



ODNOS PREMA RADU U SRPSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI

Ljiljana KORDIĆ
Fakultet za menadžment, Novi Sad

UDK: 354.085(497.11)
Prethodno priopćenje

Primljeno: 18. 6. 2008.

Svrha ovog rada jest dijagnosticirati odnos prema radu u srpskoj državnoj upravi sa stajališta poslovnih vrijednosnih orijentacija zaposlenika u državnim tijelima, normativnoga sustava vrednovanja rada u državnim tijelima te vrijednosnoga sustava rada postuliranog u srpskoj Strategiji reforme državne uprave. Odnos prema radu promatra se sa stajališta organizacijske kulture. Primijenjene su metode analize sadržaja, prikaza nalaza inozemnih i domaćih istraživanja u sferi odnosa prema radu u državnim administracijama i usporedna funkcionalna analiza nekih elemenata odnosa prema radu u državnim administracijama Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. U zaključku je vrednovan odnos prema radu u državnoj upravi Republike Srbije, pri čemu su vrijednosne premise za vrednovanje izlučene iz Strategije reforme državne uprave. Zaključak je da odnos prema radu u srpskim državnim organima nije u funkciji cilja države da građanima pruži kvalitetnu uslugu. Ovaj se odnos može osjetno poboljšati promjenom organizacijske kulture državnih tijela, pa su sastavljene preporuke u okviru upravljanja ljudskim potencijalima.

Ključne riječi: rad, državna uprava, organizacijska kultura, Srbija, bivša Jugoslavija

✉ Ljiljana Kordić, Fakultet za menadžment,
Vase Stajića 6, 21 000 Novi Sad, Srbija.
E-mail: ljikordic@gmail.com

UVOD

1195

Srpska državna politika od 2000. godine ima tri temeljna cilja: prelazak na tržišno gospodarstvo, stabilan demokratski poredak i integraciju u Europsku uniju. Međutim, nakon pada S. Miloševića, 5. listopada 2000., ostale su prisutne dezintegrirajuće veze između društva i vlasti kroz klijentizam i korupciju.

Srbija je ušla u tranziciju od političkoga ka poduzetničkom kapitalizmu (Županov, 1997.), gdje se stalno otvaraju mnogobrojna nova područja društvenog organiziranja koje bi trebalo promijeniti kako bi društvo imalo kompetitivnu državu na globalnoj razini. Reforma državne uprave jest *conditio sine qua non* za ostvarenje ovih ciljeva (Rakić, 2002.).

Svaka organizacija koja teži ostvarenju cilja zbog kojega je osnovana i zbog kojega postoji mora obratiti pozornost na karakteristike organizacijskog ambijenta koji odlučuje o kvaliteti proizvoda i usluga: na rukovođenje, koje zaslužuje prvo mjesto u oblikovanju ambijenta za kvalitetu, na organiziranje i uspostavljanje odnosa između rukovoditelja i djelatnika, na motivaciju, da bi se osiguralo odgovarajuće ponašanje za ostvarivanje ciljeva organizacije i ostvarivanje osobnih i profesionalnih ciljeva djelatnika, kao i na sustav komunikacija kojim se osiguravaju potrebne povratne informacije za uspješno poslovanje. Osiguravanju kvalitete rada pogoduje demokratsko ozračje koje karakterizira suradnja, dobre komunikacije, odgovornost i povjerenje između rukovoditelja i zaposlenika te između zaposlenika međusobno, uz poštivanje potreba korisnika usluga.

Promjene se u Srbiji, međutim, uglavnom provode zakonodavnim pristupom u reformi države. Ovakav pristup suočava se sa tri grupe problema: neusvajanje nekih zakona, čime se remeti sustavna cjelina, neprimjenjivanje usvojenih zakona te usvajanje i primjena zakona, ali s velikim ograničenjima u rezultatima, jer se zakoni odnose na zastarjele, nefunkcionalne organizacijske strukture. Zbog toga se na realnosti ne zasniva vjerovanje da je prihvaćanje novih pravnih okvira najvažniji korak u procesu reforme državne uprave. To je nužan korak, ali nedjelotvoran bez drugoga koraka – menadžerskoga pristupa, tj. promjene u načinu upravljanja državom kao organizacijom.

Da bi se pristupilo procesu promjene državne uprave, preduvjet je poznavanje njezine organizacijske kulture, što uključuje i normativne i subjektivne attribute rada uprave. Objektivni atributi rada uprave ogledaju se u formaliziranim normama rada i pravnim aktima koji reguliraju uvjete rada, a subjektivni u poslovnim stavovima i vrijednostima samih zaposlenika.

Kako bi se kreirala referentna slika o položaju državnih službenika u Srbiji kada je posrijedi kultura rada u državnoj upravi, analiza obuhvaća i uvid u neke, za ovu temu relevantne, normativne aspekte rada uprave susjednih, tranzicijskih država koje su potekle iz bivše Jugoslavije. U ovom radu bit će obuhvaćene Hrvatska, Bosna i Hercegovina te Crna Gora.

Pod kulturom, generalno gledajući, razumijevaju se svjesne i nesvjesne vrijednosti, stavovi, simboli, ponašanja, materijalno i nematerijalno okruženje koje čovjek stvara i njeguje

je. Kada govorimo o Srbiji, poznato je da su brojna psihološka istraživanja našla visoku zastupljenost nekih izrazito antidemokratskih vrijednosti stanovništva (Kuzmanović, 1995.; Pešić, 2006.). Tu se u prvom redu misli na autoritarnost, koju karakteriziraju stavovi što potenciraju značaj hijerarhijskoga, strogo centraliziranog upravljanja, u kojem jak i odlučan vođa ima glavnu ulogu, pa onda kao dominantna vrijednosna orijentacija zaposlenika, izrazito negativno djeluje na mogućnost primjene participativnih načela rukovođenja.

Brojni su razlozi koji su doveli do toga da u Srbiji oligarhijske grupe uzurpiraju upravljačke mehanizme, ali je svaka od njih i djelovanje autoritarne političke kulture, izrazito nepovoljne za bilo kakve oblike participacije građana. Ovaj princip, po analogiji, vrijedi i za organizacije, tj. ako želimo da se organizacija promijeni, moramo uzeti u obzir i promjenu organizacijske kulture.

KONCEPT ORGANIZACIJSKE KULTURE

Organizacijska je kultura istraživana iz raznih kutova, u rasponu od antropologije i sociologije pa do menadžmenta i organizacijske komunikacije, pa tako nema ni jedinstvene definicije. Postoji, međutim, zamjetna suglasnost među istraživačima da su vrijednosti i vjerovanja temeljni konstituenti organizacijske kulture (Chatman, 1991.). Tako Schein (2004.) definira organizacijsku kulturu kao skup vjerovanja, simbola, rituala i mitova, sustav zajedničkih značenja i prakse koja je evoluirala tijekom vremena i koja usmjerava ponašanje zaposlenika. Kako je u ovom članku naglasak na vrijednostima i normama, opredijelili smo se za definiciju N. Janićijevića (1997.), koja organizacijsku kulturu definira kao sustav pretpostavki, vrijednosti i normi ponašanja koje su članovi jedne organizacije razvili i usvojili kroz zajedničko iskustvo i koji usmjeravaju njihovo mišljenje i ponašanje.

Dio organizacijske kulture jest kultura rada, koju Cole (2001.) opisuje kao zbirku neispisanih pravila, kodeksa ponašanja te normi po kojima ljudi rade. Ovo uključuje pravnu regulativu rada, jezik, modu, vlast, odnose moći, konvencije, konflikte, procese rješavanja sporova. Za potrebe ovog rada analizirat ćemo one elemente radne kulture koji su izravno povezani s radom: poslovne vrijednosti i norme rada u organizaciji.

