

KONTEKST
UPRAVLJANJA I
REFORME U
SRBIJI

KONTEKST
Vid Štimac
Mina Lazarević
JAVNOG
UPRAVLJANJA I
REFORME U
SRBIJI

REZULTATI ANKETE VIŠIH RUKOVODILACA U DRŽAVNOJ UPRAVI

Vid Štimac
Mina Lazarević

KONTEKST JAVNOG UPRAVLJANJA I REFORME U SRBIJI

**REZULTATI ANKETE
VIŠIH RUKOVODILACA
U DRŽAVNOJ UPRAVI**



Hertie School
of Governance



SOCIAL INCLUSION
AND POVERTY
REDUCTION UNIT



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Beogradski fond za političku izuzetnost
Belgrade Fund for Political Excellence



10
GODINA - YEARS

Istraživanje koje je dovelo do rezultata predstavljenih u ovoj studiji je finansirano od strane Sedmog okvirnog programa Evropske unije pod ugovornim br. 266887 (projekat COCOPS), društveno-ekonomske i humanističke nauke.

Podrška: Izrada analize omogućena je sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u okviru projekta Podrška unapređenju socijalnog uključivanja u Republici Srbiji.
Napomena: Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije. Isključivu odgovornost za sadržaj i informacije koje se nalaze u publikaciji snose autori teksta.

Sažetak	5
Uvodno pismo	6
1. Uvod	9
2. Kontekst i postojeće stanje reforme državne uprave u Srbiji	11
3. COCOPS projekat	13
3.1. COCOPS u Srbiji – Određivanje uzorka, strategija pristupa i sprovođenje istraživanja	14
3.2. Opis uzorka	16
4. Rukovodilačke pozicije na nivou centralne vlasti u Srbiji	17
4.1. Žene na najvišim rukovodećim položajima	18
4.2. Obuka i obrazovanje	21
4.3. Starosna struktura, staž i radno iskustvo	24
4.4. Zadovoljstvo poslom, posvećenost organizaciji i angažovanje osoblja	27
5. Karakteristike radnog okruženja u državnoj upravi	31
5.1. Cilj i jasnoća misije	31
5.2. Centralizacija i samostalnost u rukovođenju	35
5.3. Politizacija viših rukovodilaca u državnoj upravi	37
6. Razvoj državne uprave u Srbiji u novije vreme	41
6.1. Evaluacija reforme srpske državne uprave	41
6.2. Uticaj međunarodnih organizacija	44
7. Zaključak	47

Izveštaj *Kontekst javnog upravljanja i reforme u Srbiji - Rezultati ankete viših rukovodilaca u državnoj upravi*, sadrži rezultate prve opsežne uporedne studije o reformi državne uprave u Srbiji. Izveštaj prikazuje rezultate ankete sprovedene među 1349 viših rukovodilaca državne uprave Srbije, u okviru projekta *Koordinacija za koheziju javnog sektora budućnosti (COCOPS)*.

Cilj izveštaja je da se predstave viši državni službenici i proceni njihovo zadovoljstvo poslom i posvećenost organizaciji, da se istraži radno okruženje u kome ovi rukovodioci rade kao i da se izvesti o njihovim ocenama reforme državne uprave i o uticaju međunarodnih organizacija. Kroz izveštaj će biti pokazano da su ovo presudni činioci za uspešnost ili neuspeh budućih pokušaja reforme srpske državne administracije.

Studija pokazuje da velika reforma državne uprave u Srbiji tek predstoji. Dosadašnje reforme su okarakterisane kao delimične i neuspešne. Sadašnja kultura u državnoj upravi – zasnovana na poštovanju pravila umesto prema zaslugi i koju karakteriše visok stepen odbojnosti prema riziku – je direktna posledica radnog okruženja u kome viši rukovodilac deluje. Ispitanici ovog istraživanja navode veoma nizak stepen jasnoće cilja u sopstvenim organizacijama, pri čemu niži rukovodioci prijavljuju veći stepen dvosmislenosti u pogledu ciljeva u odnosu na visoke državne službenike na položaju. Dvosmislenost ciljeva praćena je visokom koncentracijom moći na nivou državnih službenika na položaju, pri čemu državni službenici izvršioци svedoče o veoma niskim nivoima samostalnosti u pogledu pitanja politika i budžeta i slaboj karijernoј mobilnosti. Konačno, ispitanici su ukazali na veoma visoke nivoe političkog uplitanja u funkcionisanje njihovih organizacija koji ugrožavaju uspešnu izradu i primenu politika. Velika većina ispitanika ukazuje na koristan uticaj međunarodnih organizacija u pogledu sadržaja reformi kao i dinamike i opsega u kome se one sprovode.

U izveštaju je pokazano da bi donosioci odluka na najvišem nivou trebalo da operacionalizuju strateške planove putem postavljanja jasnih ciljeva i normi, te njihovog formalizovanja kroz upravljanje prema ciljevima i rezultatima. Time bi se povećala odgovornost viših rukovodilaca, ali bi se postigla i dodatna zaštita viših rukovodilaca od uplitanja političara. Zauzvrat, viši rukovodioci bi trebalo da nižim nivoima u državnoj upravi delegiraju više samostalnosti u upravljanju, čime će se stimulisati prihvatanje kolektivnih ciljeva u čitavoj organizaciji. Povrh toga, treba preduzeti reforme koje će povećati karijernu mobilnost državnih službenika izvršilaca. Nalazi ovog istraživanja pokazuju da će takve reforme u upravi dovesti do većeg zadovoljstva poslom i angažovanja na svim nivoima uprave.

