

Branka Zolak Poljašević

MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ
FACULTY OF ECONOMICS



MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

Branka Zolak Poljašević

Banja Luka, 2026

Prof. dr Branka Zolak Poljašević
Menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi

Izdavač

Univerzitet u Banjoj Luci
Ekonomski fakultet

Za izdavača

Dekan Ekonomskog fakulteta
Prof. dr Milenko Krajišnik

Recenzenti

Prof. dr Simona Šarotar Žižek
Ekonomsko poslovni fakultet, Univerzitet u Mariboru

Prof. dr Nemanja Berber
Ekonomski fakultet, Univerzitet u Novom Sadu

Lektor

Mr Violeta Gluvačević

Grafičko oblikovanje

Milan Damjanović

ISBN 978-99976-57-40-4

DOI 10.63356/978-99976-57-40-4

Odlukom Naučno-nastavnog vijeća Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci br. 13/3.1465-III-8/25 od dana 12.12.2025. godine data je saglasnost da se rukopis pod nazivom Menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi publikuje kao naučna monografija.

Copyright© 2026 dr Branka Zolak Poljašević. Sva prava zadržava autor. Ni jedan dio ove publikacije ne smije se prenositi, umnožavati, ili na bilo koji način reprodukovati bez prethodne pisane dozvole autora.

PREDGOVOR

Javna uprava, kao osnov institucionalnog sistema svake države, odraz je njene sposobnosti da djeluje odgovorno i transparentno u interesu građana i društva u cjelini, uz efikasno korištenje raspoloživih resursa. U tom kontekstu, menadžment ljudskih resursa zauzima centralno mjesto, jer upravo ljudi predstavljaju pokretačku snagu svake reforme, politike i procesa unutar javne uprave. Funkcionalna i profesionalna javna služba ne može se graditi bez razvijenih mehanizama upravljanja ljudskim potencijalima, koji povezuju formalne propise sa stvarnim organizacionim ponašanjem i vrijednostima javne službe.

Ova monografija nastala je s namjerom da objedini teorijska saznanja, evropske standarde i iskustva reforme javne uprave u jedinstven analitički okvir, te da ukaže na specifičnosti i izazove koji prate razvoj menadžmenta ljudskih resursa u javnom sektoru. Njen nastanak proistekao je iz dugogodišnje autorske želje da se menadžment ljudskih resursa sagleda upravo u kontekstu javne uprave, koja obuhvata znatan segment radno aktivnog stanovništva i ima ključnu ulogu u unapređenju društvenog razvoja i javnog interesa. Ujedno, cilj je bio da se ukaže na razlike između menadžmenta ljudskih resursa u javnom i privatnom sektoru, budući da se ove dvije sfere, iako dijele zajedničke principe, u praksi rukovode različitim interesima, vrijednostima i ciljevima. Upravo iz tog kontrasta proizlazi potreba za dubljim razumijevanjem profesionalizacije, institucionalne kulture i odgovornog rukovođenja, koji predstavljaju ključne faktore transformacije savremenih upravnih sistema. Cilj monografije nije samo da pruži deskriptivan pregled postojećeg stanja, već da podstakne kritičko promišljanje o tome kako menadžment ljudskih resursa može doprinijeti jačanju povjerenja u javne institucije i podizanju kvaliteta javnih usluga.

Struktura rada osmišljena je tako da čitaocu omogući postepeno razumijevanje različitih dimenzija ove složene oblasti. Prvi dio monografije bavi se teorijskim osnovama javne uprave i transformacijom njenih modela, drugi dio obrađuje planiranje i zapošljavanje kao osnovne funkcije menadžmenta ljudskih resursa, dok treći dio analizira razvoj zaposlenih, upravljanje radnom uspješnošću i sistem nagrađivanja. Takva struktura omogućava sagledavanje veze između normativnih okvira, organizacione prakse i savremenih menadžerskih pristupa, čime se pruža cjelovit uvid u dinamiku reforme javne uprave.

Ova monografija rezultat je dugogodišnjeg naučnog i pedagoškog rada u oblasti menadžmenta ljudskih resursa, uz oslonac na iskustva stečena kroz istraživanje reformskih procesa javne uprave. Namijenjena je prije svega studentima, ali i istraživačima, praktičarima i donosiocima odluka koji se bave pitanjima razvoja javne uprave i ljudskih resursa.

Zahvaljujem se kolegama i saradnicima koji su svojim sugestijama i konstruktivnim komentarima doprinijeli kvalitetu publikacije, kao i svojoj porodici na podršci tokom njenog nastanka.

Banja Luka, novembar 2025.
Branka Zolak Poljašević

SADRŽAJ

DIO I: UVOD U MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

POGLAVLJE 1: JAVNA UPRAVA	11
1.1 Koncept, pojam, funkcije i zadaci javne uprave.....	11
1.1.1 Konceptualno određenje javne uprave	11
1.1.2 Pojemovno određenje javne uprave	13
1.1.3 Funkcije i zadaci javne uprave.....	15
1.2 Modeli javne uprave u komparativnoj perspektivi.....	17
1.3.1 Birokratski model	17
1.3.2 Novi javni menadžment.....	19
1.3.3 Koncept dobre uprave.....	21
1.3.4. Komparativna analiza teorijskih modela javne uprave.....	22
POGLAVLJE 2: KONCEPT MENADŽMENTA LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI	25
2.1. Određenje menadžmenta ljudskih resursa	25
2.1.1 Pojam i značaj menadžmenta ljudskih resursa.....	25
2.1.2. Razvoj menadžmenta ljudskih resursa	27
2.1.3 Razvoj menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi.....	31
2.2. Funkcionalni aspekti menadžmenta ljudskih resursa	35
2.2.1 Uloga menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi.....	36
2.2.2 Osnovne aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi.....	38
2.2.3 Politike i procedure menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi....	42
2.3. Specifičnosti menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi.....	44
2.3.1 Kategorije zaposlenih u javnoj upravi	44
2.3.2. Sistemske karakteristike menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi	49

DIO II: PLANIRANJE I ZAPOSŁJAVANJE LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

POGLAVLJE 3: ANALIZA POSLA I PLANIRANJE LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI.....	55
3.1. Analiza posla u javnoj upravi.....	55
3.1.1 Pojam, svrha i značaj analize posla u javnoj upravi	55
3.1.3 Metode i tehnike analize posla u javnoj upravi.....	63
3.1.4 Savremeni pristup analizi posla u javnoj upravi	68
3.2 Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi	71
3.2.1 Pojam, uloga i značaj planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi	71
3.2.2 Proces planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi.....	72
3.2.3 Izazovi i problemi u planiranju ljudskih resursa u javnoj upravi.....	76
POGLAVLJE 4: ZAPOSŁJAVANJE U JAVNOJ UPRAVI	81
4.1. Procedure zapošljavanja u javnoj upravi	81
4.1.1 Koraci u procesu zapošljavanja u javnoj upravi	81
4.1.2 Izazovi u provođenju procesa zapošljavanja u javnoj upravi	83
4.2 Rekrutovanje kandidata u javnoj upravi	87
4.2.1 Faktori od kojih zavisi uspjeh regrutovanja u javnoj upravi.....	88
4.2.2 Interno nasuprot eksternom regrutovanju	89
4.2.3 Metode i tehnike internog regrutovanja u javnoj upravi.....	90
4.2.4 Metode i tehnike eksternog regrutovanja u javnoj upravi	91
4.3 Selekcija kandidata u javnoj upravi.....	99
4.3.1 Pojam i značaj profesionalne selekcije kandidata u javnoj upravi.....	99
4.3.3 Evaluacija prijava i provjera kandidata u javnoj upravi.....	106
4.3.4 Testiranje kandidata u javnoj upravi	114
4.3.5 Intervju kao metod selekcije u javnoj upravi.....	118
POGLAVLJE 5: SISTEMSKE DEVIJACIJE U ZAPOSŁJAVANJU	131
5.1 Politizacija i nepotizam.....	131
5.1.1 Politizacija i nepotizam u zapošljavanju: definicije i manifestacije..	131
5.1.2 Posljedice politizacije i nepotizma u zapošljavanju	134
5.1.3 Mehanizmi sprečavanja politizacije i nepotizma u zapošljavanju ...	135
5.2 Diskriminacija u zapošljavanju	138
5.2.1 Definicija i osnovni oblici diskriminacije u zapošljavanju.....	138

5.2.2 Savremeni izazovi u borbi protiv diskriminacije	140
5.2.3 Mehanizmi zaštite od diskriminacije	140

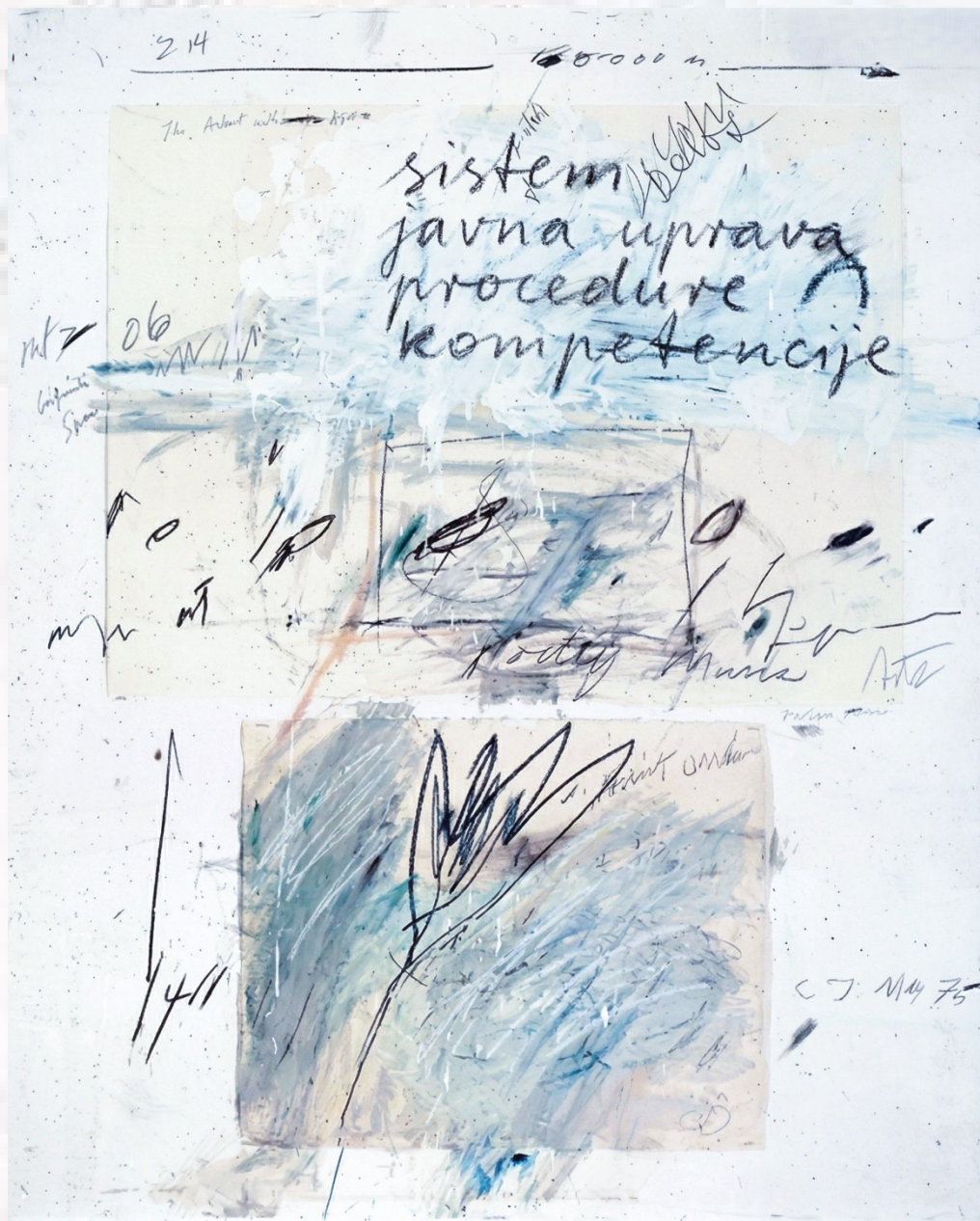
DIO III: RAZVOJ ZAPOSLENIH, PROCJENA UČINKA I SISTEM NAGRAĐIVANJA

POGLAVLJE 6: OBUKA I RAZVOJ ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI	145
6.1 Stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi	145
6.1.1 Pojam i značaj stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi...	145
6.1.2 Analiza potreba za usavršavanjem u javnoj upravi.....	148
6.1.3 Planiranje i provođenje programa usavršavanja u javnoj upravi	150
6.1.4 Evaluacija provedenih programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi	156
6.1.5 Finansiranje stručnog usavršavanja u javnoj upravi.....	158
6.2. Programi razvoja zaposlenih i razvoja karijere u javnoj upravi	160
6.2.1. Karijera zaposlenih u javnoj upravi.....	160
POGLAVLJE 7: UPRAVLJANJE RADNOM USPJEŠNOŠĆU I EVALUACIJA UČINKA.....	171
7.1. Pojam i značaj upravljanja radnom uspješnošću.....	171
7.1.1 Definicija i karakteristike upravljanja radnom uspješnošću.....	171
7.1.2 Uloga rukovodilaca i zaposlenih u procesu upravljanja uspješnošću	174
7.2. Evaluacija učinka zaposlenih u javnoj upravi	175
7.2.1 Definicija evaluacije učinka u javnoj upravi i njena svrha.....	175
7.2.2 Predmet evaluacije i standardi uspješnosti zaposlenih u javnoj upravi	176
7.2.3 Metode i tehnike ocjenjivanja učinka zaposlenih u javnoj upravi.....	181
7.2.4 Pružanje povratnih informacija o uspješnosti	188
7.2.5 Posljedice ocjenjivanja radnog učinka zaposlenih u javnoj upravi...	193
7.3. Izazovi sistema evaluacije učinka zaposlenih u javnoj upravi	194
7.3.1 Problemi i greške u evaluaciji učinka zaposlenih u javnoj upravi	194
7.3.2 Mjere za povećanje objektivnosti i transparentnosti evaluacije	196
POGLAVLJE 8: MOTIVACIJA I NAGRAĐIVANJE ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI	201
8.1 Sistem nagrađivanja u javnoj upravi.....	201

8.1.1 Struktura materijalnih nagrada u javnoj upravi.....	201
8.1.2 Analitička procjena posla kao osnova sistema nagrađivanja.....	203
8.1.3 Beneficije	213
8.1.4 Dodatni oblici nagrađivanja u javnoj upravi	219
8.1.5 Ograničenja sistema nagrađivanja u javnoj upravi	220
8.2 Motivacija zaposlenih u javnoj upravi.....	221
8.3 Strategije povećanja motivacije zaposlenih u javnoj upravi	233
8.3.1 Primjena nematerijalnih oblika motivacije u javnoj upravi	233
8.3.2 Stvaranje pozitivne organizacione kulture u javnoj upravi.....	238
ZAKLJUČAK	241
LITERATURA.....	245
POPIS SLIKA.....	259

DIO I

UVOD U MENADŽMENT LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI



POGLAVLJE 1

JAVNA UPRAVA

1.1 Koncept, pojam, funkcije i zadaci javne uprave

1.1.1 Konceptualno određenje javne uprave

Javna uprava predstavlja važan pojam u društvenim naukama, budući da se njen značaj ogleda u različitim disciplinama poput prava, ekonomije, sociologije, politikologije i filozofije (Dimitrijević, 1964). Kao dinamičan i kompleksan sistem, javna uprava obuhvata širok spektar aktivnosti koje su od suštinskog značaja za funkcionisanje savremenih društava.

Bilo bi pogrešno posmatrati javnu upravu kao vanvremenski koncept, koji bi važio za sve razvojne epohe i sve tipove država (Milenković, 2013; Kvebek, 1960). Kroz istoriju, pojam javne uprave mijenjao se u skladu sa promjenama u društvenim odnosima i ulogom države. Njegova evolucija seže od tradicionalnih shvatanja javne uprave kao vlasti, do savremenih pristupa koji sve više naglašavaju njenu uslužnu i participativnu ulogu.

PERIOD	TEORIJSKI KONCEPT	KLJUČNE KARAKTERISTIKE
XIX VIJEK	Uprava kao vlast	Javna uprava se posmatra kao instrument izvršne vlasti i mehanizam autoritativnog provođenja zakona. Zasniva se na hijerarhiji, disciplini i zakonitosti, uz strogu povezanost sa konceptom pravne države.
PRVA POLOVINA XX VIJEKA	Uprava kao javna služba	Država se ne shvata više isključivo kao nosilac vlasti, već kao organizator javnih službi. Uloga uprave je pružanje usluga građanima i ostvarivanje opšte koristi. Naglašava se stručnost, efikasnost i odsustvo političkih uticaja.
DRUGA POLOVINA XX VIJEKA	Uprava kao regulator društvenih procesa	Savremeni koncept u kojem se javna uprava tumači kao sistem regulacije, koordinacije i nadzora nad pružanjem javnih usluga. Uloga države postaje partnerska i usmjerena na ostvarivanje javnog interesa kroz transparentnost, odgovornost i efikasnost.

Slika 1.1. Transformacija koncepta javne uprave: od autoriteta do javne službe

Iz teorijskog shvatanja o državi proizilaze i teorijski koncepti uprave. Tako je prvi model uprave neraskidivo povezan sa prvobitnim konceptom pravne države. Ovaj pristup konstruiše pojam uprave kao funkciju državne uprave, koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona (Stjepanović, 1978). Shvatanje **uprave kao izraza državne vlasti** i instrumenta za provođenje zakona počinje da se mijenja poslije Prvog svjetskog rata, ali ipak nastavlja da dominira u praksi kontinentalnih

evropskih zemalja sve do završetka Drugog svjetskog rata. Treba istaći i da je funkcionalni koncept uprave kao aparata vlasti postao i suštinsko obilježje nedemokratskih režima u tadašnjim socijalističkim zemljama (Milenković, 2013, str. 44).

Ideju o socijalnoj ulozi i funkciji uprave prvi je formulisao Klod Anri de Sen Simon (Claude Henri de Saint Simon) početkom XIX vijeka. Već u periodu nastanka prvobitnog koncepta pravne države, Sen-Simon je smatrao da „vladanje ljudima treba da bude zamijenjeno upravljanjem stvarima“ (de Saint Simon, 1979, str. 206–208). Teorijski okvir za ovakvo razumijevanje uprave kasnije je postavio Vudro Vilson (Woodrow Wilson), američki politikolog i kasniji predsjednik Sjedinjenih Američkih Država (SAD). Njegova osnovna teza bila je da javna uprava ne obavlja isključivo autoritativne funkcije, već ima i zadatak pružanja usluga građanima. Ovu tvrdnju je potkrijepio analizom američke poštanske službe, naglašavajući da administracija treba da bude efikasna, organizovana i oslobođena političkih uticaja (Wilson, 1887).

Tokom prve polovine XX vijeka, teorija uprave nastavlja sa razvojem, a kao jedan od najznačajnijih teoretičara iz ovog perioda izdvaja se Maks Veber (Max Weber). Veber je promovisao koncept dualizma moderne uprave, naglašavajući njenu dvostruku ulogu. Po njemu uprava, s jedne strane, predstavlja instrument za vršenje političke vlasti. Istovremeno, ona obavlja i djelatnosti koje su u opštem interesu. Veber je još 1905. godine uočio razliku između uprave službe i uprave vlasti, pri čemu on upravu vlasti ocjenjuje negativno, kao „parazita koji služi samo održavanju postojeće političke raspodjele vlasti, gotovo bez ikakvih stvarnih interesa, osim možda u finansijskom pogledu“ (Milenković, 2013, str. 47). Iz ovakvih stavova nastaje teorijski **koncept javne službe**. Nastanak ovog koncepta vezuje se za ime pravnog teoretičara Leona Digija, koji je zastupao stanovište da se u XX vijeku osnovni zadatak države promijenio. Umjesto vršenja vlasti, država ima zadatak da vrši javne službe (Digi, 1929).

U drugoj polovini XX vijeka koncept uprave kao javne službe dolazi u krizu. Javljaju se analize uprave u savremenom industrijskom društvu, pri čemu se teorijski koncept uprave kao javne službe pomijera u pravcu razvoja novog modela – **uprave kao regulatora društvenih procesa**. Dakle, savremeni koncept promoviše shvatanje da „uprava neposredno pruža javne usluge ili obezbjeđuje, reguliše i koordiniše sistem u kome drugi (privatni) subjekti pružaju usluge građanima“ (Milenković, 2013, str. 53). Ova promjena paradigme sve više povezuje javnu upravu sa ekonomskom teorijom, koja postavlja pitanje kako efikasno i kvalitetno pružati usluge od opšteg interesa. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, javna uprava treba da raspolaže stručnim znanjem, materijalnim i ljudskim resursima, kako bi mogla na efikasan način da vrši regulaciju i koordinaciju društvenih procesa. Dakle, savremeni razvoj je doveo do transformacije od autoritativne, hijerarhijski uređene uprave ka upravi koja djeluje u službi građana i partnerstvu s njima.

Navedeni koncepti ne predstavljaju odvojene modele, već faze u razvoju pojma javne uprave, koje se međusobno nadovezuju i djelimično prepliću u savremenim upravnim sistemima.

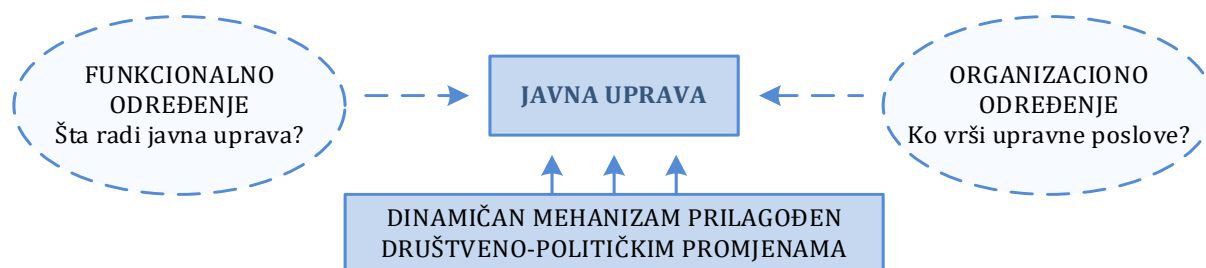
1.1.2 Pojmovno određenje javne uprave

Uprava je specifična i složena društvena pojava. Određivanje njenog značenja, odnosno definisanje pojma „uprava“, izazivalo je, a i danas izaziva, razmimoilaženja među brojnim autorima (Bačanin, 2010). Jednu od klasičnih definicija uprave ponudio je njemački pravni teoretičar Oto Majer (Otto Mayer), prema kome je uprava „državna djelatnost upućena zadovoljenju njenih ciljeva, koja stoji pod pravnim poretom po izuzimanju sudstva“ (Radosavljević, 2008, str. 11). Slično viđenje možemo susresti i kod autora sa naših prostora. Poznati pravni teoretičar Ivo Krbek zastupao je tzv. negativni kriterijum definisanja upravne djelatnosti, smatrajući da uprava predstavlja „onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti, nakon izlučenja sudstva i zakonodavstva“ (Krbek, 1929, str. 8).

U teorijskom smislu, pojam javna uprava širi je od pojma državne uprave, jer ne obuhvata samo organe državne uprave, već i lokalne organe, ustanove i institucije (javne službe), privatne subjekte sa javnim ovlaštenjima, kao i nevladin sektor u okviru vršenja javne djelatnosti (Vlaški, 2025; Lilić, 2014). Kavran (2003, str. 62) javnu upravu definiše kao „sistem organa, organizacija, tijela i međuzavisan skup nadležnosti, poslova i zadataka, specifično povezan i vođen sa ciljem primjene pravnih normi, organizacionih instrumenata, metoda upravljanja, procesa i procedura radi ispunjenja mandata izabrane vlasti, skupštine i njene vlade“.

Treba istaći da je javna uprava predmet proučavanja i vanpravnih naučnih disciplina, koje joj pridaju i druga značenja. Ponegdje se susreće i stav da je „javna uprava posebna naučna disciplina, koja istražuje ciljna, pravna, organizaciona, funkcionalna, komunikaciona i druga obilježja javne uprave kao sistema organa i organizacija“ (Vlaški, 2025, str. 22), pri čemu organe i organizacije javne uprave čine "organi i organizacije državne uprave, (...) državni neupravni ograni (...) i nedržavni vršioci uprave“ (Bačanin, 2011, str. 113).

Bez obzira na brojna i često oprečna shvatanja pojma javne uprave, opšteprihvaćeno je stanovište da se ona može analizirati iz dva osnovna ugla – funkcionalnog i organizacionog. Ovi pristupi omogućavaju sveobuhvatno razumijevanje uloge javne uprave u savremenom društvu.



Slika 1.2. Dvostruki pristup pojmovnom određenju javne uprave

Funkcionalno određenje javne uprave

Funkcionalni aspekt javne uprave fokusira se na njene aktivnosti i procese. Drugim riječima, funkcionalna perspektiva odgovara na pitanje: **Šta radi javna uprava?**

U teoriji javne uprave razvijena su dva pristupa u određivanju njenog funkcionalnog pojma. Prvi, materijalni (sadržinski) pojam, usmjeren je na suštinu upravnih aktivnosti, na pitanje šta čini njihov stvarni sadržaj. Drugi, formalni (spoljni) pojam, polazi od spoljašnjih obilježja uprave, odnosno načina na koji se te aktivnosti ispoljavaju u praksi (ko ih obavlja, kojim postupkom i u kojoj formi). Može se reći da određivanje materijalnog, odnosno formalnog pojma uprave predstavlja određivanje dvije strane jedne iste pojave, tj. njene unutrašnje sadržine i njene spoljašnje forme (Lilić, 2014, str. 42).

U okviru funkcionalnog određenja, upravne aktivnosti se po prirodi posla grupišu u dvije cjeline:

- Vršenje vlasti – riječ je o autoritativnim aktivnostima izvršavanja prava i održavanja javnog poretka, kao što su donošenje pojedinačnih upravnih akata, nalaganja, zabrane, dozvole i odobrenja, kao i primjena mjera prinude kada je to zakonom predviđeno. Cilj ovih aktivnosti je usklađivanje privatnih i javnih interesa i zaštita prava građana u granicama zakona.
- Pružanje javnih usluga – ova cjelina obuhvata neautoritativne (i mješovite) aktivnosti putem kojih uprava neposredno pruža ili obezbjeđuje, reguliše i koordiniše javne usluge: vodosnabdijevanje, elektrodistribuciju, saobraćaj i infrastrukturu, obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu itd. Uz klasično pružanje usluga, savremeni sistemi sve češće uključuju koordinaciju javnih i privatnih pružalaca i postavljanje pravila i standarda radi zaštite opšteg interesa.

Savremeni teorijski okviri dodatno preciziraju funkcionalni aspekt javne uprave kroz ciljeve upravljanja, instrumente upravne djelatnosti i rezultate (učinke), naglašavajući da se uprava više ne može svesti samo na izvršavanje zakona, već na sve aktivnosti kojima se unapređuje javni interes i društveno blagostanje. Može se reći da ona obavlja javne poslove u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice, te su kao takvi određeni propisima državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera (Koprić i drugi, 2021).

Organizaciono određenje javne uprave

Organizacioni pristup se ne fokusira na aktivnosti, već na institucije. Ova perspektiva odgovara na pitanje: **Ko vrši upravne poslove?**

Javna uprava, posmatrana iz organizacione perspektive, obuhvata skup organizacija i organa kojima je povjereno upravljanje javnim poslovima, i koji se ustavom i zakonima zemlje određuju i osnivaju kao organi uprave. Upravne organizacije predstavljaju organizacije koje samostalno obavljaju upravnu djelatnost kao svoju osnovnu ili dopunsku djelatnost. U okviru njih djeluju upravni organi kao organizacione jedinice koje upravne poslove obavljaju u ime i za račun

same organizacije. Na ovaj način, upravna organizacija se u savremenom sistemu javne uprave posmatra kao složen skup organa i organizacija koji, u međusobnoj saradnji i prema podjeli nadležnosti, obezbjeđuju efikasno obavljanje upravne djelatnosti i zaštitu javnog interesa (Lilić, 2014, str. 70).

U organizacionom smislu, javna uprava obuhvata kako upravne organe i organizacije u okviru države, tako i one organizacije koje se ne nalaze u sastavu države, ali koje imaju posebna javna ovlašćenja na osnovu kojih mogu obavljati određene poslove koje inače obavljaju organi uprave (Damjanović, 2003).

U okviru organizacionog određenja, javna uprava se dijeli u dvije cjeline (Stjepanović i Lilić, 1991; Sejfić, 2022):

- državna uprava – obuhvata organe uprave (npr. ministarstva i uprave) i upravne organizacije (npr. zavodi, direkcije, agencije), čija je osnovna djelatnost obavljanje upravnih poslova, a koji se nalaze u okvirima formalne državne strukture;
- nedržavna uprava – obuhvata organizacije kojima upravni poslovi nisu osnovna djelatnost, ali koji upravnu djelatnost mogu obavljati na osnovu povjerenih javnih ovlašćenja (npr. javne agencije i javne ustanove), a koje se ne nalaze u okvirima formalne organizacione strukture države.

Konkretni oblici i unutrašnja struktura upravnih organizacija zavise od ustavnog sistema, zakonskog uređenja i administrativne tradicije svake države.



Izraz javna uprava (engl. Public Administration) koristi se naročito u anglosaksonskoj, francuskoj i njemačkoj stručnoj literaturi. U tim zemljama vršenje upravnih aktivnosti se ne shvata isključivo kao vršenje upravne vlasti, već i kao obavljanje drugih djelatnosti koje nemaju autoritativna obeležja (Lilić, 2014). Konceptija javne uprave nije bila dominantna u nekadašnjim zemljama Istočnog bloka gdje se ona poistovjećivala samo sa jednim njenim segmentom – državnom upravom (Trbović, Đukanović i Knežević, 2010).

1.1.3 Funkcije i zadaci javne uprave

Kako se javna uprava razvijala kroz istoriju i prilagođavala promjenama u društvenim odnosima, tako su se oblikovale i njene funkcije. Funkcije uprave odražavaju njenu osnovnu svrhu, dok se zadaci odnose na konkretne aktivnosti kojima se te funkcije ostvaruju.

Prema Gurneju (Gournay, 1981, str. 9–10) funkcije javne uprave mogu se sistematizovati u četiri osnovne grupe: političke, ekonomske, socijalne i obrazovno-kulturne. Savremena literatura ove funkcije proširuje i prilagođava kontekstu moderne države i konceptu dobrog upravljanja.

Politička funkcija i zadaci

Javna uprava ima ulogu u očuvanju suvereniteta države, što podrazumijeva i unutrašnje i spoljne političke funkcije. Kao instrument izvršne vlasti, javna uprava omogućava efikasno provođenje državnih politika, očuvanje teritorijalnog integriteta i stabilnost institucionalnog poretka. Njena funkcija u ovom domenu nije samo administrativna, već i strategijska, jer doprinosi uspostavljanju pravnog i bezbjednosnog okvira koji obezbjeđuje stabilnost društva.

- Spoljni suverenitet obuhvata poslove odbrane i spoljne politike, obezbjeđujući stabilnost i sigurnost države u međunarodnim odnosima.
- Unutrašnji suverenitet uključuje aktivnosti policije, pravosuđa i drugih upravnih organa zaduženih za zaštitu javnog reda, provođenje zakona i očuvanje pravnog poretka.
- Političke funkcije podrazumijevaju administrativnu podršku zakonodavnim i izbornim procesima, omogućavajući demokratsko funkcionisanje institucija vlasti.

Ekonomska funkcija i zadaci

Javna uprava igra značajnu ulogu u oblikovanju i provođenju ekonomskih politika države. Kroz svoje regulatorne i koordinacione funkcije, ona obezbjeđuje stabilnost privrede, upravlja fiskalnim i monetarnim mehanizmima te stvara uslove za održivi ekonomski razvoj. Pored toga, kroz javne investicije i infrastrukturne projekte, uprava direktno utiče na rast i konkurentnost nacionalne ekonomije, balansirajući između tržišnih principa i društvene odgovornosti.

- Regulacija ekonomskih sektora – država ima ovlaštenja nad sektorima poput energetike, rudarstva, saobraćaja i telekomunikacija, osiguravajući njihovo funkcionisanje u skladu s javnim interesom.
- Makroekonomska stabilnost – uprava kontroliše važne ekonomske poluge, uključujući emisiju novca, poresku politiku, investicije i sistem kredita.
- Podrška ekonomskom razvoju – javna uprava utiče na produktivnost, razvoj istraživanja, obrazovanje radne snage i stimulisanje domaće i međunarodne trgovine.

Socijalna funkcija i zadaci

Javna uprava ima važnu ulogu u obezbjeđenju socijalne sigurnosti i blagostanja građana. Kroz razne mehanizme socijalne zaštite, ona nastoji da osigura jednakost u pristupu osnovnim uslugama, smanji ekonomske nejednakosti i pruži podršku ranjivim kategorijama stanovništva. Osim pružanja socijalnih davanja, javna uprava implementira politike koje poboljšavaju kvalitet života građana kroz unapređenje zdravstvenog sistema, pristupačnost stanovanja i izgradnju inkluzivnih društvenih programa. Ove funkcije su naročito izražene u:

- zdravstvu – uprava omogućava funkcionisanje zdravstvenih institucija, osiguravajući dostupnost medicinskih usluga;

- stanovanju i urbanizmu – planiranje i regulacija stanovanja i infrastrukture u cilju unapređenja životnih uslova građana;
- socijalnoj zaštiti – zaštita prava i interesa osjetljivih društvenih grupa, raspodjela resursa u korist ekonomski ugroženih kategorija i očuvanje socijalne kohezije.

Obrazovno-kulturna funkcija i zadaci

Pored ekonomskih i socijalnih funkcija, javna uprava doprinosi obrazovanju i kulturnom razvoju društva. Uloga javne uprave u ovom segmentu ogleda se u kreiranju i provođenju obrazovnih politika, kao i obezbjeđenju kvalitetnog i dostupnog obrazovanja na svim nivoima. Takođe, kroz institucionalnu podršku kulturnim i umjetničkim inicijativama, uprava čuva i promoviše nacionalnu i lokalnu kulturnu baštinu, podstiče kreativni sektor i omogućava širenje umjetničkih vrijednosti unutar društva.

- Obrazovanje – organizacija i finansiranje školstva, podrška naučnim istraživanjima i obezbjeđenje jednakog pristupa znanju.
- Kultura i umjetnost – zaštita kulturnog i historijskog naslijeđa, podrška umjetničkim aktivnostima i promocija kulturnih vrijednosti.

Savremena javna uprava teži da ove funkcije i zadatke obavlja efikasno, transparentno i uz učešće građana, čime se obezbjeđuje kvalitetno funkcionisanje državnih i društvenih struktura.

1.2 Modeli javne uprave u komparativnoj perspektivi

Način organizacije i funkcionisanja javne uprave nije univerzalan, već zavisi od različitih historijskih, političkih i društvenih faktora. Upravni sistemi mogu se analizirati na dva nivoa:

- kroz teorijske modele javne uprave, koji predstavljaju opšte upravne paradigme primjenjive u različitim kontekstima;
- kroz nacionalne administrativne sisteme, koji su oblikovani specifičnim institucionalnim i pravnim okvirima pojedinih država.

Komparativna analiza ovih modela omogućava sagledavanje njihovih prednosti i ograničenja, kao i uticaja na efikasnost i kvalitet javnih usluga. U nastavku će biti predstavljeni najznačajniji teorijski koncepti javne uprave, uključujući birokratski model, novi javni menadžment i model dobrog upravljanja, koji su vremenom oblikovali savremene administrativne sisteme.

1.3.1 Birokratski model

Birokratski model javne uprave predstavlja jedan od značajnijih modela upravljanja javnim poslovima. Njegove teorijske osnove postavio je Maks Veber

početkom XX vijeka, razvivši idealni tip birokratsko-monokratske organizacije (Marčetić, 2007) kao model racionalne, hijerarhijski ustrojene i profesionalizovane uprave. Ovaj koncept nastao je u kontekstu modernizacije državnih institucija i nastojanja da se upravni procesi učine predvidivim, racionalnim i zasnovanim na pravilima, a ne ličnim željama, statusu ili uticaju pojedinca.



Izraz „birokratija“ potiče od francuske riječi *bureau*, koja označava pisaoći sto, ali i mjesto gdje rade službenici, i grčkog sufiksa *kratein* što znači vladati (Perko-Šeparović, 1998, str. 89). Prema Pusiću (1964, str. 18), ovaj izraz je nastao kao „posprdni nadimak apsolutističkog činovništva“, a vremenom se počeo primjenjivati „kako za vrijedonosno neutralno označavanje državnog osoblja, tako i za negativnu ocjenu ozbiljnih političkih deformacija“. Pojam birokratija se tokom vremena najčešće javljao u tri značenja: (1) birokratija kao hijerarhijski strukturiran sistem uprave, (2) birokratija kao zloupotreba moći od strane činovnika i (3) birokratija kao novi tip vladanja, odnosno profesionalnih upravljača.

Karakteristike birokratskog modela uključuju (vidi Perko-Šeparović, 1975):

- Hijerarhijsku organizaciju – jasno definisane linije autoriteta i odgovornosti unutar administrativnog sistema. Svaki službenik ima precizno određeno mjesto u hijerarhiji, čime se obezbjeđuje striktna podjela rada i odgovornost za izvršenje zadataka.
- Formalna pravila i procedure – administrativni poslovi obavljaju se u skladu sa preciznim pravilima, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost i dosljednost u donošenju odluka. Ova pravila definišu način rada institucija, smanjuju arbitrarne odluke i garantuju jednak tretman građana u upravnom postupku.
- Specijalizacija i profesionalizacija – javni službenici se biraju na osnovu stručnih kvalifikacija, a ne političkih veza, čime se obezbjeđuje kompetentnost i nepristrasnost. Ovakav sistem omogućava razvoj administracije koja se oslanja na ekspertsko znanje, čime se doprinosi kredibilitetu institucija.
- Nepristrasnost i neutralnost – odluke se donose na osnovu objektivnih kriterijuma, bez uticaja ličnih ili političkih interesa.



U profesionalnoj upravi, koju promoviše Maks Veber, ono „šta znaš“ je mnogo važnije od onoga „koga znaš“ (Soeters i Tessema, 2004, str. 625). Upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode, u kojima se, možemo reći, taj sistem personificira (Lilić, 2014, str. 176).

Veberov model je dosta kritikovan, prvenstveno zbog njegovog zanemarivanja stvarnih okolnosti u upravnim organizacijama, što je karakteristično za idealtipske konstrukcije. Savršen model logične i racionalne organizacije lišen subjektivnih i emocionalnih karakteristika (...), gdje je čovjek racionalan, stručan i isključivo ekonomski motivisan, u stvarnosti ne postoji (Marčetić, 2007, str. 46). I sam Veber je bio svjestan da se takva konceptualno čista javna uprava ne može naći nigdje u stvarnosti (Pusić, 1964), a to su pokazala i brojna empirijska istraživanja. Ljudsko ponašanje često je vođeno subjektivnim, emocionalnim i iracionalnim motivima, a naročito je problematično u odnosu na fenomen vlasti ili moći koju osoba stiče određenim položajem na hijerarhijskoj ljestvici. Pokazalo se da ljudi u upravnim organizacijama često javni interes mijenjaju za vlastiti (Marčetić, 2007, str. 47).

Bez obzira na kritike, Veberov model instrumentalne racionalnosti javne uprave, koji se zasniva na profesionalizmu, zadržao je svoje vrijednosti i u savremenim okolnostima. Može se reći da ovaj model promoviše vrijednosti demokratskog društvenog uređenja.

1.3.2 Novi javni menadžement

Model Novog javnog menadžmenta (engl. New Public Management) nastaje u drugoj polovini XX vijeka, kao pokušaj reafirmacije ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi. Ovaj pristup je naročito došao do izražaja u anglosaksonskim zemljama, gdje su reforme javne uprave imale za cilj povećanje ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Ovaj model javne uprave preuzima brojne menadžerske tehnike iz privatnog sektora. On naglašava upravljačke tehnike preuzete iz korporativnog sektora, uključujući upravljanje učincima, mjerljive ciljeve i evaluaciju performansi zaposlenih. Fokusiran je na smanjenje administrativnih barijera, uvođenje konkurencije u pružanju javnih usluga i prebacivanje odgovornosti na pojedinačne institucije i menadžere (Stark, 2002). Time se nastoji povećati operativna efikasnost i optimalna upotreba javnih resursa, uz istovremeno unapređenje kvaliteta usluga dostupnih građanima.



U modelu Novog javnog menadžmenta važnija je praksa od teorije. Ono „što možeš uraditi“ je mnogo važnije od onoga što „šta znaš“ ili „koga znaš“ (Soeters i Tessema, 2004, str. 626).

Njegove karakteristike uključuju:

- Orijentisanost na rezultate – upravljanje se fokusira na mjerenje učinka i postizanje konkretnih ciljeva, a ne na administrativne procedure. Ključni pokazatelji učinka (KPI) postaju osnova za ocjenu rada institucija, a odgovornost se prebacuje sa procesa na ishode.

- Konkurencija – uvođenje tržišnih mehanizama i outsourcinga kako bi se poboljšala efikasnost usluga. Privatni sektor postaje važan partner u pružanju javnih usluga, što omogućava optimizaciju troškova i inovacije u javnoj upravi.
- Fleksibilizacija i decentralizacija – smanjenje centralne kontrole i davanje većih ovlaštenja pojedinačnim institucijama i menadžerima u javnoj upravi.
- Orijentacija na građane – javna uprava postaje usmjerenija na potrebe korisnika, pri čemu se građani posmatraju kao „klijenti” čiji se zahtjevi trebaju zadovoljiti što efikasnije.

Zagovornici ovog modela ističu da on omogućava efikasnije upravljanje resursima, brže donošenje odluka i veću odgovornost institucija. Prednosti ovog modela uključuju bolju alokaciju resursa i fokus na rezultate umjesto na administrativne procese. Takođe, omogućava veću prilagođenost korisničkim potrebama i podstiče inovacije kroz tržišne mehanizme.

Osnovne pretpostavke ovog koncepta javne uprave prikazane su na slici 1.3.

OBLAST	KLJUČNE KARAKTERISTIKE
POSLOVNO OKRUŽENJE I STRATEŠKI CILJEVI	Savremeno okruženje javne uprave odlikuju snažni spoljni pritisci, dinamične promjene i potreba za većom prilagodljivošću. Koncept novog javnog menadžmenta ističe tržišnu, korisničku i rezultatsku orijentaciju uprave, uz težnju ka efikasnosti, smanjenju troškova i racionalizaciji javnih usluga.
ORGANIZACIONA STRUKTURA I PROCESI	Umjesto krute hijerarhije promoviše se decentralizacija, fleksibilnost i upravljanje zasnovano na procesima. Akcenat je na bržem donošenju odluka, međuorganizacionoj saradnji i primjeni savremenih menadžerskih tehnika.
UPRAVLJANJE PERFORMANSAMA	Uspostavljaju se sistemi mjerenja i procjene učinka koji definišu jasne ciljeve, standarde i indikatore uspješnosti. Efikasnost, kvalitet i odgovornost postaju centralne vrijednosti upravljanja.
MENADŽMENT I MENADŽERI	Jača se „menadžerska kultura” – menadžment se izdvaja kao posebna funkcija sa naglaskom na rezultatima, liderstvu i odgovornosti za performanse organizacije.
ZAPOSLENI I KORPORATIVNA KULTURA	Podstiče se osnaživanje zaposlenih (engl. Empowerment), veća samostalnost u radu i razvoj preduzetničkog duha. Naglasak je na kulturi liderstva, inovativnosti i orijentaciji ka korisniku.

Slika 1.3. Osnovne pretpostavke i ključni elementi Novog javnog menadžmenta (Diefenbach, 2009)

U praksi, primjena modela javne uprave često dovodi do pretjerane kvantitativne kontrole, sužavanja profesionalne autonomije i porasta administrativnog opterećenja, što umanjuje kreativnost i motivaciju zaposlenih. Težnja ka

„upravljanju putem brojeva“ i komercijalizacija javnih usluga skreću fokus sa javnog interesa, dok se vrijednosti poput jednakosti, dostupnosti i solidarnosti potiskuju u korist tržišnih principa i kriterijuma isplativosti (Diefenbach, 2009).

Pored navedenog, naglašavanje menadžerske kulture i rezultatske odgovornosti ponekad stvara novu hijerarhiju unutar organizacija, u kojoj dominiraju menadžeri na štetu stručnjaka i javnih službenika. Umjesto fleksibilnosti i decentralizacije, uočava se pojava nove forme birokratije, praćena fragmentacijom sistema i slabljenjem povjerenja u institucije (Hoggett, 1996). Tako se pokazalo da Novi javni menadžment, iako je inicijalno zamišljen kao sredstvo modernizacije javne uprave, može proizvesti suprotan efekat – eroziju javnih vrijednosti i smanjenje kvaliteta usluga.

Iskustvo je pokazalo da se ovakav menadžerski model ne može podjednako uspješno implementirati u sve zemlje svijeta, naročito u zemljama koje imaju duboko politizovanu i nedovoljno profesionalnu javnu upravu (Marčetić, 2007).

1.3.3 Koncept dobre uprave

Koncept dobrog upravljanja (engl. Good Governance) razvio se krajem XX i početkom XXI vijeka. Ovaj pristup stavlja u centar pažnje kvalitet upravljanja i unapređenje upravljačkih kapaciteta kroz jačanje institucija, povećanje transparentnosti i participaciju građana u procesu donošenja odluka. Prihvatanje pozitivnih aspekata tradicionalne birokratske uprave i Novog javnog menadžementa, uz naglašavanje potrebe za uvođenjem novih elemenata, daje ovom modelu mnogo veću širinu i čini ga primjerenim u savremenim okolnostima (Marčetić, 2007, str. 63).



Nova vizija javne uprave nadmašuje pojednostavljene, suprotstavljene pristupe koji su dominirali prethodnim decenijama. Ona odbacuje ideju da država može i treba da radi sve, svjesna patologije i slabosti koje takav pristup može proizvesti, ali istovremeno ne prihvata ni koncept prema kojem će se problemi automatski riješiti djelovanjem „nevidljive ruke“ tržišta. Između ostalih, dobitnik Nobelove nagrade Džozef Stiglic (Stiglitz, 1997) detaljno je analizirao „nesavršenosti tržišta“, dok je Lester Turou (Thurow, 1992) ukazao da se „nevidljiva ruka“ bez odgovarajuće regulacije lako može pretvoriti u „ruku džepara“, koja stvara monopole i oligopole i time eliminiše konkurenciju (Kilksberg, 2004, str. 646).

Osnovni principi dobrog upravljanja uključuju:

- Transparentnost – javne institucije su obavezne da rade otvoreno i da građanima omoguće pristup informacijama o svom radu. Digitalizacija i javno dostupni podaci omogućavaju bolju kontrolu nad radom institucija i smanjuju prostor za zloupotrebu položaja.

- Odgovornost i vladavina prava – javni službenici i politički lideri odgovorni su za svoje odluke, dok zakonito postupanje uprave garantuje zaštitu prava građana.
- Participacija građana – aktivno uključivanje građana i civilnog društva u procese odlučivanja i kontrolu nad radom javne uprave. Različiti mehanizmi, poput javnih rasprava, referenduma i participativnog budžetiranja, omogućavaju veću uključenost zajednice u kreiranje javnih politika.
- Efikasnost i efektivnost – resursi se koriste na optimalan način, kako bi se postigli najbolji rezultati u pružanju javnih usluga.

Dobar primjer implementacije ovog modela može se vidjeti u skandinavskim zemljama, gdje su profesionalizacija javne uprave, digitalizacija i otvorenost institucija imale za rezultat visoku efikasnost i povjerenje građana u administraciju.

Prednosti modela dobrog upravljanja ogledaju se u transparentnosti, većem stepenu odgovornosti vlasti i aktivnom učešću građana u kreiranju javnih politika. Ovaj model omogućava i bolju zaštitu ljudskih prava te smanjenje korupcije kroz mehanizme nadzora i kontrole. Treba naglasiti da međunarodne organizacije promovišu upravo ovaj model u reformama javne uprave u zemljama u razvoju, naglašavajući važnost jačanja institucija i borbe protiv korupcije. Ipak, izazovi u primjeni uključuju visoke zahtjeve za institucionalnim kapacitetima, potrebu za dugoročnim političkim i administrativnim reformama, te potencijalne teškoće u implementaciji u zemljama sa slabim institucionalnim strukturama.

1.3.4. Komparativna analiza teorijskih modela javne uprave

Radi lakšeg razumijevanja razlika među teorijskim pristupima, u nastavku je prikazana uporedna analiza tri dominantna modela javne uprave. Tabela omogućava sagledavanje njihovih osnovnih karakteristika, prednosti i izazova u savremenom upravnom kontekstu.

Svaki od ovih modela ima svoje prednosti i nedostatke, a savremene reforme javne uprave često uključuju kombinaciju njihovih elemenata, kako bi se postigla optimalna efikasnost i odgovornost u pružanju javnih usluga. U mnogim zemljama reforme su usmjerene ka digitalizaciji, poboljšanju upravljanja učincima i povećanju participacije građana u donošenju odluka, čime se nastoji prevazići rigidnost tradicionalnih upravnih modela.

Transformacija javne uprave u post-socijalističkim zemljama predstavlja poseban izazov, jer je naslijeđe centralizovanih, hijerarhijski organizovanih birokratskih sistema i dalje prisutno. Zemlje centralne i istočne Evrope suočavaju se sa procesima reforme koji su često vođeni pritiscima Evropske unije i međunarodnih organizacija poput Svjetske banke.

KARAKTERISTIKA	BIROKRATSKI MODEL	NOVI JAVNI MENADŽMENT	KONCEPT DOBRE UPRAVE
POLAZIŠNA OSNOVA	Pravna racionalnost	Tržišni principi upravljanja	Normativni principi i demokratija
FOKUS	Pravna sigurnost, procedura, stabilnost	Efikasnost, rezultati, učinak	Transparentnost, odgovornost, participacija
ULOGA GRAĐANA	Pasivni korisnici usluga javne uprave	Klijenti	Aktivni učesnici u upravljanju
ULOGA JAVNIH SLUŽBENIKA	Nepriistrasan izvršilac zakona	Menadžer odgovoran za rezultate	Odgovoran službenik posvećen javnom interesu
ODGOVORNOST	Formalna, hijerarhijska	Operativna, prema rezultatima	Horizontalna i vertikalna, uključuje građanski nadzor
EFIKASNOST	U drugom planu, prioritet su zakonitost i procedure	Predstavlja glavni cilj	Važna, ali u kontekstu pravednosti i odgovornosti
UČEŠĆE PRIVATNOG SEKTORA	Minimalno	Značajno (outsourcing, partnerstva)	Prisutno uz snažnu kontrolu i javni nadzor
IZAZOVI	Rigidnost, spora administracija	Komercijalizacija, manjak demokratske kontrole	Zahtjevnost implementacije, potreba za snažnim institucijama
PRISUTNOST U PRAKSI	Kontinentalna Evropa	Anglosaksonske zemlje	Skandinavske zemlje

Slika 1.4. Komparativni prikaz teorijskih modela javne uprave

Mnoge post-socijalističke zemlje usvajaju hibridne modele javne uprave, kombinujući tradicionalne birokratske strukture sa principima efikasnosti i odgovornosti preuzetim iz Novog javnog menadžmenta i modela dobrog upravljanja, u okviru tranzicije od kontinentalnog modela ka savremenijim upravljačkim praksama. Međutim, uspješnost ovih reformi zavisi od političke volje, institucionalnih kapaciteta i podrške međunarodnih aktera. U zemljama koje su se pridružile Evropskoj uniji reforme su bile uspješnije zahvaljujući postavljenim kriterijumima članstva, dok u ostalim zemljama proces reforme još uvijek traje i suočava se s brojnim izazovima u pogledu koordinacije različitih nivoa vlasti i jačanja kapaciteta javne uprave.

POGLAVLJE 2

KONCEPT MENADŽMENTA LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

2.1. Određenje menadžmenta ljudskih resursa

2.1.1 Pojam i značaj menadžmenta ljudskih resursa

Zaposleni čine ključni resurs organizacije, jer njihova znanja, vještine, sposobnosti i stavovi direktno utiču na efikasnost rada i ostvarenje organizacionih ciljeva (Zolak Poljašević, 2021). Menadžment ljudskih resursa podrazumijeva planiranje, pribavljanje, razvoj i optimizaciju zaposlenih, pri čemu javna uprava ima dodatni izazov, a to je obezbjeđenje profesionalne, nepristrasne i transparentne javne uprave. Kvalitet uprave zavisi od ukupnog fonda znanja ljudi koji je sačinjavaju, od njihove lojalnosti, sposobnosti i poštenja (Lilić, 2014, str. 176).

Jezički posmatrano, izraz menadžment ljudskih resursa dolazi iz engleskog govornog područja. U našem govornom području, originalni naziv Human Resource Management se prevodi na više načina. Najzastupljeniji su sljedeći prevodi: a) menadžment ljudskih resursa, b) upravljanje ljudskim resursima, c) upravljanje ljudskim potencijalima, d) menadžment ljudskih potencijala, e) upravljanje kadrovima. U ovoj knjizi će se uporedo koristiti dva izraza, i to: menadžment ljudskih resursa i upravljanje ljudskim resursima.



Od svih pobrojanih prevoda naziva Human Resource Management, upravljanje kadrovima je najmanje adekvatan. Izrazi kao što su kadrovski menadžment ili upravljanje kadrovima jedinstveni su za područje bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, ali oni, u suštini, predstavljaju pandan personalnom menadžmentu, a ne menadžmentu ljudskih resursa (Zolak Poljašević, 2021, str. 3)

Razlika između kadrovskog menadžmenta i menadžmenta ljudskih resursa nije samo terminološka, već suštinska. Kadrovski menadžment je tradicionalno bio administrativno orijentisan, pri čemu su zaposleni posmatrani prvenstveno kao izvršioci zadataka. Nasuprot tome, menadžment ljudskih resursa predstavlja savremeni, integrisani i stratejski pristup, u kojem se zaposleni tretiraju kao ključni resurs organizacije.

Pored jezičkih varijacija treba istaći da postoji i nekoliko varijacija u značenju pojma menadžmenta ljudskih resursa. Prije svega, menadžment ljudskih resursa

je naučna disciplina. Kao **naučna disciplina** menadžment ljudskih resursa se bavi proučavanjem svih aspekata zaposlenosti u organizaciji (Bogićević Milikić, 2011, str. 3). Takođe, bavi se otkrivanjem zakonitosti i stvaranjem osnovnih pretpostavki, načela, modela, metoda i postupaka uspješnog upravljanja i razvoja ljudskih resursa u organizacijama (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 6). U kontekstu javne uprave, menadžment ljudskih resursa se fokusira na institucionalne i pravne okvire, koji regulišu rad zaposlenih, i na izazove profesionalizacije javne uprave.

Menadžment ljudskih resursa se može smatrati i specifičnom **upravljačkom filozofijom**. U pozadini ovog značenja krije se opšti pristup prema ljudskim resursima, koji podrazumijeva da su zaposleni, odnosno njihova znanja, vještine i sposobnosti, najvažniji resurs u organizaciji (vidi Rahimić, 2010). Posmatrano u ovom kontekstu, menadžment ljudskih resursa odražava organizacionu kulturu i vrijednosti, te oblikuje način upravljanja zaposlenima (Zolak Poljašević i Vučenović, 2023). U javnoj upravi bi ova filozofija trebalo da se ogleda u težnji ka profesionalizaciji, meritokratskom zapošljavanju i depolitizaciji službe. I ona je u potpunosti opravdana, jer složeni izazovi i veliki broj zadataka koji se postavljaju pred javnu upravu „izazivaju u njoj naglašenu tendenciju ka profesionalizaciji“ (Milovanović, 1994, str. 51).

Menadžment ljudskih resursa označava i **poslovnu funkciju** u organizaciji. Kao poslovna funkcija, menadžment ljudskih resursa uključuje konkretne aktivnosti vezane za analizu, planiranje ljudskih resursa, regrutovnje, selekciju, obuku, razvoj, ocjenjivanje učinka i motivaciju zaposlenih. U javnoj upravi su ove aktivnosti često regulisane zakonima i pravilnicima, što ograničava upravljačke prakse.

Ne postoji univerzalna i opšteprihvaćena definicija menadžmenta ljudskih resursa, kako u opštem smislu, tako i u kontekstu javne uprave. Mnogi autori su pokušali da kreiraju i ponude definiciju menadžmenta ljudskih resursa koja bi odrazila njegovu suštinu i značaj u organizaciji. Noe i drugi (2016, str. 3) navode da se „menadžment ljudskih resursa odnosi na politike, prakse i sisteme koji utiču na ponašanje zaposlenih, njihove stavove i radnu uspješnost“.

Uprkos odsustvu opšteprihvaćene definicije, u literaturi se prepoznaju funkcionalna određenja koja reflektuju različite sektorske kontekste. Tako se u javnoj upravi menadžment ljudskih resursa može definisati kao skup politika, procesa i sistema koji regulišu zapošljavanje, razvoj i upravljanje zaposlenima u organima javne vlasti i drugim organizacijama koje vrše javne funkcije ili pružaju javne usluge. Za razliku od privatnog sektora, gdje su tržišni uslovi glavni pokretač politika ljudskih resursa, u javnoj upravi upravljanje ljudskim resursima usmjerava se ka obezbjeđivanju efikasnih, profesionalnih i transparentnih usluga za građane.

U javnoj upravi je upravljanje ljudskim resursima značajno jer direktno utiče na kvalitet usluga koje javne institucije pružaju građanima (Zolak Poljašević, Gričnik i Šarotar Žižek, 2025). Najozbiljniji nedostaci uprave često proizilaze baš iz nezadovoljavajuće politike ljudskih resursa. S druge strane, podizanje kvaliteta

ljudskih resursa predstavlja put za izgradnju trajnih rezultata javne uprave i stabilnijeg programa razvoja (Pusić, 1987, str. 186). Za razliku od privatnog sektora, gdje se uspješnost organizacije mjeri profitom, uspješnost javne uprave ocjenjuje se kroz efikasnost i transparentnost u radu institucija. Značaj menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi posebno dolazi do izražaja kroz sljedeće pretpostavke koje povezuju upravljanje ljudima sa kvalitetom javnih usluga.

(1) Kvalitetan menadžment ljudskih resursa utiče na kompetencije zaposlenih; aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa direktno oblikuju znanja, vještine i stavove zaposlenih u javnoj upravi. Dobro strukturirani programi zapošljavanja, obuke i razvoja mogu značajno poboljšati stručnost zaposlenih.

(2) Stručni, motivisani i posvećeni zaposleni poboljšavaju javne usluge; kada su zaposleni pravilno odabrani, obučeni i motivisani, javne institucije funkcionišu efikasnije. Poboljšanje kompetencija zaposlenih vodi ka boljem donošenju odluka i kvalitetnijem pružanju usluga građanima.

(3) Povećana efikasnost javne uprave doprinosi povjerenju građana u institucije; transparentne i profesionalne institucije imaju veći legitimitet i povjerenje građana. Efikasna javna uprava omogućava brže rješavanje birokratskih procedura, što direktno poboljšava kvalitet života građana.

Uprkos tome što su ljudski resursi jedan od najvažnijih faktora u postizanju efikasnosti javne uprave, u mnogim organizacijama upravljanje ovim resursom još uvijek nije postavljeno kao strateški prioritet. Nedovoljna ulaganja u razvoj zaposlenih, uz izražen politički uticaj pri zapošljavanju, ograničavaju mogućnost da javna uprava u potpunosti iskoristi svoje ljudske resurse. Kako efikasno upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi može značajno doprinijeti njenoj reformi, povećanju transparentnosti i jačanju povjerenja građana u institucije, veoma je važno da svi zaposleni na rukovodećim poslovima razumiju njegov značaj i aktivno rade na unapređenju prakse.

2.1.2. Razvoj menadžmenta ljudskih resursa

Menadžment ljudskih resursa se kroz istoriju razvijao kao odgovor na promjene u društvenim, ekonomskim i tehnološkim uslovima rada. Od prvih oblika upravljanja zaposlenima, krajem XIX vijeka, do savremenih upravljačkih modela, ovaj koncept je prošao kroz nekoliko faza, prilagođavajući se potrebama organizacija i dinamici tržišta rada.

Krajem XIX i početkom XX vijeka, industrijalizacija je dovela do povećanja broja zaposlenih u organizacijama, ali i do pojave ozbiljnih problema u radnim uslovima. Radnici su se suočavali s dugim radnim vremenom, niskim platama i nedostatkom zakonske zaštite. U ovom periodu ojačao je uticaj sindikata i radničkog pokreta, a njihovo djelovanje podstaklo je formiranje posebnih organizacionih jedinica čija je svrha bila poboljšanje uslova rada i zaštita zaposlenih, naročito žena i djece.

Period na prelazu XIX u XX vijek obilježen je radom Frederika Tejlora (Frederick Taylor). Ovaj američki inženjer je propagirao teoriju naučnog menadžmenta, odnosno vjerovanje da se naučnim istraživanjem radnih procesa može postići optimalno korištenje ljudskih resursa. Tejlor i njegovi sljedbenici bili su pioniri u studiji rada, ergonomiji i sistemu plaćanja po komadu, koji je tada smatran kao najefikasniji način za motivisanje zaposlenih (Ilić, 2014, str.7).



Tejlor je smatrao da se optimalno korištenje ljudskih resursa ne dostiže iz dva razloga. Prvi je prirodna tendencija ljudi ka zabušavanju, a dok drugi uzrok predstavlja takozvano sistematsko zabušavanje koje je posljedica antagonističkog odnosa između radnika i poslodavaca. Prema Tejloru, prirodna lijenost čovjeka predstavlja „ozbiljno zlo“, ali je za organizaciju štetnije sistematsko zabušavanje.

Tejlorov naučni menadžment je postao snažan pokret koji je početkom XX vijeka prohujao kroz industriju razvijenog svijeta i ostavio u njemu dubok trag, da bi već tridesetih godina izgubio identitet i gotovo iščezao u praksi (Štangl Šušnjar, Slavić i Berber, 2017, str. 46). U to vrijeme postepeno je rasla svijest o potrebi izmjene pristupa upravljanju zaposlenim.

Ka sljedećoj razvojnoj fazi u ovoj oblasti vodili su takozvani Hotorn (Howthorne) eksperimenti, koji su otpočeli dvadesetih godina prošlog vijeka, i na osnovu kojih se kasnije razvila teorija međuljudskih odnosa. Ovi eksperimenti su značajni jer su dokazali uticaj psihološko-motivacionih faktora na produktivnost rada (Ilić, 2014, str. 7–8). Takođe, pokazali su da se menadžment ne treba isključivo baviti kontrolom ljudskog ponašanja, već oslobađanjem ljudskih potencijala. Hotorn eksperimenti nesumnjivo predstavljaju prekretnicu u razvoju menadžmenta, i veliki pomak u proučavanju menadžmenta kroz multidisciplinarni pristup.



Hotorn eksperimenti provodili su se u Western Electric Hawthorn Works, proizvodnom dijelu kompanije AT&T. Western Electric je do 1929. godine već zapošljavao više od 40.000 radnika. Interesantno je da je Western Electric kompanija bila veoma otvorena za istraživanja u cilju boljeg razumijevanja produktivnosti i zadovoljstva zaposlenih. Već dvadesetih godina prošlog vijeka, Western Electric je pokrenuo seriju eksperimenata ponašanja. Pod vođstvom Eltona Meja (Elton Mayo), profesora sa Harvardske poslovne škole, i njegovog pomoćnika Fric Retlisbera (Fritz Roethlisberger) ovi eksperimenti su obuhvatili i više od 20.000 detaljnih intervjua sa zaposlenima. Sačuvani zapisi danas pružaju portret američkog industrijskog radnika u godinama prije velike depresije. Između ostalog, Mejo i Retlisberg su otkrili da su zaposleni visoko vrednovali međusobne odnose, to jest pripadnost određenoj grupi. U Mejovom širem tumačenju, radnici su na taj način pokušavali da nadomjeste osjećaj zajedništva između radnika istog zanata, jer je industrijska revolucija narušila taj osjećaj pripadnosti zajednici i jake veze na radnom mjestu.

U narednim dekadama XX vijeka rezultati Hotorn eksperimenata počeli su da utiču na upravljačku praksu. Povećanje zadovoljstva poslom navodilo se kao sredstvo za povećanje produktivnosti zaposlenih. Pozitivni efekti ovih studija ogledali su se i u novom pristupu regrutovanju, motivisanju i zadržavanju zaposlenih. Međutim, tradicionalne industrije poput rudarstva, brodogradnje i slično, odbijale su da primijene novi pristup u upravljanju zaposlenima, jer zbog recesije privrede nisu imale problema s pronalaženjem i zapošljavanjem radnika. Ipak, tokom tridesetih i četrdesetih godina XX vijeka, priznanje da je ljudskim resursima potrebno adekvatnije upravljati i formiranje personalnih odjeljenja, dovelo je do razvoja nove upravljačke funkcije pod nazivom **personalni menadžment**. Personalni menadžment je preteča menadžmenta ljudskih resursa (Dulebohn, Ferris i Stodd, 1995). Domen personalnog menadžmenta svodio se na administrativne zadatke, poput vođenja personalnih dosijea, obračuna plata, informisanja zaposlenih o važnijim događajima u organizaciji, i slično.

Konačno, osamdesetih godina prošlog vijeka u SAD nastao je **menadžment ljudskih resursa**. Istraživači u ovoj oblasti opisuju pomak od personalnog menadžmenta ka menadžmentu ljudskih resursa kao zaokret u upravljačkoj paradigmi. Transformaciju personalnog menadžmenta u menadžment ljudskih resursa obilježava promjena načina razmišljanja o značaju ovog resursa za ostvarenje organizacionih ciljeva (Rowley i Jackson, 2011). Dakle, osamdesete godine prošlog vijeka predstavljaju prelomnu tačku u odnosu prema ljudima i radikalan raskid s dotadašnjim pristupom (Bahtijarević-Šiber, 2014).

Od 1990–ih godina do danas, menadžment ljudskih resursa se sve više prepoznaje kao značajan faktor konkurentske prednosti organizacija. Digitalizacija i globalizacija su značajno uticale na ovu oblast, a menadžment ljudskih resursa sada uključuje niz specijalizovanih funkcija kao što su upravljanje znanjem, talentima, i slično. Danas se menadžment ljudskih resursa suočava s novim izazovima, uključujući promjene u strukturi radne snage, sve veću potrebu za fleksibilnim radnim aranžmanima, rad na daljinu i balans između poslovnog i privatnog života zaposlenih. Takođe, organizacije sve više prepoznaju važnost inkluzije i raznolikosti, čime menadžment ljudskih resursa dobija novu ulogu u oblikovanju organizacione kulture.

Kao što se može zaključiti iz ovog istorijskog pregleda, menadžment ljudskih resursa nije statična disciplina – od administrativne funkcije prešao je put do strategijskog partnera u organizacijama i nastavlja da evoluirati pod uticajem novih tehnologija, promjena u karakteristikama radne snage i novih poslovnih modela (Zolak Poljašević, 2021). U budućnosti, organizacije koje budu uspješno upravljale svojim ljudskim resursima imaće značajnu prednost u globalnoj konkurenciji, jer su znanje i stručnost zaposlenih postali najvažniji resurs svake uspješne organizacije.

Razvoj menadžmenta ljudskih resursa u socijalističkim zemljama

Menadžment ljudskih resursa u socijalističkim zemljama razvijao se u drugačijem kontekstu u odnosu na zapadne zemlje (Zolak Poljašević i Došenović, 2018). Dok su zapadne ekonomije bile vođene tržišnim principima i konkurencijom, u socijalističkim društvima dominirala je centralizovana kontrola države nad svim aspektima ekonomije, uključujući zapošljavanje, radne odnose i razvoj zaposlenih. U socijalističkim sistemima dominirao je birokratski pristup menadžmentu. Takva struktura odnosa oslanjala se na: formalni autoritet, podjelu rada i delegiranje, te organizacioni lanac po hijerarhijskoj ljestvici (Đurović, 2010).

Generalno govoreći, prije tranzicionih procesa u socijalističkim zemljama aktivnosti iz oblasti menadžmenta ljudskih resursa bile su pod strogom kontrolom države, odnosno partijske birokratije (Poor i drugi, 2015; Svetlik i drugi, 2010). Osnovne karakteristike tadašnje kadrovske politike bile su centralizacija, formalizacija i standardizacija personalnih aktivnosti (Zolak Poljašević, Ilić i Milunović, 2017, str. 79). Intervencija države bila je prisutna u skoro svim tadašnjim aktivnostima upravljanja zaposlenima, odnosno uticala je na strukturu i djelokrug personalnog ili kadrovskeg menadžmenta.

Da bi obezbijedile stabilnost, poslovne organizacije u socijalističkim državama nudile su sigurnost zaposlenja, što je u praksi često značilo zaposlenje do kraja radnog vijeka. Ovakav princip zapošljavanja i ostanka u organizaciji dodatno je ograničavao funkcionalno djelovanje personalnog menadžmenta. Ključne, a nerijetko i ostale pozicije u organizaciji, popunjavane su politički podobnim kandidatima čije su se profesionalne kvalifikacije često zanemarivale. U državnim organizacijama su rukovodeće pozicije smatrane „nagradom za lojalnost“, dok je postavljanje lojalnih članova partije na izvršne pozicije smatrano normalnom praksom (Pearce, 1991, str. 83). Upravo je princip doživotnog zaposlenja uticao na činjenicu da se popunjavanje radnih mjesta u ovakvim poslovnim organizacijama najčešće vršilo iz internih izvora, a kao metode regrutovanja koristile su se neformalne preporuke i političke veze. Drugim riječima, eksternim izvorima regrutovanja i profesionalnoj selekciji nije pridavan veliki značaj, a jedan od bitnih faktora u razvoju karijere i promociji zaposlenih bile su političke reference kandidata.

Kada se govori o nagrađivanju zaposlenih, može se konstatovati da su osnovne plate bile relativno niske, ali su one kompenzovane širokim spektrom beneficija kojima se obezbjeđivao viši nivo socijalnog blagostanja (Cooke, 2004). Takođe, plate zaposlenih bile su fiksne i standardizovane na svim organizacionim nivoima, kako bi se obezbijedio princip jednakosti, a njihovo povećanje vezivalo se za godine radnog staža, pa čak i ličnu procjenu nadređenih, ali ne i za učinak zaposlenih. U ovakvim okolnostima, sistematična procjena radnog učinka rijetko je bila prioritet rukovodilaca i često se zanemarivala, jer objektivno nije ni postojala potreba za njom. Iako su neke poslovne organizacije u državnom vlasništvu imale uspostavljen sistem vrednovanja rada, najčešće je bilo poteškoća u njegovom provođenju.

Pad socijalističkih sistema krajem XX vijeka donio je određene promjene u ovoj oblasti. Upravljačke prakse je trebalo uskladiti sa principima tržišne ekonomije. Opšti trend u oblasti menadžmenta ljudskih resursa u postsocijalističkim zemljama Istočne Evrope može se sumirati kao „postepena vesternizacija“ (engl. Gradual Westernisation), odnosno okretanje ka zapadnoj filozofiji menadžmenta (Alas i Svetlik, 2004). Proces reforme bio je spor i suočavao se s brojnim izazovima, uključujući otpor promjenama, naslijeđene birokratske strukture i politizaciju praksi menadžmenta ljudskih resursa (Horwitz, 2011). No, bez obzira na teret naslijeđenih ekonomskih, socijalnih i kulturnih vrijednosti socijalizma, razvojni proces menadžmenta ljudskih resursa, koji vodi ka profesionalizaciji ove oblasti, se polako, ali nezaustavljivo kreće.

2.1.3 Razvoj menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Poput privatnog sektora, i razvoj menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi odvijao se u skladu sa širim društvenim, političkim i ekonomskim promjenama, koje su oblikovale strukturu i način funkcionisanja javnih institucija (Zolak Poljašević i drugi, 2025). Međutim, za razliku od privatnog sektora, gdje je ova upravljačka oblast evoluirala kroz tržišne principe efikasnosti i konkurentnosti, u javnoj upravi ovaj proces je bio vođen i potrebom za zakonitošću, stabilnošću i pravičnošću u upravljanju zaposlenima.

Može se reći model menadžmenta ljudskih resursa odgovara modelu ili konceptu javne uprave koji je zastupljen u određenoj zemlji. U skladu s tim, razvoj menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi može se prikazati kroz četiri osnovna modela: politički, administrativno-birokratski, menadžerski i integralni, koji korespondiraju s različitim fazama i konceptima reforme javne uprave (Marčetić, 2007, str. 108).

Politički model menadžmenta ljudskih resursa zasniva se na principu partijske lojalnosti i političke kontrole nad zapošljavanjem, a ne na stručnosti i zaslugama službenika. Ovaj model bio je karakterističan za rane faze razvoja javne uprave, kada su javni službenici birani i razrješavani prema političkoj pripadnosti, čime je javna služba postajala instrument vlasti, a ne nezavisna i profesionalna institucija.

Najpoznatiji primjer ovog pristupa je američki sistem plijena (engl. Spoils system), koji je započeo 1829. godine dolaskom predsjednika Andru Džeksona (Andrewa Jacksona) na vlast. U skladu s njegovim shvatanjem da trajnost službe dovodi do otuđenosti administracije od građana, uvedena je praksa da pobjednička politička stranka nagrađuje svoje pristalice javnim položajima. Time su se službenici birali na osnovu političke odanosti, a ne stručnih kvalifikacija. Dakle, sistem plijena bio je „zasnovan na ničim ograničenoj samovolji u primjeni diskrecijskog prava otpuštanja političkih konkurenata i zapošljavanja vlastitih pristalica“ (Perko-Šeparović, 2006, str. 48). Ovakav pristup upravljanju ljudskim resursima doveo je do slabljenja etike i efikasnosti javne uprave, pojave nepotrebnih radnih mjesta, zloupotrebe i skandala, te narušavanja povjerenja javnosti u institucije (Perko-

Šeparović, 2006). Iako je sistem plijena formalno ukinut Pendletonovim zakonom o reformi državne službe iz 1883. godine, kojim je uveden sistem zasluga (engl. Merit system), njegove posljedice su bile dugotrajne (Stančetić, 2020).

Politički model menadžmenta ljudskih resursa, u pravilu, se vezuje za prijašnja razdoblja, ali ga nalazimo i savremenim nedemokratskim režimima, i uopšteno u državama gdje je upravni sistem slabo razvijen. Elementi političke patronaže pojavljuju se u većoj ili manjoj mjeri u tranzicionim zemljama, kao zaostaci socijalističkog upravnog koncepta (Marčetić, 2007, str. 110). Time se potvrđuje da politički model i danas predstavlja izazov za izgradnju profesionalne, neutralne i meritokratske javne službe (Stančetić, 2020).

Administrativni ili birokratski model menadžmenta ljudskih resursa razvio se kao odgovor na nedostatke političkog modela, s ciljem profesionalizacije, depolitizacije i obezbjeđenja zakonitosti u radu javne uprave. Zasniva se na načelima pravne države, jednakosti građana pred zakonom i objektivnosti u zapošljavanju i napredovanju. Za razliku od političkog modela, koji je počivao na lojalnosti i političkoj pripadnosti, administrativni model afirmiše principe stalnosti zaposlenja, političke neutralnosti i profesionalne stručnosti službenika. Njihov položaj više ne zavisi od promjena vlasti, već od objektivnih kriterijuma stručnosti i učinka. Ovim se modelom afirmiše ideja da javna uprava treba da služi javnom interesu, a ne političkim strukturama.

U središtu ovog modela nalazi se merit-sistem, koji podrazumijeva da se prijem, raspoređivanje, napredovanje i nagrađivanje službenika zasnivaju na sposobnostima, znanju i iskustvu (Oliveira i drugi, 2024; Brewer, Kellough i Rainey, 2021, Ingraham, 2006). Prava, obaveze i odgovornosti službenika detaljno su uređeni zakonskim i podzakonskim aktima, kolektivnim ugovorima i internim pravilnicima, čime službenički status dobija pravnu i institucionalnu zaštitu. Služba se posmatra kao životni poziv, obilježen trajnošću, profesionalnom etikom i odanošću javnom interesu (Marčetić, 2007, str. 111).

Uprkos svojim demokratskim, pravnim i socijalnim vrijednostima, birokratski model je vremenom pokazao i značajne nedostatke. Stroga hijerarhijska struktura, formalizovane procedure i insistiranje na pravilima, doveli su do pretjerane rigidnosti i sporosti upravnog sistema, što ga je učinilo slabije prilagodljivim društvenim promjenama i novim zahtjevima javnosti (Lynn, 2008). Naglašavanje statusa, titula i godina službe često je potisnulo merit-princip, pa su formalni kriterijumi napredovanja (npr. dužina staža ili nivo obrazovanja) zamijenili procjene kvaliteta i učinka rada. Time su službenici postajali pasivni, fokusirani na očuvanje privilegovanog položaja umjesto na rezultate i kvalitet javnih usluga. Mehaničko poštovanje pravila bez subjektivne i emocionalne dimenzije dovelo je do pojave činovničkog odnosa – hladnog, nefleksibilnog i neosjetljivog ponašanja službenika prema građanima (Marčetić, 2007, str. 111).

Menadžerski model menadžmenta ljudskih resursa razvio se krajem XX vijeka kao odgovor na ograničenja tradicionalne birokratije i zahtjeve za modernizacijom javne uprave. Zasniva se na principima Novog javnog menadžmenta, koji uvodi

upravljačke koncepte i tehnike preuzete iz privatnog sektora, s ciljem povećanja efikasnosti, fleksibilnosti i orijentacije na rezultate. Za razliku od administrativnog modela, koji je naglašavao stabilnost, zakonitost i formalizaciju procedura, menadžerski model pomjera fokus sa procesa na ishode i performanse zaposlenih. Time se javna uprava sve više posmatra kao organizacija koja treba da pruži vrijednost za novac, uz racionalno korišćenje javnih resursa i odgovornost prema korisnicima usluga (Diefenbach, 2009).

U ovom modelu, menadžeri u javnom sektoru dobijaju veću autonomiju i odgovornost za postizanje mjerljivih ciljeva, dok se od službenika očekuje proaktivnost, inovativnost i usmjerenost ka rezultatima. Sistem napredovanja i nagrađivanja transformiše se u pravcu većeg uvažavanja učinka, stručnog usavršavanja i individualne odgovornosti (Mahmoud i Othman, 2023). Uvode se instrumenti kao što su evaluacija performansi, planiranje karijere i razvoj kompetencija, čime se jača kapacitet javne uprave i podiže kvalitet pruženih usluga.

Međutim, uprkos pozitivnim namjerama, i menadžerski model se vremenom suočio sa brojnim kritikama. Prema Diefenbachu (2009) ovaj upravljački koncept je doveo do povećane kontrole i psihološkog pritiska na zaposlene. Politički i ideološki uticaji, nesigurnost posla, proizvoljnost rukovodilaca u donošenju odluka i subjektivno ocjenjivanje rada, stvorili su među zaposlenima atmosferu straha, povećali nezadovoljstvo i doveli do pada radnog morala (Koprić i Marčetić, 2000). Takođe, insistiranje na kvantitativnim pokazateljima učinka dovelo je do zanemarivanja nemjerljivih aspekata javnog interesa, kao što su etika, jednakost i povjerenje građana.

Integralni model menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi razvio se kao pokušaj prevazilaženja ograničenja administrativnog i menadžerskog modela, spajajući njihove najbolje elemente u jedinstven koncept koji počiva na idejama koncepta dobrog upravljanja. Zasnovan je na težnji da se pomiri pravna sigurnost i stabilnost javne službe, svojstvena administrativnom pristupu, sa efikasnošću, fleksibilnošću i orijentacijom na rezultate, karakterističnim za menadžerski model.

Prema preporukama Svjetskog izvještaja Ujedinjenih nacija o javnom sektoru (UN/WPSR, 2005, str. 21), ovaj model menadžmenta ljudskih resursa treba da se zasniva na šest ključnih komponenata koje obezbjeđuju profesionalnost, odgovornost i transparentnost javne službe. Ove komponente obuhvataju:

- političku neutralnost i djelovanje u skladu sa merit-principima,
- strateško vođstvo obezbijeđeno kroz centralnu instituciju koja vrši koordinaciju decentrelaizovanih funkcija menadžmenta ljudskih resursa,
- jasan fokus na rezultate i efikasnost, uz kriterijume napredovanja zasnovane na učinku,
- stroga i objektivna antikorupcijska pravila,

- zakonske odredbe koje štite profesionalizam i sprečavaju politizaciju službe,
- sisteme i vještine koji obezbjeđuju visok nivo komunikacijskih sposobnosti putem umreženosti i efikasne primjene informacionih tehnologija.

Ipak, primjena integralnog modela u praksi zahtijeva pažljivo održavanje ravnoteže između stabilnosti i mobilnosti zaposlenih, između javnog interesa i organizacione efikasnosti. Poseban izazov predstavlja potreba da se očuva motivisanost i zadrže kvalifikovani zaposleni, uz istovremeno uvođenje sistema objektivnog ocjenjivanja i nagrađivanja zasnovanog na rezultatima (Marčetić, 2007).

Dakle, integralni model teži da javnu upravu učini depolitizovanom, profesionalizovanom i transparentnom, ali i dovoljno fleksibilnom da se prilagođava savremenim društvenim i tehnološkim promjenama. On ne negira vrijednosti prethodnih modela, već ih sintetizuje. Sljedeća tabela prikazuje razlike u praksama menadžmenta ljudskih resursa u okviru svakog od ovih modela.

KARAKTERISTIKA	POLITIČKI MODEL	ADMINISTRATIVNI / BIROKRATSKI MODEL	MENADŽERSKI MODEL	INTEGRALNI MODEL
ULOGA MLJR FUNKCIJE	Instrument političke vlasti	Administrativna funkcija usmjerena na zakonitost i proceduru	Upravljačka funkcija s fokusom na rezultate, performanse i korisnike	Strateška funkcija koja povezuje profesionalizaciju, efikasnost i društvenu odgovornost
UTICAJ POLITIKE NA MLJR	Visok – dominacija političke kontrole i partijske lojalnosti	Ograničen – politička neutralnost i stalnost službenika	Umjeren – politika postavlja ciljeve, ali menadžeri imaju autonomiju u realizaciji	Minimalan – institucionalna autonomija i zaštita profesion. od političkog uticaja
FOKUS UPRAVLJANJA	Politička kontrola i lojalnost	Zakonitost, stabilnost i formalna pravila	Efikasnost, rezultati, racionalno korišćenje resursa	Transparentnost, etika i dobro upravljanje
PRISTUP ZAPOSLENIMA	Partijski sljedbenici	Pasivni izvršioци zadataka prema formalnim pravilima	Aktivni saradnici, orijentisani na učinak i inovacije	Partneri u stvaranju javne vrijednosti
ZAPOSŁJAVANJE	Političko imenovanje i smjene nakon izbora	Zasnovano na merit-sistemu, objektivnim procedurama i konkursima	Ugovorno, prema kompetencijama i potrebama organizacije	Transparentno, zasnovano na znanju, kompetencijama i jednakim mogućnostima
NAPREDOVANJE	Na osnovu političke podobnosti	Na osnovu formalnih kriterijuma (staž, obrazovanje)	Na osnovu postignutih rezultata i evaluacije učinka	Na osnovu kombinacije učinka, kompetencija i integriteta
OCJENJIVANJE UČINKA	Proizvoljno, po političkom nahođenju	Rijetko i formalno, često ne utiče na napredovanje	Sistematično i mjerljivo, povezano s ciljevima i rezultatima	Objektivno, transparentno, u funkciji motivacije i profesionalnog razvoja
NAGRAĐIVANJE	Nagrađivanje kroz javne funkcije i privilegije	Fiksne i standardizovane plate bez obzira na učinak	Diferencirana plata u zavisnosti od učinka i odgovornosti	Plate prema učinku i načelu pravičnosti

Slika 2.1. Modeli menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Komparativna analiza razvoja modela menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi jasno pokazuje postepeni pomak od rigidnih, centralizovanih i često politizovanih praksi ka savremenijim pristupima koji vrednuju učinak, transparentnost i društvenu odgovornost. Ipak, nijedan model ne može se posmatrati kao univerzalno rješenje koje se mehanički može primjenjivati u svim kontekstima.

Primjena bilo kog od modela, administrativnog, menadžerskog ili integralnog, zavisi od institucionalne zrelosti, pravnog sistema, političke kulture i društvenih

očekivanja pojedine države. Zemlje koje nisu izgradile stabilan administrativni sistem i profesionalnu javnu službu ne mogu uspješno uvesti menadžerske mehanizme bez rizika od politizacije, korupcije i urušavanja javnih vrijednosti. Nasuprot tome, države koje su postigle visok stepen profesionalizacije, ali zadržavaju prekomjernu formalnost i nefleksibilnost, rizikuju da ostanu nefunkcionalne i neefikasne u savremenim uslovima.

Zbog toga uspješna transformacija menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi ne zavisi samo od usvajanja institucionalnih reformi, već prije svega od sposobnosti sistema da održi ravnotežu između profesionalizacije, odgovornosti i prilagođenosti društvenim potrebama. Integralni model, kao najsavremeniji pristup, upravo teži toj ravnoteži – kombinujući stabilnost administrativnog modela s efikasnošću i fleksibilnošću menadžerskog, uz istovremeno uvažavanje načela dobre uprave i javnog interesa.



Analitička perspektiva: evropski standardi za profesionalizaciju javne uprave

Za dublje razumijevanje savremenih pristupa menadžmentu ljudskih resursa u javnoj upravi, preporučuje se analiza međunarodnih standarda koji oblikuju principe efikasnosti, odgovornosti i profesionalizma. Posebno mjesto zauzimaju SIGMA principi i CAF model (Common Assessment Framework), koji predstavljaju referentne okvire za procjenu institucionalne zrelosti i unapređenje javne uprave u evropskom kontekstu.

Pitanja za refleksiju:

- Na koji način se navedeni standardi odnose na administrativni, menadžerski i integralni model menadžmenta ljudskih resursa?
- Kom modelu su, prema svojim načelima, najbliži?
- Kako bi primjena SIGMA i CAF principa mogla doprinijeti profesionalizaciji, efikasnosti i transparentnosti javne uprave?

U krajnjem, kvalitet menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi zavisi od sposobnosti države da pronađe vlastiti model, koji će odgovarati njenom političkom, ekonomskom i kulturnom kontekstu. Nijedan koncept ne može biti mehanički preuzet, ali svaki može poslužiti kao orijentir za izgradnju sistema koji je istovremeno profesionalan, efikasan i legitiman u očima građana.

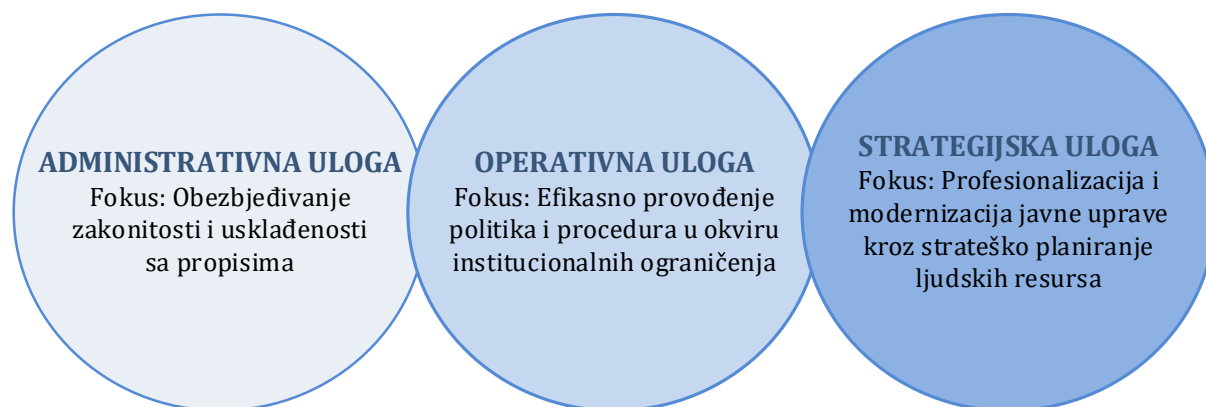
2.2. Funkcionalni aspekti menadžmenta ljudskih resursa

Uzimajući u obzir raznovrsnost uloga i aktivnosti, menadžment ljudskih resursa se može okarakterisati kao kameleonska funkcija (Hope-Hailey i drugi, 1997). Njegov razvojni put, od ranih oblika službi zaduženih za dobrobit zaposlenih, preko

administrativno orijentisanog personalnog menadžmenta, do savremenog menadžmenta ljudskih resursa sa stratejskom ulogom u organizaciji, bio je veoma kompleksan. Tokom više decenija, značaj menadžmenta ljudskih resursa bio je marginalizovan. Drugim riječima, od svih kapitalnih resursa organizacije, ljudskim resursima se pridavalo najmanje pažnje. Uprkos ograničavajućim faktorima, razvoj ove upravljačke oblasti bio je neminovan, a s njim su se mijenjale uloge, struktura i funkcije menadžmenta ljudskih resursa (Zolak Poljašević, 2011, str. 31).

