cilju, razmatramo interakciju i uključenost državnog službenika u proces OZ kroz tri faze, što će nam omogućiti da komentarišemo stepen komunikacije, učešće i generalnu uključenost državnog službenika. Razlikujemo ove tri faze u interakciji ocjenjivač–ocijenjeni: a) faza utvrđivanja i usaglašavanja individualnih ciljeva rada **prije perioda ocjenjivanja**, b) mjere za pregled u sredini perioda i intervju o učinku **tokom procesa OZ**, i c) diskusija o rezultatima OZ **prije finalizacije**, tj. obavještavanja o rezultatima.

Prvo, ključna komponenta ocjenjivanja učinka je **participativno okruženje i konsenzus o individualnim ciljevima** prije same ocjene. Oni za državnog službenika ističu jasnoću i razumijevanje njegovog doprinosa ostvarivanju ciljeva organizacije u cjelini, njegovog djelovanja i ponašanja u predviđenom periodu. Time se utvrđuje pravac za buduća postignuća i rezultate, a razmatra se i podrška ličnom i profesionalnom razvoju.

Sve zemlje Zapadnog Balkana osim Crne Gore formalno pružaju prostor za identifikovanje i definisanje individualnih radnih ciljeva unaprijed, na početku perioda koji se ocjenjuje. U Sjevernoj Makedoniji se izričito traži da utvrđivanje ciljeva bude zajednička inicijativa između ocijenjenog i ocjenjivača, gdje oni zajednički utvrđuju više od 3 cilja, zajedno s planom profesionalnog usavršavanja i mjerama za njegovo ostvarivanje. Na sličan način, Srbija traži "usaglašene radne ciljeve" što upućuje na participativni pristup utvrđivanju ciljeva, u kojem će cilj diskusije biti da se osigura zajedničko razumijevanje stvari. U BiH, FBiH i RS, tokom aktivnosti utvrđivanja ciljeva, državni službenik procjenjuje bitnost i složenost predloženih individualnih ciljeva rada i nudi sugestije za promjene. U Albaniji i na Kosovu\*, učešće državnog službenika u utvrđivanju ciljeva je manje eksplisitno, iako je fleksibilnost obezbijeđena jer su svi drugi kriteriji već unaprijed definisani. U Crnoj Gori s druge strane, radni ciljevi se ne utvrđuju formalno, pa ih zaposleni ne mogu pronaći na papiru, što otežava proceduru OZ.

Međutim, Slika 6 pokazuje da postoji implementacijski jaz u diskusiji o ciljevima prije perioda koji se ocjenjuje, gdje nijedna od država ne postiže kategoriju "uvijek". Prirodno, najniži nivo izvršavanja ove obaveze je u Crnoj Gori gdje odgovori u anketi pokazuju da se o ciljevima raspravlja tek ponekad, a nakon nje slijede Sjeverna Makedonija i DSP u Srbiji.

**Slika 6: Diskusija o ciljevima prije perioda ocjenjivanja**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete rukovodioca kadrovskih jedinica

Osim toga, kvalitativni dokazi pokazuju da se u praksi individualni radni ciljevi većinom mehanički izvode iz opisa poslova, a tokom perioda se mijenjaju malo ili nikako. Korisno je početi od opisa poslova kad se raspravlja o individualnim ciljevima rada, zato što su znanje, vještine i sposobnosti specifični za radno mjesto. Međutim, mogu se javiti potencijalni problemi ako su specifikacije (i opisi) radnih mjesta u neskladu s onim što državni službenik zapravo radi. Može da se pojavi još problema ako se stvarni učinak i strateški ciljevi organizacije ne uzmu u obzir kod osmišljavanja individualnih radnih ciljeva. Osim toga, individualni radni ciljevi ne odnose se samo na rezultate i dostignuća, nego i na kompetencije DS, pa se stoga moraju pripremiti i individualni razvojni ciljevi.

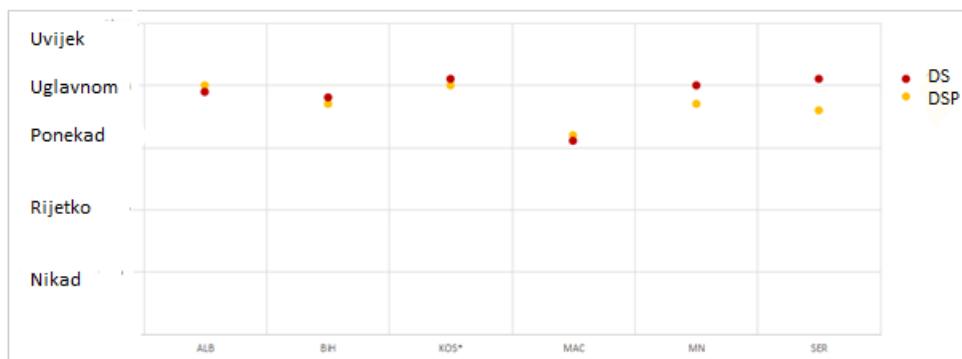
U drugoj fazi se razmatraju **mjere za osiguravanje kontinuiranog procesa komunikacije** i davanja povratnih informacija kako se ocjenjivanje učinka ne bi dešavalо samo formalno i jednom godišnje. Sve države ZB imaju formalne alate za osiguravanje neke vrste stalne komunikacije. Srbija priprema ocjenjivanje učinka za svaki kvartal u godini i na osnovu toga se sastavlja godišnja ocjena učinka. Sjeverna Makedonija realizuje polugodišnji intervju sa svakim zaposlenim i tada se utvrđuje nivo realizacije zadatka, nivo doprinosa institucionalnim ciljevima i nivo učenja. U Albaniji se nadređeni ohrabruju da vode bilješke tokom intervjeta u sklopu ocjenjivanja. Pravilnicima u BiH, FBiH, RS se od rukovodilaca traži da vode evidenciju o učinku svojih podređenih. To se u praksi vrši utvrđivanjem radnih ciljeva i praćenjem napretka o njihovoј realizaciji. Nije propisan poseban metod prikupljanja podataka, ali su rukovodioci dužni da dokumentuju rad svojih podređenih. Na Kosovu\*, Smjernica za sprovođenje OZ preporučuje da se rade pregledi sredinom godine (obično u junu) kako bi svaki ocjenjivač i ocijenjeni imao najmanje jedan neformalni sastanak na tu temu sredinom godine. Na taj način se vrši neformalni pregled dotadašnjeg učinka, pojašnjavaju očekivanja i pruža pomoć kako bi se osiguralo izvršavanje ključnih zadataka nabrojanih u Planu radnog mesta u dogovorenom roku. Uprkos svim ovim popratnim aktivnostima koje odgovaraju aktuelnim mjerama koje se preporučuju u članicama EU, postoji malo dokaza da se ova praksa zaista poštuje u organizacijama državne službe u zemljama Zapadnog Balkana.

**Intervju o učinku** se sada razmatra kao rutinski mehanizam kojim se uspostavlja dijalog – gdje se informacije o učinku ciljano analiziraju – umjesto samo jednosmjerne komunikacije. Upravo intervju o učinku omogućava dijalog između državnog službenika i ocjenjivača da bi se ispitalo njihovo razmišljanje i stvorilo zajedničko razumijevanje. Iz ove perspektive, polovina zemalja Zapadnog Balkana (Albanija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora i Srbija) formalno zahtijevaju da se tokom OZ obavi intervju o učinku. U Sjevernoj Makedoniji nadležni rukovodilac već mora da realizuje polugodišnji intervju sa svakim zaposlenim i tada se utvrđuje nivo realizacije zadatka, nivo doprinosa institucionalnim ciljevima i nivo učenja i razvoja. Međutim, kao i u prethodnom aspektu interakcije između ocjenjivača i ocijenjenog, kvalitativni dokazi pokazuju da su intervjeti o učinku formalni i/ili se ne realizuju.

Treće, **kommuniciranje rezultata procjene učinka (davanje povratne informacije)** povećava transparentnost i legitimnost cijelog procesa, jer činjenica da proces nije tajan dozvoljava državnim službenicima da utvrde slabosti i dovedu u pitanje nezaslužene ocjene. Pored toga, kultura pružanja povratnih informacija je u sastavu upravljanja učinkom, kao i obuka i razvoj. U tom kontekstu, važno je da se potkrijepe i opravdaju odluke, naročito ako dovode do posljedica. Jasno je da je dokumentovanje učinka najvažnije i može biti ključno ako je učinak ispod standarda, pa se moraju uvesti sankcije. Zbog toga su važni pisani komentari i obrazloženja u obrascima OZ.

Sve zemlje Zapadnog Balkana su dužne da rezultate postupka OZ dostave državnim službenicima, ali uz njih ne ide uvijek obrazloženje, nego se dostavljaju u numeričkoj formi (S. Makedonija, Crna Gora), obrazloženje se ne dostavlja svim kategorijama ocjena (Kosovo\*) i/ili DS nisu uvijek uključeni prije finalizacije OZ. Dakle, postoje razlike među državama u pogledu stepena uključenosti državnih službenika (jednosmjerna ili dvosmjerna komunikacija nasuprot obezbjeđivanju pisanih obrazaca), forme dostavljenih rezultata (tekstualni odnosno numerički) i stepena obrazloženja rezultata - pogledati i slike 7 i 8).

**Slika 7: Ocjenjivači raspravljaju o rezultatima OZ**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete rukovodilaca kadrovske jedinice

Kosovo\* ne zahtijeva diskusiju o rezultatima i umjesto toga rezultati se dostavljaju u pisanoj formi uz korištenje fiksног i unaprijed utvrđenog obrasca OZ. Taj obrazac ostavlja prostor ocjenjivaču da obrazloži ocjene koje je dao u svim komponentama i podkomponentama. Međutim, ti komentari nisu obavezni samo ako ocijenjeni dobije ocjenu "loše", "vrlo dobro" ili "odlično", što znači u tri od pet kategorija ocjenjivanja, tj. to formalno znači da samo oko 20% državnih službenika može dobiti komentare zbog nametnutog i uvedenog sistema prisilnog ocjenjivanja (iako i zaposleni koji imaju loš učinak dobijaju komentare – to je u stvarnosti iznosilo 0,1%). Pošto se prisilna distribucija ne primjenjuje u praksi (pogledati dio o sistemima ocjena), u stvarnosti oko 58% svih ocijenjenih formalno moraju dobiti i pisane komentare uz numeričku ocjenu)<sup>26</sup>. To je već korak naprijed jer je u ranijem obrascu OZ bio ostavljen samo ograničen prostor za pisane komentare.

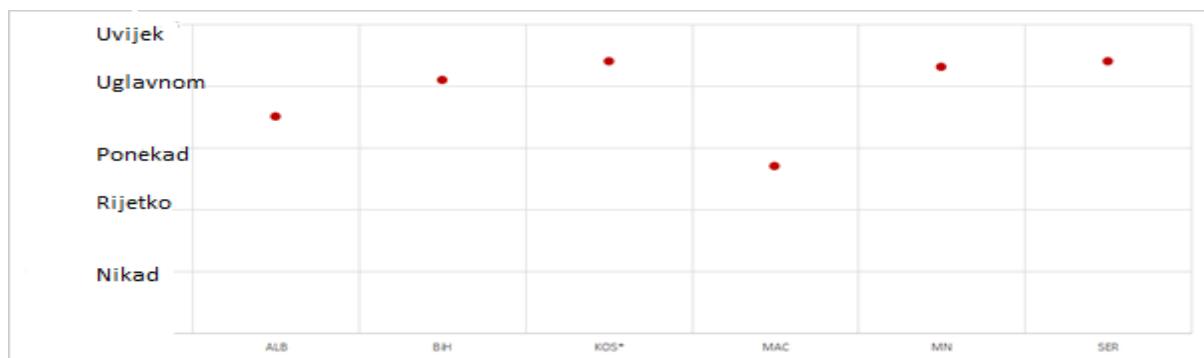
U S. Makedoniji i Crnoj Gori, rezultati se dostavljaju u numeričkoj, a ne u tekstualnoj formi. Dakle, državni službenik u Crnoj Gori se usmeno obavještava o konačnoj ocjeni nakon OZ, koja je dobijena primjenom matematičke formule (pogledati dio o sistemima ocjena). Ne postoji tekstualno obrazloženje ocjene, ni bilo kakvo objašnjenje u okviru obrasca OZ. Državni službenik se obavještava o tom konačnom rezultatu u razgovoru tokom kojeg neposredni rukovodilac vodi zapisnik, koji se uključuje u obrazac OZ (za tu svrhu već postoji prazan prostor) koji DS mora potpisati. U S. Makedoniji se ocjenjenom dostavlja samo konačna numerička ocjena od 1-5 u fiksno utvrđenom obrascu OZ. Ne raspravlja se o rezultatima, niti se daje obrazloženje ocjene (pogledati i Sliku 8).

Samo Albanija, Srbija, BiH, FBiH i RS omogućavaju diskusiju prije finalizacije ocjene. U BiH, FBiH i RS, kad razgovara o rezultatima ocjene učinka, DS može ponuditi protiv-argumente u odnosu na predložene ocjene. U Albaniji, ocjenjivač može da raspravlja o rezultatima sa

<sup>26</sup> Izračunao autor. Podaci o broju ocijenjenih u svakoj kategoriji rangiranja preuzeti su iz izvještaja SIGMA-e za 2016. godinu. SIGMA. Novembar 2017. *Principi javne uprave. Izvještaj o monitoringu. Kosovo\**. Pariz: SIGMA OECD.

državnim službenikom tokom intervjuja, a ocijenjeni se ne mora nužno složiti s rezultatima. On ili ona se onda službeno obavlja i dobija pravo da komentariše i ospori ocjenu i čitav proces ocjenjivanja. U Srbiji, intervju se obavlja čim ocjenjivač popuni obrazac da bi se ocijenjeni obavijestio o ocjenama, komentarima, zaključcima, i da bi se rješile razlike i razmotrile potrebe za edukacijom.

**Slika 8: Pisano obrazloženje odluke o ocjeni**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete rukovodilaca kadrovske jedinice

Međutim, kvalitativni dokazi pokazuju da stvarnost i praksa ne odgovaraju uvijek formalnom zahtjevu, a u mnogim slučajevima se taj razgovor jednostavno ne obavlja ili se obavlja samo formalno (pro forma), jer skoro svaki ocijenjeni službenik dobija visoke ocjene i stoga se smatra da nema potrebe za razgovorom.

### 3.3. Komponente

U državama članicama EU, evaluacija komponenata tokom ocjenjivanja učinka danas predstavlja širok višedimenzionalni sistem koji se kreće od automatskih kontrolnih lista do spiska opštih kriterijuma zasnovanih na strukturama, ili modela kompetencija do kvalitativnih dvosmjernih diskusija o rezultatima. Njihova struktura, sastav i stvarni proces dakle igraju ključnu ulogu u sprovodenju ocjenjivanja učinka. Zapravo, najveća promjena u sastavu komponenata u članicama EU tokom protekle decenije, pored orientacije na okvir kompetencija, su kriteriji orientisani na preporuke za budući razvoj i unapređenje za državne službenike. Naravno, da bi se moglo raspravljati o budućim razvojnim planovima, u ocjenjivanju učinka se razmatraju i jake i slabe tačke državnih službenika. To nije slučaj u zemljama Zapadnog Balkana, osim Albanije i u određenoj mjeri S. Makedonije, ali zbog svog pretjerano složenog sistema, S. Makedonija zaostaje u sprovodenju.

U državama Zapadnog Balkana, fokus **komponenata ocjenjivanja** je na a) ostvarenom u odnosu na **opšte ili specifične ciljeve** koji su utvrđeni na početku perioda koji je predmet ocjenjivanja (pogledati i prethodni dio) i b) na **procjeni kompetencija** (vidi Tabelu 8). Sve zemlje Zapadnog Balkana prate tzv. *orientaciju na cilj učinka*, koji se odnosi ostvarivanje ciljeva radnog mjesta i dužnosti vezanih za radne pozicije, a ne *orientaciju na cilj učenja* u pravcu razvijanja kompetencija kroz sticanje novih vještina i rješavanje novih problema i zadataka. Albanija se razlikuje od drugih država u regionu, jer se ciljevi utvrđeni za svakog državnog službenika zasnivaju na ciljevima jedinice i institucije u kojoj radi, pa je zato jedina zemlja koja uspostavlja vertikalnu vezu i spušta radne ciljeve organizacije na nivo individualizovanih radnih ciljeva. Osim toga, ocjenjivači imaju mogućnost da daju komentare

ili pisane procjene na osnovu snaga i slabosti koje je DS pokazao/la i da se dogovore s njim/njom o razvojnem planu za budućnost.

**Tabela 8:** Komponente ocjenjivanja učinka (N=29)

Država	Ostvarivanje cilja/rezultata DS	Budući ciljevi	Snage	Slabosti	Poznavanje posla	Kompetencije	Prevazilaženje grešaka iz prethodne OZ	Budući razvoj	Preporuke za ostvarenja org. ciljeva u organizaciji	Timski orijentisan cilj	Preporuke za unapređenje
ALB	•	•	•	•	•	•	•	•			
FbiH	•						•				
RS	•					•					
BiH	•					•					
KOS*	•		•	•	•	•			•		
SMK	•	•				•		•		•	
CG	•	•	•		•	•					
SRB	•	•			•						

Izvor: Podaci za ovu studiju iz upitnika za lokalne eksperte

Međutim, postojeće analize o učinku kreću se oko ideje **kontekstualnog učinka za razliku od tradicionalnog izvršavanja zadataka**. Izvršavanje zadataka obuhvata ponašanja specifična za radno mjesto i osnovne odgovornosti definisane u opisima poslova/specifikacijama u katalogu radnih mjesta. Izvršavanje zadataka je osnova za ocjenjivanje učinka u svakoj državi Zapadnog Balkana. To bi moglo stvoriti potencijalni problem jer se odgovornosti radnog mjeseta obično prepisuju iz opisa poslova u kojima se nužno ne govori o rezultatima svake aktivnosti u odnosu na organizaciono okruženje.

**Kontekstualni učinak** prevazilazi okvire izvršavanja zadataka i obuhvata ponašanja koja nisu specifična za radno mjesto, kao što su saradnja, nezavisnost, komunikacija itd., da bi se njegovala cijelokupna organizaciona kultura i okruženje. Pored toga, takav pristup **zahtijeva veću fleksibilnost u odabiru kompetencija** radi boljeg prilagođavanja stvarnoj situaciji državnih službenika, njihovim potrebama i razvoju. Kontekstualni učinak je ključna komponenta okvira kompetencija koji opisuje radne rezultate u kompetencijama, a ne u poznavanju posla, vještinama i iskustvu. Stoga je iz ove perspektive vrijednost generičkih okvira kompetencija koji se razvijaju u nekim zemljama ZB za OZ veoma mala. Ako se ti okviri kompetencija razvijaju za cijelokupnu DS, previše su uopšteni. Umjesto toga, postoji potreba za okvirima kompetencija koji su specifični za organizaciju/radno mjesto i smješteni iznad osnovnih kompetencija u centralnom okviru (vidi tekstualni okvir u nastavku s promjerom iz Poljske).

U Poljskoj postoji 14 kriterija/kompetencija utvrđenih regulativom: 5 obaveznih za sva lica koja se ocjenjuju, a najviše 3 od preostalih 9 biraju ocjenjivači u skladu sa specifičnostima radnog mjeseta. Tih 5 obaveznih kriterija/skup kompetencija razlikuje se između rukovodećih pozicija i državnih službenika na izvršilačkim pozicijama.

U svim zemljama ZB, učinak se ocjenjuje na osnovu **fiksног, ranije utvrđеног skupa kriterija** i indikatora, a ocjene se daju prema skali. Kosovo\* i S. Makedonija prave razliku između "skupova kompetencija" u zavisnosti od kategorija državnih službenika: na Kosovu\* postoje dva skupa – lične i upravljačke kompetencije – lične kompetencije se odnose na sve državne službenike, dok su upravljačke kompetencije rezervisane za rukovodioce na nižem i srednjem nivou i DSP. S. Makedonija, koja ima četiri kategorije državnih službenika, takođe ima četiri skupa kompetencija koji se razlikuju u zavisnosti od kategorije zaposlenih. Ipak, komponente skupa su već propisane i fiksne. Iako i Crna Gora ima nekoliko kategorija državnih službenika (četiri prema bivšem, a pet prema novom ZDS-u), u zakonodavstvu se spominju kompetencije (jedan skup kompetencija za sve kategorije), ali u stvarnosti okvir kompetencija ne postoji. Istovremeno, operacionalizacija ovih kompetencija je još uvijek na početku i potrebno joj je posvetiti više pažnje.

### 3.4. Izvori podataka o ocjenjivanju

Ograničenja tradicionalne ocjene odozgo na dole u kombinaciji s promjenama organizacionih struktura, procesa i kultura koje su uvedene u protekle dvije decenije na nivou EU uslovila su da drugi izvori povratnih informacija o učinku postanu ne samo prihvatljivi, nego neophodni: sistemi sa više izvora (nazivaju se i 360 stepeni), kolegijalno ocjenjivanje, samoprocjene, sistemi ocjenjivanja rukovodilaca od strane zaposlenih (nazivaju se i 180 stepeni), itd. Globalno, posebna pažnja se posvećuje samoprocjeni i sistematskom prikupljanju različitih perspektiva o učinku. Ne iznenađuje to što su države članice EU takođe počele da uvode dodatne izvore u svoje sisteme ocjenjivanja učinka, posebno u kombinaciji s tradicionalnim ocjenjivanjem odozgo na dole (vidi Tabelu 9), s argumentom da ocjene koje proizilaze iz različitih izvora sadrže informacije koje su bitne i korisne za lica koja se ocjenjuju, pa takve informacije postaju osnova za budući razvoj, edukaciju i planiranje karijere državnih službenika.