Iz svega navedenog proizilazi zaključak da je angažovanje svih slojeva rukovodilaca neophodan uslov za uspešnu primenu reforme državne uprave kao i delotvornog sprovođenja javnih politika. Promena konteksta u kome državni službenici deluju bi trebalo da bude prioritet kako za rukovodioce u državnoj službi, tako i za političke lidere.

Uvodno pismo

Pristupanje Srbije Evropskoj uniji (EU) predstavlja proces koji podrazumeva brojne i ponekad zahtevne promene koje društvo treba da sprovede. Krajnji cilj celog procesa pored članstva u EU, predstavljaće i činjenica da je Republika Srbija postala pravednije i bolje društvo za sve građane i građanke.

U svetlu početka pregovora i usklađivanja srpskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU (*Acquis communautaire*) važno je naglasiti da su institucije te koje imaju posebno važnu ulogu u celokupnom procesu i da od njihove spremnosti da usvajaju i sprovede reforme, ali da se u tom procesu i same menjaju, zavisi i kvalitet i dužina procesa pristupanja EU.

Institucije najčešće predstavljaju glavni mehanizam za primenu zakona. Grupa evropskih političara, istaknutih pojedinaca i stručnjaka je na zahtev Evropskog saveta 2010. godine predstavila Izveštaj Evropa 2030. u kome je pored brojnih predloga i ideja o boljem funkcionisanju Evrope poslala i jedno važno upozorenje: „kada su ambiciozni ciljevi praćeni ograničenim resursima i slabim mehanizmima za sprovođenje – dobija se recept za razočaranje.“ Kako se ovo ne bi dogodilo, neophodno je raditi na stalnom unapređivanju i poboljšavanju rada institucija.

Srbija je nedavno uključena u evropski projekat Koordinacija za koheziju javnog sektora budućnosti (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future - COCOPS¹), koji je na evropskom nivou finansiran od strane Evropske komisije. Ovaj projekat nastoji da komparativno i kvantitativno proceni uticaj reforme javnog sektora u evropskim zemljama, oslanjajući se na iskustva stručnjaka javne uprave iz 15 zemalja². Srbija je naknadno uključena u sprovođenje ovog projekta, pre svega zahvaljujući požrtvovanosti Beogradskog fonda za političku izuzetnost. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva je imao tu privilegiju da pruži podršku realizaciji ovog važnog istraživanja.

¹ Više o projektu na sajtu <http://www.cocops.eu/>

² Pored Srbije u istraživanje su uključene sledeće zemlje: Austrija, Estonija, Francuska, Nemačka, Mađarska, Italija, Holandija, Norveška, Španija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Litvanija i Portugalija.

Kako je proces reforme državne uprave u Srbiji u toku, bilo je od suštinske važnosti da se istraži koji je stav lica na položajima, donosilaca odluka i rukovodilaca užihi unutrašnjih jedinica, o trenutnom procesu kreiranja javnih politika i dosadašnjem toku reformi. Njihova iskustva je moguće uporediti sa iskustvima velikog broja kolega koji su deo istog istraživanja sprovedenog u drugim evropskim zemljama. Uključivanje Srbije u trenutno najveći evropski projekat istraživanja državne uprave pruža najdirektniju podršku reformi javnog sektora u Republici Srbiji.

Veoma zapaženo učešće Srbije u ovom evropskom programu realizovano je zahvaljujući velikom broju institucija i pojedinaca koji su uložili svoje resurse i energiju da se program što uspešnije realizuje. Ovom prilikom bih želeo da se zahvalim Ministarstvu pravde i državne uprave i Kancelariji za evropske integracije Vlade Republike Srbije na pruženoj nesebičnoj podršci, zatim Nataši Čorbić, Ireni Cerović i Gerhardu Hameršmidu (Grehard Hammerschmid) na izuzetno korisnim savetima i komentarima. Posebnu zahvalnost izražavamo ispitanicima koji su svojim odgovorima istraživanje učinili mogućim.

Žarko Šunderić

Tim za socijalno uključivanje i smanjanje siromaštva
Vlade Republike Srbije

UVOD

Cilj istraživanja „Koordinacija za koheziju javnog sektora budućnosti“ (COCOPS) je da pruži uvid u lična iskustva i stavove viših rukovodilaca o javnom upravljanju i primeni različitih reformskih trendova u državnoj upravi Srbije. Istraživanjem je obuhvaćen reprezentativni uzorak viših rukovodilaca, kao osoba najodgovornijih za kvalitetno sprovođenje reformi i za primenu menadžerskih principa u svakodnevnom radu državne uprave.

Upitnik je prosleđen na 47 institucija na nivou centralne vlasti, a ciljna grupa bili su rukovodioci svih nivoa – od rukovodilaca grupa do državnih sekretara. Od ukupno 2.522 rukovodioca zaposlenih u organizacijama obuhvaćenim istraživanjem, njih 1.349 (odnosno 53,5%) popunilo je i vratilo upitnik. Može se smatrati da baza podataka dobijenih ovim istraživanjem predstavlja osnovu za najveću i sveobuhvatnu studiju stavova i mišljenja viših državnih rukovodilaca.