2.2.1 Uloga menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Menadžment ljudskih resursa može imati nekoliko uloga. Iako postoje različite klasifikacije, najjednostavnija je podjela na administrativnu, operativnu i stratejsku ulogu (Mathis i drugi, 2017). U okviru javne uprave, svaka od uloga menadžmenta ljudskih resursa ispoljava se na poseban način, što je uslovljeno specifičnostima institucionalnog okvira, zakonskih ograničenja i javnog interesa.



Slika 2.2. Tri uloge menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Administrativna uloga prevashodno je orijentisana na vođenje evidencije o zaposlenima, obračun plata, informisanje zaposlenih o važnijim događajima u organizaciji, i slično. Dominacija administrativne uloge daje menadžmentu ljudskih resursa imidž marginalne poslovne funkcije koja je nedovoljno uključena u rješavanje poslovnih problema organizacije (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 53).

Administrativna uloga u javnoj upravi predstavlja značajan dio ukupnog upravljanja zaposlenima. Ova uloga podrazumijeva poštovanje pravnih i proceduralnih normi, koje su u javnoj upravi daleko strože i formalizovanije nego u privatnom sektoru. U javnoj upravi, svi procesi u vezi sa zapošljavanjem, napredovanjem, ocjenjivanjem i nagrađivanjem zaposlenih moraju biti u potpunosti usklađeni sa važećim propisima. Propisi često ograničavaju fleksibilnost u donošenju odluka, što menadžment ljudskih resursa stavlja pred dodatne izazove.

Jedan od bitnih aspekata administrativne uloge menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi podrazumijeva vođenje službenih evidencija zaposlenih i osiguravanje usklađenosti sa propisima. Takođe, značajan dio administrativnih aktivnosti odnosi se na obračun i upravljanje platama, beneficijama i drugim pravima zaposlenih. Dok privatni sektor često može prilagođavati svoje interne politike, kako bi optimizovao troškove rada ili povećao produktivnost, javna uprava mora strogo poštovati pravne i proceduralne okvire.

Operativna uloga usmjerena je na usklađivanje aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa sa strategijom organizacije. U saradnji s linijskim menadžerima, menadžment ljudskih resursa daje doprinos organizaciji u realizaciji zacrtanih ciljeva kroz privlačenje, zadržavanje i razvoj ljudi s potrebnim znanjima, vještinama i sposobnostima. Dominacija operativne uloge ukazuje da se menadžmentu ljudskih resursa pridaje značaj u implementaciji, ali ne i u definisanju poslovne strategije (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 53).

Operativna uloga u javnoj upravi obuhvata svakodnevne aktivnosti vezane za upravljanje zaposlenima, regrutovanje, selekciju, obuku i razvoj, ocjenjivanje učinka i provođenje sistema nagrađivanja.

Za razliku od privatnog sektora, gdje se regrutovanje i selekcija često zasnivaju na brzim i fleksibilnim procesima prilagođenim potrebama institucije, u javnoj upravi ove procedure su formalizovane, često dugotrajne i podložne kontroli. Konkursi za radna mjesta u javnim institucijama moraju biti transparentni, a zapošljavanje se odvija putem javnih oglasa i na osnovu unaprijed definisanih kriterijuma. Stručna usavršavanja često su usmjerena na obezbjeđenje usklađenosti sa zakonskim propisima i unapređenje administrativnih sposobnosti, dok su u privatnom sektoru treninzi često fokusirani na inovacije, tržišne trendove i povećanje produktivnosti. Pitanje evaluacije učinka i nagrađivanja zaposlenih predstavlja poseban izazov. Dok privatni sektor može nagrađivati zaposlene na osnovu individualnog doprinosa poslovnim rezultatima, u javnoj upravi kriterijumi evaluacije često su opšti i formalizovani, pri čemu su mogućnosti individualnih bonusa i nagrada ograničene, ili ih uopšte nema. Nagrađivanje zaposlenih u javnoj upravi može se okarakterisati kao rigidno, dok privatni sektor može koristiti različite modele varijabilnih plata, bonusa i drugih podsticaja kako bi povećao motivaciju i učinak zaposlenih. Sve navedeno značajno ograničava operativnu ulogu menadžmenta ljudskih resursa.

Strategijska uloga podrazumijeva da je menadžment ljudskih resursa uključen kako u implementaciju, tako i u formulisanje poslovne strategije. Menadžment ljudskih resursa doprinosi formulaciji poslovne strategije kroz razumijevanje postojećih i potrebnih ljudskih resursa i načina stvaranja dodatne vrijednosti uz pomoć zaposlenih. Strategijska uloga podrazumijeva proaktivno djelovanje menadžmenta ljudskih resursa u rješavanju poslovnih problema i izazova s kojima se organizacija susreće (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 53).

Strategijska uloga u javnoj upravi postaje sve značajnija, bar deklarativno u kontekstu reformi javne uprave, njene digitalizacije i profesionalizacije. U javnoj

upravi stratezijska uloga menadžmenta ljudskih resursa ima širi društveni i institucionalni značaj u odnosu na privatni sektor. U kontekstu reforme javne uprave, stratezijska uloga menadžmenta ljudskih resursa podrazumijeva i uvođenje savremenih modela upravljanja, poput digitalizacije procesa, e-uprave i upravljanja kompetencijama zaposlenih. Profesionalizacija javne uprave, zasnovana na stratezijskom pristupu upravljanju ljudskim resursima, podrazumijeva jačanje principa meritokratije, ograničavanje političkog uticaja na zapošljavanje, te sistematičan razvoj kompetencija koje su neophodne za savremenu, efikasnu i odgovornu javnu upravu.

Koja od navedenih uloga će dominirati u konkretnoj organizaciji zavisi od nivoa razvijenosti menadžmenta ljudskih resursa, ali i od poslovne filozofije, organizacione kulture, usvojenog sistema vrijednosti i svijesti menadžerske strukture o značaju ljudskih resursa za postizanje održive konkurentske prednosti (Zolak Poljašević, 2021, str. 32). Ukoliko posmatramo istorijski razvoj menadžmenta ljudskih resursa, možemo konstatovati da je u prošlosti dominirala administrativna uloga. Vremenom, pod uticajem promjena u okruženju, zahtjeva tržišta i evolucije organizacionih potreba, raste značaj operativnog i stratezijskog pristupa upravljanju ljudskim resursima, te je opravdano očekivati da će u budućnosti stratezijska uloga postajati sve značajnija. Čak i u kontekstu javne uprave, operativna i stratezijska uloga menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi dobijaju na značaju. Ova transformacija, podstaknuta reformskim inicijativama, procesima digitalizacije i težnjom ka profesionalizaciji javne uprave, odražava rastuću svijest o tome da se zaposleni ne mogu više posmatrati isključivo kao administrativna kategorija.



Pitanje za razmišljanje: Da li stroge pravne i proceduralne norme u javnoj upravi predstavljaju prepreku za razvoj stratezijske uloge menadžmenta ljudskih resursa, ili mogu poslužiti kao okvir za njeno profesionalno osnaživanje?

Da bi stratezijska uloga menadžmenta ljudskih resursa zaživjela u praksi, neophodno je da sve aktivnosti unutar ove funkcije budu jasno definisane, međusobno usklađene i usmjerene ka ostvarenju širih ciljeva. Upravo zato, razmatranje osnovnih aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa predstavlja osnov za razumijevanje njegovog stvarnog doprinosa efikasnosti i profesionalizaciji javne uprave.

2.2.2 Osnovne aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa obuhvataju sve zadatke koji se odnose na zaposlene i koji utiču na njihovo ponašanje, stavove i radnu efikasnost. U savremenom kontekstu, ove aktivnosti moraju biti stratezijski usklađene s opštim

ciljevima organizacije, kako bi doprinosile ne samo operativnom funkcionisanju, već i dugoročnoj održivosti i razvoju organizacije.

Iako ne postoji univerzalni model aktivnosti koji bi bio optimalan za sve organizacije, u praksi se identifikuje niz funkcionalnih područja koja čine jezgro menadžmenta ljudskih resursa. Razlike u primjeni i obimu ovih aktivnosti proizlaze iz specifičnih internih i eksternih faktora, uključujući organizacionu strukturu, kulturu, tržišne okolnosti i regulatorni okvir, što je naročito izraženo u javnoj upravi.

Najznačajnije aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa obuhvataju: analizu i oblikovanje posla, planiranje ljudskih resursa, regrutovanje i selekciju kandidata, obuku i razvoj zaposlenih, upravljanje radnom uspješnošću i nagrađivanje zaposlenih (Došenović i Zolak Poljašević, 2021, str. 119). Sve pobrojane aktivnosti su usmjerene na unapređenje:

- kvaliteta radnih uslova,
- zadovoljstva zaposlenih,
- osposobljenosti zaposlenih,
- fleksibilnosti i spremnosti na promjene.

U nastavku ćemo ukratko elaborirati svaku od navedenih aktivnosti, s posebnim osvrtom na specifičnosti njihove primjene u javnoj upravi.

Analiza posla predstavlja sistematičan proces prikupljanja, obrade i interpretacije podataka o poslovima s ciljem sticanja uvida u njihove karakteristike. Rezultat analize čini opis posla, koji obuhvata zadatke, dužnosti i odgovornosti određene pozicije, te specifikacija posla, kojom se definišu znanja, vještine i sposobnosti potrebne za njegovo uspješno obavljanje. Temeljno i kompetentno provedena analiza posla omogućava dublje razumijevanje pojedinačnih poslova u organizaciji i stoga predstavlja osnovu za sve ostale aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 58–59).

U javnoj upravi se analiza posla provodi u skladu sa zakonskim propisima i odgovarajućim normativnim aktima koji definišu klasifikaciju i standardizaciju radnih mjesta.

Planiranje ljudskih resursa je sastavni dio poslovnog planiranja i stoga prati strategijske, taktične i operativne poslovne planove u organizaciji. Planiranje ljudskih resursa predstavlja proces kojim se identifikuju zahtjevi organizacije u pogledu ljudskih resursa, te sačinjavaju planovi za njihovo zadovoljavanje. Planiranje ljudskih resursa podrazumijeva praćenje dinamičkih promjena u okruženju. U praksi je ustaljeno mišljenje da ovu aktivnost ne treba komplikovati i da je u planiranju ljudskih resursa dovoljno oslanjanje na zdrav razum i subjektivnu procjenu menadžera. To je često pogrešan pristup. Kako izostanak pažljivog planiranja može imati uticaj na cjelokupno poslovanje organizacije, menadžeri treba da pridaju mnogo više pažnje ovoj aktivnosti (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 59).

Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi ima strategijsku ulogu u obezbjeđenju optimalnog broja i strukture zaposlenih, s ciljem efikasnog pružanja javnih usluga. Zbog rigidnih birokratskih procedura, planiranje se često bazira na dugoročnim analizama potreba institucija, pri čemu se vodi računa o budžetskim ograničenjima i zakonima koji regulišu zapošljavanje u javnoj upravi. U tranzicionim zemljama, nedostatak sistematičnog planiranja ljudskih resursa često ima za rezultat neravnomjernu raspodjelu zaposlenih. S jedne strane pojavljuje se višak zaposlenih u administrativnim jedinicama, dok s druge strane hronično nedostaju stručnjaci u tehničkim oblastima.

Regrutovanje kandidata predstavlja proces identifikovanja i privlačenja odgovarajućih kandidata, koji se pokreće u slučaju potrebe popunjavanja upražnjenih radnih mjesta. Prema savremenom shvatanju, regrutovanje je kontinuiran proces, koji podrazumijeva stvaranje baze kvalifikovanih kandidata u svrhu zadovoljavanja budućih potreba organizacije za kompetentnim i sposobnim ljudima (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 59).

Regrutovanje u javnoj upravi se provodi putem javnih konkursa, uz stroge procedure koje bi trebalo da obezbijede transparentnost i jednake šanse za sve kandidate (Zolak Poljašević, Berber i Došenović Milaković, 2025). Iako je cilj ovakvog sistema meritokratsko zapošljavanje, u praksi se često javlja problem politizacije i nepotizma.

Selekcija kandidata se može definisati kao postupak pomoću koga se, primjenom unaprijed utvrđenih i standardizovanih metoda i tehnika, biraju kandidati koji najbolje odgovaraju zahtjevima posla (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 331). Proces selekcije varira od organizacije do organizacije. Negdje se organizuju samo kratki neformalni razgovori s kandidatima, dok se u drugim organizacijama ozbiljno pristupa odabiru novih kandidata, tako da intervju predstavlja samo jedan dio selekcijskog procesa. Koristi koje proizilaze iz profesionalne selekcije ogledaju se u skraćenju perioda profesionalnog osposobljavanja, smanjenju stope fluktuacije zaposlenih, smanjenju nesreća na poslu, kao i povećanju stepena zadovoljstva poslom.

Selekcija kandidata u javnoj upravi podrazumijeva strogo formalizovane procedure koje uključuju provjeru kvalifikacija, pismene testove i intervju. Iako ovaj proces obezbjeđuje transparentnost i zakonitost, često nije dovoljno fleksibilan da prepozna praktične kompetencije i sposobnosti kandidata.

Obuka zaposlenih se odnosi na planirano nastojanje organizacije da unaprijedi proces sticanja znanja, vještina i sposobnosti koje su značajne za efikasno obavljanje posla. Obuka je usmjerena na tekući posao, odnosno na poboljšanje znanja, vještina i sposobnosti neophodnih za efikasnije obavljanje tekućih poslova. Neki od faktora koji utiču na povećanje značaja obuke u savremenim organizacijama su promjene u tehnologiji, koje vode brzom zastarijevanju primjenjivih znanja, te neusklađenost zahtjeva privrede za određenim specifičnim kompetencijama i obrazovnog sistema, čime se teret obuke prebacuje na poslodavce (Zolak Poljašević, 2021, str. 38).

Obuka u javnoj upravi ima važnu ulogu u jačanju profesionalnih kapaciteta zaposlenih, posebno u kontekstu modernizacije javnih usluga. Javne institucije, naročito u manje razvijenim zemljama, često se suočavaju sa ograničenim budžetom za obuku zaposlenih.

Razvoj zaposlenih je skup sistematičnih, planskih aktivnosti koje organizacija provodi u cilju pružanja mogućnosti zaposlenima da steknu kompetencije, koje su nepohodne za zadovoljavanje budućih zahtjeva posla. Razvoj je usmjeren na budućnost i uključuje učenje koje nije nužno vezano za tekući posao zaposlenog. Razvoj je aktivnost menadžmenta ljudskih resursa koja najviše doprinosi povećanju fleksibilnosti zaposlenih i smanjenju njihovog otpora prema promjenama (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 60).

Za razliku od privatnog sektora, gdje se razvoj zaposlenih često bazira na individualnim ciljevima i potrebama tržišta, u javnoj upravi razvoj zaposlenih je dio institucionalnog plana profesionalizacije javne službe. Programi razvoja često su ograničeni propisima i finansijskim mogućnostima javnih institucija.

Upravljanje radnom uspješnošću nije isto što i evaluacija učinka zaposlenih, mada se u praksi često svodi na taj, relativno jednostavan, zadatak. Informacije koje se generišu kroz procjenu radne uspješnosti mogu poslužiti za kreiranje podsticajnog sistema nagrađivanja, utvrđivanje potreba i izradu planova obuke i razvoja zaposlenih, razvoj individualne karijere, optimalno raspoređivanje zaposlenih u organizaciji, procjenu efikasnosti selekcijskih kriterijuma, i slično (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 61).

Javne institucije koriste formalizovane sisteme evaluacije učinka, koji su često više proceduralni nego suštinski korisni za razvoj zaposlenih. Evaluacija rada zaposlenih se bazira na opštim kriterijumima, bez značajnog individualnog prilagođavanja i mogućnosti nagrađivanja na osnovu performansi.

Nagrađivanje zaposlenih je kompleksna aktivnost menadžmenta ljudskih resursa. Razvoj adekvatnog sistema nagrađivanja, koji bi bio u funkciji poboljšanja poslovnih rezultata, predstavlja ogroman izazov za menadžment organizacije (Zolak Poljašević i Berber, 2024). Dizajniranje i implementacija efikasnog sistema nagrađivanja zahtijeva vrijeme i poznavanje organizacionih resursa, organizacione kulture, stila upravljanja i strukture zaposlenih.

Sistem nagrađivanja u javnoj upravi je strogo regulisan, pri čemu su plate i beneficije određene zakonskim propisima i budžetskim ograničenjima. Za razliku od privatnog sektora, gdje se koristi varijabilno nagrađivanje zasnovano na učinku, javna uprava se uglavnom oslanja na linearne platne razrede i beneficije zasnovane na radnom stažu. Ograničene mogućnosti za individualno nagrađivanje često dovode do demotivacije zaposlenih i smanjenja inovativnosti u radu javnih institucija.

Dakle, menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi vrši osnovne aktivnosti ove funkcije, ali ih primjenjuje u specifičnom kontekstu zakonodavnih ograničenja, birokratskih procedura i društvenih očekivanja. Iako su transparentnost i zakonitost prioriteta, izazovi poput politizacije zapošljavanja, nedovoljno

fleksibilnih metoda selekcije, ograničenog budžeta za obuku i rigidnih sistema nagrađivanja značajno utiču na efikasnost upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi (Zolak Poljašević i drugi, 2025).

2.2.3 Politike i procedure menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Politike i procedure predstavljaju osnovu za dosljedno i pravično upravljanje zaposlenima, pri čemu je njihova uloga posebno naglašena u javnoj upravi.

Politike ljudskih resursa utvrđuju pristup, pravila i smjernice u ključnim aktivnostima menadžmenta ljudskih resursa, kao što su zapošljavanje, obuka i razvoj, nagrađivanje zaposlenih, i slično (Zolak Poljašević, 2021, str. 45). Politike ljudskih resursa treba da budu usklađene sa zakonskim propisima, strategijom i ciljevima menadžmenta ljudskih resursa.

Sve organizacije slijede određenu politiku ljudskih resursa. Međutim, u nekim organizacijama politika ljudskih resursa ne postoji u formalnom, pisanom obliku, već je implicitni odraz organizacione kulture, poslovne filozofije i stava prema zaposlenima. Pojedine organizacije se odlučuju da definišu politike ljudskih resursa u eksplicitnom, odnosno pisanom obliku.

Postoji niz prednosti donošenja politika ljudskih resursa u pisanoj formi. Prije svega, politike ljudskih resursa pružaju smjernice rukovodiocima u donošenju konkretnih odluka. S druge strane, izvršioci su spremniji da prihvate odgovornost, jer politike ukazuju na ono što se od njih očekuje. Politike utiču na smanjenje pristrasnih odluka, te predstavljaju osnovu za konzistentan, pravičan i jednak tretman svih zaposlenih (Noe i drugi, 2016).



Primjer politike zapošljavanja u javnoj upravi

Javna ustanova X provodi politiku zapošljavanja zasnovanu na principima zakonitosti, transparentnosti, jednakog tretmana i meritokratije, u skladu s važećim zakonima, podzakonskim aktima i kolektivnim ugovorima. Cilj politike je da obezbijedi pravično i na kompetencijama zasnovano popunjavanje upražnjenih radnih mjesta putem javnog konkursa, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

Procedure predstavljaju hronološki niz koraka, odnosno zahtijevanih postupaka, koji se provode u određenim situacijama (Armstrong, 2014). Za svaku politku ljudskih resursa poželjno je kreirati niz pratećih procedura, koje bi predstavljale podršku u implementaciji definisanih politika. Takođe, komunikacija politika i procedura kroz cijelu organizaciju predstavlja preduslov njihove uspješne implementacije.

Za razliku od politika, koje često nisu date u eksplicitnom obliku, procedure u javnoj upravi su najčešće formalizovane i detaljno normirane. Postojanje pisanih procedura omogućava da svi zaposleni u organizaciji znaju koje korake je

neophodno preduzeti u slučaju određenih problema (npr. žalbena procedura, disciplinska procedura) ili u slučaju ponavljajućih aktivnosti (npr. konkursna procedura prilikom prijema novih radnika). Pisane procedure omogućavaju da se politike i aktivnosti ljudskih resursa provode konzistentno i u skladu sa zakonskom regulativom (Armstrong, 2014). Na primjer, procedura selekcije kandidata, evaluacije učinka ili rješavanja žalbi, mora biti u potpunosti usklađena sa zakonskim zahtjevima kako bi se obezbijedila pravičnost i otklonila mogućnost subjektivnih ili diskriminatornih odluka. Ovakva rigidnost procedura u javnoj upravi može imati i negativne posljedice – proces zapošljavanja može trajati duže nego što je potrebno, a sistem nagrađivanja često ne dozvoljava dovoljno diferencijacije među zaposlenima na osnovu stvarnog učinka.



Primjer procedure zapošljavanja u javnoj upravi

(1) Pokretanje postupka: nadležni organ uprave donosi odluku o potrebi za zapošljavanjem, u skladu s planom zapošljavanja i raspoloživim budžetom.

(2) Priprema i objava konkursa: nadležna služba izrađuje javni konkurs koji se objavljuje u Službenom glasniku, na oglasnoj tabli i web-stranici institucije. Konkurs sadrži:

- naziv radnog mjesta i opis poslova,
- uslove za zasnivanje radnog odnosa,
- dokumentaciju koju je potrebno priložiti,
- rok i način prijave,
- opis selekcijskog postupka.

(3) Administrativna provjera prijave: po isteku roka za prijavu, komisija zadužena za provođenje postupka pregleda sve pristigle prijave i utvrđuje koje su potpune i pravovremene.

(4) Testiranje i intervju: kandidati koji ispunjavaju uslove konkursa pozivaju se na testiranje i intervju. Kandidati se boduju prema unaprijed utvrđenim kriterijumima.

(5) Izrada rang-liste i izbor kandidata: komisija sačinjava zapisnik o toku postupka i rang-listu na osnovu ukupnog broja bodova. Rang-lista se dostavlja rukovodiocu na odlučivanje.

(6) Donošenje odluke o prijemu: nadležni organ donosi rješenje o prijemu u radni odnos za najuspješnijeg kandidata. Svi kandidati se obavještavaju o ishodu konkursa.

(7) Pravo na žalbu: kandidati koji nisu izabrani u postupku zapošljavanja imaju pravo uložiti žalbu u zakonskom roku, koja se rješava u skladu sa zakonom i internim aktima.

Napomena: U ovim primjerima data je ilustracija politike i prateće procedure zapošljavanja, koji imaju za cilj da olakšaju razumijevanje razlike između politike i procedure. Prikazani sadržaj je pojednostavljen i ne odražava formalno važeći model zapošljavanja u javnoj upravi.

Kako bi se unaprijedila efikasnost i prilagodljivost upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, nužno je razmišljati o modernizaciji postojećih politika i procedura. Umjesto ukidanja formalnih pravila, fokus bi trebalo usmjeriti na njihovu racionalizaciju, digitalizaciju i usklađivanje s principima dobrog upravljanja. Uvođenjem agilnijih rješenja i jačanjem kompetencija zaposlenih koji upravljaju tim procesima, moguće je postići veću funkcionalnost sistema, bez ugrožavanja osnovnih vrijednosti kao što su jednakost, transparentnost i odgovornost.

2.3. Specifičnosti menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

2.3.1 Kategorije zaposlenih u javnoj upravi

Jedna od specifičnosti menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi odnosi se na kategorije zaposlenih. Zaposleni u javnoj upravi čine osnov institucionalnog funkcionisanja države i predstavljaju ključni resurs za provođenje javnih politika i pružanje usluga građanima. Njihov status, prava i obaveze, značajno se razlikuju od zaposlenih u privatnom sektoru, prvenstveno zbog regulisanih procedura zapošljavanja, specifičnih pravila rada i visokog stepena pravne zaštite.

Kategorije zaposlenih variraju u zavisnosti od organizacione strukture i pravnog sistema zemlje, ali se uobičajeno grupišu na: javne službenike, namještenike, vanjske saradnike i eksperte, te politički imenovane osobe (Koprići i drugi, 2021; Zolak Poljašević, 2011). Svaka od ovih grupa ima različitu ulogu i nivo odgovornosti unutar administracije.



Slika 2.3. Najvažnije grupe zaposlenih u javnoj upravi

Javni službenici

Najznačajniju kategoriju zaposlenih u javnoj upravi čine javni službenici (Marčetić, 2007). Oni čine kičmu administrativnog aparata i ključni su nosioci izvršnih funkcija unutar javnih institucija. Radna mjesta javnih službenika dijele se na položaje i izvršilačka radna mjesta, u zavisnosti od složenosti poslova, nivoa odgovornosti i stepena ovlaštenja koje određena funkcija podrazumijeva. Položaj se stiče imenovanjem ili postavljenjem od strane relevantnog nadležnog organa, te obično obuhvata rukovodeće i koordinacione dužnosti. Izvršilačka radna mjesta obuhvataju sve pozicije koje nisu položaji, a razvrstavaju se prema zvanjima, u skladu sa složenošću poslova, stepenom odgovornosti, potrebnim znanjima i vještinama, kao i uslovima rada (Lilić, 2014, str. 176).

Karakteristike ove kategorije zaposlenih mogu se grupisati u nekoliko oblasti:

- Stručnost i profesionalni razvoj – javni službenici moraju posjedovati odgovarajuće kvalifikacije i stručna znanja za obavljanje svojih dužnosti. Njihovo obrazovanje i profesionalni razvoj kontinuirano se unapređuju kroz sistem obuka i specijalizacija, čime se obezbjeđuje njihova sposobnost da odgovore na administrativne izazove.
- Hijerarhijska organizacija i pravna sigurnost – rad javnih službenika organizovan je u strogo definisanom hijerarhijskom okviru, pri čemu su nadležnosti i odgovornosti jasno raspoređene. Ova struktura omogućava preciznu raspodjelu zadataka i pravnu predvidivost, ali može dovesti do rigidnosti u donošenju odluka i smanjene fleksibilnosti u operativnim procesima.
- Nepriistrasnost i odgovornost – javni službenici dužni su da djeluju isključivo u skladu sa zakonima i u interesu građana, bez obzira na političke promjene. Ova karakteristika ima za cilj profesionalnu neutralnost i integritet uprave, ali istovremeno može stvoriti izazove u usklađivanju administrativnih procedura sa realnim potrebama društva.
- Poseban pravni status i zaštita radnih mjesta – javni službenici uživaju poseban pravni status koji im obezbjeđuje određene povlastice, ali i postavlja specifične obaveze. Njihova radna mjesta su zaštićena posebnim zakonima, što im omogućava veću sigurnost u zaposlenju i stabilnost u karijeri. Međutim, ovaj status istovremeno može ograničiti fleksibilnost sistema u pogledu prilagođavanja novim izazovima i reformama, kao i otežati uklanjanje neefikasnih zaposlenih iz administracije.



Jedna od osnovnih vrijednosti javne uprave je stabilnost, koja omogućava kontinuitet u radu institucija, nezavisnost od političkih promjena i razvoj stručnih kapaciteta unutar službe. Međutim, posebna pravna zaštita javnih službenika, poput otežanog raskida radnog odnosa ili čvrsto definisanih napredovanja, često se dovodi u pitanje kada se govori o potrebi za bržim reformama i većom fleksibilnošću. Kritičari tvrde da ovaj sistem može štititi neefikasnost i otežavati promjene, dok pristalice ističu njegovu ulogu u očuvanju profesionalizma i otpora politizaciji. Pitanje za razmišljanje: Da li posebna pravna zaštita javnih službenika doprinosi efikasnijoj administraciji ili koči neophodne reforme?

Namještenici i pomoćno osoblje

Namještenici i pomoćno osoblje zauzimaju specifično mjesto u javnoj upravi, jer za razliku od javnih službenika, njihova radna mjesta nisu regulisana posebnim službeničkim zakonima već opštim propisima o radu (Lilić, 2014, str. 176). Time se stvara poseban okvir njihovog radnog statusa, prava i obaveza, koji utiče na njihove mogućnosti razvoja i profesionalni položaj u administrativnom sistemu.

Karakteristike ove kategorije zaposlenih su sljedeće:

- Podrška administrativnom sistemu – namještenici obavljaju poslove koji su od značaja za nesmetano funkcionisanje javne uprave. Njihove dužnosti uključuju administrativnu podršku, vođenje evidencija, računovodstvene zadatke, tehničko održavanje i druge operativne poslove koji posredno pridonose efikasnom radu uprave (Marčetić, 2007).
- Radni status i uslovi zaposlenja – za razliku od javnih službenika, namještenici nemaju poseban status i njihova radna mjesta se regulišu opštim zakonima o radu. Njihovo zapošljavanje se obavlja kroz standardne ugovore o radu, što im omogućava određenu fleksibilnost, ali istovremeno ne pruža istu pravnu zaštitu i sigurnost zaposlenja kao što je to slučaj kod javnih službenika.
- Uloga u efikasnosti javne uprave – namještenici su odgovorni za operativne zadatke koji omogućavaju provođenje administrativnih procedura. Efikasnost i kvalitet njihovog rada utiču na dostupnost i kvalitet javnih usluga. Zbog toga je važno osigurati adekvatne uslove rada, kontinuirano stručno usavršavanje i jasno definisane radne obaveze kako bi se postigla optimalna produktivnost i zadovoljstvo zaposlenih.

Namještenici se često nalaze u drugom planu u odnosu na javne službenike, ali njihov rad čini osnovu za stabilno i efikasno funkcionisanje administrativnog sistema. Bez njihove podrške, mnogi procesi u javnoj upravi bili bi otežani, što potvrđuje njihovu ulogu u operativnoj stabilnosti institucija.

Vanjski saradnici i eksperti

Vanjski saradnici predstavljaju treću grupu zaposlenih u javnoj upravi. Oni nisu trajno zaposleni u javnoj upravi, već pružaju stručne usluge kroz savjetodavna tijela, komisije ili privremene ugovore (Marčetić, 2007). Vanjski saradnici i eksperti predstavljaju značajan resurs za javnu upravu, jer omogućavaju pristup specijalizovanim znanjima i vještinama koje nisu stalno prisutne unutar javnih institucija. Njihov angažman može biti privremenog karaktera, ili baziran na specijalnim projektima, gdje svojim stručnim znanjem doprinose donošenju kvalitetnih odluka i provođenju reformi.

Karakteristike ove kategorije zaposlenih mogu se sistematizovati na sljedeći način:

- Specijalizovana znanja i ekspertiza – vanjski saradnici i eksperti angažuju se zbog svoje specifične stručnosti u oblastima gdje javna uprava nema dovoljno internih kapaciteta. Njihova ekspertiza može obuhvatati ekonomske analize, pravne savjete, tehnološke inovacije, ili druge specijalizovane oblasti od značaja za donošenje odluka i provođenje reformi.
- Privremeni i fleksibilni angažmani – za razliku od stalno zaposlenih, vanjski saradnici nisu dio administrativne strukture, već rade na osnovu ugovora o djelu, konsultantskih ugovora, ili angažmana u okviru međunarodnih projekata. Njihov rad može biti vremenski ograničen na trajanje određenog projekta ili potrebe institucije, što donosi fleksibilnost, ali i izazove u kontinuitetu provođenja javnih politika.
- Doprinos reformama i inovacijama – u mnogim slučajevima vanjski eksperti imaju značajnu ulogu u provođenju reformskih procesa i modernizaciji javne uprave. Njihov rad omogućava implementaciju novih pristupa, analiza i strategija, koje administracija često ne bi mogla sama razviti zbog ograničenih internih kapaciteta.

Kada je u pitanju ova kategorija zaposlenih, jedan od izazova ogleda se u balansu između korišćenja vanjskih stručnjaka i jačanja internih kapaciteta. Ukoliko se oslanjanje na vanjske eksperte ne kombinuje sa razvojem kompetencija unutar same uprave, postoji rizik od zavisnosti od eksternih resursa, što može oslabiti institucionalnu održivost i kontinuitet provođenja javnih politika. Stoga je važno razvijati modele saradnje koji omogućavaju dugoročnu razmjenu znanja i jačanje kapaciteta javne uprave.

Politički imenovane osobe

Posljednju, ali često najuticajniju kategoriju zaposlenih u javnoj upravi, čine politički imenovane osobe. Ova kategorija uključuje ministre, savjetnike, rukovodioce javnih institucija i druge funkcionere koje postavlja izvršna vlast. Kako politički imenovane osobe zauzimaju rukovodeće pozicije unutar javne uprave, često imaju značajan uticaj na oblikovanje i provođenje javnih politika.

Njihov status je specifičan jer ih ne štiti status javnih službenika, već su direktno odgovorni političkim strukturama koje su ih imenovala. Ostale karakteristike ove grupe zaposlenih opisane su u nastavku:

- Politički legitimitet i odgovornost – politički imenovane osobe dolaze na funkcije kroz direktno ili indirektno političko imenovanje, što im daje određeni stepen demokratskog legitimiteta. Oni su odgovorni za provođenje političkih programa i strategija vladajuće strukture, ali istovremeno podložni promjenama vlasti i smjenama, u skladu s političkim procesima.
- Ograničen mandat i nestabilnost pozicije – za razliku od karijernih javnih službenika, politički imenovane osobe nemaju trajni status u administraciji. Njihova pozicija zavisi od političkih promjena, a smjene vlasti često dovode do rotacija na ključnim upravljačkim pozicijama (Marčetić, 2007). Ova karakteristika može uzrokovati nedostatak kontinuiteta u provođenju politika i otežati dugoročne reforme u javnoj upravi.
- Uticaj na javnu administraciju – politički imenovani funkcioneri često donose strateške odluke koje oblikuju rad javne uprave, ali njihova prisutnost može dovesti i do prevelikog upliva politike u administrativne procese. Ukoliko se ne poštuju principi profesionalizacije i meritokratskog upravljanja, dolazi do problema poput politizacije zapošljavanja, smanjenja institucionalne nezavisnosti i donošenja odluka zasnovanih na političkim interesima, a ne na objektivnim administrativnim potrebama.

Prisutnost ove kategorije zaposlenih je neophodna za obezbjeđenje političke odgovornosti i legitimiteta izvršne vlasti, ali ukoliko se ne uspostavi jasan balans između političkog uticaja i administrativne neutralnosti, može doći do negativnih posljedica kao što su nestabilnost institucija, česta rotacija osoblja i smanjenje efikasnosti javne uprave. Uspješni modeli upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi nastoje da minimiziraju negativne efekte političkih imenovanja kroz jačanje profesionalizacije administrativnih struktura, transparentne procedure i mehanizme kontrole, čime se obezbjeđuje kontinuitet i efikasnost uprave bez obzira na političke promjene.



Analitička perspektiva: politička imenovanja i stabilnost javne uprave

Politička imenovanja predstavljaju ključan mehanizam povezivanja političkog i administrativnog nivoa u javnoj upravi. Način na koji se ova imenovanja uređuju u različitim državama utiče na stabilnost institucija, kontinuitet javnih politika i profesionalni integritet javne službe. Uporedni modeli razlikuju se prema pravnom osnovu imenovanja, trajanju mandata i mogućnostima razrješenja, kao i prema mehanizmima koji obezbjeđuju profesionalizaciju i administrativnu neutralnost. Ovi elementi zajedno određuju u kojoj mjeri sistem političkih imenovanja može podržati, ali i ograničiti, dugoročnu stabilnost i profesionalnost javne uprave.

Pitanja za refleksiju:

- Koje su ključne razlike između političkih imenovanja u parlamentarnim i predsjedničkim sistemima vlasti?
- U kojoj mjeri ograničenje mandata i jasni kriterijumi razrješenja doprinose stabilnosti i kontinuitetu javnih politika?
- Kako se može obezbijediti ravnoteža između političke odgovornosti i administrativne profesionalnosti?
- Koji bi elementi stranih modela političkih imenovanja mogli biti primjenjivi u domaćem institucionalnom kontekstu?

Kao što se može zaključiti iz prethodnog, javna uprava obuhvata različite kategorije zaposlenih, od javnih službenika do politički imenovanih osoba, pri čemu svaki segment ima svoju specifične funkcije i odgovornosti. Razlikovanje ovih kategorija je bitno za razumijevanje načina na koji javna uprava funkcionira i kako se njome upravlja.

2.3.2. Sistemske karakteristike menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi

Menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi značajno se razlikuje od praksi u privatnom sektoru. Dok su privatne organizacije usmjerene na profitabilnost i produktivnost, javna uprava teži obezbjeđenju kvalitetnih usluga građanima, stabilnosti zaposlenja i jednakim šansama za sve kandidate. Ove razlike ne ogledaju se samo u ciljevima, već i u načinu na koji se upravlja zaposlenima, donose odluke i provode politike ljudskih resursa.

Nakon što su prethodna poglavlja obradila razvoj, ulogu i aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi, u nastavku se još jednom izdvajaju i sistematizuju njegove karakteristike, sa ciljem boljeg razumijevanja suštinskih razlika u odnosu na privatni sektor.

Regulisani procesi zapošljavanja i napredovanja – zapošljavanje i napredovanje u javnoj upravi je strogo regulisano zakonskim i administrativnim procedurama (Marčetić, 2007). Proces selekcije obično uključuje javne konkurse, testiranja i provjeru kvalifikacija, pri čemu se kandidati ocjenjuju prema unaprijed definisanim kriterijumima. Ovakav pristup smanjuje rizik od favorizovanja pojedinaca i doprinosi meritokratskom sistemu zapošljavanja. Međutim, složenost i dužina procedura često predstavljaju izazov, posebno u hitnim situacijama kada je potrebno brzo popuniti ključne pozicije. Pored toga, napredovanje u javnoj upravi često zavisi od formalnih kriterijuma, kao što su godine radnog staža i stepen obrazovanja, što može ograničiti mogućnosti za prepoznavanje i nagrađivanje izuzetnih radnih rezultata.

KARAKTERISTIKA	JAVNA UPRAVA	PRIVATNE ORGANIZACIJE
ZAPOŠLJAVANJE I NAPREDOVANJE	Strogo regulisano zakonima; javni konkursi; napredovanje po formalnim kriterijumima	Fleksibilniji procesi; brza selekcija prema tržišnim potrebama
ZAKONITOST I JEDNAKOST PRISTUPA	Jednak tretman za sve kandidate; fokus na sprečavanju diskriminacije	Manje formalizovan pristup; veća sloboda odlučivanja kod zapošljavanja
UPRAVLJAČKA AUTONOMIJA	Ograničena sloboda odlučivanja zbog zakonskih i administrativnih okvira	Menadžment ima široku autonomiju u odlučivanju
STABILNOST ZAPOSLENJA	Visok stepen zaštite zaposlenih; stabilnost kao institucionalna vrijednost	Niži stepen zaštite zaposlenih; stabilnost zavisi od učinka i tržišnih potreba.
SISTEM NAGRAĐIVANJA	Plate određene zakonima; minimalne mogućnosti za varijabilno nagrađivanje	Mogućnosti za bonuse, varijabilne plate i individualne podsticaje

Slika 2.4. Karakteristike menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi u odnosu na privatne organizacije

Zakonitost i jednakost pristupa – jedan od osnovnih principa menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi jeste obezbjeđenje zakonitosti i jednakog pristupa zapošljavanju (Ritz i Knies, 2023). Pravila i procedure moraju biti jasno definisani i primjenjivi na sve kandidate, kako bi se obezbijedio jednak tretman, bez obzira na lične karakteristike, političku pripadnost, ili druge subjektivne faktore. Osnovni cilj ovog principa je sprečavanje diskriminacije. Ipak, i pored uspostavljenih pravnih normi, izazov u praksi ostaje potencijalna zloupotreba procedura i formalistički pristup koji ne garantuje izbor najboljih kandidata.

Ograničena upravljačka autonomija – za razliku od privatnog sektora, gdje menadžment ima široku slobodu u donošenju odluka o zapošljavanju, promocijama i otpuštanjima, u javnoj upravi ove odluke su podložne strogim zakonskim ograničenjima. Svaka odluka mora biti u skladu s važećim zakonima, kolektivnim ugovorima i administrativnim pravilima, što značajno smanjuje fleksibilnost upravljanja ljudskim resursima. Ovaj princip ima za cilj pravnu sigurnost i zaštitu zaposlenih, ali istovremeno može otežati prilagođavanje promjenama i efikasno upravljanje. Ograničena upravljačka autonomija posebno dolazi do izražaja u situacijama kada su potrebne brze organizacione promjene, ili prilagođavanje novim izazovima.

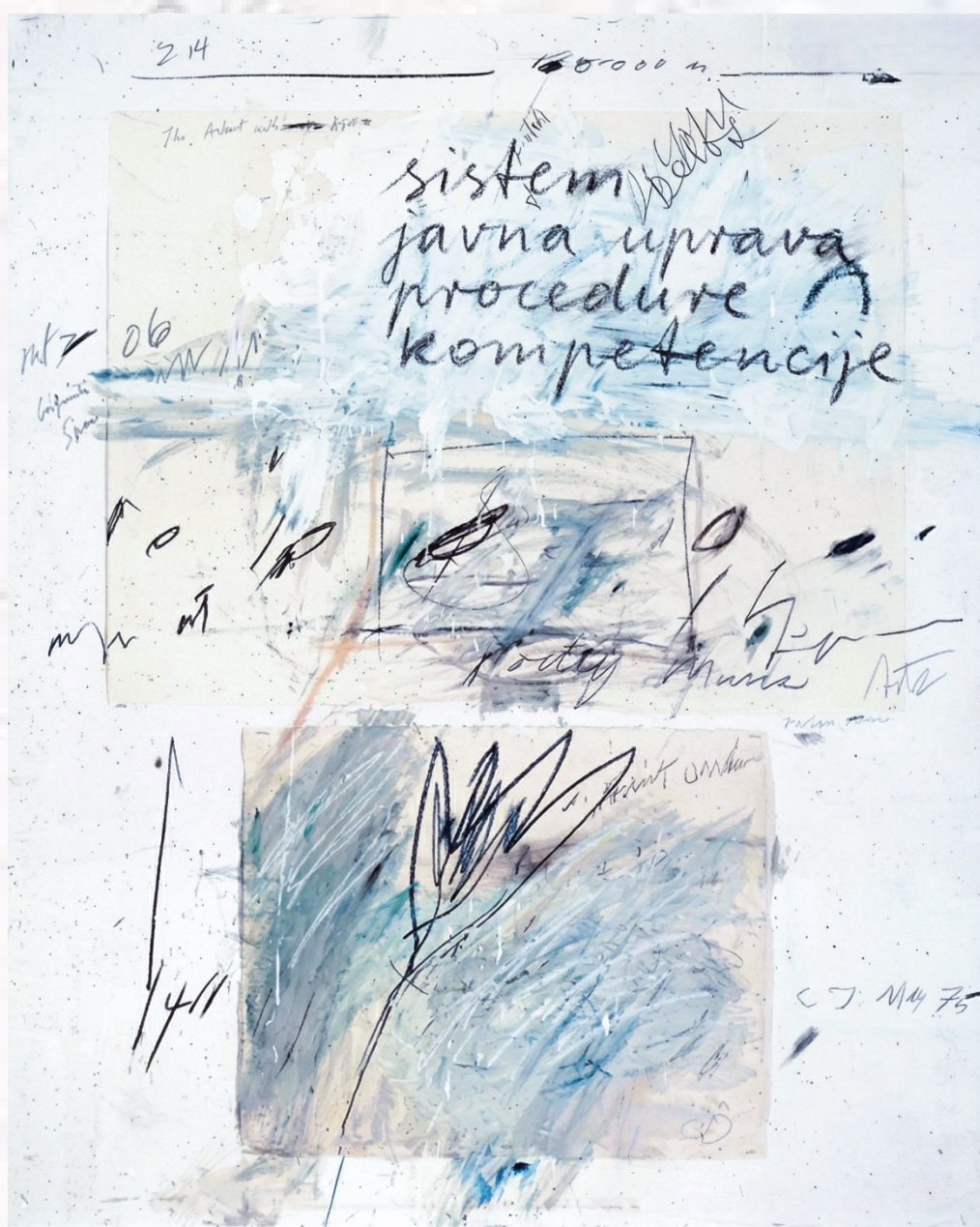
Stabilnost zaposlenja i službenički status – javna uprava je poznata po stabilnosti zaposlenja, pri čemu zaposleni uživaju visok stepen zaštite od neosnovanog otpuštanja. Ova karakteristika proističe iz službeničkog statusa, koji ima za cilj obezbjeđenje kontinuiteta u radu javnih institucija i omogućava dugoročnu izgradnju profesionalnih kapaciteta. Stabilnost zaposlenja doprinosi lojalnosti i profesionalizaciji javne uprave, ali može imati i negativne posljedice,

kao što su smanjena motivacija za rad i nedostatak konkurencije među zaposlenima.

Ograničenja u sistemu nagrađivanja – za razliku od privatnog sektora, gdje su sistemi nagrađivanja često povezani sa individualnim učincima i doprinosom zaposlenih, u javnoj upravi postoji ograničen prostor za finansijske podsticaje. Plate i beneficije zaposlenih su regulisane brojnim propisima, a mogućnosti za diferencijalno nagrađivanje su minimalne. Ovakav sistem može doprinijeti stabilnosti budžeta i jednakosti među zaposlenima, ali istovremeno može smanjiti motivaciju za postizanje izuzetnih rezultata.

Uprkos brojnim ograničenjima i složenim pravilima koja oblikuju javni sektor, potreba za dobro organizovanim i profesionalnim menadžmentom ljudskih resursa ne samo da ostaje neosporna, već postaje još izraženija (Kavran, Možina, Florjančić, 1991; Lilić, 2014). Upravo raznolikost kategorija zaposlenih, pravna regulativa i zahtjevi javnog interesa čine ovu funkciju složenom, ali i ključnom za efikasno, odgovorno i transparentno funkcionisanje javne uprave.

DIO II: PLANIRANJE I ZAPOŠLJAVANJE LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI



POGLAVLJE 3

ANALIZA POSLA I PLANIRANJE

LJUDSKIH RESURSA U JAVNOJ UPRAVI

3.1. Analiza posla u javnoj upravi

3.1.1 Pojam, svrha i značaj analize posla u javnoj upravi

Analiza posla predstavlja jednu od najstarijih aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa.



Prvi sistemski pokušaji analize poslova u organizacijama vezuju se za početak XX vijeka, kada su se razvijali modeli klasifikacije i standardizacije radnih zadataka. Ovi trendovi nisu ostali ograničeni samo na industriju, već su se ubrzo proširili i na javnu upravu. Američka javna uprava je već u ranim decenijama XX vijeka počela da primjenjuje ove principe. Tako je Grad Čikago krajem 1910-ih osnovao Odjeljenje za efikasnost (engl. Efficiency Division) u okviru Komisije za javnu službu (engl. Civil Service Commission), s ciljem uvođenja standardizacije rada i mjerenja efikasnosti u gradskim službama. Dodatno, Federalni zakon o klasifikaciji (engl. Federal Classification Act) iz 1923. godine predstavljao je prvi zakon u SAD koji je uspostavio sistem klasifikacije službeničkih pozicija prema zadacima, odgovornostima i kvalifikacijama, uz formiranje centralnog tijela (engl. Personnel Classification Board) za kategorizaciju i određivanje plata (Siegel, 1998).

U savremenom kontekstu analiza posla se definiše kao proces prikupljanja i evaluacije svih relevantnih informacija o poslu. Ovaj proces omogućava organizacijama da jasno odrede koje zadatke, dužnosti i odgovornosti obuhvata određeno radno mjesto, te koje su kvalifikacije i kompetencije potrebne za njegovo obavljanje (Ilić, 2014).

Termini poput posla, radnog mjesta, dužnosti i odgovornosti, upotrebljavaju se u svakodnevnom govoru, ali nerijetko u pogrešnom značenju. Kako bi se izbjegla upotreba pogrešne terminologije definisaćemo neke od pojmova koji se najčešće susreću u analizi posla (Zolak Poljašević, 2021, str. 61):

- **Element** je najmanji dio (komponenta) radne aktivnosti. Element uključuje određene pokrete i mentalne procese, ali oni nisu predmet zasebne analize.
- **Zadatak** je posebna radna aktivnost koja se obavlja radi postizanja određenog rezultata ili cilja. Zadatak se obično sastoji od više elemenata.

- **Dužnost** je segment rada pojedinca, koji obuhvata određeni broj međupovezanih zadataka.
- **Odgovornost** je obaveza za izvršavanje određenih zadataka, odnosno za preuzete dužnosti.
- **Posao** je skup zadataka, dužnosti i odgovornosti, koje je moguće grupisati i dodijeliti pojedincu na izvršenje. Zadaci i dužnosti, odnosno posao koji obavlja pojedinac u organizaciji određuju njegovu poziciju.
- **Pozicija** ili radno mjesto je termin pod kojim se često podrazumijeva konkretan posao koji pojedinac obavlja. Međutim, radno mjesto je organizacioni pojam, koji označava najmanju jedinicu organizacione strukture. Radno mjesto je „prostorno ograničen dio organizacije u okviru koga se nalaze sva potrebna sredstva i predmeti rada i gdje jedan ili više radnika, obavljajući odgovarajući posao, izvršavaju pojedinačne zadatke“ (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 244). Savremeni uslovi poslovanja i promjene u organizaciji i menadžmentu isključuju prostor kao bitnu odrednicu radnog mjesta.

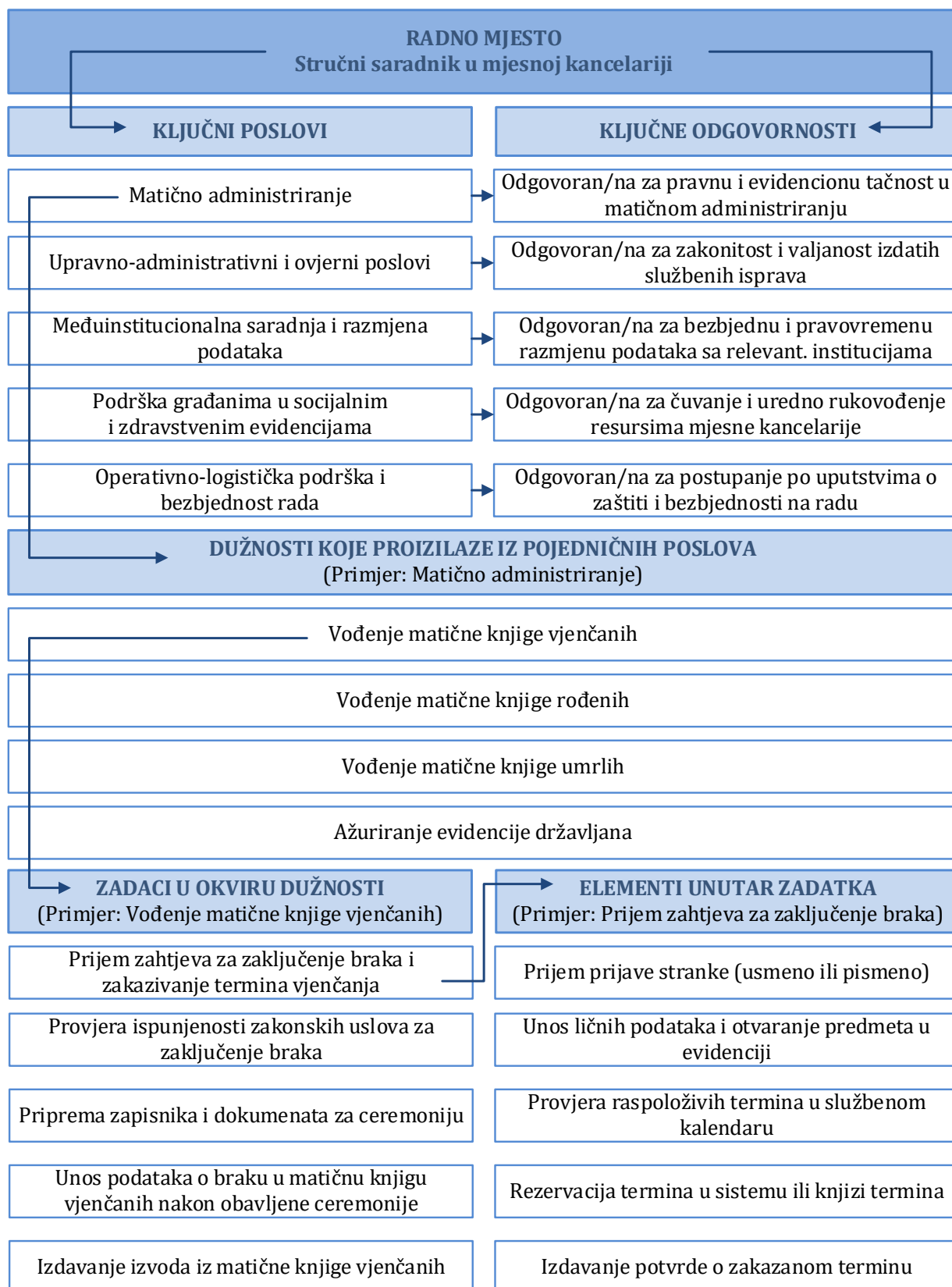
Dakle, posao je mnogo značajnija odrednica onoga što pojedinac radi nego klasično radno mjesto. Isti posao u organizaciji može izvršavati jedan ili više pojedinaca, u zavisnosti od obima posla.

Radi boljeg razumijevanja terminologije u okviru analize posla, u nastavku je dat grafički prikaz koji detaljno razlaže jedno hipotetičko radno mjesto u lokalnoj samoupravi.

Analiza posla se obavlja sa svrhom standardizacije određenih poslova, odnosno izbjegavanja proizvoljnosti u njihovom obavljanju od strane različitih izvršilaca (Bogićević Milikić, 2011, str. 35). Budući da se javna uprava zasniva na zakonitosti i proceduralnoj preciznosti, analiza posla omogućava jasno definisanje uloga i obaveza zaposlenih, čime se izbjegavaju proizvoljna tumačenja i nedosljednosti u radu.

Analiza posla igra važnu ulogu i u zapošljavanju. Transparentnost u zapošljavanju jedan je od osnovnih principa funkcionisanja javne uprave, a analiza posla omogućava precizno definisanje kompetencija i kvalifikacija potrebnih za svaku poziciju. Time se povećava vjerovatnoća da će javne institucije zaposliti stručno i kompetentno osoblje.

U kontekstu obuke i profesionalnog razvoja, analiza posla pomaže u identifikovanju vještina i znanja koja su potrebna za uspješno obavljanje poslova u javnoj upravi. Na osnovu rezultata analize, moguće je kreirati ciljani program obuke koji odgovara stvarnim potrebama zaposlenih i omogućava njihovo profesionalno usavršavanje. Ovo je naročito važno u procesu modernizacije javne uprave, gdje se insistira na digitalizaciji i primjeni savremenih administrativnih alata.



Slika 3.1. Pregled ključnih komponenata radnog mjesta

Analiza posla doprinosi sistemu ocjenjivanja radnog učinka i nagrađivanja zaposlenih. Uvođenje preciznih kriterijuma za ocjenjivanje rada zaposlenih u javnoj upravi ključno je za unapređenje upravljačkih procesa. Takođe, analiza posla je polazna osnova za utvrđivanje relativne vrijednosti svakog posla u organizaciji, odnosno za određivanje platne strukture i uspostavljanje pravičnog i transparentnog sistema nagrađivanja (Zolak Poljašević, 2021, str. 64).

Konačno, analiza posla igra ulogu u poboljšanju organizacione efikasnosti i reformi javne uprave. Identifikacijom suvišnih ili neefikasnih radnih zadataka moguće je izvršiti optimizaciju radnih procesa i racionalizovati administrativni aparat.

3.1.2 Rezultati analize posla u javnoj upravi

Osnovni rezultati analize posla su opis i specifikacija posla. Opis pojašnjava suštinu i sadržaj posla. S druge strane, specifikacija se odnosi na izvršioca, odnosno definiše zahtjeve posla u odnosu na izvršioca (potrebna znanja, vještine, sposobnosti i poželjne psihofizičke osobine izvršioca).

Opis posla

Opis posla je pisani dokument koji definiše bitne karakteristike posla, odnosno ukazuje na to šta se radi, na koji način se radi, gdje se radi i pod kojim uslovima. Opis posla je isuviše važan da bi nastajao kao plod improvizacije ili preslikavanja iz neke druge sredine. Opisi poslova treba da se zasnivaju na osnovu podataka prikupljenih u procesu analize radnih mjesta. Pored tehničkih podataka o radnom mjestu (na primjer naziv radnog mjesta, odsjek, broj izvršilaca) opis posla treba da pruži mnogo više informacija. Uobičajeno je da ovaj dokument sadrži nekoliko osnovnih komponenata (Dessler, 2017, str. 108–109):

- Opšte informacije o radnom mjestu i poslu su dio opisa posla koji sadrži naziv radnog mjesta, organizacionu poziciju radnog mjesta (naziv sektora, odjeljenja), status posla (menadžerski ili izvršni posao). Takođe, u ovom dijelu se može navesti datum sastavljanja opisa posla, a ponekad i imena osoba koje su učestvovala u kreiranju opisa posla.
- Povezanost s ostalim pozicijama je segment opisa posla koji obično sadrži naziv neposredno nadređene pozicije, naziv podređenih pozicija, kao i naziv pozicija s kojima je zbog prirode posla neophodna saradnja.
- Kratak sadržaj posla daje pregled opštih karakteristika posla, odnosno opis prirode i suštine posla.
- Dužnosti i odgovornosti predstavljaju najvažniji dio opisa posla. Njime se precizno definiše sadržaj posla u vidu popisa zadatka, dužnosti i odgovornosti.
- Nadležnost i autoritet sadrži informacije o granicama ovlašćenja i stepenu autoriteta u smislu donošenja odluka.

- Radni uslovi su neizostavan segment opisa posla koji sadrži informacije o specifičnim radnim uslovima. Ove informacije su naročito bitne kada je zbog prirode posla povećan stepen rizika u pogledu zdravlja i bezbjednost izvršilaca.



Primjer hipotetičkog opisa posla

Opšte informacije o radnom mjestu i poslu

- Naziv radnog mjesta: stručni saradnik u mjesnoj kancelariji;
- Organizaciona jedinica: Odjeljenje za opštu upravu, Odsjek za poslove mjesnih kancelarija;
- Vrsta posla: izvršni administrativni posao.

Povezanost s ostalim pozicijama

- Neposredno nadređeni: šef odsjeka za poslove mjesnih kancelarija;
- Podređeni: nema;
- Saradnja sa: službenicima matičnog ureda, opštinskim odjeljenjima, policijskom upravom, nadležnim organima za socijalnu zaštitu, mjesnim zajednicama, odbornicima.

Kratak sadržaj posla

Obavlja matično administriranje, ovjeru isprava, poslove evidencije i registracije, saradnju sa drugim institucijama, pruža podršku građanima u ostvarivanju prava iz socijalne i zdravstvene zaštite, upravlja kancelarijskim resursima i učestvuje u provođenju izbornih aktivnosti u skladu sa zakonskim propisima.

Dužnosti i odgovornosti

- Obavlja matično administriranje: vodi matične knjige rođenih, vjenčanih i umrlih, te evidenciju državljanstava; izdaje izvode i uvjerenja u skladu sa zakonom.
- Vrší upravno-administrativne i ovjerne poslove, uključujući ovjeru potpisa, prepisa i izdavanje radnih knjižica.
- Učestvuje u izbornim aktivnostima kroz ažuriranje biračkih spiskova i saradnju s nadležnim izbornim organima.
- Sarađuje sa drugim institucijama radi razmjene i provjere podataka.
- Pruža podršku građanima u ostvarivanju prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite.
- Upravlja resursima kancelarije: vodi evidenciju sredstava, održava radni prostor i sprovodi mjere zaštite i bezbjednosti na radu.
- Obavlja i druge poslove po nalogu neposredno nadređenih.

Nadležnost i autoritet

Stručni saradnik u mjesnoj kancelariji neposredno je podređen šefu Odsjeka za opštu upravu, a odgovoran načelniku Odjeljenja za upravu. U okviru svog djelokruga rada, postupa u skladu s važećim zakonima, podzakonskim aktima i internim uputstvima. Ima ovlaštenje da:

- postupa po zahtjevima građana u okviru upravnih i matičnih poslova,
- izdaje izvode i uvjerenja iz službenih evidencija,
- ovjerava potpise, prepise i druge isprave,
- vodi evidenciju sredstava i resursa mjesne kancelarije,
- komunicira i razmjenjuje podatke sa drugim institucijama,
- samostalno organizuje poslove u okviru svog djelokruga, u skladu sa prioritetima i rokovima definisanim od strane nadređenih.

Radni uslovi

Radno mjesto podrazumijeva kancelarijski rad uz svakodnevni kontakt s građanima, s povremenim administrativnim opterećenjem. Posao zahtijeva pažljiv unos podataka i postupanje s osjetljivim ličnim informacijama uz poštovanje zakonskih rokova i procedura.

Opis posla u javnoj upravi ima višestruku namjenu i ulogu u definisanju radnih obaveza, odgovornosti i očekivanja zaposlenih.

Jedna od osnovnih funkcija opisa posla u javnoj upravi jeste standardizacija radnih zadataka i odgovornosti. S obzirom na to da različite institucije javne uprave često obavljaju slične ili identične poslove, neophodno je obezbijediti jedinstvene kriterijume za definisanje radnih mjesta i zadataka. To omogućava dosljednu primjenu propisa i izbjegavanje proizvoljnog tumačenja radnih obaveza.

Uloga opisa posla je značajna i u orijentaciji novozaposlenih, jer pruža jasan uvid u očekivanja i strukturu radnih zadataka. Jasno definisane dužnosti i odgovornosti omogućavaju novim službenicima da se brže prilagode radnom okruženju i smanje početne nespornosti u vezi sa podjelom posla unutar institucije. Jedan od važnih aspekata opisa posla u javnoj upravi jeste i uspostavljanje odnosa nadređenosti i podređenosti. Kako su institucije javne uprave hijerarhijski uređene, precizno definisani opisi posla omogućavaju bolje razumijevanje odgovornosti na različitim nivoima i olakšavaju koordinaciju između različitih odjeljenja i službi. Kako bi opis posla bio funkcionalan i prilagođen organizacionim potrebama, neophodno ga je periodično ažurirati.

Uprkos svim navedenim funkcijama, u praksi su često prisutni problemi u primjeni opisa posla, koji se ogledaju u neadekvatno definisanim opisima poslova, nedostatku ažuriranja i formalističkom pristupu. Umjesto da služe kao alat za efikasno upravljanje ljudskim resursima, opisi poslova se često tretiraju kao formalni dokumenti koji ne odražavaju stvarne radne zadatke zaposlenih.

Navedeni problemi mogu dovesti do nesporazuma, preklapanja odgovornosti i otežanog provođenja radnih zadataka. Osim toga, opisi poslova u mnogim institucijama su previše uopšteni i slični, što dodatno umanjuje njihovu korisnost. Ovakva praksa ukazuje na potrebu za sistemskom revizijom i unapređenjem procesa definisanja opisa poslova, kako bi oni postali funkcionalan instrument upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi.

Specifikacija posla

Nakon što se sačini opis posla, može se pristupiti definisanju zahtjeva posla u odnosu na izvršioca. Ovaj segment analize posla se naziva specifikacija posla. Kroz specifikaciju posla utvrđuju se znanja, vještine, sposobnosti i ostale personalne karakteristike koje izvršilac treba da posjeduje kako bi mogao uspješno obavljati određeni posao (Ilić, 2014).

Kao što se za opis posla vezuju pojmovi poput zadataka, dužnosti, odgovornosti, tako se kod specifikacije posla koriste pojmovi znanje, vještine i sposobnosti. Navedeni termini se nekonzistentno koriste u stručnoj i naučnoj literaturi, a često i u praksi. Da bi se izbjegla njihova pogrešna upotreba, u nastavku će biti definisani osnovni pojmovi u specifikaciji posla (Zolak Poljašević, 2021, str. 69).

- **Znanje** je skup činjenica, informacija i opisa kojih smo svjesni, koje poznajemo i razumijevamo. Znanje se stiče kroz iskustvo i/ili obrazovanje putem percepcije, otkrivanja i učenja, a služi za teorijsko ili praktično razumijevanje i rješavanje problema.
- **Vještine** predstavljaju primjenu znanja i upotrebu propisanih načina rada u izvršenju zadataka i rješavanju problema. Vještine se mogu podijeliti na kognitivne (logičko, intuitivno i kreativno razmišljanje) i psihomotoričke (fizička spretnost u upotrebi metoda, instrumenata, alata i materijala). Takođe, vještine se mogu podijeliti na opšte (razumijevanje maternjeg jezika, čitanje, pisanje) i specifične (pregovaranje).
- **Sposobnost** je opšta, trajna karakteristika koju pojedinac posjeduje. Sposobnosti se zasnivaju na prirođenim (naslijeđenim) sklonostima, a razvijaju se pod uticajem prirodne i društvene okoline. Sposobnost je preduslov za sticanje vještina. Poput vještina, i sposobnosti se mogu klasifikovati na više načina. Tako imamo mentalne (kognitivne), senzorne, psihomotoričke i fizičke sposobnosti. Ali imamo i opšte (primarne), odnosno specifične sposobnosti.

U izradi specifikacije posla potrebno je izraditi profesionalni i psihofizički profil izvršioca. Profesionalni profil podrazumijeva tehničke kompetencije (stručna znanja i vještine), koje se stiču kroz formalno i neformalno obrazovanje i radno iskustvo. Psihofizički profil obuhvata bihevijoralne kompetencije, odnosno intelektualne i psihomotorne sposobnosti, karakteristike ličnosti, interese, motive i motivaciju za uspješno obavljanje posla (Rahimić, 2010, str. 170). Da bi se izbjegla nepotrebna restriktivnost, u izradi specifikacije treba razdvojiti neophodne

(minimalne) zahtjeve posla od poželjnih karakteristika izvršioca. Izrada specifikacije posla je kompleksan i izazovan zadatak. Mnogo je teže napraviti profesionalni i psihofizički profil izvršioca, nego odrediti zadatke, dužnosti i odgovornosti koje čine sadržaj određenog posla.



Primjer hipotetičke specifikacije posla

Radno mjesto: stručni saradnik u mjesnoj kancelariji

Profesionalni profil (tehničke kompetencije):

- Nivo obrazovanja: SSS
- Radno iskustvo: poželjno najmanje 6 mjeseci na poslovima administrativne ili upravne prirode.
- Poznavanje propisa: osnovno poznavanje Zakona o matičnim knjigama, Zakona o upravnom postupku, Zakona o državljanstvu, te podzakonskih akata koji regulišu ovjeru potpisa i izdavanje uvjerenja.
- Informatička pismenost: aktivno korišćenje kancelarijskog softvera (MS Office), poznavanje rada u bazama podataka i upotreba informacionih sistema za evidenciju i upravu.
- Jezik: poznavanje službenog jezika i pravilna upotreba u usmenoj i pisanoj komunikaciji.

Psihofizički profil (bihevioralne kompetencije):

- Pažljivost i preciznost: posebno u obradi ličnih podataka i radu sa dokumentima.
- Komunikativnost i ljubaznost: profesionalan i strpljiv odnos prema građanima.
- Pouzdanost i etičnost: visok stepen povjerljivosti u radu sa osjetljivim podacima.
- Organizovanost: sposobnost da prati rokove i organizuje svakodnevne administrativne zadatke.
- Sposobnost za timski rad: otvorenost za saradnju sa kolegama i nadređenima.

U praksi se često javljaju problemi u vezi sa specifikacijom poslova. Oni proizlaze iz opšteg formalističkog pristupa definisanju radnih mjesta. Uslovi za obavljanje radnog mjesta najčešće ne uključuju jasno definisana znanja i vještine potrebne za efikasno izvršavanje zadataka, već samo formalne kriterijume kao što su nivo obrazovanja i godine iskustva, što može otežati ne samo proces selekcije, već i profesionalni razvoj zaposlenih. Ovakav pristup može dovesti do toga da zaposleni nemaju odgovarajuće kompetencije za efikasno izvršavanje svojih dužnosti, čime se smanjuje efikasnost administrativnih procesa i povećava potreba za dodatnom obukom.

Pored navedenog, specifikacija poslova u javnoj upravi često ne prati promjene u administrativnim procesima i savremene zahtjeve rada, što može dovesti do nesklada između formalno propisanih zahtjeva i stvarnih potreba institucije. U mnogim slučajevima ne postoji jasna veza između zadataka definisanih u opisu posla i potrebnih kompetencija zaposlenih, što otežava razvoj i implementaciju efikasnih programa obuke i profesionalnog usavršavanja.

Kako bi specifikacija posla u javnoj upravi postala funkcionalan instrument za upravljanje ljudskim resursima, neophodno je obezbijediti sistematično ažuriranje zahtjeva radnih mjesta i njihovo usklađivanje sa realnim potrebama institucija.



Analitička perspektiva: opis i specifikacija posla u praksi javne uprave

Opis i specifikacija posla predstavljaju osnovne instrumente racionalnog upravljanja ljudskim resursima. Oni omogućavaju jasnu raspodjelu dužnosti, definisanje odgovornosti i utvrđivanje potrebnih kompetencija za svako radno mjesto. U praksi javne uprave ovi elementi se najčešće definišu kroz pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, koji određuju strukturu, hijerarhiju i radne zadatke u okviru organa uprave.

Analiza stvarnih opisa i specifikacija posla u lokalnim zajednicama (poput opština, gradskih uprava, ili službi) omogućava sagledavanje stepena usklađenosti između formalnih zahtjeva i teorijskih modela. Posebno je važno ispitati kako su u praksi definisani nazivi radnih mjesta, dužnosti, nivo obrazovanja, kompetencije, radni odnosi i uslovi rada, jer se na osnovu tih elemenata procjenjuje transparentnost, objektivnost i profesionalnost upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru.

Pitanja za refleksiju:

- U kojoj mjeri su opisi i specifikacije radnih mjesta u praksi usklađeni s teorijskim principima analize posla?
- Da li su kompetencije i odgovornosti jasno definisane, ili se preklapaju s drugim radnim mjestima?
- Na koji način formalna dokumenta (poput pravilnika o sistematizaciji) doprinose profesionalizaciji, a gdje eventualno ograničavaju fleksibilnost i razvoj zaposlenih?
- Kako se mogu unaprijediti procedure izrade i ažuriranja opisa posla u organima javne uprave?

3.1.3 Metode i tehnike analize posla u javnoj upravi

Prikupljanje podataka o poslovima predstavlja prvi korak u analizi posla, koji omogućava sistematično utvrđivanje radnih zadataka, odgovornosti i potrebnih

kompetencija za obavljanje određenog posla. Ovaj proces provodi analitičar radnih mjesta, koji prikuplja sve relevantne informacije. Za potrebe analize posla mogu se koristiti različite tehnike prikupljanja podataka. U praksi se najčešće koristi nekoliko osnovnih tehnika, kao što su analiza dokumentacije, posmatranje, intervju i upitnik. Svaka od navedenih tehnika ima svoje prednosti i nedostatke s aspekta troškova, vremena potrebnog za prikupljanje podataka, kvaliteta prikupljenih informacija, broja različitih izvora podataka, i slično. Izbor tehnike prikupljanja podataka zavisi od konkretnih poslova koji se analiziraju i dostupnih izvora podataka. U praksi se najčešće vrši kombinovanje različitih tehnika.

Naredna slika prikazuje uporedni pregled osnovnih metoda prikupljanja podataka, a u nastavku se detaljnije objašnjavaju njihove osobine i primjena.

METODA	PREDNOSTI	OGRANIČENJA	PRIMJENA
ANALIZA DOKUMENTACIJE	Dostupnost podataka, dobar pregled organizacije i procedura	Moguća zastarjelost informacija, ne daje uvid u stvarno ponašanje izvršilaca	Početna faza analize, institucionalni i administrativni poslovi
POSMATRANJE	Direktan uvid u radne zadatke i ponašanje, korisno za manuelne poslove	Subjektivnost posmatrača, neprirodno ponašanje zaposlenih zbog posmatranja	Repetitivni, fizički i manualni poslovi
INTERVJU	Dubinske informacije, fleksibilnost, objašnjenja iz više perspektiva	Vremenski zahtjevno, subjektivnost ispitanika i ispitivača	Kompleksni, netipični i kognitivno zahtjevni poslovi
UPITNIK	Efikasno za veliki broj zaposlenih, dobra metrijska svojstva, kvantifikacija	Potrebno prethodno iskustvo u sastavljanju, mogućnost nerazumijevanja pitanja	Standardizovani i često analizirani poslovi

Slika 3.2. Uporedni prikaz metoda prikupljanja podataka u analizi posla

Analiza dokumentacije podrazumijeva pregled i proučavanje dokumenata koji sadrže relevantne informacije o sadržaju i zahtjevima poslova. U organizaciji postoje brojni interni dokumenti koji mogu predstavljati koristan izvor informacija za analizu posla. Na primjer, strategijski dokumenti mogu pomoći u razumijevanju uloge i značaja pojedinih radnih mjesta. Zatim, organizacione šeme, koje pomažu u razumijevanju međusobnih odnosa među različitim radnim mjestima unutar organizacione hijerarhije. Određene politike i pisane procedure, takođe mogu predstavljati relevantan izvor informacija o načinu izvođenja poslova, o radnim uslovima, rizicima po zdravlje zaposlenih, i slično, kao i tehnička dokumentacija, priručnici i tutorijali koji opisuju način funkcionisanja različitih sredstava za rad. Pored navedenog, tu su i istorijski podaci o poslovima, odnosno analize rađene u prethodnom periodu koje omogućavaju da se identifikuju promjene nastale tokom vremena. Dakle, analiza relevantne dokumentacije omogućava dublje razumijevanje poslova unutar organizacije i može predstavljati polaznu osnovu i kontekstualni okvir za izradu opisa i specifikacije poslova.

Posmatranje, kao tehnika prikupljanja podataka, realizuje se na način da obučeni posmatrač prati izvršitelja u njegovom procesu rada i bilježi važne informacije

koje opisuju posao. Neposrednim posmatranjem mogu se prikupiti podaci o načinu i vremenu obavljanja posla, složenosti posla, radnom okruženju, opremi i materijalima koji se koriste.

Kod primjene ove tehnike važno je da posmatrač bude obučen, kako ne bi ometao rad i ugrozio bezbjednost izvršilaca, ali i u cilju smanjenja subjektivnih interpretacija posla. Takođe, važno je da izvršioci budu upoznati s namjenom posmatranja. Na taj način umanjuje se vjerovatnoća atipičnog ponašanja izvršilaca za vrijeme trajanja posmatranja (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 98).

Posmatranje se može primjenjivati samo u slučaju manje složenih, repetitivnih poslova, koji su bazirani na manuelnom radu. Iako se ova tehnika može primjenjivati samostalno, u praksi se ona najčešće koristi kao dopuna drugim tehnikama prikupljanja podataka (Zolak Poljašević, 2021, str. 71).

Intervju je jedna od tehnika prikupljanja podataka koja se zasniva na razgovoru s izvršiocima posla u cilju utvrđivanja bitnih informacija o poslu. Pored izvršilaca posla, preporučljivo je da se obavi intervju i s ostalim osobama koje poznaju konkretni posao, a to mogu biti neposredni nadređeni ili stručnjaci u datoj oblasti. Na taj način isti posao se sagledava iz različitih uglova, što je dobra osnova za izradu objektivnog opisa i specifikacije posla (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 99).

Najveći nedostatak intervjuja predstavljaju nestandardizovane i subjektivne informacije o poslu. Rezultati intervjuja zavise od ispitivača (analitičara), ali i od ispitanika. Ispitivač se mora dobro upoznati s poslom koji je predmet analize, kako bi mogao postaviti ključna pitanja. Takođe, u konsultacijama s linijskim menadžerima treba pažljivo da odabere izvršioce s kojima će obaviti razgovor. To treba da budu osobe koje uspješno obavljaju posao. Da bi se izbjegle nestandardizovane informacije preporučljivo je da se intervju strukturira što je više moguće. S druge strane, problem mogu predstavljati i izvršioci posla, koji često intervju shvataju u pogrešnom kontekstu. Zbog straha da će se informacije koje pruže odraziti na povećanje radne opterećenost, ili zbog želje da istaknu svoj doprinos i značaj, odnosno steknu mogućnost povećanja plata i beneficija, izvršioci posla ponekad kroz intervju daju iskrivljenu sliku posla. Da bi se ovakve situacije izbjegle, ispitanicima je potrebno objasniti s kojom svrhom se obavlja razgovor (Zolak Poljašević, 2021, str. 72).

Intervju kao tehnika prikupljanja podataka se može primjenjivati kod svih poslova, ali je naročito pogodna u slučaju kompleksnih, netipičnih poslova i poslova s izraženim kognitivnim elementima.

Upitnik je tehnika prikupljanja podataka koja je zasnovana na standardizovanom setu pitanja, čiji je cilj utvrđivanja bitnih informacija o poslu. Pitanja u upitniku mogu biti zatvorenog i otvorenog tipa. Pitanja zatvorenog tipa sadrže unaprijed ponuđene odgovore, a ispitanik treba da napravi izbor jednog ili više ponuđenih odgovora. Pitanja otvorenog tipa omogućavaju da ispitanik, po vlastitom nahođenju, formuliše odgovor različite dužine i složenosti. Upitnici se distribuišu

u pisanom obliku, a najčešće ih popunjavaju neposredni izvršioci posla (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 100).

U odnosu na ostale tehnike prikupljanja podataka, upitnik ima niz prednosti. Prije svega, upitnik omogućava dobijanje informacija od velikog broja zaposlenih u relativno kratkom vremenskom periodu. Ima znatno bolje metrijske karakteristike, kao što su objektivnost, pouzdanost i valjanost. Takođe, upitnik omogućava kvantifikaciju podatka (naročito ukoliko se koriste pitanja zatvorenog tipa) i njihovo analiziranje na različite načine (Zolak Poljašević, 2021, str. 73). Upitnik, kao najefikasniji način prikupljanja podataka i informacija o poslu, može se primjenjivati samostalno ili u kombinaciji s ostalim tehnikama. Na primjer, intervju ili posmatranje mogu poslužiti kao dopuna upitniku za otklanjanje određenih nedoumica i nejasnoća.



Primjer upitnika koji se koristi u praksi za analizu poslova u javnoj upravi

1. Osnovni podaci

Institucija	
Sektor	
Org. jedinica	
Naziv radnog mjesta	
Broj izvršilaca	
Broj sistematizovanih izvršilaca	

2. Informacije o ispitaniku:

Ime i prezime:	
Naziv neposredno nadređenog radnog mjesta	
Naziv i broj podređenih radnih mjesta i izvršilaca	

3. Svrha radnog mjesta

--

4. Osnovne dužnosti i odgovornosti

Osnovne dužnosti i odgovornosti	% vremena koji utrošite

5. Kontakti

Interni kontakti – u okviru institucije		
Naziv org. jedinice sa kojom kontaktirate	Svrha kontakata	Učestalost (dnevno, sedmično, mjesečno)

Vanjski kontakti:		
Naziv organizacije sa kojima kontaktirate	Svrha kontakata	Učestalost (dnevno, sedmično, mjesečno)

6. Stručni profil zaposlenog (znanja, vještine, iskustva i personalne karakteristike)

Potrebni stepen stručne spreme, vrsta i radno iskustvo	
Potrebna znanja i vještine	
Potrebne kompetencije	

7. Komentari i preporuke

--

Datum	
Ime analitičara	
Potpis izvršioca	

Izvor: Upitnik preuzet u cijelosti iz priručnika Virant i drugi (2015).

3.1.4 Savremeni pristup analizi posla u javnoj upravi

Analiza posla u javnoj upravi provodi se prema jasno definisanim procedurama koje obezbjeđuju dosljednost i usklađenost opisa radnih mjesta sa organizacionim ciljevima i pravnim okvirom institucije, ali istovremeno ograničavaju fleksibilnost u prilagođavanju opisa poslova. Iz tog razloga tradicionalna analiza posla se susreće sa brojnim kritikama, a najznačajnije su sljedeće (Entrekin i Scott-Ladd, 2014, str. 132):

- statičan fokus na postojeće, pojedinačne poslove,
- uspostavljanje krutih granica među poslovima,
- pretjerana orijentacija na zadatke uz istovremeno zanemarivanje ponašanja,
- sputavanje inovativnosti i kreativnosti,
- podsticanje stava „to nije moj posao“.

Za razliku od tradicionalne analize posla, koja se fokusira na pojedinačne poslove u prilično statičnom okruženju, savremeni pristup zahtijeva veću širinu i fleksibilnost. Tamo gdje je to moguće, analiza posla treba da se koncentriše na podatke koji odražavaju širi kontekst posla, pri čemu posebnu pažnju treba posvetiti kompetencijama.

Analiza posla zasnovana na kompetencijama

U nastojanju da se prevaziđu ograničenja tradicionalnih načina i instrumenata analize posla, nastala je analiza posla zasnovana na kompetencijama.

Riječ kompetencija je latinskog porijekla (lat. *competentia*, *competere*) i znači postizati, biti sposoban (Skorková, 2016). Na našem govornom području se često susreće u značenju priznate stručnosti ili sposobnosti kojom neko raspolaže, iako ovaj termin ima mnogo složenije značenje (Zolak Poljašević, 2021, str. 82). Kompetencija je kompleksan teorijski konstrukt koji pokriva širok raspon elementa, od znanja, stavova, individualnih osobina, preko ponašanja do rezultata tog ponašanja, odnosno radne uspješnosti. Upravo iz tog razloga postoje i brojne definicije ovog termina.

Često se kaže da kompetencije predstavljaju skup znanja, vještina i stavova koji određuju naše ponašanje. Takođe, kompetencije se mogu definisati i kao sposobnost da se zadovolje zahtjevi radnog mjesta. Prema jednoj od najpotpunijih definicija, kompetencije predstavljaju oblike ponašanja koji su neophodni za uspješno obavljanje određenih poslova i uloga u organizaciji, i koji proizilaze iz specifične kombinacije osobina ličnosti, sposobnosti, znanja, vještina, stavova i motiva zaposlenih (Bahtijarević-Šiber, 2014, str. 124).

U radnom okruženju razmatra se više vrsta kompetencija, a one se mogu klasifikovati na različite načine. Tako imamo osnovne kompetencije, kompetencije vezane za profesiju i kompetencije vezane za specifično radno mjesto. Takođe,

imamo eksplicitne kompetencije koje se mogu jednostavno izraziti, mjeriti i prenositi. S druge strane, tu su i podjednako važne implicitne kompetencije, koje se znatno teže izražavaju, mjere i prenose, pa je njima teže i upravljati (Jackson i drugi, 2003).

S aspekta uticaja na radnu uspješnost, imamo ulazne kompetencije i kompetencije uspješnosti. Ulazne kompetencije su potrebne za obavljanje posla, ali nisu u direktnoj vezi s iznadprosječnom radnom uspješnošću. Za razliku od njih, kompetencije uspješnosti su skup povezanih ponašanja za koje je dokazano da utiču na iznadprosječnu radnu uspješnost (Cockerill, 1995). One se još nazivaju i ključne individualne kompetencije.

Kompetencije su pronašle svoje mjesto u mnogim aktivnostima menadžmenta ljudskih resursa (zapošljavanje, obuka i razvoj, upravljanje radnom uspješnošću, nagrađivanje), pa tako i u analizi posla (Belényesi i Dobos, 2022). Analiza posla zasnovana na kompetencijama odvija se u tri koraka:

- određivanje profila kompetencija,
- opisivanje kompetencija i
- stepenovanje kompetencija.

Profil kompetencija predstavlja skup relevantnih kompetencija i indikatora ponašanja za određeno radno mjesto u organizaciji. Profil kompetencija govori šta neki zaposleni može i treba učiniti da bi s uspjehom obavljao posao (Rahimić i Perla, 2022). Dakle, u ovom prvom koraku, umjesto izrade specifikacije posla za svako pojedinačno radno mjesto, definišu se potrebne kompetencije. Profil kompetencija treba odrediti za sve kategorije poslova, a naročito za ključne poslove u organizaciji. Uobičajeno je da profil kompetencija sadrži desetak kompetencija, od kojih nekoliko kompetencija mogu biti opšteg karaktera. Opšte kompetencije su zajedničke za sva radna mjesta, ili bar za grupu srodnih poslova (na primjer timski rad, sposobnost pregovaranja, usmjerenost ka rezultatu, i slično). Za razliku od njih, specifične kompetencije su povezane s konkretnim radnim mjestom i neophodne su za obavljanje specifičnog posla (na primjer sposobnost procjene vrijednosti kapitala, ili sposobnost primjene određenih alata i tehnika). Nakon što se definiše profil kompetencija, pristupa se njihovom opisivanju.

Opis kompetencije sadrži naziv, definiciju i kratak opis svake kompetencije. Analiza posla zasnovana na kompetencijama se fokusira na očekivanja od zaposlenih u pogledu ponašanja i načina obavljanja posla, dok se tradicionalna analiza posla fokusira na to šta zaposleni treba da rade (ali ne i kako) u okviru posla. Međutim, kratki opisi često su neprecizni i na osnovu njih je teško procijeniti šta se očekuje od zaposlenih na posmatranim radnim mjestima. Zato je poželjno da se prilikom opisivanja kompetencija navedu primjeri, odnosno indikatori ponašanja. Indikatori ponašanja mogu biti pozitivni i negativni. Pozitivni indikatori pokazuju primjere ponašanja osobe koja posjeduje određenu kompetenciju, i obrnuto, negativni indikatori pokazuju primjere ponašanja osobe koja ne posjeduje posmatranu kompetenciju.

Na sljedećoj slici dat je ilustrativan primjer pozitivnih i negativnih indikatora ponašanja za kompetenciju– izgradnja konstruktivnih radnih odnosa.

Naziv kompetencije	Izgradnja konstruktivnih radnih odnosa
Opis kompetencije	Izgradnja konstruktivnih radnih odnosa sa kolegama predstavlja sposobnost uspješne saradnje sa drugima, zasnovane na međusobnom prihvatanju i poštovanju.
Pozitivni indikatori ponašanja	Negativni indikatori ponašanja
• Svoj stil rada i način razmišljanja prilagođava aktivnostima tima radi postizanja planiranih zajedničkih ciljeva. • Uvažava i poštuje mišljenje kolega u timu i doprinosi izgradnji timskog duha. • Otvoreno i iskreno iznosi svoja mišljenja i stavove. • Preispituje postojeći način rada i predlaže nove ideje ili rješenja u okvirima svoje odgovornosti. • Prihvata i daje konstruktivnu kritiku bez podizanja tenzija u timu. • Na mišljenje i ponašanje drugih utiče snagom argumenata. • Pokazuje spremnost za promjenu mišljenja kada se suoči sa osnovanim argumentima	• Ignoriše i/ili kritički se odnosi prema mišljenjima kolega u timu. • Stalno se poredi sa drugima, nastoji definisati svoje područje kontrole što izaziva određenu napetost i tenzije u timu. • Ne pokazuje interes za saradnjom, preferira individualni pristup poslu. • Preuranjeno donosi zaključke, a da ne sasluša ideje i prijedloge drugih članova tima. • Kao argument često koristi „povišen ton“ ili napušta sastanak tima. • Nije u stanju dati, niti prihvatiti konstruktivnu kritiku. • Ne uvažava mišljenja i stavove kolega u timu.

Slika 3.3. Opis kompetencije kroz primjere ponašanja (Rahimić i Perla, 2022)

Nisu sve kompetencije podjednako važne za uspješno izvršenje posla, niti binarna perspektiva u kojoj zaposleni posjednuje ili ne posjeduje određenu kompetenciju uvijek predstavlja objektivnu sliku stvarnosti. Neke kompetencije su potrebne, druge važne, a treće izuzetno važne za uspješnu realizaciju posla. U cilju jasnijeg razumijevanja ovih razlika, može se pristupiti gradaciji, ili stepenovanju kompetencija, a takva odluka prvenstveno zavisi od svrhe odnosno namjene profila kompetencija. Naime, ukoliko će se profil kompetencija koristiti za regrutovanje, selekciju, uvođenje u posao novozaposlenih, djelimično čak i za obuku i razvoj zaposlenih, pozitivni i negativni indikatori ponašanja mogu predstavljati dobru osnovu za odlučivanje u pomenutim aktivnostima menadžmenta ljudskih resursa. Međutim, ukoliko profil kompetencija treba da predstavlja osnovu za upravljanje radnom uspješnošću i razvoj sistema nagrađivanja, onda se mora izvršiti stepenovanje kompetencija (Rahimić i Perla, 2022).