**Tabela 9:** Izvori povratnih informacija o učinku za ocjenjivanje individualnog učinka

Izvori	Zapadni Balkan	Države članice EU
<b>SAMO JEDAN IZVOR</b>		
OZ s više izvora (npr. ocjenjivanje učinka od 360 stepeni)	S. Makedonija (modifikovano da bi se isključila samoprocjena)	Grčka
Neposredni nadređeni ocjenjuje svoje podređene (tradicionalno OZ)	Albanija, BiH, RS, FBiH, Kosovo*, Crna Gora, Srbija	Češka Republika, Hrvatska, Italija, Luksemburg, Malta, Poljska, Rumunija, Slovenija, Slovačka, Švedska
Nadređeni s višeg nivoa ocjenjuje podređene (tradicionalno OZ)		-
Državni službenici imaju priliku da povjerljivo komentarišu učinak svojih rukovodilaca (180 stepeni)		Letonija (na dobrovoljnoj osnovi)
Samoprocjena		
Ocenjivanje od strane kolega		
<b>KOMBINOVANI IZVORI</b>		
Tradicionalni (DS izvršioci) + više izvora (DSP)	Kosovo* (plan za budućnost)	Estonija, Francuska, Irska, Letonija, Holandija
Tradicionalni + nadređeni s višeg nivoa		Belgija, Bugarska, Kipar, Francuska, Njemačka
Tradicionalni + samoprocjena		Bugarska, Evropska komisija, Finska, Irska, Letonija, Litvanija, Mađarska, Portugal, Španija,

Izvor: Anketa među lokalnim ekspertima za ovu Studiju + Staroňová (2017).

Zemlje Zapadnog Balkana su u tom smislu tradicionalne, jer se sve osim S. Makedonije oslanjaju na tradicionalno ocjenjivanje odozgo ka dole od strane neposrednog rukovodioca. S. Makedonija je jedina zemlja koja je već 2015. uvela obavezno ocjenjivanje učinka od 360 stepeni za sve kategorije državnih službenika, uz malu modifikaciju kojom je isključena samoprocjena. Taj potez je prilično iznenadjujući za državu koja nema dugu tradiciju ocjenjivanja učinka, bez propisnog testiranja takvog složenog sistema prije njegovog potpunog sproveđenja. Dakle, ne iznenadjuje to što postoji opšti osjećaj da procjena učinka od 360 stepeni predstavlja teret s mnogo papirologije, puku formalnost bez pravog uticaja. Osim toga, manipulacija sistema je jasno vidljiva, a cilj nije prikupljanje informacija, nego bolje ocjene. Od zaposlenih se traži da navedu imena 2 ili 3 lica izvan uprave koja trebaju da ocijene zaposlenog. U praksi zaposleni često navode imena svojih prijatelja, rukovodilac kadrovske službe pošalje obrazac spoljnom kontaktu, a povratne informacije su naravno uvijek pozitivne. To ne odražava stvarnost.

Kosovo\* namjerava da uvede nove izvore za ocjenjivanje u novi Zakon o državnim službenicima uključivanjem ocjenjivanja od strane kolega, ocjene podređenih i samoprocjene, što će biti rezervisano samo za državne službenike na položaju, a sprovodiće ih neposredni rukovodilac. To je mudar potez, jer je ocjenjivanje na osnovu više izvora administrativno zahtjevnije i skupo. Takođe, praksa u EU je da se zaseban sistem s više izvora rezerviše za DSP, kao što je to slučaj u Estoniji, Francuskoj, Irskoj, Letoniji i Holandiji. U takvom sistemu, ocjenjivanje na osnovu više izvora prvenstveno ima razvojnu svrhu.

### 3.5. Sistem ocjena

Generalno, postoje dvije vrste okvira za procjenu - apsolutni i relativni. U apsolutnom okviru, individualni učinak se ocjenjuje u odnosu na unaprijed utvrđeni standard (*rangiranje u odnosu na kriterije*), dok relativni okvir za procjenu određuje relativni položaj različitih državnih službenika tako što ih međusobno upoređuje (*rangiranje u odnosu na normu, prisilna distribucija ili kvote*). Oba okvira imaju prednosti i nedostatke o kojima se ovdje neće govoriti. Međutim sve veći broj država članica EU nema sistem rangiranja zbog izazova u pogledu transparentnosti i pravednosti odluka o ocjenjivanju DS. Umjesto toga se fokusiraju na ugovore o učinku, radne ciljeve i njihovo ostvarivanje.

U Litvaniji je krajem 2010. Vlada donijela uredbu kojom se unapređuje OZ i uvode sporazumi o radnim ciljevima i izrada kontrolnih lista da bi pomogli u procjeni dogovorenih radnih ciljeva.

Cijeli Zapadni Balkan je odlučio da uvede neku vrstu okvira za ocjenjivanje, ali postoje brojne razlike između vrsta tih okvira (vidi Tabelu 10). Bilo da postoji prisilna distribucija ili ne, u praksi bilježimo vrlo slične rezultate: formalno i nedjelotvorno ocjenjivanje sa **neproporcionalno uvećanim najvišim** kategorijama **ocjena**, gdje je skoro 80% DS dobilo najveću ocjenu (vidi Sliku 9). Jedine dvije zemlje u kojima manje od 50% svih DS dobija najviše ocjene su Kosovo\* i S. Makedonija u kojima postoji prisilna distribucija. Ipak, prisilna distribucija u obje zemlje računa se za najviše 5% svih DS koji dobijaju najvišu ocjenu, dok u stvarnosti taj procenat iznosi između 40-50%. Zemlje koje nemaju prisilne ili preporučene kvote u ocjenjivanju na sličan način uvećavaju najviše ocjene, bez obzira na broj kategorija ocjena (vidi Sliku 9).

**Tabela 10:** Sistemi rangiranja na Zapadnom Balkanu

Okvir za ocjenjivanje	Broj kategorija rangiranja
prisilne kvote u rangiranju (prisilna distribucija)	Kosovo* (tri najveće od 5 ocjena), S. Makedonija (najveća ocjena od 5 ocjena)
"apsolutno" ocjenjivanje bez prisilnih kvota	BiH, FBiH, RS (2 za državne službenike na položaju), Albanija (4), FBiH (4), Srbija (5), Crna Gora (u ZDS-u do 2018. su postojale 2 kategorije za DSP i 4 kategorije za DS izvršioce, a novim ZDS-om koji se primjenjuje od 2019. uvedene su 3 kategorije za sve DS)

Kosovo\* primjenjuje sistem prisilnih kvota u ocjenjivanju za najviše tri kategorije od ukupno pet kategorija ocjena. To znači da se za svaku od tri funkcionalne kategorije državnih službenika u instituciji ocjenjivanje vrši uz sljedeća ograničenja: maksimalno 5% u najvišoj kategoriji "odličan", najviše 15% u drugoj najvišoj kategoriji "vrlo dobar", i ne više od 30% u trećoj kategoriji "dobar." Za dvije najniže kategorije "dovoljan" i "loš" se ne primjenjuju ograničenja. Postoji implikacija da 50% državnih službenika teoretski trebaju pripadati ispodprosječnim kategorijama (ako se dobar smatra prosjekom), što je veoma loše za motivaciju državnih službenika. Prisilna distribucija ocjena se ne slijedi u praksi. Prema izvještaju MJU o stanju državne službe iz 2016., ovo pravilo se kršilo i nije se primjenjivalo u potpunosti. Na primjer, Ministarstvo snaga bezbjednosti Kosova\* (MKSF) je odlučilo da vrši OZ na osnovu pravilnika koji je prethodio važećem, a to su opravdali činjenicom da prisilne kvote rukovodicima uzrokuju ogromne teškoće u pravednom i nepristrasnom ocjenjivanju podređenih. Uz podršku projekta tehničke pomoći koji vodi norveški CIDS<sup>27</sup>, ovo Ministarstvo je pozvalo relevantne institucije na Kosovu\* da zadrže kvote kao nešto što je "preporučljivo", a ne obavezno. Izvještaj SIGMA-e pokazuje razumniju distribuciju rezultata za 2016.<sup>28</sup>, sa 16% u najvišoj kategoriji, 6,5% u dvije najniže kategorije, i 77% u kategorijama "vrlo dobar" i "dobar". Novi prijedlog ZDS-a ne računa na nastavak prisilnih kvota u ocjenjivanju.

S Makedonija primjenjuje sistem prisilnih kvota u ocjenjivanju samo za najvišu kategoriju ocjena – najviše 5% za "iznad očekivanja" u svakoj instituciji. Da bi zadržao kvotu od 5%, državni sekretar institucije organizuje sastanak s nadležnim rukovodicima – ocjenjivačima koji su bilo kome od ocijenjenih dali najvišu ocjenu "5". Na ovom sastanku, svaki rukovodilac daje obrazloženje za svoju odluku, a kroz diskusiju moraju da se usaglase o ocjeni kako se ne bi prevazišla kvota od 5%. Ako ne uspiju da se usaglase, koristi se anonimno glasanje koje je potencijalno otvoreno za pregovore i "kockanje", što je prikazano na Slici 9. U praksi se najviša kategorija dodjeljuje za 40% državnih službenika, a ne 5% kako predviđa ZDS.

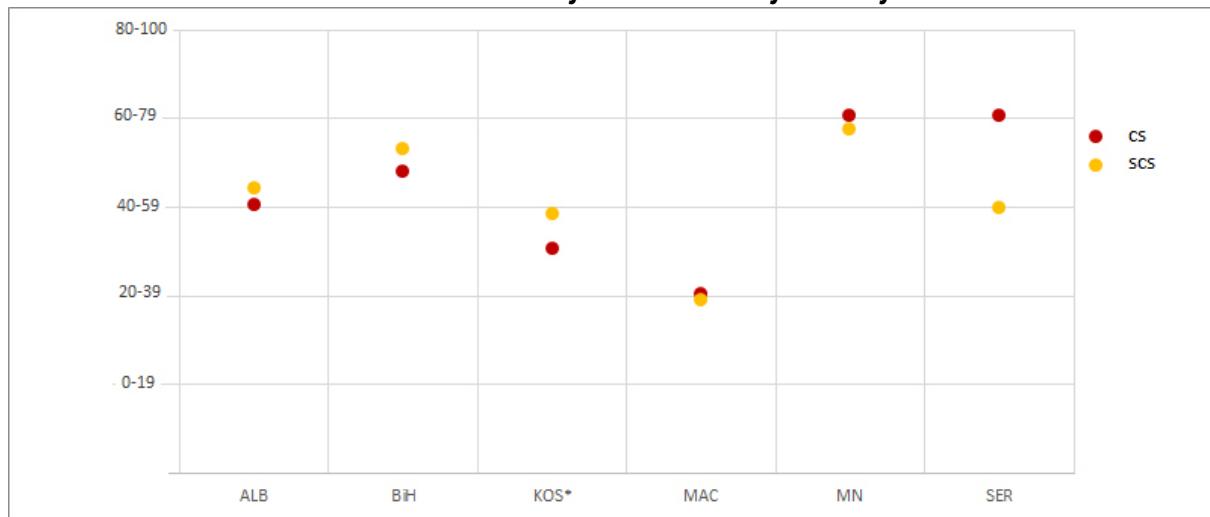
U BiH postoje kategorije ocjenjivanja s preporučenim kvotama na državnom i nivou RS za državne službenike na izvršilačkim pozicijama. Na državnom nivou, Pravilnikom o ocjenjivanju rada utvrđene su sljedeće neobavezujuće kvote: do 15 %, ocjena "naročito uspješan"; do 80 %, ocjena "uspješan"; i do 5 %, ocjena "ne zadovoljava". U RS, Pravilnik o postupku ocjenjivanja sadrži preporuku rukovodicima samo za najvišu kategoriju – do 20%. Svrha ovih neobavezujućih kvota je da se rukovodicima pruži nekakav osjećaj o prihvatljivim nivoima najviših ocjena i omogući vlasti da prati rezultate procesa OZ. FBiH je odlučila da ne uvodi kvote. Rezultati prakse iz 2016. pokazuju da se preporučene kvote ne primjenjuju, jer 98% ocijenjenih (na državnom i nivou RS, nema podataka za FBiH) dobija

<sup>27</sup> Centar za integritet u sektoru odbrane, [www.cids.no](http://www.cids.no)

<sup>28</sup> SIGMA. 2017. *Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Kosovo\*. Pariz: OECD.

jednu od dvije najviše ocjene.<sup>29</sup> Međutim, BiH, FBiH i RS takođe imaju paralelni sistem za DSP (samo rukovodioci institucija) u kojem postoje samo dvije kategorije ocjenjivanja: "zadovoljava" i "ne zadovoljava". Rukovodioce službi ocjenjuju komisije koje formira Savjet ministara na osnovu dostavljenih godišnjih izvještaja, a ne na osnovu stvarnih kompetencija, ostvarenih ciljeva itd. Ne postoje dostupni podaci o ishodu tog ocjenjivanja, ali kvalitativni dokazi pokazuju da se ocjene ne shvataju ozbiljno i da nema nijedan slučaj ocjene "ne zadovoljava", čak i ako mediji kritikuju učinak institucije. Osim toga, ova vrsta ocjenjivanja na najvišoj rukovodećoj poziciji ne pravi razliku između osrednjeg i izvanrednog radnog učinka, što može demotivisati inovatore i reformatore sistema.

**Slika 9: Procenat državnih službenika koji su dobili "najvišu ocjenu"**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete rukovodilaca kadrovske jedinice

Napomena: CS = DS; SCS = DSP

Još jedna značajna karakteristika u zemljama Zapadnog Balkana je opsesija potrebom da se OZ iskaže **brojčano**, pa se tako OZ uglavnom svodi na **mjeranje** i izračunavanje **konačne ocjene**, a ne na tekst. U izračunima se može koristiti matematička formula za to, pronalaženjem prosjeka ocjena za individualne kriterije. Na Kosovu\* se konačna ocjena izračunava sabiranjem a) 60% (pomnoženo sa 60 i podijeljeno sa 100) prosječne ocjene za svaki cilj, i b) 40% prosječnih ocjena kompetencija.<sup>30</sup> U Srbiji se konačna ocjena izračunava kao prosjek ocjena koje se daju za a) učinak vezan za radne ciljeve (gdje su "ostvareni rezultati" najvažniji kriterij i stoga čine 50% ukupne ocjene) i b) preostalih 50% je prosjek ocjena koje su dodijeljene za ostalih 5-6 kriterijuma. Vrlo slična formula se primjenjuje u Crnoj Gori i S. Makedoniji, gdje se konačna ocjena izračunava sabiranjem konačnih ocjena za svaki kriterijum i njihovim dijeljenjem s ukupnim brojem kriterijuma.<sup>31</sup> U BiH, FBiH i RS, ukupna ocjena je deskriptivna (1-ne zadovoljava; 2-zadovoljava; 3-uspješan; 4-naročito uspješan). Princip je takav da se ukupna ocjena sastoji iz dvije komponente: a) mjera ispunjavanja radnih ciljeva (za svaki cilj se daje ocjena od 1 do 4); b) ocjena pojedinca na osnovu skupa unaprijed utvrđenih kriterijuma (konačna ocjena u okviru ove komponente se

<sup>29</sup> SIGMA. 2017. *Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.) Bosna i Hercegovina*. Pariz: OECD., s. 93.

<sup>30</sup> Na primjer, prosječna ocjena za cilj od  $2.75 \times 60\% = 1,65$ , prosječna ocjena za kompetencije od  $2,20 \times 40\% = 0,88$ . Ukupno 2,53 = kategorija "dobar" u sistemu rangiranja.

<sup>31</sup> Dakle, konačna ocjena koja se daje i ocijenjenom (bez pratećeg teksta) je: „5“ (iznad očekivanja) – 100% – naročito uspješan (4.51 do 5), „4“ (očekivana realizacija) – 75% – uspješan (3.51 – 4.50), „3“ (djelimična realizacija) 50% – zadovoljava (2.51 do 3.50), „2“ (manje od polovine realizacije) ispod 50% – djelimično zadovoljava (1.51 do 2.50), „1“ (nizak nivo realizacije) 25% ne zadovoljava (1.00 do 1.50).

izračunava kao zbir ocjena za svaki kriterijum, podijeljeno s brojem kriterijuma). Ukupna ocjena se izračunava sabiranjem konačnih ocjena svake od dvije komponente i njihovim dijeljenjem sa 2.

### 3.6. Područja za unapređenje

#### Unaprijediti interakciju ocjenjivač–ocijenjeni (učestalost, uključenost, povratne informacije)

- Ocjenjivanje radnog učinka ne odnosi se samo na mjerjenje, nego i na komunikaciju

Generalno, oni koji rade u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana pate od pretjeranog pravnog formalizma. Opsjednutost brojevima je samo još jedna manifestacija pomenute šire pojave, sa primjerima Kosova\*, Crne Gore i S. Makedonije, gdje su povratne informacije nakon ocjenjivanja svedene na broj. S. Makedonija je posebno ekstremna slučaj sa složenim ocjenjivanjem radnog učinka primjenom metode 360 stepeni na osnovu više izvora, sjajnim procedurama tokom procesa (učešće u utvrđivanju ciljeva, intervju na sredini procesa), ali se konačni rezultati daju ocjenjenom samo u pisanoj, numeričkoj formi.

Takođe, povratne informacije poslije ocjenjivanja trebale bi uključivati pozitivno naglašavanje pozitivnih ponašanja i dobrih rezultata. Najvažnije je da ova faza uključi dijalog između ocjenjivača i ocijenjenog o samoj ocjeni, nakon čega slijedi diskusija u cilju unapređenja i razvoja. To uglavnom dugoročno doprinosi učenju s fokusom na kompetencijama, vještinama, ponašanjima koja se trebaju osnažiti kako bi se postigla veća individualna, a time i organizaciona koherentnost i učinak.

- Uvesti tekstualne ocjene (ne samo brojčane)

U skladu s navedenom, imperativ je da se umjesto numeričkog iskazivanja OZ počne koristiti tekstualni opis ocjena. Ipak, to se treba ostvariti po mogućnosti putem operacionalizacije ponašanja, npr. izvesti iz Okvira kompetencija. Npr., to čini osnovu za povratne informacije i dvosmjernu komunikaciju.

- Uvesti/ojačati uključenost i učenje

Stalnim sprovođenjem OZ eliminira se dvije situacije: a) kognitivne greške rukovodioca (halo efekat, pogrešan prvi utisak, pretjerana blagost, pretjerana strogost, uprosječavanje, bolje ocjenjivanje zaposlenih koji su sličniji ocjenjivaču, itd.)<sup>32</sup> i b) iznenađenja kod formalnog ocjenjivanja rada. Osim toga, participativno OZ pojačava učenje, a time i razvoj, motivaciju i ukupan odnos između ocjenjivača i ocijenjenog. Postoji nekoliko mjera za osnaživanje participativnog i stalnog procesa OZ, a neke od njih su već uvedene i potrebno ih je dosljednije primjenjivati, kao što su zajedničko utvrđivanje ciljeva, intervju u sklopu ocjenjivanja radnog učinka, usmene povratne informacije, obrazloženje ocjene itd.

- Vođenje evidencije

Još jedno ključno pitanje za osiguravanje djelotvorne primjene OZ je vođenje i održavanje evidencije o radnom učinku zaposlenih koja je ključna u slučajevima kada zaposleni ne odobravaju rezultat ocjenjivanja, naročito ako loš učinak vodi do disciplinskih postupaka,

<sup>32</sup> Još kognitivnih grešaka vezanih za ocjenjivanje radnog učinka možete pronaći u Milkovich, G. – Newman, J. – Gerhart, B. (2014), s. 388 i Berman et al (2016), s. 405-408.

degradiranja ili prekida radnog odnosa s mogućim žalbenim postupkom. Većina zemalja (npr. Srbija, Albanija, BiH, FBiH, RS, S. Makedonija) imaju zahtjeve za nekim vidom vođenja bilješki, ali se to rijetko poštuje. To je potrebno unaprijediti. Još jedna mogućnost je da postoje zaposleni koji bi bili odgovorni za vođenje evidencije, naročito ako je svrha OZ usavršavanje (razvoj). Dvojna dokumentacija pomaže i u izbjegavanju iznenađenja kod formalnog ocjenjivanja radnog učinka.

- Ispunjavanje važećih zahtjeva

Mnogi od pomenutih aspekata su formalno u sastavu OZ u zemljama Zapadnog Balkana, naročito kada se radi o osiguravanju kontinuiteta, dvosmjerne komunikacije, vođenju bilješki o radnom učinku, ili obrazloženju ocjene. Međutim, to se ne koristi u praksi.

### **Komponente ocjenjivanja**

- Razviti okvir kompetencija koji omogućava prilagođavanje kompetencija specifičnih za organizaciju/radno mjesto i koje se nadovezuju na centralni okvir kompetencija, uz adekvatnu operacionalizaciju. Nakon toga sprovesti metodologiju i obuke (uz povezanost sa drugim HR funkcijama kao što su stručno usavršavanje, zapošljavanje itd.)

Pojedinačne zemlje trenutno nemaju formalno utemeljenje za okvir kompetencija (osim možda Albanija za DSP i BiH za zapošljavanje), iako sve zemlje ZB formalno ocjenjuju svoje DS na osnovu kompetencija. Ipak, fiksni obrazac nudi samo ograničen (i fiksan) broj kompetencija za čitavu upravu (ili određenu kategoriju) što je previše generički i ne omogućava prilagođavanje potrebama organizacije. Potrebno je izraditi metodologiju ili priručnik o identifikovanju i operacionalizaciji kompetencija u praksi (da bi organizacije mogle raditi s njima).