U ovom radu nastojat ćemo odgovoriti i na pitanje o tome koji tip organizacijske kulture prevladava u državnoj upravi Srbije, pa u tu svrhu, na temelju koncepta koji su kreirali Hampden-Turner i Trompenaars (1997.), prikazujemo tipove organizacijske kulture:

- "Obitelj" – gdje su odnosi među zaposlenicima difuzni i čine zatvoren krug. Zadovoljština se pronalazi u poštivanju i emociji s drugim ljudima, uz naglašeno poštivanje autoriteta i starijih osoba.

- "Eiffelov toranj" – gdje se status stječe distanciranim ulogama; u radu su izraženi pravila i procedure, djelatnici su obično u statusu klasičnih ljudskih potencijala.

- "Vođeni projektil" – u kojem se status postiže specifičnim projektnim zadacima, koji pridonose određenom cilju; djelatnici su obično u statusu eksperata i stručnjaka.

- "Inkubator" – difuzni, spontani odnosi niču iz zajedničkoga kreativnog procesa, a status postižu pojedinci s naglašenom kreativnosti i razvojem; zaposlenici su obično u statusu ravnopravnih kreativaca.

Da zaključimo, upravljanje reformama državne uprave podrazumijeva promjene i u okviru zakonodavnoga i u okviru menadžmentskoga pristupa. Aktualne prakse upravljanja, osobito područja kao što su strateško planiranje i upravljanje totalnom kvalitetom, ali i društvena politika koja se temelji na potrebama zajednice, naglašavaju važnost razumijevanja kulture rada unutar državnih organizacija te kreiranje takve organizacijske i radne kulture koje u žarištu imaju potrebe korisnika usluga države (Vinzant i Vinzant, 1996.).

DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava dio je izvršne vlasti koji obavlja upravne poslove u okviru prava i dužnosti države. Tijela državne uprave jesu ministarstva i posebne organizacije. Tijela državne uprave sudjeluju u oblikovanju politike vlade kao izvršnoga dijela države tako što pripremaju nacрте zakona, propise i opće akte za vladu, prate i utvrđuju stanje u državi iz svoga djelokruga rada, proučavaju posljedice utvrđenoga stanja i poduzimaju mjere ili predlažu vladi donošenje propisa i poduzimanje mjera za koje su mjerodavna. Važan dio njihova rada jest izravna provedba zakona i rješavanje u upravnim stvarima. Vode očevidnike i izdaju javne isprave. Provode inspekcijski nadzor izravnim očevidom u poslovanje fizičkih i pravnih osoba i, ovisno o rezultatima nadzora, izriču mjere za koje su ovlašteni. Staraju se o javnim službama. Obavljaju stručne poslove tako što prikupljaju i proučavaju podatke iz svoga djelokruga, pišu analize, izvješća, informacije i druge materijale u interesu doprinosa razvoju oblasti iz svoga djelokruga.

U državnoj upravi rade državni službenici čija radna mjesta obuhvaćaju poslove iz djelokruga tijela državne uprave ili s njima povezanih poslova te namještenici koji rade prateće pomoćno-tehničke poslove. Radna mjesta državnih službenika dijele se na upravljačka i izvršna radna mjesta (ovisno o složenosti poslova, ovlasti i odgovornosti).

Poslodavac državnih službenika i namještenika jest država. Prava i dužnosti poslodavca, u ime države, obavlja rukovoditelj državnoga tijela, koji ima položaj funkcionara. Postavljena lica koja imaju položaj državnoga službenika ruko-

vode upravnim okruzima i posebnim organizacijama i tijelima uprave u sastavu ministarstava.

Načela rada

Zakonom o državnoj upravi (čl. 7 do čl. 11) definirana su načela djelovanja tijela državne uprave: samostalnost, stručnost, nepristranost i politička neutralnost, javnost rada i poštivanje zakonitosti u radu. U odnosu prema građanima uprava postupa s poštivanjem i djelotvorno u ostvarivanju njihovih prava. Zakon nalaže poštivanje načela razmjernosti, tj. tijela državne uprave dužna su se u upravnom postupku koristiti onim sredstvima koja su za stranku najpovoljnija, ako se njima postižu svrha i cilj zakona.

Zakonom o državnim službenicima (u nastavku teksta: službenicima) definirana su načela djelovanja službenika (čl. 5 do čl. 11). Njihov rad mora biti u okviru zakona, nepristran, politički neutralan i odgovoran. Službenik postupa jednako prema svim građanima, bez diskriminacije ili povlašćivanja. Informacije o radu službenika moraju biti dostupne.

Službenici imaju pravo očekivati poštivanje principa jednakih mogućnosti, u smislu dostupnosti svih radnih mjesta, napredovanja i stručnog usavršavanja u okviru rada u državnim tijelima.

Ocjenjivanje rada

Službenici u državnim tijelima napreduju u karijeri stjecanjem viših zvanja, a napredovanje ovisi o ocjenama rada. Vrste ocjena rada, postupak ocjenjivanja kao i način stjecanja i oduzimanja zvanja utvrđuju se Uredbom o ocjenjivanju državnih službenika. Cilj je ocjenjivanja "otkrivanje i otklanjanje nedostataka u radu državnih službenika, poticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uvjeta za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju" (Čl. 82 Zakona o državnim službenicima).

Rukovoditelj državnoga tijela jednom na godinu uručuje rješenje "kojim određuje ocjenu državnom službeniku" (Čl. 3 Uredbe). Rješenje je utemeljeno na izvješću o ocjenjivanju, koje priprema neposredno pretpostavljeni službenik i na koje službena osoba, neposredno pretpostavljena ocjenjivaču, stavlja kontrolni potpis. Službenik koji rukovodi državnim tijelom se ne ocjenjuje (Čl. 4 Uredbe).

Mjerila za ocjenjivanje službenika jesu: postignuti rezultati u izvršavanju poslova radnoga mjesta i utvrđenih radnih ciljeva, samostalnost, stvaralačka sposobnost, poduzetnost, preciznost i savjesnost, suradnja s drugim službenicima i ostale sposobnosti koje zahtijeva radno mjesto. Za svako mjerilo dano je kratko objašnjenje, tako, npr. samostalnost "pokazuje koliko službenik, u okviru uputa i nadzora ocjenjivača koji odgovaraju zvanju radnog mjesta službenika, ispunjava utvrđene radne ciljeve" (Čl. 12 Uredbe), što upućuje na autoritarnost.

Ako je službeniku konačnim rješenjem određena ocjena "ne zadovoljava", on se izvanredno ocjenjuje za razdoblje od 90 radnih dana, a ocjenjivač je obvezan predložiti jedinici za kadrove da se on, prije izvanrednog ocjenjivanja, uputi na dodatno stručno osposobljavanje. Ako ocjenjivač i kontrolor u razdoblju izvanrednog ocjenjivanja procijene da se službenik popravio, ostaje u radnom odnosu, a ako nije – dobiva otkaz. U slučaju da dvije godine uzastopce dobiva ocjenu "ne zadovoljava", nema pravo na "popravno" razdoblje i dobiva otkaz.

Dakle, rad se rukovoditelja ne ocjenjuje, bilo da su u pitanju funkcionari bilo rukovodeći službenici, iako odgovaraju za zakonitost rada i za organizaciju rada u službi. Tako je rukovoditelj u očima zaposlenika viđen kao nedodirljiva personalizacija države, tj. kao izravni poslodavac. U povlaštenom je položaju i rukovodiočev neposredni podređeni, jer nema propisane procedure za slučaj da njegov rad ne zadovoljava.

Međutim, u odnosu na Uredbu o ocjenjivanju djelatnika u državnim tijelima, koja je vrijedila do kraja 2006. godine, a prema kojoj službenici nisu dobivali otkaz ni nakon dvije uzastopne nezadovoljavajuće ocjene rada, nego su prelazili u niže zvanje, Uredba o ocjenjivanju službenika predstavlja pozitivan pomak prema profesionalizaciji rada.