Stepenovanje kompetencija obično podrazumijeva izradu deskriptivnih ljestvica, koje mogu olakšati procjenu nivoa individualnih kompetencija koje zahtijevaju različiti poslovi. Na primjer, komunikacija je opšta kompetencija i odnosi se na sve poslove, međutim, zahtjevani nivo ove kompetencije se razlikuje od posla do posla. Uobičajeno je da se za svaku kompetenciju razradi tri do pet nivoa očekivanih ponašanja. Naredna slika pokazuje primjer stepenovanja kompetencije na tri nivoa.

Nizak nivo kompetencije	Srednji nivo kompetencije	Visok nivo kompetencije
Pokušava sarađivati sa kolegama u timu pošto priroda posla zahtijeva timski rad. Prihvata mišljenje većine. Ne traži niti predlaže efikasnije načine za obavljanje poslova, nerado prihvata kritiku.	Prihvata saradnju sa kolegama u timu i preuzima odgovornost za svoj dio posla, koji samostalno obavlja. Pokazuje zadovoljstvo ulogom u timu, i nastoji je zadržati. Povremeno predlaže rješenja, pažljivo sluša druge i učestvuje u konstruktivnim razgovorima.	Inspirativno djeluje na članove tima da primijene komplementarna znanja i vještine s ciljem izvršavanja kompleksnih poslova. Uvažava drugačija mišljenja i svojim ponašanjem doprinosi izgradnji klime međusobnog poštovanja i povjerenja, te jačanju timskog duha.

Slika 3.4. Stepenovanje kompetencija (Rahimić i Perla, 2022)

Izrada deskriptivnih ljestvica za svaku identifikovanu kompetenciju je zahtjevan posao, ali se one kasnije mogu uspješno primjenjivati u različitim aktivnostima menadžmenta ljudskih resursa.

Još jednom se može sumirati da se analiza posla zasnovana na kompetencijama razlikuje od tradicionalne analize posla prema svom osnovnom fokusu. Osnovni fokus tradicionalne analize posla predstavljaju sadržaj i zahtjevi usko definisanog i ograničenog posla. Umjesto detaljne liste zadataka, dužnosti, znanja, vještina i sposobnosti, analiza posla zasnovana na kompetencijama nudi znatno šire deskriptore koji su fokusirani na ulogu, ponašanja i očekivane rezultate (Cascio, 2006).

3.2 Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi

Planiranje ljudskih resursa predstavlja polaznu tačku cjelokupnog procesa menadžmenta ljudskih resursa, jer omogućava usklađivanje potreba organizacije sa raspoloživim potencijalom zaposlenih i strateškim ciljevima institucije.

3.2.1 Pojam, uloga i značaj planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi

Planiranje ljudskih resursa je sistematičan proces predviđanja ponude i tražnje za ljudskim resursima i razvijanja akcionih planova za njihovo usklađivanje (Ilić,

2014, str. 93). Slično, može se definisati i kao proces kojim se identifikuju zahtjevi organizacije u pogledu ljudskih resursa, te sačinjavaju planovi za njihovo zadovoljenje (Bulla i Scott, 1987, str. 145).

U kontekstu javne uprave planiranje ljudskih resursa ima poseban značaj, jer obezbjeđuje da institucije raspolažu optimalnim brojem zaposlenih sa odgovarajućim kompetencijama za efikasno izvršavanje svojih funkcija. Upravo zbog toga, planiranje ljudskih resursa zahtijeva sistematičan pristup, uz stalnu analizu potreba i prilagođavanje promjenama u organizacionoj strukturi i javnim politikama.

Osnovna svrha planiranja nije samo određivanje broja zaposlenih, već i predviđanje potrebnih kompetencija, profesionalnog razvoja i raspodjele radnih zadataka, čime se obezbjeđuje stabilan i funkcionalan sistem javne uprave. Efikasan proces planiranja donosi višestruke koristi:

- optimalno korištenje postojećih resursa – omogućava racionalizaciju broja zaposlenih i sprečava pojavu prekomjernog zapošljavanja u pojedinim sektorima, dok istovremeno rješava problem nedostatka kvalifikovanih kandidata u drugim;
- strateški razvoj kompetencija zaposlenih – kroz planiranje edukacija, usavršavanja i karijernih puteva, institucije obezbjeđuju da zaposleni posjeduju potrebna znanja i vještine za obavljanje složenih poslova;
- efikasno upravljanje budžetskim sredstvima – budući da troškovi rada predstavljaju jedan od najvećih rashoda u javnoj upravi, planiranje doprinosi budžetskoj stabilnosti kroz racionalnu raspodjelu sredstava;
- povećanje efikasnosti i profesionalizacije javne uprave – preciznim planiranjem ljudskih resursa može se smanjiti birokratska neefikasnost, poboljšati kvalitet javnih usluga i unaprijediti organizaciona struktura administracije.

U savremenim modelima upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, naglasak se stavlja na kompetencijski pristup, umjesto tradicionalnog pristupa koji se bazira na broj radnih mjesta. Ovaj pristup omogućava veću fleksibilnost i prilagođavanje potrebama institucija, što je naročito važno u vremenu ubrzanih tehnoloških i društvenih promjena.

3.2.2 Proces planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi

Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi je složen proces, koji obuhvata analizu postojećeg stanja, utvrđivanje budućih potreba, određivanje strategija zapošljavanja i razvoja zaposlenih, usklađivanje s budžetskim mogućnostima i praćenje provedenih mjera (Virant i drugi, 2015).



Slika 3.5. Proces planiranja ljudskih resursa

Procjena trenutnog stanja i analiza potreba – prvi korak u planiranju ljudskih resursa podrazumijeva sveobuhvatnu procjenu broja, strukture i kompetencija zaposlenih. Ovaj proces obuhvata analizu postojećih radnih mjesta, raspodjele zaposlenih po sektorima, nivoa opterećenosti i efikasnosti rada. Takođe, u ovoj fazi ispituje se da li su postojeći kapaciteti usklađeni sa potrebama institucije, da li postoje nepopunjena radna mjesta ili sektori u kojima su promjene neophodne.

Pored kvantitativne analize broja zaposlenih, jednako je važno sagledati i kvalitativne aspekte – da li zaposleni posjeduju odgovarajuće kvalifikacije i vještine, gdje postoji potreba za dodatnim obukama, te kako se može unaprijediti organizacija rada. Ova faza je veoma značajna, jer greške u procjeni mogu dovesti do lošeg planiranja i neefikasne raspodjele zaposlenih u narednim fazama procesa.

Prognoza budućih potreba za zaposlenima – nakon analize trenutnog stanja, slijedi procjena budućih potreba institucije. Ova faza obuhvata predviđanje promjena u strukturi zaposlenih, koje mogu nastati usljed prirodnog odliva (penzionisanja, prelaska u druge institucije, smanjenja obima određenih aktivnosti), ali i uvođenja novih radnih zadataka i promjena u organizacionoj strukturi.

U savremenim javnim upravama ovaj proces uključuje upotrebu analitičkih metoda, demografskih i ekonomskih pokazatelja, kao i analizu kretanja na tržištu rada. Takođe, u obzir se uzima i efekat reforme javne uprave. Na primjer, ukoliko se uvode digitalizovani servisi, to može smanjiti potrebu za određenim brojem izvršilaca na pojedinim radnim mjestima, dok povećanje regulatornih nadležnosti može stvoriti potrebu za dodatnim osobljem. Na žalost, u praksi se ovaj proces često svodi na puko „popunjavanje“ upražnjenih mjesta bez dublje analize. Umjesto da se razmatra kako prilagoditi strukturu zaposlenih potrebama savremene javne uprave, planiranje se koristi samo kao administrativna procedura, bez jasne vizije o dugoročnom razvoju institucija.

Definisanje strategije zapošljavanja i razvoja zaposlenih – na osnovu prethodno urađenih analiza, institucije izrađuju planove popunjavanja radnih mjesta. U situacijama kada su neophodna nova zapošljavanja, pokreću se

konkursne procedure, dok se u drugim slučajevima može vršiti interna preraspodjela zaposlenih, ili povećano ulaganje u stručno usavršavanje postojećeg osoblja.

Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi često se suočava s dilemom da li je bolje zapošljavati nove radnike ili ulagati u dodatne kompetencije postojećih zaposlenih. U mnogim javnim upravama prisutna je težnja ka razvoju unutrašnjih kapaciteta, gdje se zaposlenima omogućava kontinuirano stručno usavršavanje i preuzimanje novih zadataka, bez potrebe za dodatnim zapošljavanjem.

Budžetiranje i odobravanje planova zapošljavanja – jedan od faktora u procesu planiranja ljudskih resursa jeste usklađivanje potreba institucije sa raspoloživim finansijskim sredstvima. Budžetiranje uključuje procjenu troškova povezanih sa zapošljavanjem, obukom i razvojem zaposlenih, kao i usklađivanje planova sa dugoročnim finansijskim strategijama javne uprave.

Odobravanje planova zapošljavanja podrazumijeva usaglašavanje sa višim instancama, poput ministarstva finansija ili nadležnih agencija, što dodatno produžava proces. Ponekad ovaj korak postaje političko pitanje, jer odobravanje novih radnih mjesta zavisi ne samo od stvarnih potreba institucija, već i od budžetskih ograničenja i političkih prioriteta.

Implementacija i praćenje efekata planiranja – posljednja faza u procesu planiranja odnosi se na provođenje planiranih aktivnosti i procjenu njihovih rezultata. U ovoj fazi vrši se analiza efikasnosti provedenih zapošljavanja, efekata stručnog usavršavanja i uspješnosti internih reorganizacija.

Iako je ova faza važna za unapređenje budućih planova, u praksi se sistematično praćenje rezultata planiranja ljudskih resursa često zanemaruje, a bez jasnih mehanizama evaluacije, teško je utvrditi da li su provedene mjere bile efikasne.

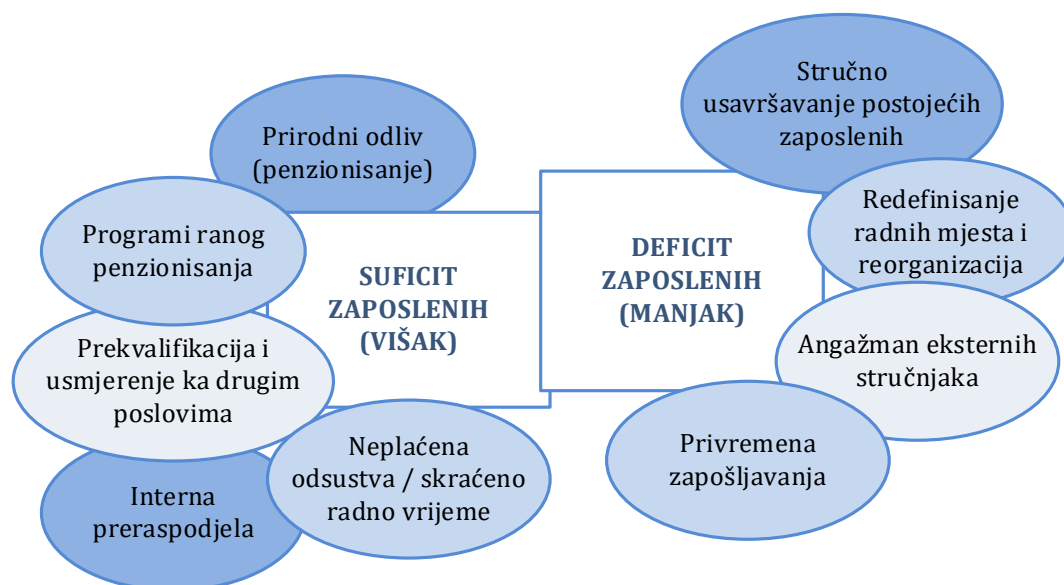
Opcije za prilagođavanje broja zaposlenih u javnoj upravi

U praksi se ne pridaje dovoljno pažnje planiranju ljudskih resursa, a dodatno ga ograničavaju faktori poput budžetskih ograničenja, administrativnih barijera i političkih uticaja. Kao rezultat, često dolazi do nesklada između ponude i tražnje za zaposlenima. Disbalansi u broju zaposlenih otežavaju efikasno funkcionisanje institucija i negativno utiču na kvalitet pružanja javnih usluga. Stoga je značajno da se oni pravovremeno identifikuju i preduzmu adekvatne mjere za njihovo otklanjanje. Nesklad između ponude i tražnje se može manifestovati kao višak i kao manjak zaposlenih.

Višak zaposlenih (suficit) – pojavljuje se kada je broj zaposlenih veći od stvarnih potreba institucije. Ovakva situacija može nastati zbog neadekvatne sistematizacije radnih mjesta, preklapanja nadležnosti, ili smanjenja obima posla usljed automatizacije i digitalizacije administrativnih procesa.

Manjak zaposlenih (deficit) – javlja se kada institucije imaju veće potrebe za radnom snagom nego što postoje raspoloživi resursi. Ovaj problem često pogađa

specijalizovane sektore, poput IT službi ili regulatornih tijela, gdje je teško privući i zadržati eksperte zbog ograničenih budžetskih mogućnosti.



Slika 3.6. Opcije za rješavanje problema manjka i viška zaposlenih (Mello, 2005)

U situacijama kada postoji višak zaposlenih, javna uprava može primijeniti različite pristupe. Prirodni odliv kroz penzionisanje često se koristi kao jedan od načina smanjenja broja zaposlenih, ali taj proces nije uvijek dovoljan da odgovori na strukturalne izazove. Programi ranog penzionisanja mogu poslužiti kao stimulativna mjera za smanjenje viška, dok se kroz prekvalifikaciju i interne preraspodjele može omogućiti zaposlenima da pređu na druga radna mjesta unutar iste institucije, ili na srodne pozicije u drugim organima uprave (Drechsler, 2003; Rama, 1999). Takođe, u nekim slučajevima privremeni angažmani u formi neplaćenih odsustava, ili skraćenih radnih sati, mogu pomoći u smanjenju broja zaposlenih bez pribjegavanja otkazima.

Kada postoji manjak kvalifikovanih kandidata u određenim oblastima, javna uprava se mora usmjeriti na mjere koje omogućavaju povećanje ponude ljudskih resursa. Jedan od najvažnijih mehanizama jeste razvoj internih kapaciteta kroz programe profesionalne obuke i usavršavanja zaposlenih. Na taj način se omogućava postojećim zaposlenima da steknu dodatna znanja i preuzmu složenije zadatke. Takođe, fleksibilnije politike zapošljavanja, uključujući mogućnost privremenog angažmana stručnjaka iz privatnog sektora ili akademske zajednice, mogu biti rješenje za specifične potrebe. U nekim slučajevima, neophodno je redefinisati radna mjesta i procese rada kako bi se optimizirala raspodjela zadataka i omogućilo efikasnije korištenje postojećih resursa.

Kombinacija ovih strategija zavisi od specifičnih okolnosti i potreba svake institucije. U idealnom scenariju, javna uprava bi trebalo da kontinuirano procjenjuje svoje potrebe za ljudskim resursima i prilagođava strategije u skladu

s promjenama u okruženju. Ključ uspješnog planiranja ljudskih resursa leži u integraciji kvantitativnih i kvalitativnih aspekata, pri čemu se mora voditi računa ne samo o broju zaposlenih, već i o njihovim kompetencijama, motivaciji i mogućnosti prilagođavanja novim izazovima. Međutim, u praksi je to često onemogućeno zbog djelovanja mnogobrojnih izazova, od kojih su neki opisani u nastavku.

3.2.3 Izazovi i problemi u planiranju ljudskih resursa u javnoj upravi

Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi suočava se s nizom izazova koji značajno utiču na njegovu efikasnost i funkcionalnost. Iako bi ovaj proces trebalo da bude sistematičan i zasnovan na dugoročnim potrebama institucija, u praksi je često ograničen političkim uticajima, administrativnim barijerama i budžetskim ograničenjima. U nastavku su razrađeni problemi s kojima se javna uprava suočava u planiranju ljudskih resursa.

Politizacija i nedostatak strategijskog pristupa

Jedan od najozbiljnijih izazova u planiranju ljudskih resursa u javnoj upravi jeste izražen politički uticaj na proces zapošljavanja, napredovanja i ukupnog upravljanja zaposlenima (Meyer-Sahling, Mikkelsen i Schuster, 2018). Umjesto da se planiranje zasniva na objektivnim analizama potreba, dugoročnim razvojnim strategijama i stvarnim zahtjevima institucija, u praksi često dominira politički diskurs, a radna mjesta se koriste kao sredstvo za ostvarivanje stranačkih interesa.

Odsustvo strategijskog pristupa ogleda se i u tome što se ljudski resursi ne planiraju dugoročno, već se reagujuće pristupa popunjavanju upražnjenih mjesta, bez analize o tome kako promjene u društvu, tehnologiji i zakonodavnom okviru utiču na potrebe javne uprave. Ovakav pristup dovodi do toga da institucije često zapošljavaju nove radnike bez prethodne procjene da li bi postojeći zaposleni mogli biti preraspoređeni ili dodatno obučeni kako bi preuzeli nove uloge. Na primjer, uvođenje digitalizacije u administrativne procese zahtijeva zaposlene sa odgovarajućim informatičkim vještinama, ali bez strategijskog planiranja, institucije se suočavaju sa problemom nedostatka obučenog osoblja. Umjesto ulaganja u prekvalifikaciju postojećih zaposlenih, ili zapošljavanja stručnjaka s potrebnim kompetencijama, često se pribjegava zapošljavanju bez jasnog plana o tome kako će se novoosnovana radna mjesta uklopiti u postojeće strukture.



Pitanje za razmišljanje: Koje bi konkretne mjere javna uprava mogla preduzeti kako bi se ograničio politički uticaj na planiranje ljudskih resursa, i kako bi se time doprinijelo profesionalizaciji i dugoročnoj efikasnosti institucija?

Depolitizacija planiranja ljudskih resursa i prelazak na strategijski pristup su preduslovi za profesionalizaciju javne uprave i unapređenje kvaliteta usluga koje institucije pružaju građanima.

Administrativne barijere u planiranju ljudskih resursa

Pored političkog uticaja, važno je ukazati i na složen administrativni aparat, koji često usporava ili ograničava kapacitete institucija za fleksibilno i proaktivno planiranje ljudskih resursa. Ova ograničenja proizlaze iz rigidnih pravnih okvira i formalističkog pristupa sistematizaciji radnih mjesta, a dodatno ih produbljuju dugotrajne birokratske procedure koje onemogućavaju brzo reagovanje na promjene u organizacionim potrebama (Nogueira i Paranaguá de Santana, 2015).



Pitanje za razmišljanje: Da li bi veća fleksibilnost u sistematizaciji radnih mjesta, uključujući mogućnost brže izmjene opisa poslova, mogla unaprijediti kvalitet planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi ili bi to otvorilo prostor za zloupotrebe?

Sistematizacija radnih mjesta u javnoj upravi je strogo formalizovan proces koji se provodi kroz pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Ovi pravilnici propisuju broj i vrstu radnih mjesta u svakoj instituciji, njihove opise, kao i zahtjeve u pogledu obrazovanja i stručnih kvalifikacija. Međutim, problem nastaje kada se sistematizacija ne revidira redovno i ne prilagođava stvarnim potrebama institucije. Tako se dešava da su radna mjesta često definisana preširoko ili preusko, što dovodi do situacije u kojoj određeni zaposleni obavljaju zadatke koji nisu formalno predviđeni njihovim opisom posla, dok istovremeno postoje pozicije koje su potpuno neiskorištene ili su odavno izgubile svoju funkciju.

Ovakav statičan pristup sistematizaciji dodatno otežava planiranje ljudskih resursa, jer se odluke o zapošljavanju često donose na osnovu zastarjelih i nerevidiranih sistematizacija, umjesto na osnovu stvarnih potreba institucija. Umjesto da se razmatraju promjene u obimu posla, tehnološki razvoj i nove nadležnosti, proces zapošljavanja se svodi na mehaničko popunjavanje upražnjenih pozicija. Time se ne preispituje da li je određeno radno mjesto i dalje relevantno, ili bi se poslovi mogli bolje organizovati i racionalizovati.

Dodatni problem predstavlja neravnoteža između kvantitativnog i kvalitativnog aspekta planiranja. Upravne institucije često daju prioritet očuvanju broja zaposlenih, dok se kvalitet ljudskih resursa zanemaruje. U praksi, ovo dovodi do situacije u kojoj institucije formalno imaju dovoljan broj zaposlenih, ali im istovremeno nedostaju stručnjaci za specifične oblasti.



Analitička perspektiva: fleksibilnost i ažurnost sistematizacije radnih mjesta u javnoj upravi

Pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta predstavljaju ključne instrumente za definisanje strukture, odgovornosti i kompetencija u institucijama javne uprave. Njihova svrha je da obezbijede jasan okvir za planiranje, raspoređivanje i razvoj ljudskih resursa, ali i da omoguće fleksibilnost potrebnu za prilagođavanje promjenama u okruženju.

U praksi, međutim, ažurnost i funkcionalnost ovih dokumenata često zavise od institucionalne kulture, kapaciteta za planiranje i učestalosti reformi. Neki pravilnici ostaju nepromijenjeni duže vrijeme, što može dovesti do zastarjelih opisa radnih mjesta, neusklađenosti sa stvarnim poslovima, ili prevelikog oslanjanja na formalne kvalifikacije umjesto na kompetencije i vještine. Analiza takvih dokumenata pruža uvid u to koliko su sistemi javne uprave sposobni da održavaju ravnotežu između stabilnosti i prilagodljivosti.

Pitanja za refleksiju:

- Koliko često se pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji revidiraju i koji faktori utiču na njihovu ažurnost?
- U kojoj mjeri postojeći sistemi omogućavaju fleksibilno raspoređivanje zadataka i razvoj kompetencija zaposlenih?
- Da li su u dokumentima jasno definisane kompetencije i vještine, ili se prioritet daje formalnom obrazovanju?
- Kako se može postići bolji balans između kvantitativnog i kvalitativnog pristupa planiranju ljudskih resursa?

Koje mjere bi mogle doprinijeti većoj relevantnosti sistematizacije u savremenoj javnoj upravi?

Ograničenja u budžetskom planiranju

Budžet javne uprave podložan je političkim i ekonomskim promjenama, što direktno utiče na odluke o zapošljavanju, visini plata i mogućnostima profesionalnog razvoja zaposlenih. Javne institucije moraju se pridržavati strogo definisanih budžetskih okvira, koji nisu dovoljno fleksibilni da odgovore na stvarne potrebe u pogledu zapošljavanja i upravljanja ljudskim resursima (Demmke, 2016).

U mnogim slučajevima, budžetski propisi nalažu da svako novo radno mjesto zahtijeva posebna odobrenja nadležnih tijela, što može usporiti proces zapošljavanja, čak i kada postoji očigledna potreba za novim radnicima. Ponekad budžetske restrikcije ne dozvoljavaju institucijama da prilagode platne razrede realnim tržišnim uslovima, što dovodi do situacije u kojoj javna uprava ne može

konkurisati privatnom sektoru u privlačenju i zadržavanju visokokvalifikovanih stručnjaka.

Poseban problem predstavlja činjenica da se budžeti planiraju na godišnjem nivou, bez dovoljno prostora za dugoročnije strategijsko planiranje ljudskih resursa. To znači da institucije često pribjegavaju kratkoročnim rješenjima, poput angažovanja privremenih saradnika ili prenamjene postojećih resursa, umjesto da sistematično razvijaju svoje kapacitete.

Kao rezultat navedenih problema, javna uprava ostaje preopterećena u pojedinim sektorima, dok istovremeno u drugim oblastima postoji izražen nedostatak stručnog osoblja. Ovo doprinosi negativnoj percepciji građana o radu uprave.

POGLAVLJE 4

ZAPOŠLJAVANJE U JAVNOJ UPRAVI

4.1. Procedure zapošljavanja u javnoj upravi

Svaka osoba ima jedinstven spoj znanja, vještina, sposobnosti, karakternih osobina, radnih stavova i ponašanja. Iz tog razloga se opravdano tvrdi da su ljudski resursi specifični, da ih je teško oponašati i teško zamijeniti. Privlačenje i odabir osoba koje imaju odgovarajuća znanja, vještine, sposobnosti i koje se zbog svojih stavova i ponašanja uklapaju u organizaciju je, samo po sebi, kompleksan zadatak. Taj zadatak se dodatno usložnjava zbog hroničnog raskoraka između potreba poslodavaca i ponude obrazovnog sistema, što se manifestuje u nedostatku specijalističkih vještina kandidata (Zolak Poljašević i Ilić, 2016). Organizacije koje ovo razumiju koriste proces zapošljavanja kao priliku za postizanje prednosti u odnosu na konkurente. S druge strane, veliki je broj organizacija koje, zbog zastarjele filozofije menadžmenta i krutih birokratizovanih procedura, ne pridaju značaj procesu zapošljavanja i time stvaraju podlogu za razvoj kasnijih problema (Zolak Poljašević, 2021, str. 135). Toj grupi priprada i javna uprava.

U teoriji, zapošljavanje u javnoj upravi podrazumijeva formalizovane procedure kojima se obezbjeđuje izbor najkvalifikovanijih kandidata u skladu s važećim zakonodavnim okvirom. Ove procedure imaju za cilj promovisanje transparentnosti, profesionalizma i jednakih mogućnosti za sve zainteresovane kandidate (Zolak Poljašević, Berber i Došenović Milaković, 2025, str. 32). Iako je proces zapošljavanja normativno jasno definisan, njegova primjena u praksi suočava se s brojnim izazovima, uključujući administrativne prepreke, duge konkursne procedure i probleme u evaluaciji kandidata.

4.1.1 Koraci u procesu zapošljavanja u javnoj upravi

Proces zapošljavanja u javnoj upravi obuhvata nekoliko faza koje obezbjeđuju da se izbor kandidata vrši na osnovu transparentnosti, zakonitosti i objektivnosti (Lilić, 2014). Iako se konkretni postupci, odnosno detalji procedura zapošljavanja, mogu razlikovati u zavisnosti od institucije i nivoa vlasti, osnovni principi ostaju isti, s ciljem postizanja efikasnosti i profesionalizma u javnoj upravi. Opšti slijed koraka u procesu zapošljavanja je predstavljen u nastavku.

(1) Identifikacija potreba za novim zaposlenima – institucija javne uprave utvrđuje potrebu za popunjavanjem radnog mjesta na osnovu sistematizacije radnih mjesta i analize radnog opterećenja. Sistematizacija tradicionalno predstavlja osnov za zapošljavanje, budući da opisuje unutrašnju organizaciju do nivoa pojedinačnog radnog mjesta. Osim što je organizacijski akt, sistematizacija

ima i dodatni značaj, jer definiše uslove za zaposlenje po osnovu opisa i specifikacije poslova. U praksi se ponekad dešava da sistematizacije predviđaju veći broj radnih mjesta od realnih budžetskih mogućnosti i stvarnih potreba određene institucije u okviru javne uprave. Dakle, postojanje upražnjenog radnog mjesta u sistematizaciji ne znači automatski pokretanje konkursa, jer su za to potrebna i odgovarajuća finansijska sredstva i saglasnost nadležnih organa. Tek nakon ispunjenja ovih uslova, može se preći na sljedeći korak u procesu zapošljavanja.

(2) Objavljivanje konkursa – nakon odobrenja nadležnih organa, konkurs se objavljuje u službenim glasnicima, na internet stranicama institucija i u drugim relevantnim medijima, uz jasno definisane uslove koje kandidati moraju ispuniti. Konkurs treba da sadrži precizne informacije o radnom mjestu, uključujući opis poslova, uslove koje kandidati moraju ispuniti, način i rok prijave, kao i kriterijume selekcije. Transparentnost ovog procesa obezbjeđuje jednak pristup svim zainteresovanim kandidatima i smanjuje mogućnost subjektivnih uticaja. Takođe, konkursi u javnoj upravi podliježu nadzoru i reviziji, kako bi se obezbijedilo poštovanje zakonskih procedura.

(3) Prijem i evaluacija prijava – komisija za zapošljavanje analizira dostavljene prijave i vrši provjeru ispunjenosti formalnih uslova. U ovoj fazi komisija vrši detaljan pregled svih dostavljenih dokumenata, kako bi utvrdila da li kandidati ispunjavaju zakonske i ostale kriterijume navedene u konkursu. To uključuje provjeru obrazovnih kvalifikacija, relevantnog radnog iskustva i drugih specifičnih zahtjeva vezanih za određeno radno mjesto. Kandidati koji ne ispunjavaju formalne uslove mogu biti isključeni iz daljeg postupka, dok se oni koji ispunjavaju kriterijume upućuju u sljedeću fazu selekcije.

(4) Provođenje selekcionog postupka – u zavisnosti od vrste radnog mjesta, selekcija može uključivati testiranje, provjeru stručnih kompetencija i intervju sa kandidatima. Testovi se najčešće koriste za provjeru stručnog znanja i poznavanje relevantnih propisa, dok se intervju fokusira na procjenu komunikacijskih vještina, analitičkog razmišljanja i profesionalne motivacije kandidata. U nekim slučajevima, selekcion postupak može uključivati psihološko testiranje i/ili procjenu specifičnih kompetencija putem situacionih zadataka.

(5) Donošenje odluke i izbor kandidata – na osnovu bodovanja i ocjene kandidata, komisija predlaže odabranog kandidata. Ovaj proces treba da se odvija kroz transparentno dokumentovanje svih rezultata selekcije, kako bi se obezbijedilo da odluka bude zasnovana na objektivnim kriterijumima. Komisija treba da sastavi izvještaj sa detaljnim obrazloženjem izbora kandidata, koji se dostavlja nadležnim organima na konačno odobrenje. U slučaju postojanja više kandidata s jednakim brojem bodova, mogu se primijeniti dodatni kriterijumi. Transparentnost u ovoj fazi je značajna za sprečavanje bilo kakvih nepravilnosti i obezbjeđenje pravičnosti postupka.

(6) Postupak žalbe – kandidati imaju pravo na žalbu u slučaju proceduralnih nepravilnosti. Ova faza podrazumijeva da kandidati, koji smatraju da je došlo do

povrede procedura tokom selekcionog procesa, mogu podnijeti formalnu žalbu nadležnoj instituciji u definisanom roku. Procedura žalbe obuhvata analizu svih relevantnih dokaza, uvida u konkursnu dokumentaciju i mogućnost iznošenja dodatnih argumenata od strane kandidata. U slučaju utvrđene povrede pravila konkursa, moguće je poništenje rezultata selekcije i ponavljanje određenih faza procesa.

(7) Zaključivanje ugovora o radu – nakon isteka žalbenog roka, sa izabranim kandidatom se potpisuje ugovor o radu, čime se formalizuje njegov status unutar institucije. Ugovor definiše prava i obaveze zaposlenog, uključujući radne zadatke, trajanje radnog odnosa, visinu plate i druga relevantna pitanja. Nakon potpisivanja ugovora, slijedi proces orijentacije i integracije zaposlenih u radno okruženje, koji može uključivati obuku, upoznavanje sa radnim procedurama i prilagođavanje kulturi organizacije.

4.1.2 Izazovi u provođenju procesa zapošljavanja u javnoj upravi

Uprkos jasno definisanim procedurama, proces zapošljavanja u javnoj upravi nailazi na brojne prepreke u praksi, koje mogu ugroziti njegovu efikasnost, transparentnost i pravičnost. Ove poteškoće reflektuju se kroz administrativne barijere, nedostatak transparentnosti u selekcionim postupcima i pravne neusklađenosti, što u konačnici može smanjiti povjerenje javnosti u sistem zapošljavanja.

Administrativne prepreke i birokratizacija

Proces zapošljavanja u javnoj upravi često se suočava s administrativnim preprekama koje značajno usporavaju i komplikuju provođenje konkursnih procedura (Sievert, Vogel i Feeney, 2020). Jedan od problema jeste dugotrajnost procesa, pri čemu konkursi za popunjavanje radnih mjesta mogu trajati mjesecima. Ovakva dinamika ne samo da otežava pravovremeno popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, već i smanjuje efikasnost i funkcionalnost institucija.

Pored dužine trajanja, birokratizacija procedura dodatno usložnjava proces zapošljavanja. Kandidati su često primorani da prikupe veliki broj dokumenata, što može predstavljati prepreku (Linos i Riesch, 2020), naročito onima koji dolaze iz udaljenih područja, ili imaju ograničen pristup administrativnim uslugama.

Nedovoljna digitalizacija dodatno doprinosi neefikasnosti sistema. Iako su neki segmenti modernizovani, veliki dio konkursnih procedura još uvijek se provodi u papirnoj formi, što povećava troškove, usporava obradu podataka i povećava mogućnost ljudskih grešaka.



Analitička perspektiva: transparentnost i dostupnost konkursa za zapošljavanje u javnoj upravi

Proces zapošljavanja u javnoj upravi predstavlja jedan od ključnih pokazatelja nivoa profesionalizacije, transparentnosti i jednakog pristupa zapošljavanju. Konkursne procedure, način oglašavanja i zahtjevi koji se postavljaju pred kandidate, odražavaju administrativnu kulturu i efikasnost institucija. U praksi, međutim, konkursi se često suočavaju s kritikama zbog složenosti procedura, prevelikog broja potrebnih dokumenata ili ograničenih mogućnosti za elektronsku prijavu. Takve prepreke mogu uticati na dostupnost radnih mjesta i smanjiti interesovanje potencijalnih kandidata, posebno mladih i digitalno pismenih građana.

Analiza konkretnih konkursa pruža uvid u to koliko su procesi zapošljavanja u javnoj upravi usklađeni s principima otvorenosti, efikasnosti i digitalizacije. Posebnu pažnju treba usmjeriti na obim dokumentacije, trajanje procedura, način prijave i pristupačnost informacija o konkursima.

Pitanja za refleksiju:

- U kojoj mjeri su konkursne procedure u javnoj upravi transparentne, jednostavne i digitalno dostupne?
- Da li obim tražene dokumentacije doprinosi kvalitetnoj selekciji kandidata ili stvara administrativne barijere?
- Na koji način uvođenje elektronskih prijava može unaprijediti efikasnost i jednak pristup zapošljavanju?
- Koje bi izmjene u postojećim procedurama mogle doprinijeti većoj privlačnosti i dostupnosti radnih mjesta u javnom sektoru?

Konačno, nedostatak kapaciteta u komisijama za izbor kandidata predstavlja ozbiljan izazov. Kako bi se unaprijedio proces zapošljavanja, neophodno je jačanje kompetencija članova komisija, standardizacija procedura i povećanje digitalizacije administrativnih procedura.

Problemi sa transparentnošću i objektivnošću procesa zapošljavanja

Iako se konkursne procedure u javnoj upravi formalno zasnivaju na principima transparentnosti i objektivnosti, u praksi se često susreću izazovi koji podrivaju njihovu vjerodostojnost. Jedan od najčešćih problema jeste percepcija da su određena radna mjesta unaprijed rezervisana za kandidate koji su povezani s političkim ili društvenim krugovima, umjesto da se izbor zasniva isključivo na stručnosti i zaslugama (Colonnelli, Prem i Teso, 2020). Nepotizam i politički uticaji ostaju ključni problemi u procesu selekcije, stvarajući nepovjerenje građana u institucije i smanjujući motivaciju visoko kvalifikovanih pojedinaca da učestvuju u konkursnim procedurama (Hassan, Larreguy i Russell, 2024).

Pored navedenog, nepravilnosti u radu konkursnih komisija dodatno komplikuju situaciju. U nekim slučajevima, nedostatak jasnih standardizovanih testova i kriterijuma za ocjenjivanje kandidata, otvara prostor za subjektivno donošenje odluka. Kada ne postoji jedinstven sistem provjere znanja i kompetencija, selekcion proces postaje podložan različitim tumačenjima i potencijalnim zloupotrebama.

Takođe, netransparentnost u toku evaluacije rezultata konkursa doprinosi osjećaju nepravde kod kandidata koji smatraju da nisu imali ravnopravnu šansu u procesu selekcije. Izostanak jasnih povratnih informacija o razlozima zbog kojih kandidati nisu prošli u naredne faze ili nisu izabrani za određeno radno mjesto dodatno otežava borbu protiv neobjektivnosti u procesu zapošljavanja.



Analitička perspektiva: transparentnost zapošljavanja u javnoj upravi

Transparentnost u zapošljavanju predstavlja osnovni princip dobrog upravljanja i ključni uslov za profesionalizaciju javne uprave. Otvoren, objektivan i provjerljiv postupak selekcije kandidata doprinosi jačanju povjerenja građana u institucije i smanjenju rizika od politizacije i nepotizma. Međutim, analiza prakse zapošljavanja u javnoj upravi pokazuje da se principi transparentnosti i objektivnosti ne primjenjuju uvijek dosljedno. Oglasi za zapošljavanje često su formalno ispravni, ali ne nude dovoljan uvid u kriterijume izbora, metod ocjenjivanja kandidata, ili način donošenja konačne odluke.

Procjena nivoa transparentnosti konkursnih procedura omogućava sagledavanje stvarne usklađenosti između deklarativnih načela i institucionalne prakse. Posebno je važno analizirati jasnoću kriterijuma, standardizovanost testiranja i dostupnost informacija o rezultatima, jer upravo ti elementi odražavaju stepen profesionalizma u zapošljavanju.

Pitanja za refleksiju:

- U kojoj mjeri su konkursi u javnoj upravi usklađeni s principima objektivnosti i transparentnosti?
- Da li su kriterijumi za izbor kandidata jasno i mjerljivo definisani?
- Na koji način se obezbjeđuje standardizovan i fer postupak provjere znanja i kompetencija?
- Da li su rezultati selekcije i odluke komisije dostupni javnosti, te kako se može unaprijediti uvid u proces odlučivanja?
- Koje bi mjere doprinijele većoj otvorenosti i povjerenju u konkurse javne uprave?

Da bi se ovi problemi riješili, neophodno je uvesti strože mehanizme kontrole, standardizovane metode testiranja i transparentnije procedure ocjenjivanja

kandidata. Povećanje nadzora nad radom konkursnih komisija i omogućavanje uvida u kompletan proces selekcije moglo bi doprinijeti povratku povjerenja u sistem zapošljavanja u javnoj upravi.

Pravne i institucionalne prepreke

Nedovoljna dosljednost u tumačenju i provođenju procedura može dovesti do situacija u kojima se pravila primjenjuju selektivno, što otvara prostor za pravnu nesigurnost i smanjenje povjerenja u sistem zapošljavanja.

Jedan od najvećih izazova jeste kompleksnost žalbenih postupaka. Kandidati koji smatraju da su oštećeni tokom selekcije često se suočavaju sa dugim i komplikovanim procedurama za zaštitu svojih prava. Iako su formalno dostupni pravni mehanizmi žalbe, njihova efikasnost varira, a dugotrajni procesi obeshrabruju mnoge kandidate da pokrenu postupke, čak i kada imaju osnovane prigovore. Osim toga, nadzor nad provođenjem konkursnih procedura nije uvijek dovoljno snažan. Postojeći mehanizmi kontrole često ne uspijevaju da pravovremeno otkriju i sankcionišu nepravilnosti, što može imati za rezultat zloupotrebu zakonskih principa u procesu zapošljavanja. Nedovoljno razvijen sistem eksterne revizije dodatno otežava praćenje ispravnosti konkursnih procedura.



Analitička perspektiva: efikasnost žalbenih mehanizama u postupku zapošljavanja

Pravo na žalbu predstavlja osnovno načelo pravične i transparentne uprave. U sistemu javne uprave, žalbeni mehanizmi omogućavaju kandidatima da ospore nepravilnosti u postupku zapošljavanja i da ostvare pravnu zaštitu u slučaju povrede principa jednakosti, objektivnosti ili zakonitosti. Efikasan sistem žalbi doprinosi povjerenju u institucije i profesionalizaciji javne službe, dok nejasne, spore ili formalističke procedure mogu imati suprotan efekat – obeshrabriti učesnike i smanjiti percepciju pravičnosti.

Pravni okvir za podnošenje žalbi obično se definiše zakonima o državnim službenicima, opštim upravnim postupkom, ili posebnim podzakonskim aktima. Analiza ovih propisa otkriva različite pristupe: od višestepenih procedura koje uključuju posebne komisije i sudsku zaštitu, do digitalizovanih sistema žalbi u pojedinim evropskim upravama. Pored formalnog okvira, od suštinske je važnosti i njegova praktična primjenjivost, koja se ogleda kroz dostupnost informacija, jednostavnost podnošenja žalbe, razumljivost uputstava i transparentnost odlučivanja.

Pitanja za refleksiju:

- Da li postojeći žalbeni mehanizmi u javnoj upravi zaista obezbjeđuju efikasnu pravnu zaštitu kandidata?

- U kojoj mjeri su procedure žalbe jednostavne, dostupne i razumljive svim učesnicima konkursa?
- Da li transparentnost procesa (objava odluka, dostupnost obrazloženja) doprinosi povjerenju u sistem zapošljavanja?
- Kako bi digitalizacija – kroz uvođenje e-žalbi i onlajn vodiča – mogla unaprijediti efikasnost i dostupnost žalbenog postupka?
- Na koji način bi se mogao uspostaviti balans između formalnih garancija i praktične pristupačnosti žalbenih mehanizama?

Međunarodni standardi i proces pridruživanja Evropskoj uniji jasno naglašavaju nužnost prevazilaženja ovih prepreka i primjenu profesionalnog, meritokratskog pristupa u zapošljavanju. Unapređenje ovih procedura nije samo pitanje unutrašnje reforme već i važan korak ka usklađivanju sa savremenim evropskim praksama i principima dobrog upravljanja (OECD, 2025).

U tom kontekstu, faze procesa zapošljavanja, kao što su regrutovanje i selekcija, zahtijevaju detaljnu analizu kako bi se obezbijedilo njihovo efikasno i transparentno provođenje.

4.2 Regrutovanje kandidata u javnoj upravi

Regrutovanje u javnoj upravi predstavlja proces pravovremenog privlačenja dovoljnog broja kvalifikovanih kandidata za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta u državnim institucijama i organima uprave. Prema tradicionalnom pristupu, regrutovanje se pokreće u slučaju potrebe popunjavanja radnih mjesta koja su predviđena sistematizacijom, uz poštovanje zakonskih normi i procedura.

Navedena definicija osvjetljava aktivnost regrutovanja iz ugla institucije, ali je važno istaći da se regrutovanje u javnoj upravi ne svodi samo na administrativni postupak, već predstavlja dvosmjeran proces u kojem se interesi i potrebe institucija sučeljavaju s očekivanjima, motivacijom i interesima potencijalnih kandidata. Način na koji se regrutovanje provodi u velikoj mjeri utiče na broj i profil kandidata koji se prijavljuju, ali i na vjerovatnoću da će izabrani kandidati prihvatiti i dugoročno ostati u instituciji (Breaugh, 1992).

Iako su aktivnosti upravljanja ljudskim resursima uobičajeno usmjerene na interne procese unutar institucija, regrutovanje ima izražen eksterni fokus. Način na koji institucije javne uprave komuniciraju s potencijalnim kandidatima, informišu ih o konkursima i predstavljaju radne uslove, značajno utiče ne samo na uspješnost privlačenja kvalitetnih kandidata, već i na percepciju javnosti (Zolak Poljašević, 2021). Stoga, strategija regrutovanja u javnoj upravi treba biti usklađena s politikama zapošljavanja koje promovišu transparentnost, kompetentnost i povjerenje građana u javne institucije.

4.2.1 Faktori od kojih zavisi uspjeh regrutovanja u javnoj upravi

Regrutovanje u javnoj upravi zavisi od niza faktora koji mogu uticati na njegov uspjeh. Ovi faktori mogu se podijeliti na eksterne, koji proizlaze iz šireg ekonomskog, političkog i društvenog okruženja, i interne, koji se odnose na politike i kapacitete same institucije.

Neki od značajnijih eksternih faktora koji će biti razmotreni u nastavku su: tržište rada, stopa nezaposlenosti i konkurencija.

Tržište rada možemo definisati kao geografsko područje na kome dolazi do interakcije između ponude i tražnje za ljudskim resursima (Ilić, 2014, str. 124). U kontekstu javne uprave, ovo tržište može biti lokalno, regionalno ili, u nekim segmentima, čak i međunarodno. Odnos ponude i tražnje za specifičnim znanjima i kompetencijama u velikoj mjeri određuje ishod regrutovanja u javnoj upravi. Kada je tražnja za određenim profilima zaposlenih veća od ponude, institucije se suočavaju s poteškoćama u privlačenju odgovarajućih kandidata, dok u suprotnom scenariju mogu imati veći izbor dostupnih kandidata.

Stopa nezaposlenosti takođe ima značajan uticaj na regrutovanje u javnoj upravi. Iako se često pretpostavlja da visoka nezaposlenost olakšava proces privlačenja kandidata, u realnosti to nije uvijek slučaj. Nezaposlenost se može manifestovati u različitim oblicima i vrstama, pa tako imamo normalnu, strukturnu i cikličnu nezaposlenost. Posmatrano iz ugla regrutovanja, za poslodavce je naročito važna strukturna nezaposlenost. Strukturna nezaposlenost nastaje kao posljedica neusklađenosti između ponude i tražnje za radnicima u pogledu zanimanja, kvalifikacija ili regionalnog rasporeda (Ilić i Zolak Poljašević, 2013). U ovakvoj situaciji, visoka stopa nezaposlenosti, najčešće samo stvara privid lakoće privlačenja kvalitetnih kandidata, i svakako nije garancija uspješnog regrutovanja. Javna uprava može imati problem u popunjavanju specifičnih radnih mjesta ukoliko kvalifikovana radna snaga nije dostupna na tržištu, ili ukoliko postoje regionalne disproporcije u raspoloživosti stručnjaka.

Konkurencija na tržištu rada dodatno komplikuje proces regrutovanja u javnoj upravi. Javna uprava je dugi niz godina bila privlačna mnogim kandidatima zbog stabilnosti zaposlenja, sigurnosti primanja i povoljnih uslova rada u odnosu na privatni sektor. Upravo zbog ovih faktora, mnogi radnici su preferirali zaposlenje u javnoj upravi, čak i kada su mogućnosti napredovanja bile ograničene. Međutim, u posljednjih nekoliko godina situacija se značajno mijenja. Privatni sektor, naročito u pojedinim granama industrije i uslužnim djelatnostima, nudi konkurentnije plate, bolje uslove rada i veće mogućnosti profesionalnog razvoja, što dovodi do povećane konkurencije između javnog i privatnog sektora u smislu privlačenja i zadržavanja kvalifikovanih radnika.

Posmatrano iz ugla menadžmenta ljudskih resursa, potrebno je istaći da konkurenciju ne čine isključivo organizacije koje posluju u istoj djelatnosti, već sve organizacije koje zapošljavaju stručnjake određenih profila, bez obzira na njihovu primarnu djelatnost. Kada se tome doda činjenica da, usljed smanjenja barijera u

kretanju ljudi, konkurencija na tržištu rada postaje globalna, privlačenje i zadržavanje ljudskih resursa predstavlja sve veći izazov i nameće organizacijama promjene u oblasti regrutovanja (Zolak Poljašević, 2021, str. 139).

Najvažniji interni faktor koji oblikuje proces regrutovanja u javnoj upravi jeste **politika zapošljavanja**. Politika zapošljavanja odražava stav institucije prema popunjavanju upražnjenih radnih mjesta i definiše opšte smjernice koje se prate prilikom provođenja konkursnih procedura (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 176). Ona mora biti usklađena sa važećim propisima, ali bi takođe trebalo da reflektuje dugoročne ciljeve razvoja institucije i potrebe organizacije u kontekstu unapređenja kapaciteta javne uprave.

Osim politike zapošljavanja, na uspjehnost regrutovanja utiče i način na koji javne institucije komuniciraju s potencijalnim kandidatima. **Reputacija institucije**, njen imidž kao poslodavca i način provođenja konkursnih procedura, mogu značajno uticati na interes kvalifikovanih kandidata za prijavljivanje na javne konkurse (Colonnelli i drugi, 2020; Hassan i drugi 2024). Javna uprava, poput organizacija iz privatnog sektora, takođe treba da razvija proaktivne strategije regrutovanja, koje uključuju promociju radnih mjesta, stvaranje privlačnih uslova rada i jačanje atraktivnosti javne uprave kao stabilnog i profesionalnog radnog okruženja (Bromberg i Charbonneau, 2020).

4.2.2 Interno nasuprot eksternom regrutovanju

U procesu regrutovanja kandidata za rad u javnoj upravi koriste se dva osnovna izvora: interni i eksterni izvori. Interni izvori regrutovanja odnose se na postojeće zaposlene unutar institucije, koji mogu biti unaprijeđeni ili premješteni na upražnjene pozicije. S druge strane, eksterni izvori obuhvataju kandidate s tržišta rada, uključujući nezaposlena lica, kao i zaposlene u drugim institucijama ili organizacijama koji su zainteresovani za prelazak u javnu upravu (Zolak Poljašević, 2021, str. 144).



Slika 4.1. Izvori kandidata za rad u javnoj upravi

Odabir između internih i eksternih izvora zavisi od više faktora, među kojima su politika zapošljavanja, specifičnost radnog mjesta koje se popunjava, te strategijski ciljevi institucije. Interno regrutovanje omogućava zadržavanje institucionalne memorije i doprinosi motivaciji zaposlenih, jer im daje priliku za

profesionalni napredak i bolju pozicioniranost unutar sistema. Ono takođe doprinosi smanjenju troškova zapošljavanja, skraćivanju trajanja procesa selekcije i povećanju lojalnosti zaposlenih. Međutim, interno regrutovanje može ograničiti priliv novih ideja i iskustava (Virant. i drugi, 2015).

Eksterno regrutovanje donosi svježije ideje, nove vještine i mogućnost zapošljavanja kandidata sa specifičnim znanjima koja nisu prisutna unutar institucije. Ovaj pristup može doprinijeti inovacijama i unapređenju efikasnosti rada, ali svakako predstavlja dugotrajniji proces, jer nova zapošljavanja, između ostalog, zahtijevaju duži period prilagođavanja radnom okruženju i institucijskoj kulturi.

KRITERIJUM	INTERNI IZVORI	EKSTERNI IZVORI
UČESTALOST U JAVNOJ UPRAVI	Čest pristup zbog stabilnosti i postojanja hijerarhijskih pravila	Koristi se kod specifičnih ili visokostručnih profila, ili kad nema interne popune
DOPRINOS RAZVOJU ZAPOSLENIH	Podstiče profesionalni razvoj i napredovanje unutar institucije	Ograničen doprinos internom razvoju, ali doprinosi ukupnoj kompetentnosti organizacije
UTICAJ NA ORGANIZACIONU KULTURU	Održava kontinuitet i stabilnost organizacione kulture	Može unijeti promjene i izazove u prilagođavanju kulturi
STRATEŠKI EFEKAT	Jačanje internih kapaciteta i zadržavanje znanja	Unapređenje konkurentnosti i funkcionalne ekspertize organizacije

Slika 4.2. Uporedna analiza internih i eksternih izvora regrutovanja u javnoj upravi

Najbolja praksa u savremenim institucijama javne uprave podrazumijeva kombinaciju oba izvora, čime se obezbjeđuje optimalan izbor kandidata i postizanje ravnoteže između internih kapaciteta i novih kompetencija koje dolaze sa tržišta rada. U nastavku ćemo obrazložiti metode i tehnike regrutovanja koje se najčešće primjenjuju u praksi zapošljavanja u javnoj upravi.

4.2.3 Metode i tehnike internog regrutovanja u javnoj upravi

Interno regrutovanje može se provoditi pomoću različitih metoda i tehnika koje omogućavaju identifikaciju najboljih kandidata unutar organizacije, pri čemu je najčešće interno oglašavanje upražnjenih radnih mjesta.

Interno oglašavanje podrazumijeva objavljivanje informacija o slobodnim radnim mjestima unutar same institucije. Oglasi se obično plasiraju putem intranet platformi, elektronske pošte ili oglasnih tabli unutar organizacije, čime se obezbjeđuje pravovremena dostupnost informacija svim zaposlenima. Cilj internog oglašavanja jeste pružanje jednakih mogućnosti svim zainteresovanim zaposlenima koji ispunjavaju uslove konkursa.

Prednosti internog oglašavanja su brojne. Ono omogućava veću transparentnost procesa zapošljavanja, smanjuje rizik od subjektivnih odluka pri odabiru kandidata, a istovremeno doprinosi profesionalizaciji javne uprave.

U postupku internog regrutovanja važnu ulogu imaju i rukovodioci u institucijama javne uprave, jer najbolje poznaju radnu uspješnost i razvojni potencijal svojih saradnika. Njihova uloga u procesu internog regrutovanja može biti dvostruka (Bahtijarević-Šiber, 1999):

- Identifikacija i preporuka kandidata – rukovodioci često prepoznaju zaposlene koji ispunjavaju zahtjeve novog radnog mjesta i mogu ih preporučiti za unapređenje ili premještaj. Ova metoda omogućava da se prepoznaju talentovani pojedinci unutar organizacije i da im se pruži prilika za profesionalni razvoj.
- Obavješćavanje zaposlenih o mogućnostima napredovanja – rukovodioci su takođe odgovorni za informisanje svojih timova o slobodnim radnim mjestima i potencijalnim mogućnostima napredovanja unutar institucije. Na taj način se povećava angažovanost zaposlenih i podstiče njihova motivacija za dalji profesionalni razvoj.

Međutim, preporuke nadređenih mogu biti problematične ukoliko ne postoje jasno definisani kriterijumi za identifikaciju i selekciju kandidata. Subjektivni uticaji i moguće pristrasnosti mogu dovesti do percepcije nepotizma i nepravедnosti, što narušava povjerenje zaposlenih u sistem napredovanja unutar javne uprave.

Interni konkursi predstavljaju formalizovan način provođenja internog regrutovanja, pri čemu se zaposlenima pruža mogućnost konkurisanja na više pozicije, ili premještaj na druge radne zadatke unutar iste institucije. Ovaj postupak omogućava da se proces zapošljavanja odvija u skladu s principima jednakih mogućnosti i profesionalne mobilnosti.

Pored internih konkursa, u javnoj upravi se primjenjuje i **mehanizam premještaja zaposlenih**, pri čemu se određeni zaposleni raspoređuju na druge radne pozicije u zavisnosti od potreba institucije. Premještaj mogu biti horizontalni (na istom nivou hijerarhije) ili vertikalni (napredovanje na višu poziciju). Ovaj mehanizam je posebno koristan u situacijama kada institucija treba da odgovori na hitne potrebe, a istovremeno želi da zadrži postojeće zaposlene i njihovo znanje unutar organizacije.

4.2.4 Metode i tehnike eksternog regrutovanja u javnoj upravi

Paralelno s internim regrutovanjem, institucija javne uprave može vršiti i eksterno regrutovanje. Ipak, češći je slučaj da organizacija pristupa eksternom regrutovanju tek kada interno regrutovanje ne može da pruži odgovarajuće rezultate. Formalne metode i tehnike eksternog regrutovanja uključuju (Zolak Poljašević, 2021, str. 146):

- eksterno oglašavanje slobodnih radnih mjesta,
- posredničke usluge,
- obrazovne institucije.

Eksterno oglašavanje

Uobičajena metoda eksternog regrutovanja u javnoj upravi jeste **eksterno oglašavanje** slobodnih radnih mjesta putem službenih kanala i javnih medija. Objavljivanje konkursa u javno dostupnim medijima omogućava širok doseg informacija i obezbjeđuje jednak pristup svim zainteresovanim kandidatima. Javno oglašavanje ima za cilj da privuče dovoljan broj kvalitetnih kandidata i predstavi organizaciju kao poželjnog poslodavca. Iz navedenog cilja proizilaze osnovne funkcije oglašavanja. Prije svega, oglas treba da omogući zainteresovanim osobama da se upoznaju s ponudom posla, ali i zahtjevima organizacije u pogledu kvalifikacija kandidata (Waldner, 2012). Takođe, oglas treba da podstakne odgovarajuće kandidate da se prijave za posao. Pored informacija o poslu, kandidati treba da se upoznaju i s organizacijom (Zolak Poljašević, 2021). Oglašavanje je dobra prilika da se organizacije predstavle kao atraktivni poslodavci, mada ova funkcija nije toliko naglašena u javnoj upravi (Sievert i drugi, 2020). Da bi oglašavanje ispunilo navedene funkcije, potrebno je obratiti pažnju na dva pitanja. Jedno se tiče sadržaja oglasa, a drugo pitanje se vezuje za izbor odgovarajućeg medija oglašavanja.

Procedure zapošljavanja u javnoj upravi jasno definišu medije putem kojih se konkursi moraju objavljivati, obično su to dnevne novine i internet stranica javne institucije, odnosno organa uprave.

KRITERIJUM	ŠTAMPANI MEDIJI	ZVANIČNA INTERNET STRANICA	DRUŠTVENE MREŽE
DOSEG PUBLIKE	Visok među starijom populacijom	Umjeren, zavisi od pojećenosti internet stranice	Visok među mlađom, digitalno pismenom, populacijom
DETALJNOST INFORMACIJA	Ograničena prostorom oglasa	Vrlo detaljna i strukturirana	Varira, često se koristi vizuelno privlačna i sažeta forma uz dostupne linkove
FLEKSIBILNOST AŽURIRANJA	Niska, kada se jednom oglas objavi on se ne može mijenjati	Visoka, sadržaj se lako ažurira i koriguje ukoliko postoji potreba za tim	Visoka, omogućava više objava i direktnu interakciju sa zainteresovanim licima putem komentara, dijeljenja i reakcija
TROŠAK OBJAVLJIVANJA	Visok, zavisi od tiraža i prostora koji oglas zauzima	Nizak, trošak objave uključen u redovno održavanje sajta	Minimalan, objave se često plasiraju bez direktnog finansijskog troška, osim ulaganja u vrijeme
FORMALNI STATUS	Zakonski obavezan medij oglašavanja	Obavezan	Neobavezan, služi za dodatnu promociju
POTENCIJALNI RIZICI	Ograničen prostor i distribucija	Nedovoljna vidljivost bez promocije	Neujednačen pristup informacijama, sadržaj često površan, u formi komentara i reakcija

Slika 4.3. Poređenje eksternih kanala oglašavanja u javnoj upravi

Objavljivanje konkursa za radna mjesta u dnevnim novinama predstavlja tradicionalan način eksternog oglašavanja u javnoj upravi (Jørgensen i Rutgers,

2014). **Dnevne novine** omogućavaju da informacije o otvorenim radnim mjestima dopru do različitih društvenih grupa, uključujući one koje nemaju redovan pristup internetu ili nisu navikle da prate zvanične internet stranice javnih institucija.

Oglašavanje javnog konkursa u dnevnim novinama ima i određena ograničenja. Prije svega, prostor namijenjen oglasima je često ograničen, što znači da institucije moraju sažeti informacije o konkursu, čime se smanjuje detaljnost obavještenja. Takođe, objavljivanje oglasa u dnevnim novinama predstavlja dodatni trošak za institucije, posebno za one s ograničenim budžetima. Iako oglašavanje u štampanim medijima može doprinijeti transparentnosti postupka, pitanje njegove efektivnosti u savremenom društvu ostaje otvoreno. S obzirom na to da se čitanost štampanih medija smanjuje u korist digitalnih izvora informacija, postavlja se pitanje u kojoj mjeri ovaj vid oglašavanja i dalje ispunjava svoju primarnu svrhu – pravovremeno i efikasno informisanje potencijalnih kandidata. Uprkos navedenim izazovima, dnevne novine i dalje igraju važnu ulogu u procesu zapošljavanja u javnoj upravi, jer doprinose očuvanju transparentnosti i poštovanju zakonskih procedura.

Oglašavanje slobodnih radnih mjesta putem zvanične **internet stranice institucije** postao je efikasniji način informisanja potencijalnih kandidata u javnoj upravi. Ovaj oblik oglašavanja omogućava brzo, sveobuhvatno i lako dostupno informisanje o konkursima za zapošljavanje (Zolak Poljašević, 2024).

Za razliku od štampanih medija, gdje su institucije ograničene prostorom i formatom oglasa, internet stranica omogućava objavljivanje detaljnih informacija o konkursima, kao što su detaljni opisi poslova, obrasci za prijavu, informacije o procedurama selekcije i često postavljana pitanja. Na taj način kandidati mogu dobiti sve potrebne podatke na jednom mjestu, bez potrebe za dodatnim izvorima informacija.

Jedna od prednosti ovog vida oglašavanja jeste njegova fleksibilnost i mogućnost ažuriranja informacija u realnom vremenu. U situacijama kada dođe do produženja konkursa, izmjene uslova, ili dopune potrebne dokumentacije, internet stranica omogućava brzo obavješćavanje kandidata, čime se izbjegavaju nesporazumi i obezbjeđuje pravovremeno prilagođavanje svih zainteresovanih. Ova karakteristika posebno dolazi do izražaja u poređenju s oglasima u štampanim medijima, gdje svaka izmjena zahtijeva novu objavu, što može povećati troškove i usporiti proces zapošljavanja.

Osim što omogućava detaljnije informisanje i brže ažuriranje podataka, internet stranica institucije pruža dodatnu pogodnost kandidatima u pogledu podnošenja prijave. Mnoge javne institucije već su uvele, ili planiraju uvesti elektronske prijave, čime se pojednostavljuje procedura konkurisanja i smanjuju administrativne prepreke. Kandidati mogu preuzeti obrasce, popuniti ih i dostaviti elektronskim putem, čime se štede vrijeme i resursi, kako za njih same, tako i za institucije koje obrađuju prijave.

Iako internet stranica institucije nudi brojne prednosti, ovaj vid oglašavanja nije bez nedostataka. Vidljivost konkursa zavisi od toga koliko građani redovno

posjećuju internet stranicu određene institucije. Za razliku od štampanih medija, koji imaju ustaljenu čitalačku publiku, internet stranice institucija posjećuju uglavnom oni koji već ciljano traže informacije o konkursima, dok slučajni kandidati mogu ostati neinformisani. Pored navedenog, oslanjanje isključivo na internet može isključiti određene grupe potencijalnih kandidata, posebno one koji nisu digitalno pismeni ili nemaju redovan pristup internetu.

U razvijenim zemljama sve više javnih uprava pribjegava savremenim medijima, poput društvenih mreža, kako bi unaprijedile proces regrutovanja i privukle širu bazu kandidata. **Društvene mreže** ne predstavljaju zvanično obavezan kanal zapošljavanja, ali postaju sve značajniji alat za komunikaciju s potencijalnim kandidatima, naročito u cilju dopiranja do mlađih, digitalno pismenih stručnjaka.

Platforme poput LinkedIna, ili Facebooka koriste se za promociju slobodnih radnih mjesta, informisanje građana o karijernim mogućnostima u javnoj upravi i podizanje vidljivosti institucija na tržištu rada (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 204). Korištenjem društvenih mreža, institucije mogu na interaktivan način predstaviti benefite rada u javnoj upravi, podstaći diskusiju i direktno komunicirati s kandidatima koji su zainteresovani za rad u institucijama javne uprave. Posebno je značajna upotreba LinkedIna u regrutovanju stručnjaka u oblastima gdje privatni sektor predstavlja jaku konkurenciju javnoj upravi.

Korištenje društvenih mreža u javnoj upravi takođe ima značajnu ulogu u privlačenju mladih talenata, koji uobičajeno nisu skloni pretraživanju konkursa u tradicionalnim izvorima poput štampanih novina. Putem prilagođenih objava, video materijala i interaktivnog sadržaja, institucije mogu približiti karijerne mogućnosti u javnoj upravi generacijama koje preferiraju digitalne kanale informisanja (Lievens ai Slaughter 2016; Marland, Lewis i Flanagan, 2017).

Upotreba društvenih mreža u regrutovanju u javnoj upravi nije bez izazova. Prvo, pravna regulativa u većini zemalja još uvijek ne prepoznaje ove platforme kao zvanične kanale za objavu konkursa, što znači da se oglasi na društvenim mrežama mogu koristiti isključivo kao dopunski vid informisanja, ali ne i kao jedini način objave konkursa. Drugo, društvene mreže, iako efikasne u privlačenju pažnje, nisu uvijek pouzdane za formalne procedure zapošljavanja, budući da ne garantuju jednak pristup informacijama svim potencijalnim kandidatima.

Kombinacija tradicionalnih i savremenih medija oglašavanja može doprinijeti povećanju konkurentnosti javne uprave na tržištu rada, boljoj vidljivosti institucija i privlačenju talentovanih pojedinaca koji bi inače svoju karijeru nastavili u privatnom sektoru.

Sadržaj oglasa za posao je drugo pitanje koje treba razmotriti kada je u pitanju eksterno oglašavanje. U privatnom sektoru sadržaj oglasa za posao često se koristi kao alat za brendiranje poslodavca. Kompanije kroz oglase nastoje ne samo privući kandidate, već i predstaviti sebe kao poželjnog poslodavca, naglašavajući benefite zaposlenja, radnu atmosferu i mogućnosti profesionalnog razvoja (Zolak Poljašević, 2024). Oglasi u privatnom sektoru često imaju promotivni ton, koriste

neformalan stil komunikacije i vizuelne elemente kako bi privukli pažnju potencijalnih kandidata.

U javnoj upravi situacija je potpuno drugačija. Oglasi za posao u javnim institucijama najčešće ne služe za promociju poslodavca, već isključivo za formalno obavješćavanje o slobodnim radnim mjestima i uslovima konkursa. Kad je u pitanju stil pisanja oglasa, u javnoj upravi se koristi formalan, pravni jezik i stil (Sievert i drugi, 2020). Uobičajene fraze koje se koriste kod ovakvih oglasa za posao su: „Pored opštih uslova zapošljavanja, svi kandidati treba da ispunjavaju sljedeće posebne uslove: (1) Završen pravni fakultet i (2) Tri godine radnog iskustva u struci.” ... „Uz potpisanu prijavu potrebno je dostaviti dokumentaciju na osnovu koje se dokazuje ispunjenost opštih uslova i posebnih uslova na osnovu koje se vrši bodovanje.” ... „Nepotpune i neblagovremene prijave, kao ni dokumenta koja nisu ovjerena komisija neće uzeti u razmatranje.” (Zolak Poljašević, 2021, str. 147).

Oglasi u javnoj upravi su standardizovani i moraju sadržavati precizne informacije koje omogućavaju svim potencijalnim kandidatima da procijene ispunjavaju li uslove konkursa i da blagovremeno pripreme potrebnu dokumentaciju. S obzirom na to da su ovi oglasi često jedini zvanični izvor informacija o konkursima, neophodno je da budu jasni, nedvosmisleni i u skladu sa propisima. Informacije sadržane u oglasima za posao u javnoj upravi su sljedeće:

- **Naziv institucije i radnog mjesta** – oglas mora jasno naznačiti naziv institucije koja raspisuje konkurs, kao i tačan naziv radnog mjesta koje se popunjava.
- **Opis radnog mjesta i ključnih zadataka** – svaki oglas sadrži detaljan opis dužnosti i odgovornosti koje nosi određena pozicija. Opis radnog mjesta precizira zadatke koje će budući zaposleni obavljati. Prema savremenom pristupu regrutovanja, realan opis posla je izuzetno važan kako bi kandidati mogli da procijene da li je taj posao u skladu s njihovim kompetencijama i profesionalnim interesima.
- **Uslovi za prijavu** – Oglas treba da sadrži precizno definisane uslove koje kandidati moraju ispunjavati kako bi bili uzeti u razmatranje. Ovi uslovi se obično dijele na opšte uslove, koje propisuje zakon (npr. državljanstvo, zdravstvena sposobnost, nekažnjavanost, itd.) i posebne uslove, koji se odnose na konkretno radno mjesto (npr. stepen stručne spreme, radno iskustvo, specijalizovane vještine ili sertifikati).
- **Dokumentacija potrebna za prijavu** – u konkursu se navodi tačna lista dokumenata koje kandidati moraju dostaviti kako bi dokazali ispunjenost uslova. Ovo obično uključuje: diplomu o završenom obrazovanju, uvjerenje o radnom iskustvu, dokaz o nekažnjavanju, dokaz o državljanstvu i druge relevantne dokumente.
- **Način i rok za podnošenje prijave** – Propisuje se način na koji kandidati mogu podnijeti prijavu (lično, poštom ili elektronski), kao i tačan rok do

kada se prijave mogu dostaviti. Rokovi su strogo definisani i često su precizirani do tačnog datuma i sata.

- **Podaci o kontaktu za dodatne informacije** – Na kraju oglasa obično se navode kontakt informacije nadležne institucije, ili osobe kojoj se kandidati mogu obratiti za dodatna pojašnjenja u vezi s konkursom.

Ovakav standardizovani pristup u formiranju sadržaja oglasa obezbjeđuje da svi kandidati imaju jednake informacije i šanse za prijavu, čime se štiti princip jednakopravnosti i sprečavaju potencijalne zloupotrebe u procesu zapošljavanja (Sievert i drugi, 2020). Iako oglasi u javnoj upravi nisu fleksibilni u pogledu stilske izražavanja kao oni u privatnom sektoru, njihova formalnost i pravna preciznost garantuju pravičnost i objektivnost konkursne procedure.



Analitička perspektiva: oglasi za posao kao ogledalo organizacione kulture

Oglasi za posao predstavljaju više od administrativne najave slobodnog radnog mjesta – oni su komunikacijski alat kojim organizacija prenosi svoje vrijednosti, identitet i kulturu. Kroz izbor jezika, tona i vizuelnog stila, organizacije šalju poruku o sebi kao poslodavcu i stvaraju određena očekivanja kod potencijalnih kandidata. U tom smislu, oglasi mogu djelovati i kao alat brendiranja poslodavca, ali i kao indikator nivoa profesionalizma, transparentnosti i inkluzivnosti u pristupu zapošljavanju.

Uporedna analiza oglasa iz javnog i privatnog sektora može otkriti značajne razlike u komunikacijskom pristupu. Oglasi u javnoj upravi često su formalni i propisani, dok oni u privatnom sektoru sve više poprimaju promotivni i vizuelno dinamičan karakter. Posebno je zanimljivo posmatrati kako različiti mediji, od službenih portala do društvenih mreža, oblikuju ton, pristupačnost i percepciju oglasa, te u kojoj mjeri oni reflektuju organizacione vrijednosti i savremene prakse zapošljavanja.

Pitanja za refleksiju:

- U kojoj mjeri stil i sadržaj oglasa za posao odražavaju kulturu i vrijednosti organizacije?
- Da li oglasi u javnoj upravi djeluju kao izraz transparentne i profesionalne komunikacije, ili preovladava birokratski stil koji stvara utisak pretjeranog formalizma i institucionalne distance?
- Kako se razlikuju oglasi privatnih organizacija objavljeni na portalima i društvenim mrežama u pogledu tona, jezika i vizuelnog identiteta?
- Da li moderni oglasi više funkcionišu kao promotivni alat ili kao instrument objektivnog informisanja kandidata?
- Kako inkluzivnost i jasnoća oglasa utiču na percepciju organizacije kao poželjnog poslodavca?

Posredničke usluge u regrutovanju javne uprave

U slučaju da eksterno oglašavanje ne pruži adekvatne rezultate u smislu privlačenja optimalnog broja kvalifikovanih kandidata, postoje još neke metode i tehnike regrutovanja koje se mogu primijeniti. Jedna od njih je korištenje posrednika u zapošljavanju.

U većini zemalja djeluju javne institucije koje se bave posredovanjem u zapošljavanju. Njihova primarna uloga je povezivanje ponude i tražnje na tržištu rada. To znači da javne agencije za zapošljavanje pomažu nezaposlenim licima da pronađu odgovarajući posao. S druge strane, ove agencije pomažu i poslodavcima da pronađu odgovarajuće kandidate za upražnjena radna mjesta. Pored posredovanja u zapošljavanju, javne agencije obično vrše i niz drugih aktivnosti i usluga. Na primjer, vode evidenciju nezaposlenih lica, analiziraju tržište rada, provode javne programe zapošljavanja, obučavaju ljude koji su duže vrijeme nezaposleni, vrše profesionalnu orijentaciju, stručno osposobljavanje i pripremu za zapošljavanje. Kroz praćenje aktuelnih trendova i potreba poslodavaca, agencije pružaju institucijama javne uprave relevantne informacije o dostupnosti kvalifikovane radne snage. Takođe, ove agencije mogu organizovati ciljana savjetovanja i obuke za nezaposlene kako bi ih pripremili za specifične zahtjeve radnih mjesta u javnoj upravi.

Pored javnih postoje i privatne agencije za zapošljavanje, koje djeluju po sličnom principu, ali za svoje usluge naplaćuju proviziju od klijenata. Privatne agencije za zapošljavanje rjeđe učestvuju u procesu zapošljavanja u javnoj upravi, budući da se regrutovanje i selekcija javnih službenika i drugih kategorija zaposlenih obavlja putem formalnih konkursa propisanih zakonom. Međutim, u određenim situacijama, naročito kada je riječ o zapošljavanju stručnjaka iz specifičnih oblasti (npr. informacionih tehnologija, međunarodnih projekata, ili regulatornih tijela), institucije mogu angažovati privatne agencije za regrutovanje kako bi došle do visoko kvalifikovanih kandidata koji možda nisu aktivno prisutni na tržištu rada.



Pitanje za razmišljanje: Da li bi veća saradnja javne uprave sa tržišnim posrednicima u zapošljavanju mogla unaprijediti kvalitet selekcije kandidata ili bi ugrozila principe zakonitosti i objektivnosti procedura?

Regrutovanje putem obrazovnih institucija

Saradnja između javne uprave i obrazovnih institucija predstavlja jedan od najefikasnijih načina privlačenja mladih talenata u javni sektor (Rinkineva, 2024). Univerziteti, stručne škole i karijerni centri postaju partneri javnih institucija u procesu identifikacije i obuke budućih zaposlenih. Ovaj vid regrutovanja posebno je važan za popunjavanje radnih mjesta koja zahtijevaju specifične kompetencije,

kao što su pravna regulativa, javne finansije, digitalizacija javne uprave i stratejsko planiranje politika.

Jedan od najčešćih oblika saradnje između obrazovnih institucija i javne uprave jeste organizacija stručnih praksi i pripravničkih programa. Ove inicijative omogućavaju studentima i diplomcima da steknu praktično iskustvo u radu u javnim institucijama, upoznaju se s administrativnim procedurama i razviju profesionalne vještine potrebne za rad u javnoj upravi.



Pripravnik je lice koje prvi put zasniva radni odnos u zanimanju za koje je steklo odgovarajuću vrstu i stepen stručne spreme. U javnoj upravi, pripravnički staž često traje od 6 do 12 mjeseci i ima za cilj da mladi stručnjaci steknu praktična znanja i iskustvo pod nadzorom mentora.

Programi stručne prakse obično su kratkoročni i fokusirani na pružanje uvida u rad institucija, dok pripravnički programi predstavljaju duži oblik profesionalne integracije, često praćen mentorskim radom i strukturiranim obukama. Ovi programi ne samo da omogućavaju mladima da se pripreme za buduću karijeru, već i institucijama da prepoznaju perspektivne kandidate, koji bi nakon završetka pripravničkog staža mogli konkurisati za stalne pozicije. Ipak, iako pripravnički programi i stručne prakse predstavljaju kvalitetan model privlačenja talenata, oni nisu uvijek dovoljno atraktivni mladim stručnjacima. Nedostatak finansijskih podsticaja, spori administrativni procesi i rigidni sistem napredovanja u javnom sektoru često odvrćaju mlade kandidate od nastavka karijere u javnim institucijama.



Univerzitetski karijerni centar je organizaciona jedinica univerziteta ili fakulteta koja pruža savjetodavne, informativne i edukativne usluge studentima s ciljem razvoja profesionalnih kompetencija i pripreme za tržište rada.

Univerzitetski karijerni centri, takođe, mogu postati partneri institucijama javne uprave u procesu regrutovanja mladih stručnjaka. Ovi centri organizuju dane karijera, na kojima predstavnici javnih institucija imaju priliku da predstave mogućnosti zapošljavanja, uslove rada i prednosti rada u javnoj upravi. Takođe, karijerni centri pružaju studentima savjetodavne usluge, pomažući im da usmjere svoj profesionalni razvoj prema oblastima koje su relevantne za javnu upravu. Neke institucije javne uprave u razvijenim zemljama koriste univerzitetske platforme i baze podataka studenata kako bi identifikovale talentovane kandidate i usmjeravale ih ka pripravničkim pozicijama. Ovakvi modeli proaktivnog regrutovanja pomažu u ranoj identifikaciji budućih zaposlenih i omogućavaju institucijama da privuku mlade stručnjake prije nego što ih preuzme privatni sektor.

Kako bi obezbijedile dugoročnu dostupnost kvalifikovanih stručnjaka, pojedine javne institucije provode programe stipendiranja za deficitarne profesije. Ovi programi omogućavaju finansijsku podršku studentima koji se obrazuju za zanimanja koja su od značaja za rad u javnim institucijama, uz obavezu da nakon diplomiranja određeni period rade u javnoj upravi.

Na ovaj način institucije obezbjeđuju stručnjake za oblasti u kojima postoji manjak kvalifikovanih kandidata, kao što su javne finansije, zdravstvena administracija, digitalizacija uprave i regulatorne funkcije. Stipendiranje talenata ne samo da doprinosi profesionalizaciji javne uprave, već i povećava njenu privlačnost među mladim stručnjacima, nudeći im finansijsku sigurnost i mogućnosti profesionalnog usavršavanja.

Kako bi javna uprava postala konkurentnija u privlačenju mladih talenata, potrebno je unaprijediti postojeće modele regrutovanja, smanjiti administrativne prepreke i razviti fleksibilnije programe integracije mladih stručnjaka u javne institucije (Sievert i drugi, 2020). Samo kombinacijom formalnih procedura i proaktivnih strategija privlačenja talenata može se obezbijediti dugoročno jačanje profesionalnog osoblja u javnoj upravi.

4.3 Selekcija kandidata u javnoj upravi

Nakon što je organizacija, primjenom jedne ili kombinacijom više metoda regrutovanja, uspješno privukla zadovoljavajući broj kvalifikovanih i kompetentnih kandidata, otpočinje njihova selekcija.

4.3.1 Pojam i značaj profesionalne selekcije kandidata u javnoj upravi

Selekcija kandidata je proces u kome se, na osnovu jasno definisanih kriterijuma i procedura, biraju najkompetentniji kandidati za određeno radno mjesto (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 331). U kontekstu javne uprave, selekcija ima poseban značaj jer se odnosi na zapošljavanje osoba koje će obavljati poslove od javnog interesa i doprinositi efikasnom funkcionisanju javnih institucija.



„Za modernu upravu je valjanost upravnog personala jednako važna garancija kao i valjani pravni propisi. Sami propisi ne mogu, niti će ikada moći nadomjestiti zahtjev za ispravnim administratorom.“

(Krbek, 1937, str. 21).

Cilj ovog procesa nije samo popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, već i obezbjeđivanje da zaposleni posjeduju odgovarajuće kompetencije neophodne za kvalitetno izvršavanje posla. Kroz proces selekcije, procjenjuje se koji od kandidata najviše odgovara zahtjevima radnog mjesta, ali se suština selekcije

ogleda i u predviđanju budućeg ponašanja i uspjeha pojedinca u poslu (Redman i Wilkinson, 2006, str. 66).

Kvalitet selekcionog postupka direktno utiče na profesionalizam i efikasnost javne uprave, što u konačnici ima refleksiju i na kvalitet usluga koje javne institucije pružaju građanima. U procesu selekcije uvijek treba imati na umu sljedeće: što je veća usklađenost zahtjeva posla i karakteristika kandidata, veća je i vjerojatnoća da će takvi kandidati biti uspješni u poslu.

Efekti dobro obavljene selekcije ogledaju se u skraćanju perioda profesionalnog osposobljavanja, smanjenju stope fluktuacije zaposlenih, smanjenju nesreća na poslu, kao i povećanju stepena zadovoljstva poslom (Ilić, 2014, str. 147). S druge strane, neprofesionalna selekcija i izbor pogrešnog kandidata povećavaju troškove uvođenja kandidata u posao i troškove njegovog obučavanja, narušavaju međuljudske odnose u organizaciji, i slično. Pored navedenog, značaj selekcije je najjednostavnije predstaviti kroz činjenicu da dobar trening ne može popraviti posljedice loše selekcije.



„Ne može se svaka dužnost povjeriti svakom čovjeku (...) Daj posao, stoga, onome koji ga zna raditi; tako ćeš izbeći neprilike.“ (Persijski velikodostojnik Kai Kaus Ibn Iskandar – oko 1082. godine. Citirano prema Pusić, 1987, str. 218 i Lilić, 2014, str. 180).

Osnovni zadatak selekcije u javnoj upravi treba da bude odabir najboljih kandidata na osnovu njihovih stručnih i profesionalnih kompetencija, a ne na osnovu ličnih ili političkih veza. U tom smislu, selekcija predstavlja mehanizama za jačanje profesionalizacije javne uprave i izgradnju administracije zasnovane na znanju i sposobnostima, a ne na nepotizmu ili političkoj podobnosti. Dakle, proces selekcije ne bi trebao biti samo administrativna procedura, već važan mehanizam unapređenja kvaliteta ljudskih resursa u javnoj upravi. Pravilna primjena principa profesionalne selekcije omogućava:

- izbor kompetentnih i stručnih kandidata, čime se obezbjeđuje da javna uprava raspolaže zaposlenima koji mogu efikasno obavljati svoje zadatke i dužnosti;
- jačanje povjerenja građana u institucije, jer transparentan i objektivan proces selekcije smanjuje prostor za političke uticaje i korupciju u zapošljavanju;
- povećanje efikasnosti javne uprave, jer adekvatan izbor zaposlenih direktno utiče na poboljšanje kvaliteta javnih usluga;
- unapređenje organizacione kulture u javnim institucijama, budući da selekcija zasnovana na objektivnim kriterijumima podstiče profesionalizam i odgovornost zaposlenih.

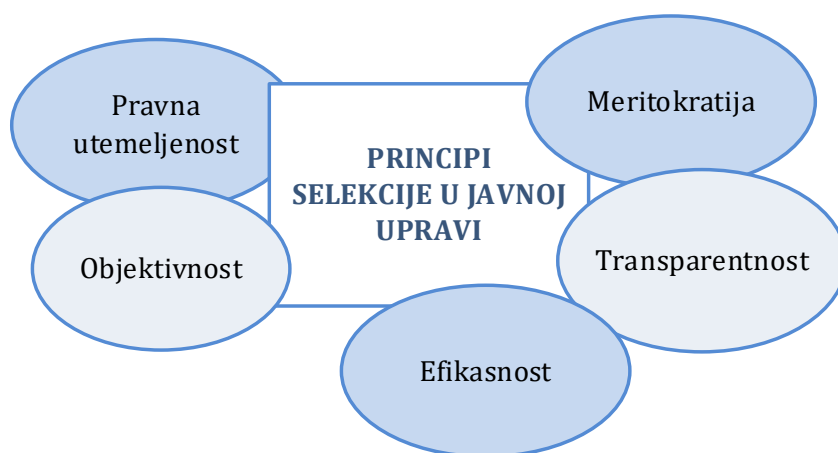


Bez obzira na formalne zahtjeve za profesionalnom selekcijom kandidata u javnoj upravi, u praksi je politizacija zapošljavanja i dalje prisutna kroz neformalne mreže uticaja, stranačke preporuke ili zloupotrebu fleksibilnosti u procedurama. Ovakve prakse umanjuju povjerenje građana u institucije, narušavaju princip jednakih šansi i demotiviraju stručne kandidate koji nemaju političku podršku.

Pitanje za razmišljanje: Da li je moguće u potpunosti eliminirati političke uticaje u zapošljavanju u javnoj upravi, ili je realniji cilj da se oni svedu na minimum kroz transparentne i tehnološki podržane procedure?

Principi selekcije u javnoj upravi

Da bi proces selekcije u javnoj upravi bio efikasan, pravičan i usklađen s pravnim normama i međunarodnim standardima, neophodno je da se dosljedno primjenjuju principi meritokratije, transparentnosti, objektivnosti, pravne utemeljenosti i efikasnosti.



Slika 4.4. Principi selekcije u javnoj upravi

Meritokratija podrazumijeva da se kandidati procjenjuju isključivo na osnovu njihovih stručnih kvalifikacija, znanja i vještina, a ne na osnovu ličnih veza, političke pripadnosti ili drugih subjektivnih faktora. Cilj je da se zaposle oni kandidati koji najbolje ispunjavaju zahtjeve radnog mjesta i koji mogu na najefikasniji način obavljati propisane zadatke i dužnosti (Marčetić, 2007).

U javnoj upravi, primjena meritokratskog principa je značajna jer obezbjeđuje profesionalizaciju administracije, smanjuje prostor za nepotizam i jača povjerenje građana u javne institucije. Međutim, u praksi se dešava da meritokratija bude ugrožena političkim i administrativnim uticajima, što dovodi do zapošljavanja kandidata koji ne ispunjavaju objektivne kriterijume za rad u javnoj upravi (Hassan i drugi, 2024). Zbog toga je važno razvijati i unapređivati mehanizme kontrole kako bi se obezbijedila dosljedna primjena ovog principa.

Transparentnost u procesu selekcije podrazumijeva da svi kandidati imaju jednak pristup informacijama o konkursu, da su kriterijumi izbora jasno definisani i da je cijeli proces proveden na način koji omogućava objektivnu provjeru njegovog integriteta. U skladu s ovim principom, institucije javne uprave su dužne: javno objavljivati konkursne uslove u propisanim medijima, o čemu je bilo riječi u poglavlju posvećenom regrutovanju, detaljno definisati kriterijume selekcije, kako bi se izbjegle nejasnoće koje mogu dovesti do manipulacije prilikom ocjenjivanja kandidata, te omogućiti pristup informacijama o procesu selekcije svim zainteresovanim stranama, uključujući i mehanizme žalbe ukoliko kandidat smatra da su mu prava povrijeđena. Pored navedenog, postupak selekcije treba biti u potpunosti dokumentovan i praćen od strane relevantnih organa kako bi se spriječile eventualne zloupotrebe.

Objektivnost u selekciji znači da svi kandidati moraju imati jednake šanse i da njihova procjena mora biti zasnovana na jasno definisanim, provjerljivim i mjerljivim kriterijimima. Ovaj princip je posebno važan u fazama evaluacije prijava, testiranja i intervjuja, gdje postoji rizik od subjektivnih procjena članova komisije.

Da bi se obezbijedila nepristrasnost, potrebno je:

- primjenjivati standardizovane metode selekcije,
- izbjegavati subjektivne faktore prilikom ocjenjivanja kandidata,
- uspostaviti jasne i provjerljive mehanizme bodovanja, kako bi svaki kandidat bio ocijenjen na osnovu istih kriterijuma.

Nedostatak objektivnosti u selekciji može dovesti do zapošljavanja nekompetentnih kandidata.

Pravna utemeljenost podrazumijeva da selekcionni proces u javnoj upravi bude u potpunosti usklađen sa zakonskim i podzakonskim aktima koji regulišu zapošljavanje u javnim institucijama. Pravna sigurnost kandidata mora biti obezbijedena kroz jasno definisane procedure, koje uključuju objavu konkursa u skladu sa zakonom, uz precizno definisane rokove i uslove prijave, dosljednu primjenu propisanih selekcionih metoda, te mogućnost pravne zaštite kandidata. Pravna utemeljenost procesa selekcije garantuje njegovu legitimnost i štiti kako interese kandidata, tako i integritet javne uprave.

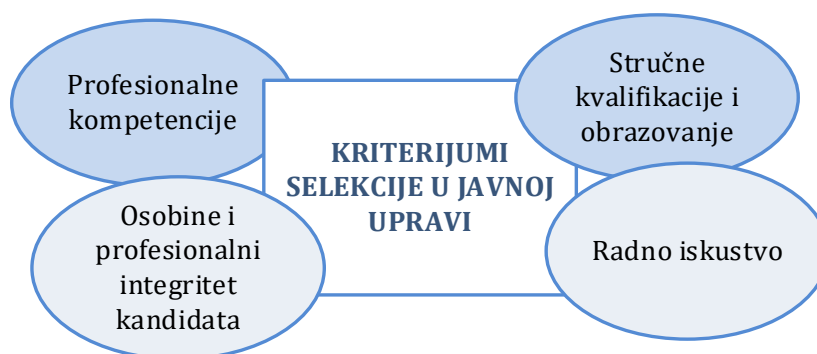
Efikasnost je posljednji princip putem koga se omogućava optimalan izbor kandidata. Dugotrajne procedure selekcije često dovode do kašnjenja u popunjavanju radnih mjesta, što može negativno uticati na funkcionisanje institucija. Kako bi se postigla efikasnost, potrebno je: smanjiti administrativne prepreke bez ugrožavanja kvaliteta selekcije, izbjeći dugotrajna proceduralna odlaganja, te kontinuirano raditi na digitalizaciji procesa selekcije, uključujući elektronske prijave, onlajn testiranja i automatsko bodovanje kandidata. Efikasan selekcionni proces omogućava brže popunjavanje radnih mjesta, smanjuje administrativne troškove i poboljšava funkcionisanje javne uprave.

