

ANALIZA EVROPSKIH STANDARDA I DOBRIH PRAKSI U OBLASTI VREDNOVANJA RADNE USPEŠNOSTI U DRŽAVNOJ I JAVNOJ SLUŽBI U EVROPI I PREPORUKE ZA PRILAGOĐAVANJE I SPROVOĐENJE



Pripremio
dr Brajan Kauli (Brian Cawley)

Sufinansira
Evropska unija



COUNCIL OF EUROPE



Sufinansira i sprovodi
Savet Evrope

ANALIZA EVROPSKIH STANDARDA I DOBRIH PRAKSI U OBLASTI VREDNOVANJA RADNE USPEŠNOSTI U DRŽAVNOJ I JAVNOJ SLUŽBI U EVROPI I PREPORUKE ZA PRILAGOĐAVANJE I SPROVOĐENJE

Pripremio
dr Brajan Kauli (Brian Cawley)

Novembar, 2025.

**English edition:
Analysis of European Standards and
Good Practices in Performance Appraisal in
the Civil and Public Service in Europe and
Recommendations for Adaptation
and Implementation**

Tekst je nastao u Savetu Evrope
i korišćen je uz odobrenje. Ovaj dokument
se objavljuje u dogovoru sa
Savetom Evrope, ali pod isključivom
odgovornošću prevodilaca / izdavača.

Ova publikacija je pripremljena u okviru
Analize evropskih standarda u oblasti
vrednovanja radne uspešnosti državnih
službenika na osnovu kompetencija koja je
deo projekta Saveta Evrope pod nazivom
„Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj
samoupravi – faza 3“, Srbija.
Izražena mišljenja su odgovornost autora i
ne predstavljaju nužno zvanična mišljenja
Evropske unije i Saveta Evrope.

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do
500 reči), osim za komercijalne svrhe, pod
uslovom da je očuvan integritet teksta, da
se odlomak ne koristi izvan konteksta, da ne
daje nepotpune informacije niti na neki drugi
način navodi čitaoca na pogrešne zaključke
o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju teksta.

Izvorni tekst mora uvek biti naveden na
sledeći način, „© Savet Evrope, 2025“. Svi ostali
zahtevi u vezi sa reprodukcijom ili prevodom
celokupnog dokumenta ili njegovog dela
moraju se uputiti Direktoratu za komunikacije,
Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex) ili na
publishing@coe.int.

Prevod publikacije:
Alkemist d.o.o.

Lektura i korektura:
Irena Popović

Dizajn:
Dosije studio

Fotografija na koricama:
Shutterstock

www.coe.int

© Savet Evrope, novembar 2025.

Sva prava zadržana.
Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.

Izvršni rezime

U ovom dokumentu se razmatraju novije i aktuelne prakse u oblasti vrednovanja radne uspešnosti državnih i javnih službi u izabranim evropskim državama. Nalazi i preporuke treba da pomognu u sledećim fazama u sprovođenju vrednovanja radne uspešnosti na nivou lokalnih samouprava u Republici Srbiji.

Ovaj dokument je pripremljen tokom jula i avgusta 2025. godine na osnovu pristupa sekundarnim izvorima podataka, uključujući izveštaje o sprovedenim istraživanjima, državne internet stranice i publikacije, prepisku sa kontaktima u Irskoj, Estoniji i Ujedinjenom Kraljevstvu te razgovora sa lokalnim stručnjacima u Srbiji.

Imajući u vidu da su ključni relevantni podaci sadržani u detaljima izveštaja, preporučuje se pregled celokupnog izveštaja kako bi se razumeli aktuelni kontekst i praksa sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti te neke ključne poruke za Republiku Srbiju. U nastavku navodimo sažetak izveštaja.

U Poglavlju 2 utvrđujemo kontekst opisujući poreklo i pristup vrednovanju radne uspešnosti i pratimo kako su se pristupi tokom vremena razvijali u okruženju javne službe. Koncept vrednovanja radne uspešnosti kao formalan proces u javnoj upravi prvenstveno je proistekao iz razvoja filozofije upravljanja *Novom javnom upravom* (*New Public Management* – NPM) osamdesetih i devedesetih godina 20. veka u okviru inicijative da se načela upravljanja iz privatnog sektora primene u javnom sektoru. Sa političkog i upravnog stanovišta, prihvatanje vrednovanja radne uspešnosti u javnoj službi ima važnu simboličku vrednost jer odražava posvećenost sprovođenju reformi i čini javnu službu efikasnijom i delotvornijom.

Iako se čini da je potpuno očigledno da su vrednovanja radne uspešnosti korisna, teško ih je sprovesti u praksi delom zbog toga što je teško izmeriti ishode i rezultate u javnoj službi. Na osnovu ovog pregleda iskustava u javnim službama nekoliko država, sistemi vrednovanja radne uspešnosti mogu da nagoveste više nego što pružaju. To ne znači da vrednovanje radne uspešnosti treba zanemarivati ili izbegavati već da njegovom sprovođenju treba pristupiti a promišljeno, praktično i realistično.

Usvojeni su različiti pristupi vrednovanju radne uspešnosti. Napravljena je razlika između pristupa orijentisanih ka cilju i pristupa zasnovanih na kriterijumima. Pristupi orijentisani ka cilju usredsređeni su prvenstveno na vrednovanje radne uspešnosti zaposlenih na osnovu postizanja zadatih ciljeva. Sistemi zasnovani na kriterijumima usmereni su više na kapacitet pojedinca da uspešno radi svoj posao, a vrednovanje radne uspešnosti se temelji na oceni kompetencija koje su obično

unapred definisane i opisane u okviru kompetencija. Pristupi orijentisani na cilj se češće koriste u sistemima koji se zasnivaju na poziciji, u kojima se osoblje angažuje zbog svoje stručnosti za određenu poziciju i može biti postavljeno kratkoročno, dok se pristupi zasnovani na kriterijumima češće primenjuju u javnoj službi koja se temelji na karijeri, u kojoj se očekuje da državni službenici vremenom napreduju u hijerarhiji. Napominjemo da je u nekim državama u poslednje vreme uočljiv trend primene pristupa zasnovanog na poziciji jer potrebe za stručnim kadrom u javnoj službi rastu.

Tokom prethodne decenije, pristupi vrednovanju radne uspešnosti zasnovani na kompetencijama u civilnoj i javnoj službi postaju sve više uobičajeni. Fokus se stavlja na to *kako* se rezultati postižu umesto samo na to *koji* su rezultati postignuti. Takvi sistemi ocenjivanja se sprovode kao razvojni proces jednako kao i evaluacioni proces. Kompetencije potencijalno mogu da pruže „mehanizam za premošćavanje“ za druge procese u sektoru ljudskih resursa, kao što su zarada, napredovanje i obuka i usavršavanje, ali se u praksi takve veze često teško sprovode.

U Poglavlju 3 opisujemo detalje sistema za vrednovanje radne uspešnosti koji se primenjuju u tri države, Irskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu (UK) i Estoniji, uključujući i to kako su se ti sistemi razvijali vremenom, kako su se menjali u odgovoru na izazove i kako trenutno funkcionišu.

Irski sistem javne uprave je više centralizovan i to se može primetiti na osnovu činjenice da je na nivou javne službe usvojen opšti standardizovani pristup vrednovanju radne uspešnosti. Sistem u Irskoj je doživeo brojne promene u poslednjih 25 godina i to odražava iskustvo koje je tipično za ono što se desilo u mnogim državama. Ono što je prvobitno razvijeno kao relativno sofisticiran sistem sa pet kategorija ocenjivanja i pratećim okvirom kompetencija za svaki nivo zvanja i ulogu kasnije je pojednostavljeno u sistem za binarno ocenjivanje „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“. To pojednostavljenje je uvedeno delimično zbog toga da bi se rešili problemi sa inflacijom ocena, koja podrazumeva dodeljivanje prevelikog broja visokih ocena, i zbog toga bi se unapredili posvećenost i učešće u sistemu.

Iako su sistemi u Estoniji i UK više decentralizovani nego u Irskoj, i oni su se suočili sa određenim sličnim problemima. U UK su se javili dodatni problemi zbog fleksibilnosti koju decentralizovan sistem pruža svakoj organizaciji prilikom sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti, što izaziva nedoslednost i različite pristupe isplata bonusa i ocenjivanju. Generalno posmatrano, problem uočene nejednakosti u primeni predstavlja izazov za sprovođenje vrednovanja radne uspešnosti, uz percepciju da se zaposleni različito ocenjuju zavisno od njihove organizacije ili rukovodioca, što može da uzrokuje gubitak motivacije i angažovanja.

Sistem u Estoniji je sproveden u okviru reforme javne uprave nakon proglašenja nezavisnosti. To je takođe veoma decentralizovan sistem i sada se sprovodi u automatizovanim procesima. Kao u nekoliko drugih država, sistemi za vrednovanje radne uspešnosti imaju tek slabe veze sa drugim procesima u segmentu ljudskih resursa, a nedavna preispitivanja ukazuju na to da se sada koristi više kao razvojni alat nego kao sredstvo za evaluaciju postizanja ciljeva.

Te države koriste hibridni sistem (ocenu ostvarivanja ciljeva rada i demonstracije kompetencija) u kojem se daje pojedinačna ocena (na skali) na osnovu godišnjeg

vrednovanja stvarne radne uspešnosti u odnosu na planiranu radnu uspešnost i razmera u kojima su relevantne kompetencije korišćene. Primeri obrazaca i politika su dati u prilogima.

Sve tri države imaju zasebne sisteme za vrednovanje radne uspešnosti za grupe viših državnih službenika, a ti sistemi sadrže posebno osmišljene okvire kompetencija i često koriste okvire od 360 stepeni za vrednovanje radne uspešnosti.

Iskustva u sprovođenju sistema za vrednovanje radne uspešnosti u tim državama, iako je svaki sistem jedinstven, odražavaju česta iskustva i izazove koji se sreću u brojnim državama.

U Poglavlju 4 se kratko osvrćemo na neka od iskustava sa sistemima za vrednovanje radne uspešnosti u drugim evropskim državama. Vrednovanja radne uspešnosti su obavezna u skoro svim državama članicama Evropske unije (EU). U nekim državama postoji osnovno zakonodavstvo koje taj proces čini obaveznim, dok je u nekim drugim državama usvojeno sekundarno zakonodavstvo kojim se utvrđuju detalji procesa i procedura koji se primenjuju. Međutim, opšti trend je omogućavanje veće fleksibilnosti u sprovođenju.

Kulturološki faktori igraju ulogu u odlučivanju koji pristup može biti najkorisniji i najprihvatljiviji. Na primer, u nekim nordijskim zemljama se više naglašava na partnerski pristup vrednovanju radne uspešnosti sa jakim akcentom na poverenje i zajedničku odgovornost, uključujući samoocenjivanje zaposlenih.

Povratne informacije od 360 stepeni se prvenstveno koriste za grupe visokorangiranih službenika. Kada se koriste kao razvojni alat, povratne informacije od 360 stepeni su potencijalno korisnije i prihvatljivije. Kada se koriste prosto za vrednovanje radne uspešnosti, onda njihovo sprovođenje u kontekstu javne uprave predstavlja izazov zbog pitanja zaštite i bezbednosti podataka te pravičnosti primene.

Poznato je da se sistemi prinudne distribucije, koji teže da reše problem „inflacije ocena“ ili prevelikog broja visokih ocena uvođenjem obaveze ocenjivačima da dodele određene procenite zaposlenih za svaku kategoriju ocene, teško sprovode u okruženju javne uprave i mogu da utiču na gubitak motivacije zaposlenih koji mogu da smatraju da se prema njima ne postupa pravično. Kao što je pomenuto, takav prisilni sistem distribucije razmatran je u Irskoj, ali na kraju nije primenjen.

Primena okvira kompetencija je sada mnogo rasprostranjenija kao sistem vrednovanja radne uspešnosti širom Evrope. Proces razvoja praktičnog i korisnog okvira kompetencija zahteva mnogo vremena i resursa. Iako postoje čvrsti dokazi njegove vrednosti u smislu zapošljavanja i izbora, primena pristupa zasnovanog na kompetencijama pri vrednovanju radne uspešnosti češće je osporavana, delimično zbog toga što zahteva da pretpostavljeni i rukovodioci koji sprovode vrednovanja imaju sofisticirano razumevanje upravljanja ljudskim resursima i kompetencijama.

Da bi vrednovanja radne uspešnosti pojedinačnih zaposlenih bila uspešna, neophodno je uspostaviti čvrst okvir za planiranje. Pojedinačni ciljevi i planovi moraju biti usaglašeni sa korporativnim i sektorskim planovima, a ciljevi treba stepenasto da prelaze sa jednog na sledeći niži nivo. To je izazovan proces, ali su države kao

što je Holandija razvile robustan okvir za planiranje na kojem se vrednovanje radne uspešnosti pojedinca može zasnivati.

U Poglavlju 5 bavimo se nekim ključnim nalazima do kojih se došlo tokom preispitivanja, kao što su prepoznavanje da su sistemi za vrednovanje radne uspešnosti sada široko rasprostranjeni u državnim i javnim službama širom Evrope i da se najčešće koristi godišnji ciklus koji obuhvata planiranje, polugodišnje vrednovanje i vrednovanje na kraju godine, ali se u različitim državama primenjuju različiti pristupi ocenjivanju (uključujući i nepostojanje sistema ocenjivanja). Upravljanje radnom uspešnošću je najčešće propisano zakonom, ali se nivo pravne specifičnosti proceduralnih detalja razlikuje, pri čemu su neke države samo odredile opšte zahteve i omogućile fleksibilnost u sprovođenju.

Neke države imaju više jedinstven ili standardizovan sistem u javnoj službi, koji se tipično lakše sprovodi u manjim državama. Čak i u unitarnim sistemima neophodno je prepoznati konkretne potrebe lokalne uprave u okviru kompetencija i ciljeva rada. Ostale države imaju daleko decentralizovaniji sistem koji pruža mnogo veću fleksibilnost.

Iako je jedna od predloženih prednosti vrednovanja radne uspešnosti, naročito vrednovanja radne uspešnosti zasnovanog na kompetencijama, to što omogućava povezanost sa drugim procesima u sektoru ljudskih resursa, dokazi da to funkcioniše u praksi su slabi. Na osnovu ovog pregleda, utvrđeno je da veze između vrednovanja radne uspešnosti i drugih procesa u sektoru ljudskih resursa, naročito zarade i sankcija za slabu radnu uspešnost, generalno nisu dobro razvijene. Slaba radna uspešnost zaposlenog se obično rešava primenom procedura utvrđenih politikama nakon više slučajeva niskih ocena radne uspešnosti. To obično rezultira neisplaćivanjem sledećeg uvećanja zarade ili zabranom napredovanja. Otkaz ugovora o radu se najčešće teško postiže i koristi se kao krajnja mera.

Sada je mnogo veća verovatnoća da sistemi za vrednovanje radne uspešnosti budu automatizovani, što pomaže u smanjenju birokratije i omogućava centralizaciju i analizu podataka.

Najčešći problemi koji su se javili u sprovođenju sistema za vrednovanje radne uspešnosti odnose se na inflaciju ocena, izostanak angažovanja rukovodilaca i zaposlenih, usaglašenost bez posvećenosti, nepostojanje kapaciteta i veština na nivou lokalnih službi za ljudske resurse, nedoslednost u decentralizovanim sistemima i nefleksibilnost u standardizovanim sistemima, izostanak posvećenosti višeg rukovodstva i rukovodioci koji ovaj proces vide kao dodatno opterećenje, dok ga zaposleni vide kao pretnju koja na kraju izaziva gubitak motivacije.

Kako bi se ti problemi rešili, uočen je trend pojednostavljivanja sistema i češćeg korišćenja vrednovanja radne uspešnosti kao razvojnog alata usredsređenog na budućnost. Na primer, nedavna dešavanja pokazuju da je fokus stavljen na „vrednovanje radne uspešnosti na osnovu jakih strana“, u kojem se naglašava razvoj za budućnost na osnovu postojećih talenata i kapaciteta zaposlenih.

Na kraju navodimo **deset preporuka** koje su objašnjene u Poglavlju 5, ali su navedene i na ovom mestu u pojednostavljenoj formi:

PREPORUKE

1. Osmisliti sistem koji se sprovodi jednostavno i u fazama.
2. Pripremiti osnovu za sprovođenje sveobuhvatnih obuka o upravljanju i korišćenju vrednovanja radne uspešnosti.
3. Obezbediti da službe za ljudske resurse raspolažu veštinama i kapacitetima za upravljanje procesom.
4. Postići odgovarajuću ravnotežu između standardizacije i fleksibilnosti prilikom projektovanja sistema.
5. Obezbediti uvođenje odgovarajućih struktura upravljanja.
6. Obezbediti da vrednovanje radne uspešnosti bude u skladu sa procesima i okvirima za korporativno i poslovno planiranje.
7. Sprovesti sistem za vrednovanje radne uspešnosti za više službenike.
8. Usvojiti razvojni pristup usmeren na budućnost.
9. Smanjiti birokratiju, koristiti tehnologiju, održavati stvari jednostavnim.
10. Pojednostaviti okvir kompetencija.

U zaključku ističemo mogućnost da Republika Srbija nauči iz postojećih iskustava drugih evropskih država u sprovođenju sistema za vrednovanje radne uspešnosti kako bi izbegla neke od čestih zamki i stvorila uslove za uspešno sprovođenje.