- Uvesti veću fleksibilnost u odabiru kompetencija

Kako je pomenuto, kompetencije trebaju da se prilagode potrebama organizacija koje imaju veću fleksibilnost u njihovom odabiru tokom ciklusa ocjenjivanja. Može postojati grupa kompetencija, od kojih su one ključne fiksne za određene profesije/kategorije zaposlenih, dok su ostale fleksibilnije i može se birati između njih. Potrebno je uključiti specifične kompetencije za DSP i/ili ocjenjivače (npr. vještine ocjenjivača) ili HR profesiju, ako to nije urađeno kroz drugačiju proceduru za ocjenjivače.

- Razvojna orientacija

Tokom ocjenjivanja ranijeg učinka u pogledu ostvarivanja individualnih ciljeva i vodećih kompetencija, u okviru OZ-a se zaposlenima treba predstaviti i plan za unapređenje radnog učinka u vidu preporuka, razvojnog plana i načina za prevazilaženje potencijalnih prepreka ili slabosti i izgradnju sopstvenih snaga odnosno "jakih strana".

## **IZVORI PODATAKA**

- Podsticanje samoprocjene

To državnom službeniku pomaže da bude aktivniji i više uključen u proces OZ, što ima pozitivan efekat na učenje i bolje pomaže u participativnoj izradi razvojnog plana. Takođe, samoprocjene pomažu neposrednom rukovodiocu da razumije kako DS vidi svoj radni učinak.

- Oslanjanje na više izvora je previše složeno za državne službenike na izvršilačkim pozicijama (S. Makedonija), naročito ako ne postoje obuke ili smjernice

Postoje različiti zahtjevniji uslovi u pogledu vještina, papirologije, procedura i opšteg konteksta povezanog s korištenjem ocjenjivanja na osnovu više izvora u poređenju s tradicionalnom procjenom odozgo na dole. Stoga, ako se to ne riješi na institucionalnom nivou i kroz izgradnju kapaciteta, sistem korištenja više izvora će vjerovatno naići na probleme, kao što je trenutno slučaj u S. Makedoniji. Možda bi bilo previše ambiciozno u trenutnoj fazi sprovećenja OZ da se uvedu sistemi ocjenjivanja učinka na osnovu više izvora koji bi obuhvatili svakog državnog službenika. Umjesto toga, preporučljivo je da se sistem racionalizuje, pojednostavi i učini sprovodljivim. Ako će se sprovoditi sistemi zasnovani na više izvora, preporučljivo je da se oni rezervišu za DSP, a ne za javnu upravu u cjelini, i to naročito za razvojne svrhe a ne za plaćanje za ostvareni učinak i/ili unapređenje. Jedan važan kriterijum njihove djelotvornosti je mjera u kojoj se kreiraju razvojni planovi i mjere na osnovu povratnih informacija. Naravno, da bi takav sistem funkcionisao, potrebno je da se izgradi razvojni kapacitet.

## **MJERILA I OCJENE**

Sistem ocjenjivanja radnog učinka koji je opsjednut mjerenjima i isključivo brojčanim ocjenama zaposlenih (i komuniciranjem rezultata) uglavnom se više fokusira na brojeve nego na stvarnu svrhu.

- Ocjenjivanje radnog učinka odnosi se na rezultate, a ne na "mjerila"

OZ treba da ostvari uvid u radni učinak (koji se ne svodi na broj) i informacije koje vode do diskusije, a time i do učenja, posvećenosti i razvoja, ako je moguće, umjesto igranja s brojevima i ocjenama. Dakle, obrasci OZ treba i da odražavaju potrebu za obavještavanjem o rezultatima o ukupnom ponašanju i radnom doprinosu zaposlenih u organizaciji (i timu), umjesto pukog navođenja mjerila i ocjena.

## 4. Korištenje informacija iz procesa ocjenjivanja

Korištenje informacija o radnom učinku je ključni faktor ako želimo razvijati sistematsko znanje o: a) sadašnjem i budućem upravljanju **organizacije** b) strateškom **upravljanju kadrovima na centralnom nivou** zasnovanom na činjenicama. Ocjenjivanje radnog učinka, a naročito informacije koje proizilaze iz ocjene učinka mogu da vrše nekoliko funkcija, i na nivou institucije, i na centralnom nivou. Na nivou institucije, ocjenjivanje radnog učinka se prvenstveno koristilo za donošenje kadrovskih odluka, kao što je identifikacija državnih službenika s najboljim/najlošijim učinkom za unapređenje, izricanje disciplinske mјere, smjene, finansijske podsticaje i/ili utvrđivanje potreba za razvojem i edukacijom. Tek nakon rasprostiranja procesa upravljanja prema ciljevima, OZ se počelo koristiti i za upravljanje organizacijom i ukupnim organizacionim učinkom.

### 4.1. Prikupljanje informacija iz OZ na centralnom nivou

Strateškom korištenju informacija iz procesa ocjenjivanja radnog učinka prethodi prikupljanje informacija.

Tabela 11: Centralno prikupljanje informacija

	Centralno prikupljanje info iz OZ	Dostavljanje info	Praksa	Dostupnost informacija
<b>ALB</b>	OJU nije prikupljalo proteklih godina	OJU podnosi izvještaje Vladu, a Vlada Parlamentu (opšti godišnji izvještaj o statusu DS)	Nedostaje info o OZ u proteklim godinama	Javno dostupno
<b>FBiH</b>	Institucije prema ADS-u	ADS prema Vladu (izvještaj)	Završeno	dostupno isključivo na zahtjev
<b>RS</b>	Institucije prema ADS-u	ADS prema Vladu	Završeno	dostupno isključivo na zahtjev
<b>BiH</b>	Institucije prema ADS-u	ADS prema Vladu	Završeno	dostupno isključivo na zahtjev
<b>KOS*</b>	Institucije prema OUJS + potrebe za obukom prema KISPA Institutu	OUJS (Status državne službe na Kosovu*) prema Parlamentu	Završeno, ALI institucije dostavljaju polovično	nije javno dostupno
<b>SMK</b>	Institucije šalju prema MIDU*	MIDU prema Vladu (Državna služba u S Makedoniji)	nije rađeno za 2017., 2016.	nije javno dostupno
<b>CG</b>	Institucije šalju prema UZK i u centralni registar	UZK prema Vladu (Državna služba u Crnoj Gori)	neke institucije bez odgovora	javno dostupno
<b>SRB</b>	Institucije prema SUK-u	SUK prema Generalnom sekretariatu Vlade	Završeno (statistike su objedinjene, nema daljih mјera)	nije javno dostupno

Napomena: \*Prije formiranja MIDU, rezultati su se slali Agenciji za državne službenike (sada Agencija za upravu).

Izvor: *Podaci za ovu studiju iz upitnika za lokalne eksperte*

Sve javne institucije na centralnom nivou u zemljama Zapadnog Balkana dužne su da centralnoj instituciji za DS dostavljaju podatke o statusu državne uprave, koje mogu da sadrže i podatke iz OZ. Dalji statistički izvještaji se sastavljaju na osnovu podataka o državnoj upravi uopšte koji se šalju Vladi, i nisu javno dostupni osim u Albaniji i Crnoj Gori. Ipak, ne uključuju svi izvještaji podatke iz OZ, npr. OJU u Albaniji nije uključilo podatke o OZ u izvještaj, zbog drugih prioriteta. Ipak, mnoge države (osim Srbije, BiH, FBiH i RS) nailaze na ozbiljne probleme s izvršavanjem obaveza, bilo na nivou institucija koje ne dostavljaju potrebne podatke (Kosovo\*, Crna Gora), ili na nivou centralne institucije koja ne priprema izvještaj (S. Makedonija). Malobrojni izvještaji koji postoje u Srbiji (potpuni), na Kosovu\*, u Crnoj Gori (djelimični zato što nedostaju podaci iz nekoliko institucija) i S. Makedoniji za 2015. godinu su po prirodi deskriptivniji sa nekoliko paragrafa o OZ, uglavnom statističkim podacima o broju ocijenjenih DS u pojedinačnim kategorijama DS, i okvirima za ocjenjivanje. Oni ne nude nikakvu dublju analizu s preporukama za dalje mjere za unapređenje situacije.

## 4.2. Korištenje informacija iz OZ na nivou institucija

Zakoni o državnim službenicima u zemljama Zapadnog Balkana propisuju nekoliko funkcija koje proizilaze iz informacija o procjeni radnog učinka, od napredovanja u karijeri, usavršavanja DS do identifikacije službenika sa lošim učinkom kako bi se preduzele dalje mјere, do povezivanja OZ sa platom (vidi Tabelu 12). O svakoj od ovih funkcija ćemo detaljnije govoriti u ovom dijelu.

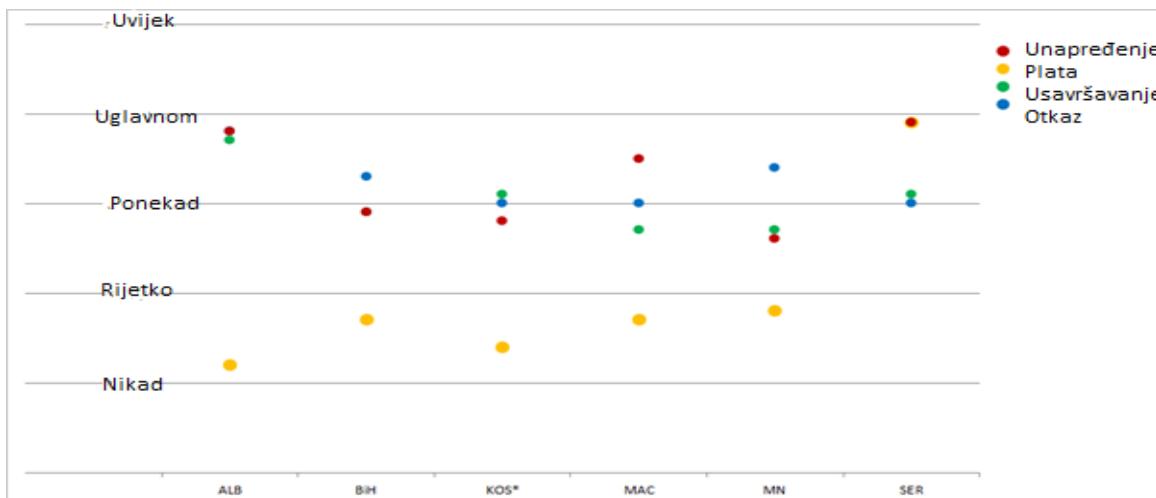
**Tabela 12: Formalno korištenje informacija iz procjene radnog učinka**

Država	NAPREDOVANJE U KARIJERI	trajno imenovanje	Djel. napred. u karijeri	automatsko imenovanje	MJERE U SLUČAJU LOŠEG UČINKA.	Otpuštanje DS	Disciplinski postupak	Drugo	USAVRŠAVANJE	Razvojni planovi (ciljevi)	Potrebe za obukom (nlan) Obezbjedivanje obuke	NAKNADA	Finansijske nagrade	Automatska povišica	Smanjenje	Drugo
ALB	•	-	•	-	-	•	-	•	•	•	-	-	-	-	-	-
FBiH	•	-	•	-	-	•	-	-	•	•	-	•	-	-	-	-
RS	•	-	•	-	-	•	-	-	•	•	-	-	-	-	-	-
BiH	•	-	•	-	-	•	-	-	•	•	-	•	-	-	-	-
KOS*	•	-	•	-	-	•	-	•	•	•	-	•	-	•	-	-
SMK	•	-	•	-	-	•	-	-	-	-	-	•	•	-	-	-
CG	-	-	-	-	-	•	-	-	-	-	-	•	-	•	-	-
SRB	•	-	•	-	-	•	-	•	-	-	•	•	-	•	-	-

Već sada moramo da pomenemo da praksa zaostaje za odredbama ZDS-a u svim zemljama Zapadnog Balkana (vidi Sliku 10). Drugim riječima, informacije koje se prikupe u dobro razrađenom procesu ocjenjivanja radnog učinka imaju ograničene posljedice na unapređenje, profesionalno usavršavanje, plate ili posljedice po službenike s lošim učinkom, uprkos namjerama koje stoje iza ZDS-a. Možda postoji nekoliko razloga za ovu situaciju, kao što su slabe upravljačke vještine DSP i/ili kadrovskih službi, pa se zato OZ sprovode formalno, a ocjene nemaju praktičnu, ni informativnu vrijednost (npr. vještački uvećane ocjene, svođenje na brojčane umjesto tekstualnih ocjena, visok nivo formalizma), nepotpuni srodni procesi (npr. proces sistematizacije, okviri kompetencija, zakoni o platama, učinak organizacije), fiskalna ograničenja i/ili jednostavno neizvršavanje obaveza u nekim

aspektima OZ, što dovodi do opšteg nepovjerenja u ishode. To neizvršavanje obaveza u praksi ozbiljno ugrožava buduće pokušaje da se OZ ispravi i racionalizuje i preraste u koristan mehanizam.

#### **Slika 10: Korištenje informacija iz ocjene učinka u praksi**



Izvor: Podaci prikupljeni za potrebe ove studije putem ankete rukovodiolaca kadrovskih jedinica

#### **4.2.1. Korištenje informacija za identifikaciju lošeg učinka i mjera**

U svim zemljama Zapadnog Balkana, OZ se prvenstveno koristi za **identifikaciju lošeg učinka** nakon koje slijede ozbiljne mjere kažnjavanja koje mogu dovesti do prekida radnog odnosa. To je suprotno iskustvu država članica EU gdje se nadležnim rukovodiocima obezbjeđuju i formalni i neformalni alati da se efikasno pozabave službenicima s lošim učinkom, kako bi oni ostvarili svoj potencijal (pogledati Tekstualni okvir u nastavku sa primjerom iz Irske).

Razlika između zemalja ZB je samo u nivou automatizma koji je prisutan u procesu otpuštanja. Najteže negativne posljedice mogu se pronaći u BiH, FBiH, RS, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji gdje **negativne ocjene automatski dovode do otpuštanja**. U Sjevernoj Makedoniji, ako DS dobije dvije uzastopne negativne ocjene ili 3 osrednje ocjene (ocjena 3, gdje je 5 najveća ocjena) tokom perioda od 5 godina, automatski dobija otkaz. Čini se da se to promijenilo od aprila 2018. godine. Na sličan način, dvije uzastopne negativne ocjene među DS u Crnoj Gori vode do automatskog prekida radnog odnosa. Dvije uzastopne negativne ocjene među DSP mogu dovesti do prekida radnog odnosa, o čemu diskreciono odlučuje neposredni nadređeni. U Srbiji, ako DS dobije negativnu kvartalnu ocjenu radnog učinka, automatski se degradira na niži platni nivo. Istovremeno, DS se šalje na vanredno OZ koje mora da se sproveđe u periodu od 30 dana, a ako DS i tada dobije negativnu ocjenu, njegov radni odnos se automatski prekida. To naravno pokreće pitanja o dostupnosti odgovarajućih garancija kojima se osigurava donošenje odluka na osnovu zasluga, jer je 30 dana prekratak period za ponovno ocjenjivanje. Prijedlogom novog ZDS-a koji je trenutno u raspravi na Parlamentu namjerava se izmijeniti ova funkcija.

Samo na Kosovu\* i u Albaniji dvije uzastopne negativne ocjene ne dovode automatski do otpuštanja iz DS, nego se otkazi smatraju mjerom koju treba razmotriti u pažljivo odabranim slučajevima. U Albaniji, službenici koji imaju loš radni učinak mogu se uključiti u program

izgradnje kapaciteta. To je nedavno uvedeno i u Crnoj Gori izmjenom ZDS-a 2018. godine. U praksi je vrlo teško provjeriti da li se to zaista dešava.

Ova demotivuća funkcija OZ u zemljama Zapadnog Balkana dovodi do izbjegavanja kategorije lošeg radnog učinka. Na Kosovu\*, izvještaji MJU pokazuju da je u 2015. i 2016. godini samo 18, odnosno 15 DS ocijenjeno u toj kategoriji. U BiH je samo jedno lice dobilo negativnu ocjenu otkako je uvedeno OZ. U Albaniji je radni učinak samo 0,4% DS ocijenjen kao loš, a samo 3,4% je svrstano u drugu najgoru (od 4) kategoriju "zadovoljava." Prema podacima koje su dostavili odabrani organi državne uprave u Srbiji, nijedan državni službenik nije degradiran ni otpušten u posljednje dvije godine. Ukratko, u zemljama Zapadnog Balkana никад нико nije otpušten na osnovu "lošeg radnog učinka" u posljednjih nekoliko godina.

Irska je od 2011. godine uvela smjernice za upravljanje lošim radnim učinkom u cilju unapređenja radnog učinka korištenjem *Akcionog plana za unapređenje radnog učinka (APURU)*. APURU je dokumentovani plan u kojem su navedena potrebna unapređenja radnog učinka određenog DS, kao i rokovi za njihovo postizanje. U APURU-u su generalno utvrđeni datumi sastanaka za provjeru napretka (svaka dva mjeseca) između DS i nadređenog tokom sproveđenja APURU-a. Na tim APURU sastancima (najviše 5) se razgovara o napretku DS i utvrđuju potrebe za podrškom/obukom. Kada se utvrdi da je radni učinak loš i uvede se APURU, od DS se očekuje da prihvati ciljeve za radni učinak koji su utvrđeni u APURU-u. APURU planovi se često koriste prije ili tokom formalnog disciplinskog postupka kako bi pomogli u utvrđivanju očekivanja u pogledu radnog učinka i praćenju učinka. Nedavno su izmijenjeni i Politika za upravljanje lošim učinkom i Disciplinski kodeks, a izmjene su stupile na snagu u januaru 2017. godine. Da bi dobro upravljali učinkom, nadležni rukovodioci moraju da budu u mogućnosti da podržavaju i razvijaju kadrove sa različitih polaznih nivoa učinka do višeg radnog učinka u cijelom timu, tako što će se baviti pitanjima lošeg učinka kroz neformalne prvostepene procedure, a samo ako one ne uspiju, pokreće se formalne procedure. Ako se radni učinak ne unaprijedi do završetka procesa APURU, državni službenik se s punim pravom može otpustiti.

Izvor: Instrukcija 24 (2016). *Civil Service Management of Underperformance Policy (Upravljanje politikom u slučaju lošeg radnog učinka u državnoj službi)*, Irsko

#### 4.2.2. Korištenje informacija za napredovanje u karijeri

Druga teoretski najčešće korištena funkcija OZ na Zapadnom Balkanu je stimulacija kadrova omogućavanjem napredovanja u karijeri. Funkcija napredovanja u karijeri na osnovu pozitivne ocjene radnog učinka relativno je ograničena zbog hibridne prirode (zasnovane na poziciji i karijeri) sistema DS u regionu. Ipak, OZ se formalno priznaje kao jedan od elemenata koji utiče na odluke o napredovanju u karijeri, i stoga je ova funkcija prisutna u svakoj državi, osim možda u Crnoj Gori. U sistemu zasnovanom na poziciji u Crnoj Gori, nemoguće je razmišljati o napredovanju u karijeri na osnovu zadovoljavajuće OZ, nego je zakonom propisano da se utvrdi upražnjeno radno mjesto, kao i da se objavi janvi konkurs (izmjene uvedene novim ZDS-om). U svim ostalim državama, veza s napredovanjem u karijeri je indirektna: tokom intervjeta za unapređenje/premještaj, rezultati OZ su jedan od elemenata koji se razmatra. Zbog vještački uvećanih ocjena, ova funkcija nije odlučujuća u razmatranju unapređenja. Pored toga, čak i uz najbolje rezultate, neko drugi može da bude unaprijeden.

#### 4.2.3 Korištenje informacija u šemama "plata prema učinku "

Čini se da su šeme "plata prema učinku" (PPU) jedna od najkontroverznijih funkcija upravljanja ljudskim resursima s neubjedljivim dokazima o svojoj djelotvornosti u vezi s tvrdnjom da je takav pristup unaprijedio motivaciju i radni učinak u javnom sektoru<sup>33</sup>. Većina predлагаča sistema za ocjenjivanje radnog učinka tvrdi da je glavni cilj PPU šeme da se identifikuju i motivišu službenici s najboljim učinkom. Međutim, prema nepotvrđenim informacijama, ličnim ali i empirijskim dokazima, postoji širok niz problema sa formatom i sprovođenjem ocjenjivanja radnog učinka koji utiču na validnost prikupljenih informacija. U takve probleme se mogu ubrojati preciznost mjerjenja, disfunkcionalna konkurenca među zaposlenim, nedovoljno naglašen timski rad u korist individualne ocjene, igranje sa sistemom (npr. zaposleni se smjenjuju u primanju bonusa), itd.

Uprkos potencijalnim nedostacima u povezivanju OZ sa platom, većina država EU je počela eksperimentisati sa povezivanjem plate i učinka prije nekoliko decenija, a ta funkcija je i dalje u porastu (vidi Tabelu 13). U kontekstu Centralne i Istočne Evrope (CIE), PPU alat je možda čak i kontroverzniji. S jedne strane, mnoge zemlje CIE imaju platne sisteme koji sadrže izuzetno varijabilan dio - razne vrste naknada i bonusa- u kombinaciji sa širokim diskrecionim ovlaštenjima političkih lidera/politički imenovanih službenika u njihovom dodjeljivanju, što može da dovede do dalje politizacije i igara. U takvom kontekstu, PPS može da dovede do veće transparentnosti i predvidljivosti sistema. S druge strane, PPS može da ometa motivaciju i organizacioni/individualni razvoj ako se propisno ne sproveđe, jer bi ključna komponenta OZ – otvoren i iskren razgovor između ocjenjivača i ocijenjenog – bila teško izvodljiva, ako ne i nemoguća u situaciji kada ljudi znaju da im plata zavisi od toga. Dakle, potrebno je pažljivo razmotriti koristi i rizike povezane s PPU-om.