4.3.2 Kriterijumi i postupci selekcije u javnoj upravi

Jasno definisani kriterijumi i postupci selekcije imaju za cilj pravičan i transparentan izbor najkvalifikovanijih kandidata.

Kriterijumi selekcije kandidata u javnoj upravi

Selekcionni kriterijumi predstavljaju osnovu za ocjenjivanje kandidata i kreiranje njihove rang-liste u konkursnoj proceduri. U javnoj upravi su ovi kriterijumi precizno propisani (Virant i drugi, 2015) kako bi se obezbijedila objektivnost i jednak tretman svih kandidata.



Slika 4.5. Kriterijumi selekcije kandidata u javnoj upravi

Stručne kvalifikacije i obrazovanje predstavljaju osnovni kriterijum za izbor kandidata. Minimalni stepen obrazovanja i odgovarajuća stručna sprema jasno su definisani konkursnim uslovima i moraju biti usklađeni s klasifikacijom radnih mjesta u javnim institucijama. Pored formalnog obrazovanja, prilikom selekcije se često vrednuju i dodatne profesionalne kvalifikacije, kao što su specijalizovane licence, sertifikati, dodatne edukacije i usavršavanja koja su relevantna za određenu oblast rada.

Radno iskustvo je važan faktor u selekciji kandidata, posebno za složenija, ekspertska i rukovodeća radna mjesta. Ono omogućava procjenu stepena osposobljenosti kandidata za obavljanje određenih zadataka i odgovornosti u okviru javne uprave. Konkursni uslovi obično preciziraju minimalan broj godina iskustva potrebnih za određenu poziciju, ali je važno da se pri ocjenjivanju iskustva ne vrednuje samo dužina radnog staža, već i kvalitet iskustva, njegova relevantnost za konkretno radno mjesto i stepen odgovornosti koju je kandidat imao u prethodnim poslovima.

Profesionalne kompetencije su ključne za efikasno obavljanje poslova u javnim institucijama. Neke od kompetencija koje se često procjenjuju su:

- analitičke sposobnosti koje olakšavaju proces donošenja odluka i rješavanja složenih pitanja;

- komunikacione vještine, koje podrazumijevaju efikasnu pisanu i usmenu komunikaciju, što je posebno važno u radu s građanima i drugim institucijama;
- poznavanje relevantnih propisa, odnosno sposobnost razumijevanja i primjene pravnih normi u svakodnevnom radu;
- digitalne i informatičke vještine, koje postaju sve značajnije sa razvojem digitalnih alata i njihovom primjenom u javnim institucijama;
- sposobnost rada u timu je značajna za obezbjeđenje funkcionalnosti institucije.

Osobine i profesionalni integritet kandidata ne spadaju u grupu formalnih i propisanih kriterijuma, ali se u profesionalnoj selekciji sve češće uzimaju u obzir. U nekim slučajevima, posebno za pozicije koje zahtijevaju visok nivo etičnosti i odgovornosti, kandidati mogu biti podvrgnuti dodatnim provjerama, kao što su bezbjednosne provjere i procjene sklonosti etičkom ponašanju.

Kompetencijski okvir predstavlja jedan od savremenih pristupa u procesu selekcije kandidata u javnoj upravi. Kompetencijski okvir omogućava holistički pristup procjeni kandidata, uzimajući u obzir sposobnosti, vještine i osobine koje su neophodne za efikasno obavljanje poslova u javnim institucijama. Selekcija kandidata zasnovana na kompetencijama podrazumijeva usmjeravanje selekcionog postupka ka provjeri konkretnih sposobnosti i ponašanja kandidata u radnom okruženju. Osim toga, kompetencijski pristup selekciji omogućava predviđanje radnog učinka kandidata, jer se analizira njihova sposobnost primjene znanja i vještina u realnim situacijama.

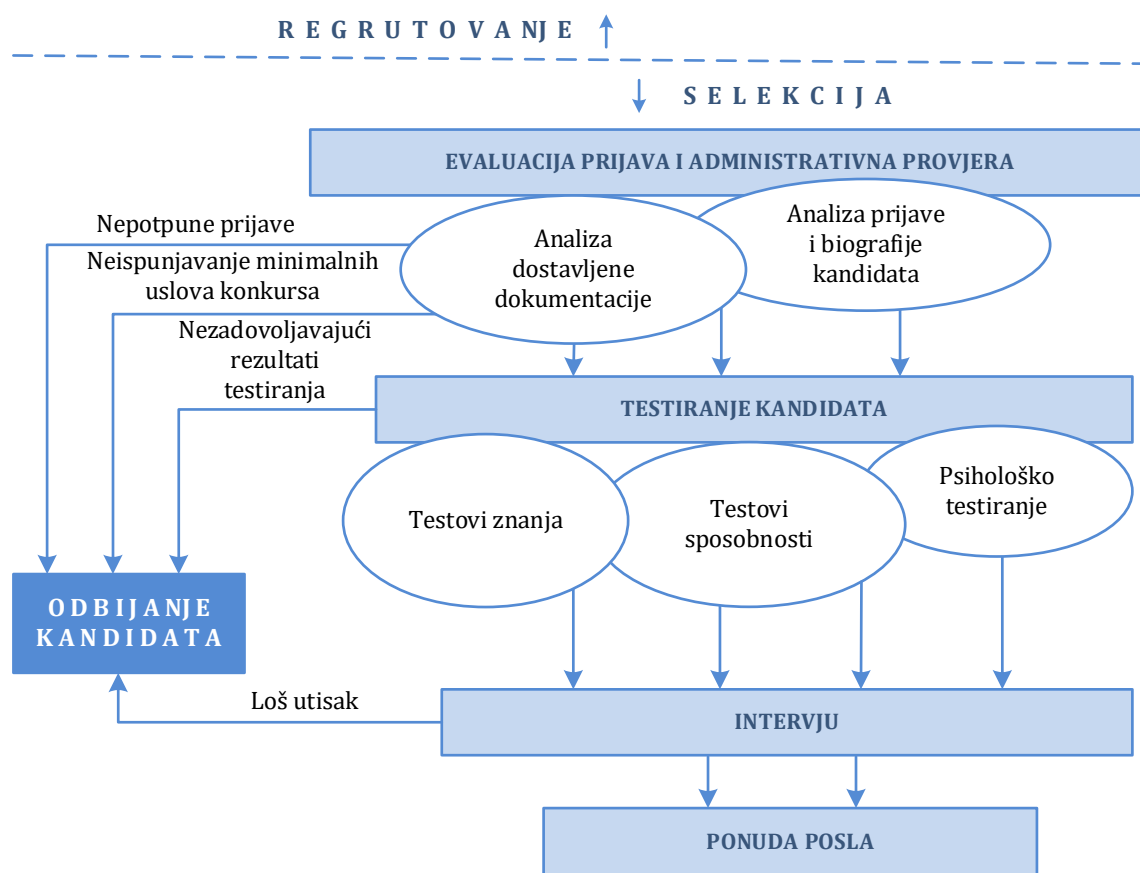
Postupak selekcije u javnoj upravi

Proces selekcije kandidata u javnoj upravi sastoji se od nekoliko jasno definisanih faza, koje imaju za cilj da obezbijede pravičan i objektivan odabir kvalifikovanih kandidata. Ove faze obuhvataju provjeru formalnih uslova, testiranje stručnih znanja i sposobnosti, kao i procjenu profesionalnih i ličnih kompetencija putem intervjua. Sve ove aktivnosti moraju se provoditi u skladu s važećim zakonskim propisima.

Prvi korak u selekcionom postupku odnosi se na evaluaciju prijave i administrativnu provjeru, kojom se utvrđuje da li kandidati ispunjavaju formalne uslove konkursa. U ovoj fazi analiziraju se dostavljeni dokumenti, uključujući diplome, potvrde o radnom iskustvu, sertifikate i druge relevantne dokaze koji potvrđuju ispunjenost konkursnih kriterijuma. Prijave koje nisu potpune, ili ne ispunjavaju propisane uslove, eliminišu se iz daljeg postupka, čime se omogućava da u daljoj selekciji učestvuju samo kandidati koji zadovoljavaju propisane zahtjeve radnog mjesta.

Nakon administrativne provjere, selekциони proces prelazi u fazu testiranja kandidata, koje može uključivati različite metode provjere znanja i sposobnosti. U

zavisnosti od prirode radnog mjesta, testiranje može obuhvatiti pisane ispite koji provjeravaju poznavanje relevantnih zakonskih propisa i stručnih tema, ali i druge vrste procjena, kao što su testovi analitičkog razmišljanja, rješavanja problema ili specijalizovanih vještina potrebnih za obavljanje posla. U izuzetnim slučajevima, može se primijeniti i psihološko testiranje, kako bi se procijenile osobine kandidata važne za rad u javnoj upravi, poput integriteta, sklonosti timskom radu i sposobnosti donošenja odluka pod pritiskom. Standardizovani testovi omogućavaju znatno objektivniju procjenu kandidata.



Slika 4.6. Postupak selekcije kandidata u javnoj upravi

Intervju predstavlja sljedeću ključnu fazu selekcije, a njegov značaj ogleda se u procjeni motivacije kandidata, njihovih profesionalnih kompetencija i sposobnosti prilagođavanja radnom okruženju.

Po završetku intervjuja i svih selekcionih aktivnosti, donosi se odluka o zapošljavanju. Komisija za selekciju na osnovu ukupnih rezultata formira rang-listu kandidata, pri čemu se vodi strogo definisanim pravilima bodovanja. Na osnovu ove liste, institucija donosi odluku o zapošljavanju najboljeg kandidata.

Kako bi se obezbijedila pravičnost u postupku selekcije, kandidatima se omogućava pravo na uvid u rezultate i podnošenje žalbe ukoliko smatraju da su njihova prava povrijeđena tokom selekcije. Obezbjedenjem jasnih kriterijuma,

standardizovanih metoda procjene i pravičnih postupaka donošenja odluka, postiže se osnovni cilj selekcije – zapošljavanje kandidata koji svojim znanjem, iskustvom i sposobnostima mogu najbolje odgovoriti zahtjevima radnog mjesta i doprinijeti efikasnom funkcionisanju javne uprave.

Način provođenja osnovnih faza selekcije biće detaljnije pojašnjen kroz naredne podnaslove.

4.3.3 Evaluacija prijava i provjera kandidata u javnoj upravi

Proces selekcije u javnoj upravi započinje evaluacijom pristiglih prijava i administrativnom provjerom kandidata, što se još naziva predselekcija. Predselekcija ima dva osnovna cilja. Prvo, ona omogućava eliminisanje kandidata koji ne ispunjavaju uslove konkursa (Virant i drugi, 2015), kao i kandidata koji nisu dostavili kompletnu dokumentaciju (dokaze da ispunjavaju uslove konkursa). Drugo, kroz analizu pristigle dokumentacije stiže se prva slika o kandidatima (Zolak Poljašević, 2021). Dakle, ova faza ima ulogu da obezbijedi prolaz u dalji selekcionu postupak isključivo onim kandidatima koji ispunjavaju propisane uslove konkursa. Iako se na prvi pogled može činiti kao tehnički korak, evaluacija prijava je značajna jer predstavlja prvi filter u identifikaciji kompetentnih kandidata.

Prvi zadatak u ovoj fazi jeste pregled formalnih uslova koje kandidati moraju ispuniti. Ovaj postupak podrazumijeva provjeru priložene dokumentacije, uključujući diplome, uvjerenja o radnom iskustvu, sertifikate o dodatnim obukama i druge relevantne dokaze. Kandidati čija dokumentacija nije potpuna ili ne ispunjava propisane uslove eliminišu se iz daljeg postupka selekcije.

Analiza biografskih informacija

Pored formalne provjere ispunjenosti uslova, evaluacija prijava obuhvata i analizu kvaliteta radnog iskustva i obrazovnih kvalifikacija kandidata. Posjedovanje odgovarajuće stručne spreme ne garantuje automatski uspješnost u obavljanju poslova u javnoj upravi, zbog čega je važno procijeniti u kojoj mjeri su stečene kvalifikacije i iskustvo relevantni za konkretne zahtjeve radnog mjesta. Do ovih informacija se najčešće dolazi iz biografije.

Biografija (Curriculum Vitae – CV) predstavlja ključni dokument u procesu selekcije, jer omogućava komisijama da steknu uvid u obrazovne kvalifikacije, radno iskustvo, kompetencije i profesionalna postignuća kandidata. Osnovni sadržaj biografije treba da obuhvati lične podatke, informacije o obrazovanju (formalnom i neformalnom), radnom iskustvu, znanjima, vještinama i sposobnostima kandidata, kao i dodatne informacije koje mogu biti relevantne za poziciju u javnoj upravi (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 221).

Biografija započinje **osnovnim podacima o kandidatu**, uključujući ime i prezime, datum rođenja, adresu stanovanja i državljanstvo. Pored toga, u ovom dijelu

biografije navode se kontakt podaci, poput broja telefona i e-mail adrese, kako bi komisija mogla stupiti u kontakt s kandidatom u slučaju dodatnih upita ili poziva na intervju.

Podaci o obrazovanju predstavljaju jedan od najvažnijih elemenata biografije, posebno u javnoj upravi gdje su konkursni uslovi strogo definisani propisima i internim pravilnicima institucija. Formalno obrazovanje se u biografiji navodi obrnutim hronološkim redom, počevši od najvišeg stepena obrazovanja. Prilikom navođenja obrazovanja, kandidati treba da uključe:

- naziv obrazovne institucije,
- stečenu diplomu i stručnu spremu,
- period školovanja,
- dodatne informacije o akademskim postignućima (ukoliko su relevantne, npr. nagrade, priznanja, i slično).

Ukoliko konkursni uslovi zahtijevaju specifične dodatne kvalifikacije, kao što su certifikati, licence ili stručne specijalizacije, kandidati treba da ih jasno naznače. Pored formalnog obrazovanja, neformalno obrazovanje postaje sve važnije u savremenim procesima selekcije.

Obrazovne kvalifikacije se analiziraju sa aspekta njihove relevantnosti za posao, nivoa stručne spreme i dodatnih usavršavanja. Kvalitet obrazovanja može značajno uticati na sposobnost kandidata da se uspješno integriše u radnu sredinu i odgovori na izazove administrativnih poslova. Dodatne specijalizacije, stručne obuke i sertifikati, često predstavljaju važan element u procjeni kompetentnosti kandidata, naročito kada se radi o poslovima koji zahtijevaju određena specifična znanja.

Radno iskustvo takođe predstavlja značajan kriterijum u selekciji. Kao i obrazovne kvalifikacije, radno iskustvo se u biografiji navodi obrnutim hronološkim redom, počevši od posljednjeg ili trenutnog zaposlenja. Elementi koji se moraju navesti za svaku prethodnu radnu poziciju uključuju:

- naziv institucije ili organizacije,
- naziv pozicije,
- period zaposlenja,
- kratak opis poslova i odgovornosti,
- stečene kompetencije i postignuća.

U pogledu radnog iskustva, procjenjuje se ne samo broj godina provedenih na određenim poslovima, već i složenost zadataka koje je kandidat obavljao, stepen odgovornosti koji je imao i specifične vještine koje je razvio tokom prethodnih angažmana. Iskustvo stečeno u poslovima koji su neposredno povezani s radnim mjestom na koje se kandidat prijavljuje može imati veću težinu u procesu evaluacije od formalnog trajanja radnog staža.

Za pozicije u javnoj upravi značajno je navesti u kojim administrativnim procesima je kandidat učestvovao, koje su bile njegove odgovornosti i na koji način je doprinio efikasnosti institucije. Na primjer, kandidati koji su radili na pripremi zakonskih akata, provođenju javnih politika, ili radu s međunarodnim institucijama, treba jasno da istaknu ta iskustva. Dodatno, radno iskustvo u privatnom sektoru, akademskim institucijama ili međunarodnim organizacijama, može biti relevantno za javnu upravu, naročito kada uključuje poslove upravljanja projektima, analize podataka, pravne ekspertize ili finansijskog planiranja.

Znanja, vještine i sposobnosti kandidata su segment biografije koji omogućava kandidatima da istaknu svoje kompetencije, koje nisu nužno pokrivene formalnim obrazovanjem i radnim iskustvom, ali su važne za obavljanje poslova u javnoj upravi. U javnoj upravi posebnu težinu mogu imati:

- poznavanje pravnih i administrativnih procedura,
- sposobnost analitičkog razmišljanja i donošenja odluka,
- komunikacione i pregovaračke vještine,
- informatička pismenost i rad sa specijalizovanim softverima,
- poznavanje stranih jezika, naročito engleskog, koji je često neophodan u međunarodnim projektima i saradnji sa evropskim institucijama.

Posljednji segment biografije može uključiti **dodatne informacije** koje bliže predstavljaju kandidata. Ovdje se mogu navesti nagrade, članstvo u profesionalnim organizacijama, volonterski angažmani i druge aktivnosti. Iako informacije o ličnim interesovanjima nisu presudne u procesu selekcije u javnoj upravi, one mogu dati širu sliku o kandidatu i njegovim profesionalnim afinitetima, što može biti korisno za poslove koji zahtijevaju proaktivnost, inicijativu i timski rad.



Analitička perspektiva: profesionalna biografija između formalnih zahtjeva i lične prezentacije

Profesionalna biografija predstavlja ključni dokument u procesu zapošljavanja, jer omogućava kandidatima da na strukturiran i vjerodostojan način predstave svoje kvalifikacije, vještine i iskustvo. U kontekstu javne uprave, biografija ima i dodatnu funkciju, jer odražava nivo profesionalnosti, usklađenost s administrativnim standardima i poštovanje principa transparentnosti. Za razliku od privatnog sektora, gdje se često naglašavaju kreativnost i lični stil prezentacije, u javnoj upravi naglasak je na jasnoći, relevantnosti i objektivnom prikazu podataka.

Analiza konkursa i izrada biografije prilagođene konkretnom radnom mjestu pomaže u razumijevanju odnosa između traženih kompetencija i načina njihovog prikazivanja. Time se razvija sposobnost kritičkog promišljanja o sopstvenim kvalifikacijama i usklađenosti sa zahtjevima javne uprave.

Pitanja za refleksiju:

- Na koji način format i sadržaj biografije može uticati na percepciju profesionalnosti kandidata?
- Da li standardizovani formati, poput Europass CV-ja, doprinose transparentnosti ili ograničavaju individualni pristup?

Kako bi izgledala idealna biografija za poziciju u javnoj upravi, uzimajući u obzir zahtjeve konkursa, stručnost i administrativnu kulturu?

U kontekstu javne uprave, gdje su kriterijumi zapošljavanja strogo regulisani, posebnu težinu imaju formalne kvalifikacije, radno iskustvo i stručne kompetencije, dok neformalno obrazovanje, dodatni treninzi i specijalizacije mogu značajno povećati konkurentsku prednost kandidata.

Pravilno prezentovani podaci u biografiji ne samo da olakšavaju proces selekcije, već i omogućavaju institucijama da identifikuju najkvalitetnije kandidate, koji će svojim znanjem i sposobnostima doprinijeti efikasnosti i profesionalizaciji javne uprave.



U nekim konkursima, pored standardne biografije, od kandidata se traži i prijavno i/ili motivaciono pismo. Iako ova dva dokumenta često djeluju slično, postoji jasna razlika u njihovoj svrsi, strukturi i tonu komunikacije.

Prijavno pismo je službeni dokument kojim kandidat izražava svoju namjeru da se prijavi na određeni konkurs. U njemu kandidat navodi osnovne informacije: na koje radno mjesto se prijavljuje, koji dokumenti su priloženi i kako ispunjava tražene uslove konkursa. Osnovne karakteristike prijavnog pisma su sljedeće:

- kratko je i formalno (1 strana maksimalno),
- fokusirano na tehničku ispravnost prijave,
- uključuje referencu na broj konkursa (npr. „u skladu sa konkursom broj 05-47/2025 objavljenim dana ...“),
- služi kao uvodna pratnja kompletnoj dokumentaciji.

Motivaciono pismo je ličniji i sadržajniji dokument. U njemu kandidat objašnjava razloge zbog kojih se prijavljuje, ističe svoja postignuća, vrijednosti i interesovanja, te ukazuje kako može doprinijeti instituciji. Osnovne karakteristike motivacionog pisma su sljedeće:

- narativan, ali strukturiran stil,
- prikazuje entuzijazam i usklađenost ličnih ciljeva s misijom institucije,
- usmjereno je na vještine i kompetencije koje nisu direktno vidljive iz biografije,
- idealna dužina iznosi 3 do 5 pasusa, ne više od jedne strane.

Motivaciono pismo nije mjesto za ponavljanje podataka iz biografije, već za konkretno povezivanje vlastitih sposobnosti sa opisom posla i vrijednostima institucije.

Provjera navoda kandidata

U procesu selekcije važan korak predstavlja i provjera tačnosti informacija koje su kandidati naveli u prijavi. Ovaj postupak omogućava institucijama da obezbijede objektivnost i pouzdanost u procjeni kandidata, minimiziraju rizik od neistinitih podataka i povećaju transparentnost zapošljavanja. Provjera podataka obuhvata analizu preporuka i referenci, kontaktiranje bivših poslodavaca, kao i potencijalnu upotrebu digitalnih izvora informacija, uključujući profesionalne mreže (Hedricks i drugi, 2019).

Jedan od tradicionalnih načina provjere vjerodostojnosti podataka u biografiji jeste kontaktiranje bivših poslodavaca, nadređenih, kolega ili profesora koji su imali priliku da sarađuju s kandidatom. Ovaj postupak omogućava verifikaciju informacija koje je kandidat naveo u biografiji, prijavi ili na intervjuu, kao i dodatnu procjenu njegovih profesionalnih sposobnosti i radnog učinka.

Glavna svrha preporuka jeste predviđanje budućeg radnog učinka kandidata na osnovu njegovog prethodnog ponašanja i iskustava (Prochazka, Nováček i Vaculík, 2022). Međutim, ovaj metod ima i svoja ograničenja, prije svega subjektivnost davalaca preporuka, jer kandidati često biraju osobe koje će ih predstaviti u najboljem svjetlu. Stoga su davaoci preporuka često skloni svjesnom iskrivljivanju informacija, kako bi pomogli kandidatu da dobije posao (Aamodt, 2007). Osim toga, preporuke mogu sadržavati neprecizne ili čak pristrasne informacije, zbog čega je njihova upotrebna vrijednost ograničena. Kako bi se povećala pouzdanost ovog postupka, preporučuje se (Zolak Poljašević, 2021, str. 176–177):

- Izbor relevantnih osoba koje su imale direktnu profesionalnu saradnju s kandidatom i mogu realno procijeniti njegove radne navike, kompetencije i doprinos instituciji.
- Standardizacija postupka provjere i pribavljanje preporuka putem zvaničnih kanala institucije, a ne neformalnim upitima.
- Upotreba strukturiranih obrazaca za provjeru. Takođe, umjesto opštih pitanja, preporučuje se postavljanje konkretnih upita o kompetencijama kandidata, primjerima radnog učinka i profesionalnog ponašanja.
- Pažljiva analiza sadržaja i suštine preporuka, jer pozitivni opisi kandidata mogu varirati u zavisnosti od radnog konteksta. Na primjer, kandidat koji je opisan kao „sistematičan i odgovoran“ može biti bolji izbor za administrativne poslove nego kandidat za koga se navodi da je „kreativan i inovativan“.



Primjer upitnika koji se može koristiti u praksi za provjeru navoda kandidata

Poštovani, razmatramo prijavu gospodina/gospođe [ime kandidata] za poziciju [naziv radne pozicije na koju kandidat konkuriše] u našoj instituciji. Kandidat je naveo da je prethodno bio zaposlen u Vašoj ustanovi/organizaciji na poziciji [naziv radne pozicije u okviru koje je kandidat obavljao posao], te nas je ovlastio da Vas kontaktiramo radi pribavljanja preporuke i provjere navoda iz njegove biografije.

Molimo Vas da nam, u cilju objektivne selekcije, pružite iskrene informacije o radu kandidata u Vašoj instituciji.

1. Osnovni podaci

Period zaposlenja kandidata u Vašoj instituciji	Od: _____ Do: _____
Vaš profesionalni odnos s kandidatom	☐ Neposredni rukovodilac ☐ Kolega ☐ Saradnik iz drugog sektora ☐ Drugo (navesti): _____
Koliko dugo ste imali priliku da pratite rad kandidata?	
Da li je kandidat imao rukovodeću ulogu (npr. šef odsjeka, rukovodilac tima)?	☐ Da ☐ Ne Ako jeste, broj podređenih: _____
Navedite razlog prekida radnog odnosa kandidata s Vašom organizacijom (ukoliko Vam je poznat)	

2. Procjena kompetencija i radnih navika

U kojoj mjeri je kandidat pokazivao profesionalnu odgovornost u svakodnevnim zadacima?	
Kako biste ocijenili njegovu/njenu sposobnost saradnje u timu i međusektorskoj komunikaciji?	
Kako je kandidat reagovao u situacijama kada bi nastupili problemi ili vanredne okolnosti u radu?	☐ Samoinicijativno je predlagao rješenja ☐ Uključivao se uz poziv ☐ Povlačio se ili bio pasivan
Na koji način je kandidat upravljao rokovima i obavezama u skladu s propisima i procedurama?	☐ Uvijek u skladu s rokovima ☐ Povremeno je kasnio ☐ Imao je značajne poteškoće u ispunjavanju rokova

Koji radni uslovi su najviše pogodovali radu kandidata?	☐ Stabilan i predvidiv radni ritam ☐ Rad pod pritiskom ☐ Jasne procedure i formalna pravila ☐ Kreativna sloboda i fleksibilnost ☐ Drugo (navesti): _____
Da li raspolazete informacijama koje bi ukazivale na to da kandidat nije pogodan za obavljanje poslova u javnoj upravi?	☐ Da ☐ Ne Ukoliko raspolazete, molimo da ih navedite: _____

3. Preporuka

Da li biste ponovo sarađivali s ovim kandidatom?	☐ Da ☐ Ne
Da li biste preporučili kandidata za poziciju u instituciji javne uprave?	☐ Da, bez zadržke ☐ Da, uz određene preporuke za razvoj ☐ Ne bih ga preporučio/la Kratko obrazloženje: _____

4. Dodatni komentari

Datum:	
Ime i prezime:	
Pozicija:	
Institucija/organizacija:	
Potpis:	

Iako provjera referenci može biti korisna, ona ne bi trebalo da bude presudan faktor u donošenju odluke o zapošljavanju, već samo dodatni element procjene u kombinaciji s drugim metodama selekcije.

Razvoj informacionih tehnologija i sve veća prisutnost kandidata na internetu omogućili su novi oblik provjere biografskih podataka – analizu digitalnog identiteta putem profesionalnih i društvenih mreža. Najvažnije karakteristike društvenih mreža svode se na njihovu efikasnost i transparentnost, brzinu informacija, dostupnost, multimedijalnost, dvosmjernost i besplatan pristup (Sančanin, 2022).



Slika 4.7. Prednosti i rizici pretrage kandidata putem društvenih mreža

Društvene mreže poput LinkedIn-a sve se češće koriste kao alati za provjeru profesionalnih informacija koje kandidati navode u biografijama (Fernandez i drugi, 2021). Ovo su specijalizovane društvene mreže koje se fokusiraju na profesionalni aspekt pojedinaca. Na njima ljudi dijele sadržaje vezano za svoje obrazovanje, karijeru, formalno i neformalno obrazovanje, radno iskustvo, i slično (Lesko Bošnjak i Mabić, 2019). Ove mreže omogućavaju institucijama da provjere:

- da li su podaci o radnom iskustvu i obrazovanju dosljedni sa informacijama navedenim u prijavi,
- da li kandidat ima dodatne reference ili projekte koji potvrđuju njegovu stručnost,
- u kojoj mjeri je kandidat aktivan u svojoj profesionalnoj zajednici i da li prati savremene trendove u oblasti rada.

Pored profesionalnih mreža, određeni poslodavci posežu za provjerom ličnih društvenih mreža (Facebook, Instagram, i slično) kako bi stekli dodatni uvid u karakteristike osobe koju zapošljavaju. Ovaj pristup nosi ozbiljne etičke i pravne izazove, jer može dovesti do kršenja privatnosti kandidata i neobjektivnog vrednovanja njegove profesionalne sposobnosti na osnovu podataka koji nisu relevantni za posao (Sančanin, 2022).

Važno je istaći da ne postoji zakonska regulativa koja bi precizno definisala dozvoljene granice pretrage kandidata na društvenim mrežama, zbog čega institucije koje koriste ovaj metod moraju biti izuzetno oprezne. Osim toga, informacije koje se nalaze na društvenim mrežama nisu uvijek autentične i mogu biti subjektivne, ili čak manipulativne.

Pretraživanje kandidata putem društvenih mreža može dovesti do rizika diskriminacije, ukoliko se uzmu u obzir faktori koji nemaju profesionalnu relevantnost, poput: političkih uvjerenja, vjerske pripadnosti, privatnih životnih

stavova i aktivnosti, fotografija i sadržaja koji nisu direktno povezani sa profesionalnim angažmanom kandidata, i slično.

Upravo zbog ovih ograničenja, analiza digitalnog identiteta kandidata ne smije imati odlučujuću ulogu u procesu selekcije, već može poslužiti isključivo kao dodatni izvor informacija, uz punu svjesnost o njenim ograničenjima i potencijalnim etičkim dilemama.

Kako bi se obezbijedila pravičnost i objektivnost selekcije, institucije javne uprave trebalo bi da kombinuju više metoda provjere i osiguraju da proces selekcije ostane usmjeren na profesionalne kompetencije i radne sposobnosti kandidata, bez zadiranja u privatni život ili lična uvjerenja kandidata.

Izazovi u procesu evaluacije: formalni i suštinski nedostaci

Iako evaluacija prijava predstavlja prvi korak u selekcionom postupku, u praksi se suočava sa izazovima koji mogu ugroziti njenu objektivnost i efikasnost. Jedan od najčešćih problema jeste formalistički pristup ocjenjivanju prijava (Cordella i Gualdi, 2024), gdje se primarno vrednuje ispunjenost administrativnih uslova, dok se suštinske kompetencije i sposobnosti kandidata ne procjenjuju na adekvatan način. Ovakav pristup ponekad može dovesti do toga da se kandidati sa bogatim iskustvom i naprednim kompetencijama eliminišu iz selekcionog postupka samo zato što ne ispunjavaju određene birokratske zahtjeve, dok kandidati koji zadovoljavaju formalne kriterijume, ali nemaju praktične vještine, budu uključeni u dalji proces selekcije.

Drugi izazov odnosi se na nedovoljnu primjenu kompetencijskog okvira u procesu evaluacije. Iako postoje smjernice i preporuke za procjenu kandidata na osnovu kompetencija, u praksi često izostaje dublja analize sposobnosti kandidata.

Dodatni izazov predstavlja nedovoljna transparentnost u fazi evaluacije prijava, naročito u pogledu kriterijuma po kojima se određeni kandidati eliminišu iz selekcije. Ukoliko nisu jasno definisani i dostupni mehanizmi kontrole i žalbenog postupka, postoji rizik od subjektivnih procjena i mogućih zloupotreba u procesu odlučivanja.

Kako bi se unaprijedio proces evaluacije prijava, neophodno je insistirati na kombinaciji formalnih i suštinskih kriterijuma, većoj primjeni kompetencijskog okvira i transparentnijem bodovanju kandidata.

4.3.4 Testiranje kandidata u javnoj upravi

Testiranje kandidata ima za cilj objektivnu procjenu kompetencija neophodnih za obavljanje poslova u javnim institucijama. Ova metoda omogućava da se kroz standardizovane i sistematične procedure utvrdi u kojoj mjeri kandidati posjeduju potrebne stručne i lične kvalitete za određenu poziciju.

Testiranje je naročito važno jer smanjuje subjektivnost u procjeni kandidata, omogućava poređenje njihovih kompetencija i obezbjeđuje transparentnost u postupku donošenja odluka.

Vrste testova u selekciji kandidata

U zavisnosti od prirode radnog mjesta, testovi mogu uključivati provjeru stručnog znanja, analitičkih i kognitivnih sposobnosti, psiholoških karakteristika i drugih kompetencija relevantnih za rad u javnoj upravi.

Znanje je skup činjenica, informacija i opisa kojih smo svjesni, koje poznajemo i razumijevamo. Znanje se stiče kroz iskustvo i/ili obrazovanje putem percepcije, otkrivanja i učenja. **Testovi znanja** su dizajnirani da provjere teorijsko i praktično poznavanje određenih tema, koje su relevantne za konkretno radno mjesto (Lievens, i Patterson, 2011). Testovi znanja se često koriste u javnoj upravi, gdje je poznavanje zakonskih propisa, administrativnih procedura i specijalizovanih stručnih oblasti značajno za obavljanje poslova.

U kontekstu javne uprave, testovi znanja obično uključuju provjeru poznavanja zakonodavstva, upravnih procedura, ekonomskih i pravnih normi, kao i nekih drugih specifičnih stručnih oblasti. Na primjer, za pozicije u finansijskim institucijama testovi mogu obuhvatiti pitanja iz oblasti budžetskog sistema, dok se za pravne pozicije procjenjuje poznavanje upravnog i radnog prava.



Primjer stručnih pitanja za provjeru poznavanja zakonodavstva i upravnih procedura

Ako javni službenik ostane neraspoređen zbog ukidanja radnog mjesta kada mu prestaje radni odnos?

- a) Istog dana
- b) Nakon 15 dana
- c) Nakon tri mjeseca
- d) Nakon godinu dana

Rok za žalbu protiv zaključka kojim se odbacuje prijava na javni konkurs u republičkom organu uprave iznosi:

- a) 3 dana od dana prijema zaključka
- b) 5 dana od dana objavljivanja zaključka
- c) 8 dana od dana dostave zaključka
- d) 15 dana od dana objavljivanja konkursa

Pored teorijskog poznavanja propisa, testovi znanja mogu uključivati i praktične zadatke koji zahtijevaju analizu slučajeva, tumačenje zakonskih normi, ili rješavanje konkretnih problema iz prakse. Ovim pristupom omogućava se realna procjena sposobnosti kandidata da primijene stečeno znanje u kontekstu svakodnevnog rada.



Primjer praktičnog zadatka za procjenu sposobnosti kandidata da primijeni stečeno znanje u praksi

Kandidat NN dostavio je prijavu za polaganje stručnog ispita za rad u organima javne uprave. Uz prijavu, priložena je sljedeća dokumentacija:

- a) Diploma o završenom osnovnom studiju prava,
- b) Potvrda o obavljenoj stručnoj praksi u Ministarstvu u trajanju od 6 mjeseci,
- c) Uplatnica kao dokaz o uplaćenju taksi za polaganje stručnog ispita.

Na osnovu priloženih dokumenata, utvrdite da li kandidat ispunjava uslove za polaganje stručnog ispita za rad u organima uprave, u skladu sa propisima koji regulišu položaj javnih službenika i način polaganja stručnog ispita.

Sposobnost je opšta, trajna, karakteristika koja se zasniva na naslijeđenim sklonostima, a razvija se pod uticajem prirodne i društvene okoline. Sposobnosti se mogu grupisati na više načina. Tako imamo mentalne (kognitivne), senzorne, psihomotoričke i fizičke sposobnosti. Sposobnost je preduslov za sticanje vještina i prediktor radne uspješnosti (Zolak Poljašević, 2021, str. 179).

Kognitivni testovi su osmišljeni s ciljem procjene verbalnih, numeričkih i logičkih sposobnosti, kao i testove prostorne percepcije i apstraktnog zaključivanja. Ovi testovi su posebno korisni za pozicije koje zahtijevaju analitičko razmišljanje i sposobnost donošenja brzih i preciznih odluka na osnovu dostupnih informacija (Skagerlund i drugi, 2022).



Primjer zadataka iz oblasti logičkog zaključivanja, numeričkog razmišljanja, uočavanja pravilnosti i verbalne sposobnosti

1. Koji broj nedostaje u nizu?
3 – 6 – 12 – 24 – __
2. U rečenici: „Ana je bolja u matematici nego Milica, ali lošija od Ive.” Ko je najbolji u matematici? _____
3. Koliko je 25% od broja 120?
a) 20 b) 30 c) 25 d) 35
4. Ako su svi studenti sportisti, a neki sportisti su inženjeri, da li neki studenti mogu biti inženjeri? _____

U javnoj upravi, kognitivni testovi mogu igrati važnu ulogu pri selekciji kandidata za složenije administrativne i rukovodeće pozicije, gdje je sposobnost analitičkog mišljenja važna za efikasno obavljanje poslova.

Ličnost je jedinstven skup karakteristika koje određuju nekog pojedinca i način njegove interakcije s okruženjem (Schuler i Jackson, 1996). **Psihološko testiranje** se koristi kao metod procjene ličnih karakteristika, radne motivacije i sposobnosti prilagođavanja timskom radu i administrativnom okruženju.

Psihološki testovi mogu uključivati mjerenje emocionalne stabilnosti, stresa, sklonosti donošenju odluka pod pritiskom, profesionalne etike i radnih vrijednosti. Takođe, ovakvi testovi mogu procijeniti stil rukovođenja, spremnost na preuzimanje odgovornosti i sposobnost rada u dinamičnim i promjenjivim administrativnim uslovima.



Primjer tvrdnji iz testova ličnosti

Pažljivo pročitajte svaku tvrdnju i označite stepen svoje saglasnosti sa njima. Ne postoji tačan ili pogrešan odgovor. Odgovarajte iskreno uz pomoć sljedeće skale: 1 – Uopšte se ne slažem; 2 – Uglavnom se ne slažem; 3 – Nisam siguran/na (niti se slažem niti ne slažem); 4 – Uglavnom se slažem; 5 – U potpunosti se slažem.

1. Pobjeda u raspravi mi je manje važna od toga da ne uzrujam druge.
2. Ponekad je prihvatljivo prekršiti pravila ako je to u nečijem najboljem interesu.
3. Ljudi treba da slušaju autoritete čak i kada se ne slažu sa njima.

U nekim slučajevima, posebno kada je riječ o rukovodećim pozicijama ili pozicijama visokog povjerenja, psihološko testiranje može obuhvatiti i procjenu integriteta i otpornosti na stres, kao i sposobnost donošenja nepristrasnih odluka u skladu sa zakonima i etičkim normama.

Iako psihološko testiranje može dati dodatne uvide u karakter kandidata, ono ima i svoja ograničenja. Rezultati ovih testova nikada ne bi trebalo da budu jedini kriterijum prilikom odlučivanja o zapošljavanju, već ih je potrebno posmatrati u kontekstu drugih metoda selekcije, poput testova znanja i intervjuja.



Ponekad se u selekciji primjenjuju i određeni nekonvencionalni testovi, kao što su: poligrafski testovi, testovi poštenja, grafologija (analiza rukopisa), astrologija, i slično. Svi ovi testovi su neuobičajeni i kontroverzni, a njihova predikcija radne uspješnosti je upitna (Zolak Poljašević, 2021, str. 183).

Standardizacija i validnost testova

Kako bi testiranje kandidata u javnoj upravi bilo objektivno, neophodno je obezbijediti standardizaciju testova. Standardizovani testovi podrazumijevaju da

su svi kandidati ocijenjeni prema istim kriterijumima, čime se minimizira mogućnost subjektivnog vrednovanja rezultata.

Valjanost ili validnost testova se odnosi na tačnost mjerenja, te nam pruža odgovor na pitanje da li određeni test mjeri ono za šta je namijenjen. Postoje dvije vrste valjanosti: sadržajna i kriterijumska. Valjanost sadržaja analizira reprezentativnost sadržaja određenog mjernog instrumenta. Valjanost sadržaja je ustanovljena onda kada stavke, pitanja, ili problemi koje test sadrži predstavljaju reprezentativan uzorak situacija ili problema koji se pojavljuju na poslu. Kriterijumska valjanost daje odgovor na pitanje da li, i u kom stepenu, na osnovu rezultata testiranja možemo predvidjeti radno ponašanje kandidata i njegov budući uspjeh u poslu (Mathis i drugi, 2017; Noe i drugi, 2016). Drugim riječima, kandidati koji postignu bolje rezultate na testu trebalo bi da se pokažu uspješnijima i u svakodnevnom radu.

Pored validnosti, važan aspekt testiranja jeste i pouzdanost testova, odnosno dosljednost rezultata prilikom njihove primjene u različitim okolnostima (Marčetić, 2007, str. 194). Pouzdani testovi omogućavaju da se isti kandidati ocijene na sličan način, bez obzira na to kada ili gdje se testiranje provodi.

Primjena testiranja u procesu selekcije kandidata donosi brojne prednosti, prije svega u vidu povećanja objektivnosti i pravičnosti u ocjenjivanju kandidata. Standardizovani testovi omogućavaju poređenje kandidata na osnovu istih kriterijuma, čime se smanjuje prostor za subjektivne procjene i moguće zloupotrebe u selekcionom postupku. Takođe, testiranje omogućava preciznu procjenu specifičnih kompetencija potrebnih za određeno radno mjesto.

Međutim, testiranje ima i određena ograničenja. Testovi ne mogu u potpunosti procijeniti sve osobine i vještine kandidata, posebno one koje su vezane za interpersonalnu komunikaciju, etičko postupanje i sposobnost rada u kolektivu. Takođe, postoji mogućnost da kandidati koji posjeduju odgovarajuće kompetencije ne ostvare dobre rezultate na testovima zbog treme ili drugih faktora koji utiču na njihov trenutni učinak.

Uprkos ograničenjima, testiranje predstavlja važan alat u procesu selekcije, posebno kada se kombinuje sa drugim metodama procjene, poput kompetencijskih intervjua i analize radnog iskustva. Integrisana primjena različitih selekcionih metoda omogućava sveobuhvatniju procjenu kandidata i obezbjeđuje da se zapošljavaju najkvalitetniji stručnjaci za rad u javnoj upravi.

4.3.5 Intervju kao metod selekcije u javnoj upravi

Kandidati koji su prošli fazu predselekcije i ostvarili zadovoljavajuće rezultate na testiranju, obično se pozivaju na intervju. Intervju je svrsishodan razgovor između dvije ili više osoba radi boljeg upoznavanja kandidata, procjene njegovih kvaliteta i utvrđivanja da li odgovara zahtjevima posla (Ilić, 2014; Bahtijarević-Šiber, 1999). Kao neposredni oblik komunikacije, intervju omogućava dodatnu procjenu kompetencija, radnog iskustva, profesionalnog integriteta i motivacije kandidata.

Ovaj metod selekcije posebno je značajan jer pruža uvid u one aspekte koji nisu u potpunosti obuhvaćeni analizom prijave, testovima znanja i provjerom referenci.

Uloga intervju u ocjenjivanju kompetencija kandidata

Jedna od osnovnih funkcija intervju jeste provjera tačnosti i dosljednosti informacija koje je kandidat naveo u svojoj prijavi. Biografija i drugi dokumenti mogu pružiti pregled formalnih kvalifikacija, ali ne daju potpuni uvid u konkretnu ulogu kandidata na prethodnim radnim pozicijama, njegov doprinos timskom radu i stečene praktične vještine. Kroz ciljano postavljena pitanja, komisija može razjasniti nejasnoće iz prijavnih dokumenata, provjeriti autentičnost iskustava i dobiti precizniji uvid u relevantne kompetencije kandidata.

Intervju omogućava procjenu stručnog znanja kandidata u kontekstu praktičnih situacija. Kroz postavljanje situacionih pitanja, komisija može utvrditi u kojoj mjeri kandidat poznaje relevantne zakonske okvire, administrativne procedure i stručne standarde koji su značajni za obavljanje radnih zadataka. Osim toga, ovaj metod pomaže u procjeni sposobnosti kandidata da analizira probleme, donosi odluke i rješava izazove u skladu sa pravilima i principima javne uprave.

Smatra se da je intervju najbolji način za uočavanje socijalnih vještina koje je teško uočiti pomoću drugih testova (Bogićević Milikić, 2011; Kovačević i Petrović, 2000). Pored stručnih kompetencija, intervju omogućava procjenu ličnih osobina kandidata koje su od značaja za rad u javnoj upravi, poput odgovornosti, posvećenosti, etičnosti i profesionalnog integriteta. Javna uprava zahtijeva zaposlene koji su sposobni da rade u skladu sa načelima zakonitosti, nepristrasnosti i efikasnosti, zbog čega je važno kroz intervju procijeniti u kojoj mjeri kandidat pokazuje spremnost da se pridržava etičkih standarda i profesionalnih normi. Pitanja koja simuliraju realne radne situacije mogu otkriti način na koji kandidat donosi odluke, pristupa etičkim dilemama i rješava potencijalne sukobe interesa.

Javne institucije često podrazumijevaju rad u timovima, saradnju sa različitim sektorima i komunikaciju sa građanima, što znači da je sposobnost komunikacije od velikog značaja. Tokom intervju se procjenjuje način izražavanja kandidata, njegova sposobnost argumentacije, aktivnog slušanja i prenošenja informacija na jasan i precizan način. Za pozicije koje uključuju upravljanje ljudima ili rad sa strankama, važno je ocijeniti sposobnost kandidata da ostvari konstruktivnu komunikaciju, rješava konflikte i prilagođava svoj stil komunikacije sagovornicima.

Motivacija kandidata može biti presudan faktor za njegov budući angažman i učinak u javnoj upravi. Intervju omogućava komisiji da procijeni da li kandidat razumije prirodu posla, u kojoj mjeri je motivisan za rad u javnoj upravi i da li se njegova očekivanja poklapaju sa realnim uslovima rada. Kroz dobro postavljena pitanja, komisija može otkriti da li kandidat vidi posao u javnoj upravi kao

dugoročnu karijernu opciju, koliko je spreman na kontinuirano usavršavanje, i u kojoj mjeri prepoznaje značaj javne službe i odgovornosti prema građanima.

Na osnovu navedenog možemo konstatovati da intervju, kada se provodi na objektivan i sistematičan način, predstavlja vrijedan alat za procjenu kandidata i donošenje odluka u procesu selekcije. Omogućava ne samo provjeru podataka i stručnih kompetencija, već i analizu ličnih karakteristika, profesionalnog integriteta i motivacije kandidata, čime doprinosi izboru onih koji će najbolje odgovarati zahtjevima radnog mjesta u javnoj upravi.

Vrste intervju

Intervju se može provoditi na različite načine, u zavisnosti od ciljeva selekcije, karakteristika radnog mjesta i kriterijuma procjene kandidata. U javnoj upravi, odabir vrste intervju zavisi od stepena strukturiranosti, broja učesnika i strategije vođenja intervju (Zolak Poljašević, 2021, str. 187).

Stepen strukturiranosti intervju – prema stepenu strukturiranosti, intervjui u javnoj upravi mogu biti: strukturirani, polustrukturirani i nestrukturirani.

Strukturirani intervju karakteriše primjena unaprijed definisanog seta pitanja, koja se postavljaju svim kandidatima u istom redoslijedu. Pitanja su obično formulisana na osnovu opisa posla ili definisanog kompetencijskog okvira, čime se obezbjeđuje dosljednost i mogućnost poređenja odgovora svih kandidata. Strukturirani intervju doprinosi smanjenju subjektivnosti, jer svaki kandidat dobija priliku da odgovori na ista pitanja. Posebno je koristan kada postoji veliki broj kandidata, jer omogućava bržu evaluaciju i objektivnije poređenje i bodovanje odgovora.

Polustrukturirani intervju dozvoljava određeni stepen fleksibilnosti, jer osim unaprijed definisanih pitanja, ispitivači mogu postavljati dodatna pitanja u zavisnosti od odgovora kandidata. Iako su osnovne teme razgovora unaprijed određene, ispitivač može prilagoditi pristup u zavisnosti od specifičnih kompetencija kandidata.

Nestrukturirani intervju nema jasno definisanu strukturu, a ispitivači postavljaju pitanja prema sopstvenom nahođenju. Zbog neujednačenih kriterijuma i različitih iskustava kandidata, ovakav intervju dovodi do nekonzistentnih podataka, što otežava poređenje i objektivno rangiranje kandidata. U javnoj upravi, gdje je proces selekcije regulisan zakonima i pravilnicima, nestrukturirani intervju se ne preporučuje, jer otvara prostor za subjektivnu procjenu i zloupotrebu procesa zapošljavanja.

Broj učesnika u intervjuu – prema broju učesnika, intervju može biti individualni, panel ili grupni. Odabir formata zavisi od vrste radnog mjesta, broja kandidata i potreba institucije.

Individualni intervju podrazumijeva razgovor između jednog ispitivača i kandidata. Najčešće se koristi u situacijama kada postoji mali broj kandidata, ili

kada je potrebno detaljno analizirati individualne kompetencije i profesionalno iskustvo kandidata. Individualni intervju omogućava opušteniju atmosferu, ali zahtijeva više vremena za provođenje.

Panel intervju podrazumijeva da više članova komisije istovremeno intervjuiše jednog kandidata. Panel intervju je najčešći format u javnoj upravi, jer omogućava da više ispitivača procjenjuje kandidata iz različitih perspektiva i obezbjeđuje veću objektivnost i transparentnost u ocjenjivanju. Svaki član komisije može postavljati pitanja iz svoje oblasti, čime se dobija sveobuhvatna procjena kandidata. Međutim, ovaj format može biti stresniji za kandidate, posebno ukoliko komisija nije dobro pripremljena i ukoliko postoji velika razlika u stilovima ispitivanja članova komisije.

Grupni intervju podrazumijeva da jedan ili više ispitivača razgovaraju s više kandidata istovremeno. Ovaj metod se koristi kada institucija želi da istovremeno procijeni više kandidata i njihovu interakciju u grupnom okruženju. Grupni intervju je naročito koristan za pozicije koje zahtijevaju timski rad, leaderske sposobnosti i vještine rješavanja konflikata.

Strategije vođenja intervjuja – način na koji se intervju vodi zavisi od ciljeva procjene kandidata i vrste pitanja koja dominiraju u razgovoru. U javnoj upravi, najčešće korištene strategije su biografski, bihevijoralni, situacijski intervju (Mathis i drugi, 2017), a ponekad se javlja i takozvani stresni intervju.

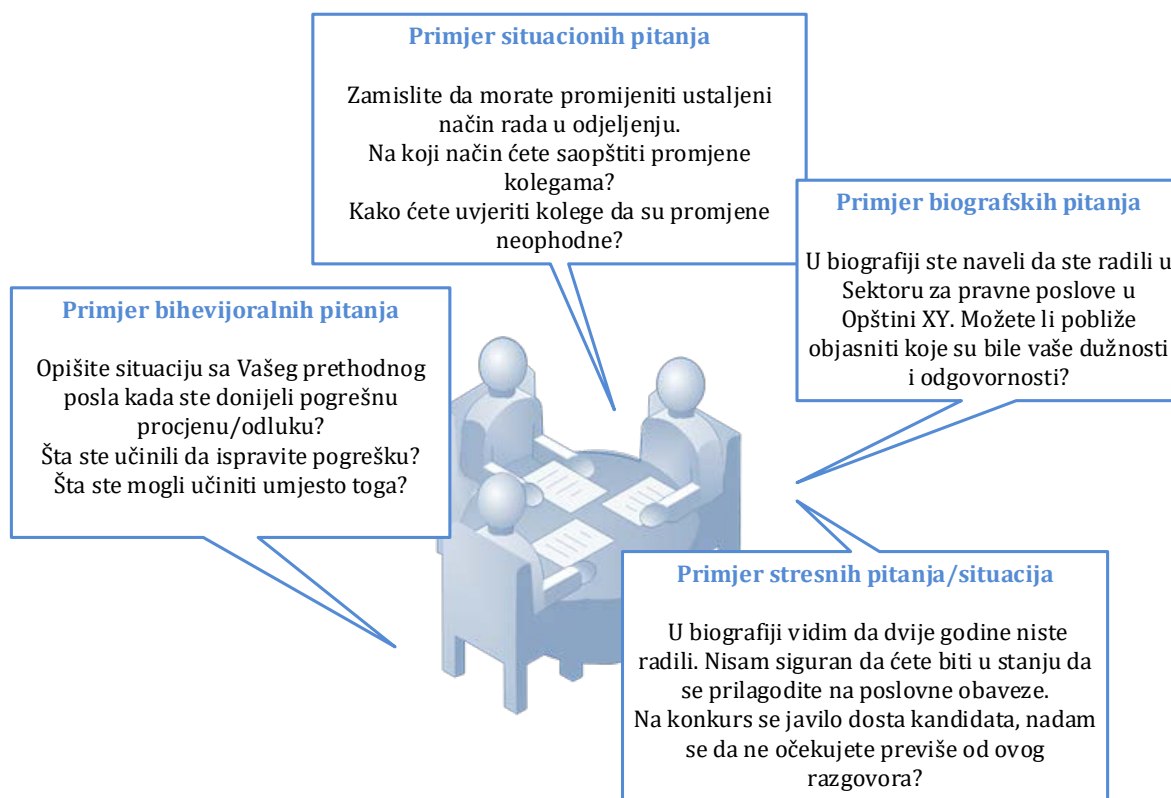
Biografski intervju se fokusira na procjenu dosadašnjeg obrazovanja i radnog iskustva kandidata. Osnovu za ovakav intervju čine podaci iz biografije i prijave kandidata, a kroz razgovor se detaljnije analiziraju konkretne profesionalne aktivnosti, postignuća i stečene vještine. Biografski intervju omogućava komisiji da provjeri konzistentnost informacija koje je kandidat naveo u prijavi, ali ne daje uvid u predikciju radnog učinka u budućnosti.

Situacijski intervju se bazira na hipotetičkim situacijama u kojima se od kandidata traži da odgovori na pitanja tipa: „Šta biste uradili ako...?“ Cilj je procijeniti kako bi kandidat reagovao u izazovnim situacijama na radnom mjestu. Hipotetičke situacije i problemi se deriviraju iz opisa posla, a ova vrsta pitanja je pogodna za kandidate koji nemaju prethodno radno iskustvo (Lussier i Hendon, 2019; Beardwell i Thompson, 2017). Situacijski intervju je posebno koristan za pozicije koje podrazumijevaju donošenje odluka u složenim i nepredvidivim okolnostima.

Bihevioralni intervju je zasnovan na analizi stvarnih situacija iz prethodnog radnog iskustva kandidata. Kandidatu se postavljaju pitanja tipa: „Opišite situaciju u kojoj ste morali da donesete tešku odluku i kako ste postupili“. Ovaj metod omogućava procjenu kompetencija kroz realne radne situacije, umjesto kroz hipotetičke odgovore.

Stresni intervju podrazumijeva namjerno stvaranje situacije visokog pritiska, kako bi se procijenila otpornost kandidata na stres, sposobnost upravljanja emocijama i reagovanje u kriznim okolnostima. Stresni intervju se koristi za pozicije koje zahtijevaju odlučivanje ili rad pod pritiskom. Pozitivna reakcija na stresnu

situaciju ukazuje da će takvi kandidati vjerovatno lakše nositi s realnim problemima i stresnim situacijama na poslu (DeCenzo, Robbins i Verhulst, 2013). Međutim, primjena ovog metoda u javnoj upravi je ograničena, jer može izazvati negativnu percepciju kandidata o instituciji i dovesti u pitanje etičke aspekte selekcije.



Slika 4.8. Primjer pitanja na razgovoru za posao (Zolak Poljašević, 2021, str. 189)

Izbor odgovarajućeg formata intervjua u javnoj upravi zavisi od vrste radnog mjesta, broja kandidata i kriterijuma selekcije. Strukturirani i panel intervjui su najčešće korišteni, jer obezbjeđuju pravičnost, transparentnost i objektivnost procesa zapošljavanja.

Korištenje okvira kompetencija u intervjuu

Okvir kompetencija predstavlja skup znanja, vještina, sposobnosti i ponašanja koji su neophodni za uspješno izvršavanje radnih zadataka u javnoj upravi. Kompetencijski pristup zapošljavanju naglašava usklađivanje zahtjeva radnog mjesta sa znanjima, vještinama i ponašanjima kandidata, umjesto da se selekcija zasniva isključivo na formalnim kvalifikacijama ili akreditivima (Estrella i drugi, 2024).

Korištenje kompetencijskog okvira u intervjuu podrazumijeva formulisanje pitanja koja su usmjerena na procjenu konkretnih kompetencija, umjesto postavljanja opštih i subjektivnih pitanja. Ovaj pristup omogućava komisiji da

ocijeni ne samo formalne kvalifikacije kandidata, već i njihovu sposobnost da primjene znanja i vještine u praktičnim situacijama.

Prije provođenja intervjua, komisija analizira opis radnog mjesta i utvrđuje koje kompetencije su važne za uspješno obavljanje poslova na toj poziciji. Na primjer, okvir kompetencija može obuhvatiti sljedeće kategorije:

- komunikacijske i interpersonalne vještine (sposobnost jasnog izražavanja i aktivnog slušanja);
- analitičke i problemske vještine (sposobnost donošenja odluka, rješavanja problema i strategijskog razmišljanja);
- orijentacija ka građanima i korisnicima javnih usluga (posvećenost pružanju kvalitetnih usluga i efikasnom rješavanju zahtjeva);
- liderske i menadžerske vještine (za rukovodeće pozicije, uključujući sposobnost delegiranja zadataka i upravljanja timom);
- etika i profesionalizam (rad u skladu s pravnim i etičkim normama javne uprave).

Pitanja koja se postavljaju tokom intervjua treba da budu direktno povezana s kompetencijama i zasnovana na konkretnim situacijama i primjerima iz prakse. Ovakav pristup omogućava da se procjeni ne samo teorijsko poznavanje određenih oblasti, već i sposobnost kandidata da ih primijeni u radu.

KOMPETENCIJA	PRIMJER PITANJA TOKOM INTERVJUA
ANALITIČKE I PROBLEMSKE VJEŠTINE	Možete li opisati situaciju u kojoj ste morali analizirati složen problem i donijeti odluku na osnovu ograničenih informacija? Kako ste pristupili rješavanju tog problema i kakav je bio ishod?
KOMUNIKACIJSKE VJEŠTINE	Kako biste objasnili složen administrativni postupak građaninu koji nema pravno obrazovanje? Na koji način biste osigurali da ga on razumije?
ORIJENTACIJA NA KORISNIKE JAVNIH USLUGA	Kako biste postupili u situaciji kada građanin izrazi nezadovoljstvo zbog kašnjenja u rješavanju njegovog predmeta? Koje biste korake preduzeli da riješite problem i održite povjerenje korisnika?

Slika 4.9. Upotreba kompetencijskog okvira u procesu selekcije

Kako bi se obezbijedila objektivnost procjene, odgovori kandidata se boduju na osnovu unaprijed definisanih kriterijuma. Komisija koristi opisne skale procjene, koje omogućavaju rangiranje odgovora prema stepenu ispunjenosti kompetencijskih zahtjeva. Na primjer, skala može uključivati sljedeće nivoe:

- neispunjavanje kompetencije – kandidat nije ponudio konkretan odgovor ili nije demonstrirao tražene vještine;

- djelimično ispunjavanje kompetencije – kandidat je pokazao osnovno razumijevanje, ali nije pružio detaljan primjer iz prakse;
- zadovoljavajuće ispunjavanje kompetencije – kandidat je pružio relevantan primjer i demonstrirao osnovne vještine;
- izuzetno ispunjavanje kompetencije – kandidat je ponudio konkretnu analizu situacije, pokazao refleksivno razmišljanje i strategijski pristup rješavanju problema.

Korištenje kompetencijskog okvira može pružiti sistematičnu i pravičnu procjenu znanja, vještina i radnih vrijednosti kandidata.

Faktori koji utiču na uspjeh intervjua

Uspjeh intervjua kao metode selekcije u javnoj upravi zavisi od više faktora koji su povezani s kandidatima, ispitivačima i organizacijom intervjua. Efikasno proveden intervjua omogućava pravičnu i objektivnu selekciju, ali njegovi rezultati mogu biti značajno ugroženi ukoliko se ne vodi računa o potencijalnim izazovima u njegovoj organizaciji i provođenju.

Faktori povezani s kandidatom odnose se na personalne karakteristike kao što su pol, dob, pa čak i fizički izgled. Ovi faktori mogu uticati na ishod intervjua, ne zato što određuju uspjeh kandidata, već zato što ispitivači imaju sopstvene predrasude u odnosu na njih. Obrazovanje, radno iskustvo i iskustvo u obavljanju razgovora za posao mogu uticati na tok i ishod intervjua. Kandidati s više iskustva nemaju strah od nepoznatog, koji se javlja kod kandidata koji prvi put pristupaju razgovoru za posao. Kandidati s iskustvom obično pokazuju više samopouzdanja i s lakoćom se predstavljaju u dobrom kontekstu. Kandidati bez iskustva imaju veći osjećaj stresa, koji ih može sputati tokom intervjua. Sljedeći bitni faktori su intelektualne i druge sposobnosti kandidata, ali i komunikacione vještine. Kandidati koji su ovladali vještinom kooperativne komunikacije imaju više izgleda da postignu povoljan ishod intervjua (Zolak Poljašević, 2021, str. 192).



Kooperativna komunikacija je stil komuniciranja kojim se tačno prenosi poruka i istovremeno naglašava međusobno poštovanje i saradnja, podstiču dobri odnosi i razumijevanje među sagovornicima (Bahtijarević-Šiber, Sikavica i Pološki Vokić, 2008, str. 99).

Kandidati koji pokazuju visoku motivaciju za rad u javnoj upravi, imaju jasnu viziju svog profesionalnog razvoja i razumiju misiju i vrijednosti institucije, imaju veću vjerovatnoću da budu pozitivno ocijenjeni od strane komisije. Njihova percepcija javne uprave kao poslodavca, kao i njihova očekivanja od radnog mjesta, mogu značajno uticati na njihovu angažovanost tokom intervjua.

Faktori povezani s ispitivačem su slični prethodno opisanom. Drugim riječima, na tok i ishod intervjua značajan uticaj mogu imati predrasude, obrazovanje, iskustvo, intelektualne sposobnosti i komunkacione vještine ispitivača. Ispitivač može doprinijeti uspješnosti intervjua ukoliko se ponaša profesionalno, postavlja jasna pitanja i na ispravan i objektivan način tumači odgovore kandidata. Jasno postavljena pitanja i sposobnost aktivnog slušanja su ključni faktori koji omogućavaju uspješan intervju. Ispitivači koji koriste otvorena pitanja, postavljaju dodatna pitanja za pojašnjenje odgovora i omogućavaju kandidatima da adekvatno prezentuju svoje vještine, doprinose kvalitetnijoj procjeni kompetencija kandidata.

Iskustvo i profesionalna obučenost ispitivača imaju značajan uticaj na kvalitet selekcije. Komisija koja je prošla kroz odgovarajuće treninge za vođenje intervjua ima veću sposobnost objektivne procjene kandidata i smanjenja subjektivnih uticaja. Profesionalni ispitivači su svjesni mogućih predrasuda i nastoje da ih minimiziraju kroz strukturiranu metodologiju procjene i korištenje kompetencijskog okvira.

Faktori povezani s organizacijom i vođenjem intervjua obuhvataju pripremu za intervju, određivanje kriterijuma na osnovu kojih će se vrednovati kandidati, strukturiranje intervjua, dogovor članova prijemne komisije oko tema koje će biti predmet razgovora s kandidatima, određivanje vremena i mjesta održavanja intervjua, i slično (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 245). Pravilna priprema i jasno definisana procedura selekcije omogućavaju konzistentnost i pravičnost u evaluaciji kandidata.

Dobro organizovan i vođen intervju podrazumijeva sljedeće (DeCenzo i drugi, 2013):

1. Pregled opisa i specifikacije posla omogućava procjenu zahtjeva posla, odnosno procjenu znanja, vještina i sposobnosti koje se očekuju od kandidata.
2. Priprema strukturiranog seta pitanja koji će se postavljati svim kandidatima olakšava međusobno poređenje kandidata i povećava objektivnost ocjenjivanja.
3. Pregled prijavnih obrazaca i biografija kandidata koji su pozvani na intervju pomaže ocjenjivačima da dobiju kompletnu sliku o kandidatu. Osim toga, dostavljeni biografski podaci pružaju osnovu za razgovor s kandidatima. Na primjer, područja koja nisu jasno definisana u prijavi ili biografiji, a bitna su za posao, sigurno će predstavljati temu za intervju.
4. Adekvatno otpočinjanje intervjua se preporučuje u cilju opuštanja kandidata. Jedan od ispravnih pristupa podrazumijeva da ispitivač na početku obrazloži teme koje će biti predmet razgovora. Na taj način kandidatu se daje mogućnost da se prilagodi situaciji, uobliči svoje odgovore i jasno ih iznese.

5. Pažljivo slušanje odgovora i postavljanje dodatnih pitanja kako bi se razjasnili nejasni odgovori kandidata i kako bi se sa sigurnošću utvrdilo da li kandidat ispunjava uslove posla.
6. Pravljenje zabilješki, naročito ukoliko je potrebno obaviti razgovor s nekoliko kandidata.

Dobro organizovan i objektivno vođen intervju ne samo da omogućava izbor najboljih kandidata, već i doprinosi jačanju povjerenja građana u procese zapošljavanja u javnoj upravi.

Greške prilikom vođenja intervjua i procjene kandidata

I pored svih napora da se intervju u javnoj upravi organizuje i vodi prema principima objektivnosti i profesionalizma, ovaj metod selekcije i dalje ostaje podložan subjektivnim greškama koje proizilaze iz perceptivnih ograničenja ispitivača. Ove greške nastaju usljed fenomena poznatog kao perceptivna selekcija. To podrazumijeva da je odabir ispitivača uslovljen njegovim sopstvenim iskustvom, motivacijom i ličnošću (Foot, Hook i Jenkins, 2016). Neke od najčešćih grešaka koje se javljaju u intervjuima su sljedeće (Rahimić, 2010, str. 225):

Greška predrasuda i efekat prvog utiska nastaje kada ispitivači na osnovu prvog utiska (koji može biti pozitivan ili negativan) formiraju mišljenje o kandidatu i ne mijenjaju ga do kraja intervjua. Prvi utisak može biti zasnovan na ličnim predrasudama ispitivača koje se odnose na pol, starosnu dob, etničku pripadnost, fizički izgled ili stil izražavanja kandidata.

Na primjer, ako kandidat ima samouvjeren stav i izražava se sigurno, ispitivač može steći utisak da je on stručan i kompetentan, čak i prije nego što odgovori na suštinska pitanja u vezi s radnim mjestom. S druge strane, kandidat koji pokazuje znake treme ili nesigurnosti, može biti potcijenjen, iako posjeduje visok nivo stručnosti. Važno je da ispitivači budu svjesni ove greške i da se u ocjenjivanju oslanjaju na unaprijed definisane kriterijume, a ne na subjektivne utiske.

Halo efekat se javlja kada jedna osobina kandidata ostavi toliko snažan utisak na ispitivača da on na osnovu nje formira cjelokupnu procjenu kandidata. Pozitivan halo efekat nastaje kada ispitivač na osnovu jedne izuzetno dobre karakteristike (npr. elokventnosti, urednog izgleda, iskustva u renomiranoj instituciji) zaključi da je kandidat u svim segmentima iznadprosječan, čak i ako nema konkretne dokaze za takav zaključak. Negativan halo efekat funkcioniše suprotno. Ukoliko kandidat pokaže neku slabost ili nesigurnost, ispitivač može automatski pretpostaviti da ni u drugim segmentima nije dovoljno kompetentan, što može dovesti do nepravedne eliminacije kandidata.

Na primjer, ako kandidat u javnoj upravi dolazi iz privatnog sektora i u prvih nekoliko minuta intervjua pokaže nesigurnost u vezi s administrativnim procedurama, komisija može pretpostaviti da on nije sposoban da se prilagodi radu u javnoj upravi, iako bi kroz obuku mogao vrlo brzo usvojiti potrebna znanja.

Greška stereotipa se javlja kada ispitivač procjenjuje kandidata na osnovu unaprijed formiranog stereotipa o idealnom kandidatu za posao, umjesto prema realnim zahtjevima radnog mjesta. U javnoj upravi, stereotipi se često odnose na:

- starosnu dob kandidata (mladi kandidati su neiskusni, stariji kandidati su rigidni i teže se prilagođavaju promjenama);
- radno iskustvo (kandidati iz privatnog sektora nisu upoznati s administrativnim procedurama, ili kandidati s dugim stažom u javnoj upravi su inertni i neskloni inovacijama);
- obrazovne institucije (diploma iz inostranstva znači da je kandidat kompetentniji od onih koji su završili domaće fakultete).

Na primjer, komisija može nesvjesno favorizovati kandidate koji dolaze iz velikih administrativnih institucija, zanemarujući činjenicu da i kandidati iz manjih jedinica lokalne samouprave mogu imati jednako relevantno iskustvo i kompetencije.

Greška sličnosti nastaje kada ispitivač nesvjesno favorizuje kandidate koji su mu slični po stavovima, obrazovanju ili radnom iskustvu. Prirodna je tendencija da se poistovjećujemo s onima koji dijele naše vrijednosti i način razmišljanja, ali u procesu selekcije ova sklonost može dovesti do nepravednog favorizovanja određenih kandidata.

Na primjer, ukoliko ispitivač primijeti da kandidat ima slično porijeklo, obrazovni put ili dijeli iste profesionalne interese, može mu nesvjesno davati bolje ocjene, čak i kada drugi kandidati imaju bolje kvalifikacije za posao.

Greška kontrasta se dešava kada ispitivač procjenjuje kandidata u odnosu na prethodnog kandidata, a ne prema objektivnim kriterijumima. Ova greška podrazumijeva da ispitivač ocijeni kandidata pod utiskom koji je na njega ostavio prethodni kandidat. Na primjer, nakon izuzetnog kandidata svi ostali izgledaju lošije nego što to objektivno jesu. Ona je posebno izražena u selekcijskim komisijama koje intervjuišu veliki broj kandidata u kratkom vremenskom periodu. Jedan od načina da se izbjegne jeste vođenje detaljnih bilješki i bodovanje kandidata odmah nakon intervjua, na osnovu jasno definisanih kriterijuma.



Pitanje za razmišljanje: Može li profesionalna procjena iskusnog ispitivača biti jednako relevantna kao formalno ocjenjivanje kandidata na osnovu strukturiranih kriterijuma? U kojim situacijama iskustvo i stručna prosudba ispitivača mogu predstavljati opravdano odstupanje od formalnih procedura, a kada je neophodno striktno pridržavanje standardizovanih postupaka?

S obzirom da su ispitivači često nesvjesni ovih perceptivnih grešaka, važno je uvesti mehanizme za njihovu kontrolu i smanjenje. Neki od načina su:

- trening i edukacija ispitivača kako bi postali svjesni svojih predrasuda i naučili kako ih kontrolisati;
- strukturirani intervju i unaprijed definisana pitanja jer održavanje konzistentnog formata intervjuja pomaže u objektivnijem poređenju kandidata;
- primjena kompetencijskog okvira i fokus na konkretne kompetencije, umjesto na lične karakteristike kandidata, omogućava profesionalniji pristup selekciji;
- ocjenjivanje na osnovu standardizovanih skala, odnosno bodovanje kandidata prema unaprijed definisanim parametrima smanjuje prostor za subjektivne interpretacije;
- evaluacija rada ispitivača može ukazati na potencijalne nepravilnosti i pomoći u unapređenju budućih selekcionih procesa.

4.3.6 Završna selekcija i donošenje odluke o zapošljavanju

Završna faza selekcije obuhvata rangiranje kandidata na osnovu objektivnih kriterijuma, donošenje odluke od strane konkursne komisije i obezbjeđivanje pravne zaštite za sve učesnike konkursa kroz jasno definisane mehanizme žalbe.

Kako bi se obezbijedila transparentnost i objektivnost odluke o izboru kandidata, institucije javne uprave primjenjuju **sistem bodovanja** koji omogućava kvantifikaciju različitih aspekata procjene. Bodovanje kandidata može se vršiti na osnovu unaprijed definisanih kriterijuma, kao što su:

- formalne kvalifikacije – obrazovanje i dodatne stručne kvalifikacije koje kandidat posjeduje;
- radno iskustvo – relevantno iskustvo koje je kandidat stekao u srodnim poslovima;
- rezultati testiranja – bodovi ostvareni na testovima znanja, kognitivnih sposobnosti ili specifičnih vještina;
- rezultati intervjuja – ocjene dobijene na osnovu strukturiranog intervjuja u skladu s kompetencijskim okvirom.

Najčešće se koristi ponderisani sistem bodovanja, gdje se različiti segmenti selekcije vrednuju sa različitom težinom u zavisnosti od zahtjeva radnog mjesta. Na primjer, za visokostručne pozicije u javnoj upravi, veći značaj može biti dat testiranju i intervjuu, dok će za pozicije koje zahtijevaju dugogodišnje iskustvo značajniji biti bodovi dobijeni na osnovu prethodnog radnog staža.

Konkursna komisija igra važnu ulogu u završnoj selekciji kandidata i donošenju odluke o zapošljavanju. Komisija se formira u skladu sa zakonskim propisima i internim aktima institucije i obično se sastoji od stručnjaka iz relevantnih oblasti, koji imaju zadatak da procijene kompetencije i kvalifikacije kandidata na objektivan način.

Uloga komisije u završnoj fazi selekcije uključuje:

- analizu rezultata selekcije – komisija vrši pregled i poređenje postignuća kandidata na testovima, intervjuima i drugim fazama selekcije;
- objektivno ocjenjivanje i bodovanje – na osnovu unaprijed definisanih kriterijuma komisija dodjeljuje bodove i formira rang-listu kandidata;
- diskusiju i donošenje odluke – komisija donosi konačnu odluku o izboru kandidata, uvažavajući sve dostupne informacije i dokumentaciju;
- pripremu zapisnika i formalizaciju odluke – nakon izbora kandidata, komisija izrađuje zapisnik u kome detaljno navodi razloge za izbor određenog kandidata.

U javnoj upravi je od izuzetne važnosti da komisija poštuje principe transparentnosti i nepristrasnosti, jer svaki oblik favorizovanja ili neregularnosti može narušiti legitimitet konkursa i dovesti do pravnih posljedica.

Kako bi se obezbijedilo pravično zapošljavanje i zaštita prava kandidata, proces selekcije u javnoj upravi podliježe **zakonskim mehanizmima žalbe**. Kandidati koji smatraju da je konkurs proveden na nepravičan način ili da su oštećeni u procesu selekcije, imaju pravo da podnesu prigovor ili žalbu. Postupak žalbe se uobičajeno odvija kroz sljedeće faze:

- podnošenje prigovora konkursnoj komisiji – kandidat u propisanom roku podnosi pisani prigovor, u kome navodi razloge zbog kojih smatra da je konkurs proveden na nepravilnan način;
- razmatranje prigovora i odluka komisije – konkursna komisija je dužna da pregleda prigovor i donese odluku o njegovom uvažavanju ili odbijanju;
- podnošenje žalbe nadležnim institucijama – ukoliko kandidat nije zadovoljan odgovorom komisije, može uložiti žalbu organima nadležnim za nadzor nad zakonitošću zapošljavanja u javnoj upravi.

Pravna zaštita kandidata u postupku selekcije obezbjeđuje:

- jednak tretman svih kandidata u procesu zapošljavanja;
- mogućnost ispravljanja eventualnih proceduralnih grešaka ili neregularnosti;
- očuvanje povjerenja građana u procedure i postupke javne uprave.

Osim formalnih pravnih mehanizama, digitalizacija konkursnih procedura u nekim zemljama doprinosi jačanju transparentnosti zapošljavanja. Na primjer, u pojedinim državama rang-liste kandidata i bodovni sistemi dostupni su onlajn, čime se omogućava javna kontrola i smanjuje mogućnost nepravilnosti.

Završna selekcija kandidata i donošenje odluke o zapošljavanju predstavljaju krunu procesa regrutovanja i selekcije u javnoj upravi. Kroz objektivne metode bodovanja, transparentan rad komisije i omogućavanje pravne zaštite kandidata, nastoji se obezbijediti pravično zapošljavanje i profesionalizacija javne uprave.

POGLAVLJE 5

SISTEMSKE DEVIJACIJE U ZAPOŠLJAVANJU

5.1 Politizacija i nepotizam

Profesionalna javna uprava predstavlja osnovni preduslov za efikasno funkcionisanje države i pružanje kvalitetnih usluga građanima. Međutim, u mnogim zemljama proces zapošljavanja u javnoj upravi često je podložan uticajima koji narušavaju principe meritokratije, transparentnosti i jednakih mogućnosti (Oliveira i drugi, 2024). Dva veoma izražena problema u ovom kontekstu su politizacija i nepotizam, koji dovode do zapošljavanja na osnovu političke ili lične lojalnosti, umjesto na osnovu kompetencija i profesionalnih kriterijuma.

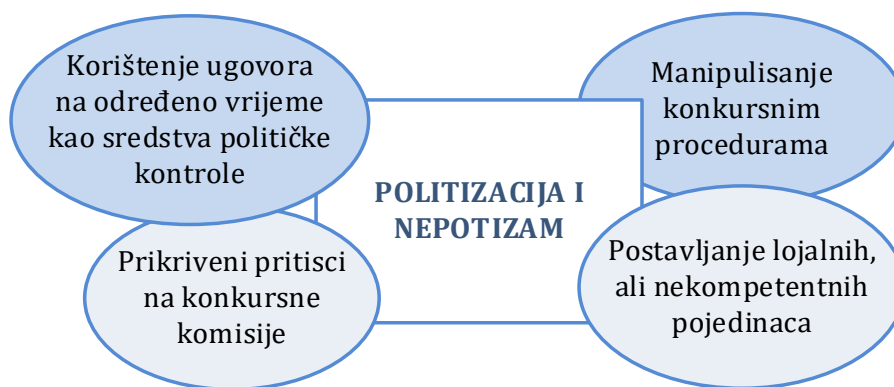
5.1.1 Politizacija i nepotizam u zapošljavanju: definicije i manifestacije

Politizacija u zapošljavanju označava situaciju u kojoj politički uticaj igra ključnu ulogu u donošenju odluka o prijemu, napredovanju, ili smjeni zaposlenih u javnoj upravi (Hassan i drugi, 2024). Politizacija podrazumijeva da se radna mjesta u administraciji koriste kao sredstvo političkog nagrađivanja i kontrole, umjesto da se biraju kompetentni kandidati putem transparentnog postupka selekcije. Ovaj fenomen može imati različite oblike, uključujući direktne političke intervencije, prikrivene pritiske na konkursne komisije i neformalne dogovore među donosiocima odluka.

Nepotizam označava praksu favorizovanja rodbine i bliskih osoba u procesu zapošljavanja, bez obzira na njihove stvarne kvalifikacije i profesionalne sposobnosti (Schilpzand, Lagios i Restubog, 2024). Nepotizam ne mora uvijek imati političku dimenziju, ali često ide ruku pod ruku s politizacijom, jer politički povezani pojedinci koriste svoj položaj kako bi obezbijedili zapošljavanje članova porodice, prijatelja i drugih ličnih poznanika (Riaño, 2023).

Manifestacije politizacije i nepotizma u javnoj upravi

Politizacija i nepotizam u procesu zapošljavanja u javnoj upravi mogu se manifestovati kroz različite formalne i neformalne mehanizme koji zaobilaze principe meritokratije i transparentnosti. Ove pojave ugrožavaju profesionalizam javne uprave i podrivaju povjerenje građana u javne institucije. Priroda i obim ovih pojava razlikuju se među zemljama, u zavisnosti od njihove administrativne tradicije (Cooper, 2020), institucionalnih okvira i stepena razvijenosti mehanizama kontrole i odgovornosti.



Slika 5.1. Pojavni oblici politizacije i nepotizma u procesu zapošljavanja

Manipulisanje konkursnim procedurama – jedan od najčešćih oblika politizacije i nepotizma u javnoj upravi jeste manipulacija konkursnim procedurama, pri čemu se unaprijed favorizuju određeni kandidati. Ovaj problem se može manifestovati kroz nekoliko ključnih mehanizama:

- Kreiranje konkursnih uslova prema unaprijed poznatim kandidatima – konkursi se često formulišu na način koji odgovara određenoj osobi, umjesto da objektivno odražavaju stvarne potrebe radnog mjesta. Na primjer, uslov može biti specifična diploma, ili radno iskustvo koje odgovara samo jednom kandidatu.
- Kratki rokovi za prijavu i ograničena dostupnost informacija – oglasi za konkurs se ponekad objavljuju na način koji onemogućava široj javnosti da se informiše i pripremi za prijavu. U nekim slučajevima, konkursi se raspisuju u periodima godišnjih odmora ili praznika, kako bi se smanjila konkurencija.
- Nepravilnosti u evaluaciji kandidata – iako konkursna komisija formalno vrši ocjenjivanje kandidata, u praksi se manipuluše bodovanjem na način da se unaprijed favorizuje određeni kandidat.

Postavljanje lojalnih, ali nekompetentnih pojedinaca – politizacija zapošljavanja dovodi do toga da određene pozicije u javnoj upravi zauzimaju pojedinci čija glavna kvalifikacija podrazumijeva političku lojalnost ili lične veze s donosiocima odluka. U nekim slučajevima, visoki rukovodioci se imenuju direktno od strane političkih partija, bez jasnih kompetencijskih kriterijuma ili prethodnog iskustva u relevantnoj oblasti.

Ovakva praksa može imati ozbiljne negativne posljedice po funkcionisanje institucija i kvalitet usluga koje pružaju građanima (Tomić i Pavlović, 2023). Kada ključne funkcije u institucijama preuzmu osobe koje nemaju odgovarajuće znanje, iskustvo i vještine, neminovno dolazi do problema u donošenju odluka, raspodjeli resursa, implementaciji javnih politika i pružanju usluga građanima.

Osim što utiče na rad same institucije, postavljanje politički podobnih, ali stručno nekompetentnih pojedinaca, narušava i radnu atmosferu unutar organizacije

(Meyer-Sahling, Mikkelsen i Schuster, 2021; Kim, Jung i Kim, 2021). Kada zaposleni primijete da napredovanje ne zavisi od njihovog znanja, iskustva i rada, već isključivo od političkih veza, dolazi do demotivacije, pada radnog morala i opadanja produktivnosti. Stručni iiskusni zaposleni mogu se osjećati zapostavljeno i obeshrabreno, što u konačnici može dovesti do njihovog pasivnog otpora, smanjenog zalaganja, ili čak odlaska iz institucije.

Ovakva praksa direktno utiče i na proces regrutovanja novih radnika. Ukoliko je percepcija da se radna mjesta dijele isključivo na osnovu političkih ili ličnih veza, kvalifikovani kandidati sve rjeđe učestvuju na konkursima, smatrajući da su šanse za objektivian izbor minimalne (Khalid, 2025). To dovodi do zatvorenog kruga u kome institucije ostaju bez kompetentnih zaposlenih, dok politički postavljeni pojedinci nastavljaju da popunjavaju ključne pozicije.

Korištenje ugovora na određeno vrijeme kao sredstva političke kontrole – u mnogim javnim institucijama ugovori na određeno vrijeme postaju dominantan oblik zapošljavanja, što omogućava veću političku kontrolu nad zaposlenima. Na primjer, nakon svake promjene vlasti veliki broj zaposlenih u javnim institucijama ostaje bez posla, jer im se ugovori ne produžavaju, dok novi zaposleni dolaze političkim linijama. Ova praksa se koristi kao mehanizam za zadržavanje političke lojalnosti zaposlenih, jer su njihovi radni odnosi nesigurni i zavise od političke volje donosioca odluka. Umjesto da se radni učinak i profesionalne sposobnosti koriste kao primarni kriterijumi za nastavak angažmana, odluka o produženju ugovora često se donosi prema političkoj ili ličnoj podobnosti zaposlenih. Oni koji nisu spremni da otvoreno izraze podršku određenim političkim opcijama mogu ostati bez posla, bez obzira na svoju stručnost i rezultate rada.

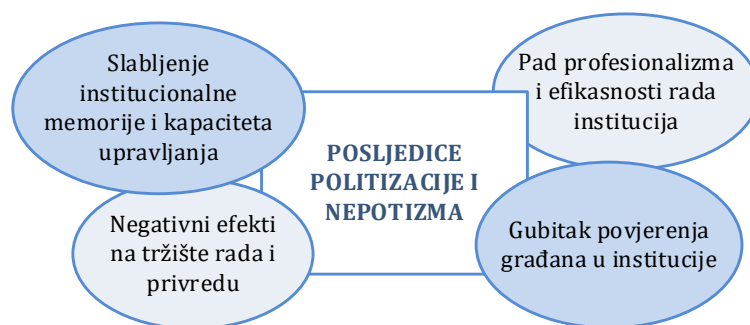
Ovakva praksa stvara atmosferu nesigurnosti i pritiska među zaposlenima. Zaposleni koji rade po osnovu ugovora na određeno vrijeme ne mogu dugoročno planirati svoju karijeru, jer strahuju od mogućnosti da neće dobiti produženje angažmana. Umjesto da se posvete profesionalnom razvoju i unapređenju svog učinka, često su primorani da se prilagođavaju političkim očekivanjima, kako bi obezbijedili svoje radno mjesto. Na taj način, javna uprava gubi profesionalizam i postaje poligon za političke kalkulacije.

Prikriveni pritisci na konkursne komisije – iako konkursne komisije formalno odlučuju o izboru kandidata, one su često izložene direktnim ili indirektnim pritiscima da favorizuju određene osobe. Ova vrsta pritiska može se odvijati na različite načine, a u praksi su često prisutne sljedeće manifestacije:

- postavljanje politički podobnih članova u komisije – u mnogim slučajevima osobe koje odlučuju o izboru kandidata već su povezane s određenim političkim strukturama, što utiče na njihovu objektivnost;
- uticaj kroz neformalne kanale – telefonski pozivi, preporuke i neformalni dogovori često igraju ulogu u odlučivanju o izboru kandidata, iako ti uticaji nisu zvanično zabilježeni u procedurama zapošljavanja.

5.1.2 Posljedice politizacije i nepotizma u zapošljavanju

Kada javne funkcije postanu sredstvo političke trgovine, a radna mjesta privilegija rezervisana za podobne umjesto kompetentne kandidate, javna uprava gubi svoju profesionalnost (Colonnelli i drugi, 2020). Negativne posljedice politizacije i nepotizma reflektuju se kroz nekoliko aspekata, koji dugoročno podrivaju kvalitet rada institucija i njihovu sposobnost da efikasno služe građanima.



Slika 5.2. Posljedice politizacije i nepotizma u procesu zapošljavanja

Pad profesionalizma i efikasnosti rada institucija – jedna od direktnih posljedica politizacije i nepotizma jeste slabljenje profesionalnih standarda u javnoj upravi. Kada se radna mjesta popunjavaju prema političkoj lojalnosti, a ne prema stručnosti, dolazi do postavljanja nekompetentnih pojedinaca na pozicije koje zahtijevaju specifična znanja i vještine (Tomić i Pavlović, 2023). Takva praksa usporava administraciju, vodi ka većem broju grešaka u radu i donošenju odluka koje nisu zasnovane na objektivnim kriterijumima. Osim toga, politizovana javna uprava gubi sposobnost da se prilagođava savremenim izazovima i implementira reforme.

Gubitak povjerenja građana u institucije – kada građani percipiraju javnu upravu kao zatvoreni sistem, u kojem se radna mjesta dijele po principu političke podobnosti i ličnih veza, pada povjerenje u integritet institucija. Ovakva percepcija može dovesti do toga da se građani osjećaju obespravljeni i nesigurno u vezi sa ostvarivanjem svojih prava, jer se stvara utisak da administracija ne funkcioniše u interesu javnosti, već u korist privilegovane političke elite.

Gubitak povjerenja u institucije reflektuje se i na smanjenu građansku participaciju u demokratskim procesima. Kada građani vjeruju da je sistem duboko korumpiran i ne pruža jednake šanse svima, raste apatija i nezainteresovanost za društvena i politička pitanja. Dugoročno gledano, to može dovesti do jačanja neformalnih mreža, sive ekonomije i drugih oblika zaobilaženja institucionalnih procedura, jer građani postaju uvjereni da se administrativni poslovi rješavaju isključivo putem ličnih poznanstava i veza.