Sadržaj

1. UVOD I METODOLOGIJA	11
Metodologija	12
2. VREDNOVANJE RADNE USPEŠNOSTI U JAVNOJ SLUŽBI	13
3. NACIONALNE STUDIJE SLUČAJEVA	19
Irska	19
Ujedinjeno Kraljevstvo	25
Estonija	28
4. VREDNOVANJE RADNE USPEŠNOSTI U DRUGIM EVROPSKIM DRŽAVAMA	33
5. DISKUSIJE I PREPORUKE	39
Ključne poruke	39
Preporuke	42
7. ZAKLJUČAK	45
PRILOG 1. Reference	47
PRILOG 2. Okvir kompetencija za službenika Službe za biblioteke pri lokalnoj upravi u Irskoj	48
PRILOG 3. Onlajn obrazac za vrednovanje radne uspešnosti civilne službe u Irskoj	50
PRILOG 4. Primer obrazaca i smernica iz Ujedinjenog Kraljevstva	53

1. Uvod i metodologija

Svrha ovog dokumenta je da pruži pregled i opis aktuelnih evropskih standarda i dobrih praksi u oblasti ocenjivanja državnih službenika na osnovu kompetencija i radne uspešnosti i da predstavi relevantne primere i studije slučajeve kako bi se dale preporuke značajne za razvoj sistema za vrednovanje radne uspešnosti na osnovu kompetencija u jedinicama lokalne samouprave (JLS) u Republici Srbiji.

Aktivnosti su preduzete kao element komponente Analize evropskih standarda u oblasti vrednovanja radne uspešnosti državnih službenika na osnovu kompetencija u okviru projekta Saveta Evrope pod nazivom Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi – faza 3, Srbija.

Postoji detaljna literatura o vrednovanju radne uspešnosti, uključujući vrednovanja radne uspešnosti na osnovu kompetencija, ali svrha ovog dokumenta nije da se detaljno bavi literaturom i različitim modelima vrednovanja radne uspešnosti. Primarni cilj je da se usredsredi na sprovođenje, uključujući i izazove koji se sreću tokom sprovođenja, kako bi se stekao bolji uvid u sledeće faze uvođenja vrednovanja radne uspešnosti u lokalnim samoupravama u Republici Srbiji.

Kao što ćemo videti, jedan od izazova u toj oblasti je taj što su teorijski modeli vrednovanja radne uspešnosti, uključujući vrednovanje radne uspešnosti na osnovu kompetencija, često složeni, a upravo ta složenost otežava sprovođenje. Teorija često obećava više nego što sprovođenje može da pruži. Zbog toga u nastavku želimo da pojednostavimo neke ključne poruke i zaključke kako bismo pružili jasnu smeru za sprovođenje sistema u lokalnoj upravi u Republici Srbiji.

U Poglavlju 2 ćemo ukratko opisati zašto je važno ocenjivati radnu uspešnost državnih službenika. Razmotrićemo koji su pristupi vrednovanju radne uspešnosti dostupni, ali ćemo se prvenstveno fokusirati na OUOK, jer je taj pristup propisan zakonom u Republici Srbiji.

Onda ćemo u Poglavlju 3 razmotriti neke od aktuelnih praksi u evropskoj javnoj upravi. Imajući u vidu da institucije u Republici Srbiji žele da razumeju neke od detaljnih i praktičnih aspekata sprovođenja u drugim državama u Evropi, kako bismo pružili takve detalje, fokusiraćemo se na studije slučajeve iz tri države: Irske, Ujedinjenog Kraljevstva i Estonije. Irska je izabrana kao mala zemlja sa centralizovanom upravom i dobro utvrđenim funkcijama u upravljanju ljudskim resursima, uključujući i dugogodišnje iskustvo u sprovođenju vrednovanja radne uspešnosti. Ujedinjeno Kraljevstvo je izabrano kao više decentralizovana uprava koja takođe ima bogato iskustvo u vrednovanju radne uspešnosti. Estonija je izabrana kao

primer novije države članice EU koja se takođe smatra liderom u reformi javne uprave. U tim slučajevima ćemo se usmeriti na to kako su se vremenomsistemi za vrednovanje radne uspešnosti razvijali, kako su revidirani sa ciljem prevazilaženja poteškoća i izazova i kakav im je trenutni status.

U Poglavlju 4 pružamo pregled sistema za vrednovanje radne uspešnosti u izabranim drugim državama članicama kako bi se omogućilo šire razumevanje usvojenih pristupa.

U Poglavlju 5 se bavimo najvažnijim temama i nalazima pregleda iskustava iz različitih država i dajemo preporuke za sledeće korake u uvođenju vrednovanja radne uspešnosti u lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji.

U prilogima navodimo neke resurse koji su korišćeni u nekim sistemima za vrednovanje radne uspešnosti kojima smo se bavili, a koji bi mogli biti korisni.

Na samom početku treba napomenuti da se u literaturi koriste termini „vrednovanje radne uspešnosti“, „evaluacija radne uspešnosti“ i „upravljanje radnom uspešnošću“. Iako se ti termini ponekad koriste naizmenično bez promene značenja, kao što će kasnije biti reči, termin „evaluacija“ se može koristiti da se opiše sistem koji je više fokusiran na evaluaciju radne uspešnosti, uključujući postizanje ciljeva, dok „upravljanje radnom uspešnošću“ može da se odnosi na više holistički pristup u kojem se takođe stavlja značajan akcenat na razvoj. U ovom izveštaju generalno koristimo termin „vrednovanje radne uspešnosti“ kao neutralan koncept.

METODOLOGIJA

Imajući u vidu kratak rok, ovaj dokument je pripremljen prvenstveno na osnovu razmatranja sekundarnih izvora, kao što su izveštaji, radovi i internet resursi dostupni na relevantnim internet stranicama u svakoj od razmatranih država. Autor je stupio u direktan kontakt i sa izvorima u Irskoj (Odeljenje za javne rashode i reformu), Estoniji (KPMG) i UK (Kabinet premijera) i postavio konkretna pitanja. Održan je onlajn sastanak sa lokalnim ekspertom i Savetom Evrope 8. avgusta 2025. godine kako bi se razumela pozadina sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti u javnoj upravi u Republici Srbiji.

2. Vrednovanje radne uspešnosti u javnoj službi

Pre nego što razmotrimo pristupe vrednovanju radne uspešnosti u državnoj i javnoj službi, a naročito vrednovanje radne uspešnosti na osnovu kompetencija, važno je da najpre razmotrimo kako je taj koncept utvrđen u javnoj službi.

Čini se da je potpuno jasno da je vrednovanje radne uspešnosti dobar koncept. Na primer, ona treba da omoguće da se dobra radna uspešnost razlikuje od slabe radne uspešnosti, mogu da pomognu u identifikaciji kompetencija koje pojedinci treba da razvijaju kako bi poboljšali svoju radnu uspešnost; mogu da pomognu u usaglašavanju ciljeva rada pojedinca sa ciljevima organizacije i da pruže mehanizam za utvrđivanje odgovornosti javnih službenika za postizanje ciljeva rada.

Koncept vrednovanja radne uspešnosti kao formalan proces u javnoj upravi prvenstveno je proistekao iz razvoja filozofije upravljanja pod nazivom *Nova javna uprava* (*New Public Management* – NPM) osamdesetih i devedesetih godina 20. veka. Nakon raznih ekonomskih kriza, NPM je bila deo inicijative da se načela upravljanja iz privatnog sektora primene u javnom sektoru, a među prvim koji su usvojili ta načela bili su UK, Irska i Novi Zeland. Suštinu Nove javne uprave činili su upravljanje nad upravom, „korisnici” više nego građani i odgovornost javne službe za delotvorno trošenje novca poreskih obveznika. NPM ima čvrste korene u neoliberalnoj političkoj filozofiji u kojoj se ističu potreba za reformom javne uprave i neophodnost da se ona učini delotvornijom i odgovornijom. Uvod u koncepte i metode vrednovanja radne uspešnosti u javnoj službi bio je deo ove inicijative za postizanje efikasnosti i odgovornosti.

Sami počeci vrednovanja radne uspešnosti su značajni jer je važan deo motivacije da se sprovedu sistemi za vrednovanje radne uspešnosti u javnoj službi da se pokaže da, i na političkom i na administrativnom nivou, državni službenici snose odgovornost, da se loša radna uspešnost ne toleriše i da je sistem transparentan, pravičan i zasnovan na objektivnim zaslugama umesto na subjektivnim procenama i pristrasnostima. Sa političkog i administrativnog stanovišta, sprovođenje vrednovanja radne uspešnosti igra važnu simboličnu ulogu kao način da se pokaže posvećenost reformi javnog sektora i ljudskih resursa.

Međutim, kao što ćemo videti, tu želju da se pokaže da se vrši formalna evaluacija radne uspešnosti često ne prati delotvorno sprovođenje. Na osnovu iskustava iz ra-

zličitih država, sistemi za vrednovanje radne uspešnosti obećavaju više nego što pružaju. To je posledica nekoliko razloga kojima ćemo se kasnije detaljnije baviti. Među njima je i problem vrednovanja radne uspešnosti u državnoj ili javnoj službi na organizacionom i individualnom nivou. Iako vrednovanje radne uspešnosti državnih službenika na osnovu broja obrađenih predmeta ili broja odgovorenih upita može da bude relativno jednostavan zadatak, ako je državni službenik, na primer, odgovoran za razvoj politike ili analizu politike, odnosno ima ulogu višeg rukovodioca, onda je radnu uspešnost mnogo teže izmeriti. Kreiranje javne vrednosti, što je uloga javnih organa, mnogo je teže izmeriti nego kreiranje vrednosti za akcionare ili profita u privatnom sektoru. Ukratko, vrednovanje radne uspešnosti u javnom sektoru je izazovno i složeno.

Osim toga, iako je vrednovanje radne uspešnosti prvobitno prihvaćeno u javnoj službi brojnih evropskih država sa entuzijazmom, istaknuto je da su tokom prethodne decenije taj entuzijazam zamenili oprez i veći nivo sumnje u delotvornost vrednovanja radne uspešnosti.

Vrednovanje radne uspešnosti je postalo jedan od najkontroverznijih instrumenata reforme javne uprave. I akademska zajednica i praktičari su podeljeni po pitanju da li vrednovanje radne uspešnosti ima pozitivan ili negativan uticaj na opštu radnu uspešnost, motivaciju i moral javnih službenika. (Hajnal *et al.*, 2021: 2)

To ne znači da vrednovanje radne uspešnosti treba zanemarivati ili izbegavati već da njegovom sprovođenju treba pristupiti promišljeno, praktično i realistično.

Različiti pristupi vrednovanju radne uspešnosti

Pre nego što detaljnije razmotrimo pristupe vrednovanju radne uspešnosti na osnovu kompetencija, bilo bi korisno da prvo razmotrimo širu sliku i alternative pristupima koji se zasnivaju na kompetencijama.

Jedna korisna opšta klasifikacija pravi razliku između pristupa orijentisanih na cilj i pristupa vrednovanju radne uspešnosti zasnovanih na kriterijumima (na primer, Vollmuth, 2014).

Pristupi orijentisani ka cilju usredsređeni su na ocenu postizanja zadatih ciljeva. U tom pristupu ključno pitanje je da li su utvrđeni ciljevi (na početku perioda evaluacije) postignuti ili ne. Merljivi rezultati i postignuti ciljevi primarni su fokus evaluacije i vrednovanja radne uspešnosti zaposlenog.

Naveli smo da su pristupi vrednovanju radne uspešnosti orijentisani ka ciljevima češći u državnoj ili javnoj službi koja se „zasniva na pozicijama“. Sistemi koji se zasnivaju na pozicijama jesu oni u kojima se državni službenici angažuju na otvorenim konkursima (koji obično pružaju mogućnost i internim kandidatima da se prijave) za popunjavanje određenih uloga i izvršavanje određenih zadataka. Oni se ne zapošljavaju u javnoj službi za stalno i mogu da rade po osnovu ugovora na određeno vreme. Sistemi koji se zasnivaju na pozicijama postaju sve češći jer

državne i javne službe teže tome da napuste tradicionalne, hijerarhijske pristupe i pređu na fleksibilnije i prilagodljivije sisteme koji obezbeđuju stručnost onda kada je to potrebno.

Dok se sistemi orijentisani ka ciljevima fokusiraju na rezultate kao osnov za evaluaciju, sistemi zasnovani na kriterijumima su više usmereni na kapacitet pojedinca da uspešno radi svoj posao, a vrednovanje radne uspešnosti se (barem delimično) zasniva na demonstraciji kompetencija koje su definisane kao ključne za predmetnu poziciju. Te kompetencije su najčešće unapred definisane i opisane u okvirima kompetencija. Pristupi zasnovani na kriterijumima smatraju se prikladnijim od sistema zasnovanih na karijeri jer je uočeno da pojedinačni zaposleni može da ima dugogodišnju karijeru u državnoj ili javnoj službi i da je stoga važno razvijati njegove kompetencije tokom vremena. Okviri kompetencija se takođe najčešće koriste za potrebe zapošljavanja i napredovanja u karijeri te za obuke i razvoj, pa tako kompetencije pomažu da se uspostavi „most“ između različitih elemenata sistema upravljanja ljudskim resursima.

Ukratko, sistemi zasnovani na ciljevima su „strože“ usmereni na rezultate, a manje na pojedinca, dok su pristupi orijentisani ka kriterijumima, kao što je vrednovanje radne uspešnosti na osnovu kompetencija, više razvojni i fokusiraju se na razvoj dugoročnih kapaciteta.

U stvarnosti, sistemi civilne službe i lokalne uprave u brojnim državama članicama EU sve više pokazuju karakteristike hibridnih sistema koji se zasnivaju na karijerama i pozicijama. To se može primetiti na osnovu činjenice da, dok tradicionalni hijerarhijski pristup zasnovan na karijeri nastavlja da igra dragocenu ulogu, na primer, u obezbeđivanju kontinuiteta, zadržavanju znanja, uočava se i sve veća potreba za specijalizovanim stručnim znanjem, ponekad kratkoročno, u određenim ulogama, na primer, u oblasti klime. Kao što ćemo videti, skoro svi sistemi za vrednovanje radne uspešnosti i upravljanje koje smo razmotrili u evropskim javnim službama predstavljaju hibridnu mešavinu pristupa zasnovanog na ciljevima koji sadrži i elemente zasnovane na kompetencijama. To jednostavno odražava stvarnost koja nalaže da, kako bismo merili i razvijali radnu uspešnost na nivou pojedinačnog zaposlenog, moramo da koristimo objektivne mere i ciljeve („šta“) i da razumemo koje su kompetencije potrebne za postizanje ovih ciljeva („kako“).

Iako još uvek nisu uvedeni u kontekstu javne službe, u poslednje vreme se sve veća pažnja posvećuje pristupima vrednovanju radne uspešnosti „zasnovanim na jakim stranama“. Ti pristupi se usredsređuju na jake strane i talente zaposlenog kao osnovu za dalji razvoj. Oni su pozitivnije orijentisani od sistema koji se zasnivaju na slabostima i daju zaposlenima veću motivaciju. Takođe se više fokusiraju na budućnost, a manje na prošlost.

Dok su tradicionalni sistemi za vrednovanje radne uspešnosti imali tendenciju da budu više usmereni isključivo na rezultate i postizanje ciljeva, u anketi EUPAN (2016: 26) navodi se da je jedna od najznačajnijih promena u periodu od osam godina od poslednje ankete (2008) razmera u kojoj su države članice sada prihvatile kompetencije kao element vrednovanja radne uspešnosti.

Malta je primer sistema koji se nalazi u procesu prelaska na pristup zasnovan na pozicijama, što se odražava na sistem za vrednovanje radne uspešnosti. U osnovi sistema su pojedinačni Plan rada koji obuhvata dogovorene ciljeve i SMART ciljeve za dati period, objektivno merenje rezultata i kontinuirano praćenje i pružanje povratnih informacija. Ovaj deo čini 60% ocene vrednovanja. Preostali deo ocene se zasniva na demonstraciji ključnih kompetencija za postizanje ciljeva (20%) i spremnosti da se pokaže dodatni napor ili „napravi korak dalje“ (20%). To je potpuno automatizovan sistem.

U sledećem odeljku ćemo pažnju usmeriti konkretno na pristupe zasnovane na kompetencijama, uključujući i njihove prednosti i mane.

Vrednovanje i evaluacija radne uspešnosti na osnovu kompetencija

Tokom prethodnih deset i više godina, pristupi evaluaciji radne uspešnosti zasnovani na kompetencijama u civilnoj i javnoj službi postajali su sve više uobičajeni. Delom je razlog tome što u situaciji kada ne postoje dobro razvijeni sistemi za strateško planiranje i organizaciono merenje (što je čest slučaj) vrednovanja radne uspešnosti pojedinca primenom tradicionalnih pristupa mogu da budu delimično proizvoljna, često uslovljena okolnostima koje su van kontrole zaposlenog, uz nepostojanje ciljanih mehanizama za unapređenje radne uspešnosti pojedinca. Nasuprot tome, u slučaju vrednovanja i evaluacije radne uspešnosti na osnovu kompetencija, fokus se stavlja na to *kako* se rezultati postižu umesto samo na to *koji* rezultati su postignuti. Takvi sistemi se najčešće sprovode kao razvojni proces koliko i kao proces za evaluaciju radne uspešnosti.

U teoriji, ako su vrednovanje i evaluacija radne uspešnosti na osnovu kompetencija uspešno sprovedeni, onda pripremljeni planovi za lični razvoj povećavaju kapacitet pojedinca i organizacije da postigne rezultate, a ukoliko rezultati nisu potpuno postignuti u bilo kojoj predmetnoj godini, povećavaju se šanse da budu postignuti u predstojećim godinama jer je nedostatak u „razvoju kompetencija“ ustanovljen i rešen. U procesu razvoja pojedinca takođe se razvija i kapacitet tima i organizacije.

