

Konferencija *Upravljanje učinkovitošću rada državnih službenika*

U Tirani, Albanija, održana je 17. i 18. studenoga 2009. četvrta godišnja konferencija Zajednice praktičara u području upravljanja ljudskim potencijalima u zemljama zapadnog Balkana pod nazivom *Managing Performance in the Work of Civil Servants*. Zajednica praktičara projekt je UNDP-a pokrenut 2005. s vizijom jačanja kapaciteta državnih uprava zemalja zapadnog Balkana u području upravljanja ljudskim potencijalima. Razmjenom znanja, iskustava i primjera iz prakse želi se poduprijeti proces reforme državne uprave, posebice modernizacijom procesa upravljanja ljudskim potencijalima, na temelju konkretnih problema i potreba državnih uprava u regiji. Cilj je također ojačati lokalne kapacitete i uključiti lokalne stručnjake u procese reformi te uspostaviti praksu međunarodne suradnje između stručnjaka u ovom području. U skladu s time, Zajednica okuplja državne službenike, dužnosnike te predstavnike akademske zajednice i međunarodnih organizacija koji žele raditi na modernizaciji politike i prakse upravljanja ljudskim potencijalima u upravama zemalja zapadnog Balkana. Članovi Zajednice dogovaraju se o zajedničkim aktivnostima i temama radionica i konferencija.

Konferenciji u Tirani prisustvovalo je osamdesetak sudionika, mahom državnih službenika iz Albanije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Kosova, Makedonije i Crne Gore, iz agencija i/ili tijela zaduženih za upravljanje ljudskim potencijalima u upravi i drugih tijela državne uprave. U radu konferencije također su sudjelovali predstavnici UNDP-a iz Sarajeva i Bratislave, ReSPA-e (Regionalne škole za javnu upravu, financirane od Europske komisije) te neovisni stručnjaci u području javne uprave i ljudskih potencijala.

Cilj konferencije bio je razmijeniti informacije o sustavima ocjenjivanja radnog učinka u zemljama regije te iskustva i probleme u provedbi tih

sustava da bi se identificirala neka praktična rješenja i ključna područja u kojima je potrebna potpora za daljnji razvoj sustava. Program konferencije obuhvaćao je stoga u prvom danu, nakon uvodnih izlaganja stručnjaka, prezentacije predstavnika svih uključenih zemalja, dok su u drugom danu održane interaktivne grupne rasprave, predstavljeni izvještaji s rasprava te zajednički zaključci.

Polazna točka konferencije bila je činjenica da, u skladu s praksom zemalja Europske unije, sve zemlje u regiji uvode sustave ocjenjivanja radnog učinka u javnoj upravi te da se sve suočavaju sa znatnim problemima u provedbi. Već je općeprihvaćena činjenica da su ljudi ključni resurs svake organizacije, pa tako i upravne, te da kvaliteta njihova rada utječe na sveukupne rezultate organizacije. Ipak, postoje određena razilaženja o tome kako ljude potaknuti na kvalitetan radni učinak. Sustavi ocjenjivanja radnog učinka koriste se i kao mehanizam za nagrađivanje i kao sredstvo razvoja zaposlenika, no ne uvijek paralelno i u istoj mjeri. S jedne strane, potrebno je osigurati pravednu, transparentnu i racionalnu distribuciju naknada zaposlenicima kako bi ograničena financijska sredstva bila podijeljena na temelju uloženi napore i postignutih rezultata. Nezadovoljstvo državnih službenika u tranzicijskim zemljama temelji se najčešće ne na samom iznosu plaća, već na nepravednoj i/ili netransparentnoj raspodjeli sredstava za plaće. Ocjenjivanje radnog učinka trebalo bi, stoga, poduprijeti razvoj pravedne i dosljedne politike plaća. S druge strane, mnogi državni službenici osjećaju otpor prema ocjenjivanju svojih kolega, podliježu subjektivnim kriterijima pri ocjenjivanju te imaju sklonost uljepšavanju vlastitih rezultata rada. Sve to utječe na vjerodostojnost distribucije nagrada na temelju dodijeljenih ocjena, kao i na međuljudske odnose, atmosferu na poslu i, posljedično, radni učinak. Stoga neki stručnjaci preporučaju da se sustavi ocjenjivanja (barem u početnoj fazi) ne vežu uz nagrađivanje kako bi se izbjegli negativni učinci na motivaciju i međuljudske odnose. Upravljanje radnim učinkom fluidan je koncept koji umnogome ovisi o utjecajima iz okoline, a na konferenciji se pokušalo odgovoriti na niz pitanja vezanih uz pravni okvir, proces uvođenja ocjenjivanja i upravljanja radnim učinkom (te razliku između tih dvaju koncepata), informiranje i edukaciju državnih službenika za sudjelovanje u novim procesima te definiranje kriterija i objektivnost ocjenjivanja.