Usporedba ocjenjivanja rada zaposlenika u državnim tijelima u Srbiji, Hrvatskoj, Crnoj Gori te Bosni i Hercegovini

Ocjenjivanje rada i učinkovitosti službenika provodi se svake godine za prethodnu kalendarsku godinu u svim ovim državama, osim u Republici Srpskoj, gdje se provodi svakih šest mjeseci, s tim da se može obaviti i svaka tri mjeseca.

U svim upravama postoji kodeks ponašanja službenika, svrha kojega je podići razinu njihove odgovornosti prema građanima, jer je na taj način javnost obaviještena o ponašanju koje ima pravo očekivati od zaposlenika u upravi.

U nastavku dajemo usporedni pregled ciljeva ocjenjivanja rada, kriterija za ocjenjivanje, ocjenjivača, davatelja rješenja o ocjeni i koje su posljedice ocjene rada "ne zadovoljava".

Promotrimo definiranje ciljeva ocjenjivanja rada u prikazanim državnim upravama! Analiza sadržaja odrednica pokazuje da su oni, u okviru teorije motivacije A. Maslowa (1970.), definirani kroz više vrijednosti, izražene potrebama razvoja i samoaktualizacije, osim u aktima Srbije, gdje je prioritet utvrditi nedostatke u radu, što upućuje na autoritarni pristup u postavljanju ciljeva i dominaciju vrijednosti opstanka. U Federaciji BiH prisutno je također određivanje cilja ocjenjivanja rada kroz niže vrijednosti, izraženo potrebom za sigurnošću, a kroz iskaz da se ocjenjivanje rada provodi "radi zadržavanja statusa službenika", što upućuje na prisutnost vrijednosti opstanka, a ne ekspresivnih vrijednosti.

Država	Cilj ocjenjivanja rada zaposlenika
Republika Srbija	otkrivanje i otklanjanje nedostataka u radu službenika, poticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uvjeta za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju
Republika Hrvatska	poticanje službenika na učinkovito izvršavanje zadaća i utvrđivanje doprinosa službenika u obavljanju poslova kao kriterija za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi
Republika Crna Gora	praćenje rada i pravilno odlučivanje o kretanju u službi
Federacija Bosne i Hercegovine	kvalitetno i profesionalno obavljanje poslova i radnih zadaća, poticaj službenicima da konstantno unapređuju stručna znanja i vještine radi zadržavanja statusa službenika i stjecanja preduvjeta za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi
Republika Srpska	kvalitetno i profesionalno obavljanje poslova, poticanje na bolje rezultate rada i stvaranje uvjeta za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju

📌 **TABLICA 1**
Usporedni pregled ciljeva ocjenjivanja rada

Izvori: Srbija – Zakon o državnim službenicima, Čl. 82; Hrvatska – Zakon o državnim službenicima, Čl. 83; Republika Crna Gora – Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Čl. 82; Federacija BiH – Pravilnik o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, Čl. 2; Republika Srpska – Zakon o državnim službenicima, Čl. 55.

📌 **TABLICA 2**
Usporedni pregled kriterija za ocjenjivanje rada

Država	Kriteriji za ocjenjivanje rada
Republika Srbija	Postignuti rezultati u obavljanju poslova radnog mjesta i utvrđenih radnih ciljeva, samostalnost, stvaralačka sposobnost, poduzimljivost, preciznost i savjesnost, suradnja sa drugim službenicima i ostale sposobnosti koje zahtijeva radno mjesto. (Čl. 12 Uredbe o ocjenjivanju državnih službenika)
Republika Hrvatska	Stručnost, kreativnost i samoinicijativnost u obavljanju poslova, kvaliteta i opseg obavljenih poslova i pridržavanje zadanih rokova u obavljanju poslova, poštivanje radnog vremena. (Čl. 2 Pravilnika o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika)
Republika Crna Gora	Postignuti rezultati rada, samostalnost i kreativnost u vršenju poslova, ostvarenje suradnje sa strankama i suradnicima na poslu, kvaliteta organizacije rada u vršenju poslova, druge sposobnosti, vještine i kvalitete u vršenju poslova. (Čl. 82 Zakona o državnim službenicima i namještenicima)
Federacija Bosne i Hercegovine	Kvaliteta rada, učinkovitost i neovisnost u radu, odnos prema poslu, inicijativa, vještina komunikacija, poznavanje posla i spremnost prilagođavanja promjenama. (Čl. 4 Pravilnika o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u FBiH)
Republika Srpska	Kvaliteta rada, učinkovitost u radu, samostalnost, stvaralačka sposobnost i inicijativa, vještina komunikacije, spremnost prilagođavanja promjenama i ostale sposobnosti koje zahtijeva radno mjesto. (Čl. 55 Zakona o državnim službenicima)

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

● **TABLICA 3**
Usporedni pregled
ocjenjivača

Kako vidimo, najviše se rabe kriteriji: kvaliteta rada, kreativnost i samostalnost u radu; potom razne sposobnosti i vještine. Jedino je u Crnoj Gori kriterij suradnja sa strankama (građanima). Rezultati rada jesu kriterij u Srbiji i Crnoj Gori. U Bosni i Hercegovini uveli su kriterij "sposobnost prilagođavanja promjenama", kao odgovor na uvođenje novih praksi u radu. U Hrvatskoj su poštivanje radnog vremena podigli na razinu kriterija za ocjenjivanje rada, što upućuje na birokratsku dimenziju vrednovanja rada.

Država	Ocjenjivač rukovoditelja – dužnosnika	Ocjenjivač rukovoditelja – službenika	Ocjenjivač službenika – izvršioca
Republika Srbija	Nitko	Nitko	Neposredno nadređeni službenik
Republika Hrvatska	Nitko	Dužnosnik – ravnatelj državne upravne organizacije	Neposredno nadređeni službenik
Republika Crna Gora	Čelnik držav- noga tijela	Čelnik držav- noga tijela	Pretpostavljeni službenik
Federacija Bosne i Hercegovine	Vlada Federacije*	Rukovoditelj tijela	Neposredno nadređeni službenik
Republika Srpska	Nadređeni rukovo- ditelj – dužnosnik ili ministar**	Nadređeni rukovo- ditelj – službenik	Neposredno nadređeni službenik

● **TABLICA 4**
Usporedni pregled
davatelja rješenja o
ocjeni rada službenika

Izvori: spomenuti nacionalni zakoni o upravi i državnim službenicima, uredbе i pravilnici o ocjenjivanju.

* Na prijedlog Povjerenstva za predlaganje ocjene rada.

** Rukovoditelje republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija koji su za svoj rad odgovorni vladi ocjenjuje komisija koju imenuje vlada.

Država	Davatelj rješenja o ocjeni rada službenika
Republika Srbija	Rukovoditelj državnoga tijela (Čl. 3 Uredbe o ocjenjivanju državnih službenika)
Republika Hrvatska	Čelnik tijela (Čl. 86 Zakona o državnim službenicima)
Republika Crna Gora	Čelnik tijela (Čl. 84 Zakona o državnim službenicima i namještenicima)
Federacija Bosne i Hercegovine	Rukovoditelj tijela državne službe (Čl. 10 Pravilnika o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji BiH)
Republika Srpska	Rukovoditelj tijela (Čl. 56 Zakona o državnim službenicima)

* U Crnoj Gori, Federaciji BiH i Republici Srpskoj imaju ocjenjivanje dužnosnika kako je prikazano na Tablici 3.