Upitnik istraživanja COCOPS obuhvata širok spektar tema, od kvaliteta koordinacije i primene rukovodilačkih alata do motivacionih i psiholoških stavova. Mada se mnoga pitanja bave ključnim aspektima evaluacije rada javne uprave, te teme se nažalost ne mogu sve obraditi u jednom tekstu. Ovim izveštajem se neće iscrpeti svaka od njih³, međurtima namera ovog izveštaja je da ipak kreatorima politika i zainteresovanim

stranama u oblasti reforme javne uprave pruži pregled izazova koji su karakteristični za upravno okruženje u kome rade viši rukovodioci javnih službi u Srbiji. Rezultati istraživanja koriste se za procenu u kojoj meri ovaj kontekst utiče na zadovoljstvo rukovodilaca svojim radnim mestom, nivo njihovog angažovanja i organizacione posvećenosti, i, posledično, njihovu produktivnost i spremnost da prihvate reforme. Koliko je nama poznato, ovo je prvo veće istraživanje menadžerske kulture sprovedeno među rukovodiocima organa javne uprave u Srbiji.

Struktura ovog izveštaja je sledeća: u poglavlju 2 ukratko se opisuje postojeće stanje reforme državne uprave u Srbiji. Poglavlje 3 predstavlja kratak uvod projekta COCOPS i opis sprovođenja i strategije pristupa u Srbiji (3.1), kao i kratak opis uzorka (3.2). U poglavlju 4 predstavljeni su: rodni balans rukovodilaca u centralnim organima državne uprave (4.1), obrazovanje i nivo obuke (4.2), staž u javnom i privatnom sektoru (4.3) i zadovoljstvo radnim mestom i organizacionoj posvećenosti (4.4). U poglavlju 5 predstavljena je dubinska analiza konteksta u kome rade rukovodioci u javnom sektoru u Srbiji, i to razmatranjem pitanja usaglašenosti ciljeva (5.1), samostalnosti i centralizacije (5.2) i politizacije državnih službenika (5.3). Poglavlje 6 predstavlja kako su rukovodioci ocenjivali ranije reforme (6.1) i uticajem međunarodnih organizacija na postupak reforme (6.1). Poglavlje 7 predstavlja zaključak.

³ Autori se nadaju da će se ovim pitanjima baviti posebno u nekom budućem istraživanju.

2. KONTEKST I POSTOJEĆE STANJE REFORME DRŽAVNE UPRAVE U SRBIJI

Nakon perioda administrativnog socijalizma, državnu upravu u Srbiji tokom devedesetih godina odlikovala je neefikasnost, nepredvidivost i netransparentnost (Milenković 2013). Državna uprava je bila strogo centralizovana, strukturisana kao piramida u kojoj se odluke, dužnosti i zadaci donose na vrhu (Džinić 2011). Činovnici su imali slabu posvećenost organizacionim ciljevima jer je i veza između zalaganja i nagrađivanja bila slaba. Sveopšta politizacija iz socijalističkog perioda u kome su se ideološka i politička podobnost vrednovala iznad tehničkih i menadžerskih kompetencija kadrova samo se nastavila (Meyer-Sahling 2009). Posledica takvog nasleđa je neefikasna, nefleksibilna i građanima slabo odgovorna državna uprava čija je upravna funkcija isključivo „vršenje vlasti“ (Lilić 2011; Milenković 2013).

Akteri promena koje su se odigrale oktobra 2000. godine zahtevali su sveukupnu demokratizaciju društva uključujući i ekonomske reforme i otvaranje privrede ka tržištu. U tom svetlu, kao alternativa postojećem modelu javio se model poznat kao „novo javno upravljanje“ (New Public Management; NPM), u kome javne institucije usvajaju menadžerske prakse i ponašanje karakteristične za privatni sektor, a prožete vrednostima efikasnosti, efektivnosti i stalnim unapređenjem učinka (Box, Marshall, Reed & Reed 2001).

Pod pritiskom javnosti, neposredno nakon demokratskih promena počelo je osmišljavanje toka i dinamike reforme državne uprave koja se završila usvajanjem Strategije reforme državne uprave 2004. godine. Najzad, pod pritiscima Međunarodnog monetarnog fonda Vlada Srbije pristupila je i merama racionalizacije u državnoj upravi kako bi smanjila javnu potrošnju (Janićević & Bogićević-Milikić 2011).

Značajna zakonodavna aktivnost u proteklih trinaest godina imala je za cilj uvođenje promena i modernizaciju rada državne uprave. Neki od zakona su nedavno usvojeni i još uvek nisu krenuli da se primenjuju u svakodnevnom radu državne administracije, te je još uvek prerano oceniti njihov učinak. Svakako, ono što može oceniti su ciljevi koji se žele postići zakonom, kao i kako sprovesti konkretne aktivnosti (Kovač 2007).