Osim toga, imajući u vidu da je ovaj pristup više razvojni, trebalo bi biti lakše uključiti zaposlenog u proces. Informacije prikupljene u tom procesu se mogu objediniti i zbirno analizirati na nivou službe ljudskih resursa kako bi se unapredili drugi kadrovski procesi, kao što su organizacioni planovi obuka i razvoja, planovi za radnu snagu i planovi za sukcesiju. Vrednovanje i evaluacija radne uspešnosti na osnovu kompetencija takođe treba da omoguće mobilnost na osnovu utvrđivanja kompetencija koje su potrebne za različite uloge, a zahvaljujući razvoju kompetencija tokom vremena, organizacija treba da postane sigurnija u dostupnost talenata.

Postoje određeni ključni zahtevi koje treba ispuniti da bi pristup zasnovan na kompetencijama bio uspešan.

1. Kompetencije moraju biti definisane. To mogu da budu „osnovne“ kompetencije koje važe na nivou celokupne organizacije, nezavisno od uloge ili pozicije. Takođe mogu da budu „funkcionalne“ ili „tehničke“ kompetencije koje su specifične za određeni posao, na primer, finansijske, IKT i „bihevioralne“ kompetencije, kao što je rešavanje problema, empatija ili ponekad i „znanja“, na primer, razumevanje zakona ili „liderske“ kompetencije.
2. Dok su osnovne kompetencije zajedničke za sve uloge, okviri specifičnih kompetencija se moraju definisati ili za svaki nivo zvanja ili porodicu posla, a u nekim slučajevima za svaki pojedinačni posao ili ulogu. To zahteva detaljnu analizu posla, usaglašavanje okvira kompetencija sa strateškim ciljevima i potencijalno definisanje nivoa stručnosti za svaku kompetenciju (osnovni, srednji, napredni).
3. Da bi se podržale diskusije o radnoj uspešnosti, kompetencije se moraju mapirati u obrascu profila uloge za svakog zaposlenog, što obično podrazumeva upućivanje na opšte ciljeve radne uspešnosti i potrebe za obukama i razvojem.
4. Vrednovanja radne uspešnosti sprovodi dodeljeni pretpostavljeni i ona obično uključuju šestomesečnu i godišnju diskusiju, ali sada sve češće i redovan dijalog između pretpostavljenog i zaposlenog. Vrednovanja radne uspešnosti treba stepenasto uneti u planove ličnog razvoja. U nekim slučajevima ona mogu da budu povezana i sa isplatom bonusa, uskraćivanjem uvećanja zarade ili čak pokretanjem disciplinskog postupka.
5. Razvoj sistema radne uspešnosti koji dobro funkcioniše i zasniva se na okvirima kompetencija zahteva značajna ulaganja vremena i drugih resursa.

U sledećem poglavlju ćemo razmotriti kako se sistemi za vrednovanje radne uspešnosti sprovode u praksi u tri izabrane države i kako su se razvijali i sazrevali u odgovoru na izazove koji su se javljali. Iako ćemo se kasnije osvrnuti na primere iz drugih relevantnih država, da bismo pružili korisne detalje, sada ćemo se usredrediti konkretno na sisteme u Irskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu i Estoniji.

3. Nacionalne studije slučajeva

U ovom odeljku ćemo detaljnije razmotriti kako se sistemi za vrednovanje i evaluaciju radne uspešnosti primenjuju u praksi. Razmotrićemo kako su se vremenom razvijali, sa kojim izazovima su se susretali i koje promene su uvedene kako bi se prevazišli izazovi i sistemi učinili prikladniji za njihovu namenu.

IRSKA

Irska (2025) ima oko 50.000 državnih službenika koji rade u 18 državnih sektora (ministarstava) i oko 28.000 zaposlenih u lokalnoj upravi u 31 lokalnoj jedinici.

Sistem za vrednovanje radne uspešnosti i razvoj primenjuje se u Irskoj već 25 godina i za to vreme se razvijao i unapređivao. U nastavku je data hronologija nekih ključnih kontrolnih tačaka tokom vremena. Kao što se može videti iz hronologije u nastavku, razvoj sistema za vrednovanje radne uspešnosti koji dobro funkcioniše zahteva redovne revizije i veoma značajna ulaganja resursa duže vreme.

Razvoj sistema za vrednovanje radne uspešnosti i razvoj u Irskoj

1994. **Inicijativa za strateško upravljanje.** Strateško upravljanje, planiranje i vrednovanje radne uspešnosti u irskom javnom sektoru prvobitno je istaknuto pokretanjem Inicijative za strateško upravljanje (SMI) 1994. godine, reforme čiji je cilj bio da civilnu i javnu službu u Irskoj učini više strateškom, odgovornijom i više orijentisanom ka radnoj uspešnosti.

1997. **Zakon o upravljanju javnom službom.** Taj zakon predstavlja kamen-temelj modernog upravljanja civilnom službom u Irskoj. Njime je uspostavljena formalna struktura za dodeljivanja ovlašćenja, odgovornosti i zaduženja u državnim službama i agencijama.

2000. **Sistem za upravljanje radnom uspešnošću i njegov razvoj (PMDS)** formalno je sproveden najpre u civilnoj službi u Irskoj, a kasnije i u lokalnoj upravi i drugim delovima javne službe.

2005. **Zakon o uređenju civilne službe (izmena i dopuna).** Taj zakon je dodatno ojačao zakonodavni okvir za vrednovanje radne uspešnosti. Njime se izričito

omogućava pokretanje disciplinskog postupka i u slučajevima nezadovoljavajuće radne uspešnosti, a ne samo neprikladnog ponašanja. Ta izmena zakonodavstva bila je ključni korak da se rukovodiocima pruži zakonsko ovlašćenje za rešavanje problema nezadovoljavajuće radne uspešnosti, pod uslovom da se zaposlenom pruži pravična mogućnost da popravi radnu uspešnost. Zadovoljavajući rezultati vrednovanja radne uspešnosti povezani su sa isplatom uvećanja (koraci na skali zarade).

2012–2014. **Reforme javnog sektora.** Nakon ekonomske krize 2008. godine ponovo je stavljen akcenat na reformu javnog sektora, što je uticalo na promene u sistemu za vrednovanje radne uspešnosti. Kompetencije su već razvijene za procese napredovanja i zapošljavanja, što je podrazumevalo značajno angažovanje radne snage i vremena u radu sa zaposlenima, sindikatima i drugim zainteresovanim stranama, uključujući i analize poslova za svaki nivo zvanja. U sistem za vrednovanje radne uspešnosti su tada uvedene kompetencije povezane sa svakim nivoom zvanja. Opšta ocena radne uspešnosti se zasnivala na petostepenoj skali. Za uvećanje zarade bila je potrebna minimalna ocena 3 („potpuno prihvatljivo“). Bilo je pokušaja da se sistem pojednostavi.

2014. **Automatizacija.** Uveden je e-PMDS sistem zasnovan na tehnologiji, kojim su automatizovani obrasci za vrednovanje i celokupan proces.

2016–2024. Uvedene su dodatne izmene. Zbog izazova koje je donela inflacija ocena, sistem je promenjen iz petostepene skale u jednostavan binarni sistem „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“. Za povećanje zarade i konkurisanje za napredovanje potrebna je zadovoljavajuća ocena.

2016. Na osnovu preporuke iz Plana za obnovu civilne službe uveden je novi sistem za vrednovanje radne uspešnosti viših državnih službenika (četiri najviša nivoa uprave). Taj proces nadgleda Grupa za vrednovanje radne uspešnosti koju čine generalni sekretar Vlade i generalni sekretar Ministarstva za javne rashode i reformu, zajedno sa eksternim članom, i može da sadrži povratne informacije od 360 stepeni.

2024. Tokom te godine Ministarstvo za javne rashode i reformu je pripremilo uvodnu napomenu za novog ministra u kojoj se navodi da će predloženo ažuriranje sistema za vrednovanje radne uspešnosti „povećati fokus na ponašanje, veštine, jake strane, znanje, vrednosti, motivaciju i interesovanja radi boljeg usaglašavanja sa okvirom“. Iste godine su doneti ***Uredba o civilnoj službi i upravljanju javnom službom (izmene i dopune)*** i ***Zakon o raznim odredbama***. Primarna svrha tog zakona je da se omogući pokretanje disciplinskih postupaka, uključujući i meru otkaza, u civilnoj službi ispod nivoa rukovodioca organizacije (odgovarajući nadležni organ).

Postoji nekoliko aspekata te hronologije na koje treba skrenuti pažnju.

- Sistem se i nakon 25 godina još uvek razvija i razrađuje. To je učinjeno delom da bi se rešile slabosti i poteškoće koje su se javile u ranijim verzijama sistema (o čemu će biti više reči u nastavku), ali i da bi se uzele u obzir promene, uključujući i tehnološke promene.

- Iako u Irskoj procesi upravljanja ljudskim resursima nisu detaljno opisani u zakonima, zakoni iz 1997, 2005. i 2025. godine podržavaju sprovođenje sistema za vrednovanje radne uspešnosti i povezane disciplinske postupke. Zakonom su predviđena osnovna ovlašćenja za vrednovanje radne uspešnosti i njena povezanost sa zaradom, ali nije opisan detaljan proces koji treba primenjivati.
- Inicijativa za strateško upravljanje utvrdila je proces strateškog i poslovnog planiranja koji je bio ključan za sprovođenje ocenjivanja radne uspešnosti. Pojedinačni planovi i ciljevi moraju biti usaglašeni sa poslovnim planovima i ciljevima, koji, s druge strane, moraju biti usaglašeni sa organizacionom strategijom. U sektoru lokalne uprave korporativni planovi su zakonom propisani, a indikatori radne uspešnosti se objavljuju za usluge koje pružaju lokalni organi svake godine (https://www.noac.ie/noac_publications/report-71-noac-performance-indicator-report-2023/).
- Procene, dokumente i standarde koji treba da se koriste prilikom vrednovanja radne uspešnosti određuju organi centralne uprave za civilnu službu i lokalnu upravu, pre svega Ministarstvo za javne rashode i reformu i Agencija za upravljanje lokalnom upravom. Lokalne službe ljudskih resursa upravljaju lokalnim uvođenjem sistema u pripadajućim organizacijama, ali rukovodioci i neposredni pretpostavljeni snose ključnu odgovornost za sprovođenje.
- Razvoj okvira kompetencija, koji određuje kompetencije potrebne na svakom nivou, uveden je pre svega za zapošljavanje i napredovanje. Proces razvoja okvira kompetencije zahtevao je mnogo resursa i sproveden je u partnerstvu sa svim ključnim zainteresovanim stranama, uključujući sindikate. Taj partnerski pristup bio je ključan za postizanje dogovora o smeru i sprovođenju reformi. Okviri kompetencija takođe predstavljaju element sistema za vrednovanje radne uspešnosti, iako nisu najznačajniji.
- Za više slojeve rukovodstva postoji paralelan sistem vrednovanja radne uspešnosti. Više rukovodioci u Irskoj imenuje nezavisno telo (nepolitičko), a njihova radna uspešnost se evaluira na osnovu strateškog skupa kompetencija. Fokus tih kompetencija preusmeren je na liderstvo i strateško usmerenje, upravljanje i postizanje rezultata, razvoj odnosa i komunikacije, donošenje odluka i rešavanje problema, sposobnost utvrđivanja jasne vizije i vođenje organizacije ka ostvarivanju te vizije.
- Proces za vrednovanje radne uspešnosti sproveden u lokalnoj upravi (postoje 32 lokalna nadležna organa u Irskoj) u velikoj meri je isti kao u civilnoj službi. Sistem je formalno uveden 2005. godine. Zbog toga što se u lokalnoj upravi veća pažnja posvećuje direktnim uslugama građanima, ciljevi i planovi se nužno razlikuju, a okviri kompetencija su razvijeni za različite nivoe zvanja (primer okvira kompetencija za nivo zvanja službenika lokalne uprave videti u Prilogu 2). Viši rukovodioci (izvršni direktori) odgovaraju svom lokalnom savetu za postizanje ciljeva, uključujući one iz planova razvoja, planova usluga i korporativnih planova.
- Od samog početka, za rukovodioci/pretpostavljene na nivou celokupnog sistema obezbeđena je detaljna obuka o tome kako da sprovedu vredno-

vanje radne uspešnosti zaposlenih, a za zaposlene obuka o tome kako da aktivno učestvuju u tom procesu.

Aktuelni sistem

U aktuelnoj verziji sistema, radnu uspešnost vrednuje neposredni rukovodilac.

To je godišnji proces koji obuhvata tri glavne faze:

- određivanje ciljeva,
- vrednovanje polovinom godine i
- vrednovanje na kraju godine.

Međutim, rukovodioci/pretpostavljeni se podstiču da vode redovan dijalog o radnoj uspešnosti tokom godine.

Diskusija o radnoj uspešnosti se pre svega zasniva na utvrđivanju ciljeva za predmetnu godinu i na aktivnostima koje treba sprovesti da bi se postigli zadati ciljevi. Aktivnosti se potom povezuju sa kompetencijama koje su potrebne da bi se postigli ciljevi (na osnovu kompetencija prema nivou zvanja). Na kraju godine se ocenjuje u kojoj meri su ciljevi postignuti, a razvoj kompetencija se integriše u plan učenja i razvoja. Kopija onlajn obrasca korišćenog u procesu data je u Prilogu 3.

Zatim se dodeljuje opšta ocena „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“. Ne postoji zasebna ocena koja se dodeljuje ciljevima i kompetencijama ili bilo koji specifičan dodeljen ponder. Umesto toga, opšta ocena je sud koji se zasniva na postizanju ciljeva i demonstraciji kompetencija. Opšti proces je osmišljen tako da postigne aktivno angažovanje zaposlenih, a od samog početka se snažno naglašava razvojni aspekt sistema.

Zaposleni imaju pravo na žalbu. Zaposleni takođe imaju pravo da daju povratne informacije o rukovodiocu/pretpostavljenom. Rukovodiocu/pretpostavljenom za kojeg se smatra da nije adekvatno upravljao radnom uspešnošću mora se automatski dati ocena „ne zadovoljava“.

U novom procesu koji se zasniva na tehnologiji, svaki zaposleni i rukovodilac dobijaju imejl sa obaveštenjem o početku svake faze. Zaposleni mogu da pristupe PMDS-u i da popune svoje onlajn obrasce klikom na link u imejlu s obaveštenjem. Upravljanje tim procesom je nedavno preuzela Nacionalna kancelarija za zajedničke usluge (zajedničke usluge za civilnu službu). Kako bi se obezbedilo da svi završe ove faze, sistem službenicima šalje automatske podsetnike imejlom u odgovarajuće vreme godine.

U lokalnoj upravi u Irskoj, procesom upravlja služba ljudskih resursa u svakoj lokalnoj upravi. Njihova primarna uloga u vrednovanju radne uspešnosti obuhvata povećanje angažovanja osoblja, praćenje usaglašenosti i upravljanje eskaliranim slučajevima. Generalno, lokalne službe ljudskih resursa prate usaglašenost, organizuju učenje i usavršavanje koji proističu uz preispitivanja vrednovanja radne uspešnosti, upravljaju disciplinskim postupcima i povezuju vrednovanja radne

uspešnosti sa drugim procesima u sektoru ljudskih resursa u organizaciji, kao što su zapošljavanje i planiranje radne snage.

Izazovi i promene

Vredi pomenuti neke od ključnih izazova koji su se javili tokom ranijih sprovođenja sistema i promene koje su uvedene da se ti izazovi reše.

Inflacija ocena

Dugi niz godina, osnova sistema za vrednovanje radne uspešnosti bila je petostepena skala, sa ocenama 1 i 2 koje odražavaju nezadovoljavajuću radnu uspešnost i ocenama od 3 do 5 koje odgovaraju adekvatnoj do izuzetnoj radnoj uspešnosti. Revizijom sistema 2010. i 2011. godine utvrđeno je da je distribucija ocena u velikoj meri naginjala ka gornjem spektru skale. Izveštaj iz 2011. godine otkrio je da samo izuzetno mali procenat (manje od 1%) državnih službenika dobija ocene 1 ili 2, a tek 1% zaposlenih bude uskraćeno za uvećanje zarade. To je značilo da svega nekoliko zaposlenih biva ocenjeno kao nezadovoljavajuće, što je nerealno.

Da bi se rešio problem prekomernog dodeljivanja viših ocena, razmotren je prihodni sistem distribucije, ali on na kraju nije sproveden. Ideja je naišla na protivljenje na osnovu stava da su takvi sistemi nepravični, da previše naglašavaju evaluaciju a nedovoljno razvoj, da kreiraju kompetitivno okruženje koje negativno utiče na moral i da je takav sistem teško pravično primeniti na nivou odeljenja i organizacija.

Na kraju je sproveden binarni sistem ocenjivanja sa ocenama „zadovoljava“ i „ne zadovoljava“ kako bi se smanjila birokratija, stavio fokus na budući razvoj i izbegao problem poremećene distribucije koji se javio sa petostepenom skalom.

Angažovanje u procesu

Izazov za uvođenje sistema za vrednovanje radne uspešnosti je generalno postizanje aktivnog učešća neposrednih rukovodilaca i zaposlenih i postizanje posvećenosti umesto puke usaglašenosti. Deo problema se može povezati sa činjenicom da neposredni rukovodioci diskusije o vrednovanju radne uspešnosti ne posmatraju kao sastavni deo svog posla već kao „dodatni kadrovski proces“. Takođe, važno je da se smatra da sistem funkcioniše pravično za sve zaposlene i da se fokusira na dijalog o radnoj uspešnosti, a ne na popunjavanje obrazaca.

Kako bi se rešili ovi izazovi, u Irskoj je organizovana detaljna obuka pre i tokom uvođenja sistema. Već je pomenuto da je sistem tada automatizovan i pojednostavljen radi smanjenja birokratije. Takođe, sistem ocenjivanja je pojednostavljen da bi se smanjila percepcija nepravičnog ocenjivanja.