Kako vidimo iz Tablice 3, u Srbiji ocjenjuju samo službenike, pa čak ni njih u svakom slučaju: ako je službenik neposredno podređen rukovoditelju državnoga tijela, ne priprema se

izvješće o ocjenjivanju. Rukovoditelj u tom slučaju donosi rješenje o ocjeni pošto sa službenikom obavi razgovor o rezultima njegova rada, priopći mu svoje komentare i razmotri njegove (Čl. 36. Uredbe o ocjenjivanju državnih službenika). U svim prikazanim upravama službenike ocjenjuju neposredno nadređeni službenici. Samo u Srbiji i Hrvatskoj nitko ne ocjenjuje dužnosnike koji rukovode, što upućuje na autoritarnu strukturu njihovih državnih administracija, pa stoga i na neodgovarajuće vrijednosne kapacitete za provođenje namjeranih reformi državnog aparata.

U svim prikazanim državama rješenje o ocjeni rada daje rukovoditelj državnoga tijela. Kako je dužnosnik ili postavljeni rukovodeći službenik na položaj došao na valu izbornog uspjeha svoje političke opcije, time se otvara prostor za politizaciju ocjenjivanja rada službenika, posebno u Srbiji i Hrvatskoj, gdje se rad dužnosnika ne ocjenjuje.

● **TABLICA 5**
Usporedni pregled
posljedica ocjene rada
"ne zadovoljava"

Država	Posljedica ocjene rada "ne zadovoljava"
Republika Srbija	Službenik se prije izvanrednog ocjenjivanja, koje slijedi nezadovoljavajuću ocjenu, upućuje na dodatno stručno osposobljavanje, ako je odgovarajuća obuka predviđena programima stručnog usavršavanja. Ako rukovoditelj procijeni da službenik i dalje, u tekućem razdoblju za ocjenjivanje, ne može ostvariti rezultate potrebne za ocjenu "zadovoljava", donosi rješenje u kojem mu određuje ocjenu "ne zadovoljava" i utvrđuje prestanak radnog odnosa, u suprotnom – službenik ostaje. Ako u tekućem razdoblju za ocjenjivanje službeniku bude opet određena ocjena "ne zadovoljava", prestaje mu radni odnos. (Čl. 38 i 42 Uredbe o ocjenjivanju državnih službenika)
Republika Hrvatska	Službenik se upućuje na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto. Ako je dvaput uzastopce ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava", prestaje mu po sili zakona državna služba. (Čl. 88 Zakona o državnim službenicima)
Republika Crna Gora*	Službenik se upućuje na provjeru sposobnosti za obavljanje poslova. Čelnik državnoga tijela, na prijedlog komisije, odlučuje je li sposoban za obavljanje poslova radnoga mjesta. Ako je u postupku utvrđeno da je nesposoban za obavljanje poslova, prestaje mu radni odnos ako se ne može rasporediti u državno tijelo na poslovima koji odgovaraju njegovim sposobnostima. (Čl. 93, 94 i 95 Zakona o državnim službenicima i namještenicima)
Federacija Bosne Hercegovine	Službenik, s ciljem poboljšanja stanja, prolazi poseban program koji uz konzultacije s njim odredi njegov neposredno nadređeni službenik. Ako su dvije uzastopne ocjene rada negativne, rukovoditelj tijela državne službe razrješava službenika dužnosti. (Čl. 33 Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH)
Republika Srpska	Službenik, u cilju poboljšanja stručnog znanja, prolazi kroz dodatni program stručnog osposobljavanja, koji, u dogovoru s njim, odredi neposredni rukovoditelj. Ako dvije godine zaredom dobije ocjenu "ne zadovoljava", Agencija za državnu upravu pokreće postupak za njegovo razrješenje. (Čl. 13, 24 i 25 Pravilnika o ocjenjivanju i napredovanju državnih službenika)

Kako vidimo, službenici koji su dobili ocjenu "ne zadovoljava" imaju pravo na dodatnu stručnu obuku na račun države, na razdoblje izvanrednog ocjenjivanja ili na dodatnu provjeru sposobnosti. Ako te "popravne" mjere imaju negativan ishod, u Srbiji rukovoditelj tijela uručuje službeniku rješenje o otkazu. U Hrvatskoj službenika premještaju na drugo radno mjesto, a u Crnoj Gori također, uz ogradu – ako u državnom tijelu ima radno mjesto koje odgovara njegovim sposobnostima. I u oba entiteta BiH porezni obveznici plaćaju dodatno stručno osposobljavanje službeniku čiji rad ne zadovoljava. No ako službenik i sljedeće godine ponovi nezadovoljavajući učinak, u svim državama dobiva otkaz po propisanoj proceduri, osim u Crnoj Gori, gdje drugu šansu imaju samo rukovoditelji.

Uočljiv je napor – i u srpskoj i u ostalim prikazanim upravama – da se rad i ocjenjivanje rada profesionalizira i depolitizira, nasuprot zajedničkoj tradiciji "državne službe", a ne rada, i politiziranja, utjelovljenog u služenju interesima dominantne političke stranke, a ne građanima. No kako smo vidjeli u prikazu, rukovoditelji su u Srbiji, a dijelom i u Hrvatskoj, zaštićeni od ocjenjivanja rada. Službenici su povlašteni u odnosu na ostale djelatnike u svojim državama, u pogledu sigurnosti posla i mogućnosti stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Za analizu organizacijske kulture u državnoj upravi Srbije važan je i komparativni uvid u ciljeve ocjenjivanja rada, koji u Srbiji, za razliku od ostalih prikazanih uprava, nisu primarno određeni modernizacijski proaktivnim potrebama razvoja i samoaktualizacije – izražavanja, nego potrebama opstanka i u duhu autoritarnosti.

Sigurnost posla i plaće

Zakonom o radnim odnosima u državnim tijelima Republike Srbije službenicima je dana viša razina sigurnosti posla nego ostalim djelatnicima u društvu, koji rade na temelju Zakona o radu. Osobe se u pravilu primaju u državnu službu na neodređeno vrijeme, a kada se zaposlenik jednom nađe u tom statusu, kako smo vidjeli u prethodnom poglavlju, da bi za loš rad dobio otkaz, potrebna je duga i složena procedura, kao i krajnji nemar s njegove strane. Potrebno je dodati da je, s druge strane, otvorena mogućnost da mu rukovoditelj, zbog osobne ili stranačke nesnošljivosti, uruči otkaz bez obzira na kvalitetu rada.

Srpski Zakon o radu, koji se odnosi na reguliranje rada u nedržavnim organizacijama, određuje da poslodavac može zaposleniku otkazati ugovor o radu ako za to postoji opravdan razlog koji se odnosi na radnu sposobnost zaposlenika, njegovo ponašanje i potrebe poslodavca, i to, na prvom mjestu, ako zaposlenik ne ostvaruje rezultate rada, odnosno nema potrebna znanja i sposobnosti za obavljanje poslova na kojima radi (Čl. 179). Poslodavac nema zakonsku obvezu pružiti

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

djelatniku podršku za postizanje boljih rezultata rada, osigurati mu dodatno stručno osposobljavanje ili omogućiti "popravno" razdoblje i tome slično.

Službenici u Srbiji imaju plaće vezane uz koeficijente, koji idu uz zvanje što ga stječu zapošljavanjem i napredovanjem u državnom tijelu. Plaća se sastoji od osnovne plaće i dodatka na plaću. Postoji samo jedna osnovica za obračun i isplatu plaća, a utvrđuje se Zakonom o proračunu Republike Srbije za svaku proračunsku godinu. Osnovica je ista za položaje i izvršna radna mjesta, ali koeficijenti nisu.

Koeficijenti se određuju tako da se svaki položaj i svako izvršno radno mjesto svrstava u jedan od 13 platnih razreda: položaji u platnim razredima idu od I. do V., a izvršna radna mjesta od VI. do XIII.

Odluku o koeficijentima, plaćama i ostalim finansijskim stimulacijama i naknadama donosi rukovoditelj državnoga tijela na temelju Zakona o plaćama državnih službenika i namještenika.