Slabljenje institucionalne memorije i kapaciteta upravljanja – neprestana smjena zaposlenih iz političkih razloga narušava stabilnost i kontinuitet rada institucija, što dovodi do gubitka institucionalne memorije (Petersi & Pierre, 2022;

Pfiffner, 1987). Kada se stručni i iskusni zaposleni uklanjaju iz službe zbog političkih razloga, a na njihova mjesta dolaze nestručni i često privremeni zaposleni, institucije gube sposobnost da obavljaju poslove na dosljedan i kvalitetan način.

Slabljenje institucionalne memorije posebno je problematično u oblasti strategijskog planiranja, javnih finansija i vođenja reformskih procesa, jer ove funkcije zahtijevaju dugoročnu posvećenost i stabilnost u upravljanju. Politizacija dovodi do toga da svaka nova vlast odbacuje prethodne projekte, često iz političkih razloga, bez obzira na njihovu dugoročnu vrijednost. Tako se u javnoj upravi stvara ciklus nedovršenih reformi, što dodatno otežava napredak i modernizaciju administrativnog sistema.

Negativni efekti na tržište rada i privredu – politizacija i nepotizam u zapošljavanju ne utiču samo na javnu upravu, već i na šire ekonomske procese. Kada javna uprava postane prostor u kome se zapošljavanje vrši na osnovu političkih veza, dolazi do gubitka kvalitetnih ljudskih resursa (Harris, 2025), jer mnogi talentovani pojedinci ili odlaze iz zemlje, ili ne žele da se profesionalno angažuju u sistemu u kome se njihov trud i znanje ne vrednuju na adekvatan način.

Pored navedenog, nesposobnost institucija da efikasno upravljaju javnim resursima i kreiraju stabilno poslovno okruženje otežava razvoj privatnog sektora (Mabizela, 2024; Girma i Shortland, 2008). Politički postavljeni rukovodioci često ne posjeduju potrebne kompetencije za donošenje odluka koje bi podstakle ekonomski rast i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta. Umjesto toga, odluke se donose pod uticajem političkih interesa, što može imati za rezultat loše upravljanjem budžetskim sredstvima, neefikasnim investicionim politikama i birokratskim preprekama za preduzetnike.

5.1.3 Mehanizmi sprečavanja politizacije i nepotizma u zapošljavanju

U cilju sprečavanja ovih negativnih praksi, razvijeni su različiti zakonski, institucionalni i administrativni mehanizmi, čija je svrha omogućavanje transparentnog i objektivnog procesa zapošljavanja.



Slika 5.3. Mehanizmi za sprečavanje politizacije i nepotizma u procesu zapošljavanja

Pravna regulativa i standardi za transparentno zapošljavanje čine jedan od načina borbe protiv politizacije i nepotizma, jer se kroz uspostavljanje sveobuhvatnog pravnog okvira precizno definišu procedure zapošljavanja u javnoj upravi. Ovi zakoni obično uključuju:

- obavezne konkurse za zapošljavanje – sve pozicije u javnoj upravi moraju se popunjavati putem otvorenih i konkurentnih postupaka, kako bi svi kandidati imali jednake šanse;
- definisane kriterijume i procedure selekcije – zapošljavanje se mora zasnivati na objektivnim i provjerljivim kriterijumima, poput obrazovnih kvalifikacija, radnog iskustva i kompetencija;
- jasne mehanizme nadzora – uspostavljanje nadzornih tijela koja prate primjenu zakona, istražuju zloupotrebe i sankcionišu nepravilnosti;
- zaštitu od diskriminacije i sukoba interesa – jasne odredbe koje zabranjuju zapošljavanje zasnovano na političkoj pripadnosti, rodbinskim vezama, ili drugim subjektivnim faktorima.

Mnoge zemlje su ove principe formalizovale kroz zakone o javnoj službi, zakone o radu i posebne etičke kodekse za javne službenike. Međutim, sama pravna regulativa nije dovoljna ako ne postoje efikasni mehanizmi za njenu implementaciju.

Nezavisne institucije za nadzor zapošljavanja imaju ulogu u obezbjeđivanju transparentnosti i zakonitosti konkursa u javnoj upravi. Njihov zadatak nije samo formalno praćenje procedura, već i obezbjeđivanje da svi kandidati budu ocijenjeni na osnovu unaprijed definisanih i objektivnih kriterijuma. Time se sprečavaju manipulacije i favorizovanje pojedinaca na osnovu političkih ili ličnih veza.

Pored praćenja konkursnih procedura, ove institucije imaju ovlaštenja da istražuju slučajeve nepotizma i političkih pritisaka. Kada se pojave sumnje na zloupotrebe, mogu pokrenuti postupke ispitivanja i donijeti preporuke ili mjere za otklanjanje nepravilnosti. Na taj način djeluju kao korektivni mehanizam koji sprečava da politički interesi dominiraju nad principima profesionalizma i jednakih šansi.

U slučaju da neko smatra da je konkursna procedura bila nepravedna ili da su prekršeni principi transparentnosti, može podnijeti žalbu, nakon čega nadležni organi ispituju osnovanost takvih tvrdnji. Ovaj postupak omogućava kandidatima da zaštite svoja prava i povećava povjerenje u proces zapošljavanja.

Profesionalizacija i jačanje kompetencijskog pristupa takođe predstavlja značajan mehanizam borbe protiv politizacije i nepotizma (Mikkelsen i drugi, 2021). Efikasna javna uprava zahtijeva profesionalne, obrazovane i kompetentne službenike, zbog čega se mnoge države okreću kompetencijskom modelu zapošljavanja.

Ovaj pristup zasniva se na preciznom definisanju kompetencija za svaku radnu poziciju, čime se obezbjeđuje da se zapošljavanje ne vrši isključivo na osnovu

formalnog obrazovanja, već i prema specifičnim znanjima, vještinama i sposobnostima koje su neophodne za uspješno obavljanje posla. Na taj način fokus se pomjera sa isključivog posjedovanja diplome na stvarne kompetencije potrebne za obavljanje konkretnih radnih zadataka.

Dodatni aspekt ovog pristupa odnosi se na razvoj karijernog sistema kojim se smanjuje potreba za politički motivisanim imenovanjima. U mnogim državama, sistem napredovanja zasnovan na učinku omogućava da se rukovodeće pozicije popunjavaju putem internih konkursa, pri čemu osnovni kriterijum postaje radna uspješnost, a ne politička podobnost. Na taj način, profesionalizacija javne uprave postaje održiv model, koji omogućava kontinuirani razvoj zaposlenih i unapređenje administrativnih kapaciteta kroz kompetentno i motivisano osoblje.

Digitalizacija procesa zapošljavanja predstavlja noviji mehanizam zaštite protiv politizacije i nepotizma u zapošljavanju (Shabat, 2023). Mnoge zemlje su uvele digitalne platforme za zapošljavanje koje omogućavaju:

- elektronsku prijavu kandidata – ovim se smanjuje mogućnost manipulacije prijavama i izbjegavaju „prilagođeni“ konkursi za unaprijed odabrane kandidate;
- automatsko bodovanje kandidata – softverski sistemi mogu rangirati kandidate na osnovu unaprijed definisanih kriterijuma, smanjujući mogućnost subjektivnog ocjenjivanja;
- transparentnost i javni uvid u konkursne procedure – objavljivanje rezultata konkursa na zvaničnim portalima povećava povjerenje javnosti i omogućava kontrolu procesa zapošljavanja.

Digitalizacija ne samo da povećava transparentnost, već i smanjuje administrativne barijere i ubrzava proces selekcije, što doprinosi efikasnijem funkcionisanju javne uprave.

Jačanje integriteta i etičkih standarda, odnosno razvoj etičke svijesti i kulture odgovornosti predstavljaju preduslov uspješne borbe protiv nepotizma i politizacije. U tom kontekstu, jedna od mjera predstavlja uvođenje etičkih kodeksa i obaveznih obuka za državne službenike. Jasno definisana pravila profesionalnog ponašanja imaju za cilj podizanje svijesti zaposlenih u javnoj upravi o važnosti nepristrasnog i odgovornog obavljanja poslova. Kroz redovne edukacije, službenici se upoznaju s etičkim standardima, procedurama koje obezbjeđuju transparentnost, kao i mehanizmima zaštite od političkih pritisaka. Kada su zaposleni u javnoj upravi svjesni posljedica političkih uticaja i pravnih sankcija koje mogu proizaći iz zloupotreba, povećava se vjerovatnoća da će se profesionalno i odgovorno odnositi prema svom radu, čime se doprinosi jačanju integriteta institucija.

Pored edukacije i etičkih kodeksa, posebna pažnja posvećuje se zaštiti „zviždača“, odnosno osoba koje prijavljuju nepravilnosti u procesima zapošljavanja. Bez adekvatne zaštite, zaposleni koji primijete zloupotrebe i odluče da ih prijave često se suočavaju s profesionalnim i ličnim posljedicama, poput degradacije,

premještanja na niže pozicije, pa čak i gubitka posla. Uspostavljanje efikasnih mehanizama zaštite „zviždača“ ključni je korak u borbi protiv zloupotreba, jer omogućava otkrivanje i sankcionisanje nepravilnosti bez straha od odmazde. U mnogim državama postoje posebna tijela za zaštitu „zviždača“, koja imaju ovlaštenja da primaju prijave, pokreću istrage i štite identitet osoba koje ukazuju na korupciju i zloupotrebu položaja u zapošljavanju.

Konačno, važan segment borbe protiv politizacije i nepotizma odnosi se na uvođenje strožih sankcija za zloupotrebu položaja. Favorizovanje kandidata na osnovu političkih veza, umjesto na osnovu objektivnih kriterijuma, mora nositi jasne pravne posljedice. U državama koje ozbiljno pristupaju ovom problemu, sankcije uključuju disciplinske mjere, finansijske kazne, pa čak i krivičnu odgovornost za one koji zloupotrijebe svoj položaj prilikom zapošljavanja.

Sprečavanje politizacije i nepotizma u zapošljavanju zahtijeva kombinaciju zakonodavnih reformi, jačanje institucionalnih kapaciteta, digitalizaciju procesa i izgradnju etičke kulture u javnoj upravi. Mnoge države su kroz reforme uspjele značajno smanjiti politizaciju i nepotizam u zapošljavanju.

Za tranzicione zemlje međunarodni standardi i pozitivna uporedna iskustva mogu poslužiti kao vodič za unapređenje sistema, ali najvažniji faktor ostaje politička volja i stvarna posvećenost profesionalizaciji javne uprave.

5.2 Diskriminacija u zapošljavanju

Zaštita od diskriminacije u zapošljavanju predstavlja jedno od osnovnih načela savremenog radnog prava i segment ljudskih prava u oblasti rada.

5.2.1 Definicija i osnovni oblici diskriminacije u zapošljavanju

Diskriminacija u zapošljavanju predstavlja svaku neosnovanu razliku u tretmanu kandidata ili zaposlenih osoba koja se zasniva na ličnim karakteristikama, a ne na njihovim kvalifikacijama, kompetencijama ili radnim sposobnostima (Lippens, Vermeiren i Baert, 2023). Diskriminacija narušava princip jednakih mogućnosti i dovodi do nepravde u radnom okruženju, smanjujući efikasnost i profesionalizam u javnoj upravi.

Prema međunarodnim standardima i zakonodavstvu, diskriminacija može biti direktna ili indirektna. Direktna diskriminacija se dešava kada se kandidatu ili zaposlenom uskraćuju prava ili prilike na osnovu ličnih karakteristika, kao što su pol, starosna dob, etnička pripadnost ili invaliditet. Na primjer, ako se osoba ženskog pola eliminiše iz užeg izbora zbog pretpostavke da će imati obaveze prema porodici, riječ je o direktnoj diskriminaciji. Indirektna ili sistemska diskriminacija nastaje kada naizgled neutralni kriterijumi, pravila ili prakse, dovode određenu grupu u nepovoljan položaj (Bohren, Hull i Imas, 2022). Primjer toga može biti zahtjev za višegodišnjim radnim iskustvom, koji ne uzima u obzir

kandidate koji su zbog porodijskog odsustva, ili drugih razloga, imali prekid u radnom angažmanu.

Najčešći oblici diskriminacije u javnoj upravi

Diskriminacija u zapošljavanju u javnoj upravi može se pojaviti u različitim oblicima, pri čemu su najčešći sljedeći:

- **Rodna diskriminacija** je veoma zastupljena u različitim formama. Iako se formalno naglašava jednakost, žene se često suočavaju s barijerama prilikom napredovanja u javnoj upravi (Levine, D'Agostino i Sabharwal, 2022). Takozvani „stakleni plafon“ ograničava njihovo imenovanje na rukovodeće pozicije, dok su u nekim sektorima dominantno zastupljene na nižim administrativnim poslovima. Trudnoća i porodijsko odsustvo također mogu biti prepreke za žene u procesu selekcije i napredovanja.
- **Starosna diskriminacija** se manifestuje kroz otežan pristup zapošljavanju starijih osoba (Von Humboldt i drugi, 2022), ali i mladih stručnjaka (Wray-Lake, Rottenberg i Kennedy, 2025). U nekim slučajevima, kandidati stariji od 50 godina suočavaju se s predrasudama da nisu prilagodljivi, ili da im nedostaju digitalne vještine. S druge strane, mladi kandidati se često suočavaju s barijerama zbog insistiranja na dugogodišnjem iskustvu, iako bi im odgovarajući programi obuke mogli omogućiti kvalitetno obavljanje posla.
- **Diskriminacija na osnovu invaliditeta** je prisutna u praksi, uprkos zakonskim regulativama koje obavezuju institucije da prilagode radno okruženje osobama s invaliditetom (Schwitter, Chatzitheochari i Liebe, 2025). Nedostatak prilagođenih radnih mjesta, arhitektonskih rješenja i predrasude o radnoj sposobnosti osoba s invaliditetom, smanjuju njihove šanse za rad u javnoj upravi.
- **Etnička i vjerska diskriminacija** se javlja u situacijama kada je izbor kandidata motivisan etničkom pripadnošću ili vjerskim uvjerenjima, umjesto kompetencijama (Akay i Cheung, 2025). Ova pojava posebno je izražena u postkonfliktnim društvima, gdje politički uticaji često favorizuju određene grupe prilikom zapošljavanja u javnoj upravi.
- **Politička diskriminacija** predstavlja jedno od najčešćih kršenja principa jednakih mogućnosti u javnoj upravi. Odnosi se na favorizovanje kandidata po osnovu njihove političke pripadnosti ili lojalnosti (Senn, 2022). Umjesto kriterijuma stručnosti, politički faktor postaje presudan u selekciji kandidata, što narušava profesionalnost javne službe i smanjuje povjerenje građana u institucije.

Pored navedenih, postoje i drugi oblici diskriminacije, kao što su diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije, socijalnog statusa, ili porodičnih obaveza. Bez obzira na oblik, diskriminacija u zapošljavanju podriva meritokratske principe i ometa razvoj profesionalne i efikasne javne uprave.

5.2.2 Savremeni izazovi u borbi protiv diskriminacije

Iako je pravni okvir zaštite od diskriminacije u zapošljavanju formalno uspostavljen u mnogim zemljama, u praksi su prisutni brojni izazovi koji otežavaju njegovo efikasno provođenje.

Jedan od problema jeste **neadekvatna primjena postojećih zakona**, često zbog nedostatka svijesti među zaposlenima i poslodavcima o njihovim pravima i obavezama. Pored toga, dugotrajni sudski postupci i poteškoće u dokazivanju diskriminacije, čine ostvarivanje pravne zaštite kompleksnim procesom.

Još jedan izazov predstavlja **sistemska diskriminacija** koja se manifestuje kroz suptilne oblike pristrasnosti u radnom okruženju. Ova vrsta diskriminacije često je teško dokaziva, jer se ne ogleda u eksplicitnim aktima kršenja prava, već u nesvjesnim predrasudama koje utiču na donošenje odluka o zapošljavanju, napredovanju i radnim uslovima. Diskriminacija se često ispoljava kroz neformalne prakse i nesvjesne sklonosti poslodavaca. Iako nemaju namjeru da svjesno isključe pojedince, njihovo ponašanje kreira okruženja koje otežava ravnopravan pristup prilikama za profesionalni razvoj.

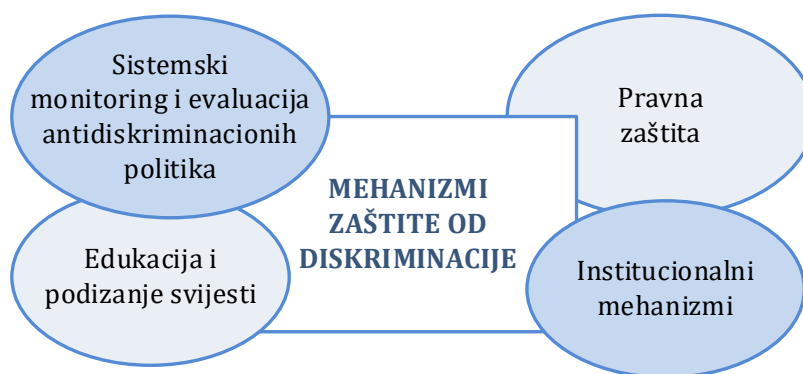
Sistemska diskriminacija se može manifestovati kroz nedostatak prilagođenih politika i procedura koje bi obezbijedile ravnopravnost u zapošljavanju i napredovanju, čime određene grupe radnika ostaju u nepovoljnijem položaju. Ovakve barijere često su duboko ukorijenjene u organizacionoj kulturi i zahtijevaju dugoročan pristup za njihovo prevazilaženje. Važnu ulogu u ovom procesu imaju inicijative usmjerene na podizanje svijesti, edukacija rukovodećeg osoblja i kreiranje politika jednakih mogućnosti u preduzećima i javnim institucijama.

Takođe, treba istaći da **društveni i kulturni faktori** značajno utiču na efikasnost borbe protiv diskriminacije (Caprariello, Cuddy i Fiske, 2009). Tradicionalni stavovi i ukorijenjeni stereotipi mogu otežati prihvatanje antidiskriminacionih mjera i usporiti njihovu implementaciju. U mnogim društvima još uvijek postoje predrasude u vezi s ulogama određenih društvenih grupa na tržištu rada, što se može manifestovati kroz različite oblike direktne i indirektne diskriminacije.

Za uspješnu borbu protiv izazova diskriminacije, neophodno je kontinuirano prilagođavanje pravnih mehanizama, unapređenje institucionalnih kapaciteta i aktivno učešće svih relevantnih aktera – od zakonodavnih tijela i sudstva, do poslodavaca, sindikata i organizacija civilnog društva.

5.2.3 Mehanizmi zaštite od diskriminacije

Borba protiv diskriminacije zahtijeva multidisciplinarni pristup, koji uključuje pravne, institucionalne i edukativne mehanizme.



Slika 5.4. Raspoloživi mehanizmi zaštite od diskriminacije

Jedan od mehanizama jeste **pravna zaštita**, koja se ostvaruje putem sudova, inspekcije rada i institucije Ombudsmana za ljudska prava. Oštećene strane mogu pokrenuti sudske postupke radi zaštite svojih prava, dok inspekcijski organi imaju zadatak da nadziru primjenu zakona i sankcionišu prekršioce. Pravosudni sistem igra ključnu ulogu u obezbjeđivanju pravde za žrtve diskriminacije. Nažalost, izazovi poput dugotrajnih postupaka i složenosti dokazivanja diskriminacije mogu obeshrabriti pojedince da traže pravnu zaštitu. Stoga je neophodno unapređenje pravnih procedura, povećanje efikasnosti sudova i jačanje kapaciteta inspekcija rada kako bi se osigurala brža i efikasnija reakcija na prijavljene slučajeve diskriminacije.

Institucionalni mehanizmi uključuju rad tijela kao što su agencije za javnu službu, sindikati i nevladine organizacije koje pružaju pravnu pomoć i podstiču donošenje boljih politika u borbi protiv diskriminacije. Njihova uloga je značajna u praćenju implementacije zakona i zagovaranju poboljšanja pravnog okvira. Agencija za javnu službu ili druge relevantne institucije mogu doprinijeti transparentnosti konkursnih procedura, dok sindikati imaju moć da zastupaju interese zaposlenih i pružaju podršku u slučaju nepravičnog tretmana. Nevladine organizacije igraju značajnu ulogu u zaštiti prava marginalizovanih grupa, organizovanju kampanja i zagovaranju zakonodavnih reformi koje jačaju antidiskriminacione mjere.

Edukacija i podizanje svijesti predstavljaju važne segmente u prevenciji diskriminacije. Redovne obuke za poslodavce i zaposlene o antidiskriminacionim politikama mogu značajno smanjiti pojavu diskriminacije u radnom okruženju. Takođe, kampanje za podizanje svijesti u javnosti doprinose širem prihvatanju principa jednakosti i inkluzivnosti. Organizovanje radionica i seminara omogućavaju zaposlenima da bolje razumiju svoja prava i obaveze, dok medijske kampanje mogu pomoći u razbijanju stereotipa i podizanju javne svijesti o ovim pitanjima.

Sistemska monitoring i evaluacija antidiskriminacionih politika omogućavaju stalnu procjenu i prilagođavanje strategija za zaštitu od diskriminacije. Kroz redovne izvještaje i istraživanja, institucije mogu identifikovati slabosti u primjeni

zakona i preduzimati odgovarajuće korektivne mjere. Takođe, nezavisni nadzorni organi mogu pratiti provođenje antidiskriminacionih mjera i pružati preporuke za unapređenje ovih politika.

Efikasna zaštita od diskriminacije u zapošljavanju zahtijeva kontinuirano prilagođavanje i poboljšanje postojećih mehanizama, uz aktivnu saradnju javnih institucija, poslodavaca, sindikata i organizacija civilnog društva. Samo kombinacijom pravnih instrumenata, institucionalne podrške i edukativnih programa može se postići dugoročna jednakost u radnim odnosima (Ainbinder, 2022).

Osnovni izazov ostaje obezbjeđenje da zakonodavni okvir ne ostane samo formalni mehanizam, već da se aktivno primjenjuje i unapređuje u skladu sa savremenim društvenim i ekonomskim promjenama.

The image shows a collage of three abstract artworks. The top piece is a light blue and white abstract painting with the handwritten text "sistem javna uprava procedure kompetencije" in black ink. The middle piece is a dark, abstract painting with a central figure and the handwritten text "Hodoty Mura". The bottom piece is a dark, abstract painting with a central figure and the handwritten text "Hodoty Mura".

POGLAVLJE 6

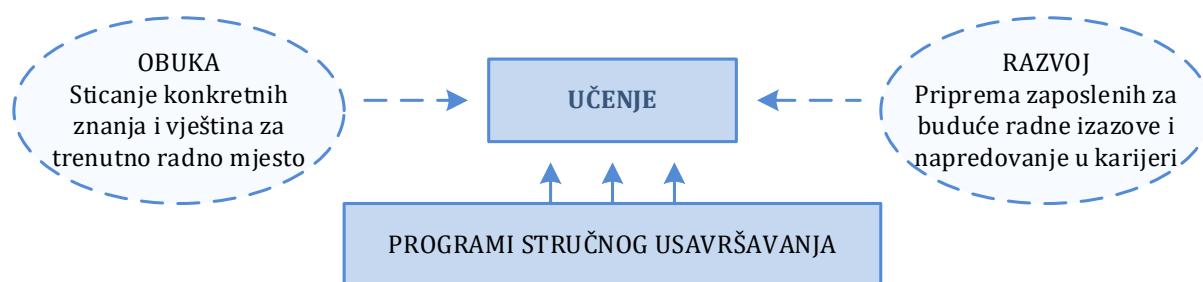
OBUKA I RAZVOJ ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI

6.1 Stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi

Kontinuirano stručno usavršavanje predstavlja mehanizam za jačanje kapaciteta javne uprave, poboljšanje kvaliteta usluga i obezbjeđenje profesionalnog razvoja zaposlenih.

6.1.1 Pojam i značaj stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi

Učenje ili obrazovanje je proces kojim osoba izgrađuje nova znanja, vještine i sposobnosti i koji za rezultat ima trajnu promjenu ponašanja ili ličnu transformaciju (Mezirow, 1977). Pojam učenja ne označava samo kognitivni proces asimilacije informacija u simboličkom obliku, već je to ujedno i afektivni i fizički proces (Gruber i drugi, 2020; Beardwell i Thompson, 2017). Učenje je dosta širok pojam jer obuhvata kako formalno obrazovanje, tako i neformalne metode učenja, kao što su praktično iskustvo, samostalno istraživanje i neformalno usavršavanje. Takođe, učenje ili obrazovanje je opšti izraz koji se koristi za sve organizacione aktivnosti usmjerene na povećanje i razvoj znanja i vještina zaposlenih (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 331).



Slika 6.1. Različite namjene procesa učenja zaposlenih

Učenje u organizacijama može imati različite svrhe, od prilagođavanja zaposlenih novim radnim zadacima, do unapređenja njihovih kompetencija za napredovanje u karijeri. U zavisnosti od svrhe, odnosno namjene učenja, razlikujemo dvije osnovne komponente procesa učenja u organizaciji, a to su obuka i razvoj zaposlenih.

Obuka zaposlenih je planiran proces sticanja specifičnih znanja, vještina i sposobnosti neophodnih za uspješno obavljanje trenutnih radnih zadataka (Noe,

2017). Za razliku od šireg pojma učenja, obuka je usmjerena na konkretne radne potrebe i organizuje se u određenom vremenskom okviru, kako bi se eliminisali nedostaci u znanju i vještinama zaposlenih. Programi obuke služe kako bi se zaposleni osposobili za poslove koje trenutno obavljaju, kao i za srodne zadatke u okviru institucije. Pored toga, obuka pomaže zaposlenima da prošire svoja znanja i prilagode se mogućim promjenama u poslu.

Razvoj zaposlenih predstavlja šire, stratejski usmjereno nastojanje organizacije da kroz sistematičnu ekspanziju znanja, vještina i sposobnosti pripremi zaposlene za buduće radne izazove i napredovanje u karijeri. Dok je obuka usmjerena na trenutne zahtjeve radnog mjesta, razvoj zaposlenih obuhvata šire aspekte pripreme za složenije zadatke, upravljačke uloge i adaptaciju na buduće organizacione promjene (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 260). Razvoj nije ograničen samo na individualnu perspektivu, on je dio institucionalne strategije upravljanja ljudskim resursima.

KRITERIJUM	OBUKA	RAZVOJ
CILJ	Sticanje znanja i vještina za trenutno radno mjesto	Priprema za buduće zadatke i napredovanje u karijeri
VREMENSKI OKVIR	Kratkoročan i neposredan	Dugoročan i strateški
FOKUS	Konkretne radne potrebe i zadaci	Profesionalni rast i složenije organizacione uloge
PRISTUP	Reaktivan – odgovor na identifikovane nedostatke znanja i vještina zaposlenih	Proaktivan – usmjeren ka budućem razvoju zaposlenih

Slika 6.2. Osnovne razlike između programa obuke i razvoja zaposlenih (Noe i drugi, 2016)

U kontekstu javne uprave, za programe obuke i razvoja zaposlenih najčešće se koristi širi termin **programi stručnog usavršavanja**. Ovi programi obuhvataju kako aktivnosti usmjerene na unapređenje znanja i vještina neophodnih za tekuće radne zadatke (obuka), tako i strategije razvoja zaposlenih sa fokusom na dugoročne profesionalne ciljeve i napredovanje u karijeri (razvoj).

Programi stručnog usavršavanja predstavljaju institucionalizovane mehanizme kontinuiranog usavršavanja javnih službenika, koji imaju za cilj unapređenje njihovih kompetencija, usklađenost sa zakonskim zahtjevima i poboljšanje efikasnosti javne uprave. S obzirom na dinamične promjene u zakonodavnom i

tehnološkom okruženju, ovi programi služe kao alat za jačanje kapaciteta javne uprave, omogućavajući zaposlenima da ostanu relevantni i prilagodljivi savremenim izazovima. Savremeni pristupi stručnom usavršavanju insistiraju na kontinuiranoj edukaciji, što znači da javni službenici treba da redovno prolaze kroz programe obuke, kako bi održali relevantnost svojih kompetencija.

Prednosti stručnog usavršavanja za pojedince, institucije i građane

Značaj obuke može se obrazložiti u kontekstu promjena, koje su već odavno postale jedina konstanta u poslovanju organizacija. Iako je mnogo promjena koje su uslovile povećanje značaja kontinuirane obuke zaposlenih, dvije se naročito ističu. Prva se odnosi na promjene u tehnologiji, koje vode brzom zastarijevanju primjenjivih znanja i zahtijevaju da zaposleni kontinuirano usvajaju nova znanja (Zolak Poljašević, Šarotar Žižek i Gričnik, 2024). Druga se odnosi na promjenu potrebnih vještina zaposlenih, koje obrazovni sistemi ne mogu dovoljno brzo da isprate, čime se teret obuke zaposlenih prebacuje na poslodavce (Ilić i Zolak Poljašević, 2013).

Stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi ima višestruke pozitivne efekte koji se odražavaju ne samo na pojedince koji prolaze kroz programe usavršavanja, već i na institucije u kojima rade, kao i na građane koji koriste javne usluge (Nor, 2023; Wu, Ramesh i Howlett, 2015). Kontinuirano ulaganje u znanje i vještine javnih službenika ima za rezultat efikasniju i fleksibilniju upravu, koja je sposobna da odgovori na potrebe društva.

Prednosti za pojedince – za same zaposlene, stručno usavršavanje predstavlja mehanizam kroz koji stiču nova znanja i vještine, što direktno doprinosi njihovoj kompetentnosti i mogućnostima napredovanja (Angaw i drugi, 2025). Kontinuirano usavršavanje omogućava im da postanu bolji u svom poslu, lakše rješavaju radne zadatke i prilagođavaju se novim zahtjevima posla. Jedna od prednosti je i veća konkurentnost na tržištu rada ili u sistemu javne uprave, gdje je napredovanje često uslovljeno posjedovanjem odgovarajućih kvalifikacija i dodatnih kompetencija.

Pored navedenog, usavršavanje podstiče razvoj analitičkog mišljenja, komunikacijskih i liderskih vještina, što zaposlenima omogućava da efikasnije donose odluke, upravljaju procesima i sarađuju sa različitim akterima. Unapređenje ličnih kompetencija dovodi i do većeg zadovoljstva poslom, jer zaposleni koji osjećaju da se profesionalno razvijaju imaju veću motivaciju za rad i angažovanje u instituciji.

Prednosti za institucije – na nivou institucija, programi stručnog usavršavanja omogućavaju zaposlenima da rade efikasnije (Elnaga i Imran, 2013). The effect of training on employee performance. International Journal of Recent Technology and Engineering, 5(4), 137–147, smanjujući broj grešaka, poboljšavajući kvalitet usluga i unapređujući upravne procedure.

Jedna od najvećih prednosti stručnog usavršavanja je veća fleksibilnost institucija i sposobnost prilagođavanja zakonskim, tehnološkim i drugim promjenama. Zaposleni koji kontinuirano unapređuju svoja znanja lakše se prilagođavaju novim regulativama, usvajaju nove administrativne procedure i koriste moderne tehnološke alate, što institucijama omogućava efikasniji rad i bolje korišćenje resursa.

Stvaranje kulture kontinuiranog učenja u institucijama javne uprave podstiče timski rad, povećava unutrašnju koordinaciju i jača profesionalne standarde. Institucije koje aktivno podržavaju stručno usavršavanje svojih zaposlenih imaju bolju reputaciju, kako unutar javne uprave, tako i u očima građana.

Prednosti za građane – građani kao krajnji korisnici javne uprave, takođe, imaju koristi od stručnog usavršavanja javnih službenika. Bolje obučeni zaposleni u javnim institucijama znače efikasniju upravu, brže rješavanje predmeta i smanjene birokratskih prepreka (Nor, 2025). Kada javna uprava raspolaže zaposlenima koji razumiju svoje zadatke, poznaju procedure i primjenjuju savremene metode rada, građani dobijaju brže i kvalitetnije usluge. Takođe, kada su zaposleni dobro obučeni, manja je vjerovatnoća pojave grešaka, nestručnog postupanja ili zloupotreba. Ovo povećava povjerenje građana u institucije.

Na kraju, moderna javna uprava mora biti u stanju da se brzo prilagođava promjenama i da zadovolji rastuće potrebe društva. Stručno usavršavanje je neophodan preduslov za ostvarenje ovog cilja.

6.1.2 Analiza potreba za usavršavanjem u javnoj upravi

Stručno usavršavanje u javnoj upravi predstavlja organizovan i strategijski pristup sticanju i unapređenju znanja, vještina i kompetencija javnih službenika. Prva faza u procesu stručnog usavršavanja je identifikacija potreba. Dakle, analiza potreba za usavršavanjem predstavlja polaznu tačku u procesu planiranja stručnog usavršavanja. Bez jasne analize teško je definisati koje vještine i znanja nedostaju zaposlenima, što može dovesti do toga da programi usavršavanja ne daju očekivane rezultate. Analiza potreba se ne bi trebala zasnivati na pretpostavkama, već na objektivnim podacima.



Slika 6.3. Metode i tehnike za identifikaciju potreba za usavršavanjem

Analiza potreba za usavršavanjem je proces koji uključuje primjenu različitih metoda kako bi se identifikovale oblasti u kojima je neophodno dodatno obučavanje zaposlenih u javnoj upravi. Korišćenje više metoda omogućava dobijanje potpunije slike o tome koje kompetencije nedostaju, kako individualno tako i na nivou institucije.

Ankete i upitnici – jedan od najčešće korišćenih instrumenata u analizi potreba jesu ankete i upitnici, koji omogućavaju sistematično prikupljanje podataka od velikog broja zaposlenih. Ova metoda je posebno korisna jer omogućava anonimnost i daje zaposlenima slobodu da otvoreno izraze svoje potrebe i izazove u radu.

Ankete mogu sadržavati pitanja o tome koje vještine zaposleni smatraju nedovoljno razvijenim, u kojim oblastima osjećaju nedostatak znanja i koje vrste obuka bi smatrali najkorisnijim. Da bi anketa bila efikasna, mora biti jasno strukturirana, a pitanja moraju biti formulisana tako da omoguće precizne odgovore.

Procjena učinka zaposlenih – procjena učinka je metoda koja se koristi za analizu stvarnih rezultata rada zaposlenih i njihovu usklađenost sa očekivanim standardima i zahtjevima radnog mjesta. Ukoliko se uoči razlika između predviđenog učinka i stvarnih performansi, to može ukazivati na potrebu za dodatnim usavršavanjem.

Na primjer, ukoliko analiza radnog učinka pokaže da određeni broj zaposlenih ima poteškoće u korišćenju novih informacionih sistema, to je signal da je potrebno provesti programe obuke u oblasti digitalnih vještina. Procjena učinka se može vršiti kroz godišnje ili kvartalne izvještaje, kao i kroz individualne razgovore između zaposlenih i njihovih rukovodilaca.

Intervjui sa rukovodiocima – rukovodioci u institucijama javne uprave imaju ulogu u identifikaciji potreba za stručnim usavršavanjem, jer su najbliži procesima

rada i najbolje razumiju koje kompetencije su neophodne za unapređenje efikasnosti institucije.

Kroz strukturirane ili polu-strukturirane intervjue, rukovodioci mogu ukazati na oblasti u kojima njihovi timovi imaju poteškoće, kao i na buduće izazove za koje je potrebno blagovremeno pripremiti zaposlene. Ova metoda je naročito korisna za identifikaciju strateških prioriteta obuka, kao što su obuke za primjenu novih zakona, upravljanje projektima ili unapređenje usluga građanima.

Fokus grupe – fokus grupe predstavljaju metod koji omogućava dublju analizu potreba za usavršavanjem kroz interaktivne diskusije među zaposlenima. One se obično sastoje od manje grupe učesnika (6-12 osoba), koji zajedno analiziraju izazove sa kojima se suočavaju u radu i predlažu rješenja u vidu obuka. Ovakvi razgovori često dovode do otkrivanja problema koji možda nisu bili očigledni kroz druge metode analize.

Analiza strateških dokumenata i zakonskih okvira – javna uprava funkcionira u okviru pravnog i strateškog okvira koji definiše prioritete i ciljeve institucija. Analiziranjem nacionalnih strategija, akcionih planova, zakonskih propisa i međunarodnih standarda, mogu se identifikovati oblasti u kojima je potrebno dodatno obučavanje zaposlenih.

Na primjer, ako novi propisi iz oblasti digitalizacije javne uprave zahtijevaju da svi zaposleni koriste elektronske sisteme za komunikaciju sa građanima, institucije će morati organizovati programe obuke kako bi obezbijedile da njihovi službenici imaju neophodne digitalne vještine. Ova metoda je korisna jer omogućava da se potrebe za usavršavanjem usklade sa dugoročnim strateškim ciljevima javne uprave.

Analiza kompetencijskih modela – kompetencijski modeli omogućavaju institucijama da mapiraju postojeće kompetencije zaposlenih i identifikuju praznine koje je potrebno popuniti kroz obuke.

Na primjer, ako je za poziciju rukovodioca odjeljenja definisano da zaposleni treba da posjeduje vještine upravljanja timovima i donošenja odluka, analiza može pokazati da mnogi zaposleni na tim pozicijama nemaju potrebne kompetencije. Ovo će omogućiti ciljano kreiranje programa obuke, koji će odgovarati stvarnim potrebama zaposlenih i institucije.

6.1.3 Planiranje i provođenje programa usavršavanja u javnoj upravi

Nakon što se identifikuju stvarne potrebe za usavršavanjem, slijedi faza planiranja i organizovanja programa stručnog usavršavanja. Planiranje programa stručnog usavršavanja predstavlja složen proces koji zahtijeva pažljivo definisanje ciljeva, identifikaciju ciljne grupe, izbor odgovarajućih metoda obuke, te utvrđivanje logističkih i finansijskih aspekata. Kvalitetno planiranje je presudno za uspješnost obuke, jer obezbjeđuje da sadržaj bude relevantan, pristupačan i prilagođen stvarnim potrebama javne uprave.

Ciljevi programa – svaki program stručnog usavršavanja mora imati jasno definisane ciljeve (Noe, 2017), koji predstavljaju očekivane ishode nakon završetka obuke. U javnoj upravi ti ciljevi mogu biti usmjereni na povećanje efikasnosti rada zaposlenih, usklađivanje sa zakonskim promjenama, razvoj upravljačkih vještina, ili unapređenje kvaliteta usluga koje institucija pruža građanima.

Ciljevi programa moraju biti specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i vremenski određeni. Na primjer, umjesto opšteg cilja poput „unaprijediti znanja zaposlenih o upravljanju projektima“, bolje definisan cilj bi bio: „pripremiti 50 javnih službenika za uspješnu pripremu i upravljanje EU projektima u narednih šest mjeseci“. Jasno formulisani ciljevi omogućavaju lakše praćenje rezultata i procjenu efekata usavršavanja.

Ciljna grupa – efikasnost obuke zavisi od toga koliko je sadržaj prilagođen ciljnoj grupi, odnosno zaposlenima koji će pohađati program (Salas i drugi, 2012). U javnoj upravi postoje različiti nivoi upravljanja, od izvršnih službenika do viših rukovodilaca, a svaka od ovih grupa ima različite potrebe za usavršavanjem.

Prilikom identifikacije ciljne grupe uzimaju se u obzir:

- trenutne kompetencije i znanja zaposlenih u odnosu na potrebe radnog mjesta;
- hijerarhijski nivo u organizaciji, jer rukovodioci obično prolaze obuke iz strategijskog planiranja, liderstva i upravljanja promjenama, dok su zaposlenima na izvršnim pozicijama potrebne obuke iz primjene propisa, administrativnih procedura i rada sa građanima;
- konkretni izazovi sa kojima se suočavaju kako bi obuka ponudila rješenja za probleme iz prakse.

Ako ciljna grupa nije pravilno određena, postoji rizik da sadržaj programa neće biti primjenjiv u svakodnevnom radu, što može dovesti do slabog angažovanja učesnika i nepotpunog usvajanja znanja.

Metode obuke i izbor predavača – prilikom planiranja takođe je važno odabrati najpogodnije metode učenja (Noe, 2017), koje će biti detaljnije predstavljene u narednom odjeljku.

Pored metoda, bitan aspekt provođenja programa usavršavanja je izbor predavača i instruktora. Uspjeh obuka u velikoj mjeri zavisi od toga ko ih realizuje. U javnoj upravi često se koristi kombinacija unutrašnjih i spoljnih edukatora – interni edukatori dolaze iz samih institucija i poznaju specifičnosti sistema, dok eksterni eksperti donose nove perspektive i najbolje prakse iz drugih sredina.

Trajanje programa – određivanje dužine obuke je značajno kako bi se postigla ravnoteža između efikasnosti programa i raspoloživog vremena zaposlenih. Obuke mogu trajati od nekoliko sati do više mjeseci, u zavisnosti od složenosti teme i dubine obrade sadržaja.

- Kratkoročne obuke (1–2 dana) koriste se za sticanje specifičnih znanja, kao što su uvođenje u novih propisa ili upotreba softverskih alata.
- Srednjoročne obuke (nekoliko sedmica do nekoliko mjeseci) pogodne su za razvoj kompetencija kao što su komunikacijske vještine, upravljanje timovima ili digitalne vještine.
- Dugoročni programi usavršavanja, kao što su programi liderstva ili specijalizovani moduli za upravljačke pozicije, zahtijevaju kontinuiran rad i primjenu znanja u praksi.

Prilikom definisanja trajanja programa, važno je uzeti u obzir radne obaveze zaposlenih i omogućiti da usavršavanje ne remeti njihove redovne aktivnosti.

Finansiranje programa usavršavanja – obezbjeđivanje finansijskih sredstava za realizaciju programa stručnog usavršavanja predstavlja značajan izazov u javnoj upravi (OECD, 2017a). Izvori finansiranja mogu uključivati:

- sredstva javnih institucija – državne i lokalne uprave često izdvajaju dio budžeta za obuke;
- međunarodni fondovi i donacije – EU fondovi, UN programi i druge međunarodne organizacije podržavaju razvoj kapaciteta javne uprave;
- partnerstva sa akademskim institucijama i nevladinim sektorom – saradnja sa univerzitetima i stručnim organizacijama može smanjiti troškove obuka.

Efikasno upravljanje resursima osigurava da programi usavršavanja budu održivi i dostupni što većem broju zaposlenih.

Osim samog izvođenja obuka, važno je i kreiranje mehanizama za praćenje učešća zaposlenih. Ponekad se dešava da su programi stručnog usavršavanja obavezni, ali bez adekvatne kontrole njihove primjene. Da bi se izbjeglo formalno pohađanje obuka bez stvarnog sticanja znanja, neophodno je razviti sistem evidencije i provjere stečenih vještina, o čemu će biti više riječi u odjeljku povećenom evaluaciji provednih programa obuke.

Metode i tehnike obuke

Izbor metoda obuke u javnoj upravi zavisi od specifičnosti znanja i vještina koje je potrebno razviti kod zaposlenih, ali i od institucionalnih i organizacionih uslova u kojima se obuka provodi.

Budući da javni službenici rade u strogo regulisanom okruženju, gdje je važno ne samo teorijsko razumijevanje propisa, već i njihova primjena u svakodnevnom radu, metode obuke moraju biti prilagođene ovim zahtjevima. Neke metode su pogodne za prenos formalnog znanja i razumijevanje normativnih okvira, dok su druge fokusirane na razvoj analitičkog mišljenja, komunikacijskih vještina i upravljačkih sposobnosti.

Jedna od najčešćih metoda obuke u javnoj upravi jesu **tradicionalna predavanja i seminari**, koji omogućavaju sistematičan prenos znanja od strane stručnjaka.

Ova metoda je posebno korisna kada je treba upoznati zaposlene sa novim zakonskim propisima ili administrativnim procedurama. Njena prednost leži u efikasnosti, jer veliki broj učesnika može dobiti relevantne informacije u kratkom vremenu. Međutim, tradicionalna predavanja često imaju ograničenu interaktivnost (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025). To dovodi do manjeg angažmana učesnika i pasivnog pristupa učenju. Da bi ova metoda bila efikasnija, često se kombinuje sa otvorenim diskusijama i sesijama pitanja i odgovora, koje polaznicima obuke omogućavaju da aktivnije učestvuju i bolje razumiju materijal.

Za razliku od tradicionalnih predavanja, **radionice i interaktivne obuke** omogućavaju veću angažovanost učesnika. One se zasnivaju na principu učenja kroz praktičan rad, analizu stvarnih problema i razmatranje primjera iz prakse (Noe, 2017). Ova metoda je posebno korisna u razvoju upravljačkih vještina, rješavanju konfliktnih situacija u javnim institucijama, ili unapređenju komunikacije između službenika i građana. Kroz grupni rad, učesnici stiču sposobnost da primjenjuju stečena znanja u konkretnim situacijama, što ovu metodu čini izuzetno pogodnom za razvoj mekih vještina. Njen glavni nedostatak je što zahtijeva više vremena i resursa u odnosu na tradicionalne obuke, kao i kvalitetno pripremljene moderatore koji će voditi diskusije i podsticati aktivnu razmjenu ideja među učesnicima.

Savremeni trendovi u upravljanju ljudskim resursima sve više naglašavaju značaj **onlajn obuka i e-učenja**, koje omogućavaju zaposlenima da uče u vrijeme koje im najviše odgovara i u skladu sa sopstvenim radnim obavezama. Digitalne platforme za obuku postale su popularne i u javnoj upravi (Matei i Dinca, 2022), jer pružaju fleksibilnost, dostupnost materijala za učenje i mogućnost samostalnog učenja. Ova metoda je posebno korisna za edukaciju o novim zakonskim propisima, kao i za razvoj digitalnih kompetencija javnih službenika. Njena prednost je i finansijska isplativost, jer smanjuje troškove putovanja i smještaja za zaposlene koji inače moraju pohađati tradicionalne obuke. Međutim, onlajn obuke imaju ograničenu interakciju i često zahtijevaju visok nivo samodiscipline kod polaznika. Takođe, efikasnost ove metode može biti ograničena ukoliko polaznici nemaju dovoljno razvijene digitalne vještine, ili ako platforma za učenje nije dobro osmišljena.

Jedna od najpersonalizovanijih metoda obuke je **mentorstvo**. Mentorstvo najčešće podrazumijeva interakciju jedan na jedan, kako bi se postigao specifičan i jedinstven rast i razvoj zaposlenog (Ilić, 2014, str. 192). U javnoj upravi ova metoda se često koristi za pripremu novih službenika, koji u početnom periodu rade pod nadzorom iskusnijih kolega. Osim toga, mentorstvo je izuzetno korisno za pripremu zaposlenih za više rukovodeće pozicije, jer omogućava postepeno prenošenje praktičnog znanja i institucionalne kulture. Najveća prednost mentorstva je to što omogućava prilagođavanje potrebama pojedinca, dok je glavni nedostatak što ova metoda zahtijeva duži vremenski period i angažovanje kvalifikovanih mentora, koji moraju imati dobre pedagoške i komunikacijske sposobnosti.



Pojam mentorstvo potiče iz grčke mitologije, tačnije iz Homerovog epa Odiseja. Kada je Odisej, kralj Itake, krenuo u rat protiv Troje on je svog mladog sina Telemaha povjerio prijatelju Mentor, učinivši ga odgovornim za dječakovo obrazovanje, izgradnju karaktera i sticanje mudrosti odlučivanja. Mentor je bio učitelj koji je na svoga štićenika prenosio iskustva, znanja i mudrosti kako bi ga pripremio na izazove koje donosi budućnost. Zanimljivo je napomenuti da je originalni arhetip mentorstva kombinovao i muške i ženske karakteristike. Mentor je bio muškarac, ali Homer kasnije daje do znanja da je Atina, boginja mudrosti, poprimila njegov oblik kako bi vodila, podučavala i štitila mladog Telemaha (Ragins i Kram, 2007).

Kada je cilj razvoj analitičkog mišljenja i sposobnosti donošenja odluka, često se koriste **studije slučaja**. Ova metoda omogućava učesnicima da analiziraju realne situacije iz javne uprave, identifikuju izazove i predlože rješenja. Inače, studija slučaja podrazumijeva opis hipotetičkog ili stvarnog problema, i opis načina na koji su se zaposleni i organizacija suočili s tim problemom (Kelly, 1989). Na primjer, studija slučaja može uključivati razmatranje upravnog postupka u kome zaposleni treba da pronađu najbolji način primjene propisa u složenim okolnostima. Ova metoda je naročito korisna za pripremu službenika koji rade na donošenju odluka, kao što su inspekcijski nadzor, upravljanje projektima i javne nabavke. Njen nedostatak je što zahtijeva kvalitetnu pripremu scenarija, kao i prisustvo instruktora koji će omogućiti konstruktivnu analizu predloženih rješenja.



Primjer kada se mogu koristiti različiti oblici stručnog usavršavanja

Kao što je prikazano u prethodnom teorijskom pregledu, različite metode i tehnike obuke imaju specifične prednosti i ograničenja, u zavisnosti od ciljeva učenja, sadržaja koji se prenosi i institucionalnog konteksta. U nastavku je predstavljen sistematizovan pregled konkretnih situacija u kojima je pogodna primjena pojedinih metoda i tehnika obuke.

1. Tradicionalna predavanja i seminari

Upoznavanje zaposlenih sa novim zakonskim propisima (npr. donošenje novog zakona o upravnom postupku)

Objašnjenje novih administrativnih procedura (npr. procedura za izdavanje elektronskih građevinskih dozvola)

Prezentacija strateških dokumenata (npr. Nacionalne strategije za reformu javne uprave)

Uvodne obuke za novozaposlene (npr. upoznavanje sa pravnim okvirom, hijerarhijom, nadležnostima)

Masovne edukacije u kriznim situacijama (npr. seminar o protokolima u vanrednim okolnostima (poplave, pandemije))

2. Radionice i interaktivne obuke

- Unapređenje komunikacijskih vještina (npr. komunikacija sa građanima iz marginalizovanih grupa)
- Razvoj timske saradnje među odsjecima (npr. zajednička rješenja za skraćenje trajanja upravnih postupaka)
- Trening za rukovodioce (npr. kako voditi sastanak, delegirati zadatke, pružati povratnu informaciju)
- Razvoj profesionalnih standarda (npr. zajedničko definisanje smjernica za kontakt s građanima i izrada internog kodeksa ponašanja)
- Obrada konkretnih problema iz prakse (npr. radionica o unapređenju upravljanja žalbama građana kroz analizu stvarnih pritužbi i izradu protokola za odgovaranje)

3. Onlajn obuke i e-učenje

- Razvoj digitalnih vještina (npr. obuka o korišćenju e-servisa i informacionih sistema javne uprave)
- Samostalno učenje u vlastitom ritmu (npr. modul za novozaposlene o osnovnim administrativnim procedurama)
- Kontinuirano usavršavanje kroz mikro-obuke (npr. kratki video tutorijali o etičkim dilemama, inkluziji i profesionalnom ponašanju u javnoj upravi)
- Obuka zaposlenih iz udaljenih organizacionih jedinica (npr. onlajn kurs o standardizovanoj primjeni Zakona o upravnom postupku u lokalnim zajednicama)
- Razvoj vještina za obradu i zaštitu ličnih podataka (npr. e-obuka za službenike koji u svom radu koriste baze sa osjetljivim podacima)

4. Mentorstvo

- Uvođenje novih službenika u posao (npr. individualna obuka u kojoj novozaposleni određeni period prati rad iskusnijeg kolege)
- Priprema za rukovodeće pozicije (npr. savjetodavna obuka za buduće načelnike odsjeka, koja im pomaže da razviju liderske vještine i upravljačke kompetencije)
- Razvoj individualnog karijernog puta (npr. stručno usmjeravanje zaposlenog pri prelasku iz operativne u strategijsku funkciju)
- Priprema za nove zadatke (npr. mentorstvo pri preuzimanju kompleksnih upravnih funkcija)
- Očuvanje institucionalnog znanja (npr. prenos iskustava i praksi koje nisu formalizovane u pravilnicima)

5. Studije slučaja i simulacije

- Upravljanje sukobima interesa (npr. analiza konkretnih slučajeva iz prakse uz diskusiju mogućih rješenja)
- Intervencije u hitnim socijalnim slučajevima (npr. simulacija donošenja odluka pod vremenskim pritiskom i sa ograničenim informacijama)
- Komunikacija sa zahtjevnim korisnicima (npr. igranje uloga i analiza autentičnih slučajeva interakcije sa građanima)

Postupanje u slučaju pritužbi građana (npr. analiza stvarnih pritužbi uz rekonstrukciju toka postupanja i diskusiju o alternativnim rješenjima)

Rješavanje konfliktnih situacija (npr. simulacija slučajeva u kojima dolazi do sukoba među službenicima ili između službenika i stranaka)

Izbor metode obuke u javnoj upravi zavisi od vrste znanja koje se želi prenijeti, broja učesnika, raspoloživih resursa i specifičnosti institucije (Noe, 2017). Najbolji rezultati se postižu kombinovanjem različitih metoda, kako bi se osiguralo da se teorijska znanja ne samo usvoje, već i da se primjenjuju u svakodnevnom radu. Dok su predavanja pogodna za informisanje zaposlenih o pravnim regulativama, radionice i studije slučaja omogućavaju praktičnu primjenu stečenog znanja, dok mentorstvo podržava dugoročni profesionalni razvoj. Uspješna obuka nije samo formalni proces, već mehanizam koji doprinosi unapređenju efikasnosti javne uprave i poboljšanju usluga koje institucije pružaju građanima.

6.1.4 Evaluacija provedenih programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi

Evaluacija stručnog usavršavanja predstavlja završnu, ali podjednako važnu fazu procesa učenja, jer omogućava institucijama javne uprave da procijene da li je program usavršavanja postigao očekivane rezultate i u kojoj mjeri je doprinio razvoju kompetencija zaposlenih. Bez sistematične evaluacije, nemoguće je utvrditi stvarni uticaj obuke, identifikovati njene nedostatke i donijeti odluke o budućem unapređenju procesa stručnog usavršavanja. U tom smislu, neki od ciljeva evaluacije provedene obuke su (Noe, 2017, str. 250):

- identifikovanje prednosti i nedostataka provedene obuke;
- ocjenjivanje sadržaja i organizacije obuke;
- stepen zadovoljstva zaposlenih provedenom obukom;
- identifikovanje grupe zaposlenih koji su imali najviše, odnosno najmanje, koristi od provedene obuke;
- procjenjivanje finansijskih koristi i troškova provedene obuke.

U javnoj upravi, gdje je stručno usavršavanje često formalno propisano i organizuje se u velikom broju institucija, evaluacija mora biti pažljivo strukturirana kako bi se osiguralo da programi zaista poboljšavaju radnu efikasnost i podižu kvalitet usluga prema građanima. Ovaj proces obuhvata prikupljanje podataka, analizu učinka zaposlenih nakon obuke, kao i ocjenu uticaja na rad institucije u cjelini.

Kriterijumi evaluacije

Da bi evaluacija bila relevantna i dala korisne rezultate, potrebno je definisati jasne kriterijume na osnovu kojih će se mjeriti uspješnost programa stručnog

usavršavanja (Kirkpatrick i Kirkpatrick, 2006). Ovi kriterijumi mogu varirati u zavisnosti od ciljeva obuke, ali se obično koriste četiri aspekta procjene.

Prvi i najneposredniji kriterijum je **zadovoljstvo učesnika**, koje se najčešće mjeri kroz ankete ili intervjue odmah po završetku programa. Zaposleni koji su pohađali obuku daju povratne informacije o kvalitetu predavanja, relevantnosti sadržaja, korisnosti materijala i načinu prenosa znanja. Ovaj kriterijum je važan jer utiče na motivaciju zaposlenih da aktivno učestvuju u budućim programima usavršavanja. Međutim, on sam po sebi nije dovoljan za objektivnu procjenu uspješnosti programa, jer pozitivan utisak ne znači nužno i realan prenos znanja u praksu.

Drugi kriterijum odnosi se na **stečena znanja i vještine**, odnosno u kojoj mjeri su učesnici zaista usvojili nove kompetencije. Ovo se može mjeriti kroz testove znanja, praktične vježbe, ili analizu studija slučaja prije i nakon obuke. U javnoj upravi, gdje je često neophodno da službenici poznaju složene pravne procedure, ovakav pristup omogućava da se utvrdi koliko su zaposleni uspješno razumjeli nove informacije.

Treći kriterijum je **primjena znanja u praksi**, koji predstavlja jedan od najizazovnijih aspekata evaluacije. Čak i kada zaposleni steknu nova znanja, nije zagarantovano da će ih zaista koristiti u svom radu. Ovaj kriterijum zahtijeva dugoročniju analizu učinka zaposlenih i upoređivanje njihovog ponašanja prije i nakon obuke. Rukovodioci mogu pružiti značajan uvid u to kako su zaposleni počeli da koriste nove vještine u svakodnevnim radnim zadacima i da li je došlo do poboljšanja u efikasnosti rada.

Posljednji, ali ne manje važan kriterijum, jeste **uticaj programa stručnog usavršavanja na instituciju u cjelini**. U krajnjoj liniji, svrha obuka nije samo individualni razvoj zaposlenih, već i podizanje ukupnog kvaliteta rada u javnoj upravi. Ovaj aspekt evaluacije uključuje analizu toga da li je nakon provedene obuke došlo do poboljšanja u kvalitetu usluga prema građanima, bolje primjene propisa, efikasnijeg upravljanja resursima, ili unapređenja interne komunikacije u instituciji.



Kirkpatrikov model, razvijen 1959. godine, jedan je od najčešće korišćenih modela za evaluaciju obuke u različitim organizacionim kontekstima, uključujući i javnu upravu. Model se sastoji od četiri međusobno povezana nivoa: reakcija, učenje, ponašanje i rezultati (Kirkpatrick, 1959). Četiri pitanja na koje ovaj model evaluacije nastoji da pruži odgovor glase:

- Da li su učesnici bili zadovoljni obukom?
- Šta su učesnici naučili tokom obuke?
- Da li učesnici obuke primjenjuju naučeno na poslu?
- Koji su efekti obuke na organizaciju?

Metode i tehnike evaluacije

Metode evaluacije mogu varirati u zavisnosti od toga šta se želi postići. U praksi se koristi više različitih tehnika, a najefikasniji pristup uključuje kombinaciju više metoda, kako bi se dobila objektivna i sveobuhvatna slika o efektima stručnog usavršavanja.

Jedna od najčešćih metoda je **anketa zadovoljstva učesnika**, koja se obično provodi odmah po završetku obuke. Ankete sadrže pitanja o tome koliko su zaposleni bili zadovoljni sadržajem, predavačima, materijalima i organizacijom programa. Ova metoda je jednostavna za primjenu i omogućava brzo prikupljanje povratnih informacija, ali ne daje uvijek realnu sliku o stvarnom efektu obuke na rad učesnika.

Za mjerenje usvojenog znanja često se koriste **testovi i provjere znanja**, koji omogućavaju da se uporedi nivo znanja učesnika prije i nakon obuke. Ova tehnika je naročito korisna u programima koji se fokusiraju na usvajanje konkretnih informacija, kao što su zakonski propisi, upravne procedure, i slično.

Jedna od naprednijih metoda evaluacije je **praćenje učinka zaposlenih nakon obuke**, što podrazumijeva dugoročniju analizu načina na koji zaposleni koriste stečena znanja u svakodnevnom radu. Rukovodioci mogu biti uključeni u ovaj proces putem individualnih intervju-a ili procjene učinka, kako bi pružili povratne informacije o tome da li je došlo do poboljšanja u radu njihovih zaposlenih.

Još jedan koristan alat jesu **studije slučaja i analiza radnih procesa**, gdje se evaluira kako su zaposleni nakon obuke riješili određene izazove u svom radu. Ova tehnika omogućava da se vidi konkretan uticaj programa usavršavanja na institucionalne procese.

Konačno, za procjenu uticaja na instituciju u cjelini, mogu se koristiti **komparativne analize učinka prije i nakon obuke**, kao i **istraživanja zadovoljstva građana** kvalitetom usluga koje institucija pruža. Ako je jedan od ciljeva obuke bio efikasnija komunikacija sa građanima, promjene u nivou žalbi i pritužbi na rad institucije mogu biti jedan od pokazatelja uspješnosti programa.

Evaluacija stručnog usavršavanja nije samo formalnost, već kritičan dio procesa koji omogućava stalno unapređenje kvaliteta obuka u javnoj upravi. Uspješna evaluacija omogućava institucijama da razumiju koji programi daju najbolje rezultate, gdje postoje nedostaci i kako se budući programi mogu unaprijediti. Primjenom različitih metoda i kriterijuma, institucije mogu obezbijediti da je stručno usavršavanje zaista usmjereno na poboljšanje radnog učinka i podizanje kvaliteta javnih usluga.

6.1.5 Finansiranje stručnog usavršavanja u javnoj upravi

Finansiranje stručnog usavršavanja u javnoj upravi predstavlja jedan od izazova u razvoju i provođenju programa obuke za javne službenike (OECD, 2017a). Iako je potreba za kontinuiranim obrazovanjem zaposlenih u javnoj upravi sve veća,

sredstva namijenjena ovim aktivnostima često su ograničena. Osim toga, kompleksna administrativna procedura za dodjelu sredstava za stručno usavršavanje dodatno otežava realizaciju ovih programa.

Finansiranje stručnog usavršavanja u mnogim zemljama se suočava sa nekoliko značajnih izazova. Jedan od glavnih problema je nedovoljno sistemsko planiranje finansijskih sredstava, što dovodi do situacije u kojoj se obuke često organizuju na ad hoc osnovi, bez dugoročne strategije. U praksi, to znači da se programi stručnog usavršavanja često odvijaju samo u okviru ograničenih sredstava, što onemogućava kontinuirani razvoj kompetencija službenika.

Drugi značajan izazov je neravnomjerna raspodjela finansijskih sredstava među institucijama. Dok pojedine agencije i ministarstva uspijevaju da izdvoje značajnije iznose za obuke svojih zaposlenih, mnoge lokalne institucije, posebno u manjim sredinama, nemaju dovoljno sredstava za provođenje sistematičnih programa obuka.

Još jedan problem je ograničena iskorišćenost međunarodnih fondova. Iako je dostupan veliki broj donatorskih programa za finansiranje stručnog usavršavanja, javne institucije ponekad nemaju dovoljno administrativnih kapaciteta za pripremu projekata i apliciranje za ova sredstva. Ovo ukazuje na potrebu za unapređenjem znanja službenika u oblasti menadžmenta javnih fondova i pripreme projektnih prijedloga.

Međunarodne organizacije i EU fondovi imaju važnu ulogu u razvoju stručnog usavršavanja javnih službenika u mnogim tranzicionim zemljama (Meyer-Sahling, 2012), ne samo kroz finansijsku podršku, već i kroz transfer znanja, uvođenje novih metodologija učenja i podršku institucijama u izgradnji održivog sistema obrazovanja za javnu upravu. Uspješna saradnja sa ovim organizacijama omogućava unapređenje sistema upravljanja ljudskim resursima, povećanje kompetencija zaposlenih i, na kraju, podizanje kvaliteta usluga koje javna uprava pruža građanima.

Podrška međunarodnih organizacija u oblasti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi može se podijeliti na nekoliko aspekata:

- finansiranje programa obuke i usavršavanja kroz grantove i projekte;
- ekspertaska podrška u razvoju sadržaja obuka i novih metodologija;
- međunarodna razmjena znanja i najboljih praksi u upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi;
- jačanje kapaciteta institucija koje se bave stručnim usavršavanjem;
- podrška digitalizaciji procesa usavršavanja i razvoju platformi za e-učenje.

Efikasno provedeni programi stručnog usavršavanja su značajni, ali za istinsko jačanje kapaciteta javne uprave neophodno je planirano ulaganje u razvoj zaposlenih i njihove karijerne puteve, o čemu će biti riječi u nastavku.

6.2. Programi razvoja zaposlenih i razvoja karijere u javnoj upravi

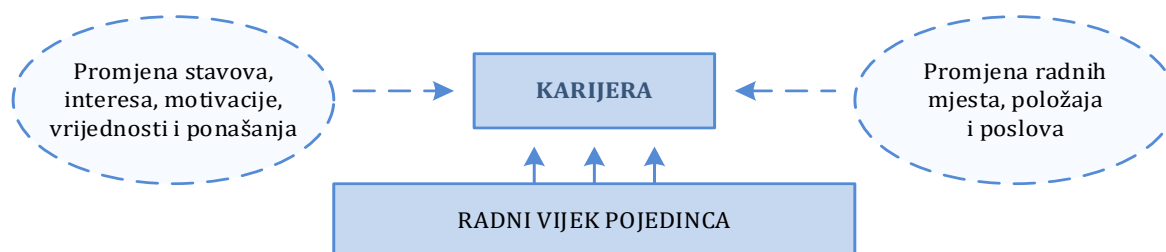
6.2.1. Karijera zaposlenih u javnoj upravi

Karijera je koncept koji povezuje individualne i organizacione ciljeve, interese i potrebe. Vezuje se za razvoj zaposlenih.



Izraz karijera se ranije koristio kao sinonim za profesiju, da bi se kasnije češće vezivao za menadžere kada bi se govorilo o njihovom napredovanju. Danas se ovaj izraz može vezati za svakoga ko se bavi nekom aktivnošću tokom koje ostvaruje određeni progres ili pokušava da to učini (Bahtijarević-Šiber, 1999., str. 845).

U širem smislu karijeru možemo definisati kao razvoj pojedinca u učenju i radu (Grubišić-Nešić, 2005, str. 105). U nešto užem smislu, karijera se može definisati kao međusobno povezan slijed poslova, položaja i iskustava pojedinca tokom radnog vijeka, koji je praćen promjenama u preferencijama, stavovima i ponašanjima. Iz ove definicije možemo vidjeti da karijera ima dva bitna aspekta ili dimenzije. Prva dimenzija je **subjektivna** i ona se manifestuje u promjeni stavova, interesa, motivacije, vrijednosti i ponašanja osobe tokom radnog vijeka. Druga dimenzija je **objektivna** i podrazumijeva promjenu radnih mjesta, položaja i poslova koje osoba obavlja tokom radnog vijeka, a koji se razlikuju prema složenosti, odgovornosti, često i prema hijerarhijskom položaju u organizaciji (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 831).



Slika 6.4. Subjektivna i objektivna dimenzija karijere
(Zolak Poljašević, 2021, str. 257)

Karijera u javnoj upravi predstavlja dinamičan i dugoročan proces profesionalnog razvoja zaposlenih, koji obuhvata sticanje novih znanja, razvoj kompetencija i napredovanje u hijerarhijskom sistemu. Za razliku od karijernih modela u privatnom sektoru, gdje je napredovanje često uslovljeno radnom uspešnošću, u javnoj upravi karijerni razvoj uglavnom zavisi od formalnih kriterijuma, kao što su radno iskustvo, stepen stručne spreme, stručni ispiti i ocjene učinka.

Pored formalnih kriterijuma, na razvoj karijere u javnoj upravi utiče i nivo kontinuiranog stručnog usavršavanja, kao i individualna motivacija zaposlenih da stiču nove vještine.

Obrasci karijere u javnoj upravi

Razvoj karijere u javnoj upravi može slijediti različite obrasce, pri čemu svaki od njih ima svoje specifičnosti, prednosti i nedostatke. Ovi obrasci zavise od organizacione strukture, institucionalnih pravila i strategijskih ciljeva javne uprave. Tradicionalno, karijerni razvoj u ovom sektoru je strogo hijerarhijski (Demmke i Moilanen, 2012), ali savremene reforme i potrebe za većom fleksibilnošću dovode do šire primjene specijalizovanih i lateralnih modela napredovanja.

Hijerarhijski ili vertikalni karijerni model predstavlja tradicionalni pristup razvoju karijere u javnoj upravi, gdje zaposleni postepeno napreduju u službenoj hijerarhiji, prelazeći sa nižih na više pozicije. Ovaj model napredovanja je često institucionalizovan kroz zakonske i podzakonske akte, koji definišu kriterijume za napredovanje, kao što su godine radnog iskustva, formalno obrazovanje, položeni stručni ispiti i ocjene učinka.

Jedna od glavnih prednosti hijerarhijskog modela jeste što omogućava jasno definisane kriterijume napredovanja, čime se izbjegavaju subjektivne odluke i povećava pravna sigurnost zaposlenih. Takođe, ovaj model naglašava institucionalnu lojalnost i dugoročno zaposlenje, što doprinosi kontinuitetu u radu administracije. Zaposleni imaju mogućnost postepenog sticanja iskustva i stručnosti, što obezbjeđuje kompetentnost na višim pozicijama.

Međutim, ovaj model ima i svoje izazove. S obzirom na to da se napredovanje oslanja na formalne kriterijume, ponekad dolazi do situacija u kojima zaposleni dugo čekaju na mogućnost unapređenja, što može smanjiti njihovu motivaciju.

Ekspertska karijera predstavlja model u kome zaposleni napreduju kroz sticanje dubokih specijalizovanih znanja u određenoj oblasti, bez obaveznog prelaska na rukovodeće pozicije. Ovaj model je posebno koristan u specijalizovanim oblastima poput pravnih i finansijskih poslova, informacionih tehnologija, javnih nabavki i analize javnih politika, gdje je neophodno visoko stručno znanje.

Prednost ovakvog karijernog modela je u tome što omogućava zaposlenima da se usmjere na profesionalni razvoj bez potrebe da napreduju u rukovodeće strukture, što je korisno za one koji žele ostati fokusirani na stručni rad. Takođe, ovaj obrazac obezbjeđuje kontinuitet u određenim sektorima, jer omogućava institucijama da zadrže visoko kvalifikovane službenike.

Međutim, nedostatak ovog modela leži u tome što može ograničiti mogućnosti formalnog napredovanja. Zaposleni mogu doći u situaciju da, uprkos velikom znanju i iskustvu, ostanu na istoj poziciji dugi niz godina. Takođe, institucije često ne predviđaju posebne nagrade ili beneficije za eksperte, što ih može podstaći da potraže bolje uslove rada izvan javne uprave.

Lateralno napredovanje podrazumijeva promjene u okviru iste organizacije, ili prelazak u druge institucije bez formalnog unapređenja u viši službeni rang. Ovaj model je posebno značajan u sistemima u kojima je važno razvijati multidisciplinarne vještine i gdje se traži fleksibilnost zaposlenih.

Prednost ovog obrasca leži u tome što zaposlenima omogućava sticanje šireg iskustva, čime postaju kompetentniji za različite uloge unutar institucije. Ovaj model se često koristi kao priprema za rukovodeće funkcije, jer omogućava zaposlenima da steknu uvid u različite sektore javne uprave prije nego što preuzmu odgovornije pozicije.

Ipak, ovaj model nosi i određene izazove. Prelazak na druge pozicije ne donosi nužno povećanje plate ili statusa, što može biti demotivirajuće za zaposlene. Takođe, ako rotacija nije strateški planirana, može se desiti da zaposleni često mijenjaju radna mjesta bez stvarnog profesionalnog napretka. Ovaj obrazac zahtijeva dobro osmišljen sistem upravljanja karijerom i podršku rukovodilaca kako bi se osigurala njegova efikasnost.



Savremenu karijeru karakteriše veća fleksibilnost, kontinuirano učenje, usvajanje kompetencija, te kretanje kroz različita polja specijalizacije, čak i kroz različite profesije (Baruch, 2004). Ovaj vid razvoja naziva se karijera bez ograničenja (engl. Boundaryless career), odnosno protejski tip karijere (engl. Protean career). Izraz “protejska karijera” potiče od iz grčke mitologije. Protej je bio morski bog koji je imao sposobnost da mijenja svoj oblik kako bi izbjegao da ga neko uhvati. Odatle dolazi i metaforičko značenje, kao nešto što je promjenljivo, prilagodljivo, fleksibilno. Lik Proteja je iskorišten kao simbol za karijerne obrasce koji se ne oslanjaju na fiksne organizacione strukture, već na lične vrijednosti, samousmjerenost i prilagodljivost promjenjivim uslovima rada i života (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025). Protejska karijera se najčešće povezuje sa privatnim sektorom i slobodnim zanimanjima.

Kako bi se ovi obrasci bolje razumjeli, potrebno je sagledati širi institucionalni okvir unutar kojeg se razvijaju karijere u javnoj upravi. U teoriji i praksi razlikuju se dva tipska pristupa – karijerni i pozicioni službenički sistem (Veit i Scholz, 2015), koji predstavljaju temeljne modele organizovanja karijere javnih službenika.

Karijerni sistem zasniva se na dugoročnom razvoju zaposlenih unutar javne uprave (Linder, 2011). Službenici obično započinju karijeru na nižim pozicijama i postepeno napreduju prema višim, u skladu sa radnim iskustvom, rezultatima i dužinom staža. Ovaj model karakteriše snažan osjećaj profesionalne pripadnosti, lojalnost instituciji i stabilnost zaposlenja. Takav pristup omogućava prenos znanja i iskustva između generacija službenika, ali može ograničiti pristup novim

kandidatima i smanjiti fleksibilnost sistema. Karijerni sistem je najčešće prisutan u kontinentalnoevropskim upravama.

Pozicioni sistem, nasuprot tome, zasniva se na zapošljavanju za konkretna radna mjesta putem otvorenih konkursa. Svaka pozicija se popunjava u skladu s trenutnim potrebama institucije i kompetencijama kandidata, što omogućava veću konkurentnost i mobilnost između organizacija. Ovaj sistem donosi veću fleksibilnost i lakše prilagođavanje promjenama (Kuperus i Rode, 2008), ali može dovesti do češćih promjena zaposlenih i manjeg osjećaja dugoročne pripadnosti javnoj službi. Takav model dominantan je u zemljama anglosaksonske tradicije.

Savremene reforme javne uprave nastoje da premoste razlike između ova dva pristupa. U praksi se često kombinuju stabilnost i profesionalizam karijernog sistema sa otvorenošću i konkurentnošću pozicionog, kako bi se stvorio uravnotežen i učinkovit model razvoja karijere (OECD, 2017b). Takvi hibridni sistemi omogućavaju javnim službenicima da istovremeno razvijaju dugoročne profesionalne putanje i da odgovore na zahtjeve savremenog, dinamičnog okruženja.



Pitanje za razmišljanje: Koji od predstavljenih modela karijere bi bio najprikladniji za modernizaciju javne uprave u nacionalnom kontekstu, uzimajući u obzir izazove tranzicije, stepen politizacije i ograničene institucionalne resurse?

Izazovi i ograničenja u karijernom razvoju javnih službenika

Razvoj karijere u javnoj upravi često je uslovljen nizom institucionalnih, sistemskih i organizacionih faktora koji mogu predstavljati prepreke profesionalnom napredovanju zaposlenih. Iako postoje jasno definisani pravni okviri koji regulišu karijerni razvoj, u praksi se javljaju izazovi koji mogu usporiti ili otežati profesionalni rast i razvoj službenika. Ovi izazovi ne utiču samo na pojedince, već i na ukupnu efikasnost institucija, jer nedostatak prilika za napredovanje može dovesti do demotivacije zaposlenih i smanjenja kvaliteta rada u javnoj upravi.



Bez obzira o kom obliku karijere se radi, svaki zaposleni se u određenom trenutku susreće s tačkom u razvoju iz koje nema daljih mogućnosti za napredovanje ili su one veoma male. Ta tačka se naziva karijerni plato. U odnosu na faktore koji uzrokuju njihovu pojavu, razlikuju se sljedeće vrste platoa (Schein, 1996):

- plato sposobnosti i potencijala se javlja kada zaposleni dostigne svoj maksimum razvoja;

- organizaciono uslovljen plato se javlja kada organizacija ne nudi pozicije za napredovanje i razvoj zaposlenih;
- plato ličnog izbora se javlja kada zaposleni zbog stila života, porodičnih razloga, ličnih preferencija, i slično, ne žele preuzimati kompleksnije i odgovornije poslove, bez obzira što posjeduju razvojne potencijale.

Neki od najznačajnijih izazova za razvoj karijere u javnoj upravi elaborirani su u nastavku.

Strukturalna ograničenja i rigidnost sistema napredovanja – jedan od glavnih izazova u karijernom razvoju javnih službenika jeste visok stepen formalizacije sistema napredovanja, koji se oslanja na strogo definisane procedure i pravne propise (Soto Cabrera, 2021). U većini slučajeva, napredovanje zavisi od broja godina provedenih na određenom radnom mjestu, stepena obrazovanja i formalnih kvalifikacija, dok se kompetencije i stvarni doprinosi često stavljaju u drugi plan. Ovakav sistem može obeshrabrili zaposlene koji su visoko produktivni i motivisani, ali koji, zbog rigidnih pravila, moraju čekati dug vremenski period da bi napredovali u službenoj hijerarhiji.

U mnogim institucijama ne postoji fleksibilan mehanizam za brže napredovanje izuzetnih zaposlenih, što može imati za rezultat odlazak onih najkvalitetnijih u privatni sektor, ili druge dijelove uprave gdje su uslovi povoljniji. Ova rigidnost sistema ne samo da utiče na motivaciju pojedinaca, već i smanjuje ukupnu sposobnost institucija da brzo prilagode svoje ljudske resurse novim izazovima i potrebama.

Nedostatak fleksibilnosti u upravljanju karijerom – u javnoj upravi često nedostaju mehanizmi koji bi omogućili internu mobilnost zaposlenih između različitih odjeljenja, sektora ili institucija. U mnogim slučajevima, službenici ostaju na istim pozicijama dugi niz godina, bez mogućnosti prelaska na druge funkcije koje bi im omogućile sticanje novih znanja i iskustava. Ova ograničenost može dovesti do stagnacije u razvoju kompetencija, jer zaposleni nemaju priliku da se profesionalno usavršavaju kroz rad u različitim sektorima javne uprave.

Odsustvo sistema koji bi omogućio privremene rotacije zaposlenih, ili programe razmjene iskustava unutar javne uprave, dodatno otežava razvoj karijera. U savremenim sistemima upravljanja ljudskim resursima, rotacija radnih mjesta i intersektorska mobilnost imaju važnu ulogu u razvoju kompetencija (OECD, 2023), ali se u javnoj upravi ove prakse rijetko primjenjuju.

Politički uticaj na napredovanje i zapošljavanje – jedan od značajnih izazova u razvoju karijere u javnoj upravi jeste uticaj politike na proces napredovanja službenika (Meyer-Sahling i drugi, 2018). Iako zakonski propisi predviđaju transparentne procedure zapošljavanja i unapređenja, u praksi se dešava da politički faktori igraju presudnu ulogu u odlučivanju o tome ko će dobiti višu poziciju ili bolju funkciju. Ovo može dovesti do demotivacije zaposlenih, jer oni koji

napreduju po osnovu profesionalnih zasluga osjećaju da su njihovi naponi uzaludni u odnosu na one koji su unaprijeđeni zbog političkih veza.

Nedovoljna orijentacija na razvoj kompetencija – iako su obuke i stručno usavršavanje zakonski predviđeni u većini sistema javne uprave, u praksi često postoji nedostatak konkretnih programa koji omogućavaju kontinuirani profesionalni razvoj zaposlenih (OECD, 2017a). U mnogim slučajevima, programi obuka su više formalne prirode i ne prate stvarne potrebe zaposlenih, što dovodi do situacije u kojoj obuke ne doprinose značajnom poboljšanju njihovih kompetencija.

Takođe, postoji ograničen broj mogućnosti za mentorstvo u okviru javnih institucija, što znači da mlađi zaposleni nemaju priliku da uče od iskusnijih kolega kroz organizovane programe prenosa znanja. Odsustvo ovakvih mehanizama može negativno uticati na dugoročnu efikasnost javne uprave, jer se znanja i vještine ne prenose na adekvatan način novim generacijama službenika.

Niska mobilnost između javne uprave i privatnog sektora – u mnogim zemljama ne postoji visoka mobilnost između javne uprave i privatnog sektora. Često je prelaz između ova dva sektora izuzetno rijedak i administrativno komplikovan. U javnoj upravi ne postoji dovoljno stimulativnih mehanizama koji bi omogućili privremene angažmane stručnjaka iz privatnog sektora u javnim institucijama, što znači da se iskustva i inovacije iz poslovnog sektora ne prenose dovoljno u organe javne uprave.

6.2.2 Strategije razvoja kompetencija zaposlenih u javnoj upravi

Savremeni izazovi, kao što su ubrzane tehnološke promjene, rastući zahtjevi građana i potreba za transparentnijom i profesionalnijom upravom, zahtijevaju kontinuirano unapređenje znanja, vještina i sposobnosti zaposlenih u javnoj upravi.

Strategije razvoja kompetencija u javnoj upravi treba da budu dobro planirane, sistematično implementirane i prilagođene specifičnim potrebama institucija i zaposlenih. Pri tome je značajno da strategije budu usklađene sa dugoročnim ciljevima javne uprave i da omoguće zaposlenima, ne samo unapređenje trenutnih sposobnosti, već i pripremu za buduće profesionalne izazove.

Individualni razvoj vs. institucionalni razvoj

Razvoj kompetencija u javnoj upravi može se ostvarivati kroz individualni i institucionalni pristup, pri čemu svaki od ovih modela ima svoje prednosti, ali i određene izazove. Dok individualni razvoj omogućava veću autonomiju zaposlenih u planiranju profesionalnog napretka, institucionalni razvoj pruža sistemsku podršku kroz strukturirane programe usavršavanja. Da bi strategije razvoja kompetencija bile uspješne, neophodno je razumjeti kako ovi modeli funkcionišu i koji su njihovi dometi u kontekstu javne uprave.

Jedna od najvećih prednosti **individualnog razvoja kompetencija** jeste što ovaj pristup zaposlenima daje autonomiju i kontrolu nad sopstvenim profesionalnim napredovanjem. Zaposleni mogu birati oblasti u kojima žele da se usavršavaju, koristeći različite metode – od formalnog obrazovanja i profesionalnih kurseva, do samostalnog istraživanja i prakse. Ovaj pristup posebno pogoduje službenicima koji su visoko motivisani i imaju izraženu želju za učenjem, jer im omogućava da napreduju sopstvenim tempom i u skladu sa vlastitim interesovanjima.

RAZVOJNI ASPEKT	INDIVIDUALNI RAZVOJ	INSTITUCIONALNI RAZVOJ
POLAZNA INICIJATIVA	Dolazi od samog zaposlenog, u skladu sa njegovim interesovanjima i ličnim ciljevima	Proističe iz organizacione sistematizacije i strateških planova razvoja ljudskih resursa
PLANIRANJE I SADRŽAJ	Zaposleni samostalno bira oblasti i metode usavršavanja	Sadržaj obuka definiše institucija na osnovu procjene potreba i funkcionalnih prioriteta
FINANSIRANJE I DOSTUPNOST	Uglavnom o ličnom trošku, često van radnog vremena i uz ograničenu institucionalnu podršku	Troškove pokriva institucija, a obuke i drugi programi učenja se često provode u radnom vremenu
USMJERENOST	Fokusiran na lične interese, koji ne moraju biti u skladu sa radnim zadacima	Fokusiran na razvoj kompetencija ključnih za obavljanje institucionalnih funkcija

Slika 6.5. Razlike između individualnog i institucionalnog razvoja

Još jedna važna prednost individualnog razvoja jeste što podstiče ličnu odgovornost za sticanje znanja i unapređenje vještina (Noe, 2017). Zaposleni koji ulažu u sopstveno obrazovanje i stručno usavršavanje često pokazuju veći stepen profesionalizma i proaktivnosti u radu. Ovaj pristup omogućava fleksibilnost, jer službenici nisu ograničeni formalnim programima koje institucije nude, već mogu koristiti širok spektar resursa dostupnih na tržištu, uključujući onlajn kurseve, seminare, radionice i mentorstvo.

Iako pruža slobodu i mogućnost prilagođavanja, individualni razvoj kompetencija ima ozbiljno ograničenje. Zaposleni koji samostalno ulažu u svoj profesionalni razvoj često to čine o sopstvenom trošku i van radnog vremena. Takođe, individualni razvoj kompetencija može dovesti do neusklađenosti sa institucionalnim potrebama, jer zaposleni mogu birati oblasti koje ih lično interesuju, ali koje nisu nužno od značaja za njihove radne zadatke ili stratezijske ciljeve institucije. Bez jasnih smjernica i sistema podrške, može se dogoditi da pojedinci razvijaju vještine koje nemaju primjenu u njihovim radnim okruženjima, što umanjuje efekat uloženog vremena i truda.

Konačno, izazov predstavljaju i varijacije u kvalitetu i dostupnosti resursa za učenje. Neki zaposleni mogu imati veće mogućnosti da pristupe naprednim obukama i edukativnim materijalima, dok drugi, zbog finansijskih ili geografskih

ograničenja, mogu biti uskraćeni za iste prilike. Ovo može dovesti do neujednačenog razvoja kompetencija unutar iste institucije, što može uticati na organizacionu efikasnost.

Institucionalni razvoj kompetencija pruža sistematičan i organizovan pristup profesionalnom usavršavanju zaposlenih. Ovaj model podrazumijeva da institucije planiraju, provode i finansiraju programe razvoja koji su usklađeni sa njihovim potrebama i stratejskim ciljevima (Zolak Poljašević, 2021). Prednost ovog pristupa je što obezbjeđuje ujednačenost u razvoju znanja i vještina svih zaposlenih.

Institucionalni razvoj omogućava veću dostupnost obuka, jer se programi organizuju u okviru radnog vremena, čime se eliminiše potreba da zaposleni sami snose troškove i organizuju svoje učenje. Takođe, institucionalni pristup omogućava praćenje i evaluaciju efekata programa razvoja. Kada institucije sistemski planiraju razvoj kompetencija, one mogu jasno definisati kriterijume uspješnosti i mjeriti kako se stečena znanja i vještine primjenjuju u svakodnevnom radu.

Uprkos brojnim prednostima, institucionalni razvoj kompetencija nosi i određene probleme. Jedan od problema jeste rigidnost sistema obuka, jer su programi često kreirani na generički način i ne uzimaju u obzir individualne potrebe zaposlenih. Standardizovani kursevi mogu biti korisni za osnovne i univerzalne vještine, ali ne uvijek i za specifične profesionalne kompetencije koje su potrebne pojedinačnim sektorima ili zaposlenima na različitim hijerarhijskim nivoima.

Još jedan značajan izazov institucionalnog razvoja jeste nedostatak fleksibilnosti, jer se programi razvoja često planiraju unaprijed, bez mogućnosti da se brzo prilagode promjenama u zakonodavstvu, tehnološkim inovacijama, ili novim izazovima sa kojima se javna uprava suočava. Ukoliko institucije ne reaguju pravovremeno na promjene u okruženju, postoji rizik da zaposleni ne budu adekvatno pripremljeni za nove zahtjeve u radu.



Pitanje za razmišljanje: Na koji način kombinovanje individualnog i institucionalnog pristupa razvoju kompetencija može doprinijeti većoj profesionalizaciji javne uprave u tranzicionim zemljama? Koji pristup ima prednost u uslovima ograničenih finansijskih i ljudskih resursa?

Razvoj kompetencija zaposlenih u javnoj upravi mora uključivati kombinaciju individualnog i institucionalnog pristupa, kako bi se obezbijedilo da zaposleni imaju pristup relevantnim znanjima i vještinama, dok istovremeno institucije obezbjeđuju usklađenost kompetencija sa organizacionim potrebama.

Usklađivanje potreba zaposlenih i institucije

Razvoj kompetencija u javnoj upravi ne može biti efikasan ako se ne usklade potrebe pojedinačnih zaposlenih sa stratezijskim ciljevima institucija. Dok zaposleni teže profesionalnom napredovanju, poboljšanju svojih vještina i povećanju konkurentnosti na tržištu rada, institucije imaju interes da obezbijede da njihovi službenici posjeduju odgovarajuća znanja i kompetencije koje su potrebne za kvalitetno obavljanje javnih funkcija. Međutim, izazov leži u pronalaženju balansa između ovih interesa, jer ponekad dolazi do raskoraka između individualnih aspiracija zaposlenih i institucionalnih potreba.

Kada se obuke planiraju isključivo na osnovu institucionalnih ciljeva, bez uvažavanja individualnih potreba zaposlenih, može se desiti da oni izgube interes za usavršavanje i da proces postane puka formalnost, umjesto prilike za stvarni profesionalni razvoj. S druge strane, ako institucije dozvole zaposlenima potpunu autonomiju u izboru obuka i programa razvoja, može se desiti da steknu vještine i znanja koja nisu direktno primjenjiva u okviru njihovih radnih zadataka. Ovo može dovesti do neusklađenosti između individualnog usavršavanja i potreba institucije.

Da bi se postigla optimalna ravnoteža između individualnih i institucionalnih potreba, značajno je da javne institucije uspostave strukturiran, ali fleksibilan sistem razvoja kompetencija, koji omogućava da zaposleni učestvuju u kreiranju sopstvenih planova obuke, ali u okviru jasno definisanih organizacionih prioriteta.