Međutim, i dalje postoje određeni izazovi. Anketa za angažovanje zaposlenih u civilnoj službi predstavlja najsveobuhvatniju sprovedenu anketu o stavovima i

iskustvima zaposlenih u civilnoj službi u Irskoj. Ona takođe prati percepcije koje se tiču vrednovanja radne uspešnosti. Već opisane promene uvedene u sistem imaju pozitivan uticaj jer se ocena percepcije u anketi iz 2023. godine poboljšala u poređenju sa 2015. godinom. Međutim, ocena je i dalje relativno niska i na pitanje „da li se slaba radna uspešnost delotvorno rešava na nivou odeljenja“, svega 23% zaposlenih je odgovorilo potvrdno, dok se 46% nije slagalo, što dovodi do zaključka da

fokusiranje na sposobnosti neposrednih rukovodilaca da delotvorno upravljaju aktuelnom radnom uspešnošću i razvojem svojih podređenih može pozitivno da utiče na uzlaznu trajektoriju ovih ocena. (Anketa za angažovanje zaposlenih u civilnoj službi, 2023: 32).

Razvoj zaposlenih

Razvojni aspekt vrednovanja radne uspešnosti je istaknut od samog početka u Irskoj i prvobitno je zadat cilj da se najmanje 4% ukupne zarade zaposlenih u svakoj organizaciji utroši na obuke i razvoj. Dogovor o planu lične obuke i razvoja ključan je deo godišnjeg dijaloga o radnoj uspešnosti. U ranim fazama, to je izazvalo značajnu eskalaciju zahteva za obuku i razvoj, ali oni nisu uvek bili dobro koordinirani i usaglašeni sa strateškim potrebama. Kasnije je primenjeno mnogo više koordinacije i strateškog usmeravanja u ovoj oblasti, uključujući uspostavljanje centralizovane usluge *OneLearning*.

Upravljanje podacima i koordinacija

Ranije verzije priručnika za sistem vrednovanja radne uspešnosti otežale su objedinjavanje i analizu podataka između sektora, čak i na nivou organizacija. U civilnoj službi, raspodela odgovornosti za prikupljanje i analizu podataka iz automatizovanog sistema sada leži na centralnoj agenciji – Nacionalnoj kancelariji za zajedničke usluge.

Zaključak

Sistem za vrednovanje radne uspešnosti u irskoj centralnoj i lokalnoj upravi primenjuje se već duže od 20 godina i vremenom je prošao nekoliko revizija. Irski sistem je razvijen na čvrstim temeljima. Na primer, uveden je i dobro utvrđen okvir za razvoj strateških i poslovnih planova u organizacijama. Taj okvir je ključan jer se drugačije ciljevi za pojedinačnog zaposlenog ne mogu odrediti u odnosu na opšte poslovne ciljeve.

Službe za ljudske resurse u centralnoj i lokalnoj upravi su takođe dobro razvijene i imaju stručno obučeno osoblje, od kojih mnogi imaju formalne kvalifikacije u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Te službe igraju ključnu ulogu u sprovođenju vrednovanja radne uspešnosti.

Organizovane su detaljne obuke o tome kako se sprovodi vrednovanje radne uspešnosti i dodeljeni su resursi za zadovoljenje potrebe za obukama koje su proizašle iz dijaloga o radnoj uspešnosti.

Slabosti i izazovi su isti kao oni koji se sreću prilikom sprovođenja u brojnim drugim državama. To su:

- inflacija ocena i tendencija neposrednih rukovodilaca da prečesto daju visoke ocene, što otežava razlikovanje nivoa radne uspešnosti i doprinosi percepciji nejednakog postupanja;
- izazov da se neposredni rukovodioci navedu da razumeju da je vrednovanje radne uspešnosti ključni deo njihove uloge;
- izostanak sankcija za slabu radnu uspešnost;
- priroda sistema koja zahteva intenzivno korišćenje resursa i izazov birokratskih procesa i
- pravi izazov usaglašavanja pojedinačnih ciljeva sa planovima i ciljevima jedinice, odeljenja i organizacije.

U toku su reforma i unapređenje sistema za rešavanje preostalih izazova.

UJEDINJENO KRALJEVSTVO

Ukupan broj zaposlenih u civilnoj službi u UK (2025) bio je oko 550.000 u ukupno 24 ministarstva.

U lokalnoj upravi u UK, u 379 lokalnih saveta, zaposleno je oko 1,9 miliona zaposlenih.

Civilna služba Ujedinjenog Kraljevstva takođe ima dugu istoriju reforme javnog sektora, a vrednovanje radne uspešnosti se razvijalo nekoliko decenija do današnjih dana. U nastavku su navedeni neki od ključnih datuma i događaja.

Razvoj sistema za vrednovanje radne uspešnosti u javnoj službi u Ujedinjenom Kraljevstvu

1968. Fultonov izveštaj je poslužio kao osnova za reformu javnog sektora u UK kako bi se rešili izazovi 20. veka i ubuduće. Preporučen je jači fokus na kapacitete za upravljanje i na ulogu stručnjaka. Taj izveštaj je otvorio put za dalje reforme orijentisane na upravljanje.

1982. Inicijativa za finansijsko upravljanje (eng. *Financial Management Initiative* – FMI) bila je ključna za uspostavljanje okvira za planiranje povezanog sa finansijskim ciljevima u javnoj službi. FMI je omogućila standardizaciju poslovnog planiranja i uvođenje delegiranih budžeta, a pojedinačni rukovodioci su bili više odgovorni za ispunjavanje ciljeva i za korišćene resurse. To je označilo jasan prelazak na pristup koji se više zasniva na radnoj uspešnosti u civilnoj službi.

2000–2020. Iako je krajem ovog perioda civilna služba u UK razvila sveobuhvatan okvir kompetencija za civilnu službu kako bi podržala planove reforme i sistem za vrednovanje radne uspešnosti, civilna služba je početkom osamdesetih već počela da primenjuje pristup zasnovan na kompetencijama u službi ljudskih resursa i bila je jedna od prvih civilnih službi koja je to uradila.

2020–2025. Poslednjih godina smo primetili obnovljeno interesovanje za vrednovanje radne uspešnosti, naročito za više državne službenike. Novi standardizovani okvir za vrednovanje radne uspešnosti za više državne službenike uveden je u februaru 2025. godine. Tim okvirom su uvedeni novi centralni standardi radne uspešnosti za više službenike: kompetencije kao što su pokazivanje proaktivnog liderstva, doprinos kolektivnom radu civilne službe, fokusiranje na različitosti i inkluziju i delotvorno upravljanje javnim sredstvima kako bi se obezbedila vrednost. Skrenuta je pažnja na potrebu kvartalnih razgovora o radnoj uspešnosti sa neposrednim rukovodiocem, dok konačna godišnja ocena treba da obuhvata povratne informacije od 360 stepeni koje treba da uključe različite relevantne zainteresovane strane, kao što su osoblje, kolege, korisnici i ministri.

Treba napomenuti nekoliko aspekata razvoja sistema u UK.

- Civilna služba u UK funkcioniše u okviru za vrednovanje radne uspešnosti koji je uspostavio Kabinet premijera. Taj okvir pruža parametre koje odeljenja i agencije moraju da poštuju, ali istovremeno pojedinačnim organizacijama omogućava određenu fleksibilnost da bi mogle da prilagode svoje specifične procese. U praksi može da se javi značajna varijabilnost u sprovođenju sistema, a sistem je više decentralizovan nego u Irskoj.
- Novija dešavanja koja se tiču viših državnih službenika u UK zahtevaju formalniji i standardizovaniji sistem za vrednovanje radne uspešnosti. On treba da obezbedi da se opšti standardi primenjuju na sva viša zvanja i da se ciljevi postižu na nivou civilne službe.
- U nedavnom izveštaju Nacionalne revizorske kancelarije (2023: 12) napominje se da
 - Odeljenja utvrđuju svoje sopstvene pristupe vrednovanju radne uspešnosti, pri čemu mnoga prebacuju fokus sa ocenjivanja radne uspešnosti na razvoj zaposlenih.
- Od 2010. godine, lokalni nadležni organi u UK imali su veću slobodu u određivanju sopstvenih okvira za vrednovanje radne uspešnosti. To znači da ne postoji jedinstven, univerzalan nacionalni sistem. Umesto toga, svaki savet razvija sopstvene korporativne okvire za vrednovanje radne uspešnosti, a ciljevi se izvode na osnovu indikatora usluga i korporativnih planova.

Aktuelni proces

Kao što je već pomenuto, u UK postoji potencijal da svaka organizacija prilagodi svoj pristup kako bi zadovoljila lokalne potrebe, uz obavezu da generalno prati standardizovan ciklus

- sastanaka za utvrđivanje očekivanja u pogledu radne uspešnosti na početku godine,
- kvartalnih razgovora o radnoj uspešnosti i
- sastanaka na kraju godine (na lokalizovanom nivou prema poslovnoj jedinici i na opštem sastanku za moderaciju).

Ne postoji jedinstven „rezultat“ koji se dodeljuje već se radna uspešnost ocenjuje na osnovu procene razmera u kojima su dogovoreni ciljevi postignuti i demonstracije potrebnih kompetencija za predmetnu ulogu.

Nedavno je nekoliko državnih sektora prešlo sa formalnog vrednovanja radne uspešnosti pojedinca na usmeravanje na razvoj pojedinca, što se, na primer, ogleda u vođenju redovnih razgovora o vrednovanju radne uspešnosti između neposrednih rukovodilaca i zaposlenih radi razmatranja potreba za radnom uspešnošću i razvojem. Međutim, više odeljenja i dalje zadržava neki oblik ocene i vrednovanja radne uspešnosti.

Tokom 2022. godine (videti Izveštaj Nacionalne revizorske kancelarije iz 2023. godine), sedam ministarstava nije imalo formalni sistem za vrednovanje, dok je devet ministarstava uvelo formalni sistem. Generalno, radna uspešnost nije povezana sa zaradom, ali određena ministarstva dodeljuju određena sredstva na osnovu radne uspešnosti na kraju godine.

Tamo gde je uvedeno vrednovanje radne uspešnosti, sistem „ocenjivanja po poljima“, koji se sada koristi za više državne službenike, koristi se i kao standard za sve nivoe zvanja. Te ocene su „prevazilazi očekivanja“, „izuzetna radna uspešnost“, „zadovoljava“ i „delimično zadovoljava“.

Očekivana raspodela tih nivoa zvanja za više državne službenike navedena je u smernicama.

Kao i kod uobičajenih velikih organizacija, očekuje se da diferencijacija radne uspešnosti ima oblik krive, gde najveći deo viših državnih službenika spada u polje „zadovoljava“, a oko 5% viših državnih službenika u svakom odeljenju spada u polje „delimično zadovoljava“. Ukoliko odeljenja na kraju godine u kojoj se ocenjuje radna uspešnost zaključe da nisu zadovoljila ta očekivanja u pogledu distribucije, treba da razmotre koji je razlog tome i izvrše neophodne izmene u procesu vrednovanja radne uspešnosti za sledeću godinu kako bi dostigli očekivani nivo distribucije. (<https://www.gov.uk/government/publications/senior-civil-service-performance-management/performance-management-framework-for-the-senior-civil-service-2024-to-2025-performance-year>)

Osim toga, sprovodi se nova godišnja „provera doslednosti između uprava“. Tu proveru sprovodi Grupa za državne službenike i ona ministarstvima pruža uvid u doslednost njihovih pristupa za vrednovanje radne uspešnosti.

Postoji mogućnost da se odluke o zaradi povežu sa radnom uspešnošću, ali su u različitim organizacijama usvojeni različiti pristupi, pri čemu neke organizacije koriste vaučere ili „jednokratne“ naknade kako bi nagradile posebna dostignuća.

Primeri relevantnih obrazaca koji se koriste u procesu u UK dati su u Prilogu 4.

Izazovi i promene

Uprkos kontinuiranim reformama koje su sprovedene prethodnih nekoliko decenija, vrednovanje radne uspešnosti i dalje predstavlja značajan izazov u civilnoj službi UK.

Nacionalna revizorska kancelarija (2023) navodi da mnoga odeljenja nisu imala jasne politike i mehanizme za praćenje u slučaju slabe radne uspešnosti i da je teško pronaći podatke o slaboj radnoj uspešnosti.

Tokom godina su uvedene brojne promene, uključujući i to da se sada više naglašavaju razvojni aspekti procesa vrednovanja radne uspešnosti. To je priznanje poteškoća u postizanju pravednog sistema za vrednovanje radne uspešnosti koji se dosledno primenjuje u celokupnom sistemu i, u pokušaju da reši taj problem, UK je uvelo provere doslednosti između uprava.

Različitost u pristupima obračunu zarade na osnovu radne uspešnosti u civilnoj službi znači da se zaposleni različito nagrađuju zavisno od toga gde rade. Zarada zasnovana na radnoj uspešnosti je veoma ograničena u lokalnoj upravi u UK.

Takođe je preporučeno da službe za ljudske resurse treba da igraju veću ulogu u upravljanju slabom radnom uspešnošću i u upravljanju informacijama i procesima praćenja (Nacionalna revizorska kancelarija, 2023: 8).

ESTONIJA

Estonija je izabrana kao primer države koja je nedavno pristupila Evropskoj uniji i razvila mnoge nove administrativne i kadrovske procese. Takođe se uopšteno smatra naprednijom u smislu reforme javne uprave. To je veoma decentralizovan sistem. Procesi upravljanja ljudskim resursima, uključujući ključne funkcije kao što su planiranje radne snage, zapošljavanje, razvoj zaposlenih i vrednovanje radne uspešnosti, u velikoj meri su delegirani pojedinačnim ministarstvima i administrativnim agencijama na njihovim odgovarajućim organizacionim nivoima.

Trenutno ima 22.400 državnih službenika u centralnoj upravi i 5.500 u lokalnoj upravi.

U nastavku su prikazane neke od ključnih faza razvoja vrednovanja radne uspešnosti u Estoniji.

Razvoj sistema za vrednovanje radne uspešnosti u Estoniji

1993–1996. Nakon sticanja nezavisnosti od bivšeg Sovjetskog Saveza, tri ključna zakonska akta su formalno uspostavila osnovu i načela za upravljanje javnom upravom u Estoniji: Zakon o civilnoj službi, Zakon o javnoj službi i Zakon o organizaciji lokalne uprave, kojima su utvrđeni struktura, funkcije i načela lokalne samouprave.

2004. Vlada je odobrila široki strateški dokument – Okvirni dokument za razvoj javnih službi, u kojem su navedena ključna pitanja razvoja javnih službi u Estoniji. Decentralizacija je definisana kao jedno od osnovnih načela koje daje i veću autonomiju i odgovornost svakom višem rukovodiocu (videti Jarvalt & Veisson, 2006). Time je pokrenut proces razvoja i sprovođenja okvira kompetencija za više državne službenike (kojih ima oko 100).

2013. Nakon usvajanja Zakona o civilnoj službi 2013. godine, javna služba je formalno podeljena u dve osnovne klasifikacije: „državni službenici“, kojima je poverena javna vlast, i „zaposleni“, koji prvenstveno obavljaju pomoćne funkcije. Sprovođenjem tog zakona, broj „državnih službenika“ smanjen je za 25%. Zbog toga je u praksi estonska civilna služba postala više sistem zasnovan na pozicijama sa većim akcentom na radnoj uspešnosti, postizanju delotvornosti i otvorenom zapošljavanju, nego sistem sa „karijerom za ceo život“.

Novim zakonom je predviđeno i proširenje vrednovanja radne uspešnosti na sve državne i javne službenike.

KLJUČNE KARAKTERISTIKE SISTEMA ZA VREDNOVANJE RADNE USPEŠNOSTI

Godišnji ciklus

Osnovni proceduralni zahtev u estonskoj civilnoj službi je da neposredni rukovodilac mora da obavi „razgovor o razvoju i vrednovanju“ sa svojim podređenim najmanje jednom godišnje. Zakonom o civilnoj službi je propisan godišnji „razgovor o razvoju i vrednovanju“ između neposrednih rukovodilaca i podređenih službenika i detaljno su navedena njegova načela i ciljevi, kao što su vrednovanje radne uspešnosti i potreba za stručnim usavršavanjem i obukom. Značajna karakteristika je recipročna priroda tih diskusija, u kojima se od zaposlenih takođe očekuje da daju povratne informacije svojim pretpostavljenima u vezi sa praksama upravljanja.

Okvir kompetencija

Nakon usvajanja zakona iz 2013. godine razvijeni su okviri kompetencija i za zaposlene u civilnoj službi i za više državne službenike. Za opšte zaposlene, kompetencije su podeljene na osnovne kompetencije (primenljive u svim slučajevima) i specifične kompetencije (koje zavisne od uloge). Za više rukovodstvo, kompe-

tencije su nedavno pojednostavljene i svedene na samo tri: vođenje organizacije, vođenje ljudi i vođenje odnosa.

Ocena

Zbog decentralizovane prirode sistema, sistem ocenjivanja može da varira između organizacija, ali generalno se zaposlenom dodeljuje ukupna ocena ili rang nakon vrednovanja (a ne zasebna ocena za kompetencije i postizanje ciljeva). Opšte smernice preporučuju petostepenu skalu:

- konstantno ne uspeva da ispuni očekivanja (slabo),
- često ne uspeva da ispuni očekivanja (dovoljno),
- obično ispunjava očekivanja (dobro),
- često premašuje očekivanja (veoma dobro) i
- konstantno nadmašuje očekivanja (odlično).

U nekim organizacijama različitim kompetencijama mogu biti dodeljeni različiti ponderi (na primer, ako su posebno značajne za predmetni posao).