**Tabela 13: Trendovi u platama vezani za učinak u EU, 2007-2017**

	2007.	2017.	NAPOMENA
DA, plata je u vezi sa učinkom	Belgija, Bugarska, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Mađarska, Italija, Litvanija, Malta, Slovačka, Španija, Švedska, UK	Belgija, Bugarska, Češka Republika, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Litvanija, Malta, Holandija, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska	UK nije uključeno u istraživanje iz 2017. Letonija nije uključena u istraživanje iz 2007.
NE, plata nije u vezi sa učinkom	Austrija, Kipar, Češka Republika, Grčka, Irska, Luksemburg, Holandija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovenija	Austrija, Hrvatska, Kipar, Danska, EK, Luksemburg, Rumunija	Hrvatska nije uključena u istraživanje iz 2007.

Izvor: Staroňová (2017) *Performance Appraisal in the EU Member States and the EC. (Ocenjivanje učinka u državama EU i EK)*.

Napomena: Crvena boja označava da je zemlja nova u toj kategoriji u poređenju s 2007. (dinamična promjena u pravcu/iz sistema plata vezanih za učinak. Zemlje koje nisu obuhvaćene studijom iz 2007.

<sup>33</sup> Cardona, F., 2006. Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. (Plata vezana za radni učinak u javnoj službi u državama članicama OECD-a i EU.) *Programme SIGMA de l'OCDE. Paris*.

označene su zelenom bojom (promjena se ne može vidjeti). Crna boja označava da je država ostala u istoj kategoriji.

Šeme „plata prema učinku“ su uvedene u zemljama Zapadnog Balkana u vrijeme revizije platnih sistema koje je uglavnom pokrenula Svjetska banka, a koja je dovela do uvođenja sistema horizontalnih povišica u koracima na osnovu ocjene učinka, kako bi se državni službenici stimulisali. Ova automatska i transparentna veza je rasprostranjena u Crnoj Gori, na Kosovu\* i u Srbiji gdje je rast plata kroz horizontalne korake zasnovan na radnom učinku. Sličan režim postoji i na državnom nivou u BiH i FBiH, gdje se plaćanje za učinak pominje kao jedan od ciljeva OZ.

Međutim, u praksi plate ne rastu ni u jednoj od ovih zemalja zbog budžetskih restrikcija i savjeta međunarodnih organizacija da se troškovi uprave strogo kontrolisu. RS nema pravni osnov za finansijske nagrade na osnovu ocjene radnog učinka. Najmanje transparentan model sa najširim diskrecionim ovlaštenjima jednog lica prisutan je u Sjevernoj Makedoniji gdje samo najviše rangirani zaposlenici imaju pravo na finansijsku nagradu. Međutim, odluka o tome kome se dodjeljuje finansijska nagrada i u kojem iznosu spada u domen diskrecionog ovlaštenja politički imenovanog službenika (državni sekretar), a nema dostupnih podataka o tome šta se radi u praksi.

U Albaniji je ranijim zakonodavstvom o državnim službenicima koje je ukinuto 2013. godine bio predviđen sistem bonusa na osnovu radnog učinka. Na osnovu rezultata OZ, institucije su imale pravo da državnim službenicima podijele bonuse na kraju godine, na osnovu finansijskih mogućnosti i odobrenja. Usvajanjem novog ZDS-a 2013. godine, model bonusa na osnovu učinka je ukinut, a umjesto toga je u platnu strukturu uveden dodatak za radni učinak. Na taj dodatak u platnim koracima najviše utiču rezultati ocjene učinka i programi obavezne obuke. Međutim, ovaj dio platne strukture još se ne sprovodi. OJU želi da pažljivo napravi neke scenarije i vidi sve moguće efekte prije nego što uvede ovu komponentu u platu. Očekuje se da će projekat u okviru IPA-e koji počinje u narednim mjesecima podržati taj proces. Nema procjena o tome kada će model biti odobren i uveden.

#### **4.2.4. Korištenje informacija za razvoj i identifikaciju potreba za obukama**

Konačna funkcija informacija iz OZ je u vezi sa razvojem i identifikovanjem potreba DS za obukom. Sve zemlje su tražile da se utvrde potrebe DS za obukom i da se ti zahtjevi dostave kadrovskoj jedinici na dalju koordinaciju, osim S. Makedonije i Crne Gore. Ipak, čak i ove dvije zemlje sada uvode mjere za identifikovanje potreba za usavršavanjem i obukom tokom OZ, pa će posmatranje buduće prakse da bude od koristi. Ostale zemlje traže da se ove informacije unesu direktno u obrasce za OZ (Albanija, Kosovo\*, BiH, FBiH, RS, Srbija) gdje ih kadrovske jedinice i službe mogu koristiti za izradu planova edukacije za cijelokupnu upravu.

Na Slici 10 je prikazano da se u praksi rezultati OZ samo u Albaniji koriste "ponekad", ako ne "uglavnom". Zapravo, u Albaniji je samo 3% institucija navelo da nikad ne koriste informacije iz OZ za obuku i usavršavanje, za razliku od četvrtine institucija koje su to navele u S. Makedoniji i Crnoj Gori (gdje takva obaveza ne postoji). Razlike između ostalih zemalja su relativno male i uglavnom pokazuju da informacije koje se prikupe kroz OZ ili nisu pretjerano korisne ili ih uopšte nema, a potrebe za obukom se ne usmjeravaju iz tog procesa. Dakle, razvojna funkcija je potpuno nerazvijena.

### 4.3. Područja za unapređenje

Funkcija stimulacije se zasniva na prepostavci da se radni učinak zaposlenih može unaprijediti uspostavljanjem jasne veze između uloženog napora i određenog pozitivnog ili negativnog podsticaja, kao što je povišica, unapređenje, ili kazne zbog lošeg učinka. Postoje neuvjerljivi dokazi u akademskoj literaturi o tome koliko i pod kojim okolnostima stimulacija funkcioniše i u javnoj sferi gdje motivacija državnih službenika može da ima i spoljni (finansijske nagrade) i unutrašnji (vrijednosti, posvećenost) izvor. Bez obzira na ove rasprave, demotivacione šeme (kažnjavanje zbog lošeg učinka) imaju negativan uticaj na motivaciju. Nalazi upućuju na nekoliko područja za unapređenje:

- **Eliminisati automatsku vezu između identifikacije službenika sa lošim učinkom i prekida radnog odnosa.** O lošem radnom učinku se uvijek treba razgovarati, i on ne treba da bude iznenadenje. Samo kršenje disciplinskih ili etičkih pravila treba dovesti do prekida radnog odnosa, a ne pitanja kvalifikacija. U S. Makedoniji i Srbiji se već preispituju ove stvari, i to treba podržati.
- **Loš radni učinak treba da dovede do specifičnog postupka ocjenjivanja** i potrebno je dati dovoljno prostora za unapređenje, čime bi se onemogućile potencijalne političke igre. Dakle, u slučaju službenika s lošim radnim učinkom, potrebno je sprovesti poseban postupak ocjenjivanja, gdje se ocijenjenom ostavlja dovoljno vremena (najmanje tri mjeseca) da u svoj rad uvede promjene i unapređenja na osnovu *plana za unapređenje radnog učinka* tokom tog perioda. Samo ako se to pokaže nedovoljnim, njegov/njen radni odnos se prekida.
- Ako postoje PPU planovi, **da bi se povećale šanse za njihovu uspješnost**, moraju se uvesti djelotvorni aranžmani za definisanje, mjerjenje i ocjenjivanje radnog učinka, uz visok nivo **upravljačke kulture** na radnom mjestu, koju podržavaju djelotvorni upravljački sistemi. Ipak, može da ostane tendencija fokusiranja na brojeve i rokove, što izaziva teškoće ako je i razvojna funkcija u fokusu. Da bi se omogućio iskren razgovor o radnom učinku i funkciji razvoja, eliminišite automatsku vezu između OZ i plate u PPS-u. Osim toga, PPS treba da bude dio šireg niza finansijskih i nefinansijskih nagrada.
- Umjesto toga, **fokusirajte se na razvojna pitanja**, kao što su obuke, usmjeravanje, mobilnost itd. Prirodna želja za ličnim rastom, koju reafirmišu konstruktivne povratne informacije o radnom učinku i kompetencijama služi za jačanje učinka i osnažuje organizaciju. Dakle, fokus treba da bude na jačanju ukupnih snaga DS, a povratne informacije treba da imaju pozitivan (a ne negativan) ton. Pozitivan ton takođe omogućava bolji razgovor između ocjenjivača i ocijenjenog.
- **Uvesti lične razvojne planove za svakog državnog službenika.** Lični razvojni plan (LRP) predstavlja koncept razgovora i zajedničkog odlučivanja zaposlenog i rukovodioca o specifičnim razvojnim iskustvima koja su neophodna za ostvarivanje definisanih radnih ciljeva. Svaki pojedini LRP treba da bude definisan na jedinstven način, u skladu s potrebama i organizacije i pojedinca. Postojeći obrazac za ocjenjivanje radnog učinka uključuje informacije o stručnom usavršavanju, ali se taj dio u praksi rijetko popunjava, a rukovodioci mu ne posvećuju mnogo pažnje. Uz uvođenje kompetencija, ovaj dio treba da bude ključni mehanizam za predstavljanje stvarne razvojne prirode procesa ocjenjivanja radnog učinka. Dakle, LRP se treba zasebno izraditi i sadržavati sljedeće tačke o kojima treba da se razgovara tokom procesa ocjenjivanja: područja koja treba razvijati da bi se unaprijedio radni učinak;

šta je potrebno da se uradi da bi se unaprijedilo bilo koje područje rada; potrebne obuke; mogućnosti mentorstva i usmjeravanja (*coaching*); druge razvojne aktivnosti da bi se unaprijedio učinak.

- U tom cilju, treba se držati (i razvijati vještine) **identifikacije slabih i jakih strana** i bolje ih ugraditi u preporuke i planove za edukaciju i usavršavanje na individualnom, organizacionom i centralnom nivou. **Samoprocjena** može bolje da pomogne u pokretanju razgovora o slabostima ili drugim negativnim informacijama o svakom zaposlenom.

## 5. Kapacitet za sprovođenje

Analiza organizacionog okvira, institucionalne osnove i kvaliteta procesa ocjenjivanja individualnog radnog učinka zaposlenih pokazuje da mnogi strukturalni elementi procesa postoje i da su u skladu s međunarodnim standardima. Ipak, neki od njih se ne sprovode, a praksa zaostaje za formalnim okvirom. Ovi nedostaci u sprovođenju su istaknuti u ranijim poglavljima, naročito kada se nisu poštovali zakonski zahtjevi ili su bilo pretjerano formalistički.

Međutim, dio svake uspješne implementacije je dovoljna komunikacija i dostavljanje informacija o svrsi, procesu i korištenju informacija iz OZ, kao i obuke za relevantne aktere koji su uključeni u ocjenjivanje radnog učinka. Nivo razumijevanja OZ u širem kontekstu, dostupne informacije i propratni materijali, zajedno sa obukama koje se nude, značajno utiču na percepcije o korisnosti cijele ove "aktivnosti", kao i potencijalne probleme koji proizilaze iz percepcije o otvorenosti, pravednosti, transparentnosti i racionalnosti.

U ovom dijelu se razmatra kapacitet za implementaciju iz perspektive glavnih aktera koji su uključeni u proces, dostupne obuke i propratni materijali, kao i mehanizmi odgovornosti kojima se podstiču kapaciteti za monitoring i kontrolu kvaliteta.

### 5.1. Akteri u procesu ocjenjivanja i njihova uloga

Ko je uključen u proces predstavlja veoma važno pitanje u postupku procjene radnog učinka.

**Tabela 14: Akteri u procesu ocjenjivanja**

	Neposredni rukovodilac	Rukovodilac neposrednog nadređenog	Državni službenik na najvišem položaju	Služba za upravljanje kadrovima (HR)/rukovodilac	Komisija za OZ	Centralna kancelarija za državnu upravu	Sindikati	Politički imenovana lica
ALB	•	•	•	•	•	•		
FBiH	•	•						•
RS	•	•						•
BiH	•	•			•			•
KOS*	•	•	•	•				
MAK	•			•	•			
CG	•	•		•				
SRB	•	•		•				

Širom Zapadnog Balkana, osim S Makedonije, proces ocjenjivanja se oslanja na **neposrednog rukovodioca kao jedinog aktera** koji je intenzivno uključen u proces. On je jedini ocjenjivač i dužan je da prati napredak državnog službenika tokom cijelog perioda ocjenjivanja. Ako ZDS predviđa intervju u okviru ocjenjivanja i/ili pružanje povratnih informacija, ocjenjivač je taj koji vodi te aktivnosti. Pored toga, u Albaniji ocjenjivač osigurava da se novi sistem ocjenjivanja detaljno objasni ocijenjenima.

Pošto S. Makedonija ima proces OZ koji se oslanja na više izvora, mnogo je veći broj ljudi koji su zaista uključeni u proces: postoje 4 interna ocjenjivača, 2 sa istog i 2 sa nižeg nivoa. Tu su i 2 spoljna ocjenjivača, a u nekim slučajevima čak i predstavnik sindikata (tamo gdje postoji funkcionalan sindikat).

Neke zemlje formalno **dijele odgovornost za ocjenjivanje radnog učinka** tako što **rukovodilac neposrednog nadređenog** (izvršni nivo) formalno potpisuje obrasce OZ s konačnim ocjenama. Snaga drugog aktera – rukovodioca neposrednog nadređenog (ili DSP) – razlikuje se u različitim zemljama i kreće se od veoma formalne uloge praćenja rezultata procesa OZ.

U Crnoj Gori je to puka formalnost, gdje rukovodilac neposrednog nadređenog formalno potpisuje obrazac OZ (koji ima samo numeričku vrijednost) i formalno donosi odluku o konačnoj ocjeni. Ta formalna uloga je novim ZDS-om u julu 2018. samo prenesena sa najviše rangiranog državnog službenika na niži nivo. Srbija je na drugoj strani spektra uključenosti, gdje ovaj akter formalno igra važnu i snažnu ulogu tzv. "sapotpisnika" koji bi trebao da obezbijedi uzajamnu kontrolu u procesu ocjenjivanja. U Srbiji, sapotpisnik ima pravo da unese svoje komentare u obrazac za ocjenjivanje, uključujući komentare na konačnu ocjenu, da bi iznio stav o tome da li je ocjena realna i propisno obrazložena. Međutim, u praksi sapotpisnik samo formalno potpisuje obrasce bez pretjeranog udubljivanja.

Negdje između ova dva ekstrema nalaze se BiH, RS, Kosovo\* i Albanija gdje je rukovodiocu neposrednog nadređenog dodijeljena uloga "monitoringa" odnosno formalnog pregleda konačnih ocjena i pratećeg teksta u obrascima OZ. U BiH i RS (ne u FBiH), rukovodilac neposrednog nadređenog je odgovoran za pregled ocjena koje je dao neposredni nadređeni i rješavanje eventualnih problema (samo državni i nivo RS). U praksi ima vrlo malo slučajeva uključivanja sapotpisnika. Na Kosovu\*, rukovodilac neposrednog nadređenog formalno prati primjenu sistema OZ na nivou institucije. Ipak, to se dešava od slučaja do slučaja.

U FBiH i S. Makedoniji nije predviđeno da neposredni rukovodilac formalno nadzire ocjenjivača. Međutim, u FBiH to nije jasno naznačeno, jer Pravilnik u kojem se ne pominje uloga rukovodioca neposrednog nadređenog sadrži i obrazac OZ (koji predstavlja sastavni dio Pravilnika o ocjenjivanju rada) u kojem se takva uloga predviđa (tj. sapotpisivanje).

**Službe za upravljanje kadrovima** su još jedan akter koji se teoretski uključuje u proces OZ i dijeli odgovornost za taj proces unošenjem profesionalizacije i standardizacije, a taj trend je vidljiv u protekloj deceniji u državama članicama EU<sup>34</sup>. Ovdje služba učestvuje ili kao jedan od dva aktera koji je neposredno nadređen ili pruža pomoć u obavljanju intervju u okviru ocjenjivanja, pružanju povratnih informacija i izradi razvojnih planova. Ipak, to nije slučaj ni u jednoj državi Zapadnog Balkana u kojima službe za upravljanje kadrovima (ako postoje) imaju više koordinacijsku, tehničko-administrativnu i ulogu arhiviranja (priprema izveštaja).

<sup>34</sup> Staroňová, K. 2017.

U Albaniji je uključen najviše rangirani državni službenik i služi kao drugi mehanizam monitoringa i kontrole i prvostepeno žalbeno tijelo. DS može da se žali na rezultate najviše rangiranom državnom službeniku, a on ima pravo da razmotri ocjene. Slično je na Kosovu\*, gdje najviše rangirani državni službenik prima i može da preispituje ocjene ako DS nije zadovoljan rezultatima OZ. Oni takođe prate primjenu sistema OZ i nivo institucije i osigurava direktnu vezu između sektorskih strategija, institucionalnih planova, planova odjeljenja i njihovog prenošenja u individualne ciljeve u okviru godišnjeg plana rada.

Ipak, u nekim zemljama (BiH, RS, FBiH) **se rutinske odluke o rezultatima ocjenjivanja radnog učinka i dalje formalno potpisuju na najvišim nivoima** uprave (i time preuzima formalna odgovornost) što upućuje na izostanak prenosa ovlaštenja i nepostojanje upravljačke odgovornosti uz mogući rizik od politizacije. U BiH, rukovodilac institucije – koji je politički imenovan – je uvijek onaj koji potpisuje finalni obrazac OZ za DS. U slučaju RS i FBiH, taj konačni akt kojim se OZ odobrava je tzv. rješenje koje opet potpisuje rukovodilac institucije. Do jula 2018. godine, to je takođe bio slučaj u Crnoj Gori, ali je novim ZDS-om ovlaštenje za potpisivanje spušteno na niži nivo.

Konačno, u nekim državama postoje tzv. **komisije za radni učinak** koje ili nadgledaju proces ocjenjivanja za DSP (Albanija, BiH i RS) ili se osnivaju na *ad hoc* osnovi da bi spriječile probijanje ograničenja od 5% u kategoriji najviših ocjena (Sjeverna Makedonija). Nacionalna komisija za odabir VSP u Albaniji potvrđuje ocjenjivača za DSP, a u BiH i RS vlada formira komisije za OZ koje su zadužene za ocjenu radnog učinka rukovodilaca institucija ako imaju status državnog službenika. Takođe, ako postoji neslaganje između pomoćnika ministra i ministra, komisija za OZ ima zadatak da riješi to pitanje.

*Ad hoc* komisije se osnivaju i u Sjevernoj Makedoniji da bi pratile poštovanje ograničenja od 5% za kategoriju najviših ocjena. Ipak, komisiju čine ocjenjivači (neposredni rukovodioci) koji su dali najvišu ocjenu, pa je stoga broj članova nepredvidljiv. Krajnji cilj komisije je da raspravlja - i glasa - o zadržavanju gornjeg praga.

## 5.2. Obuke na temu ocjenjivanja zaposlenih

Za sprovođenje OZ je potreban skup vještina na nekoliko nivoa i iz nekoliko aspekata: Nivo DSP, nivo ocjenjivača, nivo zaposlenih jedinice za kadrove, ali i na nivou ocijenjenih. Krajnji cilj svih edukativnih aktivnosti je da se prenesu informacije o svrsi, procesu i korištenju informacija i ojačaju vještine vezane ne samo za OZ, nego i za opšti upravljački kontekst. To je naročito važno ako je alat nov ili ima različite aspekte, ili nije potpuno utemeljen u organizacionoj kulturi pa se može očekivati otpor.

**Tabela 15: Obuke na temu ocjenjivanja zaposlenih**

Vrsta obuke o OZ	Kada je uveden ili izmijenjen <b>ZDS</b> , uključujući OZ (dio bloka obuka o ZDS-u)	Kad su uvedene velike promjene u <b>OZ</b>	Moduli <b>OZ</b> koji se redovno nude na centralnom nivou, jednoobrazan i koordinisan način
<b>Obavezna obuka na temu OZ</b>	-	-	-
<b>Nema obavezne obuka na temu OZ, ALI se ta mogućnost preporučuje</b>	Albanija (2000, 2015), Kosovo* (2012), S. Makedonija (2004), Srbija (2006)	S. Makedonija (2015), BiH, FBiH, RS (2010-11)	Kosovo* (od 2015), Crna Gora (od 2013, Srbija (od 2006)

Upečatljiva je činjenica da u zemljama Zapadnog Balkana državnim službenicima na položaju i/ili rukovodiocima nije propisana obavezna obuka u upravljačkim vještinama vezana za liderstvo DSP (uključujući komponentu OZ), pa čak ni u periodu uvođenja OZ. Situacija je takva uprkos činjenici da je OZ nov alat usađen u relativno ne-upravljački organizacioni kontekst.

#### **Obavezna obuka vezana sa rukovodeću poziciju**

U državama članicama EU se sve više uvodi obaveza da lice koje stupa na rukovodeću poziciju prođe redovnu formalnu obuku u upravljačkim vještinama, uključujući vještine ocjenjivanja radnog učinka. Programi obuke mogu da se objedine i sprovode sa centralnog nivoa, ili da budu decentralizovane i da se obezbjeđuju putem tržišnog mehanizma. Na primjer, obavezna obuka za DSP u Sloveniji obuhvata funkcionalno poznavanje upravljanja kadrovima (a time i procjene radnog učinka). U Švedskoj je to dio liderskog programa uz učešće sindikata, a organizacija bira na koji način će se program sprovesti. Novi ZDS u Slovačkoj (na snazi od juna 2017.) propisuje da novi DS na rukovodećim pozicijama moraju da prođu obuku o upravljanju, uključujući ocjenjivanje radnog učinka. Organizacija može da odabere neku od obuka koje se nude na slobodnom tržištu ili koje nudi Vladin centar za edukaciju.