Značajne promene planirane su u oblasti profesionalizacije uprave, pa je tako uveden sistem zasluga i sposobnosti za „napredovanje u službi“ državnih službenika na izvršnih pozicijama i prilikom određivanja naknade za rad (Milenković 2013). Takođe, uvedena su posebna pravila za popunjavanje položajne funkcije u cilju depolitizacije uprave, iako je diskrecija šefa u poslednjem krugu odlučivanja i dalje moguća (Džinić 2011). Najzad, u oblasti profesionalizacije i usavršavanja službenika osnovan je Trening centar Vlade i usvojen program obuka. Relevantna literatura međutim ukazuje na slabu koordinaciju institucija koje sprovode treninge i nedovoljan broj viših rukovodilaca koji u njima učestvuju

(Meyer-Sahling 2012; SIGMA 2012). U oblasti racionalizacije, studije ukazuju da i dalje postoji problem sa dupliranjem istih ili sličnih poslova u više različitih organa kao i da je struktura zaposlenih i dalje neadekvatna (SIGMA 2011; SIGMA 2012; World bank 2010).

Kratak prikaz kritika reforme državne uprave pokazuje da je reforma tek „zagrebala vrh ledenog brega“ (Kovač 2011), odnosno da je primena ostala delimična i nedosledna. Ova teza biće posebno proverena u odeljku 6.1 ovog izveštaja na velikom uzorku viših rukovodilaca državne uprave u Srbiji, odnosno na nivou onih koji su najodgovorniji da reformu sprovedu u praksu.

Literatura

Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J., & Reed, C. M. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619.

Džinić, J. (2011). Public Administration Reform in Serbia. *Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (4), 1075-1105.

Eriksen, S., & Statskonsult, O. (2005, May). Unfinished Transition—Public Administration Reform in Serbia 2001-2004. In *13th NISPAcee Annual Conference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow*.

Janićijević, N., & Bogičević-Milikić, B. (2011). Public management in Serbia: From imitation to status quo. *Sociologija*, 53(4), 433-452.

Kovač, P. (2007, November). The Continuous Modernisation of Public Administration in Slovenia. In *Public administration: Protection and quality of public services-international trends, International conference* (pp. 65-78).

Kovač, P. (2011). The Public Administration Reform Agenda in Slovenia: Two Decades of Challenges and Results. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(3), 627-650.

Lilić, S. (2011, May). Modernizacija srpske državne uprave. U *Konferencija povodom Dana Evrope, Reforme: politička volja i/ili administrativni kapaciteti*, Beograd.

Meyer-Sahling, J. H. (2009). Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (3), 509-528.

Meyer-Sahling, J. H. (2012). *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans* (No. 48). OECD Publishing.

Milenković, D. (2013). *Javna uprava*. Čigoja štampa.

SIGMA (2008). Assessment Serbia: Assessment of the Public Service.

SIGMA (2011). Assessment Serbia: Democracy and the Rule of Law.

SIGMA (2012). Assessment Serbia: Summary.

World Bank (2010). Serbia - Right-sizing the government wage bill.

3.

COCOPS PROJEKAT

Koristeći odgovore viših državnih službenika u trinaest evropskih zemalja, COCOPS istraživanje o reformi javnog sektora u Evropi ima za cilj sticanje uvida u aktuelno stanje u oblasti reforme javne i državne uprave, kao i uticaja reformi širom Evrope. Istraživanje, koje je pokrenuo tim istraživača u deset evropskih zemalja, temelji se na potpunom konsenzusu visokih zvaničnika u ministarstvima centralne vlade i agencijama, kao i drugih rukovodilaca u oblasti zapošljavanja i zdravstva. U istraživanju je dobijeno 7.034 odgovora (što procentualno odgovara stopi odziva od 27,1%, pogledati tabelu 1) u prvih trinaest zemalja⁴ što predstavlja najveći i najreprezentativniji korpus sistematičnih uporednih podataka u pogledu reformi u državnim upravama u Evropi. Pokrenuto 2012. godine, istraživanje se zasniva na originalnom upitniku sa 231 stavkom, prevedenom sa engleskog jezika na jezike zemalja učesnica i postavljenim na internet. Za pregled primenjene metodologije, pogledati Hammerschmid, Oprisor & Štimac (2013). Do kraja 2013. godine, istraživanje će biti sprovedeno u četiri dodatne zemlje: Danskoj, Finskoj, Irskoj i Švedskoj.

⁴ Istraživanje je prvobitno sprovedeno u trinaest zemalja, a u međuvremenu sprovedeno u još dve. U tabeli 1 predstavljeni su podaci iz prva dva kurga istraživanja.

Literatura

Hammerschmid, G., Oprisor, A. & Štimac, V. (2013): COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe. Research Report. Available at www.cocops.eu.

Tabela 1. Poslato upitnika, broj odgovora i odziv u procentima (uporedni COCOPS)

Zemlja	Poslato upitnika	Broj odgovora	Odziv
Srbija	2,522	1,349	53.5%
Austrija	1,745	637	36.5%
Estonija	913	321	35.2%
Norveška	1,299	436	33.6%
Portugalija	1,234	371	30.1%
Holandija	977	293	30.0%
Mađarska	1,200	351	29.3%
Litvanija	1,850	500	27.0%
Nemačka	2,295	566	24.7%
Francuska	5,297	1,193	22.5%
Italija	1,703	343	20.1%
Španija	1,778	321	18.1%
Velika Britanija	3,100	353	11.4%

3.1. COCOPS u Srbiji – Određivanje uzorka, strategija pristupa i sprovođenje istraživanja

U slučaju Srbije, osnovni upitnik projekta COCOPS proširen je jednim brojem opcionih pitanja korišćenih u drugim zemljama u kojima je sproveden projekat COCOPS⁵, a dodata su i dva pitanja o percepciji raširenosti korupcije u javnoj upravi. Verzija upitnika na srpskom jeziku sastojala se od ukupno 37 pitanja (268 stavki). Upitnik je sa engleskog jezika preveden na srpski i poslat određenom broju relevantnih stručnjaka na komentare.