Automatizacija

Estonija se smatra liderom u digitalizaciji javne uprave. Za vrednovanje radne uspešnosti koristi digitalnu platformu, mrežni e-centar za kompetencije koji podržava proces vrednovanja od početka do kraja tako što čuva ocene, dokumentuje razgovore, zakazuje prateće aktivnosti i omogućava nadzor od strane Državnog sekretarijata.

Veze sa drugim procesima u sektoru ljudskih resursa

Iako se u Estoniji okvirima kompetencija koriste za zapošljavanje, napredovanje i evaluaciju, ne postoji jasna veza između vrednovanja radne uspešnosti i zarade. U nedavnom izveštaju Svetske banke navodi se sledeće:

Vrednovanja radne uspešnosti u Estoniji prvenstveno služe u razvojne svrhe, pri čemu se 42% evaluacija koristi za procenu potreba za obukom. Znatno manji udeo je direktno povezan sa finansijskim podsticajima, pri čemu se samo 17% koristi za dodelu bonusa, a 15% za određivanje zarade (Svetska banka, 2024: 20).

U istoj studiji u kojoj su evaluirane prakse upravljanja u lokalnim upravama u Estoniji ukazano je na veliku varijabilnost i nedoslednosti u praksama upravljanja, uključujući i u sprovođenju vrednovanja radne uspešnosti (Svetska banka, 2024: 1–2).

Dokazi ukazuju na to da se u Estoniji vrednovanje radne uspešnosti generalno koristi kao alat za podršku razvoju zaposlenih, a ne kao alat za podršku drugim procesima u službi ljudskih resursa.

Uloge

Ministarstvo finansija igra sveobuhvatnu ulogu u utvrđivanju ciljeva i planova, ali i u predlaganju i sprovođenju relevantnih promena u sistemu javne uprave, uključujući procese upravljanja ljudskim resursima.

Lokalnoj službi za upravljanje ljudskim resursima delegirana je odgovornost za sprovođenje na lokalnom nivou, uključujući i staranje da proces bude završen, da budu prikupljene relevantne informacije i da budu preduzete potrebne prateće aktivnosti.

„Neposredni rukovodilac“ je izričito ovlašćen da sprovede godišnji razgovor o razvoju i oceni sa svojim podređenim službenikom. Time se rukovodiocima dodeljuje primarna uloga u vrednovanju radne uspešnosti pojedinaca.

Od zaposlenog se očekuje da aktivno učestvuje u procesu vrednovanja radne uspešnosti, uključujući i davanje povratnih informacija svom pretpostavljenom.

IZAZOVI I PROMENE

Sistem zasnovan na poziciji u odnosu na sistem zasnovan na karijeri

Kao što je navedeno, javna služba u Estoniji je prešla na sistem zasnovan na pozicijama, sa većim akcentom na zaključivanje kratkoročnih ugovora sa stručnjacima. Iako to pruža prednost u vidu fleksibilnosti, uočeno je i da taj model nosi rizik stvaranja „prolazne javne službe“ bez neophodne stabilnosti i kontinuiteta za pružanje kvalitetnih usluga.

Estonska javna služba je sada u direktnoj konkurenciji sa privatnim sektorom za privlačenje talenata, zbog čega je Ministarstva finansija nedavno iznelo predlog da se sistem nagrađivanja za državne službenike i zaposlene koji nisu državni službenici uskladi kako bi javna služba bila atraktivnija kao poslodavac.

Nedoslednost

Iako je decentralizacija donela određene prednosti, o čemu je bilo reči, postoji problem sa varijacijama u praksi u vezi sa sprovođenjem vrednovanja radne uspešnosti. Na primer, Svetska banka je prijavila da

u svim jedinicama lokalne uprave ... samo 58 procenata javnih službenika je izjavilo da je prošlo formalno vrednovanje radne uspešnosti u poslednje dve godine, sa značajnim varijacijama koje su primećene među lokalnim upravama u pogledu ove prakse... relativno mali procenat je prijavio da su evaluacije korišćene za dodeljivanje bonusa (17 procenata) ili utvrđivanje zarade (15 procenata). S druge strane, značajan procenat (23 procenata) je naveo da se vrednovanje radne uspešnosti uopšte nije koristilo. Slika koja se pojavljuje je mešavina praksi upravljanja koje se sprovode na *ad hoc* način (Svetska banka, 2024: 2).

Nepostojanje povezanosti između procesa u sektoru ljudskih resursa

Ne postoje dobro utvrđene veze između vrednovanja radne uspešnosti, zarade i napredovanja. To je takođe barem delimično rezultat veoma decentralizovanog sistema koji se zasniva na pozicijama, u kojem postoji mnogo varijacija u lokalnim organizacionim praksama, zahtevima i okolnostima.

Možda uočivši prepreke koje preterano birokratske procedure mogu da stvore za šire sprovođenje vrednovanja radne uspešnosti u decentralizovanom sistemu i izazove koje trenutno donosi takmičenje u privlačenju talenata, Ministarstvo finansija Estonije sada želi da pruži dodatnu fleksibilnost svakom ministarstvu i lokalnoj samoupravi u pogledu načina sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti time što predlaže

ukidanje propisa o razgovorima o razvoju i vrednovanju sa ciljem povećanja slobode institucije prilikom određivanja načina vrednovanja radne uspešnosti i mera razvoja koje treba sprovesti.

Kao i u drugim državama o kojima je ranije bilo reči, estonski sistem za vrednovanje radne uspešnosti se stalno menja nastojeći da odgovori na slabosti koje su utvrđene tokom sprovođenja i da se prilagodi promenljivom tržištu rada i drugim spoljnim faktorima.

4. Vrednovanje radne uspešnosti u drugim evropskim državama

U ovom odeljku ukratko razmatramo sisteme za vrednovanje radne uspešnosti koji su primenjeni u drugim izabranim evropskim državama u okviru nekoliko različitih tema.

Ovlašćenja i pristup

Vrednovanja radne uspešnosti su obavezna u skoro svim državama članicama EU. U nekim državama postoji osnovno zakonodavstvo koje taj proces čini obaveznim, dok je u nekim drugim državama usvojeno sekundarno zakonodavstvo kojim se utvrđuju detalji procesa i procedura koji se primenjuju. Međutim, na osnovu ovog pregleda, opšti trend je bio da se omogući veća fleksibilnost u sprovođenju, uključujući podsticanje većeg učešća i većeg prihvatanja sistema.

U literaturi je zabeležena simbolična vrednost zakonodavstva, na primer,

da prosto signalizira široj zajednici (domaćoj ili međunarodnoj) da vlada preduzima odgovarajuće mere (Hafgnal *et al.*, 2021, 16).

Takođe je napravljena razlika između „podsticajnih“ sistema za vrednovanje radne uspešnosti, u kojima je naglasak na postizanju ciljeva, evaluaciji prošle radne uspešnosti i dodeljivanju nagrada i izricanju sankcija, i „razvojnih“ pristupa, u kojima se naglašavaju razvoj pojedinca i poboljšanje buduće radne uspešnosti. Iako je u evropskom kontekstu većina sistema do danas kombinovala elemente oba pristupa, početno sprovođenje u mnogim državama je započeto sa naglaskom na sistemu „podsticaja“, ali su Hafgnal *et al.* (2021) primetili da poslednjih godina postoje dokazi o trendu prelaska na „razvojni“ pristup, ne samo zbog problema povezanih sa drugim pristupima.

Procedure za vrednovanje radne uspešnosti

Iako postoje varijacije u detaljima procesa usvojenim u različitim državama, većina ima zajedničke karakteristike kao što je godišnji ciklus vrednovanja radne uspešnosti koji uključuje sastanak za utvrđivanje ciljeva, polugodišnje vrednova-

nje i vrednovanje radne uspešnosti na kraju godine. Ti sistemi predviđaju strukturane diskusije između pretpostavljenog i zaposlenog na svakom nivou u hijerarhiji, okvir kompetencija i određenu vezu između vrednovanja radne uspešnosti i drugih procesa u službi ljudskih resursa, naročito obuka. Iako postoje određeni izuzeci, sistemi se generalno zasnivaju na samoproceni i povratnim informacijama od pretpostavljenog.

Većina država članica sprovodi neki oblik hibridnog pristupa vrednovanju radne uspešnosti koji kombinuje i evaluaciju ciljeva i ocenu kompetencija. Na primer, u Poljskoj su redovna vrednovanja radne uspešnosti strukturana kao kombinacija obaveznih ili osnovnih kompetencija i izabranih drugih kriterijuma koji zavise od radnog mesta. Na primer, osnovne kompetencije su kredibilitet, ažurnost, etičko ponašanje, dok se pretpostavljeni dogovara sa zaposlenim o tri do pet dodatnih kriterijuma sa prethodno definisane liste.

Pristup vrednovanje radne uspešnosti se razlikuje. Prema anketi EUPAN-a iz 2016. godine,

četvrtina anketiranih država ne primenjuje nikakve okvire za ocenjivanje. Još tri države (Danska, Finska i Nemačka) su decentralizovale odluku o sistemu ocenjivanja na nivo organizacije. Dvadeset država ima uspostavljen sistem ocenjivanja: šesnaest koristi apsolutni okvir ocenjivanja, dok pet koristi relativni okvir ocenjivanja sa prinudnom distribucijom/kvotama (EUPAN, 2016: 41).

Poznato je da se sistemi prinudne distribucije, koji teže da reše problem „inflacije ocena“ ili prevelikog broja visokih ocena, teško sprovode u okruženju javne uprave i da mogu da izazovu gubitak motivacije zaposlenih koji mogu da smatraju da se prema njima ne postupa pravično. Kao što je ranije navedeno, takav sistem prinudne distribucije je razmatran u Irskoj, ali na kraju nije primenjen.

Iako postoje određeni dokazi o korišćenju povratnih informacija od 360 stepeni, one se uglavnom koriste za grupu viših državnih službenika. Prema izveštaju EUPAN-a,

Iako se sistemi sa više izvora pretežno koriste i osmišljeni su za grupu viših civilnih službenika u Estoniji, Francuskoj i Irskoj... Rezultati ankete pokazuju da je najčešće korišćen izvor za vrednovanje radne uspešnosti i dalje *tradicionalni neposredni rukovodilac* koji vrši evaluaciju i ocenjuje svoje podređene (EUPAN, 2016: 28).

Kada se koriste kao razvojni alat, povratne informacije od 360 stepeni su potencijalno korisnije i prihvatljivije. Kada se koriste prvenstveno za vrednovanje radne uspešnosti, onda njihovo sprovođenje u kontekstu javne uprave predstavlja izazov zbog pitanja zaštite i bezbednosti podataka te pravičnosti primene.

U državama članicama se vrednovanje radne uspešnosti i dalje uglavnom zasniva na vrednovanju radne uspešnosti pojedinca, a kao što je navedeno u anketi EUPAN-a:

Vrednovanje radne uspešnosti koja je takođe *orijentisana na tim ili kolektiv*, a ne na pojedinca, još uvek je relativno retka uprkos velikom prilivu radnih okruženja koja se zasnivaju na timu (EUPAN, 2016: 29).

Veze sa drugim procesima u sektoru ljudskih resursa

Vrednovanje radne uspešnosti može potencijalno da poveže nekoliko drugih procesa, uključujući zarade, napredovanje, obuke i razvoj, i da reši pitanje slabe radne uspešnosti.

Prema studiji o sistemima za vrednovanje radne uspešnosti iz 2016. godine koju je sproveo EUPAN u 30 evropskih država tokom predsedavanja Slovačke, zabeleženo je da

samo jedna trećina (10) od 30 država koristi informacije iz vrednovanja radne uspešnosti u sve četiri oblasti (napredovanje, razvoj, naknada i postupanje u slučaju slabe radne uspešnosti): Bugarska, Francuska, Grčka, Mađarska, Irska, Litvanija, Poljska, Portugalija, Španija i Švajcarska. Anketa je potvrdila da su rezultati vrednovanja radne uspešnosti uzeti u obzir pri odlučivanju o unapređenju u 24 države... i da 23 države koriste vrednovanje radne uspešnosti za identifikaciju (i preduzimanje mera protiv) pojedinaca koji imaju slabu radnu uspešnost. Sedam država ne preduzima nikakve mere protiv pojedinaca sa slabom radnom uspešnošću (2016: 49).

Takođe, postoji trend korišćenja vrednovanja radne uspešnosti kao razvojnog alata koji je povezan sa obukama i razvojem. Ovo ne samo da uklanja mogućnost subjektivnog vrednovanja radne uspešnosti već i rešava pitanje takmičenja za talente i čini rad u javnoj službi atraktivnijim, te rešava buduće potrebe, a ne prošlu radnu uspešnost.

Što se tiče zarade, iako postoje određeni dokazi o trendu koji naginje ka zaradi na osnovu performansi, na primer u Danskoj, kako takav sistem funkcioniše i da li je dostupan, često zavisi od pojedinačnog radnog mesta. Povezivanje radne uspešnosti sa isplatom bonusa može da bude problematično. Sistem isplate bonusa na osnovu radne uspešnosti u Irskoj, koji je postojao za više javne službenike, napušten je nakon ekonomske krize 2008. godine, ne samo iz ekonomskih razloga već i zbog toga što u brojnim slučajevima dodeljivanje bonusa nije bilo određivano na osnovu radne uspešnosti.

U većini država članica, sankcija za slabu radnu uspešnost podrazumeva uskraćivanje uvećanja zarade ili zabranu napredovanja. Prema EUPAN-ovoj studiji (2016: 52), u Belgiji, državni službenik koji dva puta zaredom dobije ocenu „ne zadovoljava“ u periodu od tri godine može da dobije otkaz. U nekim evropskim državama, na primer UK, ukoliko rukovodilac ili pretpostavljeni ne sprovede vrednovanje radne uspešnosti za zaposlenog, automatski dobija ocenu „nedovoljna radna uspešnost“.

U stvarnosti, veoma je teško povezati zaradu sa vrednovanjem radne uspešnosti, pa se stoga u mnogim državama sprovode samo osnovni zahtevi, kao što su potreba da se pokaže odgovarajuća radna uspešnost kako bi se dobilo sledeće uvećanje zarade ili da bi se konkurisalo za napredovanje.

Planiranje

Da bi bili uspješni, sistemi za vrednovanje radne uspješnosti moraju biti sprovedeni u snažnom i dobro osmišljenom procesu korporativnog i poslovnog planiranja. Svrha toga je da se obezbedi da se pojedinačni ciljevi radne uspješnosti mogu usaglasiti sa sektorskim i korporativnim ciljevima te da kompetencije budu usaglašene sa postizanjem korporativnih ciljeva. Ako je vrednovanje radne uspješnosti dobro razvijeno, možemo videti dokaze dobrog planiranja.

Na primer, u Holandiji se koristi veoma detaljna metrika za merenje rezultata koje su postigli ministarstva i agencije u sistemu „Od budžeta za politiku do odgovornosti za politiku“ (eng. *„From Policy Budgets to Policy Accountability“*). Jak akcenat se stavlja na finansijske ciljeve i postizanje rezultata politike. Jasno i specifično merenje radne uspješnosti na nivou organizacije olakšava kaskadno prenošenje tih ciljeva na nivo odeljenja, jedinice i pojedinca. Radnu uspješnost pojedinačnih zaposlenih ocenjuje njihov pretpostavljeni u razgovorima o ličnim rezultatima, čiji je fokus na postignutim merljivim rezultatima. *Holandski model koristi izveštavanje o radnoj uspješnosti na makronivou kako bi pokrenuo sistem upravljanja radnom uspješnošću na mikronivou.*

Kulturološki faktori

Kultura igra važnu ulogu u odlučivanju koji pristup može biti najkorisniji i najprihvatljiviji. Na primer, u Danskoj se više naglašava partnerski pristup vrednovanju radne uspješnosti sa jakim akcentom na poverenje i zajedničku odgovornost. Obično se veća pažnja poklanja razvojnim aspektima vrednovanja radne uspješnosti nego evaluativnim aspektima. Slično tome, u Švedskoj je akcenat na „dijalogu usmerenom ka rezultatima“, gde su zaposleni aktivno uključeni u utvrđivanje sopstvenih ciljeva i predlaganje sopstvenih potreba za razvojem.

Kulturološki faktori takođe mogu da utiču na to kako je vrednovanje radne uspješnosti propisano, pri čemu neke zemlje favorizuju opšte zakonodavstvo koje utvrđuje osnovne zahteve, dok druge koriste detaljnije propise za definisanje proceduralnih detalja sprovođenja.

Važno je napomenuti da se sistemi ne mogu uvoziti već se moraju prilagoditi lokalnim potrebama i kulturi.

Okviri kompetencija

Na samom početku smo naveli da u vrednovanju radne uspješnosti postoji tendencija ka primeni pristupa zasnovanih na kompetencijama i koji su razlozi za to. Neka vrsta okvira kompetencija sada obično postoji u sistemima za vrednovanje radne uspješnosti u brojnim evropskim državama. Takođe smo napomenuli da razvoj korisnog okvira kompetencija zahteva mnogo resursa, dok je nedavna studija

koju je sprovedla RESPA, u kojoj su korišćene studije slučajeva iz Slovenije, Litvanije i Irske, pokazala da:

Zajednička karakteristika sve tri države je ta da zasnivaju svoje modele kompetencija na *pristupu odozdo nagore* kroz pokušaje da definišu ponašanja koja pomažu u razlikovanju dobre radne uspešnosti od slabe. Ovaj pristup podrazumeva blisku saradnju sa različitim zainteresovanim stranama na različitim nivoima i u različitim oblastima da bi se razumelo šta se ceni u radu državnih službenika kako bi se obezbedilo da se okvir kompetencija zasniva na odgovarajućim očekivanjima (RESPA, 2022: 55).