Plaće poslodavac, tj. država, redovito isplaćuje u tekućem mjesecu za prethodni mjesec (Čl. 4. Zakona). Djelatnicima se isplaćuju i troškovi putovanja do posla i od posla, troškovi doručka – topli obrok i regres za godišnji odmor.

Postoje mnogi dodaci na temeljnu plaću službenika, definirani od čl. 23 do čl. 31 Zakona: dodaci za minuli rad, za rad noću i praznicima, za dodatno opterećenje na radu, za prekovremeni rad i dodatak za pripravnost. Rješenje o dodacima na plaću donosi rukovoditelj državnoga tijela.

U tablici prikazujemo rangove sektora djelatnosti prema visini prosječne plaće u Srbiji.

● **TABLICA 6**
Rangovi sektora djelatnosti, prema visini prosječne plaće bez poreza i doprinosa (neto), za 2004., 2005., 2006., 2007. i 2008. godinu u Republici Srbiji

Sektori djelatnosti, prema visini prosječne plaće bez poreza i doprinosa (neto)	Rang po godinama				
	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.
Financijsko posredovanje	1	1	1	1	1
Proizvodnja električne energije, plina i vode	2	2	2	2	2
Državna uprava i socijalno osiguranje	3	3	3	4	4
Vađenje ruda i kamena	4	5	4	3	3
Poslovanje nekretninama, iznajmljivanje	5	4	5	5	5
Prijevoz, skladištenje i veze	6	6	6	7	6
Zdravstvena zaštita i socijalna skb	8	9	9	6	7
Ostale komunalne, društvene i osobne uslužne djelatnosti	7	7	7	9	9
Obrazovanje	9	8	8	8	8
Trgovina na veliko i malo, popravak	12	11	10	10	10
Građevinarstvo	10	12	11	11	11
Prerađivačka industrija	13	13	12	12	13
Ribarstvo	11	10	14	15	15
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	14	14	13	13	12
Hoteli i restorani	15	15	15	14	14

Izvor: Srbija, Republički zavod za statistiku, *Zaposlenost i zarade, Tabele, Prosečne zarade po sektorima djelatnosti*, dostupno na <http://webrzs.stat.gov.rs/axd/drugastrana.php?Sifra=0014&izbor=odel&tab=53>

Kako vidimo, između 15 sektora djelatnosti, državna uprava i socijalno osiguranje na četvrtom su mjestu po visini prosječne neto plaće po zaposleniku u 2008. godini, a ako se uzme u obzir razdoblje od proteklih pet godina, uprava je u prosjeku trećerangirana.

Za kraj ovoga poglavlja napomenimo da su, u okviru sustava 15 standardiziranih sektora djelatnosti, svi službenici u susjednim državama bivše Jugoslavije dobro plaćeni: prema podacima nacionalnih zavoda za statistiku za 2008. godinu, zarade zaposlenika u državnoj administraciji Hrvatske i Crne Gore na petom su mjestu, a u oba entiteta Bosne i Hercegovine na trećem mjestu.

ISTRAŽIVANJA NA PODRUČJU POSLOVNIH VRIJEDNOSNIH ORIJENTACIJA MEĐU ZAPOSLENICIMA U DRŽAVNIM SLUŽBAMA

Istraživanja poslovnih vrijednosnih orijentacija zaposlenika u državnim službama potaknuta su uglavnom praktičnim zahtjevima – potrebom da se unapređuje rad ili da se reformiraju državna tijela, tako da se smanje birokratski, a povećaju poduzetnički elementi, ili da se s političko-voluntarističkog upravljanja prijeđe na menadžerski način organiziranja rada.

Perry i Wise (1990.) u svojoj motivacijskoj teoriji javnoga sektora ističu da uobičajene karakteristike osoba motiviranih za rad u sektoru pružanja usluga od općega društvenog značenja uključuju davanje visoke vrijednosti radu kojim se pomaže drugima ili je od koristi društvu u cjelini, što uključuje samožrtvovanje i osigurava duh odgovornosti i integriteta. Nažalost, ljudi motivirani ovakvim idealima često na poslu doživljavaju frustracije, što ističe značenje razumijevanja i poticanja njihovih motiva da služe zajednici.

Perry je (1996.) nakon mnogih testiranja svoje teorije zaključio da ove motivacije variraju u vremenu, da se mijenjaju onako kako se mijenja svijest javnosti o servisima što ih pruža država i da se razlikuju od jednoga državnog tijela do drugoga. On je istaknuo temeljnu ograničenost svih motivacijskih teorija kulturnim determinacijama.

Brewer i Selden (1998.) opisuju motivaciju za rad u javnom sektoru kao motivacijsku snagu koja potiče zaposlenike na obavljanje važne i smislene javne usluge.

Istraživanje koje je provela Pippa Norris (2003.) među službenicima u SAD-u, uzelo je u obzir sljedeće poslovne vrijednosne orijentacije: sigurnost posla, interesantan posao, neovisnost, visok prihod, korisnost, pomaganje drugima i promocija na poslu. Dobiveni rezultati govore da većina zaposlenika posao doživljava kao rad koji je prije svega povezan s pomaganjem drugim ljudima, tj. zajednici. Rad za vladu, u očima zaposlenika, snažno je vezan uz duh služenja zajednici, drugim ljudima i davanja doprinosa društvu u cjelini.

Drugi važan nalaz jest da je više od pola službenika izrazilo kao prioritet sigurnost posla i u tom okviru vide državni posao kao poželjan radni ambijent. Službenici ne cijene poduzimanje rizika u poslu, a ni kreativnost i inovativnost nisu im prioriteta. Ovaj nalaz autorica istraživanja objašnjava tako što pretpostavlja da posao u državnim službama privlači ljude koji izbjegavaju posao s mnogo rizika i izazova, a državni posao, generalno, to nije. Isti je nalaz dobiven i usporedbom regija u svijetu, odnosno nije specifičan ni za jednu posebnu državu ili regiju.

U istraživanju koje su provele Karl i Sutton (1998.) ispitivane su razlike između poslovnih vrijednosnih orijentacija zaposlenika u državnom i u privatnom sektoru. Analiza rezultata njihova istraživanja otkrila je bitnu razliku između poslovnih vrijednosti zaposlenika na poslovima nadzora u državnim organizacijama i u privatnom sektoru: u odnosu na supervizore u oba sektora i u odnosu na nesupervizore u privatnom sektoru, nesupervizori u državnom sektoru pridaju zamjetno manju vrijednost osjećaju kompetencije na poslu. Ovaj rezultat može odražavati birokratsku strukturu posla zaposlenika u državnim tijelima. Komunikacija u birokratiziranim strukturama teži k tome da bude samo na razini "potrebe da se zna". Ovaj nalaz također podržava tvrdnju Chrisa Argyrisa (1976.) da birokracija može tako promijeniti zaposlenike da oni više ne žele sudjelovati, čak ni donositi odluke koje nisu "programski definirane".

Međunarodna studija poslovnih vrijednosnih orijentacija provedena unutar Međunarodnoga socijalnog istraživačkog programa (Tarnai i sur., 1995.) potvrdila je nalaz da je zaposlenicima, općenito, na prvom mjestu sigurnost posla, a potom zanimljiv posao. Zaposlenicima s visokim stupnjem obrazovanja u velikoj su mjeri prioriteta unutarnji aspekti posla, kao što su zanimljiv posao i neovisnost u radu, dok su onima s nižim stupnjem obrazovanja važnije vanjske vrijednosti posla, kao što su sigurnost posla i visok prihod. Ovaj je nalaz dobiven u više država i konzistentan je bez obzira na prisutne razlike među obrazovnim sustavima u tim državama.

Nalazi istraživanja koje su u BiH proveli Miličević i suradnici 2003. godine, a koje je bilo o stavovima odbornika i općinskih službenika o učincima izobrazbe kadrova u lokalnoj samoupravi, uputili su istraživače na zaključak da su mogućnosti promjena na planu organizacijskoga ponašanja bitno određene psihologijom zaposlenika: njihovim percepcijama, stavovima, motivima te crtama ličnosti u užem smislu.