Uvodna predavanja održali su prof. Christopher Demmke iz EIPA (Europskog instituta za javnu upravu) i prof. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta u Zagrebu. Prof. Demmke predstavio je glavna obilježja sustava ocjenjivanja radnog učinka u zemljama članicama EU i probleme u provedbi s kojima se suočavaju sve državne uprave. Također je istaknuo da istra-

živanja ne dokazuju postojanje pozitivnih rezultata sustava ocjenjivanja te da se prema percepciji državnih službenika u zemljama EU stvari ne mijenjaju znatno uvođenjem tih sustava. Uzrok tomu mogu biti mnogobrojni problemi u provedbi, kao što su postavljanje objektivnih kriterija, potreba prilagođivanja sustava ocjenjivanja upravnoj kulturi i normama te opasnost da se postupak ocjenjivanja suviše birokratizira, što dovodi do otpora i neučinkovitosti. Prof. Koprić iznio je preliminarnе rezultate istraživanja o upravljanju radnim učinkom, provedenog na zahtjev Zajednice praktičara, koje je obuhvatilo 160 državnih službenika u Albaniji, BiH, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji. Pretpostavka istraživanja bila je da praksa, zbog iznimno kratkih rokova u kojima se usvaja zakonodavstvo vezano za ovo područje, upravljanja radnim učinkom još nije razvijena, odnosno da postoji prostor za poboljšanje. Neki rezultati istraživanja pokazuju da državni službenici smatraju kako se ocjena treba temeljiti ponajprije na rezultatima rada (a tek onda na uloženom trudu odnosno ponašanju) te da je stav ocjenjivača još uvijek u najvećem dijelu autoritaran (tek 28% službenika sudjeluje u dijalogu pri ocjenjivanju njihova rada). Također se ističe važnost izobrazbe ocjenjivača, jer samo 28% ispitanika smatra da su ocjenjivači dobro pripremljeni za taj zadatak. Zanimljivo je da su ispitanici relativno zadovoljni objektivnošću ocjenjivanja (38,6% njih smatra da su ocjenjivači subjektivni). Konačni rezultati i izvješće o istraživanju bit će objavljeni na stranici Zajednice praktičara <http://europeandcis.undp.org>.

Do kraja prvog dana konferencije održane su prezentacije sustava ocjenjivanja radnog učinka u državnim upravama zemalja članica Zajednice, na temelju kojih se pokazalo da su važeći propisi, kao i problemi u njihovoj provedbi, vrlo slični. Većina država ima sustav sa skalom od četiriju ocjena, no zajednički je problem nepravilna distribucija ocjena, jer se često čak više od 90% službenika ocjenjuje najvišom ocjenom. Takva distribucija ocjena, naravno, onemogućuje provedbu pravednog, efikasnog i motivirajućeg sustava plaća prema radnom učinku. Drugi zajednički problem je nepovezanost individualnog ocjenjivanja radnog učinka s organizacijskim učinkom, odnosno rezultatima. Često ne postoji veza između postavljanja individualnih ciljeva i zadataka s organizacijskim ciljevima, odnosno nedostaje koherentan sustav upravljanja radnim učinkom koji bi obuhvaćao sve razine u upravnoj organizaciji.