Potvrđujući izazove sprovođenja okvira kompetencija, u preporuci u izveštaju se zaključuje:

Uprave na Zapadnom Balkanu treba da sprovedu kritičku analizu kako bi utvrdile da li njihovi organi civilne službe i službe ljudskih resursa raspolažu neophodnim kapacitetima i resursima za delotvorno sprovođenje bihevioralnih okvira kompetencija. Ukoliko to nije slučaj, treba da razmotre korišćenje administrativno lakših i manje složenih, a ipak smislenih opcija (RESPA, 2022: 60).

Proces razvoja praktičnog i korisnog okvira kompetencija zahteva mnogo vremena i resursa. Iako postoje čvrsti dokazi njegove vrednosti u smislu zapošljavanja i izbora, primena pristupa zasnovanog na kompetencijama u vrednovanju radne uspešnosti je češće osporavana, delimično zbog toga što zahteva da rukovodioci i pretpostavljeni poseduju sofisticirano razumevanje upravljanja ljudskim resursima.

5. Diskusije i preporuke

Nakon što smo pružili pregled pristupa vrednovanju radne uspešnosti u Poglavlju 2, naveli detaljne primere studija slučajeva iz tri države u Poglavlju 3 i pružili pregled praksi u evropskim državama u Poglavlju 4, sada bi bilo korisno da objedinimo određena ključna razmatranja iz analize i na osnovu toga damo preporuke za pristup koji treba usvojiti prilikom sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji.

KLJUČNE PORUKE

Prvo ćemo sumirati neke od ključnih poruka koje proizilaze iz analize tri glavne nacionalne studije slučajeva i materijala iz drugih evropskih država.

1. Sistemi za vrednovanje radne uspešnosti su česti u javnoj upravi

Dok se pristup sprovođenju razlikuje između javnih sektora brojnih evropskih država, skoro sve imaju neku vrstu sistema za vrednovanje radne uspešnosti. To je *de facto* potvrda da je upravljanje radnom uspešnošću zaposlenih važno u javnoj službi jer pomaže da se plan rada pojeđinca uskladi sa sektorskim i organizacionim planovima, može da pruži korisne veze sa drugim procesima u sektoru ljudskih resursa, kao što su zarada, napredovanje i mobilnost, te može da podrži razvoj zaposlenog.

2. Zakonodavstvo zadovoljava različite svrhe

Obaveza sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti propisana je zakonom u skoro svim državama članicama, ali se razlikuju razmere u kojima zakon pruža detalje procedura koje treba da se primenjuju, pri čemu neke države samo utvrđuju osnovne zahteve, a druge detaljno opisuju procedure koje se primenjuju. Trend je veća fleksibilnost u sprovođenju.

3. Koriste se i centralizovani i decentralizovani pristupi

Neke države, kao što je Irska, imaju više jedinstven ili centralizovan sistem za vrednovanje radne uspešnosti. Iako u tim državama postoje određene varijacije, na primer, u procesu sprovođenja koji se primenjuje u civilnoj službi i lokalnoj upravi, oni generalno prate centralno propisan proces. U manjim državama koje imaju više centralizovan model uprave, jedinstven sistem se često smatra lakšim i praktičnijim za sprovođenje.

Druge države, na primer UK, imaju više decentralizovan model koji omogućava veću fleksibilnost, a svakoj pojedinačnoj organizaciji je pružena sloboda da odluči kako će sprovoditi vrednovanje radne uspešnosti.

4. Procedure i metode evaluacije imaju standardne karakteristike, ali se razlikuju u određenim detaljima

Generalno, sistem vrednovanja radne uspešnosti se zasniva na godišnjem ciklusu preispitivanja radne uspešnosti između pretpostavljenog i zaposlenog, sa određenim žalbenim mehanizmima. Iako postoje određene varijacije (kao što je već napomenuto), većina sistema koristi kombinovani metod ocene ostvarenih ciljeva i korišćenih kompetencija za postizanje tih ciljeva, što daje jedinstvenu ocenu ili rezultat. Međutim, detaljne procedure koje se primenjuju za sprovođenje vrednovanja radne uspešnosti se razlikuju između država. Videli smo da neke države sa sistemima koji se zasnivaju na pozicijama naginju ka korišćenju više objektivnih pristupa vrednovanju radne uspešnosti sa manjim akcentom na razvojnim aspektima, dok države sa sistemom koji se zasniva na karijeri imaju tendenciju da primenjuju razvojne pristupe koji se zasnivaju na kompetencijama.

Takođe, postoje varijacije u pogledu vrsta korišćenih sistema za ocenjivanje, pa tako neke države više koriste petostepenu skalu, a druge jednostavan binarni sistem sa ocenama „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“, dok mali broj država, kao što je Danska, bira kvalitativni pristup zasnovan na dijalogu umesto na ocenama.

5. Paralelni sistemi za više državne službenike

Mnoge države u Evropi su sprovele sistem za vrednovanje radne uspešnosti za više državne i javne službenike. Taj sistem obično ima određene varijacije u odnosu na sistem koji se koristi za druge državne službenike. Na primer, drugačiji skup kompetencija se obično koristi za viša zvanja, dok države poput Irske, UK i Holandije primenjuju model povratnih informacija od 360 stepeni za ovu grupu viših službenika.

6. Veze između vrednovanja radne uspešnosti i drugih procesa u sektoru ljudskih resursa generalno nisu dobro razvijene

Iako je jedna od predloženih prednosti vrednovanja radne uspešnosti, naročito vrednovanja radne uspešnosti zasnovanog na kompetencijama, ta što omogućava povezanost sa drugim procesima u sektoru ljudskih resursa, dokazi da to funkcioniše u praksi su slabi. Većina dobro razvijenih veza uspostavljena je između dijaloga o radnoj uspešnosti i plana obuke i razvoja, a većina sistema za vrednovanje radne uspešnosti sadrži deo za dokumentovanje potreba za sprovođenjem obuka i razvoja.

Korišćenje kompetencija kao osnove za vrednovanje radne uspešnosti je slabije razvijeno, delimično zato što je to za pretpostavljene i rukovodiocima složena oblast za sprovođenje. Međutim, većina razmotrenih sistema pruža vezu između korišćenja relevantnih kompetencija od pojedinačnog zaposlenog i postizanja rezultata i ishoda.

7. Sprovođenje sistema za vrednovanje radne uspešnosti u javnoj službi je složeno i izazovno, uz pojavu čestih prepreka.

Iako smo naveli da postoji širok spektar pristupa koji su usvojeni za sprovođenje sistema za vrednovanje radne uspešnosti, česta tema koja se primećuje u brojnim državama je ta da je to izuzetno izazovan proces za uspešno sprovođenje. Na primer, to je očigledno na osnovu promena koje su sprovedene u dužem periodu u državama koje teže da reše različite izazove u sistemu čim se oni pojave.

Vrste problema koji se sreću u praksi su najčešće isti kao oni koji su detaljno opisani u literaturi. Navešćemo neke od njih.

Izostanak angažovanja. Često se javljaju problemi u angažovanju pretpostavljenih i rukovodilaca u procesu vrednovanja radne uspešnosti, ali je aktivno i vešto učešće te grupe ključno za uspeh. Čak i kada su pretpostavljeni/rukovodioci uključeni u proces, njihovo angažovanje često odražava usklađenost više nego posvećenost. Razlog je ponekad to što ti rukovodioci posmatraju vrednovanje radne uspešnosti kao proces službe ljudskih resursa koji ne treba da bude deo njihovog posla i to što je sprovođenje vrednovanja radne uspešnosti često proces koji oduzima mnogo vremena, potencijalno je povod za sukobe i subjektivan je.

Inflacija ocena. Jedan od najčešće navođenih problema u sprovođenju je taj što pretpostavljeni i rukovodioci ne žele da daju niže ocene radne uspešnosti, što znači da veliki procenat zaposlenih dobija ocene „dobro“ ili „odlično“. Videli smo da se taj problem javlja u ranije opisanim slučajevima u pomenutim državama. Zatim se sprovode promene u pokušaju da se reši problem, kao što su korišćenje prinudne distribucije, ali nijedno rešenje nije potpuno uspešno. Zbog toga je veoma teško koristiti rezultate vrednovanja radne uspešnosti za sankcije, zaradu itd.

Okviri kompetencija. Iako okviri kompetencija mogu da budu korisni, oni ne samo da su složeni za razvoj i sprovođenje, već imaju tendenciju da stavljaju veći fokus na prošlost, umesto na budućnost. Nedavno sproveden projekat u Irskoj pokazuje da vrednovanje zasnovano na oceni kompetencija može da doprinese razvoju zaposlenih u tom nivou zvanja, ali da nije korisno u pripremi tih zaposlenih za razvoj i napredovanje na naredni nivo.

Previše birokratije. Bez obzira na to koliko dobro su sprovedeni, uvođenje procesa vrednovanja radne uspešnosti neizostavno zahteva vreme i napore te predstavlja dodatni korak u procesima i birokratiji. Automatizovani sistemi se sve više koriste kako bi se pojednostavio sistem.

Kultura i kapacitet. Iako smo ranije napomenuli da je aktivno i vešto angažovanje rukovodioca ključno, dokazi govore da u nekim slučajevima oni ne razumeju u dovoljnoj meri uloge vrednovanja radne uspešnosti i veština potrebnih za sprovođenje vrednovanja. Slično tome, kako bi se uspešno sproveo sistem, služba ljudskih resursa igra ključnu ulogu u savetovanju, praćenju i potencijalnim intervencijama. Međutim, nije svaka država razvila kapacitete sektora ljudskih resursa za te potrebe.

Uspesno sprovođenje takođe zahteva kulturu poverenja i osnaživanja, a videli smo da barem u nekim slučajevima uvođenje vrednovanja radne uspešnosti ima suprotan efekat i da dovodi do percepcije nepravdičnosti, što negativno utiče na motivaciju i percepciju da se sistem uvodi više iz simboličnih razloga nego što predstavlja stvarni pokušaj da se poboljša radna uspešnost.

8. Promene u javnoj upravi utiču na pristupe vrednovanju radne uspešnosti

U državama koje su predmet analize u ovom izveštaju videli smo ne samo da se sprovode izmene kako bi se rešili izazovi koji se javljaju tokom sprovođenja vrednovanja radne uspešnosti već i da se uzme u obzir promenljiva priroda okruženja javne uprave.

Na primer, u većini evropskih država, javna služba se takmiči sa privatnim sektorom u privlačenju talenata. Sistemi za vrednovanje radne uspešnosti bi trebalo da učine javnu službu atraktivnijom, a ne manje privlačnom za potencijalne zaposlene.

Javna služba u mnogim državama takođe pokazuje tendenciju prelaska sa sistema koji se zasniva na karijeri na sistem koji se zasniva na poziciji zbog zahteva za posedovanjem specijalizovanih veština. Sistem mora da uzima u obzir različite potrebe stručnjaka u poređenju sa zaposlenima „opštih kvalifikacija“.

Kao što smo napomenuli, tehnologija igra sve značajniju ulogu, a potreba da se pruži mogućnost za sintezu, analizu i prijavljivanje podataka znači da sistemi za vrednovanje radne uspešnosti moraju da budu podržani odgovarajućom tehnologijom.

Iako su sistemi za vrednovanje radne uspešnosti prvobitno uvedeni u okviru pokreta *Nove javne uprave* (NPM), u okviru kojeg su se prakse iz privatnog sektora sve više prenosile u javni sektor, sada se sve više uočava da pristupi tipa NPM imaju ograničenja i da se sada nalazimo u post-NPM okruženju. Vrednovanje radne uspešnosti je trebalo da pokaže da se javni službenici pozivaju na odgovornost i da se nagrade i sankcije mogu povezati sa vrednovanjem radne uspešnosti. Međutim, kada su izazovi s tim u vezi postali očigledni, primećeno je da su sistemi uvedeni krajem devedesetih i početkom dvehiljaditih godina često bili svođeni na manju meru i pojednostavljivani sa više ograničenim ciljevima. Generalno, sada primećujemo trend usmeren više na razvojni pristup vrednovanju radne uspešnosti.

PREPORUKE

Na osnovu ove analize, izdvojili smo preporuke za sledeće korake u sprovođenju sistema za vrednovanje radne uspešnosti u lokalnoj upravi u Srbiji.

Preporuka 1. Osmisliti sistem koji se sprovodi jednostavno i u fazama

Videli smo da su mnoge države započele sprovođenje sistema za vrednovanje radne uspešnosti na osnovu teorijskih modela koji su bili veoma složeni. Kako su se javljali problemi, sistemi su vremenom pojednostavljivani.

Zato je bolje početi od jednostavnog sistema i kasnije nadograđivati složenost po potrebi, ali tek nakon što se inicijalni sistem uspešno sprovede.

U ovom slučaju, jednostavnost može da znači korišćenje godišnjeg ciklusa, ocenju po pojedinačnih zaposlenih od neposrednog ili drugog rukovodioca, jednostavan pristup ocenjivanju sa ocenama „zadovoljava“ ili „ne zadovoljava“ i relativno mali broj kompetencija. To će olakšati rukovodiocima i zaposlenima da prihvate sistem.

Planirano ili fazno sprovođenje može da koristi svaku pojedinačnu fazu za sprovođenje različitih elemenata, ali uz prelazak na sledeću fazu tek nakon što se ranija faza uspešno razmotri i proveriti.

Preporuka 2. Pripremiti osnovu za sprovođenje sveobuhvatnih obuka o upravljanju i korišćenju vrednovanja radne uspešnosti

Kao što smo videli, ključno je da se postigne angažovanje zaposlenih, rukovodilaca i pretpostavljenih jer oni predstavljaju ključne grupe za postizanje uspeha.

Stoga, za zaposlene treba obezbediti program obuke o tome kako da se uključe u proces, a za pretpostavljene/rukovodioce o tome kako da sprovedu ocenjivanje. Treba koristiti druge događaje, društvene medije itd. za povećanje angažovanja.

Preporuka 3. Obezbediti da službe za ljudske resurse raspolažu veštinama i kapacitetima za upravljanje procesom

Lokalna služba ljudskih resursa igra važnu ulogu u uspešnom sprovođenju. Oni moraju da razumeju kako da prate i upravljaju procesom, kako da prikupljaju i analiziraju podatke da bi povezali sistem sa drugim procesima, kao što su planovi za obuke i razvoj.

Preporuka 4: Postići odgovarajuću ravnotežu između standardizacije i fleksibilnosti

Videli smo da su neke države sprovele standardizovane sisteme, ali da je nepostojanje fleksibilnosti dovelo do prepreka na putu ka uspehu. S druge strane, videli smo da države sa veoma decentralizovanim sistemima nailaze na poteškoće usled različitih praksi, nedoslednosti i potencijala za nejednako postupanje prema zaposlenima. Zakoni i propisi treba da predviđaju jednostavan, ali standardizovan pristup vrednovanju radne uspešnosti, ali i da omogućavaju fleksibilnost u određenim oblastima, na primer kompetencijama za uloge.

Preporuka 5. Sprovesti odgovarajuće upravljanje sistemom

Videli smo da neke države uvode centralne strukture upravljanja, na primer, kako bi obezbedile doslednost pristupa evaluaciji radne uspešnosti, rešile probleme ili podelile dobre prakse. Preporučuje se da se uspostavi centralna struktura upravljanja, kao što je grupa za upravljanje, koja bi nadgledala projektovanje i sprovođenje sistema za vrednovanje radne uspešnosti u lokalnoj upravi i sprovodila preispitivanja u redovnim intervalima.

Preporuka 6. Obezbediti uvođenje snažnog okvira za korporativno i poslovno planiranje i usaglasiti vrednovanje radne uspešnosti sa tim planovima

Da bi bilo uspešno, vrednovanje radne uspešnosti pojedinca mora da bude usaglašeno sa poslovnim planovima odeljenja ili jedinice, koji opet moraju da budu usaglašeni sa korporativnim planovima. Ta arhitektura planiranja mora da postoji i svi moraju da razumeju kako da te veze učine izričitim.

Preporuka 7. Sprovesti sistem za vrednovanje radne uspešnosti za više službenike

Videli smo da su mnoge države sprovele paralelne sisteme za vrednovanje radne uspešnosti za više službenike koji, na primer, koriste drugačiji skup kompetencija i primenjuju mehanizam povratnih informacija od 360 stepeni. Sprovođenje sistema za više službenike je važno jer pokazuje posvećenost sistemu i doprinosi postizanju ciljeva sektora lokalne uprave u celini.

Preporuka 8. Usvojiti razvojni pristup usredsređen na budućnost

Iskustva drugih država pokazuju trend prelaska sa stavljanja akcenta na prošle učinke i prost evaluativni pristup na pristup koji teži da razvije zaposlenog i fokusira se na razvoj kapaciteta i veština za budućnost. Ne samo da će to olakšati „prodaju“ vrednovanja radne uspešnosti već će stvoriti i pozitivnije okruženje i učiniti sektor lokalne uprave atraktivnijim za potencijalne nove zaposlene.

Takođe, može biti korisno da se pri vrednovanju radne uspešnosti razmotri sprovođenje pristupa zasnovanog na jakim stranama. To je razvojni pristup koji se fokusira na razvoj jakih strana i talenata zaposlenih i smatra se da pruža veću motivaciju od drugih pristupa.

Preporučuje se da se povezivanju vrednovanja radne uspešnosti sa zaradom pristupi oprezno jer se pokazalo da ova oblast donosi posebne izazove. To se može rešiti u kasnijoj fazi.