U regionu se razlikuju tri pristupa obukama, od kojih nijedan nije obavezan. Prvi, najsveobuhvatniji pristup prisutan je na Kosovu\*, u Crnoj Gori i Srbiji, gdje se **obuke preporučuju i postoji jednoobrazna standardizovana obuka koja se nudi na centralnom nivou** i traje oko 6-7 sati. U sve tri zemlje, ove obuke su bile već osmišljene u vrijeme donošenja novog ZDS-a, i tada je najveći broj polaznika prošao kroz sistem. S vremenom se interes značajno smanjio, a još uvijek nema kapaciteta za pokrivanje obuka, pa je stoga broj zaposlenih koji su prošli obuku relativno mali (nekoliko desetina u svakoj zemlji). Na Kosovu\* je Institut za javnu upravu (KIJU) nudio ovu obuku ciljnim kadrovima na centralnom i lokalnom nivou s opštim poznавanjem novog ZDS-a. Međutim, nudila se i obuka za edukatore sa fokusom isključivo na OZ, a ciljna grupa su bili zaposleni u jedinicama za upravljanje kadrovima (nema više dostupnih podataka). Trenutno je svake godine dostupan najmanje jedan modul: 2017. (21 učesnik prošao obuku), 2016. (21 učesnik prošao obuku), 2015. (144 učesnika prošla obuku). Međutim, KIJU ima nedovoljne kadrovske i fiskalne kapacitete za sprovođenje obuka za državne službenike, što je istakla i SIGMA u svom izvješaju.<sup>35</sup> Obuke u Crnoj Gori vodi Uprava za kadrove (UZK) koja nudi 2-3 obuke godišnje za oko 20 učesnika. Glavni problem leži u potražnji, a DSP i ocjenjivači koji bi trebali da budu primarna ciljna grupa šalju zamjene – svoje podređene koji zapravo i ne sprovode OZ. Potražnja je ograničena i često je broj učesnika nedovoljan da bi se organizovala obuka. Srbija je organizovala veliki broj obuka tokom prve dvije godine nakon uvođenja OZ (2006-7) kada je 80% ocjenjivača prošlo obuku. Obuka se trenutno nudi jednom godišnje prije postupka OZ u decembru i januaru. U Srbiji je 2018. godine uspostavljena Nacionalna akademija za javnu upravu koja će da preuzme ovu odgovornost. Međutim, kvalitativni dokazi pokazuju da je najveći problem kod svih ovih obuka njihov fokus na zakonodavstvu, a ne na praktičnim vježbama, čime se može objasniti slaba zainteresovanost.

Drugo, **obuke su podrazumevale jednokratnu** aktivnost koja je organizovana u vrijeme uvođenja novog ZDS-a (Albanija, Kosovo\*, S. Makedonija i Srbija). Dakle, nije bilo posebnog fokusa na karakteristikama OZ, nego je ono bilo u sastavu većeg broja obuka. Obuke su se

<sup>35</sup> SIGMA. 2017. *The Principles of Public Administration. (Principi javne uprave.) Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Kosovo\*. Pariz: SIGMA OECD.

obično nudile kroz inostranu pomoć, a OZ je činilo samo jednu malu komponentu cjelokupne obuke o pravnom aspektu novog ZDS-a. Nema dostupnih podataka o polaznicima koji su tada prošli obuku, ali možemo da pretpostavimo da su se organizacije suočavale s nedostacima u OZ jer su obuke koje su održane u tom periodu bile neadekvatne, uzimajući u obzir prirodnu fluktuaciju i nedostatak veština. Ovdje govorimo i o promjenama u sistemu OZ i relativno visokoj fluktuaciji, naročito na nivou DSP. U Albaniji je ASPA izradila programe obuka o OZ za sve rukovodioce jedinica za upravljanje kadrovima i neke ocjenjivače u vrijeme kada je uveden ZDS. Nakon izmjena 2013. godine, ASPA je organizovala program obuke o novom ZDS-u (jedna tema je bila i OZ) 2015. godine za rukovodioce na svim nivoima u ministarstvima. Tako je ukupno 245 učesnika prošlo obuku o upravljanju učinkom koju je činila 1 sesija u trajanju od sat i po. ASPA je posebno zainteresovana za razvoj sistema u skladu sa odredbama DoCM o OZ, jer je zanimaju informacije iz analize potreba za obukom koje su uključene u zadnji dio obrasca, i uvijek se zalagala za nastavak obuke na ovu temu. Međutim, to nije vladin prioritet i stoga u proteklim godinama nije bilo kapaciteta za uključivanje procedura OZ u obuke.

U S. Makedoniji je trenutno MIDU zaduženo za koordinaciju politike o obukama u državnoj upravi, kao i za organizaciju obuka. Ono formalno prikuplja godišnje planove obuka koji proizilaze iz procesa procjene radnog učinka od pojedinačnih organa državne uprave i priprema godišnji program obuke. Trenutno se ne nudi nikakva obuka na bilo koju temu u vezi sa OZ. Zapravo, MIDU ima ograničene finansijske i kadrovske kapacitete, a obuke skoro da nisu dostupne: u 2016. godini je samo 1,6% državnih službenika prošlo bilo kakvu obuku (koja nije u vezi sa OZ).<sup>36</sup> Kad je OZ uvedeno prvi put 2004. godine, obuke su sprovedene u okviru projekta DFID PAR (intervjui, utvrđivanje ciljeva). Na sličan način, kad je OZ bitno izmijenjeno da bi se uključili podaci iz više izvora (360 stepeni), MIDU je organizovalo obuke uz podršku Nacionalne škole za upravu (ENA) iz Francuske. Nema dostupnih podataka o broju i/ili sastavu polaznika, broju sati obuke ili komponentama obuke.

### 5.3. Propratni materijal za procjenu radnog učinka

Nedostatak obuka o pitanjima OZ nažalost nije propraćen detaljnim smjernicama ili priručnicima ili drugim aktivnostima podrške koje bi mogle pomoći ocjenjivačima i ocijenjenjem da lakše prođu kroz ovaj proces. Sasvim suprotno, tri države nemaju nikakve smjernice (Albanija, S. Makedonija i Crna Gora), zato što smatraju da su podzakonski akti dovoljno detaljni pa nema potrebe za takvim instrumentom. Ostale zemlje imaju smjernice koje su izrađene uz značajnu eksternu podršku bilo u periodu uvođenja novog ZDS-a (Kosovo\* i Srbija) ili kod važnih izmjena i dopuna (BiH, FBiH, RS).

**Tabela 16:** Popratni materijal za proces OZ

	<b>Smjernice, priručnici</b>	<b>Propratne aktivnosti</b>
<b>Albanija</b>	ne (DoCM se smatra dovoljnim)	Umrežavanje i izgradnja kapaciteta rukovodilaca za ULJR u svim institucijama DS (sprovodi OJU)
<b>FBiH</b>	Priručnik (2011)	ne
<b>RS</b>		ne
<b>BiH</b>		ne
<b>Kosovo*</b>	Smjernica (2014) za sprovođenje procesa OZ koju je pripremilo MJU	Ranije je postojao Forum HR rukovodilaca (osnovan nalogom 2010.), ali nije aktivan

<sup>36</sup> SIGMA. 2017. *Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Makedonija. Pariz: SIGMA OECD.

<b>Makedonija</b>	Ne (samo Pravilnik za OZ)	MIDU je u procesu uspostave mreže rukovodilaca za ULJR
<b>Crna Gora</b>	ne (samo Uredba – tehnička i formalna)	ne
<b>Srbija</b>	Priručnik (2006)	ne

Izvor: Podaci za ovu studiju preuzeti iz upitnika za lokalne eksperte

Od svih mogućih propratnih aktivnosti koje bi mogle da racionalizuju razmjenu iskustava, utvrde i riješe probleme u implementaciji, unaprijede komunikaciju i učenje i/ili standardizaciju prakse unutar organizacije ili u različitim organizacijama, na Zapadnom Balkanu se ne koristi nijedna. Jedina dobra praksa prisutna je u Albaniji gdje OJU organizuje i vodi sastanke za diskusiju rukovodilaca za ULJR u svim institucijama uprave da bi se unaprijedili standardi i jednoobraznost. Kada su tek uvedeni (novim ZDS-om), sastanci su bili relativno učestali i redovni, a sada se održavaju svaka 2-3 mjeseca, što je dovoljno za uspostavljenje mjere. To je skup i djelotvoran alat koji se koristi u mnogim državama članicama EU, a donosi prednosti ne samo rukovodicima za ULJR, nego kasnije i organizacijama. Kosovo\* je nekad imalo takvu mrežu, ali je ona mnogo slabija i formalistička. Sjeverna Makedonija je u procesu osnivanja mreže.

#### 5.4. Mehanizmi odgovornosti (kapacitet za monitoring i izvršenje)

U ovom, posljednjem dijelu se govori o pitanju djelotvornih unutrašnjih kontrola, monitoringu i izvršenju. Većina neuspjeha, formalizam, nedjelotvornost i neefikasnost postupka ocjenjivanja zaposlenih pripisuju se lošoj implementaciji. Ako ocjenjivači vjeruju da će njihove ocjene da budu podvrgnute strogom nadzoru, razmatranju i procjeni od strane njihovih nadređenih, vjerovatno će da se smanji uticaj igara i drugih političkih faktora. Zapravo, što se upravljačka odgovornost više prenosi na druge nivoe (i u ocjenjivanju učinka), veća je potreba za funkcionalnim mehanizmima monitoringa i odgovornosti da bi se u prostoru odlučivanja utvrdili određeni standardi i granice.<sup>37</sup> Taj nadzor mogu da vrše sami državni službenici ili neko eksterno tijelo da bi se osiguralo da ocjene imaju informativnu vrijednost, da budu validne, pravedne i da ne budu političke, kao i da ispunjavaju svoju prvobitnu svrhu. Stoga smo razmotrili različite upravljačke mehanizme koji uvode veći nivo nadzora u sisteme ocjenjivanja i donošenje odluka. Dakle, u pogledu procjene radnog učinka, o odgovornosti se obično razmišlja kao o mjeri u kojoj se ocjenjivač smatra odgovornim pred nekim drugim za ocjene koje daje ili neizvršavanje obaveze ocjenjivanja. Bez nadzora i mogućih sankcija, može se povećati nivo formalizma i neizvršavanja obaveza sprovođenja postupka OZ.

Bavili smo se nekim pitanjima odgovornosti i tokom procesa OZ: zahtjev za usmeno obrazloženje svih odluka o ocjenama u obrascu za ocjenjivanje (pogledati dio o interakciji ocjenjivač-ocijenjeni), redovna procjena vještina ocjenjivača u ocjenjivanju radnog učinka u okviru ocjene rada rukovodilaca ili DSP (pogledati dio o komponentama), vođenje evidencije (bilješke) kojom se dokumentuje kontinuitet ocjenjivanja (pogledati dio o učestalosti), uloga sapotpisnika (pogledati dio o akterima). Pored toga, važno je i da se redovno i sistematski prati i procjenjuje proces ocjenjivanja radnog učinka (u pogledu efikasnosti i djelotvornosti),

<sup>37</sup> OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans: A comparative analysis of barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives.* (Rukovodeća odgovornost na Zapadnom Balkanu: Komparativna analiza prepreka i prilika za više rukovodioce u ostvarivanju ciljeva politika) SIGMA Dokumenti, br. 58. Pariz: OECD.

izlazni rezultat (kvalitet informacija u obrascima OZ) i ishod (korištenje informacija iz OZ u odlučivanju).

U teoriji, svaka **služba za upravljanje kadrovima** u instituciji, kao i **centralno koordinaciono tijelo za DS** trebaju da nadgledaju proces, prate kvalitet izlaznog rezultata i ishoda i osiguravaju izvršavanje obaveza, kao i da uvedu određene mehanizme za kontrolu kvaliteta. Ipak, to nije slučaj u zemljama Zapadnog Balkana gdje jedinice za ULJR (ako postoje u institucijama) nemaju ovlaštenje da vrše kvalitativni monitoring i izvršenje, nego djeluju kao tehničko koordinaciono tijelo koje sastavlja administrativni izvještaj (pogledati i dio o akterima u procesu OZ). Taj problem je povezan sa ukupnom upravljačkom odgovornošću, kao što je već pomenuto u prvom poglavlju ovog izvještaja.

Čini se da je Albanija jedini izuzetak, gdje jedinice za ULJR i OJU na centralnom nivou imaju ovlaštenje i zato trebaju da prate i osiguravaju kvalitet rezultata u instituciji i podržavaju DSP u analizi tih rezultata za potrebe donošenja odluka u upravljanju kadrovima i unapređenje učinka. Međutim, kvalitativni rezultati iz prakse pokazuju da se to rijetko dešava u instituciji, a procedura je vrlo formalistička. Na centralnom nivou, Nezavisni nadzorni odbor za državnu upravu Kosova\* kroz funkciju opšte procjene izvršavanja obaveza vrši godišnji monitoring personalnih dosjeva, uključujući pojedinačne obrasce OZ. U slučajevima kada OZ nije sprovedeno, Odbor u svom izvještaju navodi zapažanja i preporuke za instituciju. Na taj način je otkrio da je u 32 institucije javne uprave došlo do kršenja obaveze u vezi s OZ, jer nekoliko ocjenjivača nisu ocijenili radni učinak svojih zaposlenih u skladu sa zakonoskom obavezom. U praksi nema dokaza o nalaganju ozbiljnijih sankcija u ovom slučaju.

U svim drugim zemljama, ovlaštenje za nadzor nad kvalitetom, praćenje kvaliteta, efikasnosti i djelotvornosti procesa, ishoda i izlaznih rezultata nije preneseno na jedinice za upravljanje kadrovima i one djeluju kao tehnička i formalna provjera, bez razmatranja suštine.

Još jedan način da se poveća nivo odgovornosti u ocjenjivanju radnog učinka je da se formira **posebna komisija za radni učinak** koja bi nadgledala cijeli proces. Dakle, ta komisija nije za generalno upravljanje i/ili koordinaciju državne uprave, nego za kvalitetan nadzor nad OZ. Na primjer, Irska ima dvije posebne komisije za DSP: *Grupu za razmatranje učinka* (čine je generalni sekretar Vlade, generalni sekretar Odjeljenja za javne rashode i reformu i jedan spoljni član) i *Odbor za odgovornost generalnih sekretara*. Komisije za učinak postoje i u BiH, RS, Albaniji i S. Makedoniji, ali imaju aktivnu ulogu u OZ (o čemu se govorilo u dijelu o akterima) i nisu uključene u pitanja monitoringa i poštovanja obaveza.

Najčešći mehanizam odgovornosti je **žalbeni postupak**, a iako on ne zamjenjuje kvalitetan monitoring i izvršenje, državnom službeniku daje pravo da preduzme korake ako smatra da proces ili njegov ishod ne odražavaju stvarnu situaciju.

Sve zemlje Zapadnog Balkana koriste žalbeni postupak kao posljednju opciju, ali se u svim zemljama može podnijeti žalba na proces, a ne na ocjenu. Većima država ima dvostepeni žalbeni postupak (Albanija, S. Makedonija, Crna Gora, Kosovo\*, BiH, FBiH i RS), dok ostale imaju jednostepeni (Srbija). U dvostepenom žalbenom postupku, drugi stepen je Upravni sud (Albanija, S. Makedonija, BiH, FBiH, RS) ili Nezavisni nadzorni odbor za državnu upravu (Kosovo\*).

U Albaniji, državni službenik može da podnese žalbu na OZ najviše rangiranom državnom službeniku u instituciji (naziva se i službenik za autorizaciju OZ u DoCM). To je upravna žalba, a službenik za autorizaciju treba da odluči o rezultatima u roku od 5 dana. Ako DS nije zadovoljan, može podnijeti žalbu Upravnom суду. Na sličan način, u Crnoj Gori, državni

službenik ulaže žalbu u roku od 8 dana (počevši od dana službenog dostavljanja odluke) Komisiji za žalbe (nezavisno četveročlano tijelo, gdje je jedan član predstavnik sindikata). Komisija ima 30 dana da odluci o žalbi. Ako državni službenik dobije predmet, Komisija nalaže državnom organu da doneše novu odluku u roku od 20 dana. Državni službenik se može žaliti Upravnom судu na odluku Komisije. U BiH i FBiH se žalba može uložiti u roku od 8 dana (15 dana u RS) od dana prijema konačnih rezultata OZ odgovarajućem odboru za žalbe DS; svaki nivo ima sopstveni odbor za žalbe. Upravni sud može da ospori odluke odbora za žalbu. Na Kosovu\*, ako DS nije zadovoljan ocjenom, ima pravo da se žali Internoj žalbenoj komisiji za rješavanje sporova i pritužbi u roku od 30 dana po prijemu rezultata OZ. Saslušanje se održava u roku od 10 dana po prijemu žalbi, a Komisija mora da doneše odluku u roku od 30 dana. Nakon ovog nivoa, ocijenjeni ima pravo da se žali Nezavisnoj nadzornoj komisiji na odluku Komisije u roku od 30 dana.<sup>38</sup> U Sjevernoj Makedoniji, državni službenici mogu da se žale Agenciji za upravu u roku od 8 dana. Na sličan način, državni službenici u Srbiji mogu da se žale Odboru za žalbe u roku od 8 dana.

Iako broj žalbi nije veliki, a u nekim zemljama nema podataka o stvarnom broju (npr. Albanija, BiH, FBiH, RS), žalbe se fokusiraju na pitanja transparentnosti procesa OZ (Srbija, Sjeverna Makedonija), neizvršavanja obaveze (Crna Gora, Kosovo\*), formalizam bez propisne komunikacije ili uključivanja ocijenjenog (Crna Gora, Kosovo\*, Srbija, Sjeverna Makedonija). Izvještaji NNO o monitoringu na Kosovu\* pokazuju da se OZ ne može sprovoditi u skladu sa ciljevima i aktivnostima DS, zato što u mnogim slučajevima nedostaju čak i godišnji planovi za DS, iako oni čine osnovu za ocjenjivanje njihovog radnog učinka.

## 5.5. Područja za unapređenje

### AKTIVNO UČEŠĆE RELEVANTNIH AKTERA

- **Državni službenici na položaju**

Djelotvorni sistemi procjene radnog učinka zahtijevaju podršku DSP koji bi trebali da pokažu svoju posvećenost i pretoče opšte i specifične ciljeve organizacije u specifične i personalizovane ciljeve zaposlenih. Upravo oni prilagođavaju organizacioni okvir za sprovođenje ocjenjivanja radnog učinka, ako imaju upravljačku odgovornost za to.

- **Centralna jedinica za koordinaciju DS**

Sve zemlje ZB imaju centralne jedinice za koordinaciju DS koje trebaju da budu više uključene u prikupljanje podataka o OZ i monitoring putem centralizovanog obrasca u okviru opšte funkcije monitoringa DS, da bi razmatrale različite korektivne mjere za unapređenje sistema i planiranje razvoja kadrovskih jedinica. Izvještavanje (ako se vrši) se ne objavljuje, niti se vrši u odnosu na organizacione i upravljačke ciljeve.

- Centralna koordinaciona jedinica treba da organizuje obuke i radionice za kadrovske jedinice u institucijama na različite teme u vezi OZ.

<sup>38</sup> Prema Godišnjem izvještaju NNO za DS Kosova\*, primljene su sljedeće žalbe na OZ: 2016. (19 žalbi što je 3,5% ukupnog broja žalbi), 2015. (41 žalba što je 6,7 % ukupnog broja žalbi) 2014. (5 žalbi što je 0,7% ukupnog broja žalbi), 2013. (5 žalbi što je 1,2% ukupnog broja žalbi), 2012 (8 complaints constituting 2,1% ukupnog broja žalbi).

## **Jedinice za upravljanje kadrovima**

Jedinice za upravljanje kadrovima institucija na centralnom nivou javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana nemaju kapacitete i mandat (osim Albanije, gdje se to ne radi u praksi) za pružanje modernih usluga ULJR svojim DSP kao podršku upravljačkim vještinama, uključujući OZ, nego funkcionišu kao administrativna odjeljenja (obrađuju akte i vrše koordinaciju formalne procedure). Dakle, kadrovske jedinice tek trebaju da se transformišu u modernu funkciju ULJR koja podržava ocjenjivače u procedurama OZ, pruža kvalitetne mehanizme za monitoring i analizira (umjesto da samo sakuplja) podatke iz procesa OZ koji će se koristiti prilikom donošenja kadrovskih odluka. Kadrovske jedinice u sastavu organizacije mogu značajno da utiču na unapređenje kvaliteta OZ. Naravno, postoje centralni alati i potrebna podrška, ali ljudi iz kadrovskih jedinica trebaju da budu oni koji u organizaciji znaju kako da uvjere svoje rukovodioce da ozbiljnije shvate OZ, kao i koje kompetencije im nedostaju. Dakle, oni mogu da koriste različite alate za rješavanje ovih pitanja, a ne samo formalne obuke. Stoga su slabe kadrovske jedinice jedan od glavnih problema u promovisanju OZ

- Stvaranje neformalnih mreža između kadrovskih jedinica prema centralnoj koordinacionoj jedinici (npr. OJU u Albaniji): razmjena znanja i unapređenje učenja o praksama upravljanja ljudskim resursima.
- Aktivnija uloga u OZ (međutim, uslov je razvoj vještina)

## **UČENJE I OBUKE**

- **Uvesti koncept organizacije koja uči**

Cjelokupni sistem za upravljanje radnim učinkom zahtijeva stalan proces učenja iz sopstvenog iskustva, tj. iz problema, izazova i uspjeha sa kojima se zaposleni suočavaju dok obavljaju svoj posao. Osnovni koncept je da svaki izvršen zadatak predstavlja mogućnost za učenje ako se redovno bilježi šta se radi i kako, i izvlače zaključci za buduće aktivnosti u obavljanju sličnih poslova. To može da se primjenjuje u svakoj situaciji u kojoj rukovodioци daju instrukcije zaposlenima, ili kada raspravljaju o tome šta treba da se uradi. Ovi svakodnevni kontakti predstavljaju dobre razvojne mogućnosti koje trebaju biti zastupljene u ocjenjivanju radnog učinka zaposlenih kada rukovodilac razgovara sa zaposlenim o naučenim lekcijama iz prethodnog perioda i kako to iskustvo može da se integriše u postojeću praksu u obavljanju posla. Organizacija koja uči može da se definije kao organizacija koja koordiniše znanje i naučene lekcije svih zaposlenih i neprestano se transformiše (u pogledu izvršavanja poslova). Treba naglasiti da sve ono što se nauči ne treba da bude usvojeno u formalnom procesu učenja. Proces procjene radnog učinka treba da omogući i pomogne zaposlenima da uče iz sopstvenog iskustva.