Jedan od načina da se to postigne jeste kroz kreiranje individualnih planova razvoja, u kojima bi zaposleni, uz podršku svojih nadređenih mogli definisati svoje profesionalne ciljeve i potrebe za dodatnim usavršavanjem (Zolak Poljašević, 2021). Ovakav pristup omogućava zaposlenima da budu uključeni u planiranje sopstvene edukacije, ali istovremeno omogućava da institucije imaju uvid u to koje kompetencije se razvijaju i kako one doprinose ostvarivanju organizacionih ciljeva.

Takođe, efikasan mehanizam usklađivanja potreba jeste kombinovanje obaveznih i opcionih programa obuka. Institucije mogu definisati osnovne module koje svi zaposleni moraju proći (npr. zakonodavne promjene, digitalne vještine, etika i transparentnost u radu), ali mogu ostaviti prostor i za individualni izbor dodatnih obuka. Ovakav model već postoji u nekim sistemima javne uprave, gdje službenici mogu birati među različitim specijalizovanim kursevima i radionicama koje su u ponudi, čime se omogućava personalizovani pristup usavršavanju.

Uvođenje mentorstva i internih programa razmjene znanja može biti još jedan način da se usklade potrebe zaposlenih i institucija. Iskusniji službenici mogu pružiti podršku mlađim kolegama, čime se ne samo podstiče profesionalni razvoj, već se i obezbjeđuje da znanja koja su direktno relevantna za rad institucije budu prenesena novim generacijama zaposlenih.



Obrnuto mentorstvo (engl. Reverse mentoring) je pristup razmjeni znanja i iskustava unutar organizacije u kome mlađi ili manje iskusni zaposleni mentoriju starije ili iskusnije kolege, obično u oblastima koje su vezane za tehnologiju, digitalne vještine, društvene mreže, savremene trendove ili promjene u vrijednostima mlađih generacija (Chaudhuri i Ghosh, 2012; Murphy, 2012).

Nije dovoljno samo organizovati programe usavršavanja, potrebno je pratiti da li zaposleni primjenjuju stečena znanja i kako se njihov profesionalni napredak odražava na rad institucije. Kroz evaluacije i povratne informacije može se utvrditi da li su određene obuke bile korisne ili je potrebno prilagoditi buduće programe.



Efikasnost programa stručnog usavršavanja u javnoj upravi ne zavisi samo od kvaliteta samih obuka, već i od toga koliko su zaposleni motivisani i sposobni da prenesu naučeno u svakodnevni rad. Transfer znanja je složen proces i zahtijeva ispunjenje nekoliko preduslova (Štangl Šušnjar i drugi, 2017):

- Samopouzdanje zaposlenih – zaposleni će lakše primijeniti nova znanja ako vjeruju u svoju sposobnost da ih uspješno savladaju i integrišu u radne zadatke. Obezbjedenje jasnih informacija o sadržaju obuke i davanje pozitivne povratne informacije tokom procesa učenja jačaju samopouzdanje.
- Razumijevanje koristi obuke za konkretne zadatke – kada zaposleni prepoznaju direktnu povezanost između onoga što uče i svojih svakodневnih radnih obaveza, raste vjerovatnoća da će nova znanja biti primijenjena. Neophodno je da menadžeri objasne kako konkretne kompetencije doprinose instituciji, ali i profesionalnom razvoju samog pojedinca.
- Svijest o potrebi za razvojem – zaposleni moraju prepoznati vlastite nedostatke i imati jasnu predstavu o tome zašto je određena obuka važna upravo za njih. Ova svijest se može razvijati kroz redovnu evaluaciju učinka, samoprocjenu, ili individualne razvojne planove. Povećanje autonomije zaposlenih pri izboru programa dodatno jača njihovu motivaciju.
- Realna usklađenost obuke sa sposobnostima i prethodnim znanjima – ako je sadržaj obuke suviše kompleksan ili neusklađen sa predznanjem učesnika, transfer naučenog može biti otežan. Zato je važno da obuke budu diferencirane prema nivoima i potrebama ciljne grupe, posebno u javnoj upravi gdje postoji velika heterogenost u obrazovanju i iskustvu zaposlenih.

U konačnici, održavanje balansa između potreba zaposlenih i institucija nije jednostavan proces, ali je važan za dugoročni uspjeh javne uprave. Ako zaposleni osjete da imaju priliku za profesionalni razvoj, biće više motivisani i angažovani u svom poslu. S druge strane, institucije koje aktivno ulažu u razvoj svojih zaposlenih postaju efikasnije, fleksibilnije i sposobnije da odgovore na nove izazove. Upravo zato je potrebno razviti sistem razvoja kompetencija koji će omogućiti personalizovan, ali istovremeno strateški usmjeren pristup učenju i usavršavanju, kako bi se obezbijedio kontinuirani napredak i zaposlenih i institucija u kojima rade.

POGLAVLJE 7

UPRAVLJANJE RADNOM USPJEŠNOŠĆU I EVALUACIJA UČINKA

7.1. Pojam i značaj upravljanja radnom uspješnošću

7.1.1 Definicija i karakteristike upravljanja radnom uspješnošću

Upravljanje radnom uspješnošću u javnoj upravi predstavlja sistematičan proces planiranja, praćenja, ocjenjivanja i unapređenja učinka zaposlenih. Riječ je o procesu koji usmjerava zaposlene da izvršavaju svoje poslove najbolje što mogu, kako bi postigli ili prevazišli utvrđene individualne ciljeve i standarde i doprinijeli ostvarenju poslovnih ciljeva organizacije (Collings, Wood i Szamosi, 2019). Dakle, on ne podrazumijeva samo mjerenje i evaluaciju učinka, već i kontinuirano usmjeravanje zaposlenih ka boljoj efikasnosti kroz jasno definisane ciljeve, povratne informacije i profesionalni razvoj. Treba istaći i da je to institucionalizovani, formalni sistem, koji se odvija prema utvrđenim pravilima i koji ima jasnu poveznicu s poslovnim ciljevima i ostalim aktivnostima menadžmenta ljudskih resursa (Trost, 2017).

Savremeni koncept upravljanja uspješnošću podrazumijeva neprekidnu komunikaciju između rukovodilaca i zaposlenih, jasno postavljene očekivane rezultate i razvoj kompetencija koje omogućavaju dugoročnu održivost efikasne javne uprave.

Još uvijek postoji mnogo organizacija koje ne upravljaju uspješnošću, ali ipak vrše njenu procjenu, odnosno evaluaciju (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 327).

Razlike između upravljanja radnom uspješnošću i evaluacije učinka

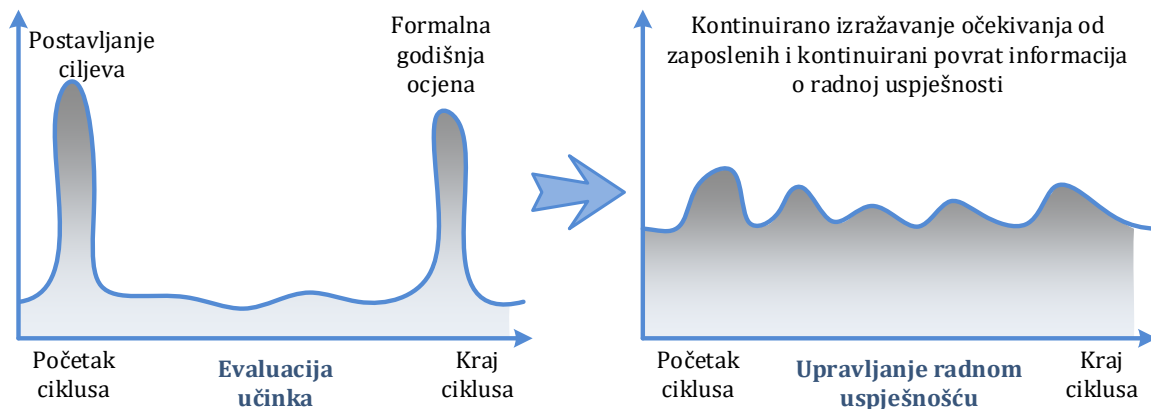
Iako su pojmovi upravljanja radnom uspješnošću i evaluacije učinka često međusobno povezani, postoji značajna razlika u njihovom obuhvatu, ciljevima i primjeni. Ocjenjivanje učinka predstavlja proces evaluacije postignutih rezultata zaposlenih u određenom vremenskom periodu. Evaluacija učinka se često opisuje kao „posao koji menadžeri vole da mrže“. Glavni razlozi za takav stav menadžera prema ocjenjivanju uspješnosti zaposlenih ogledaju se u nemogućnosti vršenja kontinuiranog pregleda uspješnosti zaposlenih, nedostatku saradnje sa zaposlenima i nedostatku priznanja za postignuti uspjeh i rezultate (Noe i drugi, 2006, str. 276).

Ukoliko poredimo ova dva procesa, može se reći da jednu od osnovnih razlika čini njihov **fokus**, odnosno njihovo usmjerenje. Evaluacija ili ocjenjivanje učinka prvenstveno analizira prošli rad zaposlenog, ocjenjujući njegovu produktivnost, pridržavanje radnih standarda i kvalitet izvršenih zadataka. Ovaj pristup se oslanja na retrospektivnu analizu, koja ima za cilj da kvantifikuje i dokumentuje učinak kroz formalne izvještaje. Suprotno tome, upravljanje uspješnošću gleda unaprijed, postavljajući jasne ciljeve i strategije za kontinuirano unapređenje rada zaposlenog. U tom kontekstu, ocjenjivanje učinka je više reaktivan proces, dok je upravljanje uspješnošću proaktivno i orijentisano na razvoj.

ELEMENTI POREĐENJA	EVALUACIJA UČINKA	UPRAVLJANJE RADNOM USPJEŠNOŠĆU
VREMENSKA ORIJENTACIJA	Usmjerena na prošlost, procjenjuje se ono što je već postignuto	Usmjereno na budućnost, planira se kako da se poboljša rad i razviju kompetencije
UČESTALOST I DINAMIKA	Periodično, najčešće jednom godišnje, formalizovano	Kontinuirano, obuhvata stalni dijalog, praćenje i korekciju učinka i ponašanja zaposlenih
SVRHA PROCESA	Primarno administrativna, služi kao podloga za nagrađivanje, napredovanje, sankcije	Primarno razvojna, fokus je na profesionalnom razvoju zaposlenih i poboljšanju organizacionih rezultata
ULOGA RUKOVODIOCA	Evaluator koji provodi formalno ocjenjivanje	Aktivni učesnik i mentor koji pruža podršku zaposlenim
METODE I ALATI	Standardizovane forme, numeričke skale, kvantitativna mjerenja	Kombinacija kvantitativnih i kvalitativnih metoda: razgovori, razvojni planovi, pravovremena povratna informacija

Slika 7.1. Razlike između upravljanja uspješnošću i evaluacije učinka (Torrington i drugi, 2017)

Druga važna razlika ogleda se u **učestalosti i dinamici ovih procesa**. Ocjenjivanje učinka se u javnoj upravi obično provodi periodično, najčešće jednom godišnje, kroz formalizovane procedure i unaprijed definisane kriterijume ocjenjivanja. Nasuprot tome, upravljanje uspješnošću je kontinuirani proces, koji se odvija kroz stalne interakcije između rukovodilaca i zaposlenih, uključujući redovne razgovore, praćenje napretka i pravovremeno pružanje podrške u ostvarivanju radnih ciljeva. Ova stalna komunikacija omogućava bolje razumijevanje izazova sa kojima se zaposleni suočavaju i pruža priliku za pravovremene korekcije u radu, umjesto da se čeka završetak ocjenjivačkog perioda.



Slika 7.2. Razlike između dinamike upravljanja uspjehom i evaluacije učinka (Pulakos, Mueller-Hanson i Arad, 2019)

Treća razlika odnosi se na **metodologiju i alate** koji se koriste u ovim procesima. Ocjenjivanje učinka se često zasniva na formalnim kvantitativnim metodama, kao što su numeričke skale, rangiranje zaposlenih i standardizovani obrasci evaluacije. Ove metode omogućavaju objektivnu analizu rezultata rada, ali mogu biti rigidne i ne uzimati u obzir specifične okolnosti u kojima je rad obavljan. S druge strane, upravljanje uspjehom kombinuje različite metode procjene i razvoja, uključujući kvalitetne povratne informacije, individualne planove razvoja, mentorstvo i podsticanje profesionalnog napretka zaposlenih. Na taj način se ne mjeri samo krajnji rezultat, već se nastoji razumjeti i unaprijediti proces koji je do njega doveo.

Takođe, **uloga rukovodilaca** se značajno razlikuje u ova dva koncepta. U ocjenjivanju učinka rukovodioci imaju pasivniju ulogu evaluatora, čiji je zadatak da formalno procijene rad zaposlenog na osnovu unaprijed utvrđenih kriterijuma. Nasuprot tome, u upravljanju uspjehom rukovodioci su aktivni učesnici koji pomažu zaposlenima da unaprijede svoj rad, pružaju podršku u rješavanju problema i usmjeravaju profesionalni razvoj zaposlenih. Ovaj model rukovođenja podrazumijeva interaktivniji pristup, gdje rukovodilac nije samo procjenitelj, već i mentor koji pomaže u ostvarivanju ciljeva.

Još jedna značajna razlika leži u **krajnjem cilju** ova dva procesa. Ocjenjivanje učinka ima prvenstveno administrativnu svrhu, jer rezultati evaluacije često utiču na donošenje odluka o napredovanju, nagrađivanju, ili disciplinskim mjerama. Njegova osnovna funkcija je mjerenje i dokumentovanje učinka, dok je razvoj zaposlenih često u drugom planu. S druge strane, upravljanje uspjehom ima stratejski cilj, jer nije usmjereno samo na trenutno ocjenjivanje, već na dugoročno poboljšanje radne uspješnosti kroz razvoj vještina, bolje usklađivanje ciljeva i motivaciju zaposlenih.

U konačnici, iako se ocjenjivanje učinka i upravljanje radnom uspjehom nadovezuju jedno na drugo, upravljanje uspjehom je širi i savremeniji pristup koji se ne oslanja samo na evaluaciju prošlih rezultata, već aktivno radi na

poboljšanju individualne i organizacione efikasnosti (Aguinis, 2019). Savremene reforme u javnoj upravi treba da se usmjere ka integrisanju ova dva pristupa, kako bi ocjenjivanje učinka postalo sastavni dio šireg sistema, koji ne samo da mjeri uspješnost rada, već i podstiče kontinuirani profesionalni razvoj zaposlenih.

7.1.2 Uloga rukovodilaca i zaposlenih u procesu upravljanja uspješnošću

Upravljanje radnom uspješnošću je zajednički proces u kojem aktivnu ulogu imaju i rukovodioci i zaposleni. Da bi sistem bio funkcionalan, neophodno je da svaka strana razumije svoje odgovornosti i doprinos ovom procesu.



Slika 7.3. Uloga rukovodilaca i zaposlenih u pravljanju radnom uspješnošću

Rukovodioci u javnoj upravi imaju odgovornost za postavljanje standarda rada, praćenje uspješnosti i razvoj zaposlenih. Njihova uloga nije samo da vrše procjenu rada zaposlenih, već da im pruže smjernice, podršku i motivaciju, kako bi poboljšali svoj učinak. Efikasan rukovodilac treba da:

- postavlja jasne ciljeve i očekivanja, obezbjeđujući da su zaposlenima poznati prioriteti institucije;
- redovno prati rad zaposlenih i identifikuje moguće prepreke u ostvarivanju rezultata;
- pruža konstruktivne povratne informacije, pomažući zaposlenima da unaprijede svoj rad;
- podstiče profesionalni razvoj, identifikujući prilike za dodatne obuke i mentorstvo;
- razvija timsku kulturu, obezbjeđujući da zaposleni rade u podsticajnom okruženju.

Rukovodici u javnoj upravi ne smiju biti samo administrativni supervizori, oni treba da budu lideri koji aktivno učestvuju u razvoju svojih timova i stvaraju uslove za profesionalni napredak zaposlenih (Van Wart, 2013).

Sa druge strane, ni zaposleni nisu pasivni učesnici u procesu upravljanja uspješnošću. Oni treba da preuzmu odgovornost za svoj rad i profesionalni razvoj (Armstrong i Taylor, 2020). Efikasni zaposleni su oni koji:

- samoinicijativno preuzimaju odgovornost za svoje zadatke i rezultate,
- komuniciraju sa menadžerima kako bi razjasnili očekivanja i dobili podršku,
- aktivno traže prilike za stručno usavršavanje i razvoj kompetencija.

Uspješan sistem upravljanja radnom uspješnošću može se postići samo ako postoji obostrana odgovornost i angažovanost rukovodilaca i zaposlenih, gdje svi aktivno doprinose poboljšanju performansi javne uprave. Takođe, da bi upravljanje radnom uspješnošću imalo puni efekat, potrebno ga je podržati strukturiranim i objektivnim sistemom evaluacije učinka.

7.2. Evaluacija učinka zaposlenih u javnoj upravi

Evaluacija učinka predstavlja centralni segment procesa upravljanja uspješnošću (Staroňová i drugi, 2018). Njena primjena omogućava institucijama da analiziraju kvalitet i efikasnost rada zaposlenih, prepoznaju potrebe za daljim razvojem kompetencija i donose odluke o profesionalnom napredovanju.

7.2.1 Definicija evaluacije učinka u javnoj upravi i njena svrha

Kao što je već istaknuto, evaluacija učinka zaposlenih u javnoj upravi predstavlja sistematičan proces procjene rezultata rada i profesionalnog doprinosa zaposlenih u javnoj upravi. Ovaj proces omogućava institucijama da steknu uvid u to kako zaposleni ostvaruju zadate ciljeve, u kojoj mjeri doprinose radu organizacije i kako njihov učinak može biti unaprijeđen. Svrha evaluacije učinka može biti višestruka. Pojedini autori (Bogićević Milikić, 2011) ističu četiri osnovne namjene. U pitanju su razvojna, administrativna, stabilizatorska i dokumentarna funkcija.

Evaluacija učinka doprinosi jačanju organizacione kulture zasnovane na odgovornosti i rezultatima, jer postavlja jasne standarde rada i očekivanja. Kada zaposleni znaju da će njihov rad biti praćen i vrednovan na osnovu objektivnih kriterijuma, povećava se njihova motivacija za postizanje boljih rezultata, proaktivnost i angažovanost u radnim procesima.

NAMJENA	SPECIFIČNA UPOTREBA
RAZVOJNA	• Identifikovanje individualnih potreba za obukom • Pružanje povratnih informacija zaposlenima o njihovoj uspješnosti • Planiranje premještanja zaposlenih i zahtjeva radnih mjesta • Identifikovanje individualnih razvojnih potencijala zaposlenih
ADMINISTRATIVNA	• Korekcija visine i strukture kompenzacija • Odlučivanje o promocijama, degradacijama i ostalim transferima • Odlučivanje o zadržavanju ili otpuštanju zaposlenih • Identifikovanje zaposlenih sa nezadovoljavajućom radnom uspješnošću
STABILIZATORSKA	• Planiranje ljudskih resursa • Identifikovanje organizacionih potreba za obukom • Ocjena realizacije organizacionih ciljeva • Jačanje organizacionih potreba za razvojem
DOKUMENTARNA	• Stvaranje dokumentacione osnove za donošenje odluka u ostalim oblastima menadžmenta ljudskih resursa • Stvaranje dokumentacione osnove za poštovanje zakonskih propisa iz oblasti radnih odnosa

Slika 7.4. Različite namjene evaluacije učinka (Bogićević Milikić, 2011, str. 188)

U širem kontekstu, evaluacija učinka ima važnu ulogu u modernizaciji javne uprave (Staroňová i drugi, 2018), jer pomaže u izgradnji sistema zasnovanog na meritokratiji, u kojem se profesionalizam, efikasnost i inovativnost nagrađuju i podstiču. Dakle, evaluacija učinka ne bi trebalo da bude samo administrativna procedura, već alat za upravljanje radnom uspješnošću, odnosno mehanizam za unapređenje rada pojedinaca i institucija, razvoj kompetentne radne snage i izgradnju profesionalne i odgovorne javne uprave.

7.2.2 Predmet evaluacije i standardi uspješnosti zaposlenih u javnoj upravi

Definisanje predmeta ocjenjivanja i određivanje standarda uspješnosti je izuzetno važan korak cjelokupnog procesa upravljanja uspješnošću.

Predmet evaluacije

Najčešći izbor predmeta ocjenjivanja čine rezultati (učinak) zaposlenih. Međutim, radna uspješnost obuhvata različite aspekte koji nadilaze domete jednostavno mjerljivog individualnog učinka. Stoga se pri definisanju predmeta ocjenjivanja, i kasnije pri kreiranju instrumenata za procjenu uspješnosti, preporučuje kombinacija rezultata, ponašanja i ličnih karakteristika zaposlenih (Zolak Poljašević, 2021, str. 277). Ponekad se u tu svrhu koristi termin performanse. Ovaj termin je širi, pa pored ostvarenih rezultata obuhvata i ponašanja, kao i lične karakteristike zaposlenih, koje su neophodne za obavljanje određene aktivnosti u definisanom vremenskom periodu (Bogićević Milikić, 2011, str. 187).

Lične karakteristike koje se najčešće ocjenjuju su inicijativnost, kreativnost, saradnja, odgovornost, komunikativnost, fleksibilnost, i slično. One obično postaju predmet ocjenjivanja kod poslova kod kojih je teško utvrditi individualne rezultate rada. Ocjenjivanje ličnih karakteristika kritikuje se iz više razloga. Prije svega, lične karakteristike se ne mogu precizno i tačno definisati, pa su podložne subjektivnom prosuđivanju. Informacije koje se dobiju na osnovu procjene ličnih karakteristika imaju ograničenu upotrebnu vrijednost. Treba imati na umu da su lične karakteristike trajne kategorije, koje se teško mijenjaju. Dakle, sama procjena da li je neko, na primjer, introvertan ili ekstrovertan neće imati specifičnu upotrebnu vrijednost za poboljšanje radne uspješnosti u budućnosti, za korekciju visine i strukture kompenzacija, i slično. Međutim, ovakve informacije mogu biti korisne prilikom razmještanja zaposlenih na odgovarajuća radna mjesta. Zbog navedenog, lične karakteristike ne smiju biti jedini predmet ocjenjivanja, već se mogu koristiti samo kao dopuna rezultatima i ponašanjima (Zolak Poljašević, 2021, str. 277).

Ponašanja zaposlenih, takođe, mogu biti predmet ocjenjivanja. Kao i lične karakteristike, i ponašanja zaposlenih se koriste kao predmet ocjenjivanja u slučajevima kada je otežano utvrđivanje individualnih rezultata rada. Informacije koje se dobiju na osnovu procjene ponašanja imaju znatno veću upotrebnu vrijednost, jer jasno ukazuju zaposlenima šta treba da rade drugačije u cilju poboljšanja radne uspješnosti (Zolak Poljašević, 2021, str. 277).

Rezultati su najčešći predmet ocjenjivanja uspješnosti. Za razliku od ličnih karakteristika, koje su podložne subjektivnim procjenama, rezultati daju mogućnost objektivnog ocjenjivanja radne uspješnosti. Rezultati mogu biti predmet ocjenjivanja samo onda kada su mjerljivi i kada zaposleni ima potpunu kontrolu nad njihovim ostvarenjem. Pri određivanju predmeta ocjenjivanja treba voditi računa da pretjerani fokus na individualne rezultate može imati negativne posljedice na međuljudske odnose i može ugroziti timski rad (Zolak Poljašević, 2021, str. 278).

Svaki od navedenih aspekata uspješnosti ima određene prednosti i nedostatke. Zato se u izboru predmeta ocjenjivanja preporučuje balansirana zastupljenost ličnih karakteristika, ponašanja i rezultata rada.

Oslanjajući se na savremene modele upravljanja učinkom, evaluacija se zasniva na više kriterijuma, odnosno predmeta evaluacije koji odražavaju sveobuhvatan pristup ocjenjivanju radnog učinka (Stojanović i Rabrenović, 2011, str. 68–69).

- **Postignuti rezultati** su jedan od osnovnih kriterijuma za evaluaciju radne uspješnosti. Ovaj kriterijum mjeri stepen realizacije zadataka u skladu s definisanim ciljevima organizacije. Ocjenjuje se obim i kvalitet ispunjenih zadataka, preciznost i tačnost izvršenja, kao i doprinos ostvarenju organizacionim ciljevima. Na primjer, u službi za upravne poslove, postignuti rezultati mogu se ocjenjivati prema broju riješenih upravnih predmeta u okviru zakonskih rokova, tačnosti i pravnoj utemeljenosti donesenih rješenja, te stepenu smanjenja zaostalih predmeta. Službenik koji blagovremeno i precizno rješava zahtjeve građana, uz minimalan broj žalbi

i ispravki, pokazuje visok nivo uspješnosti i doprinosi efikasnosti javne uprave.

- **Kvalitet rada** se odnosi na stručnost, odgovornost, preciznost i temeljitost u izvršavanju radnih zadataka. Javni službenik se ocjenjuje prema tome koliko je savjesno i profesionalno pristupio svom radu, da li je poštovao propise i standarde, te koliko je njegov rad usklađen s normativima kvaliteta. Na primjer, službenik u upravnim poslovima koji obrađuje zahtjeve građana za izdavanje ličnih dokumenata treba da primjenjuje zakonske propise bez grešaka, obezbijedi tačnost unesenih podataka i osigura da svaki korisnik dobije pravovremene i tačne informacije o potrebnoj dokumentaciji. Ukoliko se u njegovom radu pojavljuju česte nepravilnosti, ili propusti koji zahtijevaju dodatne korekcije, kvalitet rada se procjenjuje niže.
- **Efikasnost u radu** odnosi se na kapacitet zaposlenog da izvršava zadatke u okviru propisanih vremenskih rokova uz optimalnu potrošnju resursa. U ovoj kategoriji ocjenjuje se koliko brzo i uspješno javni službenik obavlja svoje radne zadatke, koliko je produktivan i kako koristi dostupne resurse. Na primjer, efikasnost se može mjeriti brojem obrađenih zahtjeva građana dnevno, ili vremenskim intervalom potrebnim za rješavanje određenog upravnog postupka.
- **Samostalnost u radu** mjeri sposobnost zaposlenog da izvršava svoje zadatke bez stalnog nadzora. Ocjenjuje se u kojoj mjeri službenik pokazuje inicijativu, kako se snalazi u rješavanju problema i koliko je sposoban da donosi odluke unutar svojih nadležnosti. Na primjer, službenik koji samostalno donosi pravno valjane odluke i pravovremeno rješava slučajeve bez potrebe za dodatnim konsultacijama, dobija više ocjene u ovoj kategoriji.
- **Stvaralačka sposobnost i inicijativa** je kriterijum kojim se procjenjuje kreativnost i inovativnost zaposlenih u predlaganju i provođenju poboljšanja. Visoke ocjene dobijaju službenici koji predlažu nova rješenja za unapređenje poslovnih procesa, koriste savremene metode rada, ili uvode nove tehnološke alate. Na primjer, predlaganje digitalizacije administrativnih postupaka ili poboljšanje sistema za upravljanje dokumentacijom predstavlja pozitivan doprinos organizaciji.
- **Vještina komunikacije** je važan kriterijum uspješnosti, a procjenjuje se na osnovu sposobnosti zaposlenog da jasno i precizno prenosi informacije, usmeno i pisano. Pored toga, ocjenjuje se smisao za timski rad, sposobnost aktivnog slušanja i efikasno rješavanje konflikata. Na primjer, službenik u upravnim poslovima koji komunicira s građanima treba da pruži tačne i razumljive informacije o procedurama, da odgovori na upite sa strpljenjem i profesionalizmom, kao i da pokaže sposobnost rješavanja nesporazuma s korisnicima usluga.

- **Spremnost prilagođavanja promjenama** se odnosi na kontinuirano učenje, usvajanje novih vještina i prilagođavanje digitalnim tehnologijama. Savremena uprava zahtijeva fleksibilnost i sposobnost zaposlenih da se prilagode novim procedurama, zakonima i radnim metodama. Na primjer, službenik u upravnim poslovima koji brzo usvaja nove procedure u vezi sa digitalnim bazama podataka i primjenjuje ih u svakodnevnom radu, pokazuje visoku sposobnost prilagođavanja promjenama.

Kao dopuna prethodno opisanim predmetima i kriterijumima uspješnosti, u našoj praksi ocjenjuju se i dodatni kriterijumi koji se odnose na radni moral, motivaciju i doprinos radnoj kulturi (Stojanović i Rabrenović, 2011, str. 69).

- **Radni moral** podrazumijeva dosljednost u radu, profesionalno ponašanje i pridržavanje etike. Ocjenjuje se stepen odgovornosti i integriteta zaposlenih u obavljanju službenih zadataka. Na primjer, službenik u upravnim poslovima koji dosljedno poštuje zakonske propise, profesionalno se ophodi sa strankama i ne podliježe pristrasnosti u donošenju odluka, pokazuje visok nivo radnog morala. Suprotno tome, službenik koji neodgovorno pristupa radu ili pokazuje nezainteresovanost za svoje dužnosti, ocjenjuje se niže po ovom kriterijumu.
- **Motivacija za rad** procjenjuje u kojoj mjeri zaposleni pokazuje entuzijazam i inicijativu u obavljanju svakodnevnih zadataka. Ocjenjuje se stepen angažovanosti i posvećenosti poslu. Na primjer, službenik u upravnim poslovima koji se dobrovoljno angažuje u dodatnim projektima, predlaže poboljšanja u radu službe, ili aktivno učestvuje u profesionalnim obukama, pokazuje visok nivo motivacije za rad. S druge strane, službenik koji obavlja samo minimalne zadatke bez interesovanja za dodatno učenje i napredak može dobiti nižu ocjenu.
- **Doprinos kulturi radne sredine** mjeri koliko službenik doprinosi kolegijalnosti, timskoj saradnji i unapređenju radnih uslova. Na primjer, službenik u upravnim poslovima koji redovno sarađuje s kolegama, pruža podršku u rješavanju složenih predmeta i podsticajno utiče na radnu atmosferu, pokazuje pozitivan doprinos radnoj kulturi. S druge strane, službenik koji izbjegava timsku saradnju, konfliktnog je stava i ne pokazuje spremnost na dijeljenje znanja i iskustava, može se ocijeniti niže u ovoj kategoriji.

Standardi uspješnosti

Kada je napravljen odgovarajući izbor predmeta ocjenjivanja, sljedeći korak predstavlja određivanje standarda uspješnosti. Standardi uspješnosti su mjerila onoga što treba napraviti, odnosno granica između uspjeha i neuspjeha, u pogledu kvantiteta posla, kvaliteta, vremena, i slično. Oni konkretizuju i čine eksplicitnim očekivanja organizacije u pogledu uspješnosti zaposlenih (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 338).

Prema svojoj prirodi, standardi mogu biti kvalitativni, tj. opisni (dobar/ prosječan/ loš, često/ ponekad/ nikad, i slično) i kvantitativni, tj. numerički.

Svrha kvalitativnih standarda je da pruže deskriptivni okvir za procjenu rada, omogućavajući rukovodiocima da ocijene različite aspekte radnog učinka u odnosu na očekivane norme. Na primjer, kada se ocjenjuje kvalitet rada javnog službenika u pogledu preciznosti i tačnosti unosa podataka, kvalitativni standard može biti formiran u sljedećem obliku: „Tačnost unosa podataka je na visokom nivou (bez grešaka), srednjem nivou (sa povremenim greškama), ili niskom nivou (česte greške)“.

Kvantitativni standardi uspješnosti izražavaju se brojevima ili mjerljivim indikatorima, čime se obezbjeđuje visoka preciznost u procjeni radnog učinka. U javnoj upravi, ovi standardi se najčešće odnose na količinu posla, vrijeme potrebno za izvršenje zadataka, ili procenat realizovanih aktivnosti u odnosu na postavljene ciljeve. Primjer kvantitativnog standarda uspješnosti može biti definisan kao: „Broj obrađenih predmeta mjesečno treba da iznosi najmanje 50“, ili „Vrijeme potrebno za rješavanje zahtjeva ne smije prelaziti 10 radnih dana“.

Bez obzira da li se koriste kvalitativni ili kvantitativni standardi uspješnosti, oni treba da budu realni i ostvarljivi. Standardi uspješnosti su realni ukoliko uvažavaju kontekst u kome se posao obavlja, odnosno ukoliko su usklađeni s uslovima rada, raspoloživim sredstvima rada, i slično. Takođe, oni treba da budu ostvarivi za pojedince kojima su namijenjeni, u smislu da zaposleni posjeduju sve neophodne resurse za ostvarenje definisanih standarda radne uspješnosti. Ove uslove je najlakše ispuniti ukoliko se u proces određivanja standarda radne uspješnosti uključe i neposredni izvršioci posla (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 511).



Analitička perspektiva: standardi uspješnosti u ocjenjivanju zaposlenih u javnoj upravi

Sistem ocjenjivanja zaposlenih u javnoj upravi ima za cilj da obezbijedi objektivnu procjenu radnog učinka, prepoznavanje profesionalnih doprinosa i planiranje daljeg razvoja zaposlenih. Kvalitet tog sistema u velikoj mjeri zavisi od standarda uspješnosti koji se primjenjuju u praksi – da li su oni kvantitativni, zasnovani na mjerljivim rezultatima, ili kvalitativni, usmjereni na procjenu kompetencija, ponašanja i profesionalnih vrijednosti.

Analiza pravilnika o ocjenjivanju zaposlenih u institucijama javne uprave omogućava uvid u to kako se definišu i primjenjuju kriterijumi uspješnosti, te da li oni doprinose pravednom i transparentnom vrednovanju rada. Posebnu pažnju zaslužuje pitanje u kojoj mjeri postojeći standardi podstiču razvoj i motivaciju zaposlenih, a u kojoj samo formalno ispunjavaju administrativne zahtjeve.

Pitanja za refleksiju:

- Da li pravilnici o ocjenjivanju zaposlenih u javnoj upravi koriste pretežno kvalitativne ili kvantitativne standarde uspješnosti?

- U kojoj mjeri postojeći standardi omogućavaju objektivno, transparentno i pravedno vrednovanje učinka zaposlenih?
- Da li se kroz ocjenjivanje podstiče profesionalni razvoj ili dominira formalni pristup administrativnog ispunjavanja obaveza?
- Kako bi se standardi uspješnosti mogli unaprijediti da bi bolje podržali meritokratski i razvojni karakter javne uprave?

Jasna definicija standarda uspješnosti u javnoj upravi omogućava objektivno i transparentno vrednovanje rada zaposlenih, što doprinosi pravednijem sistemu ocjenjivanja i motivaciji za postizanje visokih performansi.

7.2.3 Metode i tehnike ocjenjivanja učinka zaposlenih u javnoj upravi

Iako postoji široka lepeza instrumenata koji se koriste u svrhu upravljanja radnom uspješnošću, u praksi javne uprave najčešće se koriste dvije osnovne metode ocjenjivanja učinka: grafička skala i upravljanje pomoću ciljeva.

Grafička skala

Grafičke skale predstavljaju najčešće korištene instrumente za ocjenjivanje uspješnosti zaposlenih. Grafička skala procjene je instrument koji omogućava ocjenjivaču da na relativno jednostavan način ocijeni različite dimenzije radne uspješnosti zaposlenog. Grafičke skale se sastoje od linije kontinuiteta i tačaka na liniji koje se nazivaju kvantifikatori uspješnosti (Zolak Poljašević, 2021, str. 285).

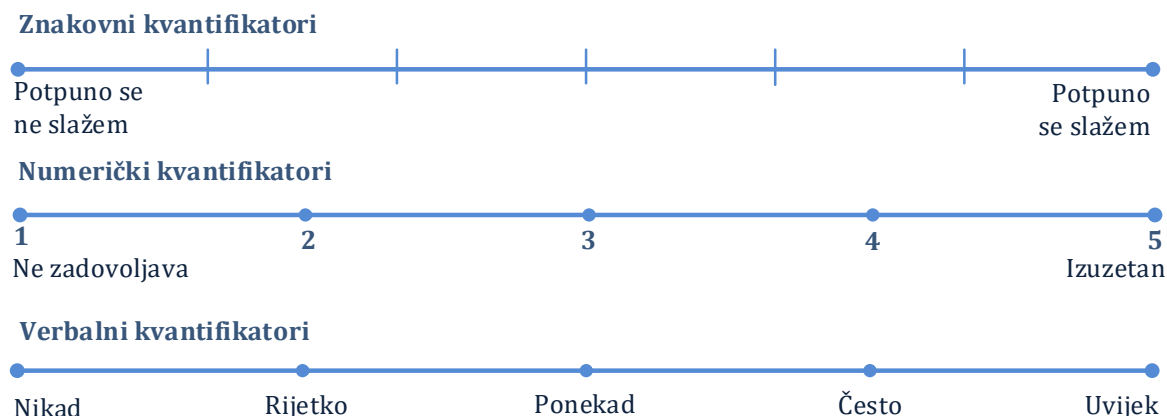


Prve grafičke skale razvijene su prije više od jednog vijeka, u okviru istraživačkog rada u kompaniji Scott Company. Istraživači Hajes i Paterson 1921. godine objavili su prikaz jednostavne grafičke (vizuelne) skale za procjenu stavova – linije koja je predstavljala kontinuum od potpunog neslaganja do potpunog slaganja s iznesenim stavom ili tvrdnjom (Hayes i Paterson, 1921). Ispitanik je na toj liniji označavao tačku koja najbolje odražava njegov stepen slaganja.

Iako se u literaturi Hajes i Paterson često navode kao autori prve grafičke skale procjene, istraživanja pokazuju da je ova metoda rezultat zajedničkog rada više istraživača kompanije Scott Company (Scott, 1920; Paterson, 1922).

Max Freyd je 1923. godine u svom radu sistematizovao i teorijski razradio koncept grafičke skale procjene, dodajući joj opisne oznake (kvantifikatore) duž linije koje olakšavaju interpretaciju stepena slaganja (Freyd, 1923). Time je oblikovao formu grafičke skale kakvu danas poznajemo.

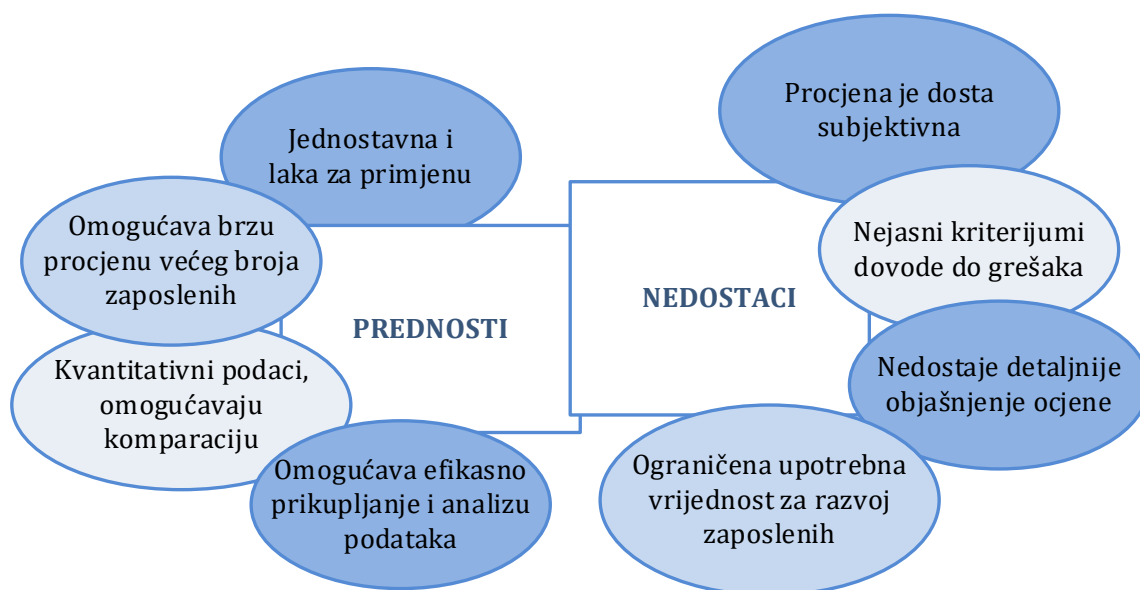
Kvantifikatori uspješnosti mogu biti znakovni, numerički i opisni. U slučaju opisnih kvantifikatora koriste se jednostavni verbalni atributi (na primjer: ne zadovoljava – ispodprosječan – zadovoljava – iznadprosječan – izuzetan; gotovo nikad – rijetko – ponekad – često – uvijek, i slično). Grafičke skale najčešće sadrže pet do sedam kvantifikatora (Zolak Poljašević, 2021, str. 286). Primjeri različitih kvantifikatora uspješnosti dati su na sljedećoj slici.



Slika 7.5. Različite vrste kvantifikatora uspješnosti
(Zolak Poljašević, 2021, str. 286)

Za svaku dimenziju uspješnosti, odnosno za svaki predmet ocjenjivanja, ocjenjivač treba da odredi mjesto zaposlenog na jednoj od tačaka, odnosno da kvantifikuje njegovu uspješnost.

Jedna od prednosti grafičke skale ocjenjivanja je njena jednostavnost i laka primjena u praksi. Ova metoda omogućava ocjenjivaču da na pregledan način evidentira rezultate na osnovu unaprijed definisanih kriterijuma, bez potrebe za složenim analitičkim postupcima. Takva struktura olakšava proces ocjenjivanja i čini ga dostupnim i razumljivim većini zaposlenih u javnoj administraciji. Pored toga, grafička skala omogućava kvantitativnu procjenu uspješnosti, što olakšava poređenje između različitih zaposlenih, ili između više vremenskih perioda za jednog zaposlenog. Na taj način se dobija pregledna slika o učinku, koja doprinosi objektivnosti i dosljednosti u procesu evaluacije. Takođe, zbog mogućnosti brzog prikupljanja i analiziranja podataka, ova metoda je izuzetno korisna u situacijama kada je potrebno procijeniti veći broj zaposlenih u kratkom vremenskom periodu. Upravo ova efikasnost čini grafičku skalu omiljenom metodom za evaluaciju učinka.



Slika 7.6. Prednosti i nedostaci grafičkih skala

Iako grafička skala ocjenjivanja omogućava jednostavnu i kvantitativnu procjenu uspješnosti zaposlenih, ona nosi i određene izazove. Jedan od nedostataka ove metode jeste rizik od subjektivnosti ocjenjivača, jer procjena često zavisi od ličnog utiska i interpretacije svakog pojedinačnog ocjenjivača. Ovakav pristup može dovesti do pristrasnosti, naročito ako nisu jasno definisane razlike između ocjena na skali. Dodatno, grafička skala može imati za rezultat uniformnost ocjena, gdje se više zaposlenih ocjenjuje sličnim rezultatima bez obzira na stvarne razlike u radnoj uspješnosti. Ova pojava često proizlazi iz neprecizno formuliranih kriterijuma, ili nedostatka jasnih uputstava za ocjenjivanje, što može umanjiti objektivnost procesa. Još jedan problem sa grafičkom skalom je nedostatak kvalitativnih informacija koje bi objasnile dobijene ocjene. Bez obzira što rezultati pružaju pregled uspješnosti, oni ne daju dovoljno informacija o uzrocima dobrog ili lošeg učinka, što otežava planiranje daljih koraka u profesionalnom razvoju zaposlenog.

Upravljanje pomoću ciljeva

Utvrđivanje radnih ciljeva predstavlja jedan od osnovnih koraka u procesu evaluacije učinka u javnoj upravi. Postavljanje ciljeva ima višestruku korist. Na primjer, ciljevi služe za usmjeravanje ponašanja zaposlenih u željenom pravcu. Ciljevi usmjeravaju pažnju i aktivnosti zaposlenih na ono što je važno. Oni regulišu zalaganje zaposlenih, te povećavaju istrajnost i održavanje napora u dužem periodu njihovog ostvarivanja. Ciljevi predstavljaju i mehanizam kontrole i samokontrole zaposlenih. Konačno, postavljanje ciljeva, a naročito uključivanje zaposlenih u proces njihove formulacije, ima i pozitivan efekat na radnu motivaciju (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 691).

U praksi se obično postavlja tri do pet individualnih ciljeva koji proizlaze iz opisa radnog mjesta, odnosno iz utvrđenih ciljeva organizacione jedinice i organa uprave u cjelini. Prilikom njihovog definisanja koristi se takozvana SMART tehnika, koja podrazumijeva karakterističan način formulisanja ciljeva. Zahvaljujući ovoj tehnici, ciljevi se definišu na način da budu specifični, mjerljivi, ostarljivi, relevantni i vremenski ograničeni.

Specifičnost radnih ciljeva podrazumijeva da svaki cilj bude konkretan i precizno definisan, kako bi se jasno znalo šta se očekuje i na koji način će se procijeniti uspjeh. Umjesto da se postavi opšti cilj poput „povećati efikasnost“, mnogo je preciznije formulirati cilj kao što je: „Smanjiti vrijeme obrade zahtjeva za izdavanje vozačkih dozvola za 20% u narednih šest mjeseci“. Na taj način se izbjegava neodređenost i pruža jasna putanja ka ostvarenju rezultata.

Mjerljivost ciljeva je od suštinske važnosti za procjenu napretka i uspjeha. Svaki cilj mora imati jasno definisane kvantitativne ili kvalitativne indikatore koji omogućavaju precizno praćenje napretka. Na primjer, broj obrađenih predmeta mjesečno, ili procenat tačnih rješenja mogu biti konkretni pokazatelji dostizanja cilja. Bez mogućnosti mjerenja, procjena uspješnosti postaje subjektivna i nepouzdana.

Ostvarivost ciljeva odnosi se na realnost i prilagodljivost u odnosu na resurse i kapacitete zaposlenih. Postavljanje previsokih ili nerealnih ciljeva može demotivirati zaposlene i izazvati frustraciju, dok previše jednostavni ciljevi ne podstiču profesionalni razvoj. Zbog toga je važno da ciljevi budu ambiciozni, ali dostižni, uzimajući u obzir konkretne okolnosti i mogućnosti organizacije.

Relevantnost ciljeva omogućava da se radne aktivnosti usmjere ka stratejskim prioritetima organizacije. Radni ciljevi treba da doprinesu ostvarivanju misije i vizije institucije, kao i unapređenju pružanja javnih usluga, ili povećanju zadovoljstva korisnika. Kada su ciljevi usklađeni sa širim organizacionim kontekstom, zaposleni lakše prepoznaju značaj svog doprinosa.

Vremenska ograničenost ciljeva podrazumijeva jasno definisan vremenski okvir u kome se očekuje njihovo ostvarenje. Precizno određeno trajanje omogućava redovno praćenje napretka i pravovremeno reagovanje u slučaju odstupanja. Na primjer, cilj da se unaprijedi digitalizacija upravnih procedura u roku od jedne godine omogućava efikasno planiranje i evaluaciju rezultata.



Primjer pravilno postavljenih ciljeva

U praksi se često griješi pri postavljanju ciljeva. Oni znaju biti nejasni, preširoko definisani ili nedovoljno mjerljivi, što otežava i zaposlenima i rukovodiocima da prate ostvarenje radne uspješnosti. Kako bi se izbjegle takve greške, ciljeve je potrebno definisati jasno, precizno i mjerljivo, što najbolje ilustruje sljedeći primjer pravilno postavljenih ciljeva.

Loše	Poboljšati efikasnost rada u službi.
Dobro	Povećati broj obrađenih predmeta u službi za upravne poslove za 15% u odnosu na prošlu godinu, uz poštovanje zakonskih rokova i smanjenje broja žalbi za 10%.
Loše	Raditi kvalitetnije.
Dobro	Smanjiti broj grešaka u unosu podataka u službi za izdavanje ličnih dokumenata za 20% u narednih šest mjeseci, kroz uvođenje dodatne provjere podataka i obuku zaposlenih.
Loše	Povećati zadovoljstvo građana.
Dobro	Podstaći zadovoljstvo građana smanjenjem prosječnog vremena čekanja na šalterima za 30% u roku od godinu dana, uz sprovođenje ankete o zadovoljstvu korisnika nakon svake usluge.
Loše	Raditi ažurnije.
Dobro	Riješiti najmanje 90% predmeta u službi za urbanizam u zakonskom roku od 30 dana tokom naredne godine, uz mjesečno izvještavanje o stepenu realizacije.
Loše	Biti fleksibilniji u radu.
Dobro	Omogućiti da svi zaposleni prođu obuku za korištenje novog elektronskog sistema za upravljanje dokumentima u roku od tri mjeseca, kako bi se povećala prilagodljivost promjenama u radu.

Najčešće korišćene metode postavljanja ciljeva uključuju (Latham i Yukl, 1975):

- **Participativno postavljanje ciljeva** – uključivanje zaposlenih u proces definisanja ciljeva povećava motivaciju i osjećaj odgovornosti. Na primjer, službenici u upravnim poslovima mogu zajedno sa rukovodiocem definisati ciljeve vezane za efikasnost obrade zahtjeva.
- **Hijerarhijsko postavljanje ciljeva** – ciljevi se definišu na nivou organizacije, a zatim se razlažu na niže hijerarhijske jedinice i individualne zadatke. Na taj način se obezbjeđuje povezanost strategijskih prioriteta sa individualnim doprinosom zaposlenih.

Radni ciljevi se obično utvrđuju tokom razgovora o ocjenjivanju, kada se zaposlenom najprije utvrđuje ocjena o radu za prethodni period ocjenjivanja i definiše plan obuke i usavršavanja. Ovaj proces omogućava otvorenu komunikaciju između ocjenjivača i zaposlenog, čime se obezbjeđuje dvosmjerno razumijevanje očekivanja i prioriteta. Iako se participacija zaposlenih u definisanju ciljeva navodi kao jedna od najvećih prednosti ove metode, to se u praksi često zanemaruje iz više razloga. Prije svega, većina zaposlenih nije obučena kako da pravilno definiše ciljeve, pa menadžeri samostalno određuju individualne ciljeve u želji da im olakšaju taj posao. Zatim, autoritativni menadžeri ne mogu i ne žele da prihvate participaciju zaposlenih u definisanju ciljeva.

Ponekad zaposleni u želji da se dodvore menadžerima, ili iz straha, potiskuju svoje stavove i prihvataju one ciljeve koje su im menadžeri nametnuli (Bogićević Milikić, 2011).

Utvrđeni radni ciljevi mogu se izmijeniti u slučaju promjene prioriteta organa uprave ili organizacione jedinice, kao i u situacijama kada nastupe okolnosti zbog kojih se ciljevi ne mogu ostvariti. Ovakva fleksibilnost omogućava pravovremeno prilagođavanje radnih zadataka u skladu sa novim okolnostima i obezbjeđuje kontinuitet u ostvarivanju strateških ciljeva.

Pravilno formulisani ciljevi omogućavaju usmjeren rad zaposlenih, olakšavaju procjenu uspješnosti i podstiču motivaciju kroz jasno postavljene zadatke i očekivanja, dok integracija ciljeva u širi kontekst organizacionog razvoja doprinosi izgradnji efikasne i odgovorne javne uprave.



Primjer upitnika koji se koristi u praksi za evaluaciju učinka

Period ocjenjivanja: _____

Datum ocjenjivanja: _____

Opšti podaci

Ime i prezime zaposlenog	
Naziv radnog mjesta zaposlenog	
Organizaciona jedinica	
Ime i prezime neposredno nadređenog	
Radno mjesto neposredno nadređenog	

1. Radni ciljevi

Datum postavljanja ciljeva: _____

Cilj 1:	Rok za ispunjenje:
Cilj 2:	Rok za ispunjenje:
Cilj 3:	Rok za ispunjenje:
Cilj 4:	Rok za ispunjenje:
Cilj 5:	Rok za ispunjenje:

Komentar neposredno nadređenog (opciono)	
Komentar zaposlenog (opciono)	
Komentar pretpostavljenog neposredno nadređenom (u slučaju nesuglasica)	

2. Ocjena rada po opštim kriterijumima

Aspekt rada	Ocjena	Komentar neposredno nadređenog
Samostalnost u radu	1 2 3 4	
Efikasnost u radu	1 2 3 4	
Stvaralačka sposobnost i inicijativa	1 2 3 4	
Odnos prema drugima u obavljanju posla i vještine komunikacije	1 2 3 4	
Spremnost prilagođavanja promjenama	1 2 3 4	
Dodatni kriterijum (opciono)	1 2 3 4	
Prosječna ocjena (zbir svih ocjena podijeljen sa brojem kriterijuma)		

3. Ocjena rada po posebnim kriterijumima (stepen ispunjenja radnih ciljeva)

Cilj	Period (kvartalno)				Prosječna ocjena po cilju	Konačna ocjena po cilju	Komentar neposredno nadređenog
	K1	K2	K3	K4			
1							
2							
3							
4							
5							
Konačna godišnja ocjena ispunjenja radnih ciljeva (zbir konačnih ocjena podijeljen sa brojem postavljenih ciljeva)							

4. Ukupna ocjena radnog učinka

Ocjena ukupnog radnog učinka (zbir prosječne ocjene iz tačke 2. i krajnje ocjene iz tačke 3. podijeljen sa 2)		
Deskriptivna ocjena radnog učinka (obilježiti sa X pored odgovarajuće ocjene)	Ne zadovoljava (manje od 1.50)	
	Zadovoljava (od 1.50 do 2.49)	
	Uspješan (od 2.50 do 3.49)	
	Izuzetno uspješan (3.50 i više)	
Komentar neposredno nadređenog		
Komentar zaposlenog		
Komentar pretpostavljenog neposredno nadređenom		

5. Prijedlog za stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenog

Oblasti rada u kojima se preporučuje usavršavanje	Obrazloženje
1	
2	
3	

6. Verifikacija postupka

Potpis neposredno nadređenog Datum	
Potpis zaposlenog Datum	
Potpis pretpostavljenog neposredno nadređenom Datum	

Izvor: Upitnik preuzet u cijelosti iz priručnika Stojanović i Rabrenović (2011)

7.2.4 Pružanje povratnih informacija o uspješnosti

Pružanje povratnih informacija o radnoj uspješnosti predstavlja završnu, ali nezaobilaznu fazu u procesu upravljanja učinkom. Iako često zapostavljen, ovaj korak ima značajnu ulogu u jačanju motivacije zaposlenih, unapređenju profesionalnog razvoja i izgradnji povjerenja u sistem upravljanja uspješnošću. Efikasna i pravovremena povratna informacija doprinosi prihvatanju evaluacionog procesa od strane zaposlenih i podstiče kontinuirano unapređenje radne uspješnosti i profesionalnog razvoja zaposlenih (Rogito i Makabe, 2023).

Pružanje povratnih informacija o učinku nije samo formalna obaveza, već i profesionalna vještina koju rukovodioci moraju razvijati i primjenjivati. Međutim, u praksi se često dešava da rukovodioci izbjegavaju ovu aktivnost, bilo zbog osjećaja nelagode prilikom davanja negativnih povratnih informacija, ili zbog nedostatka komunikacionih vještina (Zolak Poljašević, 2021, str. 304). Stoga je važno obezbijediti obuke za rukovodioce, koje im pomažu da savladaju konstruktivno davanje povratnih informacija, uz naglašavanje njihove razvojne uloge.

Osnovna svrha povratne informacije je omogućavanje zaposlenima da sagledaju svoju radnu uspješnost iz objektivne perspektive, identifikuju svoje snage i slabosti, te dobiju jasne smjernice za dalji profesionalni razvoj. Umjesto da se fokusira na kritiku, povratna informacija treba da bude pravovremena (Harvey i Green, 2022), konstruktivna, usmjerena na unapređenje budućeg učinka, a ne na osuđivanje prošlih rezultata. Upravo zbog toga, rukovodioci treba da pristupe ovoj aktivnosti s namjerom pružanja podrške i ohrabrenja zaposlenima.

Vrste povratnih informacija

U zavisnosti od svrhe i konteksta, mogu se razlikovati različiti tipovi povratnih informacija, od kojih svaka ima specifičnu ulogu i efekat na motivaciju i performanse zaposlenih (Monteiro, Carvalho i Santos, 2021). Svaka vrsta povratne informacije ima specifičnu funkciju i doprinosi postizanju različitih efekata u ponašanju i razvoju zaposlenih (Evans & Dobrosielska, 2021).

- Pozitivna povratna informacija usmjerena je na prepoznavanje i jačanje poželjnih ponašanja i postignuća zaposlenih. Ona podstiče motivaciju, osjećaj pripadnosti i zadovoljstvo poslom. Najčešći oblici pozitivne povratne informacije su pohvale, javna priznanja i različiti oblici nagrađivanja (Kuhlmann Lüdeke i Guillén Olaya, 2020).
- Konstruktivna povratna informacija ima razvojni karakter i fokusira se na pružanje konkretnih smjernica za unapređenje rada. Njena svrha nije kritikovanje, već podrška u učenju i razvoju novih vještina, često kroz mentorstvo (Rony et al., 2020).
- Korektivna povratna informacija se koristi u situacijama kada je potrebno ispraviti neželjena ponašanja ili niske performanse. U praksi se primjenjuje kroz savjetovanje, planove za unapređenje učinka ili, u krajnjem slučaju, disciplinske mjere (Toshnazarovna et al., 2021).
- Evaluaciona povratna informacija daje zaposlenima pregled njihovog ukupnog učinka u određenom periodu. Najčešće se koristi u formalnim procesima ocjenjivanja rada, ili pri procjeni uspješnosti realizacije projekata. Ovaj tip povratne informacije obično uključuje kvantitativne ocjene, rangiranje i analizu rezultata (Kuhlmann Lüdeke i Guillén Olaya, 2020).

Razumijevanje različitih vrsta povratnih informacija omogućava rukovodiocima da primijene adekvatne pristupe u komunikaciji sa zaposlenima i time ostvare pozitivne rezultate na nivou individualnog i organizacionog učinka (Johnson, Weerasuria i Keating, 2020).

Pristup pružanju povratnih informacija

Razgovor se obavlja po isteku perioda za ocjenjivanje. Da bi razgovor o uspješnosti bio konstruktivan i produktivan, potrebno je primijeniti odgovarajuću strukturu razgovora koja omogućava jasnoću, otvorenost i dvosmjernu komunikaciju.



Prilikom pružanja povratnih informacija rukovodioci ponekad prave određene greške koje mogu umanjiti njihovu efikasnost i izazvati negativno iskustvo kod zaposlenih. Takve greške ne samo da slabe efekat povratne informacije, već mogu dovesti i do pada motivacije i povjerenja u odnosu između nadređenog i zaposlenog. Prema Susilani i Pribadiju (2021), među najčešćim greškama izdvajaju se sljedeće:

- Kada su povratne informacije previše opšte ili neprecizne, zaposlenima je teško da razumiju njihovu suštinu. Povratna informacija koja ne sadrži jasne i specifične prijedloge za unapređenje može izazvati nesigurnost i konfuziju kod zaposlenih u pogledu očekivanih promjena.
- Isključivo negativna ili pretjerano kritična povratna informacija može demotivirati zaposlene i negativno uticati na njihovo samopouzdanje.
- Kada se povratna informacija pruža pred drugim zaposlenima, može izazvati nelagodu, sramotu ili defanzivnu reakciju.
- Ako menadžer ne prati kako zaposleni reaguje na dobijenu povratnu informaciju i ne pruži podršku u procesu unapređenja, može se steći utisak da je povratna informacija formalnost, a ne stvarni alat za razvoj zaposlenog.

Prije samog razgovora, rukovodilac treba da prikupi sve relevantne podatke o radnoj uspješnosti zaposlenog, uključujući prethodne evaluacije, konkretne rezultate i eventualne probleme u radu. Razgovor o uspješnosti ne treba da se desi iznenada, već je potrebno da rukovodilac unaprijed obavijesti zaposlenog o svojoj namjeri i da u dogovoru s njim odredi datum odvijanja razgovora.

Razgovor treba započeti pozitivnom notom i stvaranjem prijateljske atmosfere. Rukovodilac treba da objasni svrhu sastanka i naglasi da je cilj pružanje podrške i unapređenje radne uspješnosti. Kroz kratko uvodno obraćanje, zaposlenom se daje prilika da se osjeća opušteno i motivisano da učestvuje u razgovoru.

Nakon toga slijedi faza u kojoj se analizira prethodna radna uspješnost. U ovoj fazi razgovora, rukovodilac predstavlja konkretne rezultate rada i daje povratne informacije na osnovu prethodno prikupljenih podataka. Ključni element je fokus na objektivnim činjenicama i rezultatima, bez ličnih procjena ili emocija (Huisman i drugi, 2019). Treba koristiti specifične primjere i konkretne činjenice kako bi se podržale ocjene i komentari. Eventualna kritika treba biti usmjerena na ponašanja i konkretne radne zadatke, a ne na ličnost zaposlenog. Kritika zaposlenih, iako je ponekad neizbježna, treba da bude svedena na minimum (Noe i drugi, 2016).

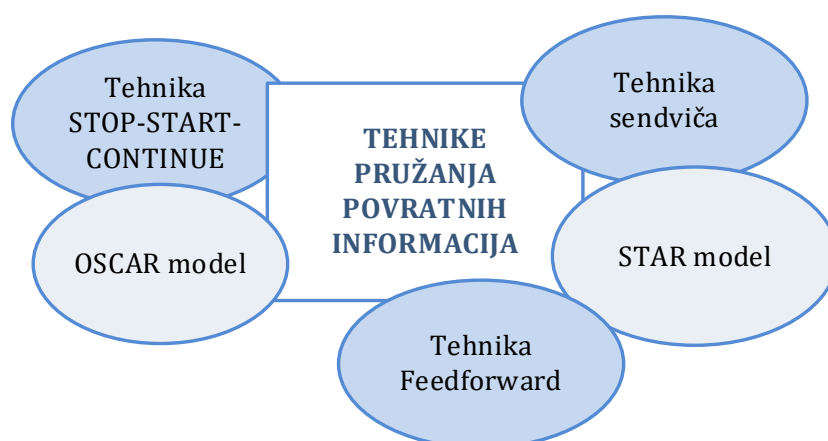
Zajedno sa zaposlenim, rukovodilac treba da definiše konkretne korake za poboljšanje radne uspješnosti. Ova faza uključuje i dogovor o mjerama podrške, dodatnoj obuci ili mentorstvu. Rukovodilac treba aktivno da sluša mišljenja, stavove i sugestije zaposlenog. Otvorena komunikacija doprinosi stvaranju povjerenja i omogućava zaposlenom da iznese svoje viđenje radne uspješnosti i eventualne poteškoće sa kojima se suočava.

Na kraju razgovora, rukovodilac treba da sažme zaključke i potvrdi zajednički dogovorene korake za unapređenje. Takođe, važno je iskazati podršku i motivirati zaposlenog da kontinuirano radi na poboljšanju radnog učinka. Razgovor završava zahvaljivanjem za otvorenost i spremnost na saradnju.

Tehnike pružanja povratnih informacija

Bez obzira što se kroz proces pružanja povratne informacije analiziraju postignuti rezultati, identifikuju određeni problemi i uzroci nezadovoljavajućih performansi, uloga povratne informacije ne ogleda se u kritikovanju zaposlenih, već u omogućavanju njihovog razvoja i poboljšanja u budućnosti. Da bi se to postiglo, rukovodioci treba da usvoje ispravan način pružanja povratne informacije.

Efikasno pružanje povratnih informacija zahtijeva korišćenje specifičnih tehnika koje obezbjeđuju jasnoću, razumijevanje i motivaciju zaposlenih. Neke od tehnika koje se primjenjuju u praksi elaborirane su u nastavku.



Slika 7.7. Tehnike pružanja povratnih informacija

Tehnika „Sendvič povratne informacije” podrazumijeva da se povratna informacija strukturira na način da se pozitivni komentari smjenjuju sa konstruktivnim sugestijama, čime se postiže balans između priznavanja uspjeha i ukazivanja na nedostatke. Na primjer: „Izuzetno sam zadovoljan vašim doprinosom u pravovremenom izvršavanju zadataka i vašom profesionalnom komunikacijom sa korisnicima. Međutim, primijetio sam da postoji prostor za unapređenje u pogledu tačnosti unosa podataka u sistem. Uvjeren sam da ćete uz dodatnu pažnju u tom segmentu zadržati visok nivo kvaliteta rada.”

Tehnika „Sendvič povratne informacije” omogućava smanjenje otpora zaposlenog prema kritikama, jer kombinacija pozitivnih i negativnih elemenata doprinosi osjećaju podrške i konstruktivnosti. Zadržavanjem pozitivnog tona tokom razgovora postiže se bolja komunikacija između rukovodioca i zaposlenog, što olakšava prihvatanje sugestija za unapređenje. Na taj način se uspijeva održati motivacija zaposlenog, čak i kada je potrebno uputiti na određene nedostatke ili preporuke za dalji razvoj.

Tehnika „STAR model” (Situacija – Zadaci – Aktivnosti – Rezultati) pruža strukturiranu i jasnu povratnu informaciju kroz povezivanje situacije sa specifičnim zadacima, aktivnostima i rezultatima. Ova tehnika omogućava zaposlenom da razumije uzročno-posljedičnu vezu između svojih postupaka i

ostvarenih rezultata. Na primjer: „Tokom perioda povećanog obima posla (Situacija), vaš zadatak je bio da obrađujete zahtjeve za izdavanje dozvola u skraćenom roku (Zadaci). Aktivno ste se uključili u organizaciju rada i efikasno upravljali vremenom (Aktivnosti), što je dalo za rezultat pravovremeno izdavanje dozvola bez grešaka (Rezultati).”

Primjena STAR modela omogućava rukovodiocu da pruži jasno strukturiranu povratnu informaciju, čime se izbjegavaju nejasnoće. Ova tehnika omogućava da se konkretni zadaci direktno povežu sa postignutim rezultatima, čime se zaposlenima jasno ukazuje na uzročno-posljedičnu vezu između njihovih aktivnosti i ishoda rada. Na taj način zaposleni mogu lakše razumjeti kako njihove akcije utiču na konačne rezultate, što dodatno doprinosi profesionalnom razvoju i jača osjećaj odgovornosti za rad.

Tehnika „STOP-START-CONTINUE” se fokusira na identifikaciju ponašanja i aktivnosti koje treba prekinuti (STOP), započeti (START) i nastaviti (CONTINUE). Tehnika podstiče promjenu radnih navika i omogućava direktno praćenje napretka zaposlenih. Na primjer: „Prestani sa odlaganjem odgovora na zahtjeve korisnika (STOP), počni koristiti standardizovane obrasce za bržu obradu zahtjeva (START), i nastavi sa proaktivnom komunikacijom sa kolegama (CONTINUE).”

Fokusiranjem na unapređenje radnih navika i ponašanja, ova tehnika pomaže zaposlenima da precizno sagledaju koja ponašanja treba prekinuti, koja treba započeti, a koja nastaviti, kako bi ostvarili bolje radne rezultate. Pored toga, omogućava direktno praćenje napretka kroz jasno definisane preporuke, čime se olakšava kontinuirano unapređenje radne efikasnosti i profesionalnog razvoja.

Tehnika „OSCAR model” (Outcome – Situation – Consequence – Action – Reflection) omogućava analitički pristup pružanju povratne informacije, povezujući željeni ishod, trenutnu situaciju, posljedicu, akciju i refleksiju. Na primjer: „Naš cilj je da smanjimo broj grešaka u izvještajima (Outcome). U posljednjem tromjesečju zabilježen je povećan broj nepravilnosti (Situation), što je izazvalo dodatne revizije i kašnjenja (Consequence). Predlažem da se uvedu dodatne provjere prije konačnog unosa podataka (Action), kako bismo obezbijedili tačnost i pravovremenost izvještaja (Reflection).”

Kroz ovu tehniku zaposleni mogu učiti iz prethodnih situacija, čime se podstiče njihova svijest o profesionalnom razvoju. Aktivno uključivanje zaposlenog u rješavanje problema doprinosi većoj odgovornosti i motivaciji za unapređenje učinka, jer se kroz zajedničku analizu identifikuju izazovi i konkretni koraci ka poboljšanju.

Tehnika „Feedforward” se, za razliku od tradicionalnih tehnika pružanja povratnih informacija, fokusira isključivo na buduće aktivnosti umjesto na prošle greške. Rukovodilac daje prijedloge za unapređenje, bez osvrta na prethodne neuspjehe, čime se podstiče pozitivan pristup razvoju. Na primjer: „U narednim projektima bilo bi poželjno da koristite unaprijed definisane šablone za izradu izvještaja, što će omogućiti veću efikasnost i konzistentnost u radu.”

Ovaj metod značajno smanjuje otpor prema povratnim informacijama, jer se pažnja usmjerava na mogućnosti unapređenja umjesto na kritiku prethodnih rezultata. Istovremeno, pozitivan ton komunikacije motiviše zaposlene da sa entuzijazmom prihvate nove prakse i usvoje preporučene mjere za poboljšanje radnog učinka.

7.2.5 Posljedice ocjenjivanja radnog učinka zaposlenih u javnoj upravi

Ocjenjivanje radnog učinka zaposlenih u javnoj upravi može imati značajne pravne posljedice, koje mogu biti pozitivne ili negativne (Stojanović i Rabrenović, 2011). Razumijevanje posljedica ocjenjivanja je važno kako bi se pravilno primijenile politike nagrađivanja i napredovanja, ali i identifikovale mjere koje je potrebno preduzeti u slučaju nezadovoljavajućih rezultata.

Jedna od pozitivnih posljedica ocjenjivanja radnog učinka jeste mogućnost napredovanja i nagrađivanja. Ocjenjivanje predstavlja poseban oblik motivacije za javne službenike, jer se kvalitetna procjena rada povezuje sa mogućnošću profesionalnog napredovanja. Na osnovu pozitivnih rezultata evaluacije, javni službenik može napredovati na više radno mjesto, ili više zvanje u okviru radnog mjesta, kao i ostvariti prelazak u viši platni razred. Time se afirmišu zaposleni sa visokim radnim učinkom, što pozitivno utiče na njihovu motivaciju i angažovanost.

Druga pozitivna posljedica ocjenjivanja jeste stručno usavršavanje zaposlenih. Rezultati evaluacije pružaju vrijedne informacije o potrebama zaposlenih za dodatnim obrazovanjem i obukom, te omogućavaju kvalitetno planiranje i razvoj karijere. U praksi se pokazalo korisnim sastavljanje zbirnih izvještaja o ocjenjivanju, koji omogućavaju uvid u ukupnu radnu uspješnost i identifikaciju potreba za obukom. Takvi izvještaji omogućavaju organima uprave da prepoznaju nedostatke i planiraju mjere za unapređenje stručnih kompetencija.

Negativna posljedica ocjenjivanja radnog učinka može biti prestanak radnog odnosa. Najčešći razlog za prestanak radnog odnosa jeste kontinuirana negativna ocjena rada. Na primjer, ukoliko javni službenik dobije dvije uzastopne negativne ocjene, njegov radni odnos prestaje. Ova mjera ima za cilj da obezbijedi odgovornost i profesionalnost u radu službenika, ali i da se postave jasni standardi uspješnosti koji moraju biti ispunjeni.



Pitanje za razmišljanje: Da li mehanizam prema kojem dvije uzastopne negativne ocjene automatski znače prestanak radnog odnosa predstavlja efikasan instrument odgovornosti i profesionalizma, ili potencijalni izvor nesigurnosti i demotivisanosti zaposlenih?

7.3. Izazovi sistema evaluacije učinka zaposlenih u javnoj upravi

7.3.1 Problemi i greške u evaluaciji učinka zaposlenih u javnoj upravi

Ocjenjivanje radnog učinka predstavlja jedan od najizazovnijih aspekata upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi. Uprkos naporima da se izgrade efikasni i pravedni sistemi evaluacije, proces ocjenjivanja je često podložan različitim greškama, koje mogu narušiti objektivnost i pravičnost ocjena. Ove greške se javljaju usljed nedovoljno jasnih kriterijuma i standarda uspješnosti, te subjektivnosti ocjenjivača. Razumijevanje i identifikacija grešaka su značajni za unapređenje sistema ocjenjivanja.

Greške vezane za metode i instrumente ocjenjivanja

Jedan od osnovnih problema u ocjenjivanju radne uspješnosti jeste neadekvatna primjena metoda, tehnika i instrumenata ocjenjivanja. Na primjer, grafičke skale, koje su zbog svoje jednostavnosti česte u praksi, dovode često do subjektivnih procjena zbog neprecizno definisanih kriterijuma i standarda uspješnosti. Uprkos formalnoj strukturi, ove skale ostavljaju prostor za manipulaciju rezultatima i nesklad između ocjena i komentara ocjenjivača.

Da bi se eliminisali nedostaci grafičke skale, od ocjenjivača se traži da kroz komentare obrazlože svoju ocjenu. I tu ocjenjivači prave dosta grešaka, koje su rezultat nedovoljne pažnje i posvećenosti, kao i nedostatka znanja. Najčešće greške koje se javljaju prikom obrazlaganja date ocjene na grafičkoj skali su sljedeće (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 363–364):

- Ocjenjivač daje nedovoljno precizna i jasna obrazloženja ocjene, koja nemaju specifičnu upotrebnu vrijednost. To su formulacije tipa „zaposleni je ostvario zadovoljavajući nivo“, „ispunio očekivanja“, „uspješno obavio posao“, i slično.
- Ocjenjivač daje komentar koji ne podržava ocjenu. Ponekad se dešava situacija da ocjenjivač ocijeni zaposlenog najvišom ocjenom, a istovremeno da komentar koji odgovara prosječnoj ocjeni. Na primjer: „zaposleni redovno dolazi na posao, poštuje nadređenog i korektno obavlja svoj posao“. Ovakav komentar odgovara prosječnoj ocjeni i ne pruža jasne i snažne dokaze da je zaposleni prevazišao uobičajena očekivanja uspješnosti.
- Ocjenjivač kroz svoje komentare miješa pojedinačne predmete ocjenjivanja, odnosno navodi ponašanja koja nisu indikator određenog predmeta ocjenjivanja. Ovakve situacije se dešavaju kada predmeti ocjenjivanja nisu jasno definisani. Na primjer, za mjerilo „samostalnost u radu“ ocjenjivač navodi u komentaru primjere ponašanja koji se odnose na preduzimljivost, savjesnost u radu ili nešto treće.
- Ocjenjivač daje iste komentare i primjere ponašanja za različite zaposlene, za različite ocjene ili za različite predmete ocjenjivanja.

Česta pojava ovakvih grešaka u praksi su argument koji govori o potrebi što preciznijeg opisivanja predmeta ocjenjivanja i standarda uspješnosti.

Greške vezane za ocjenjivače

Pored problema vezanih za instrumente ocjenjivanja, značajan broj grešaka proizlazi iz subjektivnosti ocjenjivača. Ove greške su često podsvjesne i mogu ugroziti pravičnost procesa evaluacije (Zolak Poljašević, 2021, str. 302–303).

- **Greška centralne tendencije** nastaje kada ocjenjivač svim zaposlenima dodjeljuje prosječnu ocjenu, bez obzira na njihovu stvarnu uspješnost. Uzrok ove greške može biti nesigurnost ocjenjivača u vlastitu procjenu, strah od konflikta, ili želja za očuvanjem dobrih međuljudskih odnosa. Takva praksa demotivira zaposlene sa iznadprosječnim učinkom, jer se njihova izvrsnost ne prepoznaje i ne nagrađuje.
- **Greška blagosti i strogosti** javlja se kada ocjenjivač dosljedno dodjeljuje ili visoke (blage), ili niske (stroge) ocjene. Greška blagosti može biti uzrokovana pozitivnim ličnim odnosima sa zaposlenima, ili niskim očekivanjima, dok stroga ocjena često proizlazi iz nerealnih zahtjeva, ličnih frustracija, ili negativnog odnosa prema zaposlenom. Ova greška narušava vjerodostojnost evaluacije i može izazvati nezadovoljstvo i demotivaciju zaposlenih.
- **Halo efekat** predstavlja grešku u kojoj ocjenjivač donosi ocjenu na osnovu opšteg utiska o zaposlenom, bilo pozitivnog ili negativnog, bez detaljne analize pojedinačnih kriterijuma. Najčešće se javlja u dvije situacije. Prva je kada ocjenjivač sve dimenzije uspješnosti ocijeni jednakom ocjenom, na osnovu opšteg utiska o zaposlenom. Druga situacija se javlja kada ocjenjivač sve dimenzije uspješnosti ocijeni jednakom ocjenom zato što je pod jakim pozitivnim ili negativnim utiskom jedne dimenzije uspješnosti. Halo greška može nastati i usljed nezainteresovanosti ocjenjivača, ili njegove nesposobnosti da razlikuje pojedine dimenzije uspješnosti koje su predmet ocjenjivanja. Takav pristup može dovesti do dodjele iste ocjene za sve aspekte rada, bez obzira na stvarne razlike u uspješnosti. Zbog ovakvih grešaka zaposleni neće dobiti specifičnu povratnu informaciju o elementima uspješnosti koje treba da poprave.
- **Greška sličnosti** (egocentrična atribucija) javlja se kada ocjenjivač zaposlenog procjenjuje prema vlastitim osobinama i vrijednostima. Ukoliko zaposleni ima sličan stil rada, obrazovanje, ili socijalni status kao ocjenjivač, ocjena će biti pozitivnija, što ima za rezultat pristrasnost i neobjektivnost.
- **Greška kontrasta** nastaje kada ocjenjivač upoređuje radnu uspješnost jednog zaposlenog sa drugima, umjesto sa unaprijed postavljenim standardima. Na primjer, ako iza niza loše ocijenjenih slijedi prosječan zaposleni, može se učiniti da je njegov učinak izuzetno dobar. I obrnuto, nakon niza izuzetno uspješnih zaposlenih, prosječan rad može izgledati loše.

- **Greška konteksta** se odnosi na uticaj grupe kojoj zaposleni pripada. Na primjer, zaposleni koji je član izuzetno uspješnog tima može biti precijenjen zbog visokog učinka grupe, dok član manje uspješnog tima može biti nepravedno potcijenjen.
- **Vremenska greška** nastaje kada ocjenjivač više pamti novije događaje i rezultate, zanemarujući ranije periode ocjenjivanja. Da bi se izbjegla ova greška, preporučuje se vođenje kontinuirane evidencije o radnoj uspješnosti tokom cijelog evaluacionog perioda.

Opisane greške mogu značajno ugroziti cijeli sistem upravljanja uspješnošću. Naročito su opasne greške za koje ocjenjivači nisu ni svjesni da ih prave. Greške u ocjenjivanju se ne mogu u potpunosti eliminisati, ali postoje načini da se one smanje i dovedu na prihvatljiv nivo, koji neće ugroziti rezultate i ishode sistema upravljanja uspješnošću.

7.3.2 Mjere za povećanje objektivnosti i transparentnosti evaluacije

Da bi proces ocjenjivanja bio efikasan, pravičan i motivišući za zaposlene, potrebno je uvesti systemske mjere koje će osigurati dosljednost i nepristrasnost prilikom evaluacije radnog učinka.

Jedna od najvažnijih mjera za povećanje objektivnosti jeste standardizacija postupka ocjenjivanja, koja uključuje razvoj jasnih i preciznih kriterijuma uspješnosti. Standardizacija omogućava jedinstven pristup ocjenjivanju i minimizira rizik od subjektivnih interpretacija. Kroz jasno definisane standarde i precizna uputstva za ocjenjivače, smanjuje se prostor za proizvoljno tumačenje i nepravilnosti u evaluaciji. U okviru službi javne uprave potrebno je izraditi posebne priručnike sa uputstvima za ocjenjivanje radne uspješnosti, u kojima će biti jasno definisane kategorije ocjena i njihovi pokazatelji.



Primjer razrade opštih kriterijuma koji se koriste u evaluaciji učinka

Objektivnost procesa ocjenjivanja značajno se može unaprijediti preciznim definisanjem kriterijuma i nivoa uspješnosti, čime se smanjuje prostor za subjektivne procjene. U nastavku su dati primjeri kako se pojedini kriterijumi iz upitnika za evaluaciju učinka mogu detaljnije razraditi i jasnije opisati.

1. Samostalnost u radu

Samostalnost u radu pokazuje kako i koliko je službenik u okviru funkcija, uloga i zadataka određenog radnog mjesta, kao i uputstava i nadzora nadređenog, sposoban da obavlja posao samostalno i korektno.

Ocjena 1	Službenik nije sposoban da samostalno obavlja ni najjednostavnije zadatke. Potrebna mu je stalna kontrola i česta pomoć nadređenih i kolega.
Ocjena 2	Službenik obavlja jednostavne i pojednostavljene zadatke, ali mu je i dalje potrebna povremena podrška, ili dodatna objašnjenja za složenije zadatke.
Ocjena 3	Službenik samostalno obavlja većinu zadataka, uključujući i složenije, kada su jasno definisani. Rijetko traži pomoć ili savjet od nadređenih i kolega.
Ocjena 4	Službenik u potpunosti samostalno obavlja složene i raznovrsne zadatke, pokazuje inicijativu i kreativnost u radu, te ne traži pomoć niti savjet od nadređenih ili kolega.

2. Efikasnost u radu

Efikasnost u radu pokazuje sposobnost službenika da obavlja zadatke u predviđenim rokovima, uz optimalno korištenje resursa i postizanje potrebnog obima rada.

Ocjena 1	Službenik ne uspijeva završiti ni jednostavne zadatke u propisanim rokovima. Često kasni, a radni rezultati ostaju ispod minimalnih zahtjeva.
Ocjena 2	Službenik završava jednostavne zadatke u predviđenim rokovima, ali kod složenijih zadataka dolazi do kašnjenja i potrebe za dodatnim resursima.
Ocjena 3	Službenik redovno završava većinu zadataka, uključujući složenije, u okviru propisanih rokova. Rijetko dolazi do kašnjenja ili prekoračenja resursa.
Ocjena 4	Službenik uspješno završava sve zadatke, uključujući višestruke i složene, prije propisanih rokova. Efikasno koristi resurse i postiže rezultate iznad očekivanih standarda.

3. Stvaralačka sposobnost i inicijativa

Stvaralačka sposobnost i inicijativa pokazuju spremnost zaposlenog da predlaže i primjenjuje nova rješenja, koristi kreativnost i analitičko rasuđivanje u radu, te doprinosi unapređenju procesa i kvaliteta usluga u javnoj upravi.

Ocjena 1	Službenik ne pokazuje inicijativu, ne daje prijedloge za unapređenje rada i ima poteškoće u pronalaženju adekvatnih rješenja. Odluke su često neprecizne i izazivaju greške u radu.
Ocjena 2	Službenik povremeno pronalazi odgovarajuća rješenja i rijetko daje prijedloge za poboljšanje rada. Analitičke sposobnosti su ograničene i nisu uvijek usklađene sa zahtjevima posla.
Ocjena 3	Službenik često pronalazi odgovarajuća rješenja i povremeno daje prijedloge za unapređenje rada. Analitički procjenjuje situacije i donosi uglavnom ispravne i racionalne odluke u skladu sa datim smjernicama.

Ocjena 4	Službenik samostalno i dosljedno pronalazi najbolja rješenja i redovno predlaže inovacije i poboljšanja. Pokazuje visoku analitičku sposobnost, brzo i tačno procjenjuje različite situacije i donosi ispravne odluke, čak i u složenim okolnostima.
----------	--

4. Odnos prema drugima u obavljanju posla i vještine komunikacije

Odnos prema drugima i vještine komunikacije obuhvataju sposobnost zaposlenog da ostvaruje korektnu i profesionalnu saradnju sa kolegama i strankama, jasno i precizno prenosi informacije usmeno i pisano, aktivno sluša sagovornike i konstruktivno rješava konflikte. Ovaj kriterijum procjenjuje i spremnost na timski rad, profesionalno ophođenje, te doprinos pozitivnoj radnoj atmosferi.

Ocjena 1	Službenik često pokazuje poteškoće u komunikaciji i saradnji. Ne uspijeva jasno preneti informacije, ne sluša sagovornike i često izaziva nesporazume ili konflikte.
Ocjena 2	Službenik ostvaruje osnovnu saradnju i komunicira razumljivo u većini situacija, ali povremeno pokazuje nedostatak strpljenja ili profesionalnosti. U timskom radu daje doprinos, ali uz ograničenu inicijativu.
Ocjena 3	Službenik uglavnom komunicira jasno, profesionalno i strpljivo. Sarađuje s kolegama, aktivno učestvuje u timskom radu i konstruktivno doprinosi rješavanju konflikata.
Ocjena 4	Službenik dosljedno pokazuje visok nivo komunikacijskih i interpersonalnih vještina. Jasno i precizno prenosi informacije, gradi povjerenje, motiviše druge i aktivno doprinosi pozitivnoj radnoj atmosferi i timskoj koheziji.

5. Spremnost prilagođavanja promjenama

Spremnost prilagođavanja promjenama pokazuje sposobnost zaposlenog da se brzo i uspješno prilagođava novim procedurama, zakonima, metodama rada i digitalnim tehnologijama, te da uči i primjenjuje nova znanja u praksi.

Ocjena 1	Službenik pokazuje otpor prema promjenama i teško usvaja nove procedure ili tehnologije. Potrebna mu je stalna pomoć i nadzor prilikom prilagođavanja.
Ocjena 2	Službenik uspijeva da se prilagodi promjenama, ali uz poteškoće i uz povremenu podršku kolega ili nadređenih. Sporije usvaja nove tehnologije i metode rada.
Ocjena 3	Službenik se uglavnom brzo prilagođava promjenama, prihvata nove procedure i tehnologije i primjenjuje ih u radu uz minimalne poteškoće. Pokazuje spremnost za kontinuirano učenje.
Ocjena 4	Službenik se vrlo brzo i samostalno prilagođava svim promjenama, aktivno uči i predlaže načine za unapređenje procesa. Pomaže drugima da usvoje nove metode i doprinosi razvoju fleksibilne i inovativne radne sredine.

Rukovodioci i osobe zadužene za ocjenjivanje treba da prođu specijalizovane obuke koje će im omogućiti bolje razumijevanje metoda ocjenjivanja, prepoznavanje najčešćih grešaka i ovladavanje tehnikama za objektivno vrednovanje rada zaposlenih. Takođe, ovakve obuke treba da podignu svijest ocjenjivača o kognitivnim procesima koji izazivaju greške u ocjenjivanju uspješnosti zaposlenih. Edukacija treba da obuhvati razvoj komunikacijskih vještina, kao i sposobnost davanja konstruktivnih povratnih informacija.

Da bi se smanjio uticaj subjektivnosti jednog ocjenjivača, preporučuje se primjena višestrukog ocjenjivanja, ili tzv. 360° ocjenjivanja. Ovaj pristup uključuje procjenu zaposlenog od strane više aktera, uključujući neposredne nadređene, kolege i podređene, čime se postiže balansiran i objektivian uvid u radnu uspješnost (Ilić, 2014, str. 235).

Transparentnost i objektivnost se mogu dodatno obezbijediti uvođenjem mehanizama kontrole ocjenjivanja, kako unutar institucije (interna kontrola), tako i putem nezavisnih tijela (eksterna kontrola). Interna kontrola uključuje provjeru ocjenjivačkih izvještaja od strane viših rukovodilaca ili komisija, dok eksterna kontrola može uključiti nadzor od strane drugih relevantnih tijela.

Digitalizacija procesa ocjenjivanja takođe doprinosi transparentnosti i efikasnosti. Korištenjem specijalizovanih softverskih rješenja za praćenje radne uspješnosti i dokumentovanje ocjena, minimizira se mogućnost ljudske greške i subjektivnosti. Digitalni alati omogućavaju lakšu obradu podataka, automatizovano prikupljanje povratnih informacija i brže donošenje odluka na osnovu relevantnih podataka.

Na kraju treba istaći da osnovni preduslov za izgradnju povjerenja u sistem ocjenjivanja čini otvorena i transparentna komunikacija. Zaposleni treba da budu upoznati sa kriterijumima i metodama ocjenjivanja, kao i sa načinom na koji se formira konačna ocjena. Jasna komunikacija omogućava zaposlenima da razumiju proces evaluacije, što povećava njihovo povjerenje u sistem i smanjuje osjećaj nepravde.