Strategija pristupa i sprovođenja istraživanja u Srbiji izrađena je na osnovu prepoznavanja najboljih praksi iz zemalja u kojima je istraživanje COCOPS već sprovedeno i njihovog kombinovanja. Prethodna iskustva pokazala su da postoji više činilaca (navedenih u daljem tekstu) koji pozitivno doprinose ne samo stopi odziva već i kvalitetu konačne baze podataka. Svi ovi činiooci primenjeni su u toku istraživanja u Srbiji.

- Obezbeđivanje političke podrške na visokom nivou (u Srbiji podršku je pružio ministar pravde i državne uprave);
- Mapiranje ciljne grupe rukovodilaca korišćenjem evidencije koju je obezbedilo ministarstvo;
- Uspostavljanje kontakata (fokus-tačaka) u hijerarhiji svake ispitane organizacije pre sprovođenja istraživanja, i obezbeđivanje njihove opredeljenosti za učešće u ispitivanju, i
- Korišćenje papirne verzije upitnika umesto istraživačkog alata postavljenog na internet, što u najvećoj meri eliminiše slanje nepotpuno popunjenih upitnika.

U skladu sa ovom strategijom, tim Beogradskog fonda za političku izuzetnost (BFPE) sastao se sa g. Nikolom Selakovićem, ministrom pravde i državne uprave, koji je izrazio uverenje da će dobijeni rezultati ovog istraživanja biti od velike koristi za dalje planiranje i sprovođenje reforme javne uprave u Srbiji, a naročito u oblasti profesionalnog razvoja državne službe (april 2013). Nekoliko nedelja po ovom sastanku BFPE i SIPRU utvrdili su odgovarajuće mehanizme određivanja uzorka.

Sa Ministarstvom pravde i državne uprave dogovoreno je da će se istraživanje usredsrediti na jedan politički nivo državnih službenika (državne sekretare) i sve državne službenike na položaju (osim republičkog javnog pravobranioca i načelnika okruga) i službenike izvršioce na rukovodilačkim pozicijama kao što su načelnici sektora, šefovi odseka i rukovodioci grupa. Ministarstva odbrane i unutrašnjih poslova isključena su iz uzorka usled složenih propisa kojima je uređena poverljivost podataka u tim institucijama. Takođe, dogovoreno je da istraživanje obuhvati samo centralni nivo vlasti koji se u Srbiji sastoji od ministarstava, organa uprave u sastavu ministarstava i posebnih organizacija.

⁵ Engleska verzija upitnika projekta COCOPS može se naći na adresi: www.cocops.eu/work-packages/work-package-3.

U upitniku na srpskom jeziku upotrebljena su opciona pitanja OPT 2, 3, 4, 5, i 7, videti www.cocops.eu/survey/serbia/cocops_serbia_questionnaire.pdf

Nakon dobijanja statističkog pregleda sa segmentacijom uzorka (maj 2013) od Ministarstva pravde i državne uprave, BFPE je počeo sa mapiranjem fokus-tačaka u svakom ciljanom ministarstvu odnosno instituciji i ostvarivanjem kontakta sa njima. Kao kontakti su odabrani sekretari ministarstava (ili lica na ekvivalentnim funkcijama). Naredna faza (jun/jul 2013) podrazumevala je štampanje, pakovanje i distribuciju upitnika svim ciljnim institucijama. Uz podelu upitnika, odgovarajućim sekretarima održana je i prezentacija projekta. Ispitanicima su

date dve nedelje da popune upitnike i vrate ih, u zatvorenim kovertama, fokus-tačkama u svojim ministarstvima, koje su ih čuvala do isteka roka i prikupljanja popunjenih upitnika (jul/avgust 2013).

Pod nadzorom BFPE i uz savete predstavnika Herti škole za javnu upravu (Hertie School of Governance), unos podataka okončan je krajem avgusta 2013, posle čega su svi podaci prosleđeni na obradu u Herti školu za javnu upravu.

Tabela 2. Pregled ciljane populacije rukovodilaca u državnoj upravi (Srbija)

Vrsta položaja	Upitnici*	Odgovori	Položaji**
političko imenovanje	52	21	državni sekretar
državni službenici na položaju	316	178	
			pomoćnik ministra
			sekretar ministarstva
			direktor organa uprave u sastavu ministarstva
			pomoćnik direktora organa uprave
			direktor posebne organizacije
			zamenik direktora posebne organizacije
			pomoćnik direktora posebne organizacije
			direktor službe vlade
			zamenik direktora službe vlade
			pomoćnik direktora službe Vlade
			zamenik generalnog sekretara vlade
			pomoćnik generalnog sekretara vlade
			republički javni pravobranilac
			načelnici okruga
državni službenici izvršioći	2154	1150	ukupno službenika izvršioća na rukovodilačkim pozicijama
		249	načelnik sektora
		432	šef odseka
		365	rukovodilac grupe
		104	drugo