Preporuka 9. Smanjiti birokratiju, koristiti tehnologiju i održavati sistem jednostavnim

Da bi se sistem pojednostavio, najbolje je smanjiti količinu popunjavanja obrazaca i složenost dokumentacije i koristiti jednostavan automatizovan proces da se pruži podrška novom sistemu. To takođe pomaže u prikupljanju i analizi podataka. Održavajte sistem jednostavnim tokom prve faze i razvijajte ga od te tačke.

Preporuka 10. Pojednostaviti okvire kompetencija

Iako su okviri kompetencija korisni za vrednovanje radne uspešnosti, procena kompetencija zahteva sofisticiran nivo razumevanja upravljanja kako bi se uspešno sproveda. Stoga je bolje početi od relativno jednostavnih okvira koji bi definisali ograničen broj osnovnih kompetencija značajnih u svim lokalnim upravama, na primer fokus na korisnike, pa potom uvoditi određene kompetencije koje su relevantne za svaku ulogu u dogovoru sa zaposlenim. Okviri treba da obuhvataju specifične aspekte uloga lokalne uprave. Treba posvetiti pažnju promeni okruženja i razvoju budućih kompetencija.

7. Zaključak

U ovom dokumentu smo pružili detaljan opis i analizu sprovođenja sistema za vrednovanje radne uspešnosti u različitim evropskim državama. Ustanovili smo neke od prednosti koje se dovode u vezu sa uvođenjem takvih sistema, ali smo takođe naveli da sprovođenje predstavlja daleko veći izazov od onoga što je teorija predviđala. Javilo se nekoliko izazova i videli smo kako države teže da reše takve izazove tako što vremenom prilagođavaju svoje pristupe.

Imamo mogućnost da učimo iz tih iskustava i da uzmemo te lekcije u obzir prilikom sprovođenja sistema za vrednovanje radne uspešnosti u Republici Srbiji. Važno je jasno odrediti ciljeve takvog sistema i biti realističan u očekivanjima onoga što se može postići. Naveli smo nekoliko preporuka, na osnovu lekcija iz iskustava drugih evropskih država, za koje smatramo da će pomoći u tom procesu i povećati šanse za uspeh.

Prilog 1.

Reference

- Civil Service Employee Engagement Survey, Ireland 2023 at <https://assets.gov.ie/static/documents/civil-service-employee-engagement-survey-2023.pdf>
- EUPAN, Katarína Staroňová, Performance appraisal in the EU member states and the European Commission, 2017
- Hafgnal G. & Staranova K., Changing Patterns of Individual Performance Appraisal Systems for Civil Service in EU countries: Towards a Developmental or an Incentivizing Model? *International Journal of Public Sector Management*, 2021
- Järvalt J. & Veisson M., Developing public sector leaders: an analysis of the competency framework for the Estonian senior civil service, *NISPACEE Annual Conference*, 2006
- National Audit Office UK, Civil service workforce: Recruitment, pay and performance management, November 2023
- RESPA (Regional School of Public Administration), Towards Effective Performance Appraisal in the Western Balkans: How to develop performance, 2020
- RESPA, Professional requirements and competency frameworks in the civil service administrations of the Western Balkans, 2022
- Vollmuth, J. Approaches and Instruments of Civil Servant Performance Appraisal in European Countries in *International Journal of Civil Service Reform & Practice* #3, November 2014 (pps 20–35)
- World Bank, Estonia State of the public service: Evidence from a Survey of Public Officials: Key findings from an empirical study, 2024

Prilog 2.

Okvir kompetencija za službenika Službe za biblioteke pri lokalnoj upravi u Irskoj

Okvir kompetencija je razvijen za ovaj nivo zvanja. Od kandidata se očekuje da *pokažu dovoljno dokaza da poseduju te kompetencije u svom obrascu prijave i tokom razgovora*. Bilo koji proces pravljenja užeg izbora ili intervjuisanja zasniva se na informacijama koje su kandidati pružili u svojim prijavama.

KOMPETENCIJA	PONAŠANJA
Znanje i razumevanje Svrha i promena	• Posедуje znanje i razumevanje lokalnih nadležnih funkcija i struktura, uključujući one u Službi za biblioteke • Razume ključne izazove sa kojima se suočava lokalni nadležni sektor • Razume ulogu izabраниh članova • Održava pozitivnu sliku Saveta • Sprovodi i sarađuje na ostvarivanju promena
Postizanje rezultata	• Donosi odluke pravovremeno i na osnovu ispravnih informacija • Pretvara poslovni ili timski plan u jasne prioritete i aktivnosti u oblasti za koju je zadužen • Primenjuje kvalitetne standarde usluga i podrške korisnicima • Upravlja resursima • Delotvorno planira posao i resurse i određuje prioritete
Radna uspešnost u odnosu na ljude	• Vodi i razvija tim radi postizanja korporativnih ciljeva • Delotvorno upravlja radnom uspešnošću • Upravlja sukobima • Ima delotvorne sposobnosti prezentacije, komunikacije i međuljudske veštine

KOMPETENCIJA	PONAŠANJA
Lična delotvornost	• Lična motivacija • Preuzima inicijativu i otvoren/a je za preuzimanje novih izazovov ali odgovornosti • Delotvorno upravlja vremenom i obimom posla • Pokazuje poznavanje uloge službenika – bibliotekara • Održava pozitivan, konstruktivan i entuzijastičan stav prema svojoj ulozi • Posvećen/a je integritetu i dobrim vrednostima javne službe

Prilog 3.

Onlajn obrazac za vrednovanje radne uspešnosti civilne službe u Irskoj

Organizacija
VIŠI SLUŽBENIK
Rukovodilac

Koja je svrha mog

Broj direktnih podređenih

Ukupne zarade direktnih podređenih

Ciljevi

Cilj br. 1

Opis

Kako će se meriti postizanje cilja?

Ciljni datum za postizanje cilja

2025-12-31

Ključni zadaci za postizanje cilja

Kompetencije

Plan učenja i razvoja

Razvoj karijere

The screenshot shows a presentation slide with a large, empty rectangular box in the center. On the right side of the slide, there are three small icons: a triangle pointing up, a triangle pointing down, and a square. At the bottom of the slide, there are two small arrows pointing left and right, and a small square icon.

Potreba za učenjem 1

Koje su moje potrebe za učenjem sa ciljem unapređenja radne uspešnosti?

[illegible]

Aktivnost

Opis aktivnosti

The screenshot shows a presentation slide with a large, empty rectangular box in the center. On the right side of the slide, there are navigation controls, including a vertical stack of arrows (up, down, left, right) and a search icon. The slide is otherwise blank.

Povezani cilj / kompetencija

[illegible]

Povratne informacije

Određivanje ciljeva

Vrednovanje sredinom godine

Vrednovanje na kraju godine

Prilog 4.

Primer obrazaca i smernica iz Ujedinjenog Kraljevstva

1. OBRAZAC ZA RADNU USPEŠNOST

Ime i prezime:

Naziv pozicije:

Neposredni rukovodilac:

Period izveštaja:

Relevantan kontekst za ulogu

Navedite sledeće: Budžetske odgovornosti: vrsta (npr. administrativni/kapitalni/programski), vrednost i opis (za šta je budžet namenjen), odgovornosti za zaposlene: broj zaposlenih i raspodela po nivou zvanja, poslednji rezultat angažovanja zaposlenih, dodatni relevantan kontekst

Planiranje razvoja i karijere

Evidencija razvojnih aktivnosti tokom perioda obuhvaćenog izveštajem, uključujući korišćenje pet dana za učenje i razvoj.

Minimalni standardi

Minimalni standardi predstavljaju uobičajena očekivanja koja svi viši državni službenici treba da sprovode, u najmanju ruku, kao viši rukovodioci civilne službe, i stoga moraju biti ispunjeni kako bi se smatralo da viši državni službenik adekvatno izvršava svoju ulogu.

Neophodno je organizovati razgovor na početku godine između vas i vašeg neposrednog rukovodioca kako biste se dogovorili o tome kako se ti standardi mogu prikazati na način koji je relevantan za vašu ulogu.

Treba da dogovorite kako ćete odrediti da li ste „zadovoljili“ te minimalne standarde.

Rezultati u odnosu na standarde se ocenjuju kao „zadovoljeni“ ili „nisu zadovoljeni“. Oni koji dobiju ocenu „nisu zadovoljeni“ za minimalne standarde moraju se

automatski smatrati „delimično zadovoljenim“ u pogledu opšte radne uspešnosti, bez obzira na to kakvi su im rezultati u pogledu ciljeva.

Deskriptor minimalnog standarda	Kako će se ovo prikazati u mojoj ulozi?
Upravljajte javnim novcem i drugim resursima u skladu sa načelima iz Smernica za upravljanje javnim sredstvima i obezbedite poštovanje svih relevantnih kontrola potrošnje. Neprekidno tražite prilike za povećanje delotvornosti i uzmite u obzir vrednost koju poreski obveznici dobijaju za novac pri svakom donošenju odluka. Po potrebi, donesite teške odluke da napravite odgovarajući kompromis u korist organizacije i/ili civilne službe u celini.	
Pokažite i dokažite pozitivno i proaktivno liderstvo i upravljanje ljudima, tako što ćete im omogućiti da dosledno postižu rezultate visokog kvaliteta. Preuzmite odgovornost za kulturu i pružite pozitivno iskustvo za zaposlene. Ustanovite i otklonite prepreke, inspirišite i motivišite, kako biste omogućili timovima da rade delotvorno. Podržavajte i ulažite u sposobnosti drugih, koristite njihovu tehničku stručnost gde je to bitno i identifikujte prilike za bolju usklađenost i saradnju na nivou civilne službe. Prilagodite pristup liderstvu i neposrednom rukovođenju, u skladu sa standardima neposrednog rukovođenja i liderstva, onako kako je to potrebno kako bi se odgovorilo na promenjive potrebe u timovima.	
Vodite civilnu službu davanjem doprinosa kolektivnom vođenju, radnoj uspešnosti, kulturi i ugledu, izvan granica poslovne jedinice i neposrednih odgovornosti. Aktivno sprovodite inicijative na nivou organizacije i/ili između uprava kroz njihovu integraciju u njihov rad i omogućite timovima da ih razumeju i da im doprinesu.	
Primenjujte pristup različitosti i inkluziji koji pokreću podaci, zasnovan na dokazima i usmeren na rezultate. Preuzmite ličnu odgovornost za sprovođenje strategija različitosti i inkluzije uzimanjem u obzir različitosti i inkluzije pri svakom donošenju odluka i u rezultatima. Odredite visoka očekivanja za liderstvo i upravljanje ljudima za one sa kojima rade i obezbedite da drugi snose odgovornost za donošenje dobrih odluka, čak i kada se pokaže da su one izazovne ili nepopularne.	

Ciljevi i ponašanja

Na početku godine tokom koje se vrednuje radna uspešnost trebalo bi da utvrdite svoje ciljeve: *šta* treba da postignete tokom godine i koja ponašanja treba da pokažete te *kako* će se to postići.

Na kraju godine tokom koje se vrednuje radna uspešnost vaš rukovodilac će formalno oceniti vašu radnu uspešnost u apsolutnom smislu u odnosu na to da li ste ispunili minimalne standarde, a zatim u odnosu na vaše ciljeve i ponašanja i dodeliti ocenu, koju će razmotriti komisija za moderaciju i, po potrebi, na odgovarajući način osporiti. Sami ste odgovorni za pripremu portfolija dokaza tokom godine o tome kako ste ostvarili ciljeve i ponašanja.

Cilj – <i>šta</i>	Ponašanja – <i>kako</i>
PRIMER: Objaviti Belu knjigu o budućnosti probacionih službi do novembra 2026. godine	• Uložiti u razvoj veština za realizaciju projekata u mojoj direkciji kako bi se osiguralo da odgovornost i obaveze budu integrisane u ostvarivanje zadatih ciljeva i da tim radi na postizanju zajedničkog cilja. - o Unaprediti veštine postojećeg tima, uz izbegavanje potrebe za daljim ulaganjem u resurse. • Obezbediti angažovanje između uprava u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Ministarstvom za stanovanje, zajednice i lokalnu upravu u pogledu obima vrednovanja i obezbediti zajedničke ambicije u toj oblasti. • Konsultujte se sa lokalnim nadležnim organima i relevantnim društvenim preduzećima kako biste identifikovali inovativne pristupe i alternativne perspektive u odnosu na postojeće pristupe. • Konsultujte se sa Ministarstvom pravde, Sektorom za digitalizaciju, da biste razumeli kako bi primena alata za upravljanje radnom snagom mogla da automatizuje broj predmeta sa ciljem povećanja delotvornosti.

Radna uspešnost na sredini godine

Vrednovanje radne uspešnosti koje vrši zaposleni

Zabeležite radnu uspešnost do tekućeg datuma, navodeći dokaze u odnosu na šta i kako iz zadatih ciljeva. Navedite strategije za postizanje dogovorenih ciljeva do kraja godine.

Vrednovanje radne uspešnosti koje vrši rukovodilac koji podnosi izveštaj

Razgovarajte o radnoj uspešnosti do tekućeg datuma, navodeći dokaze za šta i kako iz zadatih ciljeva. Navedite napredak u odnosu na razvoj.

Minimalni standardi: **zadovoljeno / nije zadovoljeno**

Ciljevi i ponašanja: **prevazilazi očekivanja, izuzetna radna uspešnost, zadovoljava, delimično zadovoljava**

Opšta ocena na kraju godine: **prevazilazi očekivanja, izuzetna radna uspešnost, zadovoljava, delimično zadovoljava**

Potvrdio: **zaposleni | neposredni rukovodilac**

Radna uspešnost na kraju godine

Vrednovanje radne uspešnosti koje vrši zaposleni

Zabeležite radnu uspešnost tokom izveštajne godine navodeći dokaze za to šta i kako je postignuto, kao i povratne informacije.

Da li ste tražili i dobili povratne informacije? **Da / Ne**

Vrednovanje radne uspešnosti koje vrši rukovodilac koji podnosi izveštaj

Prilikom sprovođenja ovog vrednovanja na kraju godine, važno je uvažiti i ostaviti po strani svaku ličnu pristrasnost, svesnu ili nesvesnu, kako bi se obezbedilo objektivno vrednovanje pojedinca o kojem podnosite izveštaj. Označavanjem ovog polja potvrđujem sadržaj ove izjave.

Minimalni standardi: **zadovoljeno, nije zadovoljeno**

Ciljevi i ponašanja: **prevazilazi očekivanja, izuzetna radna uspešnost, zadovoljava, delimično zadovoljava**

Opšta ocena na kraju godine: **prevazilazi očekivanja, izuzetna radna uspešnost, zadovoljava, delimično zadovoljava**

Potvrdio: **zaposleni | neposredni rukovodilac | službenik supotpisnik**

2. POLITIKA UPRAVLJANJA SLABOM RADNOM USPEŠNOŠĆU U CIVILNOJ SLUŽBI I UJEDINJENOM KRALJEVSTVU

Oblast primene

Ova politika važi za sve više državne službenike koji imaju slabu radnu uspešnost. Trebalo bi da se koristi kada rutinske aktivnosti upravljanja radnom uspešnošću i pružanja podrške nisu uspele da dovedu do radne uspešnosti na potrebnom nivou.

Načela politike

Za održavanje profesionalne civilne službe je ključno pravično, delotvorno i ažurno upravljanje slabom radnom uspešnošću. Nerešavanje problema slabe radne uspešnosti izaziva nedelotvornost i smanjuje angažovanje ostatka radne snage. Rukovodioci se bave slabom radnom uspešnošću sa ciljem poboljšanja radne uspešnosti, a ovu politiku treba primeniti tamo gde radna uspešnost ne dostiže potreban standard.

Ova politika se zasniva na pravičnom i transparentnom postupanju prema svim zaposlenima u civilnoj službi i u skladu je sa Zakonom o radu, najboljom praksom Službe za savetovanje, pomirenje i arbitražu (ACAS), Zakonom o ravnopravnosti iz 2010. godine i Kodeksom upravljanja civilnom službom.

Sažetak politike

Radna uspešnost zaposlenog je slaba kada padne ispod standarda potrebnog za delotvorno obavljanje date uloge. Ovi standardi mogu da variraju zavisno od radnog mesta, ali se određuju u kombinaciji dogovorenih ciljeva rada, ponašanja službenika i opisa radnog mesta.

Ključne oblasti obuhvaćene ovom politikom:

- faza 1 – prvo pisano upozorenje,
- faza 2 – konačno pisano upozorenje i
- faza 3 – odluka o otkazu.

Nakon svakog pisanog upozorenja sledi period za poboljšanje radne uspešnosti tokom kojeg se zaposlenima pruža podrška da poboljšaju svoju radnu uspešnost. Takođe je dostupno pravo žalbe na bilo koje pisano upozorenje i odluku o otkazu. Rukovodiocima i zaposlenima se preporučuje da vode pisanu evidenciju o diskusijama. U slučajevima koji dovode do otkaza, tamo gde su neposredni rukovodioci pravilno upravljali radnom uspešnošću, očekuje se da postupak ne traje duže od šest meseci.

Procedure iz politike

1. UVOD

1. U ovom odeljku se navode procedure za upravljanje slabom radnom uspešnošću. Procedura se mora poštovati kako bi se obezbedilo poštovanje zakonskog

kodeksa ponašanja, kako ga je propisala Služba za savetovanje, pomirenje i arbitražu (ACAS).

2. Sažetak procedure se može pronaći u dijagramu toka „Pregled procesa“. Rukovodioci smatraju da je koristan i odeljak „Saveti i alati“. On sadrži savete i šablone koji se koriste tokom celog procesa, ali ne predstavljaju obavezan deo politike.