POGLAVLJE 8

MOTIVACIJA I NAGRAĐIVANJE ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI

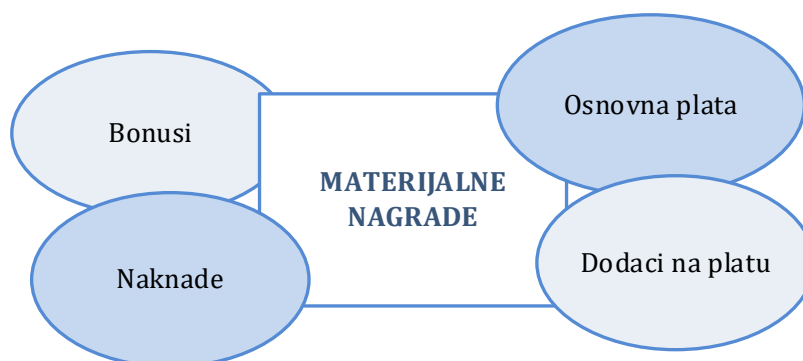
8.1 Sistem nagrađivanja u javnoj upravi

Sistem nagrađivanja u javnoj upravi predstavlja složen i regulisan proces kojim se uređuju prava zaposlenih na platu, dodatke, beneficije i druge oblike materijalnog i nematerijalnog nagrađivanja. U poređenju sa privatnim sektorom, nagrađivanje u javnoj upravi ima specifične karakteristike. Oblikuje se kroz složenu međusobnu povezanost administrativne kulture, ekonomskih uslova i političkog sistema (Marcinkowski, Butnaru i Rabrenović, 2024). Visok nivo sindikalnog članstva u javnim službama mnogih zemalja doveo je do centralizovanih i birokratskih pristupa u oblikovanju sistema nagrađivanja, koji se utvrđuju putem kolektivnog pregovaranja ili zakonskih propisa (White, 2016).

Uprkos formalnoj strukturi i pravnom utemeljenju, sistem nagrađivanja u javnoj upravi izaziva brojne dileme, naročito u pogledu pravednosti, transparentnosti i motivacione funkcije. Zbog toga je potrebno analizirati osnovne elemente sistema nagrađivanja, sa posebnim osvrtom na strukturu plata i beneficija, kao i na ograničenja koja utiču na njihov razvoj i primjenu.

8.1.1 Struktura materijalnih nagrada u javnoj upravi

Struktura materijalnih nagrada u javnoj upravi zasniva se na rigidnom pravnom okviru koji precizno definiše osnovnu platu, dodatke, bonuse i naknade (Rabrenović, 2019). S obzirom na specifičnost rada u javnoj upravi, važno je razumjeti strukturu plata i sve elemente koji čine ukupna primanja zaposlenih. Jasno definisana plata i njene komponente predstavljaju osnovu za pravično i transparentno nagrađivanje, ali i za očuvanje motivacije i radnog elana zaposlenih.



Slika 8.1. Materijalne nagrade u javnoj upravi

Osnovna plata u javnoj upravi predstavlja najvažniju materijalnu naknadu koju zaposleni dobija po osnovu posla koji obavlja. Formira se množenjem koeficijenta složenosti poslova sa osnovicom plate, koja je unaprijed utvrđena važećim propisima (Marcinkowski i drugi, 2024, str. 74). Koeficijent složenosti poslova odražava težinu, odgovornost i stručne zahtjeve radnog mjesta. Upravni organi precizno određuju koeficijente za svako radno mjesto, uzimajući u obzir kompleksnost zadataka i nivo stručnosti koji se zahtijeva. Osnovica plate izražava finansijski iznos koji se redovno ažurira, u skladu sa makroekonomskim indikatorima, inflacijom i kapacitetima države.

Važno je napomenuti da osnovna plata predstavlja fiksni dio ukupnih primanja i ne zavisi od radnih rezultata ili dodatnih faktora. Njena stabilnost omogućava predvidljivost primanja, ali istovremeno predstavlja ograničenje, u slučaju kada se očekuje nagrađivanje izuzetnih rezultata ili dodatnog angažmana zaposlenih (Coccia i Benati, 2018).

Dodaci na platu predstavljaju dodatna primanja koja zaposleni ostvaruju na osnovu specifičnih okolnosti rada ili profesionalnog staža (Marcinkowski i drugi, 2024).

Dodaci za godine staža, poznati i kao naknade za minuli rad, predstavljaju priznanje za kontinuirani radni angažman i iskustvo zaposlenih. Ovi dodaci se povećavaju sa brojem godina provedenih na radu u javnoj upravi.

Dodaci za noćni rad su sljedeća kategorija, koja je takođe propisana zakonom. Noćni rad, prema zakonu, obuhvata radno vrijeme u periodu od 22:00 do 06:00 sati. Zbog povećanih napora i specifičnih uslova rada u noćnim smjenama, zakon predviđa povećanje osnovne plate za određeni procenat. Najčešće se ovaj dodatak kreće od 20% do 30% osnovne plate za sate provedene u noćnom radu.

Dodaci za rad tokom praznika predstavljaju treću kategoriju dodataka koja je predviđena i regulisana zakonom. Rad tokom državnih praznika nosi poseban društveni značaj i dodatni napor za zaposlenog. Stoga se rad za praznike dodatno plaća, najčešće u iznosu od 50% do 100% osnovne plate. Ovi dodaci su važni, kako bi se očuvala motivacija zaposlenih da rade u posebnim uslovima i kako bi se obezbijedila pravedna kompenzacija za rad tokom neradnih dana.

Bonusi u javnoj upravi predstavljaju dodatna primanja, koja se ostvaruju na osnovu posebnih dostignuća, rezultata, ili izuzetnih doprinosa radnom procesu. Za razliku od osnovne plate i dodataka, bonusi nisu fiksni i ne ostvaruju se automatski, već zavise od konkretnih radnih rezultata i procjene nadređenih. U praksi su bonusi, ili neke druge varijabilne kompenzacije, u velikoj mjeri ograničene, osim kada javne institucije direktno konkurišu privatnom sektoru (Coccia i Benati, 2018).

Bonusi mogu biti jednokratni ili periodični, u zavisnosti od prirode postignuća i unutrašnjih pravila institucije. U praksi se bonusi najčešće dodjeljuju kao nagrada za uspješno provedene projekte, efikasno rukovođenje timovima, ili doprinos ostvarenju strateških ciljeva uprave. Da bi zaposleni ostvario bonus, potrebno

je da se prethodno utvrde kriterijumi koji precizno definišu očekivane rezultate rada. Transparentnost u procesu dodjele bonusa je ključna za očuvanje pravičnosti u nagrađivanju.

Naknade predstavljaju dodatne materijalne koristi, koje zaposleni ostvaruju uz osnovnu platu i dodatke. U javnoj upravi ove naknade su često standardizovane i regulisane zakonom, kako bi se obezbijedila jednakost i pravičnost u raspodjeli. Neke od njih su opisane u nastavku.

- Regres za godišnji odmor predstavlja novčanu naknadu koja se isplaćuje zaposlenima prije korištenja godišnjeg odmora. Svrha regresa je omogućavanje zaposlenima da bez finansijskog opterećenja koriste period odmora. Visina regresa je utvrđena internim pravilnicima i zavisi od budžetskih mogućnosti i važećih propisa.
- Naknada za topli obrok predstavlja dodatak za ishranu tokom radnog dana i isplaćuje se u fiksnom iznosu po danu provedenom na radu. Ova naknada omogućava pokrivanje osnovnih troškova ishrane zaposlenih tokom radnog vremena.
- Naknada za prevoz je veoma značajana, jer troškovi prevoza predstavljaju izdatak za zaposlene, posebno za one koji putuju iz udaljenih mjesta do radnog mjesta. Naknada za prevoz pokriva ove troškove i u najvećem broju slučajeva se isplaćuje u fiksnom iznosu, ili na osnovu dostavljenih dokaza o troškovima prevoza.

Zaposleni obično imaju pravo na naknadu plate u punom iznosu za vrijeme korištenja godišnjeg odmora, plaćenog odsustva, privremene spriječenosti za rad zbog povrede na radu ili profesionalne bolesti, i unekim drugim slučajevima koji su propisani.

8.1.2 Analitička procjena posla kao osnova sistema nagrađivanja

Prilikom utvrđivanja visine osnovne plate potrebno je imati u vidu princip interne pravednosti, što znači da razlike u osnovnim platama između zaposlenih odgovaraju razlikama u relativnoj složenosti i vrijednosti poslova, ili razlikama u znanjima, vještinama i sposobnostima zaposlenih koji obavljaju te poslove u organizaciji. Ova, relativna vrijednost različitih poslova i zaposlenih u organizaciji, dobijena unutrašnjim poređenjima, predstavlja osnovu za uspostavljanje strukture osnovne plate (Zolak Poljašević, 2021, str. 336). Struktura osnovne plate se može odrediti na dva osnovna načina, koji se tretiraju kao tradicionalni i savremeni pristup.

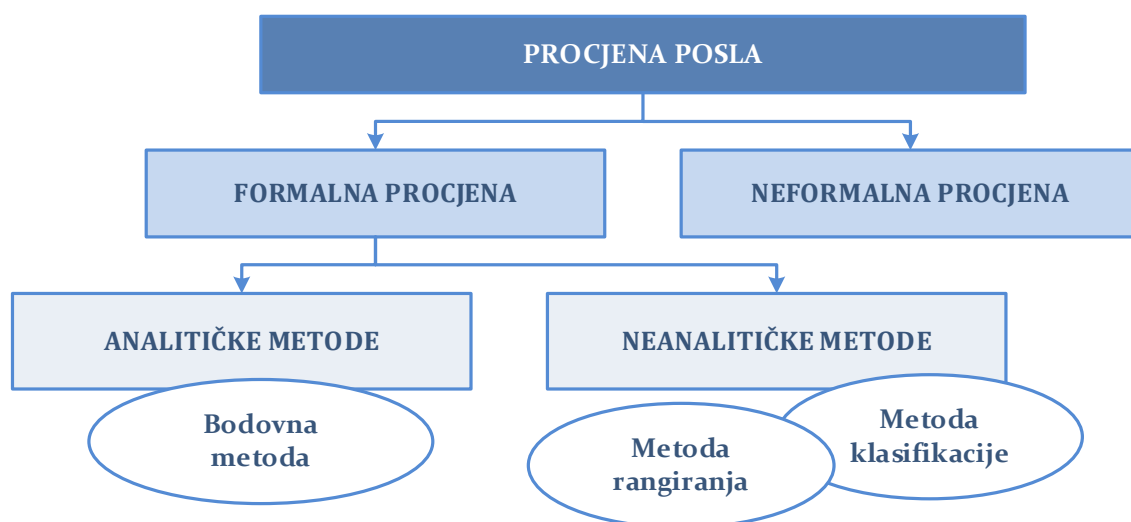
Tradicionalni pristup određivanju osnovne plate orijentisan je na poslove, pri čemu se specifična vrijednost posla određuje na osnovu njegovog uticaja na organizacione rezultate, nivo odgovornosti, složenosti, zahtjeve u odnosu na izvršioce, i slično. Najveće ograničenje tradicionalnog pristupa ogleda se u zanemarivanju eksterne pravednosti i eksterne konkurentnosti osnovne plate (Zolak Poljašević, 2021, str. 336).

Savremeni pristup određivanju osnovne plate orijentisan je na ljude, a ne na poslove. Visina osnovne plate se određuje na osnovu individualne vrijednosti zaposlenih, koja se izražava preko: 1) doprinosa organizacionoj uspješnosti, 2) kompetencija i 3) iskustava koje zaposleni posjeduju i primjenjuju prilikom obavljanja posla. Takođe, zaposleni imaju i svoju vrijednost na tržištu rada, što je direktna posljedica odnosa ponude i tražnje za zaposlenima određenih profila, koju poslodavci treba da uzmu u obzir prilikom određivanja strukture osnovne plate (Zolak Poljašević, 2021, str. 336). Savremeni pristup trenutno nije moguće primijeniti u javnoj upravi.

Tradicionalni pristup u određivanju osnovne plate zasniva se na procjeni posla. Procjena posla je proces, ili postupak, kojim se utvrđuje relativna vrijednost različitih poslova unutar neke organizacije. Ovaj proces ima za cilj određivanje strukture osnovne plate, odnosno utvrđivanje razlika u osnovnoj plati, prema unaprijed definisanim kompenzacionim faktorima (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 398). Kompenzacioni faktori se vezuju isključivo za posao, a ne za izvršioce i njihov individualni doprinos uspješnosti organizacije.

Kompenzacioni ili evaluacioni faktori obuhvataju sve one karakteristike posla koje su važne za ostvarenje organizacionih ciljeva, a koje su zajedničke za sve poslove i stoga pogodne za njihovo poređenje. Najčešće je riječ o složenosti posla, uslovima rada, stepenu odgovornosti i određenim zahtjevima posla, u smislu potrebnog obrazovanja, radnog iskustva, mentalnih i fizičkih napora, i slično (Zolak Poljašević, 2021, str. 339).

Procjena posla se može vršiti na formalan ili neformalan način, što, prije svega, zavisi od veličine organizacije, ali i nekih drugih faktora. Neformalna procjena posla podrazumijeva da se vrijednost posla i osnovna plata utvrđuju na osnovu pretpostavljene interne ili eksterne pravednosti, bez upotrebe bilo kakve sistematične analize. Formalna procjena posla podrazumijeva upotrebu standardizovanih metoda i tehnika, koje se dalje dijele na analitičke i neanalitičke.



Slika 8.2. Metode procjene posla (Zolak Poljašević, 2021, str. 338)

Neanalitičke metode procjene posmatraju posao u cjelini, što predstavlja izvor njihovih osnovnih prednosti, ali i nedostataka. Naime, ove metode su relativno jednostavne za upotrebu, ali se više oslanjaju na subjektivno prosuđivanje nego na objektivne kriterijume procjene posla. Iz tog razloga, postoji opasnost da se zaključak o vrijednosti određenog posla donese na osnovu pretpostavki i/ili predrasuda. Postoji nekoliko neanalitičkih metoda procjene posla, a najčešće se primjenjuju metoda rangiranja poslova i metoda klasifikacije poslova.

Analitičke metode procjene posla zasnivaju se na raščlanjivanju poslova na niz elemenata, odnosno karakteristika posla, za koje se pretpostavlja da su u većoj ili manjoj mjeri prisutne u svim poslovima koji su predmet procjene (Treven, 1998). Osnovna prednost analitičkih metoda procjene posla ogleda se u tome što procjenitelji moraju odvojeno razmotriti svaku karakteristiku posla, prije nego što formiraju zaključak o relativnoj vrijednosti određenog posla. Takođe, analitičke metode se odvijaju po unaprijed definisanom i standardizovanom postupku, čime se povećava objektivnost u procjeni različitih poslova (Zolak Poljašević, 2021, str. 338). Vremenom je razvijeno nekoliko analitičkih metoda procjene posla, od kojih je najpoznatija bodovna metoda.

Bodovna metoda

Bodovna metoda je analitička metoda za utvrđivanje relativne vrijednosti posla, a svoju upotrebu je pronašla i u okviru javne uprave. Bodovna metoda se provodi u nekoliko koraka. U prvom koraku se vrši izbor poslova koji će se procjenjivati. Zatim se biraju najvažniji kompenzacioni faktori, odnosno karakteristike koje su zajedničke za sve posmatrane poslove. Najčešće se primjenjuju faktori kao što su obrazovanje, iskustvo, kompleksnost posla, odgovornost, radni uslovi, potreban fizički i mentalni napor za obavljanje posla, i slično. Odabrani faktori se moraju jasno definisati.

Nakon što se utvrde i definišu kompenzacioni faktori, pristupa se izgradnji skala koje odražavaju različite stepene unutar svakog faktora. Iako nije pravilo, najčešće se radi o petostepenim skalama (na primjer, za obrazovanje prvi stepen može biti završena osmogodišnja škola, drugi stepen predstavlja završeno srednjoškolsko obrazovanje, treći stepen podrazumijeva završenu višu školu, ili određene specijalističke kurseve, četvrti stepen se odnosi na fakultetsko obrazovanje, a peti na postdiplomske obrazovanje, master i doktorske studije). Razrađene skale i precizan opis pojedinih nivoa predstavljaju neophodan preduslov za objektivno vrednovanje kompenzacionih faktora, odnosno ključnih karakteristika posla.

U sljedećem koraku se određuje ukupan broj bodova koji se može dodijeliti posmatranim poslovima. Riječ je o slobodnoj procjeni, a često se upotrebljavaju zaokruženi brojevi kao što su 500 ili 1000 bodova. Nakon toga određuju se relativna težina i značaj svakog faktora, odnosno procenat bodova koji svaki faktor nosi u ukupnoj ocjeni. Težina koja se dodjeljuje svakom od posmatranih kompenzacionih faktora predstavlja odraz politike nagrađivanja i, uopšteno, važnosti koju im poslodavac pridaje. Kada se ukupan broj bodova rasporedi na

posmatrane kompenzacione faktore, onda se vrši njihovo raspoređivanje u okviru definisanih skala. Najčešće se primjenjuje ujednačeno intervalsko raspoređivanje bodova, ali su moguća i odstupanja od ovog načina raspoređivanja bodova. Rezultat je matrica koja čini osnovu za utvrđivanje relativne vrijednosti posmatranih poslova (Zolak Poljašević, 2021, str. 340).



Hipotetički primjer bodovne metode

Bodovna metoda omogućava da se različite radne pozicije procijene prema objektivnim kompenzacionim faktorima, čime se utvrđuje njihova relativna vrijednost i stvara osnova za određivanje visine osnovne plate. U nastavku je dat hipotetički primjer primjene bodovne metode na odabrane radne pozicije u javnoj upravi, kroz koji se ilustruje način bodovanja poslova i određivanja njihove relativne vrijednosti. U ovom primjeru procjena se vrši za sljedeće radne pozicije:

- Rukovodilac sektora za opšte poslove – rukovodeća pozicija koja kombinuje odgovornost za resurse, ljude i donošenje odluka;
- Samostalni stručni saradnik za pravne poslove – odgovoran za izradu akata, tumačenje propisa i savjetodavnu ulogu;
- Referent za upravne poslove – izvršilac koji direktno komunicira s građanima i rješava predmete u upravnom postupku;
- Administrativni službenik – izvršilac zadužen za rutinski operativni posao i administrativnu podršku.

U svrhu procjene posla odabrana su četiri kompenzaciona faktora, koji sadrže po dva podfaktora. Za svaki faktor i podfaktor definisan je broj stepeni koji će se koristi kod izrade skala.

Kompenzacioni faktor	Podfaktori	Skala – broj nivoa
1. Znanje	1.1. Stepen stručne spreme	5
	1.2. Dodatna znanja	5
2. Odgovornost	2.1. Odgovornost za sredstva	5
	2.2. Odgovornost za informacije	5
3. Naponi	3.1. Mentalni naponi	5
	3.2. Fizički naponi	5
4. Radni uslovi	4.1. Radno okruženje	5
	4.2. Radno vrijeme	4

Da bi se omogućilo bodovanje posmatranih poslova razrađene su petostepene skale za sve kompenzacione faktore, osim za radno vrijeme gdje se koristi četvorostepena skala. U nastavku su dati opisi faktora i nivoa svake skale.

Kompenzacioni faktor	Opisna skala pojedinačnih elemenata				
	1	2	3	4	5
Stepen stručne spreme Nivo formalnog obrazovanja koji je potreban da bi se obavljao određeni posao	Završena osnovna škola	Završena trogodišnja srednja škola	Završena četverogodiš. srednja škola	Završena viša škola	Završen fakultet
Dodatna znanja Dodatna znanja koja se stiču kroz programe obuka, a predstavljaju uslov za obavljanje određenih poslova	Dodatna znanja nisu potrebna	Dodatna znanja koja se mogu steći za manje od tri mjeseca	Dodatna znanja koja se mogu steći za tri do šest mjeseci	Dodatna znanja koja se mogu steći za šest do dvanaest mjeseci	Dodatna znanja koja se mogu steći za više od dvanaest mjeseci
Odgovornost za sredstva Odgovornost zaposlenog za nestručnu i nepažljivu upotrebu materijalnih i finans. sredstava	Odgov. za sredstva do iznosa kvartalne bruto zarade zaposlenog na tom poslu	Odgov. za sredstva čija je vrijednost do iznosa jednogod. bruto zarade zaposlenog na tom poslu	Odgov. za sredstva čija je vrijed. do iznosa dvogodišnje bruto zarade zaposl. na tom poslu	Odgov. za sredstva čija je vrijed. do iznosa petogodišnje bruto zarade zaposl. na tom poslu	Odgov. za sredstva čija vrijed. prelazi desetogodišnju bruto zaradu zaposl. na tom poslu
Odgovornost za informacije Odgovornost zaposlenog za izradu, korišćenje, čuvanje i tačnost dokumenata	Odgov. za savjesnu upotrebu dokum. i službenih mater. bez obaveze njihovog samostalnog kreiranja ili arhiviranja	Odgov. za izradu i čuvanje jednost. evidenc. obrazaca i izvještaja, uz pridržavanje propisanih procedura	Odgov. za izradu, upotrebu i čuvanje složen. dokum. planova, izvještaja, ili baza podataka, čija tačnost utiče na rad službe	Odg. za tačnost i potpunost podat. u dokum. njihovu provjeru i odobravanje, uz mogućnost posljedica na rad organiz. jedinice	Odgov. za vođenje, sadržaj i validnost služben dokumenata, gdje greške mogu imati ozbiljne pravne ili fin. posljedice po instituciju
Mentalni naponi Učestalost i intenzitet potrebne pažnje i koncentracije prilikom obavljanja posla, napor čula i rad sa ljudima	Uobičajen nivo ment. napora potrebnih za samostalan rad ili saradnju s kolegama	Uobičajen nivo ment. napora potrebnih za vršenja nadzora nad drugim licima ili kontrol. jednostavnijih postupaka	Povećan nivo mentalnih napora usmjeren na postizanje tačnosti i preciz. u radu s dokum., podacima i propisima	Povećan nivo mentalnih napora zbog učestalih kontakata s građanima, ili koordinacije rada saradnika	Visok nivo mentalnih napora uslovljen složen. zadat. analizom propisa i donošenjem odluka koje imaju šire posljedice
Fizički naponi Učestalost i intenzitet fizičkih napora i položaj tijela pri radu	Neznatan fizički napor u slobodnom položaju	Lak fizički napor u nepovoljnom (ograničenom) položaju	Uobičajen fizički napor u nepovoljnom (ograničenom) položaju	Teži fizički napor u slobodnom položaju	Teži fizički napor u nepovoljnom (ograničenom) položaju
Radno okruženje Mjesto rada, učestalost aktivnosti na tom mjestu i uslovi za rad	Standardni rad u kancelariji, bez posebnih rizika ili otežavajućih faktora	Rad u prostorima sa lošim osvjetlj. ventilacijom, bukom, ili drugim tehničkim nedostacima	Terenski posao, ali u uobičajenim i stabilnim uslovima rada	Rad u prostorima sa mogućnošću prisustva štetnih materija, ili poveć. rizikom po zdravlje	Terenski rad pod promjenljivim, često nepovoljnim vremenskim, zdravstvenim ili bezbjed. uslovima
Radno vrijeme Organizacija radnog vremena	Normalno radno vrijeme u jednoj smjeni	Radno vrijeme prema potrebi posla (često i prekovremeno)	Normalno radno vrijeme u smjenama	Rad u turnusima od 12 sati, ili rad u tri smjene	

Ukupan broj bodova koji se može dodijeliti određenom poslu procijenjen je na 1000, pri čemu je u narednoj tabeli prikazana težina svakog kompenzacionog faktora, odnosno njegovo procentualno učešće u ukupnom broju bodova.

Kompenzacioni faktor	Podfaktori	Težina faktora	Maksimalan broj bodova
1. Znanje	1.1. Stepen stručne spreme 1.2. Dodatna znanja	30% 5%	300 50
2. Odgovornost	2.1. Odgovornost za sredstva 2.2. Odgovornost za informacije	15% 15%	150 150
3. Naponi	3.1. Mentalni naponi 3.2. Fizički naponi	10% 5%	100 50

4. Radni uslovi	4.1. Radno okruženje	10%	100
	4.2. Radno vrijeme	10%	100
Ukupno		100%	1000

Da bi se omogućilo poređenje poslova, za svaki nivo u okviru skala određeni su rasponi bodova. Na taj način, svaki faktor i podfaktor dobija numeričku vrijednost, u zavisnosti od nivoa na kojem se posao nalazi, što omogućava izradu matrice i upoređivanje relativne vrijednosti različitih poslova.

Kompenzacioni faktor	Podfaktori	Skala				
		1	2	3	4	5
1. Znanje	1.1. Stepen stručne spreme	60	120	180	240	300
	1.2. Dodatna znanja	10	20	30	40	50
2. Odgovornost	2.1. Odgovornost za sredstva	30	60	90	120	150
	2.2. Odgovornost za informacije	30	60	90	120	150
3. Naponi	3.1. Mentalni naponi	20	40	60	80	100
	3.2. Fizički naponi	10	20	30	40	50
4. Radni uslovi	4.1. Radno okruženje	20	40	60	80	100
	4.2. Radno vrijeme	25	50	75	100	–

Na osnovu opisa kompenzacionih faktora, opisa pojedinih nivoa unutar razrađenih skala i definisanog broja bodova za svaki nivo, izvršena je procjena relativne vrijednosti posmatranih poslova.

Posao	Step.st. spreme	Dodat. znanja	Odg. za sred.	Odg. za inf.	Ment. naponi	Fiz. naponi	Radno okruž.	Radno vrijeme	Ukupni bodovi
Rukovodilac sektora za opšte poslove	300	40	120	150	80	20	20	50	780
Samostalni st. saradnik za pravne poslove	300	30	60	120	60	20	20	25	635
Referent za upravne poslove	180	30	60	90	60	20	20	25	485
Administrativni službenik	180	20	30	60	20	20	20	25	375

Vidimo da posao rukovodioca sektora za opšte poslove vrijedi ukupno 780 bodova, samostalnog stručnog saradnika za pravne poslove 635 bodova, višeg referenta za upravne poslove 485 bodova, a administrativnog službenika 375 bodova. Ovako utvrđeni bodovi predstavljaju osnovu za određivanje visine osnovne plate u javnoj upravi. Dobijeni rezultati jasno pokazuju hijerarhijsku razliku među poslovima, pri čemu rukovodeće pozicije nose veću relativnu vrijednost, prvenstveno zbog veće odgovornosti.

Izvor: Primjer preuzet i prilagođen prema Zolak Poljašević (2021, str. 340–342)

Na osnovu bodovne metode, dobijamo relativne vrijednosti posmatranih poslova u organizaciji, koje su izražene u broju bodova. Da bi se dobijeni bodovi pretvorili

u finansijski ekvivalent, odnosno osnovnu platu, moguće je primijeniti nekoliko postupaka, od kojih se najčešće upotrebljavaju dva.

Prvi postupak se svodi na to da se iz odnosa ukupnih novčanih sredstava raspoređenih za osnovne plate i ukupnog broja bodova dobije novčana vrijednost jednog boda. Zatim se tako dobijena vrijednost jednog boda množi s brojem bodova koji su dodijeljeni pojedinačnim poslovima. Drugi postupak se provodi tako što se dobijene vrijednosti poslova, izražene u broju bodova, razvrstaju u određeni broj grupa, odnosno platnih razreda (Ilić, 2014, str. 293).

Jedna od prednosti bodovne metode u analitičkoj procjeni radnih mjesta jeste mogućnost dokumentovanja i objektivnog vrednovanja radnih pozicija. Ova metoda se zasniva na preciznom definisanju faktora rada i njihovom kvantitativnom vrednovanju, što omogućava transparentnost i dosljednost u procesu procjene. Zahvaljujući sistemu bodovanja, izbjegava se pristrasnost u donošenju odluka, jer su kriterijumi jasno određeni i uniformno primjenjivi.

Pored navedenog, bodovna metoda je posebno korisna prilikom uspostavljanja novih sistema strukture, ili gradacije radnih mjesta. Njen fleksibilan pristup omogućava povezivanje različitih faktora sa bodovima, čime se obezbjeđuje precizna klasifikacija radnih mjesta prema složenosti i odgovornosti. Upravo zbog ove osobine, bodovna metoda je primjenjiva u reformskim procesima, kada se uvode novi sistemi nagrađivanja ili modernizuju postojeći.

Iako metoda bodovanja ima značajne prednosti, njena primjena je veoma zahtjevana. Za uspješnu implementaciju neophodno je obezbijediti detaljne opise poslova u svim organima uprave, što zahtijeva angažman velikog broja zaposlenih i posvećenost u procesu prikupljanja i obrade podataka.

Metoda klasifikacije

Metoda klasifikacije predstavlja jedan od češće korišćenih pristupa u vrednovanju radnih mjesta u javnoj upravi. Ova metoda se zasniva na klasifikaciji radnih mjesta u unaprijed definisane kategorije, ili klase, na osnovu sličnosti u pogledu složenosti zadataka, odgovornosti i potrebnih kvalifikacija. Za razliku od bodovne metode, koja kvantifikuje različite faktore, metoda klasifikacije se fokusira na grupisanje poslova prema njihovoj prirodi i težini.

Metoda klasifikacije podrazumijeva određivanje referentnih kategorija (razreda), u koje se radna mjesta razvrstavaju na osnovu zajedničkih karakteristika (Virant i drugi, 2015). Svaka kategorija definiše obim odgovornosti, složenost poslova i kvalifikacione zahtjeve. Klasifikacija se obično vrši na osnovu unaprijed utvrđenih standarda, što omogućava konzistentnost u vrednovanju različitih pozicija.

Ova metoda omogućava da se radna mjesta grupišu u platne razrede prema njihovoj važnosti i težini poslova, čime se obezbjeđuje pravičnost i jednakost u obračunu plata. Na primjer, administrativni poslovi se mogu svrstati u niže platne razrede, dok rukovodeće pozicije zauzimaju više razrede, zbog povećanog stepena odgovornosti i složenosti zadataka.



Hipotetički primjer metode klasifikacije

U cilju procjene relativne vrijednosti poslova u javnoj upravi, u ovom primjeru je primijenjena metoda klasifikacije. Radna mjesta su razvrstana u četiri kategorije na osnovu složenosti poslova, nivoa odgovornosti i potrebnih kompetencija.

Prva kategorija – najviši nivo ostvarivanja stratezijskih ciljeva organa uprave

U prvu kategoriju klasifikuju se radna mjesta na kojima se obavljaju izuzetno složeni rukovodeći poslovi, koji predstavljaju viši nivo ostvarivanja stratezijskih ciljeva javne uprave. Ova radna mjesta obuhvataju rješavanje pitanja od stratezijskog značaja za rad organa uprave, donošenje odluka o razvoju novih politika, procedura i standarda, te koordinaciju aktivnosti na najvišem nivou odlučivanja. U okviru ovih pozicija, zaposleni preuzimaju odgovornost za rukovođenje organom uprave, upravljanje materijalnim i finansijskim sredstvima, kao i predstavljanjem institucije prema drugim državnim i međunarodnim organizacijama. Poslovi uključuju izradu stratezijskih dokumenata, koordinaciju međuinstitucionalnih aktivnosti i donošenje odluka o najvažnijim organizacionim pitanjima.

Ključne kompetencije za ove pozicije uključuju visok nivo stratezijskog planiranja, kreativno razmišljanje i izuzetno razvijene komunikacione i pregovaračke vještine. Potrebno je radno iskustvo od najmanje devet godina u traženom stepenu obrazovanja, sa stečenim visokim obrazovanjem na osnovnim akademskim studijama u obimu od 240 ECTS bodova.

Druga kategorija – viši nivo ostvarivanja stratezijskih ciljeva organa uprave

U drugu kategoriju spadaju radna mjesta na kojima se obavljaju složeni rukovodeći poslovi, koji predstavljaju osnovni nivo ostvarivanja stratezijskih ciljeva institucije. Ova radna mjesta uključuju upravljanje većim organizacionim jedinicama, donošenje odluka o stručnim i organizacionim pitanjima, te koordinaciju implementacije stratezijskih smjernica i operativnih zadataka. Zaposleni na ovim pozicijama odgovorni su za koordinaciju timova, donošenje odluka u vezi sa provođenjem politika i nadzor nad operativnim procesima. Poslovi zahtijevaju visok nivo stručnosti u specifičnim oblastima, analitičko i inovativno razmišljanje, kao i sposobnost prilagođavanja promjenjivim uslovima rada. Sposobnost komuniciranja i pregovaranja na visokom nivou je od suštinskog značaja, s obzirom na česte kontakte sa domaćim i stranim institucijama.

Za ove pozicije je neophodno radno iskustvo od najmanje sedam godina u traženom stepenu obrazovanja i visoko obrazovanje stečeno na osnovnim akademskim studijama u obimu od 240 ECTS bodova.

Treća kategorija – operativni i koordinacijski poslovi

Treća kategorija obuhvata radna mjesta koja se odnose na provođenje operativnih i koordinacijskih zadataka u okviru javne uprave. U ovoj kategoriji se nalaze pozicije koje uključuju koordinaciju aktivnosti na srednjem nivou, nadzor nad provođenjem procedura i operativnih planova, te neposrednu podršku višim rukovodstvenim strukturama. Zaposleni na ovim pozicijama odgovorni su za obavljanje zadataka u skladu sa unaprijed definisanim protokolima i standardima, praćenje realizacije radnih zadataka i izvještavanje o rezultatima rada. Potrebne kompetencije uključuju dobro poznavanje administrativnih procedura, organizacione sposobnosti i tehničku podršku realizaciji projekata.

Za ove pozicije je neophodno najmanje pet godina radnog iskustva i visoko obrazovanje na osnovnim akademskim studijama u obimu od 180 ECTS bodova.

Četvrta kategorija – administrativni i pomoćni poslovi

Četvrta kategorija obuhvata osnovne administrativne i pomoćne poslove koji pružaju podršku u svakodnevnom funkcionisanju organa uprave. Radna mjesta u ovoj kategoriji uključuju obavljanje osnovnih kancelarijskih zadataka, održavanje dokumentacije, organizaciju sastanaka i podršku u vođenju evidencija. Zaposleni na ovim pozicijama pružaju tehničku i logističku podršku rukovodstvu i drugim zaposlenima u okviru organizacije. Potrebne vještine uključuju poznavanje kancelarijskih softverskih alata, tačnost i preciznost u radu, kao i sposobnost efikasne komunikacije sa kolegama i korisnicima usluga.

Za ove pozicije je neophodno srednje obrazovanje sa najmanje tri godine radnog iskustva.

Izvor: Pripremljeno prema Virant i drugi (2015, str. 94)

Metoda klasifikacije ima značajne prednosti u kontekstu javne uprave, prvenstveno zbog svoje jednostavnosti i preglednosti. Klasifikacija omogućava lakšu administraciju i upravljanje platama, jer su razredi jasno definisani i usklađeni sa zahtjevima radnih mjesta. Osim toga, metoda klasifikacije doprinosi transparentnosti i pravičnosti u raspodjeli plata, jer se identična radna mjesta grupišu unutar iste kategorije, bez obzira na individualne karakteristike zaposlenih.

Jedna od prednosti ove metode jeste njena fleksibilnost i primjenjivost na širok spektar radnih mjesta. Ona omogućava administrativnim službama da brzo i efikasno rangiraju nove pozicije unutar već postojećeg sistema, čime se olakšava proces uvođenja novih radnih mjesta, ili prilagođavanje postojećih usljed promjena u organizacionoj strukturi.

Iako metoda klasifikacije ima brojne prednosti, u praksi se često susreću i određeni nedostaci koji mogu otežati njenu primjenu i narušiti objektivnost procjene. Jedan od glavnih problema ove metode jeste to što uopštene kategorije radnih mjesta, iako jasno strukturirane, nisu uvijek dovoljne za preciznu procjenu vrijednosti posla i klasifikaciju radnih mjesta.

U praksi se često dešava da opisani kriterijumi klasifikacije ne pružaju dovoljno specifičnih informacija za procjenu složenosti i odgovornosti radnih mjesta, što otežava njihovo pravično vrednovanje. Stoga je važno da se razviju standardni opisi poslova za svaku kategoriju radnih mjesta, kako bi se olakšao proces klasifikacije i smanjila mogućnost subjektivnog tumačenja.

Standardni opisi poslova predstavljaju primjere tipičnih radnih mjesta iz različitih oblasti (kao što su upravljanje ljudskim resursima, izrada zakona, inspekcija, budžet i druge sfere djelovanja) koja su karakteristična za većinu organa uprave. Oni omogućavaju da se, u slučaju dileme između dvije moguće kategorije, pristupi poređenju konkretnih opisa poslova sa primjerima standardnih opisa. Na taj način se obezbjeđuje konzistentan i dovoljno širok okvir za klasifikaciju radnih mjesta, čime se smanjuje mogućnost pogrešne procjene.

Čak i uz primjenu standardnih opisa, može se dogoditi da ova dilema ostane neriješena. U takvim situacijama preporučuje se dodatna analitička procjena korištenjem bodovne metode. Ipak, ova vrsta dodatne procjene treba biti povjerena stručnim tijelima sa višim nivoom ekspertize, kako bi se obezbijedila tačnost i pravičnost u klasifikaciji.



Analitička perspektiva: zakonski okvir i struktura nagrada u javnoj upravi

Sistem plata u javnoj upravi jedan je od ključnih instrumenata upravljanja ljudskim resursima, jer neposredno utiče na motivaciju, zadovoljstvo i profesionalnu odgovornost zaposlenih. Zakonski okvir koji uređuje određivanje osnovne plate, dodatka i korektivnih elemenata (poput minulog rada, složenosti poslova, rukovodeće odgovornosti, ili otežanih uslova rada) ima presudan značaj za pravednost i transparentnost sistema nagrađivanja.

Analiza zakona o platama i kolektivnih ugovora koji se primjenjuju u javnoj upravi pokazuje da se u praksi često koriste elementi bodovnih i klasifikacionih metoda procjene poslova, iako formalno nisu uvijek eksplicitno naznačeni. Kroz sistem platnih grupa, razreda i koeficijenata, implicitno se uspostavlja hijerarhija radnih mjesta koja odražava njihovu složenost, odgovornost i zahtjevani nivo kompetencija. Pitanje koje se nameće jeste u kojoj mjeri postojeći zakonski okvir obezbjeđuje pravednu internu strukturu plata i podstiče profesionalizaciju javne uprave.

Pitanja za refleksiju:

- Na koji način zakon o platama i kolektivni ugovori oblikuju internu strukturu zarada u javnoj upravi?
- Da li se kroz postojeće odredbe implicitno primjenjuju principi bodovne ili klasifikacione metode?

- U kojoj mjeri zakonski okvir obezbjeđuje pravičnost i transparentnost u odnosu između složenosti posla i visine zarade?
- Da li sistem dodataka podstiče motivaciju i profesionalni razvoj, ili održava administrativnu rigidnost?
- Kako bi se postojeći sistem mogao unaprijediti da bi bolje odražavao savremene principe upravljanja učinkom i kompetencijama?

8.1.3 Beneficije

Beneficije su indirektne materijalne nagrade koje utiču na poboljšanje životnog standarda zaposlenih tokom radnog vijeka i po njegovom okončanju (Zolak Poljašević, 2021, str. 364). Beneficije ne predstavljaju izvor motivacije, ali djeluju na sprečavanje nezadovoljstva zaposlenih. Razlog za to pripisuje se činjenici da mnogi zaposleni doživljavaju beneficije kao nešto što im pripada po osnovu radnog odnosa, a ne kao segment ukupne nagrade koju moraju zaraditi, jer mnoge beneficije nisu povezane s uspješnošću i rezultatima zaposlenog (Braje i Kušen, 2016).

Beneficije se stiču nakon zapošljavanja po osnovu zakona, kolektivnog ugovora i opštih akata poslodavca. Zakonom se uređuje obavezni minimum beneficija (najčešće u pogledu sigurnosti i zdravlja zaposlenih i slobodnog vremena), dok se po osnovu kolektivnog ugovora, ili opštih akata poslodavca, uređuje njihov stvarni nivo.

Prema trenutku realizacije, beneficije se dijele na trenutne i odložene, ili uslovljene. Primjer trenutnih beneficija predstavlja upotreba službenih automobila, obezbijeđeno parking mjesto, i slično. Primjer odloženih, ili uslovljenih beneficija, predstavljaju penziono i zdravstveno osiguranje, osiguranje u slučaju povreda na radu, i slično (Zolak Poljašević, 2021).

Prema kriterijumu obaveznosti, beneficije se dijele na obavezne i diskrecione (Galetić, 2015, str. 284). Obavezne beneficije su propisane zakonom, kao i kriterijumi za sticanje prava na njih. Najčešće se radi o beneficijama koje imaju za cilj zaštitu zaposlenih u slučaju neželjenih događaja i beneficijama kojima se obezbjeđuju minimalna prava zaposlenih u pogledu slobodnog vremena. Obavezne beneficije imaju za cilj da podrže socijalnu pravednost i obezbijede određena prava i vrijednosti za sve zaposlene, bez obzira na njihovu individualnu radnu uspješnost. Obavezne beneficije se propisuju kroz nacionalna zakonodavstva, tako da se razlikuju od zemlje do zemlje. Diskrecione beneficije poslodavac pruža zaposlenima dobrovoljno, iznad zakonom propisanog minimuma. Uz pomoć diskrecionih beneficija, poslodavci imaju mogućnost da zadovolje različite potrebe diverzifikovane radne snage (Zolak Poljašević, 2021). U javnoj upravi pretežno su zastupljene obavezne beneficije.

U odnosu na svrhu ili namjenu, beneficije se najčešće dijele u tri grupe. To su beneficije sigurnosti i zdravlja, beneficije slobodnog vremena, i ostale beneficije i pogodnosti. Njihov okvirni prikaz dat je na sljedećoj slici, pri čemu je važno istaći da postoje i druge beneficije koje se mogu susresti u praksi.

BENEFICIJE SIGURNOSTI I ZDRAVLJA	BENEFICIJE SLOBODNOG VREMENA	OSTALE BENEFICIJE I POGODNOSTI
Penziono osiguranje	Odmori	Programi obrazovanja
Zdravstveno osiguranje	Bolovanja	Sportski i rekreativni programi
Životno osiguranje	Plaćena odsustva	Programi relaksacije
Osiguranje u slučaju nezaposlenosti	Neplaćena odsustva	Briga o djeci i starijim članovima porodice
Osiguranje u slučaju povreda, profesionalnih oboljenja i nesreća na radu	Odsustva zbog stručnog usavršavanja i obrazovanja	Usluge ishrane i/ili prevoza
Otpremnine u slučaju prekida radnog odnosa		Obezbjedeno mjesto stanovanja
		Službeni automobil
		Obezbjedeno parking mjesto
		Članstvo u klubovima i ostale statusne pogodnosti i usluge
		Organizacija socijalnih aktivnosti
		Pravno savjetovanje i ostale stručne usluge

Slika 8.3. Osnovne vrste beneficija u odnosu na njihovu svrhu ili namjenu (Martocchio, 2017; Mathis i drugi, 2017; Rose, 2014; Armstrong, 2010; Bogićević Milikić, 2011)

Beneficije sigurnosti i zdravlja

Beneficije sigurnosti i zdravlja su prevashodno usmjerene na ostvarenje materijalne i socijalne sigurnosti i zdravstvene zaštite zaposlenih u toku i nakon radnog vijeka (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 654). Najčešće se realizuju kroz različite vidove osiguranja, od životnog, penzionog, zdravstvenog osiguranja, do osiguranja u slučaju povreda, profesionalnih oboljenja, nesreća na radu, privremene ili trajne nesposobnosti za rad, nezaposlenosti, i slično. U ovu grupu beneficija ubrajaju se i otpremnine koje poslodavci daju zaposlenima u slučaju prekida radnog odnosa, uz istovremenu ispunjenost propisanih kriterijuma.

Većina beneficija sigurnosti i zdravlja ujedno spada i u grupu odloženih ili uslovljenih beneficija. Što se tiče njihove obaveznosti i načina finansiranja, rješenja se razlikuju od zemlje do zemlje.

Penziono osiguranje podrazumijeva obezbjeđenje ekonomske i socijalne sigurnosti zaposlenog nakon okončanja radnog vijeka. Sistem penzionog osiguranja uređuje se i funkcionije na različite načine. Najčešće se radi o državnim penzionim sistemima, kompanijskim penzionim planovima, ili njihovoj kombinaciji.

U prvom slučaju, penzioni sistem je regulisan i uređen zakonskom regulativom, a realizuje se putem penzionih fondova. Sistem funkcionije na bazi generacijske solidarnosti, što znači da penzije bivšim zaposlenima obezbjeđuju sadašnji zaposleni, izdvajanjem propisanih doprinosa. Ovakvi sistemi su veoma osjetljivi na stanje zaposlenosti i ostala makroekonomska kretanja u društvu. Kada se tome doda i sve duži životni vijek čovjeka, može se konstatovati da su državni penzioni sistemi suočeni s brojnim izazovima i veoma osjetljivi (Zolak Poljašević, 2021, str. 367).



Početak razvoja penzionih sistema vezuje se za 1889. godinu, kada je njemački kancelar Oto fon Bizmark (Otto von Bismarck) formirao penzioni sistem za industrijske radnike starije od 70 godina, s ciljem da obezbijedi održanje njihovih prihoda u starosti. Tri godine kasnije, Danska takođe uspostavlja penzioni sistem, koji je imao za cilj smanjenje siromaštva cjelokupne starije populacije. Na različitost uspostavljenih penzionih sistema uticali su mnogobrojni faktori socijalne, političke, ekonomske i kulturološke prirode. Na primjer, u to vrijeme Njemačka je bila industrijalizovana zemlja, pa je penzioni sistem prilagođen potrebama radničke klase. Danska je bila poljoprivredna država i njen penzioni sistem je nastojao da zadovolji interese poljoprivrednika. Po uzoru na Danski model, 1942. godine Vilijam Beveridž (William Beveridge) predlaže program socijalnog osiguranja u Velikoj Britaniji, pa je ova vrsta penzionog sistema nazvana po njemu. Dakle, Bizmarkov penzioni sistem je imao za cilj održanje relativnog životnog standarda, odnosno održavanje prihoda u starosti, što znači da se visina penzija vezivala za visinu primanja koje je zaposleni ostvarivao tokom svog radnog vijeka. S druge strane, Beveridžov penzioni sistem imao je za cilj održanje apsolutnog životnog standarda, odnosno obezbjeđenje obaveznih minimalnih prihoda u starosti, čime bi se smanjilo siromaštvo u društvu. Ostale zemlje su počele da slijede jedan od ova dva primjera, ili da ih kombinuju. Tako je nastao Nordijski penzioni model, koji pored osnovnih minimalnih penzija obezbjeđuje i održanje prihoda u starosti. Takođe, ovaj model karakterišu i veoma razvijeni kompanijski penzioni planovi, koji su počeli da se pojavljuju skoro u isto vrijeme, s ciljem dopunjavanja državne penzije, što je naročito pogodovalo zaposlenima koji su više zarađivali tokom svog radnog vijeka (Stanić, 2010).

Zdravstveno osiguranje omogućava pokriće troškova zdravstvene zaštite, za zaposlene i članove njihove uže porodice. Kao i kod penzionog osiguranja, postoje različiti sistemi zdravstvene zaštite, koji se najviše razlikuju u metodama prikupljanja sredstava za zdravstvenu zaštitu. Osnovni modeli variraju od finansiranja zdravstvene zaštite iz budžeta države za cjelokupno stanovništvo, preko modela društvene solidarnosti, gdje doprinose uplaćuju svi zaposleni, a sredstva koriste oni pojedinci koji su trenutno bolesni, do modela privatnog zdravstvenog osiguranja, koji potiskuje socijalnu solidarnost. U posljednjem slučaju, samo osnovno zdravstveno osiguranje je obavezno, ali zaposleni mogu samostalno da uplaćuju dodatno zdravstveno osiguranje koje im obezbjeđuje veću zdravstvenu zaštitu. Obezbjedenje većeg nivoa zdravstvene zaštite u odnosu na propisani, obavezni nivo, predstavlja vid diskrecionih beneficija, koje poslodavci mogu ponuditi svojim zaposlenima (Zolak Poljašević, 2012, str. 368).



Začeci zdravstvenog osiguranja javljaju se u drugoj polovini devetnaestog vijeka. Taj period karakterišu teški uslovi rada, u kojima su bolesti i povrede bile čest slučaj. Za vrijeme liječenja, radnici i njihove porodice su bili ekonomski i socijalno ugroženi. U cilju rješavanja ovog kompleksnog društvenog pitanja, nastali su različiti modeli zdravstvene zaštite. Istorijski posmatrano, postoji nekoliko značajnijih modela: Bizmarkov model osnovnog socijalnog (zdravstvenog) osiguranja, Semaškov model socijalističkog zdravstvenog osiguranja, Beveridžov model nacionalne zdravstvene službe i dobrovoljno/privatno tržišno orijentisan model osiguranja.

Bizmarkov model je najstariji. Datira s kraja devetnaestog vijeka, a naziv je dobio po njemačkom kancelaru Otu fon Bizmarku. Riječ je o modelu obaveznog zdravstvenog osiguranja, koji počiva na principima solidarnosti i uzajamnosti, gde doprinose plaćaju svi, a koriste ih bolesni članovi društva. U ovom sistemu država ima regulatornu i nadzornu ulogu. Beveridžov model je formalno uspostavio Vilijam Beveridž 1942. godine u Velikoj Britaniji. Osnovne karakteristike ovog modela su finansiranje zdravstvene zaštite iz državnog budžeta, pri čemu se sredstva prikupljaju putem poreza, potpun obuhvat stanovništva zdravstvenom zaštitom, slobodan pristup zdravstvenim uslugama, javno pružanje usluga i javna kontrola. Semaškov model je takođe nastao u prvoj polovini dvadesetog vijeka u evropskim socijalističkim zemljama. Naziv je dobio po ruskom državniku Nikolaju Aleksandroviču Semaškovu. Ovaj model ima slične karakteriste kao Beveridžov model, a razlikuju se u ideološkim razmatranjima uloge države u sistemu zdravstvene zaštite. Šezdesetih i sedamdesetih godina dvadesetog vijeka nastaje tržišno orijentisani model zdravstvenog osiguranja, koji je najviše zastupljen u SAD. Iako postoje različite varijacije ovog modela, u suštini poslodavci pokrivaju osnovno zdravstveno osiguranje za svoje zaposlene, dok zaposleni imaju mogućnost da samostalno uplaćuju dodatno zdravstveno osiguranje. Paralelno s privatnim zdravstvenim sistemom egzistira i sistem besplatne zdravstvene zaštite, koji omogućava minimalanu zdravstvenu zaštitu za najsiromašnije slojeve društva (Jovanović i drugi, 2015; Joksimović i Joksimović, 2007).

Osiguranje u slučaju privremenog ili trajnog gubitka radne sposobnosti podrazumijeva obezbjeđenje zdravstvene zaštite, pokriva troškova oporavka i nastavak primanja materijalnih naknada dok traje oporavak i liječenje, u slučaju povreda ili profesionalnih oboljenja zaposlenih. **Životno osiguranje** podrazumijeva materijalno obeštećenje i obezbjeđenje novčane pomoći za porodicu zaposlenog koji je izgubio život na poslu ili u vezi s poslom. U oba slučaja, minimalna polisa osiguranja je najčešće rezultat kolektivnog pregovaranja između poslodavca i zaposlenih (Zolak Poljašević, 2021, str. 369).

Osiguranje u slučaju nezaposlenosti predstavlja materijalnu pomoć koja ima za cilj da obezbijedi privremni prihod ljudima koji su bez svoje volje ostali bez zaposlenja. Visina naknade, koju radno sposobni pojedinci primaju u slučaju gubitka zaposlenja, najčešće pokriva samo osnovne životne troškove, kako ne bi destimulisala aktivno traženje novog zaposlenja. Takođe, često je ograničen i period u kome pojedinac ima pravo da prima ovakav vid pomoći. U nekim zemljama osiguranje za slučaj nezaposlenosti se finansira iz doprinosa, čiji su obveznici svi zaposleni (Zolak Poljašević, 2021, str. 369).

Otpremnine predstavljaju materijalno obeštećenje i novčanu pomoć koja se daje zaposlenima u slučaju kada dođe do prekida radnog odnosa koji nije uzrokovan krivicom zaposlenog. Otpremnina se isplaćuje i u slučaju penzionisanja zaposlenih. Uslovi sticanja i minimalni iznos otpremnine su najčešće regulisani propisima (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 433–434).

Beneficije slobodnog vremena

Beneficije slobodnog vremena podrazumijevaju plaćanje vremena za koje zaposleni ne rade. Najčešće je minimalan iznos beneficija iz ove grupe propisan zakonom, ili drugim obavezujućim aktima, i razlikuje se od zemlje do zemlje. Najčešće vrste beneficija slobodnog vremena su bolovanja, odmori, plaćena i neplaćena odsustva. Takođe, u ovu grupu beneficija spadaju i odsustva zbog stručnog usavršavanja i obrazovanja (engl. Sabbatical leave), volontiranja, i slično.

Bolovanje je odsustvovanje s posla zbog privremene spriječenosti za rad i obezbjeđivanje nadoknade zaposlenom za to vrijeme. Obično su uzroci i postupak odlaska na bolovanje detaljno propisani zakonskom regulativom. Takođe, propisani su i izvori finansiranja nadoknade za zaposlenog tokom bolovanja i visina nadoknade. Uobičajeno je da teret nadoknade za zaposlene koji su na bolovanju dijele poslodavac i država, u zavisnosti od dužine bolovanja i uzroka bolovanja. Poseban vid bolovanja je porodijsko odsustvo i odsustvo radi njege djeteta. Ova vrsta bolovanja se dodatno uređuje zakonskim propisima, a obim prava koji se daje zaposlenima u slučaju rođenja i njege djeteta predstavlja odraz populacione politike jedne zemlje (Zolak Poljašević, 2021, str. 370).

Odmori predstavljaju plaćeno odsustvovanje s posla. Za vrijeme korištenja odmora zaposleni ima pravo na punu nadoknadu, kao da je bio na poslu. Odmori mogu biti dnevni, sedmični i godišnji.

Plaćena i neplaćena odsustva su dodatni slobodni dani, na koje zaposleni ima pravo u tačno propisanim slučajevima, kao što su sklapanje braka, porođaj supruge, teža bolest ili smrt člana uže porodice, obilježavanje vjerskih praznika, davanje krvi, i slično.

Plaćeno i neplaćeno odsustvo zbog profesionalnog usavršavanja ili ličnog razvoja je posebna vrsta beneficija u odnosu na odmore i druge oblike plaćenog i neplaćenog odsustva. Predstavlja svojevrstan odmor od posla, tokom koga zaposleni mogu da slijede sopstvene interese i usavršavaju se u ličnom i profesionalnom smislu. Obično se odobravaju zaposlenima kada navrše odgovarajući broj godina radnog staža (na primjer, nakon pet ili sedam godina rada u organizaciji). Uobičajeni period odsustvovanja je do godinu dana, iako pojedini zaposleni više preferiraju kraća odsustvovanja, jer ne žele da ugroze svoj karijerni razvoj u slučaju dužeg odsustvovanja s posla (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 435).

Plaćeno odsustvovanje zbog volontiranja takođe predstavlja specifičan vid beneficija, koji organizacije podržavaju iz nekoliko razloga. Prije svega, volontizam pomaže zaposlenima da uspostave balans između privatnog i poslovnog života. S druge strane, doprinos zaposlenih u određenim društveno osjetljivim pitanjima, u ime organizacije, doprinosi izgradnji pozitivnog imidža organizacije u javnosti (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 435).

Ostale beneficije i pogodnosti za zaposlene

Beneficije obuhvataju i cijeli niz usluga i pogodnosti koje organizacije obezbjeđuju svojim zaposlenima u vrijeme njihovog radnog, ili slobodnog vremena. Riječ je o šarolikom području beneficija, kojima se nastoje zadovoljiti utvrđene potrebe zaposlenih. Sa stanovišta obaveznosti, neke od ovih beneficija se javljaju kao rezultat dogovora između sindikata i poslodavaca, odnosno regulisane su kolektivnim ugovorima. Ipak, većina beneficija iz ove grupe je dobrovoljna (Braje i Kušen, 2016).

Pogodnosti koje organizacije najčešće obezbjeđuju za svoje zaposlene su programi namijenjeni promovisanju obuke i razvoja zaposlenih, programi podrške zaposlenima i njihovoj porodici, programi namijenjeni poboljšanju zdravlja i dobrobiti zaposlenih, statusne pogodnosti, i slično.

Programi promovisanja obuke i razvoja zaposlenih podrazumijevaju da organizacija u potpunosti, ili djelimično, pokriva troškove koje zaposleni imaju zbog učešća u određenim obrazovnim programima. Stepen učešća poslodavca u troškovima ove vrste zavisi od relevantnosti obrazovnog programa za organizaciju (Bogićević Milikić, 2011, str. 337).

Programi podrške zaposlenima i njihovoj porodici obuhvataju cijeli niz specifičnih usluga koje pomažu zaposlenima da riješe svoje probleme, kako bi se mogli u potpunosti posvetiti poslu (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 655). Tu spada omogućavanje fleksibilnog radnog vremena, ili rada od kuće, učešće u troškovima

ishrane i prevoza, obezbjeđeno mjesto stanovanja, pružanje pravnih ili nekih drugih stručnih savjeta, i slično.

Programi poboljšanja zdravlja i dobrobiti zaposlenih namijenjeni su unapređenju psihičkog i fizičkog zdravlja zaposlenih, ali služe i za indirektno stimulisanje radnih sposobnosti i motivacije zaposlenih. Ovaj vid pogodnosti uključuje pokrivanje troškova i/ili organizovanje različitih sportsko-rekreativnih i socijalnih aktivnosti (Zolak Poljašević i Šarotar Žižek, 2025, str. 436).

Statusne pogodnosti predstavljaju segment beneficija koje se dodjeljuju na osnovu pozicije u organizaciji i posla koji zaposleni obavljaju. Najčešće se vezuju za ključne pozicije u organizaciji. Primjeri ovakvih beneficija su posebna parking mjesta, plaćen boravak u hotelu, članstvo u određenim institucijama, klubovima, i slično (Zolak Poljašević, 2021, str. 371).



Analitička perspektiva: beneficije i institucionalna sigurnost zaposlenih u javnoj upravi

Beneficije predstavljaju važan dio sistema nagrađivanja, jer neposredno utiču na osjećaj sigurnosti, zadovoljstvo i lojalnost zaposlenih. U javnoj upravi njihov stvarni nivo obično je uređen kolektivnim ugovorima i posebnim propisima. Poređenje javnog i privatnog sektora omogućava dublje razumijevanje razlika u stepenu zaštite zaposlenih i uloga koje beneficije imaju u oblikovanju organizacione kulture i percepcije pravednosti.

Pitanja za refleksiju:

- Koje su ključne razlike između beneficija u javnoj upravi i onih koje proizlaze iz zakona o radu u privatnom sektoru?
- U kojoj mjeri beneficije u javnoj upravi odražavaju principe socijalne sigurnosti, a u kojoj predstavljaju privilegiju?
- Da li širi obim beneficija doprinosi većoj motivaciji i profesionalizmu zaposlenih, ili stvara osjećaj administrativne inertnosti?
- Kako bi se sistem beneficija mogao unaprijediti da podrži balans između zaštite zaposlenih i efikasnosti javne uprave?

8.1.4 Dodatni oblici nagrađivanja u javnoj upravi

Pored osnovne plate postoje i dodatni oblici nagrađivanja, koji imaju značajnu motivacionu ulogu i doprinose povećanju zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi. Ovi oblici nagrađivanja često su povezani sa specifičnim postignućima, uspješno realizovanim projektima, ili dugogodišnjim radom u javnoj upravi.

Jedan od najčešćih oblika dodatnog nagrađivanja u javnoj upravi jesu **nagrade za posebne rezultate u radu**. Ove nagrade se dodeljuju zaposlenima koji su ostvarili izuzetne radne rezultate, ili značajno doprinijeli unapređenju rada organizacije

(Marcinkowski i drugi, 2024). Mogu uključivati novčane bonuse, priznanja, ili simbolične nagrade koje nose prestiž unutar institucije.

Na primjer, zaposleni koji su dali poseban doprinos u realizaciji važnih projekata, ili su se istakli kroz inovativne pristupe rješavanju složenih zadataka, mogu biti nagrađeni jednokratnim novčanim iznosom, ili dodjelom posebne diplome priznanja. Cilj ovih nagrada jeste podsticanje inovativnosti, kreativnosti i profesionalne posvećenosti.

Jubilarne nagrade su oblik dodatnog nagrađivanja. Dodjeljuju se zaposlenima koji su ostvarili značajan broj godina rada u javnoj upravi. Ove nagrade služe kao priznanje za dugogodišnju posvećenost i doprinos instituciji. Najčešće se isplaćuju u obliku novčanih nagrada i dodjeljuju se na okrugle godišnjice rada, poput deset, dvadeset ili trideset godina provedenih na radu u javnoj upravi.

Jubilarne nagrade nose simbolički značaj, jer potvrđuju lojalnost zaposlenog prema instituciji i pružaju osjećaj sigurnosti i pripadnosti organizaciji. U praksi, jubilarne nagrade se najčešće regulišu posebnim pravilnicima o nagrađivanju, a visina iznosa može varirati u zavisnosti od dužine radnog staža.

Stimulativne nagrade i bonusi dodjeljuju se za ostvarenje konkretnih rezultata koji nadmašuju redovne radne zadatke (Marcinkowski i drugi, 2024). Ovi oblici nagrađivanja predstavljaju motivacioni alat za unapređenje efikasnosti i postizanje visokih performansi. Stimulativni bonusi se mogu odobriti za ostvarenje posebnih ciljeva, kao što su uspješna realizacija velikih projekata, postizanje izuzetnih rezultata u radu, ili ušteda resursa. Na primjer, u slučaju uspješnog završetka kompleksnog projekta prije planiranog roka, zaposleni ili tim mogu dobiti stimulativni bonus kao priznanje za efikasan rad. Ova praksa doprinosi razvoju kulture izvrsnosti i kontinuiranog unapređenja radne uspješnosti.

Dodatni oblici nagrađivanja u javnoj upravi predstavljaju važan alat za motivaciju zaposlenih i podsticanje profesionalnog razvoja. Pravilna i transparentna primjena ovih oblika nagrađivanja doprinosi povećanju zadovoljstva zaposlenih, jačanju njihove lojalnosti i motivacije za postizanje viših radnih rezultata. Uvođenje dodatnih stimulativnih mehanizama može značajno unaprijediti performanse institucije i doprinijeti razvoju kulture profesionalnosti i izvrsnosti.

8.1.5 Ograničenja sistema nagrađivanja u javnoj upravi

Sistem nagrađivanja u javnoj upravi suočava se sa brojnim ograničenjima, koja proizilaze iz njene specifičnosti.

Jedan od izazova u javnoj upravi su **zakonodavne prepreke**, koje direktno utiču na način na koji se plate i dodaci zaposlenima određuju i raspoređuju. Pravni okvir često definiše stroge parametre unutar kojih se mogu vršiti isplate plata, dodataka i bonusa. Ove odredbe su najčešće rezultat nastojanja da se obezbijedi transparentnost i spriječi zloupotreba sredstava. Međutim, rigidna pravila

onemogućavaju fleksibilno reagovanje na promjene u tržišnim uslovima rada, ili prilagođavanje plate realnim potrebama i postignućima zaposlenih.

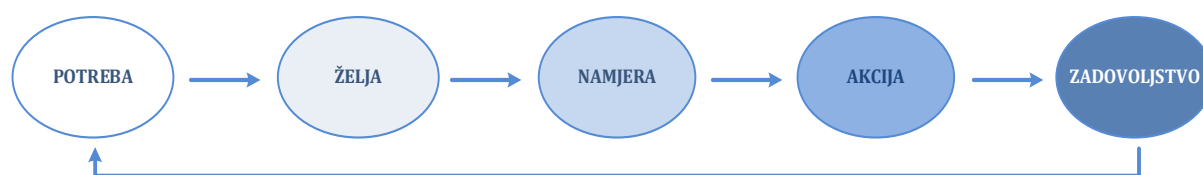
Drugi problem predstavlja **uticaj budžetskog ograničenja i ekonomske situacije** na isplatu plata i dodataka. Javna uprava je direktno zavisna od državnog budžeta, čime su mogućnosti povećanja plata, ili uvođenja dodatnih stimulacija, ograničene trenutnim finansijskim kapacitetima. U periodu ekonomske krize ili budžetskih restrikcija, često dolazi do zamrzavanja plata ili smanjenja dodataka, što dodatno demotiviše zaposlene i otežava zadržavanje kvalifikovanih zaposlenih u javnoj upravi. Takođe, prilagođavanje plata inflaciji često izostaje, što dodatno umanjuje stvarnu vrijednost primanja i dovodi do pada motivacije i produktivnosti.

Nedostatak fleksibilnosti u prilagođavanju plata dovodi do gubitka visokoobrazovanih i specijalizovanih stručnjaka, koji traže bolje plaćene poslove u privatnom sektoru ili u inostranstvu. Ovakva situacija narušava stabilnost i kvalitet javne uprave, dok se na postojeće osoblje često vrši dodatni pritisak da preuzme obaveze i zadatke koje su ranije obavljali drugi zaposleni.

8.2 Motivacija zaposlenih u javnoj upravi

Motivacija se može definisati kao proces svjesnog pokretanja i usmjeravanja aktivnosti čovjeka radi postizanja određenog cilja (Rot, 1974). Takođe, motivacija se može posmatrati i kao spremnost pojedinca na akciju, kako bi se zadovoljila određena potreba, odnosno nedostatak nečega (Rahimić, 2010). Zbog njenog neospornog značaja, jedan od zadataka menadžmenta predstavlja pronalažanje načina za podsticanje radne motivacije zaposlenih.

Motivisanje je upravljački proces kojim se utiče na ponašanje zaposlenih, kako bi se postigli organizacioni ciljevi i zadovoljile potrebe zaposlenih. Taj unutrašnji proces koji pokreće određeno ponašanje može se slikovito predstaviti preko lanca motivacije.



Slika 8.4. Lanac motivacije (Ilić, 2014, str. 268)

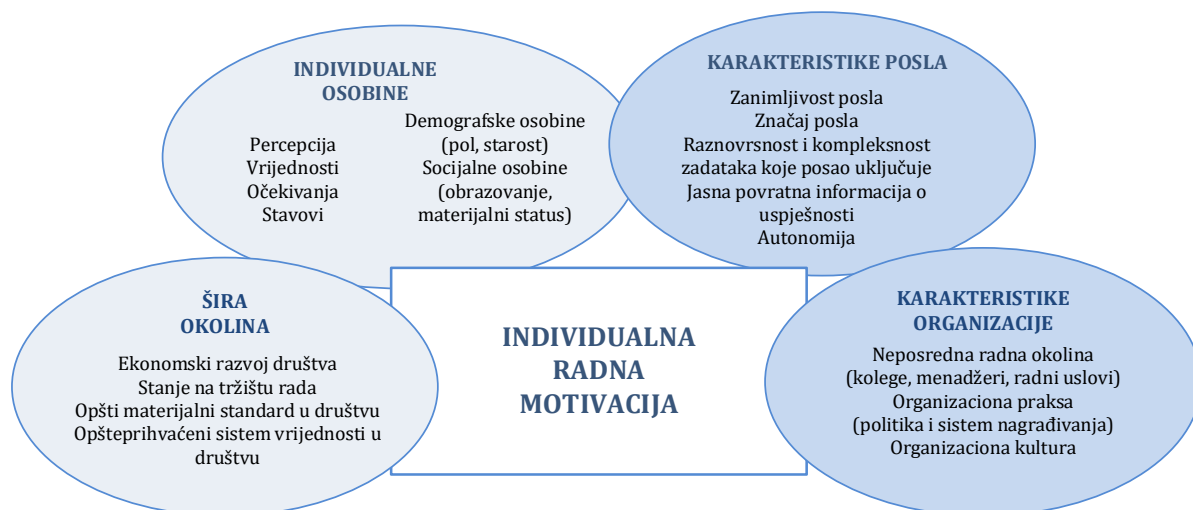
Potreba se može definisati kao fizičko ili psihičko stanje neravnoteže, osjećaj nedostatka nečega. Potreba može biti fiziološka (na primjer, potreba za hranom), ili psihološka (na primjer, potreba za samopotvrđivanjem). Potreba rađa želju, koja podrazumijeva svjesnu predstavu cilja koji treba da ostvarimo da bismo zadovoljili potrebu. Iz želje može proizaći namjera, naročito ukoliko je

podstaknuta određenim motivatorima, to jest nagradama ili podsticajima, koji pojačavaju žudnju za zadovoljenjem potrebe. Namjera je pojam koji se vezuje uz određenu odluku i voljnu radnju. Namjera se realizuje preduzimanjem konkretnih akcija, koje će za rezultat imati zadovoljstvo. Zadovoljenje jedne potrebe obično inicira nastajanje iste ili neke druge potrebe i cijeli postupak se ponovo pokreće (Zolak Poljašević, 2021, str. 315).

U procesu upravljanja radnom motivacijom važno je otkriti koje potrebe pokreću zaposlene i usmjeravaju njihovo ponašanje. Na bazi tih saznanja treba da se kreira sistem, strategija i politika nagrađivanja zaposlenih, odnosno set odgovarajućih motivatora, koji regulišu, podstiču i usmjeravaju ponašanje zaposlenih u određenom pravcu. Ovo je izuzetno složena problematika, jer pojedinci imaju različite potrebe, aspiracije, preferencije i vrijednosti, koje se mijenjaju tokom vremena, uporedo s razvojem svakog pojedinca. Faktori koji utiču na individualnu radnu motivaciju mogu se razvrstati u četiri osnovne kategorije (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 558):

- individualne osobine,
- karakteristike posla,
- karakteristike organizacije, odnosno radni kontekst,
- šira društvena okolina.

Svi ovi faktori, i pojedinačno i zajedno djeluju na zaposlene, na njihove potrebe, aspiracije i individualne preferencije u pogledu različitih nagrada, na ponašanje i valorizovanje sopstvene uspješnosti. Njihov detaljniji prikaz dat je na narednoj slici.



Slika 8.5. Faktori koji utiču na individualnu radnu motivaciju kategorije (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 558)

Motivacija zaposlenih u javnoj upravi predstavlja izazov zbog njenih specifičnih karakteristika, poput stabilnosti zaposlenja, ograničenih finansijskih sredstava i

krutih pravnih okvira. Uprkos brojnim reformama u oblasti upravljanja ljudskim resursima, motivacija zaposlenih i dalje predstavlja jedno od najkompleksnijih pitanja. Da bi se bolje razumjeli problemi motivacije u javnoj upravi, korisno je osloniti se na relevantne teorijske okvire koji objašnjavaju različite aspekte motivacionih faktora i izazova.

8.2.1 Teorije motivacije u kontekstu javne uprave

Tokom vremena, brojni autori su dali doprinos razumijevanju motivacije. Rezultat njihovog rada su različite teorije koje pružaju djelimičan odgovor na pitanje šta je motivacija i kako teče proces motivisanja. U osnovi, teorija motivacije je shvatanje da je ljudsko ponašanje određeno različitim potrebama, koje se mogu aktivirati uz pomoć internih i eksternih podsticaja ili motivatora.

Motivacione teorije se najčešće dijele u dvije osnovne grupe. To su sadržajne i procesne teorije motivacije (Campbell i drugi, 1970). **Sadržajne teorije motivacije** se još nazivaju i teorije potreba. Ova grupa teorija je usmjerena na otkrivanje i klasifikaciju potreba koje podstiču ljude na određeno ponašanje. Sadržajne teorije daju specifičan pogled na motivaciju i predstavljaju podlogu za ispravno razumijevanje procesnih teorija motivacije.

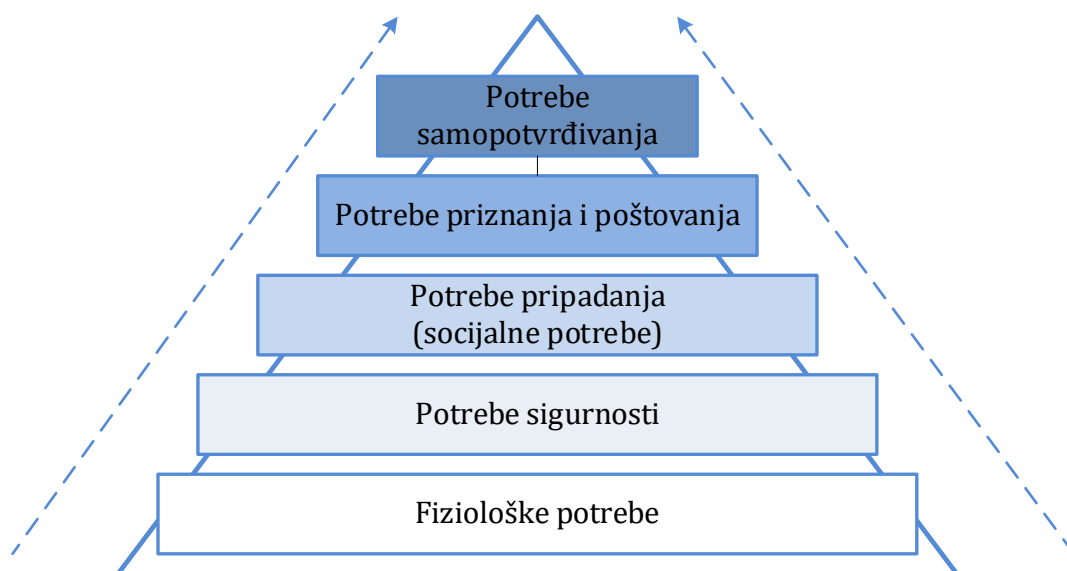
Procesne teorije motivacije se još nazivaju i kognitivnim teorijama, a često im se pridaje i atribut savremenih teorija. Dosta su šire u odnosu na sadržajne teorije, jer se zasnivaju na saznanju da potrebe nisu jedini faktor na osnovu koga se može objasniti radna motivacija, već je u analizu potrebno uključiti i neke druge faktore, kao što su individualne percepcije, očekivanja i vrijednosti zaposlenih. Procesne teorije polaze od pretpostavke da pojedinci svjesno prave izbor među alternativnim oblicima ponašanja, u zavisnosti od procijenjenih posljedica, vjerovatnoće postizanja određenih ciljeva i ličnih preferencija. Drugim riječima, motivacija za vršenje određene radne aktivnosti predstavlja proizvod očekivane nagrade i preferencije zaposlenog prema toj nagradi. Kompleksnost motivacije ogleda se u činjenici da zaposleni imaju različite preferencije prema određenim nagradama, odnosno vrednuju ih na različite načine. To je posljedica različitih potreba i ciljeva koje pojedinci nastoje ostvariti kroz svoj rad (Zolak Poljašević, 2021, str. 321).

U kontekstu javne uprave biće objašnjenje dvije sadržajne i jedna procesna teorija motivacije: teorija hijerarhije potreba, dvofaktorska teorija motivacije i teorija pravednosti.

Teorija hijerarhije potreba

Teorija hijerarhije potreba je najpoznatija sadržajna teorija motivacije. Ovu teoriju je razvio Abraham Maslov (Abraham Maslow), pa se po svom tvorcu često naziva Maslovljeva teorija potreba. Maslov je razvrstao potrebe koje pokreću ponašanje pojedinca u pet grupa, među kojima postoji jasna hijerarhija. Na najnižem nivou su fiziološke ili egzistencijalne potrebe, zatim dolaze potrebe za sigurnošću i socijalne

potrebe (potrebe pripadanja). Na vrhu ljestvice nalaze se potrebe za priznanjem i poštovanjem i potrebe samopotvrđivanja. One se smatraju potrebama višeg reda. Potrebe za priznanjem i poštovanjem odnose se na priznanje znanja, sposobnosti i vještina koje pojedinac posjeduje, na potrebe sticanja određene autonomije i odgovornosti, kao i potrebe obezbjeđenja određenog društvenog statusa. Potrebe samopotvrđivanja se odnose na potrebu pojedinca da realizuje vlastite razvojne potencijale, ili da potvrdi svoje sposobnosti (Zolak Poljašević, 2012, str. 317).



Slika 8.6. Maslovljeva hijerarhija potreba (Zolak Poljašević, 2012, str. 317)

Koncept teorije se zasniva na dva principa, to su princip deficita i progresivni princip. To znači da svaki pojedinac nastoji zadovoljiti nezadovoljene potrebe, pri čemu se prvo zadovoljavaju hijerarhijski najniže potrebe. Kad je jedan nivo potreba djelimično ili u potpunosti zadovoljen, aktiviraju se potrebe višeg nivoa (Maslow, 1982).

Maslovljeva teorija potreba je široko prihvaćena i predstavlja jednu od najpoznatijih teorija motivacije. To se može pripisati logici pomoću koje se ova teorija intuitivno razumije. Ona je značajna za menadžment, jer implicira da postoje različite potrebe koje zaposleni teže da zadovolje i ukazuje da materijalne nagrade nisu uvijek dovoljan motivator, već je jednako važno da se omogući i kontinuirani razvoj zaposlenih.

U kontekstu javne uprave, Maslovljeva hijerarhija potreba pruža koristan okvir za razumijevanje motivacionih izazova sa kojima se suočavaju zaposleni. Fiziološke potrebe, koje predstavljaju osnovu hijerarhije, u javnoj upravi se prvenstveno zadovoljavaju kroz redovnu isplatu plata i osnovne beneficije. S obzirom na ograničene finansijske resurse, javna uprava se često suočava sa izazovom da obezbijedi adekvatno zadovoljenje ovih osnovnih potreba, što može negativno uticati na motivaciju i radni učinak zaposlenih.

Potrebe za sigurnošću u javnoj upravi su uglavnom zadovoljene kroz stabilnost zaposlenja, što predstavlja značajan motivacioni faktor. Redovnost prihoda i sigurnost radnog mjesta često doprinose osjećaju lojalnosti i dugoročne posvećenosti organizaciji. Ipak, upravo ta stabilnost može izazvati i suprotan efekat, dovodeći do smanjenja radne angažovanosti i sklonosti ka rutinskom obavljanju poslova bez dodatnog zalaganja.

Socijalne potrebe u javnoj administraciji ogledaju se u potrebi za pripadanjem kolektivu i razvijanjem profesionalnih odnosa. Ova potreba se zadovoljava kroz timski rad i saradnju sa kolegama, ali može biti ugrožena u situacijama gdje dominira formalna hijerarhija i nedostatak otvorene komunikacije. Uspostavljanje pozitivne organizacione klime, koja podstiče saradnju i međusobno poštovanje, značajno je za očuvanje motivacije na ovom nivou.

Potrebe za priznanjem i poštovanjem ponekad ostaju nezadovoljene. Formalizovani sistemi nagrađivanja rijetko prepoznaju individualni doprinos i postignuća, što može dovesti do osjećaja potcijenjenosti i demotivacije. Rukovodioci u javnoj upravi moraju prepoznati značaj pružanja priznanja i pohvala za ostvarene rezultate, kao i nagrađivanja izvrsnosti, kako bi zaposleni osjećali da je njihov trud cijenjen i prepoznat.

KATEGORIZACIJA POTREBA	RAZLIČITI NAČINI NJIHOVOG ZADOVOLJENJA
POTREBE SAMOPOTVRĐIVANJA	Postavljanje izazovnih ciljeva Mogućnost profesionalnog rasta i razvoja Dodjeljivanje visokoizazovnih poslova Mogućnost kreativnog rada i potvrđivanja sposobnosti zaposlenog
POTREBE PRIZNANJA I POŠTOVANJA	Jasno priznanje dobrog rada Dodjeljivanje značajnih poslova Participacija zaposlenih u postavljanju ciljeva i u odlučivanju Autonomija i odgovornost u radu Simboli značaja i statusa u organizaciji
POTREBE PRIPADANJA	Mogućnost socijalne interakcije među zaposlenima Podsticanje timskog rada i saradnje Ugodni međuljudski odnosi Socijalni događaji koji omogućavaju druženja zaposlenih Njegovanje participativnog stila upravljanja
POTREBE SIGURNOSTI	Sigurnost posla Sigurni uslovi rada, adekvatna zaštita na radu i otklanjanje potencijalnih rizika po zdravlje Jasan opis posla i standarda uspješnosti Povoljne beneficije sigurnosti i zdravlja
EGZISTENCIJALNE POTREBE	Adekvatne materijalne kompenzacije (osnovna plata, stimulacije, beneficije) Dobri uslovi rada Dovoljno slobodnog vremena

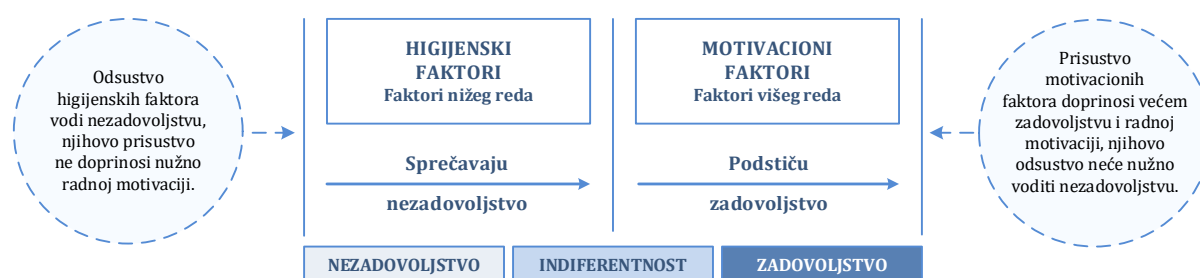
Slika 8.7. Različite opcije za zadovoljenje potreba zaposlenih (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 564–565)

Potreba za samopotvrđivanjem predstavlja najveći izazov, jer su mogućnosti za profesionalni razvoj i karijerno napredovanje u javnoj upravi dosta ograničene. Stagnacija u karijeri i nedostatak mogućnosti za usavršavanje mogu izazvati frustraciju i smanjiti motivaciju. Kako bi se podstakao razvoj zaposlenih, neophodno je uvesti programe stručnog usavršavanja, dodatne edukacije i prilike za preuzimanje odgovornijih zadataka.

Maslovljeva teorija potreba u javnoj upravi ukazuje na značaj balansirano pristupa motivaciji, pri čemu nije dovoljno osloniti se samo na osnovne materijalne podsticaje. Uprkos ograničenjima koja proizlaze iz zakonskih i finansijskih okvira, potrebno je razvijati pristupe koji će omogućiti zadovoljenje viših potreba zaposlenih, poput poštovanja, priznanja i samoaktualizacije, čime bi se dugoročno osiguralo jačanje radne motivacije i efikasnosti.

Dvofaktorska teorija motivacije

Dvofaktorska teorija motivacije je druga najpoznatija sadržajna teorija motivacije. Autor ove teorije je Frederik Herzberg (Frederick Herzberg). Herzberg je na osnovu mjerenja zadovoljstva poslom došao do saznanja da postoje dvije grupe faktora, koje su prikazane na narednoj slici.



Slika 8.8. Dvofaktorski pristup zadovoljstvu i motivaciji

Prvi grupu čine faktori nižeg reda, koje je nazvao higijenskim faktorima, odnosno faktorima konteksta posla. To su plata, beneficije, uslovi rada, međuljudski odnosi, sigurnost posla, politike organizacije. Izostanak ovih faktora izaziva nezadovoljstvo, ali njihovo prisustvo ne doprinosi radnoj motivaciji. Drugu grupu čine faktori motivacije, koji se još nazivaju i unutrašnjim faktorima, a to su: izazovan posao, postignuće i uspjeh, mogućnost rasta i razvoja, priznanje, i slično. Njihovo postojanje doprinosi zadovoljstvu i većoj motivaciji. S druge strane, njihovo odsustvo neće nužno voditi nezadovoljstvu poslom (Herzberg, Mausner i Snyderman, 1959).

Herzbergova teorija imala je velike implikacije na praksu. Za podsticanje radne motivacije važne su obje grupe faktora. Na primjer, izazovan posao, ili mogućnost rasta i razvoja, će imati uticaja na zadovoljstvo zaposlenih i radnu motivaciju, samo ukoliko su prethodno obezbijeđeni faktori higijene. U kontekstu javne uprave, Herzbergova dvofaktorska teorija motivacije pruža značajan uvid u razumijevanje specifičnih izazova motivacije zaposlenih.

Higijenski faktori u javnoj upravi uglavnom su zadovoljeni kroz stabilnost zaposlenja, redovnu isplatu plata, socijalne beneficije i sigurnost radnog mjesta. Iako su ovi faktori ključni za sprečavanje nezadovoljstva, oni sami po sebi ne doprinose povećanju radne motivacije i angažovanosti. Na primjer, javni sektor često nudi stabilne uslove rada i sigurna radna mjesta, ali to ne garantuje motivaciju i visok radni učinak. Ukoliko su samo higijenski faktori zadovoljeni, zaposleni mogu osjećati sigurnost i stabilnost, ali istovremeno ispoljavati nisku motivaciju i angažovanost.

Motivatori, s druge strane, imaju potencijal da direktno utiču na povećanje radne uspješnosti i zadovoljstva. Međutim, njihova primjena u javnoj upravi može biti ograničena zbog stroge hijerarhije, formalnih pravila i rigidnih normi radne organizacije. Na primjer, izazovan posao i mogućnost profesionalnog razvoja često su ograničeni, dok su pohvale i priznanja za rad rijetko formalizovani, ili dosljedno primjenjivani. Upravo zbog toga, mnogi državni službenici i namještenici osjećaju nedostatak profesionalnog ispunjenja i nedovoljnu stimulaciju za dalji razvoj.



Pitanje za razmišljanje: U kontekstu javne uprave, gdje su higijenski faktori poput stabilnosti zaposlenja i redovnih primanja u najvećoj mjeri obezbijeđeni, koje strategije mogu doprinijeti jačanju motivacionih faktora i višem nivou radne angažovanosti zaposlenih?

Jedan od izazova za javnu upravu je kako implementirati motivatore u organizacionu kulturu, koja je tradicionalno usmjerena na stabilnost i formalnost. Praksa pokazuje da unapređenje radnih zadataka kroz proširenje i obogaćivanje posla može imati pozitivan efekat na motivaciju. Na primjer, omogućavanje zaposlenima da preuzmu dodatne odgovornosti, ili da učestvuju u složenijim projektima, može značajno povećati osjećaj profesionalnog postignuća i ličnog razvoja.

Da bi motivacija zaposlenih u javnoj upravi bila na visokom nivou, potrebno je da rukovodioci prepoznaju važnost obje grupe faktora i pronađu balans između njih. Ukoliko se fokusiraju samo na zadovoljenje higijenskih faktora, rizikuju pasivnost i formalistički pristup radu. S druge strane, naglašavanje motivacionih faktora bez prethodnog zadovoljenja osnovnih higijenskih potreba, može izazvati frustraciju i osjećaj nepravde kod zaposlenih. Stoga je važno razvijati integrisane strategije koje će, uz stabilne osnovne uslove, omogućiti i dodatne prilike za profesionalni razvoj, priznanje i odgovornost.

Teorija pravednosti

Teorija pravednosti ima još nekoliko alternativnih naziva, kao što su teorija nejednakosti u socijalnoj razmjeni, teorija društvene komparacije, ili teorija jednakosti. Njen tvorac je Džon Stejsi Adams (John Stacy Adams). Zasniva se na stavu da je percepcija pojedinca o pravednoj nagradi veoma bitan faktor radne

motivacije. Adamsova teorija, takođe, doprinosi razumijevanju procesa koji podstiču određeno ponašanje, iako je uglavnom fokusirana na motivaciono djelovanje materijalnih nagrada (Zolak Poljašević, 2021, str. 322).

Polaznu osnovu ove teorije čini osjećaj ili percepcija nejednakosti, koju zaposleni doživljava u socijalnoj razmjeni s poslodavcem. Naime, Adams posmatra odnos između zaposlenog i poslodavca kao odnos razmjene, u kome pojedinac ulaže svoje znanje, sposobnosti, vještine, radno iskustvo, zalaganje i radne doprinose (inputi), a zauzvrat dobija određene nagrade, kao što su plata, beneficije, mogućnost napredovanja, priznanje, i slično (outputi). Upoređivanje ove dvije veličine može imati za rezultat percipirani osjećaj nejednakosti, kada jedna ili obje strane osjećaju da je razmjena nepravedna (Adams, 1965).

Pored navedenog, postoji još jedan nivo upoređivanja. On se javlja kada jedan zaposleni poredi sopstveni omjer outputa (O_s) i inputa (I_s) s omjerom outputa (O_d) i inputa (I_d) ostalih zaposlenih.

$$\frac{O_s}{I_s} \gtrless \frac{O_d}{I_d}$$

Moguća su tri ishoda poređenja: jednakost, pozitivna nejednakost i negativna nejednakost. Jednakost postoji kada zaposleni smatra da je njegov odnos output/input jednak (pravedan) u odnosu na output/input odnos drugih zaposlenih. Pozitivna nejednakost se javlja kad zaposleni uočava da je njegov odnos output/input veći (nepravedan) u odnosu na output/input odnos drugih zaposlenih. Treći ishod je negativna nejednakost, koja se javlja kada zaposleni smatra da je njegov odnos output/input manji (nepravedan) u odnosu na output/input odnos drugih zaposlenih (Zolak Poljašević, 2021, str. 322–323).