- Povezati obuku o OZ sa rukovodećom pozicijom, makar sa DSP

Obuke trebaju početi tako što će se fokusirati na upravljačku ulogu, naročito DSP čim stupe na rukovodeće pozicije, što je trenutno trend u nekoliko država članica EU gdje novoimenovani službenik na rukovodećoj poziciji automatski prolazi obuku o OZ (i drugim "upravljačkim vještinama"). Ta obuka treba da se fokusira na svrhu, proces upravljanja, motivaciju, korištenje informacija o radnom učinku i procjeni kvaliteta izvršene ocjene radnog učinka: procjena radnog učinka je samo dio opšteg upravljačkog konteksta organizacije i važno je da rukovodioци vide i razumiju OZ u

širem kontekstu, a ne kao jednostavnu formalnu aktivnost. Istraživanja pokazuju da ako rukovodioci nisu posvećeni ideji OZ, onda ni državni službenici ne vjeruju u taj proces.

Dakle, obuke trebaju da počnu od najvišeg nivoa DSP. Kad najviši nivo rukovodilaca prihvati taj sistem, mogu se organizovati obuke o razvoju vještina za niže nivoe rukovodilaca i neposredne rukovodioce. Pošto su i državni službenici na izvršilačkim pozicijama (i ostali zaposleni) dio OZ i očekujemo njihovo aktivno učešće u utvrđivanju ciljeva i/ili procesu razmatranja, neke obuke su obavezne za sve državne službenike.

- Vještine procjene radnog učinka trebaju da postanu dio procesa ocjenjivanja za DSP i rukovodioce.

Kad ocjenjivači završe obuku, i oni trebaju da se podvrgnu OZ, odnosno ocjeni njihovog načina sprovođenja procesa ocjenjivanja rada: a) u pogledu stečenog znanja i vještina odmah b) kako ih primjenjuju u praksi u prvom krugu OZ i c) da li je s vremenom primjetan vidljiv napredak. To će pomoći da se osigura vršenje procjena na sličan i dosljedan način u različitim institucijama na centralnom nivou, ali i unutar same institucije.

- Obuke se trebaju redovno nuditi da bi se "osvježile" vještine.

Kad ocjenjivač završi potrebnu obuku, redovni obavezni kursevi za "osvježavanje znanja" trebaju biti dostupni (na osnovu spomenute ocjene upravljačkih vještina prilikom procjene radnog učinka i razvojnog plana u ovoj oblasti), kako bi ocjenjivačima pomogli da zadrže potrebne vještine neophodne za postupak OZ. Ako postoje nacionalne akademije, one trebaju da nude takve obuke, u saradnji s raznim stručnjacima u toj oblasti, kao što su psiholozi itd.

- Sadržaj obuka treba da bude interaktivan i usmjeren na vještine

Sadržaj obuka je djelotvoran samo ako se ne predaje kao legalistička ili tehnička norma, nego se fokusira na ključne vještine koje su potrebne da bi polaznici mogli sprovoditi OZ, kao što su utvrđivanje ciljeva radnog učinka (organizacioni i individualni), obavljanje intervjuja o učinku, vođenje evidencije, pružanje informacija o učinku, priprema razvojnih planova, pružanje povratnih informacija, povezivanje sistema sa platom (ako postoji i to mu je svrha), koučing i savjetovanje, itd. Obuka za državne službenike - izvršioce posebno treba da se fokusira na utvrđivanje ciljeva, vođenje evidencije, pružanje informacija o učinku, izradu planova itd.

## PROPRATNI MATERIJAL

- Neformalna/ formalna mreža rukovodilaca kadrovske jedinice
- Sastanci lidera unutar organizacije: radi standardizacije, rješavanja problema, itd.

Obje vrste sastanaka na kojima se vodi diskusija stvaraju neprocjenjiv proces socijalizacije među profesionalcima (ULJR i DSP), čime se uspostavljaju zajedničke vrijednosti i standardi i rješavaju problemi u implementaciji prije nego što demotivacija i averzija ili neizvršavanje obaveza izazovu negativne posljedice. Na taj način se može postići bolja prihvatanost ovog alata, ciljevi organizacije i krajnja svrha.

- Smjernice za korištenje informacija iz OZ (analitički, a ne deskriptivni izvještaji)

- Usvojiti centralnu smjernicu (ako postoji) za potrebe vaše organizacije (uz pomoć mreže ULJR).

### **MEHANIZAM ODGOVORNOSTI (monitoring i izvršenje)**

Monitoring i izvršenje su stalna aktivnost koja je ključna za unapređenje prakse OZ i kvaliteta izlaznih rezultata (informacije iz OZ), kako bi oni imali stvarnu informativnu vrijednost za donošenje odluka u organizaciji i kadrovskoj službi. Sve zemlje Zapadnog Balkana imaju neku vrstu elementarnog monitoringa što bi omogućilo preglede tokom čitavog ciklusa ocjenjivanja, ako se ono uopšte sprovodi, i ako se sprovodi sistematski i sa relevantnim vještinama. Dakle, da bi se mehanizmi odgovornosti unaprijedili, važno je:

- Osigurati da se proces tokom redovnog monitoringa vidi kao otvoren, transparentan, pravedan i razuman<sup>39</sup>.
- Redovno koristiti postojeće mehanizme (pregledi sredinom godine, uloga sapotpisnika, zahtjevi za obrazloženjem, intervjuji o učinku itd.)
- Dati ovlaštenje kadrovskim jedinicama da izvršavaju ovaj zadatak pod uslovom da unaprijede vještine za to
- Dalji razvoj kapaciteta za monitoring
- Vršiti nezavisni nadzor nad izvršavanjem obaveza (kao na Kosovu\*), sprovoditi preporuke, ali postoji problem jačine tih preporuka

---

<sup>39</sup> OECD. (2007). Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants: OECD and Other Country Experiences. (Aranžmani zasnovani na radnom učinku za državne službenika na položaju: OECD i iskustva drugih zemalja) Pariz: OECD

## 6. Pregledi i preporuke po državama

### 6.1. Albanija

#### Osnovne informacije

OZ je prvi put uvedeno ZDS-om iz 1999. godine, nakon usvajanja Strategije RJU 1998. godine. OZ je prvi put sprovedeno u praksi u ministarstvima 2001. godine u okviru pilot projekta, pa se sporo proširilo na sva druga ministarstva do 2003. godine. Trenutno je obavezna ocjena radnog učinka regulisana Zakonom o državnim službenicima iz 2013. godine koji obuhvata i DSP i stalno zaposlene DS. Albanija od 2017. godine eksperimentiše sa modelom ugovora o učinku za ministre i zamjenike ministra čime se stvara mogućnost povezivanja učinka institucije sa individualnim učinkom.

Na pitanje OZ u Albaniji utiču tri faktora: prvo, OZ nema sistematsko utemeljenje u pogledu učinka organizacije i drugih upravljačkih alata, iako trenutno Odjeljenje za strateško planiranje u Kabinetu predsednika Vlade planira da sproveđe model procjene institucionalnog učinka na osnovu rezultata koje je ostvarila svaka institucija u sprovođenju svojih strategija i akcionalih planova. To je prilika za razmatranje koja može da omogući spuštanje ciljeva sa nivoa institucije na individualni nivo i povezivanje rezultata institucije sa rezultatima pojedinca u procjeni učinka. Na sličan način, OZ nije povezano s horizontalnim funkcijama ULJR, iako se okvir kompetencija testira na DSP. Drugo, rukovodioци ne smatraju OZ korisnim alatom u svom svakodnevnom poslu. Za njih je to više opterećenje, nego koristan mehanizam. Treće, nedostaju podsticaji za DS, osim procesa edukacije. Kako rezultati OZ nisu realni, teško je graditi organizacioni učinak.

U početku se OZ sprovodilo jednom godišnje, uz preporuku da se vrši svakih pola godine. Učestalost OZ je promijenjeno 2016. godine i uvedeno je polugodišnje ocjenjivanje, a ta obaveza se poštuje u gotovo 90% slučajeva. Svaki državni službenik se ocjenjuje na dvije važne teme: 1. Ostvarivanje ciljeva radnog mesta koji su utvrđeni za njega/nju, na osnovu ciljeva jedinice i institucije (kao jedina zemlja ZB) 2. Ocjenjivanje individualnih vještina i kompetencija koje su pokazane tokom perioda ocjenjivanja. Albanija se razlikuje od drugih država u regionu, jer se ciljevi utvrđeni za svakog državnog službenika zasnivaju na ciljevima jedinice i institucije u kojoj radi, pa je zato jedina zemlja koja uspostavlja vertikalnu vezu i spušta radne ciljeve organizacije na nivo individualizovanih radnih ciljeva. Obrazac OZ je centralizovan i nudi malo fleksibilnosti za prilagođavanje komponenata ocjenjivanja potrebama organizacije, jer su svi kriteriji ocjenjivanja unaprijed utvrđeni u DoCM o OZ za DS u cijelini, osim ciljeva za svakog državnog službenika koji se razlikuju u zavisnosti od lica i pozicije.

Taj sistem osigurava komunikaciju između ocjenjivača i ocijenjenog kroz intervju o učinku, gdje se utvrđuju individualni ciljevi i pružaju informacije o rezultatima u pismenoj formi, a DS ima pravo da komentariše i ospori ocjenu i cijelokupan proces ocjenjivanja. Ipak, stvarna implementacija zaostaje sa relativno visokim udjelom diskusije o ciljevima, ali i predzadnjim mjestom u regionu ZB u pružanju pismenog obrazloženja.

Neposredni nadređeni je ključni akter u tom procesu jer je glavni evaluator i prati napredak državnog službenika tokom cijele godine. On/ona bi trebao/la da vodi intervju o ocjenjivanju i

ima savjetodavnu ulogu tokom čitavog perioda. Centralna kancelarija državne uprave (OJU) ima važnu ulogu u utvrđivanju standarda i upravljanju primljenim informacijama o rezultatima OZ za potrebe izrade kadrovske politike i sistema monitoringa. Kadrovske službe rade arhiviranje i trebaju da daju savjete tokom procesa ako se javi takav slučaj a kapaciteti su ograničeni.

Potrebno je dalje razviti i unaprijediti sistem u vezi sa korištenjem informacija iz procesa OZ, i za centralne strateške kadrovske potrebe, kao i za pojedinačne organizacione odluke. Formalno, sistem identificuje službenike s izvanrednim i lošim radnim učinkom, a oni sa lošim učinkom mogu da se uključe u program izgradnje kapaciteta u zemlji koja je jedna od rijetkih na ZB koja to nudi. U praksi se uopšte ne identificuju službenici sa lošim radnim učinkom. S druge strane, bilo je predviđeno da službenici s izvanrednim radnim učinkom na osnovu toga dobiju bonus, koji je ukinut, a umjesto toga je u platnu strukturu uveden dodatak za radni učinak 2013. godine. Međutim, ovaj dio platne strukture još se ne sprovodi. OJU želi da pažljivo napravi neke scenarije i vidi sve moguće efekte prije nego što uvede ovu komponentu u platu. Razvojna funkcija OZ je formalno predviđena tamo gdje bi kadrovske službe trebale da pripreme individualne planove edukacije i razvoja. Međutim, u praksi, prikupljene informacije nisu korisne i/ili nedostaju, a i kapacitet kadrovske službe je veoma ograničen u tom smislu.

Evidentno je da će kadrovske službe, ocjenjivači i rukovodioci morati da budu bolje obučeni za svoju ulogu. Ipak, ASPA je osmisnila programe obuke o OZ od uvođenja tog sistema početkom 2000-ih, a rukovodioci kadrovske službe i drugi rukovodioci i evaluatori su učestvovali u obukama. Međutim, one nisu bile interaktivne (format zakona) ni povezane sa drugim upravljačkim alatima, a od 2015. godine nije bilo nikakvih obuka. Nakon izrade novih programa za upravljanje ljudskim resursima 2018. godine, javila se mogućnost za jačanje jako potrebnih upravljačkih vještina, uključujući OZ.

## Preporuke

- **Preoblikovati svrhu**

Sistem ocjenjivanja individualnog radnog učinka u Albaniji je dobro osmišljen i uklapa se u većinu modela za ocjenjivanje učinka koji se primjenjuju u evropskim državama. Međutim, sa praktičnog stanovišta, sistemu nedostaje svrha ili motivacija. Kako napredovanje u platnim razredima još nije operativno, sistem je izgubio "*reason d'etre*".

- **Ojačati razvojnu funkciju OZ**

Bez obzira na dugoročne napore vlade da razmotri uvođenje veze sa platom/sistemom bonusa, postoj potreba da se ponovo fokusira na OZ, i to više u oblasti usavršavanja državnih službenika.

- **Koristiti informacije iz OZ za identifikaciju potreba za obukom**

OZ bi se moglo koristiti za određivanje kojim državnim službenicima će koristiti ciljani programi obuke višeg nivoa, pored redovnih programa obuka koji su osmišljeni za popunjavanje znanja/praktičnih nedostataka kod državnih službenika (na osnovu metodologije analize potreba za obukama).

- **Osmisliti procedure u cilju evaluacije učinka organizacije i boljeg povezivanja sa individualnim OZ.**

Individualni proces OZ se ne može posmatrati i razvijati izolovano od organizacionog učinka. U ovoj oblasti Albanija ima mnogo posla. Iako ciljevi institucija trebaju da budu dio obrasca za individualno OZ, ta veza se u praksi ne uspostavlja. Ako vlada nastavi da radi na ugovorima o učinku za ministre, to je dobar početak za njihovo uvođenje i za DSP na rukovodećim pozicijama (agencije, podređene organizacije) kako bi se povećala upravljačka odgovornost i počelo sa spuštanjem organizacionih ciljeva na nivo individualnog učinka.

- **Osmisliti i sproveсти specifične obuke vezane za OZ**

Uprkos dobroj strukturi i razumnom modelu, implementacija obuka zasnovanih na duhu propisa znatno zaostaje za standardima. To je bihevoralna promjena i zahtijeva stalne obuke i podizanje svijesti među rukovodiocima. OJU i ASPA trebaju da osmisle i sprovedu specifične obuke vezane za OZ i da se fokusiraju na nenovčane nagrade, pošto su finansijska sredstva oskudna i ne mogu predstavljati izvor za novčano nagrađivanje (bar u ovom trenutku).

- **Razmotriti i unaprijediti posebnu proceduru ocjenjivanja radnog učinka za DSP**

Vlada i OJU trebaju posvetiti više pažnje implementaciji postupka ocjenjivanja DSP. Ako je procedura manjkava na vrhu piramide, male su šanse da će da bude uspješna na dnu. Takođe, treba da postoji direktna veza između ciljeva institucije i ciljeva DSP i rezultata OZ.

- **Promovisati odgovornost i integritet rukovodilaca**

Počevši od najviših rukovodilaca, postoji potreba za promovisanjem odgovornosti i integriteta rukovodilaca u sprovođenju ocjenjivanja radnog učinka.

- **Ojačati kapacitet OJU kao aktera za monitoring i kontrolu kvaliteta OZ**

Iako nije direktno uključeno u proces, OJU treba da igra veću ulogu i savjetuje institucije kako bi rezultati ocjenjivanja njihovog osoblja bili realniji. Postoji potreba za podizanjem svijesti na nivou vlade i najvišeg rukovodstva o koristima od procedure OZ, ako se ispravno primjenjuje u praksi.

## 6.2. Bosna i Hercegovina

### Osnovne informacije

Važeći propisi o ocjenjivanju u sve tri strukture državne uprave u BiH datiraju iz 2011. godine. Ove godine su državni nivo i FBiH donijeli nove pravilnike o procjenjivanju individualnog radnog učinka, a RS je usvojila veliki set izmjena i dopuna pravilnika iz 2009. godine. Donošenje izmjena i dopuna je motivisano projektom tehničke pomoći koji vodi Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave u BiH. Nakon usvajanja novih rješenja nisu uvođene značajne izmjene.

Administrativna kultura strukture javne uprave u BiH vuče snažne korijene iz komunističke države (bivše Jugoslavije) i kao takva slabo poznaje bilo kakve alate za upravljanje učinkom. Učinak se uglavnom shvata kao lojalnost i poslušnost. Dakle, uloga uprave je ranije bila svedena na sprovođenje volje funkcionera komunističke partije, što se danas još uvijek odražava u tehničko-upravnoj ulozi kadrovskih službi (ako postoje), umjesto proaktivnijeg upravljanja kadrovima. Rutinske odluke o rezultatima ocjenjivanja zaposlenih i dalje se formalno potpisuju na najvišim nivoima uprave uz mogući rizik od politizacije, jer su u mnogim slučajevima rukovodioći institucija politički imenovani.

Formalni sistem OZ se primjenjuje i jednako je obavezan za sve zaposlene u javnoj upravi na koje se odnosi ZDS i Zakon o radu: stalno zaposleni čiji stratus reguliše ZDS-om, stalno zaposleni koji nisu regulisani ZDS-om ali se na njih odnosi Pravilnik o OZ, kao i zaposleni na određeno vrijeme (osim RS, gdje ugovori na određeno vrijeme nisu obuhvaćeni). OZ obuhvata i DSP. Međutim, kada su u pitanju DSP koji su rukovodioći institucija, a ne rukovodeća mjesta jedan nivo ispod ministra/rukovodioca, primjenjuje se sasvim drugačija procedura OZ koja uključuje formiranje posebne komisije bez strogog procesa kojoj rukovodioći institucija podnose svoj godišnji izvještaj. Teoretski, ova procedura bi omogućila povezivanje upravljačke odgovornosti sa ukupnim učinkom organizacije i ulogom rukovodioca institucije u njemu, uz diskusiju o viziji, budućim ciljevima i njihovoj operacionalizaciji u opipljive rezultate. U praksi je dostupno vrlo malo informacija (ili nimalo) o posljedicama lošeg učinka institucija po DSP.

Redovno OZ se vrši dvaput godišnje u BiH i RS i najmanje jednom godišnje u FBiH, što se ne poštuje u praksi. Promjenama koje je pokrenula tehnička pomoć 2010-11. uvedeni su individualni ciljevi rada u OZ i na taj način je sistem unaprijeđen jer omogućava rukovodicima da procijene mjeru u kojoj podređeni doista ispunjavaju svoje radne ciljeve; omogućava i kadrovskim službama u pojedinačnim institucijama da izvode zaključke o posvećenosti zaposlenih (naročito rukovodilaca) ovoj aktivnosti i ostvare uvide u pravu vrijednost ove prakse. Ipak, individualni ciljevi rada nisu povezani sa opštim ciljevima organizacije i često se miješaju s aktivnostima koje se uzimaju direktno iz opisa posla. Pozitivna karakteristika sistema je postojanje intervjeta o radnom učinku, tokom kojeg u sve tri strukture uprave državni službenik može slobodno da iznosi protiv-argumente u odnosu na predložene ciljeve i/ili rezultate prije finalizacije OZ, čime se jača odnos ocjenjivač-ocijenjeni. Pored ciljeva, OZ koristi fiksni i unaprijed utvrđeni skup kriterija koji su generički za sve DS i ne ostavljaju fleksibilnost za prilagođavanje potrebama organizacije i/ili DS. Okvir kompetencija još nije razvijen (osim zapošljavanja na državnom nivou) i ne igra formalnu ulogu u skupu kriterija ocjenjivanja, pa tako ne postoji dalja horizontalna veza sa drugim funkcijama ULJR kao što su zapošljavanje i/ili razvoj. Ukratko, cjelokupno OZ rezultira

opisnom ocjenom (ne zadovoljava, zadovoljava, uspješan, naročito uspješan), sabiranjem konačnih ocjena iz svake od dvije pomenute komponente: radni ciljevi i ispunjavanje kriterija.

Raniji sistem nije ostavljao mogućnost da se podaci OZ sistematizuju bilo na institucionalnom i/ili nivou državne uprave (da se odgovarajućim vladama dostavljaju podaci o toj aktivnosti). To se promijenilo, ali vrijednost informacija iz OZ koje prikupljaju kadrovske službe i agencije za državnu službu je i dalje vrlo ograničena, pa se nedovoljno koristi potencijal za strateške kadrove u oblasti razvoja DS.

Čini se da su pitanja u vezi OZ i dalje vrlo nisko na vladinoj listi prioriteta. To je šteta zato što zbirni podaci koje proizvode agencije daju priliku vladama u BiH da se bave dugotrajnim problemima kao što je veoma veliki broj najviših ocjena.

### **Preporuke**

- Redefinisati svrhu OZ kako bi se fokus prebacio sa nagrađivanja/kažnjavanja zaposlenih na osiguravanje njihovog individualnog razvoja**

OZ je tu da pomogne zaposlenima da se razvijaju i usavršavaju, a profesionalni rast je adekvatna nagrada za one koji se ističu u svom poslu. Mogućnost nagrađivanja treba vrlo selektivno primjenjivati (tj. isključivo u slučajevima kada zaposleni uradi više nego što se od njega očekuje). One koji dobro obavljaju svoj posao ne treba nagrađivati za to; zaposleni su da bi dobro radili i zauzvrat primaju platu (i ostale beneficije).