3.2. Opis uzorka

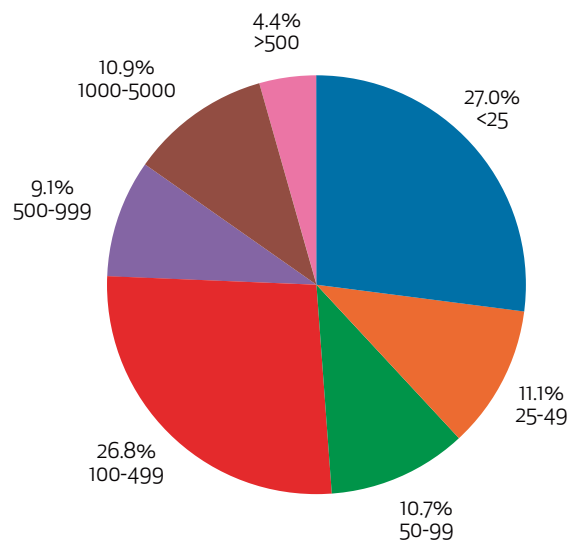
(sa manje od 100 zaposlenih), oko jedne četvrtine potiče iz organizacija sa manje od 25 zaposlenih, dok preostala četvrtina potiče iz institucija sa između 100 i 499 zaposlenih.

Ovim je pokazano da obrađeni uzorak sadrži adekvatnu distribuciju različitih vrsta, veličina i funkcija u okviru javne uprave u Srbiji. Kada se u obzir uzme i izuzetno visoka stopa odziva, može se smatrati da ovi nalazi predstavljaju tačan odraz mišljenja i percepcije viših državnih službenika u Srbiji.

Prevedeni upitnik COCOPS prosleđen je svim rukovodiocima na nivou centralne vlasti identifikovanim tokom faze mapiranja ciljne grupe (2.522 upitnika; opis strategije pristupa dat je u odeljku 3.1). Prikupljeno je ukupno 1.349 popunjenih upitnika – svi na nivou centralne vlasti – od toga 38,0% iz ministarstava, 43,4% iz organa uprave u sastavu ministarstava, a 18,6% iz posebnih organizacija. Ukupna stopa odziva iznosila je 53,5%, skoro dvostruko više od 27,0% koliko iznosi prosek COCOPS (pogledati tabelu 1) i čak 17 procentnih poena više od drugoplasirane zemlje u pogledu odziva ispitanika (Austrije). Stope odziva su takođe veoma slične na svim hijerarhijskim nivoima državne uprave – kod državnih sekretara (40,4%), državnih službenika na položaju (56,3%) i državnih službenika izvršilaca (53,5%) – što na najmanju moguću meru svodi rizik pristrasnosti odziva (tabela 2).

Uzorak pokazuje razumnu distribuciju različitih organizacionih funkcija⁶: 337 (24,9%) ispitanika navelo je da radi u organizacijama zaduženim za osmišljavanje i formulisanje politika, 441 (30,6%) u onima za sprovođenje politika, 130 (9,6%) u telima za raspodelu sredstava, finansiranje i transfere, 365 (27,0%) u organizacijama za reviziju i inspekciju, regulaciju i nadzor, i 394 (28,9%) u organima za pružanje usluga. Grafikon 1 pokazuje da nešto manje od polovine svih odgovora potiče iz relativno malih organizacija

Grafikon 1. Ispitanici prema veličini organizacije



⁶ Ispitanicima je bilo omogućeno da navedu više od jedne organizacione funkcije, pa je tako zbir veći od 100%.

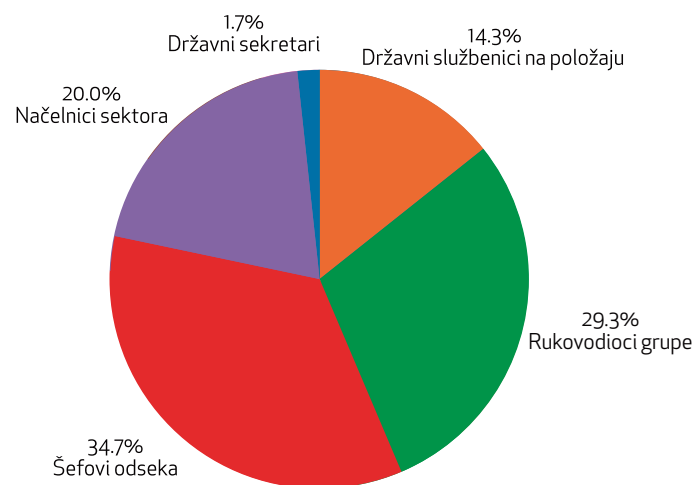
4. RUKOVODILAČKE POZICIJE U DRŽAVNOJ UPRAVI SRBIJE

Prema Zakonu o državnim službenicima (2005), državni službenik je osoba čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, uz uslov položenog državnog stručnog ispita. Postoje dva tipa pozicije državnog službenika: državni službenik na položaju i državni službenik izvršilac.