Među ostalim njihovim nalazima, u istraživanju se izdvojio čimbenik koji istraživači nazivaju "nerazumijevanje izobrazbe kao čimbenika promjena", a koji upućuje na to da se praksa stručnog usavršavanja među ispitanim djelatnicima u

lokalnim tijelima uprave i dalje tretira samo formalno, tj. ne očekuje se da ona bitno mijenja bilo što na poslu.

U istraživanju o ulozi organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi u Hrvatskoj (Brčić i Vuković, 2008.) donesen je zaključak da su postojeće organizacijske vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi kočnica za učinkovit rad službenika te uprave. U ovom istraživanju organizacijske vrijednosti, koje su najniže rangirane jesu stručnost i rezultati rada, a na prvom je mjestu pouzdanost, koja, kako autorice istraživanja ističu, proizlazi iz lojalnosti nadređenom.

U istraživanju poslovnih vrijednosnih orijentacija zaposleni u srpskoj državnoj upravi (Kordić, 2006.) ispitanih deset orijentacija rangirano je ovako: razvoj karijere, sigurnost, financijska stimulacija, orijentacija na usluge, kreativnost, timska orijentacija, neovisnost, uzbuđenje, prestiž i utjecaj. Dobivene su značajne razlike među spolovima, i to u orijentaciji na utjecaj i orijentaciji na prestiž. Između grupa različita stupnja obrazovanja utvrđene su značajne razlike u poslovnoj vrijednosnoj orijentaciji na utjecaj i orijentaciji na kreativnost. Između ispitanika s različitim obiteljskim statusom ustanovljene su značajne razlike u orijentaciji na usluge i orijentaciji na sigurnost.

Iako je vrijednosna orijentacija na financijsku stimulaciju visoko rangirana u svim istraživanjima, istraživanje Bogičević-Milikić (2007.), koje je imalo za cilj istražiti kako kompanije mogu učinkovito upravljati organizacijskom kulturom promjenama u sustavu plaća, pokazalo je da su u kratkom roku moguće tek male promjene. Donesen je zaključak da je ovaj utjecaj prilično ograničen i zato bi trebao biti osnažen primjenom raznih politika upravljanja ljudskim potencijalima i kontinuiranim prenošenjem poželjnih vrijednosti zaposlenicima.

Međunarodna istraživanja upućuju na to da većina zaposlenika u državnim administracijama doživljava svoj posao kao primarno vezan uz pomaganje drugim ljudima, tj. zajednici – uz ogradu da takve motivacije s vremenom variraju, da se mijenjaju kako se mijenja svijest javnosti o servisima koje pruža država i da se razlikuju od jednoga državnog tijela do drugoga.

Državne službenike u svijetu, generalno govoreći, odlikuje privrženost vrijednosti sigurnosti posla. Ne cijene poduzimanje rizika u poslu, a ni kreativnost i inovativnost nisu im prioriteta.

Vrlo je vjerojatno, s obzirom na zajedničku tradiciju i sličnu situaciju u državnim administracijama, da je na našim prostorima među službenicima u manjoj ili većoj mjeri prisutna pojava neshvaćanja izobrazbe kao čimbenika promjena. Također, iz istog razloga, vrlo je vjerojatno da su manje važne

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

organizacijske vrijednosti – stručnost i rezultati rada, a više – pouzdanost.

Nalazi istraživanja u Srbiji upućuju na to da su službenicima prioriteta razvoj karijere, sigurnost i financijska stimulacija, potom orijentacija na usluge, kreativnost i timska orijentacija, a na zadnjim mjestima neovisnost, uzbuđenje, prestiž i utjecaj. Demografski čimbenici – spol, obrazovna razina i obiteljski status zaposlenika – bitno utječu na stupnjevanje ovih orijentacija.

ORGANIZACIJSKA KULTURA SRPSKE UPRAVE

Mjerila za procjenjivanje vrijednosti aktualne organizacijske kulture državnih tijela jesu stavovi izraženi u Strategiji za reformu državne uprave Srbije. U ovom dokumentu naglašava se demokratsko shvaćanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa autoritarne vlasti; promjene prema građanima i svima onima na koje se odnosi rad državne uprave, kroz veću učinkovitost u radu, jačanje pravne sigurnosti, učinkovitiju primjenu zakona i učinkovito sankcioniranje učinjenih propusta te veću otvorenost i javnost u radu, što su sve obveze uprave proizašle iz važnosti činjenice da građani kao porezni obveznici osiguravaju sredstva za njezin rad. Ističe se da je trend podizanje razine stručnosti i odgovornosti zaposlenika u državnoj upravi, počevši od ustanovljivanja objektivnih i nepristranih kriterija za odabir novih kadrova, preko stalnog usavršavanja i stvaranja ukupnog ambijenta poticajnog za motivaciju zaposlenika do zakonom precizno definirane odgovornosti, dekoncentracije državne uprave na centralnoj razini, delegiranja vlasti s centralne razine prema nižim razinama i decentralizacije, a sve s ciljem približavanja javnih usluga građanima.

U poglavlju o državnoj upravi prikazali smo norme rada srpskih državnih tijela. Te su norme organizirane u realan tip vrijednosnoga sustava koji je interno nekonzistentan, zbog toga što su vrijednosti unutar njega međusobno kontradiktorne: npr. proklamirana vrhunska vrijednost jest građanin, a odnos prema građanima marginaliziran je i ne predstavlja značajnu stavku u ocjenjivanju rada. Mnogi dodaci na temeljnu plaću službenika također nisu u vezi s rezultatima rada, iako su objektivnost i odgovornost proklamirane vrijednosti, rad rukovoditelja nitko ne ocjenjuje, a oni su odgovorni za rad državnoga tijela.

S druge strane, kada je riječ o poslovnim vrijednosnim orijentacijama, ako je mjerilo vrednovanja demokratsko shvaćanje državne uprave kao servisa građana, proklamirano u Strategiji, tada bi zaposlenici, u idealnom slučaju, trebali kao prioritet imati orijentaciju na usluge i timsku orijentaciju, a

nije tako. Kao što smo vidjeli, njima su prioriteti razvoj karijere, sigurnost na poslu i financijska stimulacija, a na posljednjem je mjestu orijentacija na prestiž i utjecaj na poslu. Ovo govori o fokusiranosti na "unutra" – na orijentacije da posao bude zanimljiv, siguran i da se prima redovita plaća. Odricanje od orijentacije na utjecaj također je znak fokusiranosti na "unutra", tj. povlačenja od odgovornosti za posao od kontrole i upravljanja poslom i znak je neuključenosti u donošenje odluka.

Ovo nas upućuje na zaključak da je organizacijska kultura u državnim tijelima više usmjerena na svoju unutarnju realnost, a manje na zajednicu.

Prikazana načela rada i ocjenjivanje rada, plaća i sigurnost posla službenika, s jedne strane, a sustav poslovnih vrijednosnih orijentacija zaposlenika u državnoj administraciji, s druge, upućuju na to da je aktualni model organizacijske kulture u državnim tijelima najbliži modelu "obitelji", u okviru teorijskoga koncepta Trompenaarsa. Model "obitelj" definiran je postojanjem centralizacije, hijerarhije nasuprot jednakosti, orijentacijom na ličnost, a ne na zadaću, i u biti označuje orijentaciju na moć nekog autoriteta.

Poželjan model organizacijske kulture, u skladu s reformskim ciljevima, jest kombinacija dvaju modela: "Eiffelova tornja", što ga odlikuju centralizacija, usmjerenost na pravila i procedure i u kojem se status stječe distanciranim ulogama, i modela "vođenoga projektila", što ga karakterizira decentralizacija, usmjerenost na zadaću, a ne na ličnost, i u kojem se status postiže specifičnim, projektnim zadaćama koje pridonose određenom cilju. I jedan i drugi model podrazumijevaju formalan, na definiranim procedurama utemeljen stil komunikacije.