- Preoblikovati i osigurati učestalost OZ (i uvesti vanredno kvartalno ocjenjivanje za službenike s lošim učinkom)**

Rukovodioци se trenutno žale da ocjenjivanje dvaput godišnje oduzima mnogo vremena i stvara frustracije među ocjenjivačima i ocijenjenima (zbog pogrešnih očekivanja da iz OZ trebaju proizaći nagrade). Godišnja ocjenjivanja će stvoriti manje administrativnog posla. Istovremeno, službenici s lošim učinkom trebaju se podvrgavati vanrednom ocjenjivanju koje se može pokrenuti neposredno nakon zaključivanja redovnog kruga. To treba da traje tri mjeseca, a ako zaposleni ne ostvari napredak u svom radu tokom tog perioda, njegov radni odnos se treba prekinuti.

- Uvesti redovnu obuku o OZ za rukovodioca**

Agencije za državnu službu trebaju da nude ovu obuku najmanje jednom godišnje. Poseban naglasak treba staviti na utvrđivanje radnih ciljeva. Ova obuka treba da olakša i širenje poruke o promjeni svrhe cjelokupne aktivnosti.

- Povećati nivo pažnje koja se posvećuje ocjenjivanju državnih službenika na položaju (rukovodioci institucija)**

Postojeće procedure su dosta nejasne i naglasak stavljuju isključivo na mjeru u kojoj je godišnji plan rada ostvaren. Potrebna je čvršća procedura koja će se fokusirati na rukovodeće kompetencije kao što su liderstvo, planiranje i organizacija rada.

- Osigurati korištenje zbirnih podataka o ocjenjivanju radnog učinka**

Trenutno sve pojedinačne institucije ne ispunjavaju obavezu dostavljanja standardnog obrazca sa zbirnim podacima o ovoj aktivnosti. Zbog toga su podaci koje agencije za državnu službu dostavljaju svojim nivoima vlasti u BiH nepotpuni. To mora da se promijeni u budućnosti, jer su zbirni izvještaji koji se dostavljaju vladama veoma značajni za rješavanje strateških kadrovskih pitanja.

## 6.3. Kosovo\*

### Osnovne informacije

Formalno, ocjenjivanje zaposlenih se vrši radi jačanja radnog učinka i osiguravanja postepenog unapređenja profesionalnog kapaciteta i kvaliteta administrativnih usluga kroz provjeru ostvarivanja ciljeva utvrđenih na početku perioda ocjenjivanja. Sistem OZ koji je uspostavljen ZDS-om nije sproveden dok nije završen proces razvrstavanja 2014. godine. Rukovodioci treba da procjenjuju radni učinak jednom godišnje, uz korištenje standardizovanog obrasca, a na osnovu radnih ciljeva i kompetencija državnih službenika. Novim nacrtom ZDS-a koji je bio u parlamentarnoj raspravi u vrijeme pisanja ovog izvještaja predviđeno je ukidanje prisilne distribucije i uvođenje dodatnih vidova ocjenjivanja, kao što je samoprocjena i kolegijalno ocjenjivanje, što je rezervisano za DSP.

Na Kosovu\*, sistem OZ ne podrazumijeva jasnu vezu između procesa organizacionog planiranja sa procesom planiranja i sproveđenja postupka OZ, ali omogućava mjerjenje ostvarivanja organizacionih ciljeva. Osim toga, OZ se ne može sprovoditi u skladu sa ciljevima i aktivnostima državnih službenika, zato što u mnogim slučajevima nedostaju čak i godišnji planovi za DS, iako oni čine temelj za ocjenjivanje njihovog radnog učinka.

"Ograničenja raspodele ocjena" odnosno kvote za distribuciju OZ su uvedene 2012. godine kako bi se izbjeglo pretjerano davanje visokih ocjena i omogućilo korištenje ocjenjivanja radnog učinka kao alata za druge procese, kao što je napredovanje u karijeri. U praksi je primjena kvota u ocjenjivanju učinka dovela do nekoliko žalbenih postupaka u kojima je odlučeno u korist podnosioca žalbe. Ni distribucija kvota nije poštovana, pa je davan pretjeran broj visokih ocjena. Generalna percepcija osoblja kadrovske službe je da je distribucija kvota beskorisna i da ne unosi dodatnu vrijednost u proces OZ.

Što se tiče odnosa ocjenivač-ocijenjeni, Kosovo\* ima nekoliko alata koji omogućavaju DS da bude uključen u proces OZ, kao što je zajedničko utvrđivanje ciljeva i intervju sredinom godine. Međutim, formalne smjernice ne zahtijevaju diskusiju o rezultatima, a oni se dostavljaju u fiksnom i unaprijed utvrđenom obrascu za OZ, što je jedan korak naprijed jer je u ranijem obrascu OZ bio ostavljen samo ograničen prostor za pisane komentare. Ipak, obrazloženje komentara je obavezno samo u tri od pet kategorija ocjene, pa teoretski, ako se prisilna distribucija poštuje, 40% ocijenjenih formalno ne moraju dobiti i pisane komentare uz numeričku ocjenu.

Rezultat ocjenjivanja nema formalne posljedice po plate ili razvoj karijere, osim uslova da negativne ocjene diskvalifikuju kandidate za interno unapređenje. Pored toga, i NNO i naša studija govore o mnogim slučajevima nepoštovanja pravila i u sproveđenju OZ, ali i u individualnim aspektima, poput neutvrđivanja ciljeva koji bi činili osnovu za samoprocjenu. Čini se da je jedan od razloga to što je proces direktno povezan sa sistemom klasifikacije i sistematizacije radnih mesta u državnoj službi, ali i generalno slaba rukovodeća odgovornost.

U odnosu na izgradnju kapaciteta, centralni organi vlasti su osmislili i sproveli programe obuke o postupku OZ tokom prvih godina od njegovog uvođenja, uz smjernice za njegovo

sprovođenje. Međutim, kapaciteti ocjenjivača za djelotvorno sprovođenje procesa OZ su i dalje slabi.

Konačno, ne postoji veza između OZ i strateškog razvoja kadrovskih potencijala. Problem s nepoštovanjem pravila javlja se i na nivou prikupljanja podataka iz procesa OZ u pojedinačnim kadrovskim službama, kao i u OUJS kad samo polovina institucija dostavi informacije ovoj jedinici. Formalno, državna uprava je karijerna, a prema pravnom okviru, rezultati OZ utiču na unapređenje, usavršavanje, naknadu za rad, prekid radnog odnosa itd. Međutim, u praksi je uticaj rezultata OZ skoro beznačajan. To ima posljedice jer se postupak OZ pretvara u formalni proces koji nema uticaja na državne službenike i samu organizaciju.

## **Preporuke**

- Ojačati planiranje OZ u opštem upravljačkom okviru**

Povezivanje strateških planova i prioriteta Vlade, sektora i institucija sa godišnjim (individualnim radnim) ciljevima u odnosu na koje će se ocjenjivati individualni radni učinak. Utvrđivanje ciljeva polazi od rukovodstva na najvišem nivou, a onda niži nivoi prate isti vertikalni pristup. Na taj način, ciljevi i prioriteti institucija se spuštaju na niže nivoe u organizaciji. To će omogućiti rukovodiocima na višim nivoima da odgovarajuće elemente sopstvenih ciljeva prenesu na članove svog tima. Konačno, potrebno je izraditi, sprovedi i pratiti proceduru/smjernicu za utvrđivanje adekvatnih godišnjih ciljeva povezanih s institucionalnim i sektorskim prioritetima.

- Uvesti i ojačati kapacitet za monitoring da bi se unaprijedilo poštovanje propisa u sprovođenju postupka OZ**

Monitoring i procjenjivanje radnog učinka zaposlenih nije "jednokratna", nego stalna aktivnost. Radni učinak službenika koji se ocjenjuju treba da se prati tokom cijele godine, što uključuje stalno praćenje njihovog učinka i ostvarivanja svakog specifičnog cilja. Ocjenjivač tokom godine treba da prikuplja podatke/posmatra koliko je ocenjivani službenik uspješan u svom poslu, imajući u vidu prirodu posla, stručnost i iskustvo državnog službenika. Tako će se omogućiti preduzimanje preventivnih mjera, pružanje inputa za konačno OZ (na kraju godine), i osigurati bolji radni učinak, a time i bolje ostvarivanje ciljeva pojedinca/jedinice/institucije.

- Unaprijediti komunikaciju između ocjenjivača i ocijenjenog**

Ocenjivač i ocijenjeni trebaju da koriste procjenu sredinom godine kao priliku da zajednički razmotre napredak u ostvarivanju dogovorenih ciljeva, identifikuju nedostatke i dogovore korektivne mjere za predstojeće mjesecce. Dakle, procjena sredinom godine bi trebalo da postane obavezan element kako bi se neposrednom rukovodiocu omogućilo da ga izvrši procjenu putem formalnog sastanka sa službenikom koji se ocjenjuje. Isto tako, za sve kategorije ocjena se treba pružiti tekstualno obrazloženje rezultata, umjesto da se navede samo brojčana ocjena.

- Preoblikovati model OZ**

Trenutni model OZ je bazični oblik ocjenjivanja. Ocjenjivač/rukovodilac daje svoju evaluaciju službenika kojeg ocjenjuje. Nema samoprocjene, niti evaluacije od strane podređenih. Proces je jednosmjeran, odozgo ka dole. Prije uvođenja novog modela OZ za DSP koji uključuje samoprocjenu (davanje povratnih informacija o sopstvenom učinku), taj model se

prvo treba isprobati da bi se procijenila njegova administrativna složenost i prednosti koje nosi. Mora se imati na umu da je administrativna jednostavnost sistema preduslov za njegovu propisnu primjenu.

- **Unaprijediti kapacitete ocjenjivača**

Uobičajen problem u sistemu OZ na Kosovu\* je nedovoljna edukovanost ocjenjivača o djelotvornom sprovođenju OZ. Potrebno je osmisliti obavezni modul obuke za rukovodioce da bi se povećali kapaciteti rukovodilaca i upravljanje kadrovima, koji može uključivati i komponente OZ kao dio sistema, kao što je utvrđivanje adekvatnih godišnjih ciljeva, davanje ocjena, sprovođenje intervjuja o ocjenjivanju, i analiza rezultata OZ. Oni trebaju da budu veoma interaktivni. Pored toga, obavezni programi obuke za rukovodeći nivo koji su predviđeni nacrtom zakona o javnim funkcionerima trebaju da sadrže poseban modul o OZ u državnoj upravi.

- **Povećati korištenje rezultata OZ**

Trenutna procedura OZ ne pruža dovoljno informacija o adekvatnom korištenju rezultata OZ na centralnom nivou. Propisano je da MJU prikuplja sve rezultate procjenjivanja radnog učinka od svih institucija, ali nije navedeno za koje svrhe (unapređenje, usavršavanje, naknada za rad itd.). Stoga je potrebno razviti, sprovoditi i pratiti posebnu proceduru/smjernicu za upravljanje OZ i korištenje rezultata tog postupka od strane centralnog organa kao što je MJU. Konačno, osoblje MJU treba da prođe obuku u sprovođenju ove procedure/smjernice za upravljanje i korištenje rezultata ocjenjivanja radnog učinka, i za jačanje njihovih kapaciteta za vršenje posebne analize kojom se mjeri uticaj rezultata OZ.

## 6.4. Sjeverna Makedonija

### Osnovne informacije

Prvo ocjenjivanje učinka funkcionera u upravi uvedeno je 2005. godine. Državni službenici su ocjenjivani na osnovu podataka o profesionalnom znanju i vještinama na poslu, naporima, ostvarenim rezultatima, kreativnosti i savjesnosti u izvršavanju službenih zadataka koji su značajni za obavljanje posla. Modifikovani model 360° (ne uključujući samoprocjenu) je uveden 2015. godine kao zamjena za jednosmjernu evaluaciju. Od 2016. godine, postao je obavezan za sve javne organe. Ovaj sistem je izmijenjen u aprilu 2018. godine ukidanjem prisilnih kvota za službenike s najboljim i najlošijim učinkom, jer nisu postigle očekivani cilj nego su stvorile pritisak, osjećaj nesigurnosti, i narušile međuljudske odnose među zaposlenima. Nova Strategija javne uprave 2018-22 predviđa još jednu promjenu pristupa OZ, uz moguće pojednostavljenje procesa i uvođenje plaćanja prema učinku.

Sistem povezuje ocjenjivanje radnog učinka s kompetencijama državnih službenika koje predstavljaju veliki potencijal za budući razvoj djelotvornog procesa OZ. Međutim, Okvir kompetencija je i dalje na početku, nedostaje mu operacionalizacija i veća fleksibilnost za primjenu u pojedinačnim institucijama, iako pruža određeni nivo fleksibilnosti u različitim kategorijama DS. Dakle, Okvir kompetencija teoretski pruža dobru osnovu za pripremu individualnih planova profesionalnog razvoja, ali se u praksi to ne koristi u punom potencijalu.

OZ je osmišljeno kao izuzetno participativan proces, počevši od identifikacije radnih ciljeva i zadataka kao zajedničkog poduhvata ocjenjivača i ocijenjenog; definisanja individualnog plana stručnog usavršavanja, do intervjua polovinom godine radi procjene napretka. Ipak, studija je pokazala da se većina participativnih mjera rijetko sprovodi, npr. intervju polovinom godine se sprovodi u 15% institucija obuhvaćenih istraživanjem. Osim toga, participativna priroda nestaje u finalnoj fazi kada se konačni rezultati složenog procesa OZ od 360 stepeni sa mnogo inputa i od spoljnih aktera dostavljaju samo u pisanoj formi, izraženi u brojevima, a ne kao povratne informacije za buduću diskusiju o mogućem planu razvoja.

Iskustvo iz primjene sistema za upravljanje radnim učinkom pokazuje da je taj proces previše složen i administrativno komplikovan za primjenu, i u pogledu upravljanja kadrovima, i u pogledu relevantnih obrazaca i vremena koje je potrebno za implementaciju procesa. Stoga prilično iznenađuje da takav složen sistem OZ nije adekvatno podržan, bilo dostupnim smjernicama i priručnicima i/ili obukama kojima bi se osnažile vještine rukovodilaca, ocjenjivača i kadrovskih službi kako bi mogle imati veću ulogu strateškog centra za podršku, a ne samo administrativno-tehničkog. Trenutno je MIDU zaduženo za koordinaciju politike o obukama u državnoj upravi, ali ima ograničene finansijske i kadrovske kapacitete, tako da obuke gotovo da nisu dostupne. Dakle, rukovodiocima nije dostupna redovna obuka za razvijanje upravljačkih vještina, uključujući one koje su u vezi sa OZ.

Slab kapacitet MIDU odražava se i u njegovoj ulozi u strateškom korištenju informacija prikupljenih iz OZ; informacije se jednostavno nisu prikupljale u posljednje tri godine (2016, 2017, 2018). To ima ozbiljne posljedice po korištenje informacija na organizacionom i centralnom nivou, gdje podaci pokazuju da se informacije koriste *ad hoc*, a ne sistemske.

Generalno, sistem kao takav se smatra formalnom aktivnošću, koja nije uvijek precizna, ali je previše složena. To pokazuje da ona može imati malu ulogu u motivisanju državnih

službenika da unaprijede svoj učinak. Ne postoji jasno razumijevanje uloge sistema ocjenjivanja i njegove bitnosti za učinak organizacije.

## Preporuke

- **Pojednostaviti OZ model 360 stepeni**

Ovaj sistem bi imao koristi od pojednostavljanja procedure i rezervisanja (eventualno) modela 360 isključivo za DSP. Potrebno je da se razmotri pojednostavljanje procesa i smanjenje tipova i broja ocjenjivača za svakog državnog službenika tako da se ne ostavi prostora za igre sa spoljnim ocjenjivačima. Ako se i dalje razmatra OZ koja se oslanja na više izvora, prvo ga treba isprobati i testirati s jednostavnijim verzijama, kao što su kolegijalne ocjene i/ili samoprocjene. Dakle, treba ponovo naglasiti da je uloga kadrovske službe ovdje veoma važna.

- **Ojačati kapacitet u kadrovskim službama za pružanje modernih i profesionalnih usluga ULJR**

Profesionalizacija kadrovske službe u organizaciji je ključna za prilagođavanje OZ potrebama organizacije, pružanje podrške državnim službenicima na položaju, ocjenjivačima i ocijenjenim (interne smjernice, radionice, sastanci), uz istovremeno poštovanje centralnih smjernica.

- **Preoblikovati svrhu OZ i obavijestiti sve zaposlene o tome**

Jedan od najsnažnijih faktora koji negativno utiče na percepcije o procjenjivanju učinka je formalnost i nepoštovanje obaveza u okviru procesa OZ. Percepције zaposlenih o pravednosti ocjenjivanja radnog učinka su ključne za uspjeh sistema ocjenjivanja. Zaposleni treba da budu u potpunosti svjesni sistema za ocjenjivanje učinka i da je sam proces jasan i transparentan. Od presudnog je značaja da viši nivo rukovodstva preduzme ozbiljne korake da osigura da OZ ispuni svoju svrhu i pruži podršku u donošenju ključnih kadrovske odluka u organizaciji. To će razviti percepciju među zaposlenima da se ovaj sistem koristi za ostvarivanje određene svrhe i, što je još važnije, da je fokus OZ na razvojnom aspektu. To se može postići jačanjem uloge ULJR u cijelom procesu, čime se osigurava da kadrovske službe organizuju relevantne obuke i informativne sesije za potrebe OZ.

- **Ojačati kapacitet za monitoring i izvršenje**

Sprovođenje OZ i njegovih modernih karakteristika (npr. participativni proces koji je vrlo napredan) je skoro na najnižem nivou na Zapadnom Balkanu, što je povezano s njegovom složenošću i nepovjerenjem. Međutim, ključno je da se osigura izvršavanje kroz monitoring i sprovođenje mjera, što može da se realizuje na nivou organizacije (kadrovske službe) i/ili na centralnom nivou (MIDU). Potrebno je diskutovati o sankcijama u formi disciplinskog postupka zbog neizvršavanja.

- **Uvesti opisne ocjene (ne samo brojčane)**

Sve ocjene trebaju se navesti u obrascu i dostaviti ocijenjenom (uključujući obrazloženje, a ne samo brojčane podatke). U praksi, praćenje učinka i razgovori u okviru razmatranja trebaju da budu povezani za kompetencije – stvarni učinak u odnosu na kompetencije. To je jedan aspekt. Drugi aspekt je da se razmotri učinak u odnosu na zadatke i ciljeve.

- **Ojačati okvir kompetencija**

Sistem je osmišljen da poveže učinak i kompetencije zaposlenih, što je najveći napredak na Zapadnom Balkanu u tom smislu. Međutim, čini se da je operacionalizacija kompetencija slaba i treba je dodatno ojačati. Potrebno je uvesti operacionalizaciju kompetencija primjenom transparentnih i pravednih indikatora za svaku kategoriju ocjenjivanja učinka – utvrđivanje novih standarda za prihvatljivo i neprihvatljivo ponašanje, itd. koje se odnosi na svaku kategoriju nezadovoljavajućeg, prihvatljivog i natprosječnog radnog učinka.

- **Povećati kapacitet ocjenjivača**

Prihvatanje ovog pristupa bez adekvatnog znanja i resursa ne bi donijelo željene rezultate. Veoma je važno identifikovati i razviti vještine koje su potrebne za uspješnu implementaciju procesa ocjenjivanja. Utvrđivanje "SMART" ciljeva, vještine vođenja intervjuja i pružanje djelotvornih povratnih informacija su najvažnije vještine za rukovodioce koje je potrebno ojačati kroz redovnu obuku koja se pruža svakom ocjenjivaču.

Veoma je važna redovna obuka na temu procjenjivanja učinka s povećanim fokusom na usavršavanje vještina. Mora se napraviti razlika između obuke o pravnom osnovu za ocjenjivanje, predstavljanja procedure i obuke o potrebnim vještinama za uspješnu implementaciju cijelog procesa.

## 6.5. Crna Gora

### Osnovne informacije

U proteklih nekoliko godina, Crna Gora je prošla značajnu transformaciju formalnog pravnog okvira državne uprave, uključujući ocjenjivanje individualnog radnog učinka zaposlenih. Novi Zakon o državnim službenicima i namještencima usvojen je 2017., a počeo je da se sprovodi u jelu 2018. godine. Kratak uvid u izmjene OZ koje su uvedene novim ZDS-om pokazuju da su napravljeni koraci u pravom pravcu, uglavnom zahvaljujući činjenici da je kategorija rukovodilaca organa državne uprave obuhvaćena zakonom i da će se dvaput godišnje podvrgavati redovnoj procjeni radnog učinka. Uprkos unapređenju pravnog okvira za procjenu radnog učinka, postoji nekoliko izazova koje treba prevazići u ovoj oblasti. Takođe, novim zakonom je uspostavljena eksplizitna veza između službenika s lošim učinkom i njihovog usavršavanja, a ne kažnjavanja.

Osim toga, opšta upravljačka kultura nije stimulativna i ne vodi praksi u kojoj se na kraju procesa OZ identifikuju službenici s najboljim ili najlošijim učinkom kako bi im se pružila podrška u ostvarivanju potencijala, i nastavile razvijati i širiti i/ili unapređivati njihove vještine. Stoga OZ ne dovodi do ličnog razvoja, pružanja obuka za one kojima su potrebne, i ne omogućava nagrađivanje najboljih za ostvarene rezultate rada. OZ se ne koristi ni za stimulisanje horizontalne mobilnosti državnih službenika u institucijama. Fokus je prvenstveno na ispunjavanju formalnih aspekata OZ, a ne na pokušaju da se dobijeni rezultati upotrijebe u korist pojedinačnog državnog službenika i cijele organizacije. Dio problema leži u činjenici da je ideja upravljačke kulture, a time i upravljačke odgovornosti nepoznata u lokalnom okruženju gdje je moć obično koncentrisana u vrhu javne uprave.