Ovo istraživanje fokusirano je na više službenike sa nivoa centralne vlasti u Srbiji. Među njima su državni sekretari i državni službenici na položaju, kao i najviši državni službenici izvršioци, odnosno načelnici sektora, šefovi oseka i rukovodioci grupa. Jednu trećinu našeg uzorka čine viši državni službenici na položaju, dok ostatak predstavljaju državni službenici izvršioци (grafikon 2). Kao što je navedeno u prethodnom odeljku (3.3), stope odziva slične su za obe kategorije državnih službenika. Konačno, 52,4% ispitanika su žene, što može da navede na prividnu ravnomernu rodnu strukturu službenika na višim rukovodilačkim pozicijama u javnoj upravi. Pitanja roda detaljnije su obrađena u narednom odeljku.

Ovo poglavlje ima sledeću strukturu: u odeljku 4.1 obrađen je položaj žena na rukovodilačkim pozicijama u javnoj upravi u Srbiji. U odeljku 4.2 razmatrana je obrazovna struktura viših državnih službenika u Srbiji. Starosna struktura i radno iskustvo ispitanika prikazani su u odeljku 4.3, dok odeljak 4.4 predstavlja zaključak i evaluaciju percepcije zadovoljstva radnim mestom, organizacione posvećenosti i angažmana zaposlenih.

Grafikon 2. Ispitanici prema poziciji u organizaciji



Literatura

Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije. 79 2005; Amend 81 2005, Amend 83 2005, Amend and Suppl 64 2007, Amend 67 2007, Amend and Suppl 116 2008, Amend and Suppl 104 2009.

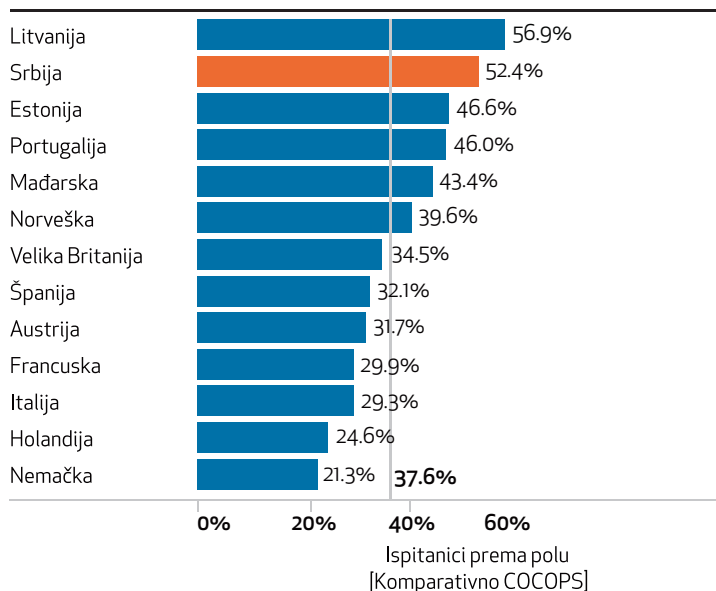
4.1. Žene na najvišim rukovodećim položajima

Iako u državnoj administraciji Srbije postoji ravnomerna zastupljenost žena na upravljačkim funkcijama, broj žena opada kako položaji rastu. U odeljku 5.2 prikazano je da je moć odlučivanja u državnoj upravi Srbije koncentrisana na vrhu, što znači da žene imaju slabiji pristup planiranju i izvršenju budžeta kao i pri izboru i sprovođenju politika s obzirom da ih ima manje na pozicijama moći. U uporednoj perspektivi, situacija u Srbija je ipak bolja nego Norveška, Holandija ili Nemačka.

Srbija je u uporednoj perspektivi jedna od država sa najvećim brojem žena na upravljačkim funkcijama u javnoj upravi, odmah iza Litvanije, čime se potvrđuju nalazi stručne literature koja govori o većem procentu žena na višim menadžerskim pozicijama u administraciji Srbije u odnosu na države članice Evropske unije (SIGMA 2008). Konkretno, prema rezultatima COCOPS upitnika u Srbiji, 52,4% viših rukovodilaca čine žene, u odnosu na 39,6% žena u Norveškoj, 24,6% u Holandiji i 21,3% u Nemačkoj (grafikon 3). Iako je uzorak reprezentativan, treba pomenuti da istraživanje nije obuhvatilo Ministarstvo odbrane i Ministarstvo unutrašnjih poslova (o broju žena u „ministarstvima sile“ pogledati Blagojević-Hjusun 2013).

Ovakvo učešće žena na rukovodilačkim mestima u administraciji Srbije može se objasniti tradicijom socijalističkog nasleđa. Žene su u Jugoslaviji tokom II svetskog rata postajale saborkinje u ratu kao vojnkinje, bolničarke i političarke, što je prvi put dalo perspektivu ravnopravnosti u javnom i političkom životu.