Ovakav miješani model podrazumijeva zaključak da bi politika zapošljavanja u tijelima državne uprave trebala napustiti sustav zapošljavanja na neodređeno vrijeme, zamjenjujući kulturu "posla za cijeli život" kulturom u kojoj se posao radi na određeno vrijeme, tj. broj zaposlenika na neodređeno vrijeme ograničiti na osjetno manji postotak.

Dakle, većina zaposlenika na neodređeno vrijeme bila bi u modelu "Eiffelova tornja", dok bi konzultanti, eksperti i razni suradnici na aktualnim projektima vlade, kao i dio zaposlenika na neodređeno vrijeme, koji bi radili logističku podršku za provođenje projekata – bili u modelu "vođenoga projektila".

Ovaj je prijedlog korespondentan sa sugestijom I. Koprčića (2003.), koji, navodeći ciljeve reforme državne administracije u Hrvatskoj, ističe da je prioritet razvoj utemeljen na tradicionalnom, Weberovom modelu organizirane, dobro dokumentirane, nepristrane, etične, profesionalne i učinkovite jav-

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

ne uprave. Kada se ovo postigne, može se dalje razvijati u smjeru doktrina nadahnutih novim javnim menadžmentom i dobrim upravljanjem: prema rezultatu orijentiranih proračuna, uspostavi neovisnih izvršnih agencija koje su odvojene od političkih zadaća, tranziciji s prelaska sa statusa zaposlenika na rad po ugovoru itd.

Možemo zaključiti da su rezultati analize organizacijske kulture u srpskoj upravi pokazali kako sadašnji odnos prema radu, uza sve reformske napore prema profesionalizaciji i depolitizaciji, nije u službi toga da se građanima pruže kvalitetne usluge.

MENADŽERSKE PREPORUKE ZA PROMJENU KULTURE RADA U DRŽAVNIM TIJELIMA

Usmjerenost prema korisnicima i uslugama najvažnija je odrednica menadžerskoga koncepta upravljanja ukupnom kvalitetom, koja se primjenjuje u svim modernim državama i znatno utječe na organizacijsku kulturu. Riječ je o menadžerskoj filozofiji koja se usredotočuje na očekivanja korisnika usluga, sprečavanje problema, izgradnju privrženosti prema najboljoj praksi kod svih zaposlenika i promoviranje participativnog odlučivanja (Vinzant i Vinzant, 1996.). Ovdje valja dodati da koncept ima i ograničenja, od kojih ističemo pitanje jesu li "kupci" usluga administracije – "potrošači" u ekonomskom i marketinškom smislu te riječi, posebno zato što država ima monopol na usluge koje pruža, pa tako ne postoji mogućnost izbora. Tu je i pitanje etičnosti: korisnici usluga privatnoga sektora mogu biti segmentirani i tretirani s raznih razina usluga, što nije moguće kada je posrijedi državna administracija, kojoj je temeljni mandat – jednak tretman građana (McNary, 2008.).

Za promjenu organizacijske kulture državne administracije važno je odrediti poslanje organizacije i povezati je s konkretnim poslom svakoga zaposlenika. Bradley Wright (2001.) istaknuo je značenje komunikacije sa zaposlenicima radi uspostave njihove percepcije o tome kako njihov rad pridonosi ostvarenju važnih organizacijskih ciljeva, tako da svoj posao vide kao smislen i zamjetan doprinos zajednici.

Henderson i sur. (2006.) zaključili su da će zaposlenici, uključujući i vođe, primijeniti organizacijske vrijednosti u praksi samo onda kada njihove osobne vrijednosti budu u suglasju s organizacijskima.

Budući da se promjena organizacijske kulture sastoji u promjeni vrijednosti i stavova zaposlenika, možemo zaključiti da je ključ promjena u komuniciranju poželjnih vrijednosti i stavova.

U skladu s tim sredstva i metode koje stoje na raspolaganju rukovoditeljima za promjenu organizacijske kulture zapravo su oblici komuniciranja sa zaposlenicima.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

Proces promjene trebao bi teći po sljedećim fazama:

- snimanje vrijednosti i stavova zaposlenika, što čine vanjski konzultanti
- raspravljanje o rezultatima snimanja sa zaposlenicima, uz sudjelovanje rukovoditelja
- uobličavanje rezultata rasprava u naputak za izgradnju nove organizacijske kulture, a u sklopu naputka formuliranje izjave o novom poslanju organizacije, koja specificira nove pretpostavke i vrijednosti
- postizanje konsenzusa o željenoj organizacijskoj kulturi
- pronalaženje sredstava kojima se ona može izgraditi
 - komunikacijom novoga pristupa svima u organizaciji – zaposlenici bi trebali dobiti pismeno dokument o novom pristupu
 - trening-programima za upravljačke strukture državnih tijela, koje se temelje na novom pristupu
 - izradbom godišnjih planova aktivnosti prema novom pristupu, što čine regionalni rukovoditelji
 - mjesečnim praćenjima učinkovitosti rada zaposlenika, prema kriterijima postavljenima u novom pristupu, a kroz mjesečna izvješća o njihovom radu.

Proces promjene podrazumijeva i promjene u strukturi i sustavu rada državnih tijela:

- smanjiti broj službenika zaposlenih na neodređeno vrijeme, a povećati broj službenika po zadaćama proizašlim iz aktualnih projekata državnih tijela
- obaviti takvu decentralizaciju kojoj će temeljni kriterij biti pitanje jesu li organizacijske jedinice državnih tijela optimalne veličine u odnosu na vrijednost ne/gubljenja kontakta s korisnicima usluga – građanima
- stvoriti manje timove koji su odgovorni regionalnim rukovoditeljima
- ustaliti polimorfno ocjenjivanje/nagrađivanje rada kao generator unaprjeđenja organizacijske kulture, jer vrednovanje aspekata rada silno ovisi o demografskim osobinama zaposlenika.

Primjenom spomenutih menadžerskih zahvata, odnos prema radu u srpskim državnim tijelima može se osjetno poboljšati. Kako kaže kineska poslovice: "Čovjek koji premeće planine, započinje premetanjem kamenčića."

LITERATURA

Argyris, C. (1976.), A Basic Incongruency Between the Needs of a Mature Personality and the Requirements of Formal Organization. U: R. A. Sutermeister (ur.), *People and Productivity*, New York: McGraw-Hill Inc.

Bogićević-Milikić, B. (2007.), Role of the reward system in managing changes of organizational culture. *Ekonomski anali*, 52 (174-175): 9-27.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

Brčić, R. i Vuković, K. (2008.), Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi. *Ekonomski pregled*, 59 (1-2): 51-69.

Brewer, G. A. i Selden, S. C. (1998.), Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (3): 413-439.

Chatman, J. A. (1991.), Matching people and Organizations: selection and socialization in public accounting firms. *Administrative Science Quarterly*, 36: 459-484.

Cole, K. (2001.), *Supervision: The Theory and Practice of First-Line Management*, 2nd edition, Prentice Hall, Frenchs Forest: Pearson Education Australia.

Državni zavod za statistiku, Republika Hrvatska, *Mjesečno statističko izveštje, Broj 1*, Zagreb: 2009.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika, *Službeni list Republike Crne Gore (SLRCG)*, 81/05.

Etički kodeks državnih službenika, *NN*, 49/06.

Etički kodeks za državne službenike u FBiH, *Službene novine Federacije BiH (SNFBiH)*, 7/05.

Federalni zavod za statistiku, Federacija Bosne i Hercegovine, *Statistički bilten*, 128/09.

Hampden-Turner, C. i Trompenaars, F. (1997.), *Riding the Waves of Culture: Understanding Diversity in Global Business*. McGraw-Hill.