U slučaju percipirane jednakosti, zaposleni će biti motivisan da održava isti nivo inputa, kako bi ostvario trenutni nivo outputa. U slučaju doživljaja nejednakosti zaposleni će biti motivisan da nešto preduzme, kako bi uspostavio ravnotežu odnosa. Na primjer, u slučaju pozitivne nejednakosti zaposleni će biti motivisan da poveća vlastite inpute, odnosno poboljša svoju uspješnost u cilju otklanjanja osjećaja nejednakosti. Znatno je veći problem kada zaposleni percipira negativnu nejednakost. U situaciji kada povećanje outputa (nagrade) nije moguće, zaposleni će težiti da smanji inpute u cilju uspostavljanja pravednog odnosa. To znači da će svjesno umanjivati svoje zalaganje i radnu uspješnost. U ekstremnim situacijama doživljeni osjećaj negativne nejednakosti može imati za rezultat i voljnu fluktuaciju, odnosno napuštanje organizacije od strane zaposlenog (Zolak Poljašević, 2021, str. 323).

Glavni uticaj teorije pravednosti na upravljanje kompenzacijama ogleda se u saznanju da zaposleni porede svoju platu s platom ostalih zaposlenih, a ishod poređenja utiče na njihovo ponašanje i radne stavove, u zavisnosti od toga da li je percipirana pravičnost situacije. U javnoj upravi, zaposleni se često suočavaju sa

izazovima u percepciji pravednosti sistema nagrađivanja, s obzirom na specifičnosti sistema plata, koji su rigidni i unaprijed definisani, bez direktne veze sa individualnim rezultatima rada.

Zbog strogo definisanih platnih razreda i ograničenih mogućnosti napredovanja, osjećaj nepravednosti može postati izražen, posebno u situacijama kada zaposleni smatraju da njihovi doprinosi nisu adekvatno vrednovani u odnosu na kolege sa sličnim zadacima ili odgovornostima. Na primjer, zaposleni u javnoj upravi često porede svoje plate sa platama zaposlenih u privatnom sektoru, gdje su nagrade i stimulacije fleksibilnije i individualno prilagođene. Ova poređenja ponekad imaju za rezultat osjećaj negativne nejednakosti, što može voditi smanjenju motivacije i produktivnosti.

Jedan od problema u javnoj upravi jeste percepcija nepravednosti unutar samog sektora, gdje zaposleni sa sličnim obrazovanjem, iskustvom i odgovornostima, ostvaruju različite plate ili bonuse zbog različitih normativnih okvira, budžetskih ograničenja, ili političkih odluka. Takve situacije mogu izazvati osjećaj frustracije i smanjenje radne angažovanosti. Takođe, problem nastaje i kada zaposleni u različitim sektorima, ili institucijama, porede svoje kompenzacije, što može izazvati nezadovoljstvo čak i kada su razlike objektivno opravdane.



Pitanje za razmišljanje: Kako razlike u platama među zaposlenima koji obavljaju poslove slične složenosti i odgovornosti, a koje proizlaze iz različitih normativnih okvira, ili političkih odluka, utiču na percepciju pravičnosti i motivaciju zaposlenih? Koje bi mjere mogle doprinijeti uspostavljanju pravednijeg sistema nagrađivanja?

Teorija pravednosti u javnoj upravi ukazuje na važnost transparentnosti i jasnih kriterijuma prilikom određivanja plata i dodatnih stimulacija. Da bi se izbjegao osjećaj nepravednosti, potrebno je jasno komunicirati kriterijume po kojima se plate određuju i prilagođavaju. Na taj način, zaposleni će biti u većoj mjeri motivisani, jer će razumjeti zašto su određene razlike opravdane i kako mogu uticati na povećanje vlastitog outputa.

Jedan od načina za ublažavanje problema percepcije nepravde jeste uvođenje jasnog sistema evaluacije radnog učinka, koji omogućava objektivnu procjenu rezultata i transparentno povezivanje sa nagradama. Pored toga, razvijanje internih komunikacionih kanala može pomoći u boljem razumijevanju razloga za određivanje plata i dodataka, čime se smanjuje mogućnost stvaranja pogrešnih percepcija među zaposlenima.

Upravljanje pravednošću u javnoj upravi zahtijeva promišljen i proaktivan pristup, uz kontinuirano praćenje stavova zaposlenih i prilagođavanje politika motivacije i nagrađivanja u skladu sa identifikovanim potrebama i očekivanjima. Na taj način se može obezbijediti pozitivan radni ambijent u kojem se zaposleni osjećaju

pravedno tretiranim, što direktno doprinosi jačanju njihove motivacije i radne efikasnosti.

8.2.2 Izazovi u podsticanju motivacije zaposlenih u javnoj upravi

Problemi motivacije u javnoj upravi proizlaze iz složenih i često kontradiktornih faktora, pri čemu važnu ulogu igraju specifičnosti radnog okruženja i ograničenja vezana za sistem nagrađivanja.

Nedostatak podsticajnih mehanizama u javnoj upravi

Jedan od velikih izazova u motivaciji zaposlenih u javnoj upravi jeste nedostatak efikasnih podsticajnih mehanizama. Tradicionalno posmatrano, organizacije se najčešće oslanjaju na pretpostavku da se rad zaposlenog razmjenjuje za materijalne nagrade, odnosno platu (Zolak Poljašević, Ilić i Milunović, 2017b). Međutim, u savremenim uslovima poslovanja, tradicionalni sistem nagrađivanja, u kome plata igra dominantnu, a često i jedinu ulogu, suočava se s brojnim izazovima (Zolak Poljašević i Berber, 2024, str. 14). Poznato je da je većina ljudskih potreba i, slijedom toga, faktora motivacije, nematerijalne prirode (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 605). Nakon što zadovolje svoje materijalne potrebe, zaposleni vremenom počinju da streme zadovoljenju ostalih potreba, kao što su sticanje statusa, poštovanje, priznanje, usavršavanje, razvoj karijere, i slično. U motivacionom smislu, oslanjanje samo na platu obično daje ograničene rezultate, a uključuje rizike frustriranja ostalih mnogobrojnih potreba i aspiracija zaposlenih. Posljedično navedenom, sistem nagrađivanja treba da bude raznovrstan, odnosno treba da zadovolji što više individualnih potreba i ciljeva zaposlenih (Ilić, Zolak Poljašević i Vučenović, 2012, str. 37–38). Da bi materijalne nagrade bile u funkciji povećanja individualne i organizacione uspješnosti, potrebno je ispuniti niz preduslova. Neki od njih su sljedeći (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 615):

- Materijalne nagrade moraju biti povezane uz one pokazatelje radne uspješnosti na koje pojedinac, ili grupa, mogu uticati svojim ponašanjem, a postavljeni standardi moraju biti ostvarivi sa aspekta pojedinca;
- Mora postojati jasna veza između rezultata rada i materijalnih kompenzacija;
- Povećanje materijalnih kompenzacija, koje je rezultat većeg radnog učinka, mora biti dovoljno veliko da opravda i podstiče dodatni napor koji se ulaže;
- Razlike u plati između dobrih i slabih zaposlenih moraju biti značajne, kako bi se stimulisao dobar rad.

Tradicionalni sistemi nagrađivanja u javnoj upravi, koji su vezani za unaprijed definisane platne razrede i ograničene mogućnosti napredovanja, ne pružaju dovoljno prostora za individualno nagrađivanje i stimulaciju zaposlenih na osnovu rezultata rada (Marcinkowski i drugi, 2024). Ograničena mogućnost materijalnih stimulacija dodatno se komplikuje zbog pravne regulative i budžetskih

ograničenja. Čak i kada su prisutni određeni bonusi ili dodaci, oni su uglavnom simboličnog karaktera i ne uspijevaju značajno uticati na motivaciju. Zaposleni koji ostvaruju nadprosječne rezultate ne osjećaju se adekvatno nagrađenim, što može voditi smanjenju radnog entuzijazma i posvećenosti.

Problem motivacije u uslovima niskih plata i ograničenih resursa

Još jedan izazov u podsticanju radne motivacije čine niske plate. Ograničeni budžetski kapaciteti često sprečavaju donošenje adekvatnih stimulativnih mjera, što dodatno demotiviše zaposlene. Situacija je posebno složena u periodima ekonomske krize, ili fiskalne konsolidacije, kada je uvođenje dodatnih podsticaja gotovo nemoguće. U takvim okolnostima, činjenica da materijalne kompenzacije stagniraju, dok troškovi života rastu, može izazvati osjećaj frustracije i nezadovoljstva.

Jedan od problema u motivacionom kontekstu javne uprave jeste nesklad između rasta životnih troškova i nivoa plata. Ukoliko se inflacija ubrzava, a plate ostaju iste, realna kupovna moć zaposlenih značajno opada. U takvoj situaciji, čak i plate koje su ranije bile zadovoljavajuće, postaju nedovoljne za pokrivanje osnovnih životnih potreba, što izaziva osjećaj nesigurnosti i nezadovoljstva.

Dodatni problem nastaje kada zaposleni u javnoj upravi uoče da njihove kolege u privatnom sektoru na sličnim radnim mjestima ostvaruju znatno veće prihode. Ova komparacija pojačava percepciju nepravičnosti i može da negativno utiče na radnu motivaciju. U tom kontekstu, javna uprava se suočava s rizikom gubitka kompetentnih i stručnih zaposlenih koji, nezadovoljni materijalnim uslovima, prelaze u privatni sektor u potrazi za boljim prilikama.

Stoga je važno da se, uprkos budžetskim ograničenjima, u okviru javne uprave traže alternativni načini motivacije. U situacijama kada plate ne mogu biti povećane, pažnja treba biti usmjerena na nematerijalne oblike stimulacije, kao što su profesionalni razvoj, prilike za napredovanje, priznanje za postignuća i stvaranje podržavajućeg radnog okruženja. Na taj način, iako materijalna kompenzacija ostaje ograničena, zaposleni mogu osjećati da su njihova angažovanost i doprinos prepoznati i vrednovani.



Analitička perspektiva: plate u javnoj upravi i troškovi života

Jedan od ključnih izazova u upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi jeste održavanje adekvatnog odnosa između visine zarada i troškova života. Rastuća inflacija i povećanje cijena osnovnih dobara često dovode do smanjenja realne kupovne moći zaposlenih, što može uticati na njihovu motivaciju, zadovoljstvo poslom i percepciju pravednosti sistema. Poređenje prosječnih plata u javnoj upravi s prosječnom potrošačkom korpom omogućava bolje razumijevanje socio-ekonomskog položaja zaposlenih i objektivnih ograničenja sistema nagrađivanja.

Analiza kretanja plata u posljednjih nekoliko godina, u odnosu na inflatorne promjene, otkriva koliko se javni sektor uspijeva prilagoditi makroekonomskim uslovima. Time se otvara pitanje da li sadašnji model plata obezbjeđuje osnovni standard života, i da li održava motivaciju zaposlenih u kontekstu povećanih troškova i razlika u odnosu na privatni sektor.

Pitanja za refleksiju:

- U kojoj mjeri trenutni nivo plata u javnoj upravi omogućava pokrivanje osnovnih životnih troškova zaposlenih?
- Kako rast životnih troškova i inflacija utiču na realnu kupovnu moć i motivaciju zaposlenih u javnom sektoru?
- Postoji li vidljiv jaz između zarada u javnoj upravi i privatnom sektoru, te kako on utiče na privlačnost javne službe?
- Da li bi periodične revizije plata u skladu s inflatornim kretanjima doprinijele većem osjećaju pravednosti i zadovoljstva zaposlenih?

Problem „sigurnog zaposlenja“ i niska radna angažovanost

Specifičnost javne uprave ogleda se u visokom stepenu radne sigurnosti, što je istovremeno i prednost i prepreka u motivacionom kontekstu. Za mnoge zaposlene, sigurnost radnog mjesta predstavlja razlog izbora posla u javnoj upravi (Fernandes, Santinha i Forte, 2022; Santinha i drugi, 2021), međutim, upravo ta sigurnost može voditi pasivnosti i smanjenju radnog angažmana (Johnson, 2025; Alonso i Lewis, 2001). Zaposleni koji ne strahuju za svoje radno mjesto, skloni su da zadatke obavljaju rutinski, bez dodatnog truda ili težnje ka unapređenju kvaliteta rada.

Sigurnost zaposlenja, iako poželjna u svakom radnom okruženju, može imati i negativan uticaj na motivaciju zaposlenih. U situacijama kada se radna stabilnost podrazumijeva, zaposleni mogu razviti osjećaj zasićenja i nedostatka izazova. To može dovesti do pada radnog elana i smanjenja radne angažovanosti, čak i kod zaposlenih koji su prethodno pokazivali visoku motivaciju i posvećenost.

U okruženju sa visokom sigurnošću zaposlenja, uloga lidera i kultura koja promoviše proaktivnost i inovativnost mogu značajno uticati na održavanje motivacije. Jedan od načina za prevazilaženje ovog problema jeste proaktivno ulaganje u profesionalni razvoj zaposlenih (Tensay i Singh, 2020). Ulaganje u kompetencije zaposlenih i podržavanje njihove težnje za ličnim i profesionalnim razvojem može razbiti monotoniju i podstaći zaposlene da se osjećaju vrednovanim i korisnim članovima organizacije.

Važnu ulogu ima i otvorena komunikacija sa zaposlenima o njihovim potrebama i očekivanjima. Kroz redovne razgovore i evaluacije, menadžeri mogu identifikovati oblasti u kojima zaposleni osjećaju stagnaciju ili zasićenost, te zajedno s njima razviti planove za unapređenje radnih vještina, ili preuzimanje novih

odgovornosti. Na taj način osjećaj sigurnosti zaposlenja postaje osnova za rast i napredak, a ne za pasivnost i profesionalnu apatiju.

Strategije koje se mogu primijeniti u cilju povećanja radne motivacije zaposlenih u javnoj upravi biće detaljnije obrazložene u okviru narednog poglavlja.

8.3 Strategije povećanja motivacije zaposlenih u javnoj upravi

Propisi koji precizno definišu strukturu materijalnih kompenzacija onemogućavaju uvođenje novih materijalnih podsticaja kao mehanizama motivacije. Ipak, motivacija zaposlenih u javnoj upravi ne zavisi isključivo od finansijskih stimulansa. Postoji širok spektar instrumenata koji mogu pozitivno uticati na motivaciju, iako se ne odnose direktno na povećanje plata ili dodataka.

U okviru ovog poglavlja biće analizirani različiti pristupi motivaciji zaposlenih u javnoj upravi, s posebnim osvrtom na one mehanizme koji su primjenjivi u domaćem kontekstu.

8.3.1 Primjena nematerijalnih oblika motivacije u javnoj upravi

Podsticajan sistem nagrađivanja zahtijeva i primjenu nagrada nematerijalnog karaktera (Silverman, 2004), naročito onih koje omogućavaju unutrašnje zadovoljstvo i motivaciju zaposlenih. U savremenoj javnoj upravi nematerijalni oblici motivacije predstavljaju koristan alat za podizanje radnog entuzijazma i angažovanosti zaposlenih.

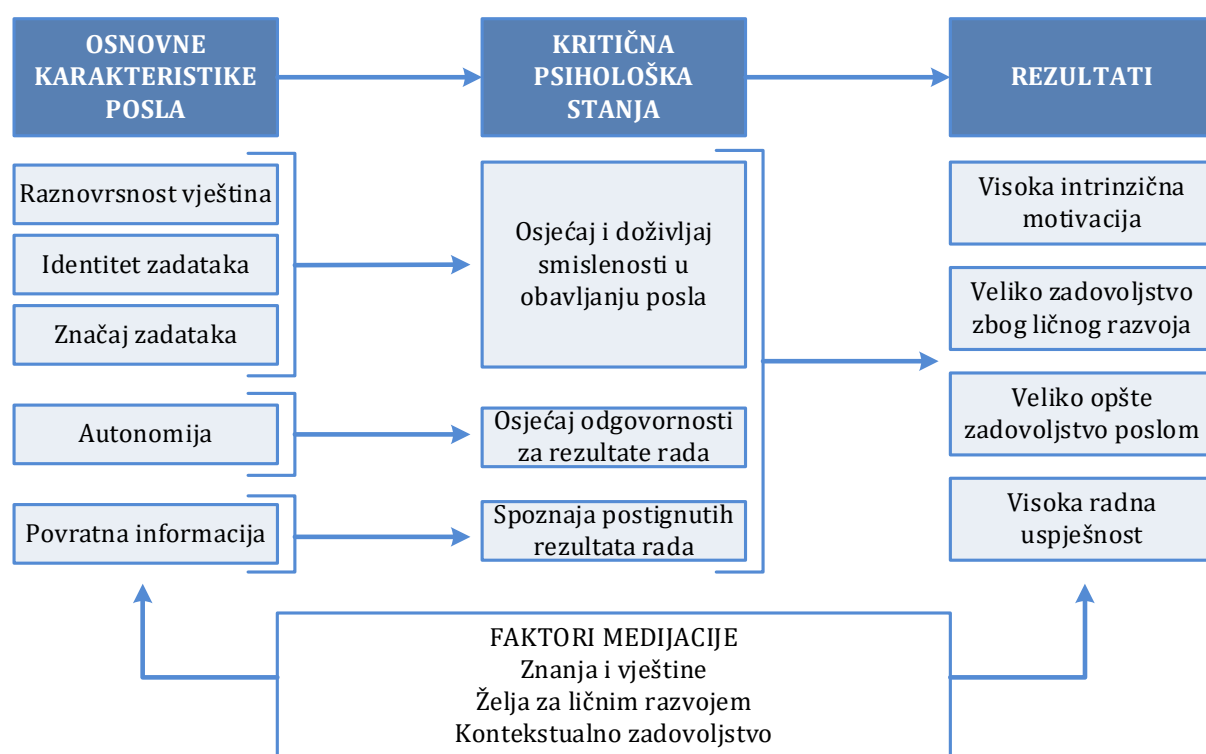
Nagrade nematerijalnog karaktera, koje se još susreću i pod nazivima nematerijalne beneficije ili **relacijske nagrade**, predstavljaju sve aktivnosti koje imaju pozitivan uticaj na intelektualno, emocionalno i fizičko stanje zaposlenog, a ne ulaze u kategoriju materijalnih nagrada (Galetić, 2015, str. 21). Njima se zadovoljavaju potrebe zaposlenih za priznanjem, postignućem, autonomijom, ličnim razvojem, kvalitetom radnog života, i slično. Relacijske nagrade ne iziskuju materijalna davanja poslodavca, što znači da su one troškovno efikasne i mogu se često upotrebljavati u cilju podsticanja željenog ponašanja zaposlenih (Mujtaba i Shuaib, 2010).

Kompleksnost upravljanja relacijskim, odnosno nematerijalnim nagradama, proizilazi iz njihove neopipljive prirode. Ovi elementi ukupne nagrade se ne mogu kvantifikovati i mjeriti. Teško je reći koliko vrijedi ovlašćenje zaposlenog da donosi odluke, ili priznanje za rezultate rada. Odgovor zavisi od percipirane vrijednosti nematerijalne nagrade, koja se razlikuje od zaposlenog do zaposlenog. Jednako kao beneficije, nematerijalne nagrade imaju različit motivacioni efekat na zaposlene i različitu precipiranu vrijednost, u zavisnosti od sociodemografskih karakteristika zaposlenih. Zbog navedenog, važno je istražiti preferencije različitih grupa zaposlenih, kako bi se uz pomoć odgovarajućih nematerijalnih nagrada podstaklo poželjno ponašanje i rezultati rada (Mathis i drugi, 2017; Calo i drugi, 2014).

Najznačajnije relacijske nagrade koje se mogu primijeniti u javnoj upravi odnose se na: oblikovanje posla, menadžerski stil, participaciju zaposlenih, priznavanje uspjeha i mogućnost usavršavanja i razvoja.

Oblikovanje posla

Oblikovanje posla je proces kojim se utvrđuje sadržaj posla, njegove funkcije i socijalni odnosi na poslu, kako bi se postigli organizacioni ciljevi i zadovoljile individualne potrebe njegovih izvršilaca (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 669). Karakteristike posla (Rai i Maheshwari, 2021) predstavljaju značajan faktor radnog angažmana i motivacije zaposlenih u javnoj upravi. Raznovrsnost, složenost i značaj posla, kao i autonomija i veća odgovornost izvršilaca, predstavljaju osnovne karakteristike posla koje podstiču unutrašnju, intrinzičnu, motivaciju zaposlenog, o čemu govori Hackman – Oldhamov model motivacijskog potencijala posla (engl. Hackman – Oldham's Job Characteristics Model).



Slika 8.9. Model motivacijskog potencijala posla (Hackman i Oldham, 1980, str. 90)

Neke od konkretnih aktivnosti koje se mogu preduzeti u smislu povećanja motivacionog potencijala posla su: kombinovanje zadataka, odstranjivanje tradicionalnih oblika kontrole i obezbjeđivanje objektivnih standarda, koji zaposlenima omogućavaju samokontrolu, povećanje odgovornosti za rezultate rada, oblikovanje posla u smislenu cjelinu, obezbjeđenje slobode i autonomije u radu, u smislu planiranja i načina izvršavanja zadataka, postavljanje izazovnih ciljeva, davanje specifičnih zadataka, koji zaposlenima omogućavaju usavršavanje

u određenoj oblasti, i slično. Ovakve aktivnosti se mogu primjenjivati kod uspostavljanja novih poslova, ili redizajniranja postojećih. Međutim, neke od nabrojanih aktivnosti mogu se svakodnevno primjenjivati u cilju poboljšanja unutrašnje motivacije zaposlenih (Zolak Poljašević, 2021, str. 376).

Menadžerski stil

Menadžerski stil ima direktan uticaj na ponašanje zaposlenih i njihovu radnu motivaciju. U različitim vremenskim etapama, dominirali su različiti stilovi menadžmenta. Prema jednoj od uobičajenih podjela, postoje autokratski, demokratski i participativni stil menadžmenta. Zanimljiva je i podjela na transakcijski i transformacijski stil menadžmenta.

Transakcijski menadžment je dominantno usmjeren na postizanje konkretnih ciljeva kroz strogu kontrolu i jasne instrukcije zaposlenima (Northouse, 2021). U javnoj upravi ovaj stil se često primjenjuje zbog potrebe za dosljednom primjenom zakonskih i proceduralnih pravila. Transakcijski menadžeri uglavnom koriste sistem nagrađivanja koji se zasniva na materijalnim podsticajima i formalnim priznanjima, dok se radno ponašanje reguliše kroz jasno definisana pravila i kontrole.

Iako ovaj pristup može biti efikasan u ostvarivanju kratkoročnih ciljeva i provođenju administrativnih procedura, njegova motivaciona vrijednost je ograničena. Transakcijski stil ne podstiče inicijativu i kreativnost, već se fokusira na izvršavanje zadataka prema unaprijed zadatim standardima. Zaposleni u takvom sistemu mogu razviti osjećaj pasivnosti i oslanjanja na rukovodioce, bez veće inicijative za unapređenje ili inovaciju.

Za razliku od transakcijskog, transformacijski stil menadžmenta stavlja akcenat na emocionalnu inteligenciju, motivaciju i inspiraciju zaposlenih. Transformacijski lideri u javnoj upravi podstiču profesionalni razvoj, intelektualnu stimulaciju i izgradnju međusobnog povjerenja i podrške (Bass, 1990). Ovaj stil menadžmenta promoviše participativno odlučivanje i dijalog, omogućavajući zaposlenima da budu aktivno uključeni u procese kreiranja politika i donošenja odluka.

Transformacijski stil u javnoj upravi ima višestruke koristi (Northouse, 2021; Wright, Moynihan i Pandey, 2012; Bass i Riggio, 2006):

- Podstiče inovativnost i kreativnost – usljed složenosti i promjenjivosti javnih politika, transformacijski menadžeri osnažuju zaposlene da razmišljaju izvan ustaljenih okvira;
- Razvija osjećaj pripadnosti i lojalnosti – kada se zaposleni osjećaju uključeno i prepoznato, njihova posvećenost radu i organizaciji raste;
- Jača timski duh i koheziju – otvorena komunikacija i podrška među zaposlenima smanjuju konflikte i povećavaju radnu efikasnost.

Iako transformacijski stil može značajno doprinijeti većem angažovanju i motivaciji zaposlenih u javnoj upravi (Zahari i Kaliannan, 2022; Ancarani i drugi,

2021), njegova implementacija često nailazi na otpor u strukturama koje su navikle na hijerarhijske odnose i formalnu kontrolu. Uprkos tome, lideri koji uspiju uspostaviti kulturu transformacijskog vođenja značajno doprinose povećanju radne efikasnosti i profesionalnog razvoja zaposlenih.

U realnim uslovima rada javne uprave, optimalan pristup može biti kombinacija transakcijskog i transformacijskog stila. Kroz balansiranje između kontrole i podrške, lideri mogu istovremeno obezbijediti poštovanje pravila i jačati motivaciju zaposlenih, kroz priznavanje njihovih doprinosa i pružanje mogućnosti za rast.

Participacija zaposlenih

Participacija zaposlenih u javnoj upravi predstavlja važan aspekt savremenog upravljanja ljudskim resursima, čiji je cilj povećanje angažovanosti, motivacije i lojalnosti zaposlenih. Ova praksa podrazumijeva uključenost zaposlenih u procese odlučivanja o bitnim aspektima rada i poslovanja javnih institucija. Participacija se često povezuje s transformacijskim stilom menadžmenta, koji podstiče otvorenu komunikaciju i dijalog, ali se može primjenjivati i u okviru tradicionalne hijerarhijske strukture javne uprave.

Participacija zaposlenih doprinosi efikasnijem korišćenju potencijala zaposlenih, jača osjećaj pripadnosti i lojalnosti instituciji, te povećava stepen identifikacije zaposlenih sa stratezijskim ciljevima javne uprave. Pored toga, participativni pristup pomaže u smanjenju otpora prema promjenama i doprinosi poboljšanju kvaliteta radnog života. Na taj način, participacija zaposlenih u javnoj upravi postaje ključni element za ostvarenje organizacionih ciljeva i unapređenje efikasnosti i uspješnosti rada.

Participacija zaposlenih se može primijeniti u različitim područjima upravljanja ljudskim resursima. Neki od najčešćih oblika participacije zaposlenih su sljedeći (Bahtijarević-Šiber, 1999, str. 683):

- Participacija zaposlenih u odlučivanju – zaposleni imaju priliku da učestvuju u odlučivanju o radnim procesima, projektima, ili stratezijskim pitanjima. Ova forma participacije doprinosi većem prihvatanju odluka i povećava odgovornost zaposlenih za njihove rezultate.
- Participacija zaposlenih u oblikovanju i uvođenju promjena – promjene u javnoj upravi često nailaze na otpor, ali kada su zaposleni uključeni u proces kreiranja novih politika i procedura, otpornost se smanjuje, a motivacija raste. Na taj način, zaposleni doživljavaju promjene kao zajednički poduhvat, a ne kao nametnutu obavezu.
- Participacija zaposlenih u rješavanju problema – zaposleni se uključuju u proces identifikacije problema i predlaganja rješenja, čime se podstiče kreativnost i razvija osjećaj odgovornosti za rezultate rada. Ova participacija doprinosi razvoju inovativnih rješenja i unapređuje efikasnost javne uprave.

- Participacija zaposlenih u postavljanju ciljeva – aktivno učešće zaposlenih u definisanju ciljeva doprinosi njihovoj većoj posvećenosti i motivaciji za ostvarivanje rezultata. Na taj način, ciljevi postaju zajednički zadatak, a ne nametnuta obaveza.

Zaposleni koji osjećaju da imaju glas u procesu donošenja odluka i oblikovanja politika, više su posvećeni, odgovorni i motivisani za unapređenje svojih radnih performansi. Ova praksa, takođe, doprinosi smanjenju fluktuacije i većoj lojalnosti zaposlenih prema instituciji.

Uprkos brojnim prednostima, participacija zaposlenih u javnoj upravi može biti ograničena zbog formalnih hijerarhijskih struktura i stroge regulative. Ipak, uvođenje participativnih modela, čak i u ograničenom obimu, može značajno unaprijediti radnu atmosferu, povećati motivaciju zaposlenih i poboljšati kvalitet javnih usluga.

Priznavanje uspjeha i pohvale

Priznavanje uspjeha i pohvale za dobro obavljen posao predstavljaju motivacionu osnovu (Pincus, 2023; Jo i Shin, 2025) u javnoj upravi, koja podstiče zaposlene na ostvarivanje istih, ili čak boljih rezultata u budućnosti. Ovaj oblik motivacije zasniva se na relacijskoj nagradi, koja ne iziskuje dodatna finansijska sredstva, što ga čini posebno pogodnim za javnu upravu, gdje su mogućnosti za materijalno nagrađivanje često ograničene.

Uprkos formalnom i hijerarhijskom okviru u javnoj upravi, rukovodioci treba da što više komuniciraju sa zaposlenima, ističu njihove uspjehe i obilježavaju radne rezultate, na formalan ili neformalan način. Javne pohvale i priznavanje postignuća treba da postanu sastavni dio organizacione kulture, jer doprinose jačanju profesionalnog identiteta i osjećaja pripadnosti instituciji.

U praksi se priznavanje uspjeha može realizovati na različite načine, u zavisnosti od institucionalne strukture i organizacione kulture.

- Javne pohvale i priznanja – javna pohvala može se realizovati kroz formalne sastanke, godišnje konferencije, ili posebne događaje na kojima se naglašava doprinos zaposlenih. Na primjer, izbor „službenika mjeseca“ ili „najefikasnijeg tima“ može doprinijeti razvoju takmičarskog duha i podstaći zaposlene da ulažu dodatni napor u svoj rad.
- Formalizovani sistemi priznanja – neke institucije uvode sistem formalnih priznanja za zaposlene koji su se istakli svojim radom u određenom periodu ili oblasti. Na primjer, priznanje za efikasnost u obavljanju upravnih poslova, ili za uspješno realizovane projekte. Ovakav sistem može uključivati i simbolične nagrade, ili sertifikate koji potvrđuju uspjeh.
- Neformalne pohvale i svakodnevno priznavanje – u svakodnevnom radnom okruženju rukovodioci treba da budu svjesni važnosti neposrednog priznavanja doprinosa. To može uključivati neformalne pohvale tokom

sastanaka, pozitivne komentare u svakodnevnoj komunikaciji, ili jednostavno izražavanje zahvalnosti za dobro obavljen posao.

Pored javnih pohvala, značajan motivacioni efekat u javnoj upravi ima i povratna informacija o radu i postignutoj uspješnosti (Rahimić, 2010). Pravovremena i konstruktivna povratna informacija doprinosi povećanju samopouzdanja zaposlenih, omogućava profesionalni razvoj, i jasno komunicira organizaciona očekivanja i standarde uspješnosti. Povratna informacija u javnoj upravi treba da bude:

- tačna i objektivna, zasnovana na konkretnim radnim rezultatima i činjenicama, bez uopštavanja i subjektivnih procjena;
- pravovremena, data odmah nakon realizovanog zadatka ili postignutog uspjeha, kako bi imala puni motivacioni efekat;
- usmjerena na ponašanje i rezultate, a ne na lične osobine ili karakteristike zaposlenog.

Na taj način se stvara radna atmosfera u kojoj zaposleni osjećaju podršku i priznanje za svoj trud i angažman, što dugoročno doprinosi unapređenju radne uspješnosti i podizanju profesionalnih standarda unutar javne uprave.

Mogućnost profesionalnog usavršavanja

Mogućnost profesionalnog usavršavanja, napredovanja u karijeri i ostvarivanja ličnih ambicija i ciljeva u profesionalnom smislu, predstavlja važan segment motivacije zaposlenih u javnoj upravi (Ford, 2024). Razvoj, planiranje i upravljanje karijerom, pružaju zaposlenima osjećaj profesionalne stabilnosti i ličnog ispunjenja, što značajno doprinosi povećanju radne motivacije i lojalnosti prema instituciji.

Upravljanje karijerom u javnoj upravi ima specifičnu težinu, jer su procesi napredovanja i profesionalnog razvoja regulisani zakonodavnim okvirima i pravilnicima o radu. Bez obzira na formalna ograničenja, ipak postoji mogućnost kreiranja programa profesionalnog usavršavanja, koji omogućavaju zaposlenima da kontinuirano unapređuju svoja znanja i vještine. Razvojni planovi zaposlenih trebaju obuhvatati različite aspekte profesionalnog napretka, uključujući stručno usavršavanje, mentorstvo, timski rad i učešće u projektima od značaja za organizaciju.

8.3.2 Stvaranje pozitivne organizacione kulture u javnoj upravi

Pored primjene različitih oblika nematerijalnih nagrada, pozitivna organizaciona kultura u javnoj upravi, takođe, ima značajnu ulogu u oblikovanju radne motivacije, jačanju radne efikasnosti i unapređenju međuljudskih odnosa. S obzirom na specifičnosti javne uprave, u kojoj su procesi strogo regulisani, a mogućnosti za materijalno nagrađivanje ograničene, pozitivna kultura može predstavljati značajan izvor motivacije zaposlenih.

Organizaciona kultura se ogleda u zajedničkim vrijednostima, normama i principima ponašanja koje zaposleni dijele i prihvataju (Schein, 2010). Ona pruža osjećaj pripadnosti i zajedništva, a kada je pozitivna i otvorena, značajno doprinosi motivaciji i radnom angažmanu. Da bi se izgradila i održala pozitivna organizaciona kultura, potrebno je kontinuirano raditi na nekoliko bitnih aspekata.

Podrška otvorenoj i transparentnoj komunikaciji – otvorena i transparentna komunikacija predstavlja podlogu za izgradnju povjerenja među zaposlenima i rukovodiocima (Hadziahmetovic i Salihovic, 2022). U javnoj upravi, gdje se odluke često donose na višim nivoima, postoji rizik od osjećaja isključenosti i otuđenosti zaposlenih. Stoga je od značajno da se komunikacija zasniva na transparentnosti, pravovremenosti i dvosmjernosti.

Otvorena komunikacija omogućava zaposlenima da slobodno izraze svoje mišljenje, predlože inovacije i ukažu na eventualne probleme, bez straha od sankcija ili osude. Rukovodioci bi trebalo da aktivno podstiču razmjenu ideja i informacija, kako bi zaposleni osjećali da se njihov glas čuje i da imaju ulogu u donošenju odluka. Transparentnost u komunikaciji, takođe, podrazumijeva jasno saopštavanje ciljeva, strategija i promjena, što doprinosi smanjenju nesigurnosti i nejasnoća u radu.

Primjer dobre prakse u javnoj upravi jeste redovno organizovanje sastanaka, na kojima se analiziraju ostvareni rezultati i planiraju buduće aktivnosti, uz otvorenu diskusiju i uvažavanje mišljenja zaposlenih. Pored toga, rukovodioci mogu koristiti internu mrežu i platforme za razmjenu informacija, čime se doprinosi kontinuiranoj komunikaciji.

Podsticanje timskog rada i saradnje – efikasan timski rad u javnoj upravi nije samo poželjan, već i neophodan, zbog prirode zadataka koji zahtijevaju međusobnu koordinaciju i usklađivanje aktivnosti različitih organizacionih jedinica. Timski rad doprinosi većoj razmjeni znanja, bržem rješavanju problema, i unapređenju kvaliteta usluga koje javna uprava pruža građanima (Vashdi, 2013).

Podsticanje timskog rada treba biti stratejski osmišljeno i podržano od strane rukovodilaca. Ključni element je izgradnja međusobnog povjerenja među članovima tima, uz jasno definisane uloge i zadatke.

Jedan od efektivnih pristupa u podsticanju timskog rada jeste organizacija zajedničkih radionica i projekata, u kojima zaposleni iz različitih sektora zajedno rade na rješavanju specifičnih problema, ili poboljšanju određenih procesa.

ZAKLJUČAK

Menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi predstavlja složenu i višedimenzionalnu oblast, koja povezuje pravne, organizacione i menadžerske aspekte funkcionisanja savremenih institucija. Ova monografija imala je za cilj da, kroz teorijsku analizu i praktične implikacije, pruži sveobuhvatan pregled ključnih funkcija i izazova s kojima se menadžment ljudskih resursa suočava u javnom sektoru. Polazeći od teorijskih osnova javne uprave i njenih modela, preko funkcionalnih komponenata menadžmenta ljudskih resursa, do pitanja profesionalizacije i razvoja institucionalnih kapaciteta, rad je ponudio analitički okvir za razumijevanje i unapređenje ove oblasti u kontekstu tranzicionih društava.

U koncipiranju rada primijenjen je analitičko-komparativni pristup, koji je omogućio povezivanje teorijskih postavki s institucionalnim praksama i izazovima reforme javne uprave. Takav pristup ukazao je na potrebu da se menadžment ljudskih resursa sagleda ne samo kao administrativna funkcija, nego i kao strateški proces koji utiče na kvalitet javnih usluga, kredibilitet institucija i povjerenje građana. Poseban značaj ima razumijevanje javne uprave kao sistema koji funkcioniše u složenom odnosu između političke volje, pravnog okvira i profesionalne autonomije, što čini menadžment ljudskih resursa jednim od najosjetljivijih, ali i najvažnijih segmenata reforme.

Prvi dio monografije, posvećen teorijskim osnovama menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi, ponudio je dublje razumijevanje transformacije upravnih modela – od tradicionalnog birokratskog okvira, do koncepta novog javnog menadžmenta i paradigme dobre uprave. U analiziranju ovih pristupa istaknuto je da savremene reforme teže uspostavljanju ravnoteže između efikasnosti i legitimnosti, odnosno, između menadžerske racionalnosti i pravne odgovornosti. Ovaj dio rada pokazao je da uspješna modernizacija javne uprave zahtijeva promjenu percepcije uloge javnog službenika, od pasivnog izvršioca propisa ka aktivnom i odgovornom službeniku, koji djeluje u skladu s principima javnog interesa, profesionalizma i etičkog integriteta. Time je potvrđeno da su razvoj kompetencija, jačanje integriteta i izgradnja organizacione kulture ključni uslovi profesionalizacije javne uprave.

Drugi dio monografije bavio se planiranjem i zapošljavanjem, kao ključnim funkcijama u okviru menadžmenta ljudskih resursa. Analiza posla, planiranje potrebnog broja i strukture zaposlenih, te provođenje procesa zapošljavanja, prepoznati su kao neophodni mehanizmi za uspostavljanje profesionalnog i funkcionalno usklađenog sistema. Analitički fokus ovog dijela bio je usmjeren na pitanje institucionalne efikasnosti i transparentnosti, budući da formalno zasnovane procedure u praksi često nailaze na prepreke poput politizacije, nedostatka strateškog pristupa i administrativne rigidnosti. Istaknuto je da

moderni sistem menadžmenta ljudskih resursa mora uspostaviti ravnotežu između proceduralne kontrole i organizacione fleksibilnosti, te da se profesionalizacija ne može posmatrati samo kroz normativne akte, već i kroz izgradnju institucionalne kulture koja podstiče odgovornost, etičnost i kompetentnost zaposlenih.

U okviru ovog dijela, posebno je naglašeno da su objektivnost i mjerljivost kriterijuma zapošljavanja preduslov stvaranja meritornog sistema. Objektivnost i mjerljivost kriterijuma zapošljavanja u praksi se ostvaruju kroz jasno definisane procedure, standardizovane testove i strukturirane intervjuje, koji omogućavaju transparentan i pravedan izbor kandidata. Istovremeno je ukazano i na značaj etičke dimenzije, odnosno na potrebu da se pravednost i integritet u izboru kandidata ne svode na administrativni formalizam, već da budu sastavni dio institucionalne kulture.

Treći dio monografije bio je usmjeren na razvoj zaposlenih, upravljanje učincima i sistem nagrađivanja. Ove funkcije predstavljaju suštinu savremenog pristupa menadžmentu ljudskih resursa, jer omogućavaju unapređenje kompetencija, profesionalni razvoj i održavanje radne angažovanosti i motivacije zaposlenih. Evaluacija učinka, kada je pravilno koncipirana, omogućava usklađivanje individualnih i organizacionih ciljeva, ali i prepoznavanje potencijala zaposlenih za napredovanje i dodatno usavršavanje. Analiza je pokazala da se postupak ocjenjivanja u praksi često svodi na formalnost, pri čemu se zanemaruje njegova razvojna funkcija. Efikasno upravljanje radnom uspješnošću zahtijeva postojanje jasnih standarda, konstruktivnu povratnu informaciju i aktivnu ulogu rukovodilaca u razvoju svojih timova.

Sistem nagrađivanja u javnoj upravi posebno je osjetljivo pitanje, jer se u njemu prepliću politički, pravni, ekonomski, socijalni i psihološki faktori. Iako su plate i beneficije u javnoj upravi u velikoj mjeri regulisane zakonima i kolektivnim ugovorima, motivacija zaposlenih zahtijeva širi pristup koji uključuje pravilno oblikovanje posla, mogućnost profesionalnog razvoja, priznanje, participaciju u odlučivanju i stvaranje pozitivne organizacione kulture. U tom smislu, menadžment ljudskih resursa ima zadatak da kreira radno okruženje u kome su profesionalnost, transparentnost i javni interes osnovne vrijednosti.

Poseban doprinos ove monografije ogleda se u nastojanju da se teorijski okvir menadžmenta ljudskih resursa poveže s praktičnim izazovima savremenih upravnih sistema. Analiza je usmjerena na prepoznavanje univerzalnih principa i obrazaca koji se mogu primijeniti u različitim administrativnim kontekstima, bez obzira na stepen institucionalne razvijenosti, ili model javne uprave. Na taj način otvoren je prostor za promišljanje o modelima profesionalizacije, koji se temelje na meritornosti, etici javne službe i razvoju kompetencija zaposlenih. U širem evropskom kontekstu, savremeni standardi dobrog upravljanja, samoprocjene organizacione zrelosti i sistemi upravljanja kvalitetom predstavljaju referentne okvire za izgradnju odgovorne, transparentne i efikasne javne uprave.

Zaključci proizašli iz ovih analiza ukazuju da reforme u oblasti menadžmenta ljudskih resursa ne mogu biti uspješne ukoliko se svedu isključivo na izmjene propisa. Suštinska promjena zahtijeva transformaciju institucionalne kulture, razvoj rukovodećih kompetencija i uvođenje sistemskih mehanizama za praćenje i evaluaciju rezultata rada. Odgovoran i kompetentan rukovodilac postaje ključna karika u procesu profesionalizacije, jer on svojim djelovanjem oblikuje radno okruženje, način odlučivanja i odnos prema zaposlenima.

U perspektivi budućih reformi, menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi mora odgovoriti na izazove digitalne transformacije, demografskih promjena i novih očekivanja zaposlenih. Savremena javna uprava ne može se oslanjati samo na tradicionalne instrumente kontrole i hijerarhije, već mora razvijati fleksibilne i inkluzivne modele rada, zasnovane na povjerenju, rezultatima i stalnom učenju. Ključni zadatak biće usklađivanje tehnološke efikasnosti s humanim pristupom, jer ostaje nepobitna činjenica da su ljudi, odnosno njihovo znanje, vrijednosti i integritet, najvažniji resurs svake javne institucije. Menadžment ljudskih resursa stoga nije samo administrativna funkcija, već razvojna poluga savremene javne uprave i osnov njenog legitimiteta.

LITERATURA

- Aamodt**, M. G. (2007). *Industrial/organizational psychology: An applied approach* (5th ed.). Thomson/Wadsworth.
- Adams**, J. S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (pp. 267–299). Academic Press.
- Aguinis**, H. (2019). *Performance Management* (4th ed.). Chicago Business Press.
- Ainbinder**, L. (2022). *Promoting non-discrimination in public administration: Some entry points* (Policy Brief No. 136). United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Akay**, P. A., & Cheung, M. (2025). Ethnic discrimination in hiring: Causes and countermeasures – A systematic review of the empirical evidence. *Sociology Compass*, 19(8), e70106.
- Alas**, R., & Svetlik, I. (2004). Estonia and Slovenia: Building modern HRM using a dualist approach. In C. Brewster, W. Mayrhofer, & M. Morley (Eds.), *Human resource management in Europe: Evidence of convergence?* (pp. 353–383). Elsevier.
- Alonso**, P., & Lewis, G. B. (2001). Public service motivation and job performance: Evidence from the federal sector. *The American Review of Public Administration*, 31(4), 363–380.
- Ancarani**, A., Arcidiacono, F., Di Mauro, C., & Giammanco, M. D. (2021). Promoting work engagement in public administrations: The role of middle managers' leadership. *Public Management Review*, 23(8), 1234–1263.
- Angaw**, K. W., Debela, B. K., Fobé, E., & Brans, M. (2025). The impact of public administration education on individual policy capacity of federal civil servants in Ethiopia. *Public Administration and Development*. Advance online publication.
- Armstrong**, M. (2010). *Armstrong's handbook of reward management practice: Improving performance through reward* (3rd ed.). Kogan Page.
- Armstrong**, M. (2014). *Armstrong's handbook of human resource management practice* (13th ed.). Kogan Page.
- Armstrong**, M., & Taylor, S. (2020). *Armstrong's Handbook of Human Resource Management Practice*. Kogan Page Publishers.
- Baćanin**, N. (2010). Teorija uprave Ive Krbeka. *Glasnik prava*, 2, 48–62.
- Baćanin**, N. (2011). *Upravno pravo: Knj. 1, Uvodna i organizaciona pitanja*. Pravni fakultet, Institut za pravne i društvene nauke.
- Bahtijarević-Šiber**, F. (1999). *Menadžment ljudskih potencijala*. Zagreb: Golden marketing.
- Bahtijarević-Šiber**, F. (2014). *Strateški menadžment ljudskih potencijala: Suvremeni trendovi i izazovi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Bahtijarević-Šiber**, F., Sikavica, P., & Pološki Vokić, N. (2008). *Suvremeni menadžment: Vještine, sustavi i izazovi*. Zagreb: Školska knjiga.

- Baruch**, Y. (2004). Transforming careers: From linear to multidirectional career paths: Organizational and individual perspectives. *Career Development International*, 9(1), 58–73.
- Bass**, B. M. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*, 18(3), 19–31.
- Bass**, B. M., & Riggio, R. E. (2006). *Transformational leadership* (2nd ed.). Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- Beardwell**, J., & Thompson, A. (2017). *Human resource management: A contemporary approach* (8th ed.). Pearson Education Limited.
- Belényesi**, E., & Dobos, Á. (2022). Competency-based human resource management in the public service from educational perspective. *Pro Publico Bono – Public Administration Studies*, 10(4), 20–41.
- Bohren**, J. A., Hull, P., & Imas, A. (2022). *Systemic discrimination: Theory and measurement* (Working Paper No. 2022–53). Becker Friedman Institute for Economics, University of Chicago.
- Braje**, I., & Kušen, V. (2016). Uloga beneficija u poticanju angažiranosti zaposlenika. *Ekonomika misao i praksa*, 25(1), 197–216.
- Braje**, I., & Kušen, V. (2016). Uloga beneficija u poticanju angažiranosti zaposlenika. *Ekonomika misao i praksa*, 25(1), 197–216.
- Breaugh**, J. A. (1992). *Recruitment: Science and practice*. PWS Kent.
- Brewer**, G. A., Kellough, J. E., & Rainey, H. G. (2021). The importance of merit principles for civil service systems: Evidence from the U.S. federal sector. *Review of Public Personnel Administration*, 42(4), 686–708.
- Bromberg**, D. E., & Charbonneau, É. (2020). Public service motivation, personality, and the hiring decisions of public managers: An experimental study. *Public Personnel Management*, 49(2), 193–217.
- Bulla**, D. N., & Scott, P. M. (1987). Manpower requirements forecasting: A case example. In R. J. Niehaus (Ed.), *Strategic human resource planning applications* (pp. 145–155). Springer.
- Calo**, T. J., Patterson, M. M., & Decker, W. H. (2014). Age-related work motivation declines: Myth or reality? *Journal of Organizational Psychology*, 14(1), 96–110.
- Campbell**, J. P., Dunnette, M. D., Lawler, E. E., & Weick, K. (1970). *Managerial behavior: Performance and effectiveness*. McGraw-Hill.
- Caprariello**, P. A., Cuddy, A. J., & Fiske, S. T. (2009). Social structure shapes cultural stereotypes and emotions: A causal test of the stereotype content model. *Group Processes & Intergroup Relations*, 12(2), 147–155.
- Cascio**, W. F. (2006). *Managing human resources: Productivity, quality of work life, profits* (7th ed.). McGraw-Hill.
- Chaudhuri**, S., & Ghosh, R. (2012). Reverse mentoring: A social exchange tool for keeping the boomers engaged and millennials committed. *Human Resource Development Review*, 11(1), 55–76.
- Coccia**, M., & Benati, I. (2018). Rewards in public administration: A proposed classification. *Journal of Social and Administrative Sciences*, 5(2), 85–94.
- Cockerill**, T. (1995). Managerial competences: Fact or fiction? *Business Strategy Review*, 6(3), 1–12.

- Collings**, D. G., Wood, G. T., & Szamosi, L. T. (2019). *Human resource management: A critical approach* (2nd ed.). Routledge.
- Colonnelli**, E., Prem, M., & Teso, E. (2020). Patronage and selection in public sector organizations. *American Economic Review*, 110(10), 3071–3099.
- Cooke**, F. L. (2004). HRM in China. In P. S. Budhwar (Ed.), *Managing human resources in Asia-Pacific* (pp. 17–34). Routledge.
- Cooper**, C. A. (2020). Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 44(7), 564–577.
- Cordella**, A., & Gualdi, F. (2024). Algorithmic formalization: Impacts on administrative processes. *Public Administration*, 103(2), 441–466.
- Damjanović**, M. (Ur.). (2003). *Uporedna iskustva državnih uprava*. Magna Agenda.
- De Saint-Simon**, C. H. (1979). *Izbor iz djela*. Zagreb: Školska knjiga.
- DeCenzo**, D. A., Robbins, S. P., & Verhulst, S. L. (2013). *Fundamentals of human resource management* (11th ed.). Wiley.
- Demmke**, C. (2016). Effects of Budgetary Constraints on HR Reforms in Central Public Administrations and the Importance of Institutional Context. *International Journal of Public Administration*, 40(13), 1129–1142.
- Demmke**, C., & Moilanen, T. (2012). *The Future of Public Employment in Central Public Administration: Restructuring and Reform in Europe*. European Institute of Public Administration (EIPA).
- Dessler**, G. (2017). *Human resource management* (15th ed.). Pearson Education.
- Diefenbach**, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic enlightenment. *Public Administration*, 87(4), 892–909.
- Digi**, L. (1929). *Preobražaj javnog prava*. Beograd: Geca Kon.
- Dimitrijević**, P. (1964). *Javna uprava*. Viša upravna škola NIŠ.
- Došenović**, D., & Zolak Poljašević, B. (2021). The impact of human resource management activities on job satisfaction. *The Annals of the Faculty of Economics in Subotica*, 57(45), 117–131.
- Drechsler**, W. (2003). *Managing public sector restructuring: Public sector downsizing and redeployment programs in Central and Eastern Europe*. Inter-American Development Bank, Regional Policy Dialogue – Public Policy Management and Transparency Network.
- Dulebohn**, J. H., Ferris, G. R., & Stodd, J. T. (1995). The history and evolution of human resource management. In G. R. Ferris, S. D. Rosen, & D. T. Barnum (Eds.), *Handbook of human resource management* (pp. 18–41). Blackwell Publishing.
- Đurović**, M. (2010). *Razvijenost menadžmenta ljudskih resursa u Srbiji – indikatori*. Beograd: Printing centar.
- Elnaga**, A., & Imran, A. (2013). The effect of training on employee performance. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 5(4), 137–147.
- Entrekin**, L., & Scott-Ladd, B. D. (2014). *Human resource management and change: A practicing manager's guide*. Routledge.
- Estrella**, D., Villapando Mendoza, F. D., Merilles, L., Abante, M. V., & Vigonte, F. (2024). Assessing the competency-based recruitment & qualification standards and

competency-based learning & development program for government workforce. SSRN.

- Evans**, T. R., & Dobrosielska, A. (2021). Feedback-seeking culture moderates the relationship between positive feedback and task performance. *Current Psychology: A Journal for Diverse Perspectives on Diverse Psychological Issues*, 40(7), 3401–3408.
- Fernandes**, A., Santinha, G., & Forte, T. (2022). Public service motivation and determining factors to attract and retain health professionals in the public sector: A systematic review. *Behavioral Sciences*, 12, 95.
- Fernandez**, S., Stöcklin, M., Terrier, L., & Kim, S. (2021). Using available signals on LinkedIn for personality assessment. *Journal of Research in Personality*, 93, 104122.
- Foot**, M., Hook, C., & Jenkins, A. (2016). *Introducing human resource management* (7th ed.). Pearson Education Limited.
- Ford**, N. (2024). *The impact of career development opportunities on public service employee motivation* [Master's thesis, California State University, Northridge].
- Freyd**, M. (1923). The graphic rating scale. *Journal of Educational Psychology*, 14(2), 83–102.
- Galetić**, L. (2015). *Kompenzacijski menadžment: Upravljanje nagrađivanjem u poduzećima*. Zagreb: Sinergija.
- Galetić**, L. (2015). *Kompenzacijski menadžment: Upravljanje nagrađivanjem u poduzećima*. Zagreb: Sinergija.
- Girma**, S., & Shortland, A. (2008). The political economy of financial development. *Oxford Economic Papers*, 60, 567–96.
- Gournay**, B. (1981). *L'administration*. Presses Universitaires de France.
- Gruber**, T., Bazhydai, M., Sievers, C., Clément, F., & Dukes, D. (2020). The ABC of social learning: Affect, behavior, and cognition. *Psychological Review*, 129(6), 1296–1318.
- Grubić-Nešić**, L. (2005). *Razvoj ljudskih resursa ili spremnost na promene*. Novi Sad: AB Print.
- Hackman**, J. R., & Oldham, G. R. (1980). *Work redesign*. Addison-Wesley.
- Hadziahmetović**, N., & Salihović, N. (2022). The role of transparent communication and leadership in employee engagement. *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences*, 11(2), 558–571.
- Harris**, J. (2025). Political patronage and the labour market experience of high-skilled workers: Mixed methods evidence from Sierra Leone. *The European Journal of Development Research*, 37, 241–262.
- Harvey**, J.-F., & Green, P. (2022). Constructive feedback: When leader agreeableness stifles team reflexivity. *Personality and Individual Differences*, 194, 111624.
- Hassan**, M., Larreguy, H., & Russell, S. (2024). Who gets hired? Political patronage and bureaucratic favoritism. *American Political Science Review*, 118(4), 1913–1930.
- Hayes**, M. H. S., & Paterson, D. G. (1921). Experimental development of the graphic rating method. *Psychological Bulletin*, 18, 98–99.

- Hedricks**, C., Rupayana, D., Fisher, P., & Robie, C. (2019). Factors affecting compliance with reference check requests. *International Journal of Selection and Assessment*, 27(2), 139–151.
- Herzberg**, F., Mausner, B., & Snyderman, B. (1959). *The motivation to work*. Wiley.
- Hoggett**, P. (1996). New modes of control in the public service. *Public Administration*, 74(1), 9–32.
- Hope-Hailey**, V., Gratton, L., McGovern, P., Stiles, P., & Truss, C. (1997). A chameleon function? HRM in the '90s. *Human Resource Management Journal*, 7(3), 5–18.
- Horwitz**, F. M. (2011). Future HRM challenges for multinational firms in Eastern and Central Europe. *Human Resource Management Journal*, 21(4), 432–443.
- Huisman**, B., Saab, N., van den Broek, P., & van Driel, J. (2019). The impact of formative peer feedback on higher education students' academic writing: A meta-analysis. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 44(6), 863–880.
- Ilić**, G. (2014). *Osnovi menadžmenta ljudskih resursa*. Ekonomski fakultet.
- Ilić**, G., & Zolak Poljašević, B. (2013). Unapređenje kvaliteta radne snage u funkciji smanjenja strukturalne nezaposlenosti u Republici Srpskoj. *Acta Economica*, 11(19), 43–65.
- Ilić**, G., & Zolak Poljašević, B. (2013). Unapređenje kvaliteta radne snage u funkciji smanjenja strukturne nezaposlenosti u Republici Srpskoj. *Acta Economica*, 11(19), 43–65.
- Ilić**, G., Zolak Poljašević, B., & Vučenović, S. (2012). Analiza odnosa između kompenzacionih praksi i poslovnih rezultata. *Acta Economica*, 10(17), 31–50.
- Ingraham**, P. W. (2006). Building bridges over troubled waters: Merit as a guide. *Public Administration Review*, 66, 486–495.
- Jackson**, S. E., Hitt, M. A., & DeNisi, A. S. (2003). Managing human resources for knowledge-based competition: New research directions. In S. E. Jackson, M. A. Hitt, & A. S. DeNisi (Eds.), *Managing knowledge for sustained competitive advantage: Designing knowledge for effective human resource management* (pp. 399–428). Jossey-Bass.
- Jo**, H., & Shin, D. (2025). The impact of recognition, fairness, and leadership on employee outcomes: A large-scale multi-group analysis. *PLOS ONE*, 20(1), e0312951.
- Johnson**, C. E., Weerasuria, M. P., & Keating, J. L. (2020). Effect of face-to-face verbal feedback compared with no or alternative feedback on the objective workplace task performance of health professionals: A systematic review and meta-analysis. *BMJ Open*, 10(3), e030672.
- Johnson**, S. (2025). *The impact of job security on employee motivation and performance in the public sector* [Master's thesis, California State University, Northridge].
- Joksimović**, Z., & Joksimović, M. (2007). Prikaz najznačajnijih sistema zdravstvenih osiguranja. *Timočki medicinski glasnik*, 32(4), 183–188.
- Jørgensen**, T. B., & Rutgers, M. R. (2014). Tracing public values change: a historical study of civil service job advertisements. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*, 6(2), 59–80.
- Jovanović**, S., Milovanović, S., Mandić, J., & Jovović, M. (2015). Sistemi zdravstvene zaštite. *Engrami*, 37(1), 75–82.

- Kavran**, D. (2003). *Javna uprava: Reforma, efikasnost, trening*. Savjet za javnu upravu Vlade Srbije.
- Kavran**, D., Možina, S., & Florjančić, J. (1991). *Planiranje kadrova*. Privredna štampa.
- Kelly**, H. (1989). Case method training: What it is and how it works. In D. Zielinski (Ed.), *Effective training delivery* (pp. 95–96). Lakewood Books.
- Khalid**, B. (2025). Perception of graduating students on nepotism in government employment. *Cognizance Journal of Multidisciplinary Studies*, 5(1), 608–613.
- Kim**, H., Jung, H., & Kim, S. Y. (2021). Does politicization influence senior public officials' work attitudes? Different forms and effects of politicization in the civil service. *Public Management Review*, 24(7), 1–24.
- Kirkpatrick**, D. L. (1959). Techniques for evaluation training programs. *Journal of the American Society of Training Directors*, 13, 21–26.
- Kirkpatrick**, D. L., & Kirkpatrick, J. D. (2006). *Evaluating training programs: The four levels* (3rd ed.). Berrett-Koehler Publishers.
- Kliksberg**, B. (2004). IASIA symposium on public administration: Challenges of poverty and exclusion: Introduction: New expectation for the role of the state. *International Review of Administrative Sciences*, 70(4), 645–647.
- Koprić**, I., & Marčetić, G. (2000). Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava*, 2(1), 25–82.
- Koprić**, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2021). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu* (2. izd.). Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Kovačević**, P., & Petrović, I. (2000). Selekcija. *Ekonomika preduzeća*, novembar–decembar, 72.
- Krbek**, I. (1929). *Upravno pravo I*. Zagreb: Tisak i naklada Jugoslovenske štampe.
- Krbek**, I. (1937). *Diskreciona ocjena*. Zagrebu: Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti.
- Krbek**, I. (1960). *Upravno pravo FNRJ I*. Zagreb: Birozavod.
- Kuhlmann Lüdeke**, A., & Guillén Olaya, J. F. (2020). Effective feedback, an essential component of all stages in medical education. *Universitas Medica*, 61, 32–46.
- Kuperus**, H., & Rode, A. (2008). *Top public managers in Europe*. European Institute of Public Administration (EIPA).
- Latham**, G. P., & Yukl, G. A. (1975). Assigned versus participative goal setting with educated and uneducated woods workers. *Journal of Applied Psychology*, 60(3), 299–302.
- Lesko Bošnjak**, L., & Mabić, M. (2019). Društvene mreže i zapošljavanje: Stavovi studenata Sveučilišta u Mostaru. *Mostariensia*, 23(1), 95–110.
- Levine**, H., D'Agostino, M. J., & Sabharwal, M. (2022). *Making the case for addressing second-generation gender bias in public administration*. CUNY Academic Works, John Jay College of Criminal Justice.
- Lievens**, F., & Patterson, F. (2011). The validity and incremental validity of knowledge tests, low-fidelity simulations, and high-fidelity simulations for predicting job performance in advanced-level high-stakes selection. *Journal of Applied Psychology*, 96(5), 927–940.

- Lievens**, F., & Slaughter, J. E. (2016). Employer Image and Employer Branding: What we Know and What We Need to Know. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 3(1), 407–440.
- Lilić**, S. (2014). *Upravno pravo: Upravno procesno pravo* (8. izd.). Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Linder**, V. (2011). Balancing between the career and position-based systems: Some aspects of recent developments in civil service legislation in Hungary. *Acta Juridica Hungarica*, 52(1), 64–72.
- Linós**, E., & Riesch N. (2020). Thick red tape and the thin blue line: A field study on reducing administrative burden in police recruitment. *Public Administration Review*, 80(1), 92–103.
- Lippens**, L., Vermeiren, S., & Baert, S. (2023). The state of hiring discrimination: A meta-analysis of (almost) all recent correspondence experiments. *European Economic Review*, 151, 104315.
- Lussier**, R. N., & Hendon, J. R. (2019). *Human resource management: Functions, applications, and skill development* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Lynn Jr.**, L. E. (2008). Bureaucracy and its critics in America and Germany: In defense of the "bureaucratic paradigm." *Der moderne Staat – DMS: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(1), 29–48.
- Mabizela**, H. (2024). Political patronage: A catalyst for corruption and misgovernance in South Africa. *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 8(15), 9627.
- Mahmoud**, M. H., & Othman, R. (2023). Effects of new public management reforms on human resource practices: A case study in Jordan. *Management and Labour Studies*, 49(1), 149–176.
- Marcinkowski**, L., Butnaru, A., & Rabrenović, A. (2024). *Salary systems in public administration and their reforms: Guidance for SIGMA partners* (SIGMA Papers No. 71). OECD Publishing.
- Marčetić**, G. (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Savremena javna uprava.
- Marland**, A., Lewis, J. P., & Flanagan, T. (2017). Governance in the age of digital media and branding. *Governance*, 30(1), 125–141.
- Martocchio**, J. J. (2017). *Strategic compensation: A human resource management approach* (9th ed.). Pearson Education.
- Maslow**, A. H. (1982). *Motivacija i ličnost*. Beograd: Nolit.
- Matei**, A., & Dinca, D. V. (2022). Future Online Learning for Public Administration. *Sustainability*, 14(18), 11540.
- Mathis**, R. L., Jackson, J. H., Valentine, S. R., & Meglich, P. A. (2017). *Human resource management* (15th ed.). Cengage Learning.
- McConnell**, J. (2005). *How to develop essential HR policies and procedures*. American Management Association.
- Mello**, J. A. (2005). *Strategic human resource management*. Thomson South Western.
- Meyer-Sahling**, J. (2012). *Civil service professionalisation in the Western Balkans* (SIGMA Papers No. 48). OECD Publishing.

- Meyer-Sahling**, J. H., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2018). Civil service management and corruption: What we know and what we don't. *Public Administration*, 96(2), 276–285.
- Meyer-Sahling**, J., Mikkelsen, K. S., & Schuster, C. (2021). Merit recruitment, tenure protections and public service motivation: Evidence from a conjoint experiment with 7,300 public servants in Latin America, Africa and Eastern Europe. *Public Administration*, 99(4), 740–757.
- Mezirow**, J. (1977). Personal transformation. *Studies in Adult Education*, 9(2), 153–164.
- Mikkelsen**, K., Schuster, C., Meyer-Sahling, J., & Wettig, M. (2021). Bureaucratic professionalization is a contagious process inside government: Evidence from a priming experiment with 3,000 Chilean civil servants. *Public Administration Review*, 82(2), 290–302.
- Milenković**, D. (2013). *Javna uprava: Odabrane teme*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
- Milovanović**, D. (1994). *Pravno ustrojstvo lokalne samouprave*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Monteiro**, V., Carvalho, C., & Santos, N. N. (2021). Creating a supportive classroom environment through effective feedback: Effects on students' school identification and behavioral engagement. *Frontiers in Education*, 6, 661736.
- Mujtaba**, B. G., & Shuaib, S. (2010). An equitable total rewards approach to pay for performance management. *Journal of Management Policy and Practice*, 11(4), 111–121.
- Murphy**, W. (2012). Reverse mentoring at work: Fostering cross-generational learning and developing Millennial leaders. *Human Resource Management*, 51(4), 549–574.
- Noe**, R. A. (2017). *Employee training and development* (7th ed.). McGraw-Hill Education.
- Noe**, R., Hollenbeck, J., Gerhart, B., & Wright, P. (2006). *Menadžment ljudskih potencijala: Postizanje konkurentne prednosti* (3. izd.). Zagreb: Mate.
- Noe**, R., Hollenbeck, J., Gerhart, B., & Wright, P. (2016). *Fundamentals of human resource management* (6th ed.). McGraw-Hill Education.
- Nogueira**, R. P., & Paranaguá de Santana, J. (2015). *Human resource management and public sector reforms: Trends and origins of a new approach* (Discussion Paper No. 115). Institute for Applied Economic Research (IPEA).
- Nor**, A. I. (2023). Improving Employee Performance and Public Service Delivery through Training and Development: case of civil Service of Federal Government of Somalia. *International Journal of Business and Management*, 18(2), 145–157.
- Nor**, A. I. (2025). The effect of training on public service delivery effectiveness in public sector organizations: the mediating role of civil servants' performance. *Cogent Social Sciences*, 11(1), 2466788.
- Northouse**, P. G. (2021). *Leadership: Theory and practice* (9th ed.). SAGE Publications.
- OECD** (2017a). *Skills for a High Performing Civil Service*. OECD Publishing.
- OECD** (2017b). *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014–2020*. OECD Publishing.
- OECD** (2023). *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*. OECD Publishing.

- OECD** (2025). *Public administration in the Western Balkans 2024 – Regional overview*. OECD Publishing.
- Oliveira**, E., Abner, G., Lee, S., Suzuki, K., Hur, H., & Perry, J. L. (2024). What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*, 102(2), 668–690.
- Paterson**, D. G. (1922). The Scott Company graphic rating scale. *Journal of Personnel Research*, 1, 361–376.
- Pearce**, J. L. (1991). From socialism to capitalism: The effects of Hungarian human resources practices. *The Executive*, 5(4), 75–88.
- Perko Šeparović**, I. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta: Dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Perko-Šeparović**, I. (1975). *Teorije organizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
- Perko-Šeparović**, I. (1998). Weberov pojam birokracije. In E. Pusić et al. (Eds.), *Hrestomatija upravne znanosti* (pp. 89–96). Pravni fakultet Univerziteta u Zagrebu.
- Peters**, B., & Pierre, J. (2022). Politicisation of the public service during democratic backsliding: Alternative perspectives. *Australian Journal of Public Administration*, 81(4), 629–639.
- Pfiffner**, J. (1987). Political appointees and career executives: The democracy-bureaucracy nexus in the third century. *Public Administration Review*, 47(1), 57–65.
- Pincus**, J. D. (2023). Employee engagement as human motivation: Implications for theory, methods, and practice. *Integrative Psychological and Behavioral Science*, 57(4), 1223–1255.
- Poór**, J. (Ed.). (2015). *Human resource management issues and challenges in foreign owned companies: Central and Eastern Europe (2011–2013)*. Faculty of Economics, J. Selye University Komárno.
- Prochazka**, J., Nováček, J., & Vaculík, M. (2022). The evaluation of personnel selection methods by HR practitioners: The effect of reference and its interaction with information about validity. *The International Journal of Human Resource Management*, 34, 3233–3251.
- Pulakos**, E. D., Mueller-Hanson, R., & Arad, S. (2019). The evolution of performance management: Searching for value. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 6, 249–271.
- Pusić**, E. (1964). Racionalnost upravljanja – u spomen Maxa Webera. *Politička misao*, 2, 7–53.
- Pusić**, E. (1987). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Rabrenović**, A. (2019). *Evropski sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika*. Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Radosavljević**, D. (2008). *Osnovi javne uprave*. Unija fakulteta Jugoistočne Evrope.
- Ragins**, B. R., & Kram, K. E. (2007). *The handbook of mentoring at work: Theory, research, and practice*. Sage Publications.
- Rahimić**, Z. (2010). *Menadžment ljudskih resursa*. Ekonomski fakultet u Sarajevu.

- Rahimić**, Z., & Perla, V. (2022). *Vodič za primjenu kompetencija u upravljanju ljudskim resursima u državnoj službi Bosne i Hercegovine*. Luna.
- Rai**, A., & Maheshwari, S. (2021). Exploring the mediating role of work engagement between the linkages of job characteristics with organizational engagement and job satisfaction. *Management Research Review*, 44(1), 133–157.
- Rama**, M. (1999). Public sector downsizing: An introduction. *The World Bank Economic Review*, 13(1), 1–22.
- Redman**, T., & Wilkinson, A. (2006). *Contemporary human resource management: Text and cases* (2nd ed.). Pearson Education Limited.
- Riaño**, J. F. (2023). *Bureaucratic nepotism* (STEG Working Paper No. 05). Structural Transformation and Economic Growth (STEG) Programme.
- Rinkineva**, S. (2024). *Improving the employer image of public sector organizations – Attracting technical and business talent to public employment* [Master's thesis, Aalto University].
- Ritz**, A., & Knies, E. (2023). Human resource management in public service organisations. In T. Bovaird & E. Loeffler (Eds.), *Public management and governance*. Routledge.
- Rogito**, J., & Makabe, M. (2023). The art and act of providing feedback at the workplace: Effective feedback for positive results. *Pan-African Journal of Education and Social Sciences*, 4(1), 49–56.
- Rony**, Z. T., Yasin, M., Lubis, F. M., & Syarief, F. (2020). The role of active constructive feedback in building employee performance (Case study at a private construction company in Indonesia 2018–2019). *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*, 24(8), 9350–9359.
- Rose**, M. (2014). *Reward management*. Kogan Page Limited.
- Rot**, N. (1974). *Psihologija ličnosti*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Rowley**, C., & Jackson, K. (2011). *Human resource management: The key concepts*. Routledge.
- Salas**, E., Tannenbaum, S. I., Kraiger, K., & Smith-Jentsch, K. A. (2012). The Science of Training and Development in Organizations: What Matters in Practice: What Matters in Practice. *Psychological Science in the Public Interest*, 13(2), 74–101.
- Sančanin**, B. (2022). Etički aspekti upotrebe društvenih mreža u procesu zapošljavanja. *Trendovi u poslovanju*, 10(19), 77–85.
- Santinha**, G., Carvalho, T., Forte, T., Fernandes, A., & Tavares, J. (2021). Profiling public sector choice: Perceptions and motivational determinants at the pre-entry level. *Sustainability*, 13, 1272.
- Schein**, E. H. (1996). Career anchors revisited: Implication for career development in the 21st century. *The Academy of Management Executive*, 10(4), 80–88.
- Schein**, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Schilpzand**, P., Lagios, C., & Restubog, S. (2024). Family first: An integrative conceptual review of nepotism in organizations. *Human Resource Management*, 64(1), 157–180.
- Schuler**, R. S., & Jackson, S. E. (1996). *Human resource management: Positioning for the 21st century* (6th ed.). West Publishing Company.

- Schwitzer**, N., Chatzitheochari, S., & Liebe, U. (2025). Disability discrimination in hiring: A systematic review. *Research in Social Stratification and Mobility*, 98, 101069.
- Scott**, W. D. (1920). Do you want to know what others think about you? *American Magazine*, 90, 44–47, 98, 101–102.
- Sejfić**, B. (2022). *Evropeizacija službeničkog sistema u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini* [Magistarski rad, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka].
- Senn**, C. R. (2022). Ending political discrimination in the workplace. *Missouri Law Review*, 87, 365. Loyola University New Orleans College of Law Research Paper No. 2022–24.
- Shabat**, M. E. A. (2023). Digitalization and Fighting Corruption: Evidence From Best Practices and Egypt's Public Sector During Covide19, *Scientific Journal for Financial and Commercial Studies and Research*, 4(2), 563598.
- Siegel**, G. B. (1998). Work management and job evaluation systems in a government environment. In S. E. Condrey (Ed.), *Handbook of human resource management in government* (pp. 586–607). Jossey-Bass.
- Sievert**, M., Vogel, D., & Feeney, M. K. (2020). Formalization and Administrative Burden as Obstacles to Employee Recruitment: Consequences for the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 42(1), 3–30.
- Silverman**, M. (2004). *Non-financial recognition: The most effective of rewards?* Institute for Employment Studies.
- Skagerlund**, K., Forsblad, M., Tinghög, G., & Västfjäll, D. (2022). Decision-making competence and cognitive abilities: Which abilities matter? *Journal of Behavioral Decision Making*, 35(1), 1–18.
- Skorková**, Z. (2016). Competency models in public sector. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 230, 226–234.
- Soeters**, J. L., & Tessema, M. T. (2004). Public management in developing countries: Some notes on Eritrea. *International Review of Administrative Sciences*, 70(4), 623–635.
- Soto Cabrera**, G. (2021). *Formalization, red tape and the effects on employees' motivation* [Master's project, California State University, Northridge].
- Stančetić**, V. (2020). Spoils system is not dead: The development and effectiveness of the merit system in Western Balkans. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(3), 415–438.
- Stanić**, K. (2010). *Penzijski sistem u Srbiji: Dizajn, karakteristike i preporuke*. USAID SEGA projekat.
- Stark**, A. (2002). What is the New Public Management? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(1), 137–151.
- Staroňová**, K., Ahmetović, D., Ivanova, M., Qeriqi, H., Radević, R., Shundi, A., & Vlajković, V. (2018). *Ocjenjivanje zaposlenih u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana*. Danilovgrad: ReSPA Publications.
- Stiglitz**, J. (1997). More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus. *WIDER Annual Lecture*. The United Nations University.
- Stjepanović**, N. (1978). *Upravno pravo u SFRJ: Opšti deo*. Beograd: Privredni pregled.
- Stjepanović**, N., & Lilić, S. (1991). *Upravno pravo*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

- Stojanović, B., & Rabrenović, A. (2011).** *Priručnik o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika: Vodič za uspješno upravljanje učinkom u strukturama državne službe u Bosni i Hercegovini*. Ured koordinatora za reformu javne uprave.
- Susilana, R., & Pribadi, B. A. (2021).** Constructive online feedback to enhance learning achievement of open and distance students. *World Journal on Educational Technology: Current Issues*, 13(3), 514–528.
- Svetlik, I., et al. (2010).** Human resource management in the countries of former Yugoslavia. *Review of International Comparative Management*, 11(5), 807–833.
- Štangl Šušnjar, G., Slavić, A., & Berber, N. (2017).** *Menadžment ljudskih resursa*. Ekonomski fakultet Subotica, Univerzitet u Novom Sadu..
- Tensay, A. T., & Singh, M. (2020).** The nexus between HRM, employee engagement and organizational performance of federal public service organizations in Ethiopia. *Heliyon*, 6(6), e04094.
- Thurrow, L. (1992).** *Head to head*. William Morrow.
- Tomić, S., & Pavlović, D. (2023).** Blatant, not Latent: Patronage in Top-Level Appointments in Serbia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 16, 181 – 209.
- Torrington, D., Hall, L., Taylor, S., & Atkinson, C. (2017).** *Human resource management* (10th ed.). Pearson Education.
- Toshnazarovna, E. M. (2021).** Using the feedback template in teaching speaking and writing. *Web of Scientist: International Scientific Research Journal*, 2(11), 20–28.
- Trbović, A. S., Đukanović, D., & Knežević, B. (2010).** *Javna uprava i evropske integracije Srbije*. Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju (FEFA) Beograd.
- Treven, S. (1998).** *Management človeških virov*. Gospodarski vestnik.
- Trost, A. (2017).** *The end of performance appraisal: A practitioners' guide to alternatives in agile organisations*. Springer International Publishing AG.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2005).** *World public sector report 2005: Unlocking the human potential for public sector performance* (ST/ESA/PAD/SER.E/63). United Nations.
- Van Wart, M. (2013).** *Lessons from Leadership Theory and the Contemporary Challenges of Leaders in Public Organizations*. *Public Administration Review*, 73(4), 553–565.
- Vashdi, D. R. (2013).** Teams in public administration: A field study of team feedback and effectiveness in the Israeli public healthcare system. *International Public Management Journal*, 16(2), 275–306.
- Veit, S., & Scholz, S. (2015).** Linking administrative career patterns and politicization: Signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 516–535.
- Virant, G., Rabrenović, A., Vlajković, V., Ahmetović, D., Williams, S., Godec, S., Miklič, P., Derganc, M., & Bruning, H. (2015).** *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: T&T Concept.
- Vlaški, B. (2025).** *Javna uprava i međuvladini odnosi u federalizmu – komparativno i u Bosni i Hercegovini*. Pravni fakultet, Univerzitet u Banjoj Luci.
- von Humboldt, S., Miguel, I., Valentim, J. P., Costa, A., Low, G., & Leal, I. (2022).** Is age an issue? Psychosocial differences in perceived older workers' work

- (un)adaptability, effectiveness, and workplace age discrimination. *Educational Gerontology*, 49(8), 687–699.
- Waldner**, C. (2012). Do public and private recruiters look for different employees? The role of public service motivation. *International Journal of Public Administration*, 35(1), 70–79.
- White**, G. (2016). Reward management. In A. Farazmand (Ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Springer.
- Wilson**, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
- Wray-Lake**, L., Rottenberg, J., & Kennedy, H. (2025). Anti-youth ageism: What it is and why it matters. *Child Development Perspectives*, 19(3), 172–178.
- Wright**, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206–215.
- Wu**, X., Ramesh, M., & Howlett, M. (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competencies and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3–4), 165–171.
- Zahari**, N., & Kaliannan, M. (2022). Antecedents of work engagement in the public sector: A systematic literature review. *Review of Public Personnel Administration*, 43(3), 557–582.
- Zolak Poljašević**, B. (2011). Profesionalizacija javne uprave: Implikacije na ključne aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa. *Moderna uprava*, 5–6, 145–161.
- Zolak Poljašević**, B. (2021). Menadžment ljudskih resursa: Tradicionalni u susret svaremenom pristupu. Ekonomski fakultet Univerziteta u Banjoj Luci.
- Zolak Poljašević**, B. (2024). Employer brand promotion: Does it really matter in transition countries? *Science International Journal*, 3(1), 167–173.
- Zolak Poljašević**, B., & Berber, N. (2024). From theory to practice: Incentives for managers and professionals. *Naše gospodarstvo/Our Economy*, 70(1), 13–23.
- Zolak Poljašević**, B., & Došenović, D. (2018). The concept of human resource management in Bosnia and Herzegovina: Differences in the country. In *Proceedings of the 6th International Scientific Conference Researching Economic Development and Entrepreneurship in Transition Economies (REDETE 2018)* (pp. 277–297). Faculty of Economics, University of Banja Luka.
- Zolak Poljašević**, B., & Ilić, G. (2016). Empirijsko sagledavanje odnosa između procesa zapošljavanja i poslovnih performansi. *Acta Economica*, 14(25), 9–31.
- Zolak Poljašević**, B., & Šarotar Žižek, S. (2025). *Sodobni management človeških virov*. Ljubljana: GV Založba.
- Zolak Poljašević**, B., & Vučenović, S. (2023). The role and importance of HRM in organizations: A comparative analysis in three European countries. *International Journal Knowledge*, 56(1), 15–21.
- Zolak Poljašević**, B., Berber, N., & Došenović Milaković, D. (2025). Diverging paths: Hiring in the public and private sectors. *Economy and Market Communication Review*, 29(1), 31–47.

- Zolak Poljašević**, B., Gričnik, A. M., & Šarotar Žižek, S. (2025). Human resource management in public administration: The ongoing tension between reform requirements and resistance to change. *Administrative Sciences*, 15(3), 94.
- Zolak Poljašević**, B., Ilić, G., & Milunović, D. (2017a). Ownership structure of the organisation as a determinant of human resource management in the context of transition countries. *Acta Economica*, 15(26), 75–102.
- Zolak Poljašević**, B., Ilić, G., & Milunović, D. (2017b). Uticaj kompenzacionog menadžmenta na poslovne performanse: Empirijsko istraživanje. *Anali Ekonomskog fakulteta u Subotici*, 53(38), 139–154.
- Zolak Poljašević**, B., Šarotar Žižek, S., & Gričnik, A. M. (2024). Artificial intelligence in employee learning process: Insights from Generation Z. *Naše gospodarstvo/Our Economy*, 70(3), 21–36.

POPIS SLIKA

Slika 1.2. Dvostruki pristup pojmovnom određenju javne uprave.....	13
Slika 1.3. Osnovne pretpostavke i ključni elementi Novog javnog menadžmenta.....	20
Slika 1.4. Komparativni prikaz teorijskih modela javne uprave.....	23
Slika 2.1. Modeli menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi	34
Slika 2.2. Tri uloge menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi	36
Slika 2.3. Najvažnije grupe zaposlenih u javnoj upravi	44
Slika 2.4. Karakteristike menadžmenta ljudskih resursa u javnoj upravi u odnosu na privatne organizacije	50
Slika 3.1. Pregled ključnih komponenata radnog mjesta.....	57
Slika 3.2. Uporedni prikaz metoda prikupljanja podataka u analizi posla	64
Slika 3.3. Opis kompetencije kroz primjere ponašanja	70
Slika 3.4. Stepenovanje kompetencija	71
Slika 3.5. Proces planiranja ljudskih resursa.....	73
Slika 3.6. Opcije za rješavanje problema manjka i viška zaposlenih.....	75
Slika 4.1. Izvori kandidata za rad u javnoj upravi.....	89
Slika 4.2. Uporedna analiza internih i eksternih izvora regrutovanja u javnoj upravi	90
Slika 4.3. Poređenje eksternih kanala oglašavanja u javnoj upravi.....	92
Slika 4.4. Principi selekcije u javnoj upravi	101
Slika 4.5. Kriterijumi selekcije kandidata u javnoj upravi.....	103
Slika 4.6. Postupak selekcije kandidata u javnoj upravi	105
Slika 4.7. Prednosti i rizici pretrage kandidata putem društvenih mreža.....	113
Slika 4.8. Primjer pitanja na razgovoru za posao.....	122
Slika 4.9. Upotreba kompetencijskog okvira u procesu selekcije	123
Slika 5.1. Pojavni oblici politizacije i nepotizma u procesu zapošljavanja	132
Slika 5.2. Posljedice politizacije i nepotizma u procesu zapošljavanja	134
Slika 5.3. Mehanizmi za sprečavanje politizacije i nepotizma u procesu zapošljavanja	135
Slika 5.4. Raspoloživi mehanizmi zaštite od diskriminacije.....	141

Slika 6.1. Različite namjene procesa učenja zaposlenih.....	145
Slika 6.2. Osnovne razlike između programa obuke i razvoja zaposlenih.....	146
Slika 6.3. Metode i tehnike za identifikaciju potreba za usavršavanjem.....	149
Slika 6.4. Subjektivna i objektivna dimenzija karijere.....	160
Slika 6.5. Razlike između individualnog i institucionalnog razvoja	166
Slika 7.1. Razlike između upravljanja uspješnošću i evaluacije učinka	172
Slika 7.2. Razlike između dinamike upravljanja uspješnošću i evaluacije učinka	173
Slika 7.3. Uloga rukovodilaca i zaposlenih u pravljanju radnom uspješnošću ...	174
Slika 7.4. Različite namjene evaluacije učinka	176
Slika 7.5. Različite vrste kvantifikatora uspješnosti	182
Slika 7.6. Prednosti i nedostaci grafičkih skala.....	183
Slika 7.7. Tehnike pružanja povratnih informacija	191
Slika 8.1. Materijalne nagrade u javnoj upravi.....	201
Slika 8.2. Metode procjene posla	204
Slika 8.3. Osnovne vrste beneficija u odnosu na njihovu svrhu ili namjenu	214
Slika 8.4. Lanac motivacije	221
Slika 8.5. Faktori koji utiču na individualnu radnu motivaciju kategorije	222
Slika 8.6. Maslovljeva hijerarhija potreba.....	224
Slika 8.7. Različite opcije za zadovoljenje potreba zaposlenih.....	225
Slika 8.8. Dvofaktorski pristup zadovoljstvu i motivaciji	226
Slika 8.9. Model motivacijskog potencijala posla.....	234

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

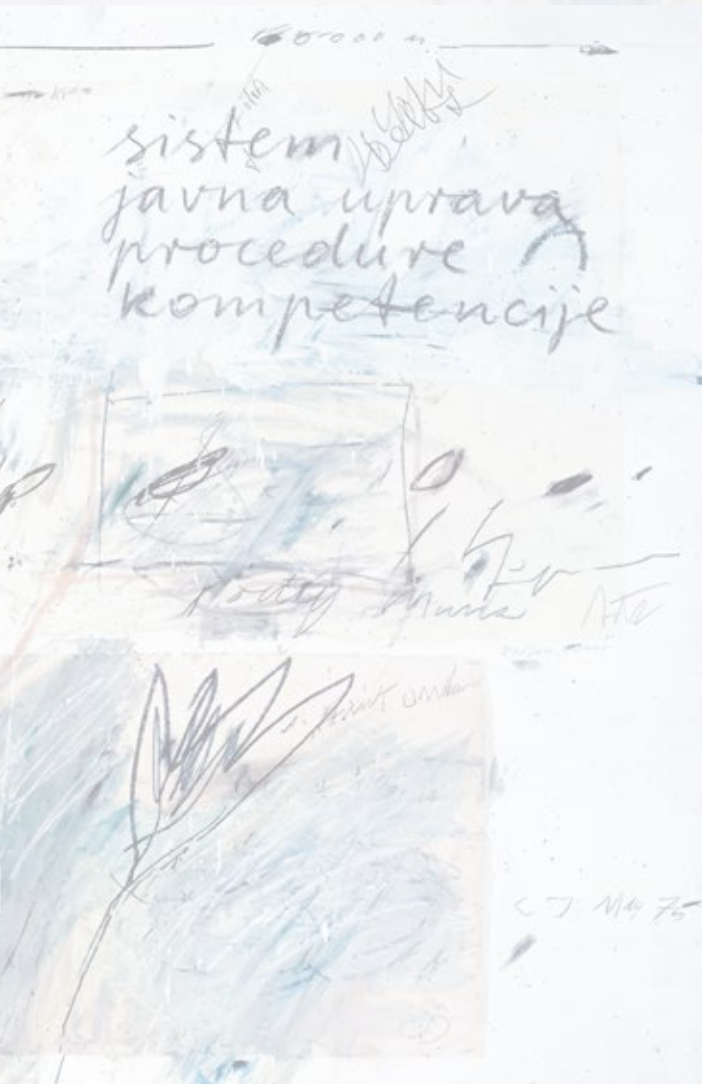
35.07:005.95/.96(0.034.2)

ЗОЛАК Пољашевић, Бранка, 1983-
Menadžment ljudskih resursa u javnoj upravi / Branka Zolak
Poljašević. - Onlajn izd. - Ел. књига. - Banja Luka : Univerzitet u
Banjoj Luci Ekonomski fakultet, 2026

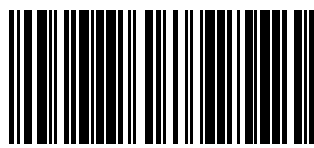
Системски захтјеви: Нису наведени. - Način pristupa (URL):
Način pristupa (URL): <https://blupress.unibl.org/ef/>. - Електронск
публикација у ПДФ формату опсега 260 стр. - Насл. са насл.
екрана. - Опис извора дана 12.01.2026. - Библиографија: стр.
245-258.

ISBN 978-99976-57-40-4

COBISS.RS-ID 143782401



ISBN 978-99976-57-40-4



9 789997 657404



УНИВЕРЗИТЕТ У БАЊОЈ ЛУЦИ
UNIVERSITY OF BANJA LUKA
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ
FACULTY OF ECONOMICS