Neki primjeri dobre prakse mogu se naći, primjerice, u Makedoniji i Distriktu Brčko, gdje je provedena opsežna edukacija rukovoditelja (ocjenjivača) pa je distribucija ocjena nešto bolja: postoci se kreću oko 60% najviših ocjena u Makedoniji i 11,5% u Brčkom. U Brčkom se također

korisnom pokazala praksa povezivanja ocjenjivanja s procjenom potreba izobrazbe (u kolovozu – rujnu). Tako se istovremeno za svakog službenika definiraju ciljevi i zadaci, kao i programi izobrazbe, a na temelju tih podataka donosi se i godišnji proračun za izobrazbu. Sustav ocjenjivanja makedonskih državnih službenika uspostavlja poveznicu između organizacijskog planiranja i individualnog upravljanja radnim učinkom. Ministarstvo pravosuđa Makedonije provodi probni projekt kroz koji se uvodi sustav temeljen na konceptu *balanced scorecard*, koji kroz strateško planiranje i postavljanje ciljeva na organizacijskoj i individualnoj razini omogućuje procjenu učinka na svim razinama: http://www.ads.gov.mk/WBStorage/Files/Стандарди_за_управување_со_човечки_рецирси.pdf. U državnim upravama regije često nedostaje dobro definiran sustav ocjenjivanja najviših državnih službenika. Crna Gora ima propisane zasebne sustave ocjenjivanja za najviše rukovoditelje i ostale državne službenike: najviše rukovodeće državne službenike ocjenjuju jednom godišnje nadređeni dužnosnici, i to ocjenama zadovoljava ili ne zadovoljava: www.uzk.co.me/.

Drugi dan konferencije započeo je predstavljanjem Zajednice praktičara i planovima za njezin budući razvoj. Predloženo je da se Zajednica praktičara, osim integriranja u širi projekt UNDP-a Regionalni centar za reformu javne uprave – RCPAR, poveže sa ReSPA-om, kojeg su predstavnici i sudjelovali u radu konferencije. Predstavljeni su planovi za tiskanje publikacije s rezultatima dvaju provedenih istraživanja, pokretanje internetskog portala Zajednice koji bi uključivao i intranet za članove, provođenje sljedećeg istraživanja na temu kvalitetnog usavršavanja državnih službenika te organizaciju niza okruglih stolova na teme vezane uz upravljanje ljudskim potencijalima. Također postoji mogućnost da se na temelju rezultata okruglih stolova organizira ministarska konferencija, s ciljem angažiranja političkog vodstva u pitanjima upravljanja ljudskim potencijalima.

Usljedile su grupne rasprave o ovim pitanjima: 1.) treba li ocjenjivanje učinka biti povezano s nagradama i sankcijama? i 2.) koja je razlika između upravljanja učinkom i ocjenjivanja radnog učinka? Rasprave su obilovale različitim stajalištima i iskustvima tako da nije bilo moguće formulirati jedinstvene zaključke, a debate su se često vodile o jazu između pravnog okvira i provedbe u praksi, odnosno treba li mijenjati prvo ili drugo (ili oboje). U prvoj je grupi istaknuto da sustav ocjenjivanja učinka mora u prvom redu poticati komunikaciju između državnih službenika i postavljanje jasnih zadaća kako bi se potaknula motivacija ljudi, a radni učinak doista pridonosio općim ciljevima organizacije. Tek ako postoji kvalitetna komunikacija, educirani i involvirani ocjenjivači te prihvaćanje različitih ocjena, moguće je povezati ocjenjivanje s nagradama i sankcijama. Su-

protnome obično uzrokuje nezadovoljstvo i demotivaciju službenika. U drugoj je grupi istaknuto da je ocjenjivanje samo jedan element sustava upravljanja učinkom. Dok se ocjenjivanje bavi postavljanjem standarda i indikatora, mjerenjem i procjenjivanjem individualnih radnih učinaka, upravljanje učinkom je proces kojim se zadaci pojedinih službenika povezuju s organizacijskim ciljevima i vizijom, što rezultira time da oni svojim radom pridonose rezultatima organizacije.

Treba naglasiti da su sudionici konferencije izrazili otvorenost u razmjeni iskustava i problema te spremnost na uzajamnu pomoć i daljnju suradnju u području upravljanja ljudskim potencijalima. Iako nisu definirana rješenja zajedničkih problema u provedbi tih sustava, spomenuti su neki primjeri dobre prakse (sveobuhvatno informiranje i komunikacija, edukacija ocjenjivača, povezivanje ocjena s organizacijskim ciljevima). Ostaje na članovima Zajednice da uzajamno iskoriste vlastita iskustva i uvide za poboljšanja postojećih sustava.

*Petra Goran**

* Mr. sc. Petra Goran, Zagreb