Henderson, M., Thompson, D. i Henderson, S. (2006.), *Leading Through Values, linking company cultures to business strategy*. Harper Business.

Janićijević, N. (1997.), *Organizaciona kultura*. Novi Sad: Ulix.

Jurgensen, C. E. (1978.), Job preferences (What makes a job good or bad?). *Journal of Applied Psychology*, 50: 479-487.

Karl, K. A. i Sutton, C. L. (1998.), Job Values In Today's Workforce: A Comparison of Public and Private Sector Employees. *Public Personnel Management*, 27 (4): 515-527.

Kodeks ponašanja državnih službenika, *Službeni glasnik R Srbije (SGR Srbije)*, 29/08.

Koprić, I. (ur.) (2003.), *Modernisation of Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law University of Zagreb and Konrad Adenauer Stiftung.

Kordić, LJ. (2006.), *Poslovne vrednosne orijentacije zaposlenih u državnim organima*, neobjavljena magistarska teza. Novi Sad: Fakultet za menadžment.

Kuzmanović, B. (1995.), Autoritarnost kao socijalnopsihološka karakteristika. U: Z. Golubović (red.), *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*. Beograd: IF&DT i Filip Višnjić.

Maslow, A. H. (1970.), *Motivation and personality*. Edition: 2d ed. New York: Harper & Row.

McNary, L. D. (2008.), Quality Management in the Public Sector: Applying lean concepts to customer service in a consolidated government office. *Public Administration Quarterly*, 32 (2): 282-304.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

Miličević, N., Dunderović, R. i Šero, F. (2003.), *Education of Civil Servants in Local Government and Self-governance, A research*. Sarajevo: Center for Promotion of Civil Society.

Norris, P. (2003.), *Still a Public Service Ethos? Work values, experience, and job satisfaction among government workers*. Dostupno na <http://www.pippanorris.com>

Perry, J. L. (1996.), Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6 (1): 5-22.

Perry, J. L. i Wise, L. R. (1990.), The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50 (3): 367-373.

Pešić, J. (2006.), Opstajanje tradicionalističkih vrednosnih orijentacija u Srbiji. *Sociologija*, 48 (4): 289-307.

Pravilnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika, NN. 18/02.

Pravilnik o ocjenjivanju i napredovanju državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Srpske (SGR Srpske)*, 43/09.

Pravilnik o ocjenjivanju rada državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, *SNFBiH*, 34/07 i 14/09.

Rakić, V. (2002.), Novo okruženje za javni menadžment u Srbiji – uloga funkcionalne revizije. *Pravni informator*, 7-8/02.

Republički zavod za statistiku, Republika Srpska, *Statistički bilten, Broj 1*, Banja Luka, 2009.

Schein, E. H. (2004.), *Organizational culture and leadership*. 3 edition. Jossey-Bass.

Strategija reforme državne uprave. Web stranica Vlade Republike Srbije, http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

Tarnai, C., Grimm, H., Dirk, J. i Watermann, R. (1995.), Work Values in European Comparison: School Education and Work Orientation in Nine Countries. *Tertium Comparationis*, 1 (2): 139-163.

Uredba o ocjenjivanju državnih službenika, *SGR Srbije*, 11/06.

Vinzant, J. C. i Vinzant, D. H. (1996.), Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices. *Public Administration Quarterly*, 20 (2): 201-219.

Wright, B. E. (2001.), Public-sector work motivation: A review of the current literature and a revised conceptual model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11: 559-586.

Zakon o državnim službenicima, *SGR Srbije*, 79/05, 81/05-ispravka i 83/05-ispravka.

Zakon o državnim službenicima, *SGR Srpske*, 118/08.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, *SLRCCG*, 50/08.

Zakon o državnim službenicima, *NN*, 92/05.

Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, *SNFBiH*, 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 08/06.

Zakon o državnoj upravi, *SGR Srbije*, 79/05.

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *SGR Srbije*, 62/06, 63/06, 115/06 i 101/07.

Zakon o radnim odnosima u državnim organima, *SGR Srbije*, 48/91, 66/91, 44/98 – dr. zakon, 49/99 – dr. zakon i 34/2001 – dr. zakon i 39/02.

Zakon o radu, *SGR Srbije*, 24/05 i 61/05.

Zakon o sustavu državne uprave, *NN*, 190/03.

Zavod za statistiku Crne Gore – Monstat, *Godišnji podaci, Prosječne zarade 1) (Plate) po sektorima*, <http://www.monstat.cg.yu/MeniGodisnjiPodaci.htm>

Županov, J. (1997.), *Tranzicija i politički kapitalizam. Hrvatska gospodarska revija*, XLVI (12): 1399-1407.

The Serbian Public Administration's Attitudes Towards Work

Ljiljana KORDIĆ
Faculty of Management, Novi Sad

The aim of this paper is to diagnose the Serbian public administration's attitudes towards work, from the point of view of professional values of employees, normative system of evaluation of administrative tasks, as well as the system of values determined in the Serbian Strategy of Public Administration Reform. Attitudes towards work are considered from the organisational culture concept viewpoint. Several research methods were used: content analyses, review of results of relevant domestic and international researches, and comparative functional analysis of some elements of attitudes towards work in the public administrations of Croatia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro. The Serbian public administration's attitudes towards work are evaluated in the conclusion. The evaluation is based on the values defined in the Serbian Strategy of Public Administration Reform. The research results have indicated that the Serbian public administration's attitudes towards work are not in accordance with the state's goal to offer quality service to its citizens. These attitudes could be significantly improved through a change of the public administration's organization culture. Recommendations based on evaluation are created in the human resources framework.

Keywords: work, public administration, organisational culture, Serbia, ex-Yugoslavia

DRUŠ. ISTRAŽ. ZAGREB
GOD. 18 (2009),
BR. 6 (104),
STR. 1195-1216

KORDIĆ, LJ.:
ODNOS PREMA RADU...

Arbeitsmoral von Beamten der serbischen Staatsverwaltung

Ljiljana KORDIĆ
Fakultät für Management, Novi Sad

Es ist das Ziel dieser Arbeit, die Arbeitsmoral in der serbischen Staatsverwaltung zu ermitteln. Die Untersuchung orientierte sich an folgenden Aspekten: professionelle Wertorientierung der Beamtenschaft in staatlichen Einrichtungen, Gehaltsklassen im öffentlichen Dienst sowie arbeitsorientiertes Wertesystem, wie es innerhalb der Strategie zur Reformierung der serbischen Staatsverwaltung postuliert wurde. Die Arbeitsmoral wurde vom Standpunkt der Organisationskultur untersucht. Die dabei verwendete Methodologie umfasst Analysen, die Darstellung ähnlicher Untersuchungsergebnisse aus dem In- und Ausland sowie eine Funktionsanalyse bestimmter Elemente, die die Arbeitsmoral in den staatlichen Einrichtungen Kroatiens, Bosniens und Herzegowinas sowie Montenegros bestimmen. Die Verfasserin bringt abschließend eine Bewertung der Arbeitsmoral im Verwaltungsapparat der Republik Serbien, wobei die wertmäßigen Prämissen der Evaluierung aus der Strategie zur Reformierung der Staatsverwaltung abgeleitet wurden. Die Autorin kommt zum Schluss, dass die herrschende Arbeitsmoral nicht übereinstimmt mit dem Ziel, den Bürgern Serbiens mit hochwertigen Dienstleistungen zur Verfügung zu stehen. Die Einstellung zur Arbeit könnte durch eine andersartige Organisationskultur wesentlich verbessert werden, sodass die Arbeit mit einer Reihe von Empfehlungen abschließt, die innerhalb des Human-Ressources-Managements umgesetzt werden können.

Schlüsselwörter: Arbeit, Staatsverwaltung,
Organisationskultur, Serbien, Ex-Jugoslawien