Preliminarne aktivnosti

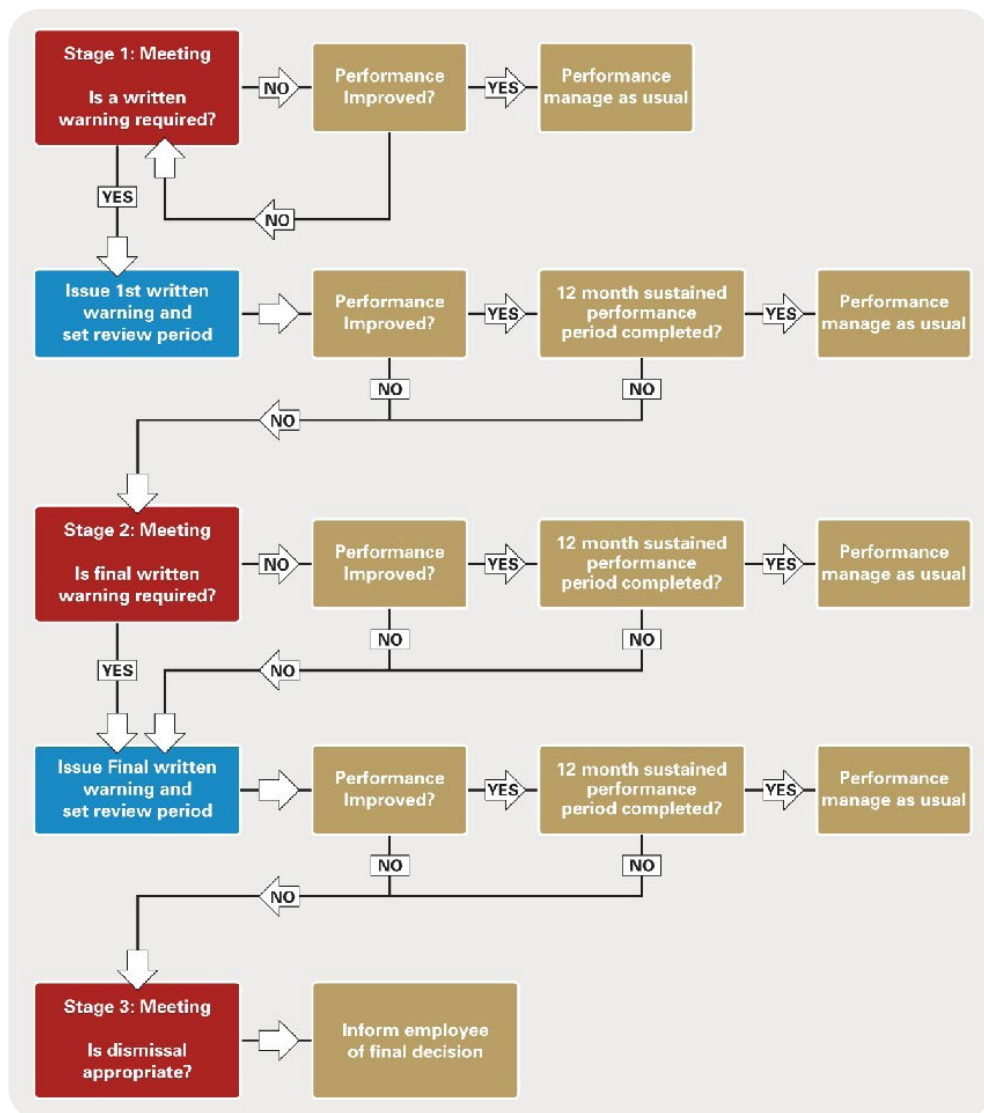
3. Prilikom odlučivanja o tome da li će se ova politika primenjivati, ključno je da rukovodioci provere da li su zaposleni svesni nivoa radne uspešnosti koji se od njih zahteva. Očekuje se da rukovodioci pruže pomoć, podršku i ohrabrenje kako bi pomogli zaposlenima da dostignu i održe potrebni standard radne uspešnosti. Početno pogoršanje radne uspešnosti zaposlenog treba da se utvrdi i brzo reši u svakodnevним razgovorima sa rukovodstvom.
4. Ako radna uspešnost ostane ispod potrebnih standarda, rukovodioci moraju preći na formalnu proceduru opisanu u ovom odeljku.
5. Primena ove politike može biti pokrenuta i po osnovu Politike upravljanja radnom uspešnošću, kojom je propisano da, ako je član višeg rukovodstva ocenjen sa „delimično zadovoljava“ u dva uzastopna kvartala, njegov neposredni rukovodilac treba da pripremi plan razvoja radne uspešnosti, pruži pojedincu neophodnu podršku za poboljšanje radne uspešnosti i zakaže sastanak za poboljšanje radne uspešnosti kako bi se ocenilo poboljšanje. Ako viši rukovodilac i nakon toga bude ocenjen sa „delimično zadovoljava“, uključujući i u okviru njegove diskusije na kraju godine, očekuje se da mu bude izrečena mera formalno slabe radne uspešnosti kao deo politike za slabu radnu uspešnost višeg rukovodioca.

Uloge i odgovornosti

6. Odluke na svakom sastanku treba da donosi neko ko je barem za jedan nivo zvanja iznad pojedinca koji beleži slabu radnu uspešnost. To je najčešće neposredni rukovodilac datog pojedinca.
7. Kad god je to moguće, žalbe treba da sasluša neko ko je nezavisan od odluke na koju se žalba odnosi i barem za jedan nivo zvanja iznad osobe koja je donela odluku. Rukovodioci će možda morati da se konsultuju sa timom za ljudske resurse kako bi imenovali odgovarajućeg rukovodioca za žalbe.
8. Odeljenja treba posebno da navedu svoje mehanizme za beleženje slabih rezultata, na primer putem službe ljudskih resursa, onlajn sistema itd. Kabinet premijera od odeljenja zahteva da izveštavaju na godišnjem nivou o detaljima broja slučajeva i ishodima (npr. otkazima) aktivnosti koje su preduzete u skladu sa ovom politikom.
9. Odeljenja mogu želeći da odrede dodatne tačke u procesu u kojima bi želeli da rukovodioci koji primenjuju ovu politiku kontaktiraju sa službom za ljudske resurse.

10. Tokom postupka su predviđeni rokovi i sve uključene strane su dužne da obezbede da se oni poštuju kad god je to moguće. Mogu nastupiti okolnosti zbog kojih treba izmeniti rokove opisane u postupku, na primer, da se pruži vreme da podrška i prilagođavanja postanu dostupni ili stupe na snagu. Razloge za produženje bilo koje faze procesa treba jasno dokumentovati.
11. Rukovodioci moraju da poštuju zahteve GDPR-a prilikom obrade ili čuvanja dokumenata.

Pregled procesa



2. SASTANCI

12. Ovi uobičajeni elementi važe za svaki sastanak u ovoj proceduri. Više informacija o fazi 3 i žalbenim sastancima vidite u odeljcima 5 i 6.

13. Pre sastanka rukovodioci moraju da:

- pozovu zaposlenog na sastanak u pisanoj formi kako bi se razgovaralo o njegovoj radnoj uspešnosti. Pismo treba da sadrži dovoljno podataka o navodnoj slabijoj radnoj uspešnosti i mogućim posledicama, uključujući sve prethodne beleške o diskusiji o radnoj uspešnosti, kako bi zaposleni mogao da se pripremi za sastanak;
- izvrše sva neophodna usklađivanja prema Zakonu o jednakosti iz 2010. godine kako bi se zaposlenom omogućilo da radi svoj posao;
- obaveste zaposlenog o njegovom zakonskom pravu da bude u pratnji predstavnika sindikata ili kolege sa posla;
- odluče o tome ko vodi beleške;
- obaveste zaposlenog o sastanku najmanje pet radnih dana unapred. Ako zaposleni ili njegov kolega, odnosno sindikalni predstavnik ne može da prisustvuje, sastanak se može odgoditi jednom za najviše pet dana.

14. Na sastanku, rukovodioci treba da:

- jasno navedu konkretne oblasti u kojima zaposleni ne ispunjava potrebne standarde radne uspešnosti i posledice propusta da se poboljša radna uspešnost;
- daju zaposlenom priliku da odgovori ili otvori bilo koja nova pitanja ili iznese faktore koji su mogli uticati na njegovu radnu uspešnost, na primer lične probleme;
- razmotre moguća rešenja, uključujući i kakva podrška je zaposlenom dostupna;
- razmotre rokove u kojima se očekuje poboljšanje;
- uvažavaju da bilo koja strana ima pravo da zahteva kratko odgađanje kako bi razmotrila iznete argumente.

15. Na kraju sastanka, rukovodioci treba da:

- odluče o tome koje aktivnosti treba sprovesti. Potencijalni ishodi su sledeći:
 - o u fazama 1 i 2: izdaje se pisano upozorenje;
 - o u fazi 3: donosi se odluka da se zaposlenom otkáže ugovor o radu ili izrekne alternativna sankcija;
 - o u bilo kojoj fazi: ako se pojave novi dokazi, rukovodilac može da odluči da ništa od navedenog nije prikladno.

16. Nakon sastanka, rukovodioci treba da:

- pišu zaposlenom u roku od pet radnih dana nakon sastanka, uključujući:
 - o belešku o diskusiji i pitanjima radne uspešnosti,
 - o odluku koja je doneta.
 - o Ako se izdaje upozorenje, navedite:
 - koje poboljšanje zaposleni treba da postigne,
 - pomoć i podršku koji su na raspolaganju zaposlenom,
 - trajanje perioda za poboljšanje radne uspešnosti,
 - datum sledećeg sastanka,
 - da ima pravo na žalbu i kako se koristi.
17. Rukovodilac treba da razmotri zahteve zaposlenog za izmenu formalne evidencije. Ako je rukovodilac saglasan, evidenciju treba izmeniti tako da jasno pokazuje izmene. Ako se rukovodilac ne slaže, zahtev zaposlenog treba priložiti uz pisani zapisnik kao deo dosijea slučaja. Zaposleni mora da podnese sve zahteve za izmene čim primi pisani zapisnik sa diskusije. Razlozi za bilo koje izmene moraju biti jasno zabeleženi.
18. Ukoliko se ne izdaje upozorenje niti izriče sankcija, rukovodilac treba da navede razloge za to. U nekim slučajevima, na primer, da bi se omogućilo privremeno prilagođavanje ili odobrio zahtev za učenje i razvoj, može biti potreban dodatni sastanak. Ako je to slučaj, treba navesti datum tog sastanka.

3. FAZE 1 I 2 – PISANA UPOZORENJA

19. Kako bi izdali pisano upozorenje, rukovodioci moraju da se sastanu sa zaposlenim. Pisano upozorenje može biti dostavljeno na sastanku ili neposredno nakon sastanka. Ono treba da sadrži:
- podatke o tome koji problemi u ostvarivanju radne uspešnosti postoje i koje standarde zaposleni treba da postigne. To se može utvrditi i prema kriterijumima za ocenjivanje radne uspešnosti („zadovoljava“) utvrđenim u Politici upravljanja radnom uspešnošću viših državnih službenika i kroz diskusiju o sopstvenim ciljevima pojedinca;
 - podatke o tome kakva pomoć će biti pružena kako bi im se pomoglo da postignu potrebna unapređenja;
 - informaciju o tome da postoji period za poboljšanje radne uspešnosti tokom kojeg se očekuje da poprave svoju radnu uspešnost;
 - trajanje perioda za poboljšanje radne uspešnosti i datum sledećeg sastanka na kraju perioda za poboljšanje radne uspešnosti;
 - detalje prava na žalbu na pisano upozorenje.

Periodi za poboljšanje radne uspešnosti obično ne bi trebalo da traju duže od 1 meseca. U izuzetnim okolnostima, period za poboljšanje radne uspeš-

nosti se može produžiti kako bi se uzela u obzir razumna prilagođavanja usled invaliditeta i potrebe za obukom, najviše do 3 meseca.

Ako se radna uspešnost pojedinca ne poboljša do potrebnog nivoa, prelazi se na sledeću fazu u postupku. Rukovodilac mora da upozori zaposlenog da ovaj postupak na kraju može dovesti do sankcija, uključujući otkaz ili premeštaj na niže radno mesto.

Ako se radna uspešnost pojedinca poboljša do potrebnog nivoa, prelazi se na period kontinuirane radne uspešnosti koji traje 12 meseci.

Period kontinuirane radne uspešnosti

20. Nakon pisanih upozorenja sledi period za poboljšanje radne uspešnosti tokom kojeg zaposleni ima priliku i podršku da poboljša svoju radnu uspešnost. Ako zaposleni bude uspešan, rukovodilac treba da iskoristi sastanak na kraju tog perioda da obavesti zaposlenog da tada počinje period od 12 meseci kontinuirane radne uspešnosti. Svrha je da se obezbedi da mere preduzete u skladu sa ovom politikom zaista dovedu do trajnih poboljšanja radne uspešnosti za predmetnog zaposlenog i za poslovanje.
21. Za to vreme rukovodilac treba da održava redovne diskusije o radnoj uspešnosti sa zaposlenim. Preporučuje se da se ti sastanci na početku održavaju najmanje jednom mesečno, a zatim ređe ako se radna uspešnost bude kontinuirana održavala. U suprotnom, važe uobičajeni mehanizmi za upravljanje radnom uspešnošću.
22. Ako zaposleni održi svoju radnu uspešnost tokom perioda kontinuirane radne uspešnosti, sve aktivnosti koje su deo ove procedure prestaju i zaposleni se vraća na uobičajene procedure upravljanja radnom uspešnošću navedene u Politici upravljanja radnom uspešnošću viših državnih službenika.
23. Rukovodilac treba bez odgađanja da se pozabavi bilo kojim padom radne uspešnosti u periodu kontinuirane radne uspešnosti. Ako nivo radne uspešnosti bude takav da opravdava ponovno pokretanje postupka za slabu radnu uspešnost, preći će se direktno na sledeću fazu postupka umesto da se počne od početka.

5. FAZA 3 – ODLUKA O OTKAZU

24. Zaposleni će preći na fazu 3 procedure ako:

- ne poboljša svoju radnu uspešnost nakon konačnog pisanog upozorenja ili
- uspešno završi period za poboljšanje učinka nakon konačnog pisanog upozorenja, ali tokom perioda kontinuirane radne uspešnosti ne uspe da održi svoju radnu uspešnost na potrebnom nivou.

25. U toj fazi, rukovodilac mora da se sastane sa zaposlenim i donese konačnu odluku o tome da li će ga otpustiti. U izuzetnim okolnostima, rukovodilac može da razmotri alternativne sankcije, kao što je premeštaj na niže radno mesto.

26. Rukovodilac treba da se konsultuje sa svojim timom za ljudske resurse o odgovarajućem postupku. Ako se razmatra premeštaj na niže radno mesto, mora biti siguran da bi zaposleni bio uspešan na nižem nivou i da postoji slobodno mesto.
27. Osim stavki navedenih u odeljku 2 – „Sastanci“, rukovodioci koji predsedavaju sastancima u fazi 3 moraju da obaveste zaposlenog da se njegov slučaj razmatra u pogledu primene raznih sankcija, uključujući otkaz i premeštaj na niže radno mesto.
28. Rukovodilac obaveštava zaposlenog o odluci u pisanoj formi u roku od pet radnih dana od održavanja sastanka. Obaveštenje treba da sadrži:
- razloge za odluku,
 - datum kada odluka stupa na snagu,
 - odgovarajući period za obaveštavanje, po potrebi,
 - pravo zaposlenog na žalbu i
 - ime i prezime rukovodioca za žalbe.

6. ŽALBE

29. Dostupno je pravo žalbe na bilo koje pisano upozorenje i na odluku o otkazu. Žalba može da se odnosi na proceduralne greške i/ili na odluku. Zaposleni ne mogu da podnose dodatne žalbe na isti problem prema drugim procedurama koje važe u odeljenju.
30. Žalbeni postupak treba da se nastavi istovremeno sa bilo kojom tekućom aktivnošću u okviru ove procedure, a ne da je odgađa, uključujući i početak bilo kakvog otkaznog roka.
31. Odluka rukovodioca za žalbe je konačna.

Aktivnosti zaposlenog

32. Zaposleni imaju rok od 10 radnih dana od dana prijema odluke da podnesu žalbu u pisanoj formi rukovodiocu za žalbe. U žalbi mora jasno da se navodi da li je reč o proceduralnoj grešci i/ili odluci. U žalbi treba jasno da se navede željeni rezultat zaposlenog.

Aktivnosti rukovodioca za žalbe

33. Rukovodilac za žalbe, u roku od pet radnih dana od prijema žalbe, poziva zaposlenog na sastanak. Zaposlenog treba obavestiti o sastanku najmanje pet radnih dana unapred. Ako zaposleni ili njegov predstavnik ne može da prisustvuje, sastanak se može odgoditi jednom za najviše pet dana.
34. Osim pitanja otvorenih u odeljku 2 – „Sastanci“, rukovodilac za žalbe treba da:
- proveriti da li ima sve pisane napomene u vezi sa slučajem,

- se pobrine da razume osnov žalbe i da bude spreman da u celini razmotri argumente koje zaposleni iznosi,
- razmotri osnovu za prvobitnu odluku i bilo koje nove dokaze koji su podneti,
- odluči da li da podrži ili odbaci žalbu i istakne preporučene aktivnosti koje treba preduzeti.

35. Rukovodilac za žalbe treba da se konsultuje sa timom za ljudske resurse pre nego što obavesti zaposlenog o ishodu žalbe.

36. Nakon sastanka, rukovodilac za žalbe obaveštava zaposlenog o odluci u roku od pet radnih dana.

Ova publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope, u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi – faza 3”. Stavovi izraženi ovde ni na koji način ne odražavaju zvanično mišljenje bilo koje strane.

SRP

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Sufinansira
Evropska unija



EVROPSKA UNIJA

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Sufinansira i sprovodi
Savet Evrope