OZ u Crnoj Gori nije dovoljno povezano sa drugim funkcijama upravljanja kadrovima. Iako je formalno povezano s unapređenjem, premještajem, nagrađivanjem i prekidom radnog odnosa, izostaje primjena pomenutih zakonskih odredbi. Osim toga, OZ nije povezano sa stručnim usavršavanjem ili edukacijom. OZ se ne koristi ni za stimulisanje horizontalne mobilnosti državnih službenika u institucijama.

Što se tiče formata OZ, individualni radni ciljevi nisu povezani sa strateškim/ organizacionim ciljevima. Pored toga, generički opisi poslova otežavaju definisanje radnih ciljeva, jer se očekivano ponašanje zaposlenih na poslu ne vidi jasno u opisima posla. Dakle, DS nema skup individualnih ciljeva koji bi se nalazio (i ostvarivao) u proceduri OZ. Raniji sistem sa dvije kategorije ocjenjivanja (zadovoljava/ne zadovoljava) proizveo je najveći broj DS kojima je dodijeljena ocjena "zadovoljava" u zemljama ZB. Poseban problem u praksi leži u činjenici da predložene ocjene često nisu dovoljno obrazložene i daju se u brojčanoj formi, umjesto da čine osnovu za pokretanje diskusije. To dovodi do sporova koje pokreću državni službenici pred upravnim i pravosudnim organima.

Čini se da su vrlo slabi kapaciteti svih strana koje učestvuju u procesu OZ, i ocjenjivača, i rukovodilaca, i kadrovskih službi i državnih službenika. Trenutno ne postoji obuka o upravljačkim vještinama i pitanjima u vazi sa OZ, kao npr. kako se utvrđuju organizacioni i individualni radni ciljevi, a mali broj dostupnih obuka nisu dovoljno atraktivne za ciljnu publiku. Obuka je vrlo ograničena za kategoriju stručnih rukovodilaca i stručnog osoblja, što je naročito problematično u slučaju onih koji ranije nisu sprovodili OZ. Sprovođenje stalne obuke i informisanje svih učesnika u procesu je od suštinskog značaja za proces ocjenjivanja radnog učinka.

## **Preporuke**

- Razviti okvir za upravljanje učinkom u organizaciji**

Da bi se osnažio proces OZ i utvrdili individualni radni ciljevi, potrebno je da se razvije okvir organizacionog učinka, čime bi se utvrdili jasni organizacioni ciljevi. Na taj način, državni službenik bi bio u stanju da prepozna svoj uticaj i ulogu u ostvarivanju ciljeva institucije i opštih ciljeva Vlade.

- Ojačati vezu između OZ i drugih funkcija upravljanja kadrovima**

Iako postoji potreba za uspostavljanjem veze sa sistemom nagrađivanja, tom aspektu OZ se mora pažljivo pristupiti. Praksa pokazuje da, ako je OZ povezano sa napredovanjem u karijeri, a naročito sa sistemom plata, onda postoji tendencija da se ta aktivnost shvati "previše ozbiljno" u organizaciji, što može da ima negativan uticaj na radno okruženje. Istovremeno, vrlo je teško primjeniti je u praksi, jer se rad u državnoj upravi ne može lako kvantifikovati, pa stoga ocjena umnogome zavisi od diskrecionih ovlaštenja visoko pozicioniranih sluzbenika.

- Uvesti tekstualne ocjene (ne samo brojčane)**

Sve ocjene trebaju da se formulišu u pisanoj formi, čime se stvara osnov za dvosmjernu komunikaciju između ocjenjivača i ocijenjenog (uključujući obrazloženje rezultata). Nije dovoljno da DS bude samo usmeno informisan o konačnoj brojčanoj ocjeni bez dokumentovanog obrazloženja koje bi moglo da bude osnov za diskusiju o budućim planovima za usavršavanje. Tekstualna ocjena omogućava DS da se fokusira na ponašanja i zapažanja, umjesto da se previše zaokupljaju brojem.

- Uvesti širi raspon kategorija ocjena**

Od jula 2018. godine, sistem ocjena ima tri kategorije, što je napredak u poređenju sa dvije ranije kategorije ocjena. Ipak, on ne omogućava pravljenje značajne razlike između državnih službenika (ukoliko je cilj OZ da se omogući poređenje između DS).

- Ojačati kapacitet za monitoring**

Odgovornost svih strana koje su uključene u OZ treba da bude osnažena, a sankcije za nesprovođenje OZ trebaju biti eksplicitno propisane ZDS-om. Posebno je važno da se ojača kapacitet kadrovskih službi da bi funkcionalale kao centri za podršku, ali i monitoring kvaliteta.

- Izraditi priručnik/skup alata za OZ**

Veliki dio procedure OZ oslanja se na tzv. individualne vještine ocjenjivača, kao i na razumijevanje njegove glavne svrhe i koraka. Iako je OZ definisano pravnim okvirom (Uredba), previše je formalan i tehničke prirode. Postoji potreba za izradom priručnika/skupa alata i tehnika koji bi omogućili glavnim akterima (ocjenjivači, ocijenjeni, DSP, kadrovske službe) da razumiju glavni proces, njegove korake, i da se upoznaju sa detaljima procesa kroz navođenje primjera i sugestija za unapređenje vještina koje se odnose na OZ.

- Uvesti obaveznu obuku (uključujući OZ) za rukovodeće pozicije**

Obavezna obuka za kategoriju stručnog rukovodstva i stručnog osoblja o svim aspektima OZ treba da postoji, a naročito za one koji ranije nisu sprovodili postupak ocjenjivanja

zaposlenih; Sprovođenje stalnih obuka i informisanje svih učesnika u procesu o ključnim ciljevima i značaju procjene učinka.

- **Unaprijediti sadržaj i upravljanje postojećim obukama**

Veoma važan aspekt programa obuka je njegova atraktivnost za učesnike. Stoga je izuzetno važno da obuke budu interaktivne, npr. da uključuju simulacije, primjere iz prakse itd.

- **Povećati korištenje informacija iz OZ za usavršavanje**

Potrebno je posvetiti posebnu pažnju povezivanju OZ i identifikacije potreba za razvojem i stručnim usavršavanjem. Novim Zakonom je učinjen napor da se unaprijedi razvojna priroda OZ. Potrebno je da postoji redovan monitoring kako bi se utvrdilo da li postoje i da li se sprovode planovi za razvoj. Neophodne su individualne vještine za implementaciju.

## 6.6. Srbija

### Osnovne informacije

Trenutni postupak ocjenjivanja državnih službenika uveden je 2006. godine kao jedan od kamena temeljaca politički neutralne i profesionalne državne uprave koja se zasniva na zaslugama u Republici Srbiji. Cilj ocjenjivanja državnih službenika je da se dobije objektivna, validna i uporediva izjava o njihovom radnom učinku, sposobnostima i kompetencijama. Ona treba da bude osnov za odluke o razvoju državnog službenika, ali služi i kao instrument za upravljanje kadrovima iz opšte perspektive (razvoj kadrova, programi obuka itd.).

Zakon o državnim službenicima iz 2005. godine i Uredba o ocjenjivanju državnih službenika iz 2006. propisuju transparentne i djelotvorne procedure za ocjenjivanje. Međutim, da bi šema ocjenjivanja postala istinski uspješna i vjerodostojna, ove zakonske odredbe moraju da se poštaju i propisno sprovode. Uspješno sprovedeni postupak ocjenjivanja službenika će imati i važan i pozitivan uticaj na percepciju javnosti o sistemu državne uprave u cjelini. Uvođenje šeme ocjenjivanja kadrova može se smatrati ključnim korakom prema institucionalnom razvoju državne uprave u Republici Srbiji, unapređenju pojedinačnih radnih procedura i standarda i poboljšanju pružanja usluga građanima.

Sistem procjene radnog učinka nije se mijenjao više od 12 godina, iako trenutna praksa pokazuje mnogo nedostataka koji umanjuju motivaciju državnih službenika. MDULS i SUK su 2018. godine uveli kompetencije kao ključni kriterijum u upravljanju kadrovima i njihovu adekvatnu primjenu u odgovarajućim procedurama (zapošljavanje, ocenjivanje zaposlenih, unapređenje, profesionalno usavršavanje). To je dovelo do nekoliko izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima koje su izrađene u inkluzivnom procesu zasnovanom na činjenicama. Podzakonski akti o ocjenjivanju i dalje su u pripremi, a njihovo usvajanje se očekuje u prvom kvartalu 2019. godine.

Ovaj izvještaj upućuje na to da je ocjenjivanje zaposlenih i dalje formalnost, bez praktične primjene na plate, unapređenja, premještaje i prekide radnog odnosa. Uprkos solidnom pravnom okviru, pokazalo se da je ocjenjivanje radnog učinka neefikasno i nedjelotvorno. Problemi sa vještačkim uvećavanjem ocjena su i dalje prisutni i ponavljaju se iz godine u godinu, a skoro 90% državnih službenika dobija najviše ocjene. Unapređenja generalno nisu bila moguća zbog budžetskih ograničenja i nepropisnog sprovođenja postupka ocjenjivanja. Državni službenici koji su ocjenjeni imaju pravo da se žale na ocjenu. Konačno, procjene radnog učinka se sprovode u svim organima uprave, ali samo kao formalna aktivnost.

### Preporuke

- **Uvesti okvir organizacionog učinka u svaku instituciju javne uprave**

Okvir organizacionog učinka osigurava da se ciljevi na nivou organizacije razrađuju u ciljeve različitim organizacionim jedinicama, pa onda dalje u ciljeve za svakog zaposlenog u organizaciji, koji se koriste za ocjenjivanje radnog učinka zaposlenih. On predstavlja vezu između ciljeva na najvišem organizacionom nivou i zaposlenog. Trenutno ne postoji takav okvir u javnoj upravi i to je jedan od glavnih razloga zbog kojih se sistem ocjenjivanja diskredituje i smatra uobičajenom normom. Treba naglasiti da definisanje ciljeva samo za organizacione jedinice nije dovoljno, a praksa pokazuje da adekvatna implementacija ocjenjivanja zaposlenih

zahtijeva utvrđivanje opših i specifičnih ciljeva za cijelu organizaciju, za svaku organizacionu jedinicu, i konačno, za svakog zaposlenog.

- **Podržati proces uvođenja okvira organizacionog učinka**

Vezu između ciljeva na visokom nivou i radnog učinka pojedinaca nije lako uspostaviti i za to je potrebno uvesti okvir organizacionog učinka. Iako njegovo definisanje možda izgleda jednostavno, za izradu takvog dokumenta je potrebno specifično stručno znanje. Trenutno u institucijama javne uprave nema kapaciteta za uvođenje okvira organizacionog učinka ili osiguravanje njihovog djelotvornog funkcionisanja, pa je potrebno napraviti korake na pružanju podrške, što predstavlja ogroman izazov za MDULS i SUK kao ključne institucije za sprovođenje ove reforme.

- **Uvesti standarde radnog učinka u organe javne uprave**

Standardi radnog učinka predstavljaju svaki definisani prag, zahtjev ili očekivanja koja trebaju da se ispune da bi se zadovoljio određeni/potrebni nivo radnog učinka. Standardi radnog učinka trebaju da se definišu za sva ona radna mjesta i zadatke koji se ne mogu dovoljno precizno definisati ciljnim vrijednostima. Standardi radnog učinka se moraju detaljno definisati izlaznim rezultatima koji treba da se ostvare, tj. definisanim poslovima/zadacima – oni trebaju da se uklope u odgovarajući opis posla za određeno radno mjesto. Ako neki standard radnog učinka nije dovoljno jasno definisan, iskustvo u obavljanju određenog posla s vremenom dovodi do boljih i konkretnijih opisa poslova na osnovu kojih će se definisati jasna očekivanja i doći će do objektivnijeg ocjenjivanja radnog učinka zaposlenih.

- **Osnaziti kapacitete svih rukovodilaca za definisanje "pametnih" (SMART) radnih ciljeva koji trebaju da uključuju i definisanje ciljnih vrijednosti i standarda radnog učinka**

Ocjenvivanje zaposlenih u javnoj upravi počelo je 2006. godine. Organizovane su brojne obuke na ovu temu na kojima je prisustvovao ogroman broj rukovodilaca. Međutim, nakon više od deset godina ocjenjivanja zaposlenih na osnovu definisanih radnih ciljeva, nije ostvaren veći napredak. Postoji namjera da individualni radni ciljevi ne budu deo budućeg sistema za ocjenjivanje radnog učinka i to bi moglo da predstavlja ogroman rizik za cijeli proces. Definisanje radnih ciljeva je ključni element za ocjenjivanje radnog učinka zaposlenih i pruža opipljiv dokaz o tome šta treba da se uradi. Isključivo fokusiranje na ocjenu bihevoralnih kompetencija bi dalo odgovor na to kako, ali ne i šta treba da se uradi. Konačno, pored definisanja ciljeva, vrsta povratnih informacija koju pružaju rukovodioци takođe je važna za proces ocjenjivanja zaposlenih. Pružanje povratnih informacija omogućava da se pojasne očekivanja, prilagodi teškoća/nivo definisanog cilja, i po mogućnosti da se pruži podrška. To su sve dodatna znanja i vještine na koje treba obratiti pažnju da bi se unaprijedio proces ocjenjivanja radnog učinka zaposlenih.

## Reference

- Cardona, F., 2006. Performance Related Pay in the Public Service in OECD and EU Member States. (Plata vezana za radni učinak u javnoj službi u državama članicama OECD-a i EU.) *Programme SIGMA de l'OCDE. Paris.*
- Demmke, Christoph. 2007. *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States: Procedure for Performance Appraisal, for Employee Interviews and Target Agreements: Study for the 48th Meeting of the Directors-General of the Public Service of the Member States of the European Union.* (Ocenjivanje radnog učinka u javnim službama u državama članicama EU: procedura ocjenjivanja učinka, intervjuisanja zaposlenih i dogovaranja o ciljevima: studija za 48. sastanak generalnih direktora javne službe država članica Evropske unije) Evropski institut za javnu upravu.
- Demmke, C., Hammerschmid, G. i Meyer, R., 2008. *Measuring Individual and Organisational Performance in the Public Services of EU Member States: Survey Commissioned by the Portuguese EU-Presidency.* (Mjerenje individualnog i organizacionog učinka u javnim službama u državama članicama EU: istraživanje naručilo portugalsko predsjedništvo EU) Evropski institut za javnu upravu.
- Evropska komisija Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje. 2015. *Quality of Public Administration. Toolbox for Practitioners (Kvalitet javne uprave. Alati za praktičare)* Dostupno na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>
- Evropska komisija. 2017. *Public Administration Thematic Fiche.* (Tematski sažetak javne uprave.) Dostupno na: [https://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/public-administration\\_it](https://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/public-administration_it).
- Jeannot G., Bezes Ph. 2016. "Mapping the use of public management tools in European public administration" (Mapiranje korištenja alata javnog upravljanja u javnoj upravi u Evropi), u: Hammerschmid G., Van de Walle S., Andrews R., Bezes Ph., *Public administration reforms in Europe, the view from the top (Reforme javne uprave u Evropi, pogled s vrha)*, Edward Elgar, s. 219-230.
- Kuperus, H. i Rode, A. 2016. Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administrations. (Najviši javni rukovodioци u Evropi. Upravljanje i zapošljavanje u centralnim javnim upravama.) Hag: Ministarstvo unutrašnjih poslova.
- Meyer-Sahling, J. 2012. "Civil Service Professionalization in the Western Balkans" (Profesionalizacija državne službe na Zapadnom Balkanu), *SIGMA Dokumenti*, br. 48, Pariz: OECD Publishing.
- Miovčić, Z. et al. 2017. *Quality Management in Public Administration and Public Services in Western Balkans. (Upravljanje kvalitetom u javnom upravi i javne usluge na Zapadnom Balkanu)* Danilovgrad: ReSPA.
- OECD. 2005. *Performance Related Pay Policies for Government Employees.* (Platne politike vezane za učinak za vladine zaposlenike) Pariz: OECD
- OECD. 2018. *Managerial Accountability in Western Balkans: A comparative analysis of barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives.* (Rukovodeća odgovornost na Zapadnom Balkanu: Komparativna analiza prepreka i prilika za više rukovodioce u ostvarivanju ciljeva politika) SIGMA Dokumenti, br. 58. Pariz: OECD.

- Perry, J.L., Hondeghem, A. and Wise, L.R., 2010. Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. (Ponovno razmatranje motivacionih osnova za javnu službu. Dvadeset godina istraživanje i agenda za budućnost.) *Public administration review (Pregled javne uprave)*, 70(5), s.681-690.
- Pitlick H. et al. 2012. *Excellence in Public Administration for Competitiveness in EU Member States. (Izvršnost u javnoj upravi za konkurentnost u državama EU)* Brisel: Uprava Evropske komisije za preduzetništvo i industriju.
- Politt, Ch., Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis. (Reforma javne uprave. Komparativna analiza.)* Oxford: Oxford University Press.
- SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration. (Principi javne uprave.)* Dostupno na: [http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf)
- SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration. (Principi javne uprave.) Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Albanija. Pariz: SIGMA OECD.
- SIGMA OECD. Novembar 2017. *The Principles of Public Administration. (Principi javne uprave.) Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Bosna i Hercegovina. Pariz: SIGMA OECD.
- SIGMA OECD. Novembar 2017. *The Principles of Public Administration. (Principi javne uprave.) Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Kosovo\*. Pariz: SIGMA OECD.
- SIGMA OECD. 2017. *The Principles of Public Administration. (Principi javne uprave.) Monitoring Report. (Izvještaj o monitoringu.)* Srbija. Pariz: SIGMA OECD.
- OECD. 2010. *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for Future. (Upravljanje kompetencijama u vlasti: savremene prakse i pitanja za budućnost)* Pariz: OECD.
- Staroňová, K. 2017. *Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission. (Ocenjivanje učinka u državama EU i Evropskoj komisiji)* Studija za 67. sastanak generalnih direktora članica EUPAN-a (Evropska mreža javne uprave), pripremljena tokom slovačkog predsjedavanja EK. Bratislava: Kancelarija Vlade Republike Slovačke
- Uudelep, A. et al. 2018. *Analysis of the Professionalization of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans. (Analiza profesionalizacije državnih službenika na položaju i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana)* SIGMA Dokumenti, br. 55, Pariz: OECD Publishing.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. i J. Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector. (Upravljanje učinkom u javnom sektoru)* Routledge University Press.

# Pojmovnik

**Metoda ocjenjivanja** – metode kojima se mjeri kvantitet i kvalitet ocjenjivanja radnog učinka

**Obrazac ocjenjivanja** – izvori za prikupljanje podataka za ocjenjivanje (podređeni, kolege, službenik, nadređeni itd.)

**Osnovna plata** – zagarantovana zarada zasnovana na opisu posla i zvanju

**Kompetencija** – kombinacija znanja, vještina, sposobnosti, ponašanja i ličnih karakteristika koja pojedincu omogućava da uspješno izvršava ključne radne zadatke, specifične funkcije, ili da funkcioniše u dатој ulozi ili na dатој poziciji.

**Okvir kompetencija** – instrument za upravljanje ljudskim resursima koji uključuje skup kompetencija bitnih za razvoj organizacija i zaposlenih.

**Razvojni plan** – na osnovu rezultata ocjenjivanja individualnog radnog učinka, zajednički se priprema plan za svakog zaposlenog uz identifikaciju razvojnih ciljeva (vezanih za vještine i kompetencije) i aktivnosti za njihovo ostvarivanje, kako bi se unaprijedio radni učinak.

**Dodatak za zasluge** – varijabilni dio koji se dodaje osnovnoj plati i postaje stalni dio ukupne plate

**Participativno ocjenjivanje radnog učinka** – sistem ocjenjivanja gdje su državni službenici uključeni u njegovo osmišljavanje

**Izvještaj o napretku** – pisani izvještaj u kojem se raspravlja o rezultatima ocjenjivanja radnog učinka: pisane povratne informacije

**Ocenjivanje radnog učinka** – sistematsko ocjenjivanje radnog učinka pojedinca

**Intervju o radnom učinku** – dijalog između nadređenog i državnog službenika tokom kojeg se raspravlja o rezultatima ocjenjivanja radnog učinka, kao i implikacijama za budućnost (ciljevi, unapređenja itd.): usmene povratne informacije

**Standardi/kriteriji radnog učinka** – utvrđivanje ciljeva za mjerenje kvantitativnih i kvalitativnih aspekata radnog učinka (npr. kontrolne liste za ponašanja, karakteristike, ishodi)

**Kvote** – formalni način razlikovanja nivoa učinka među zaposlenima, tako što se npr. kaže da samo 15% najboljih mogu da dobiju finansijski bonus ili da samo 10% mogu da dobiju najviše ocjene

**Kategorije/skale ocjena** – kategorije koje prave razliku između nivoa učinka kreću se od izuzetno detaljnih do onih koje nude dva ekstrema: vrlo dobri i vrlo loši

**Sistem rangiranja** – različiti pristupi diferencijaciji radnog učinka državnih službenika i poređenje sa učinkom njegovih kolega i rangiranje vrha prema dnu (npr. tablice, bodovi, bodovne liste itd.)

**Trajno imenovanje** – garancija doživotnog zaposlenja u državnoj službi

**Ocenjivanje radnog učinka od 360 stepeni** – vid ocjenjivanja gdje ne ocjenjuje samo nadređeni, nego i kolege, članovi tima, podređeni, i/ili drugi akteri koji dolaze u kontakt sa državnim službenikom

**Ocenjivanje radnog učinka od 180 stepeni** – vid ocjenjivanja gdje ne ocjenjuje samo nadređeni, nego i podređeni povjerljivo komentarišu učinak svojih nadređenih

CIP – Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-37-030-5

COBISS.CG-ID 39278608