Grafikon 3a. Ispitanici prema polu

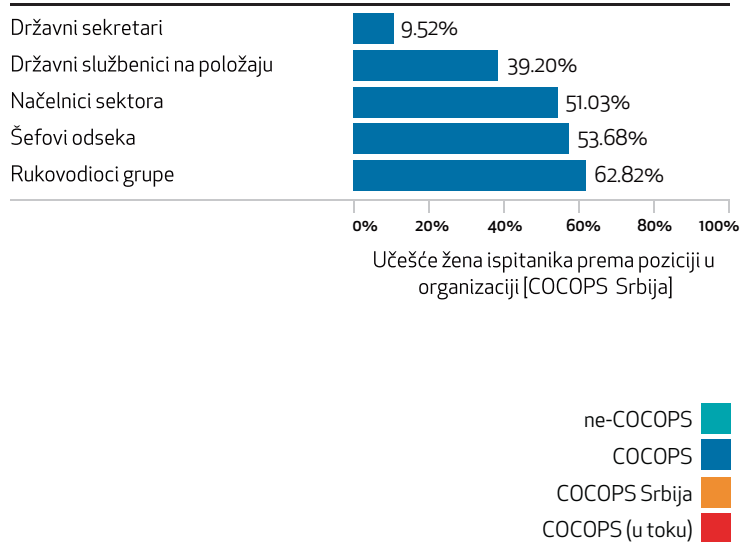


U posleratnom periodu žene su bile aktivne u obnovi i izgradnji. Najveća novina u socijalizmu bila je jednaka plata za jednak rad, što se primenjivalo i u administraciji u kojoj se povećalo učešće žena (Zaharijević 2012). Drugo moguće objašnjenje za ravnomernu zastupljenost žena na upravljačkim funkcijama leži u feminizaciji profesije. To znači da rad u državnoj službi gubi društveni status i ekonomsku snagu sa većim učešćem žena (Popović & Duhaček 2009). Na uzorku viših rukovodioca, hipoteza o feminizaciji profesije bila bi međutim osporena. Na pitanje o motivaciji za rad u državnoj službi, status zauzima visoko mesto na skali motivacije. Srbija je čak na prvom mestu u odnosu na zemlje uključene u COCOPS studiju⁷, iz čega zaključujemo da rad u administraciji na menadžerskim pozicijama nije izgubio na ugledu.

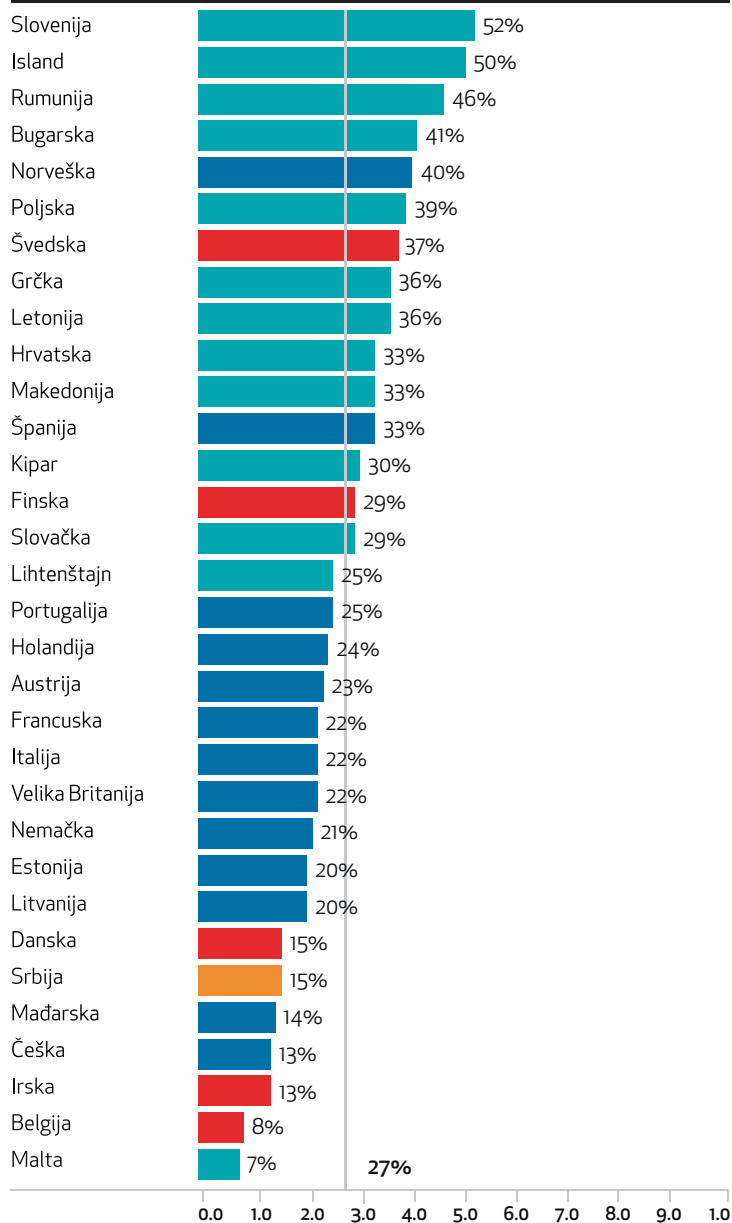
⁷ Postavljeno pitanje je bilo „Šta mislite koliko je važno na radnom mestu imati?“. Na skali od 1 „uopšte nije važno“ do 7 „veoma je važno“ kada se radi o statusu žene odgovaraju sa 5,46 u odnosu na muškarce 5,67.

Važno je naglasiti da koliko god na agregatnom nivou razlike u broju između žena i muškaraca na upravljačkim funkcijama u Srbiji bile male, to nikako ne isključuje mogućnost diskriminacije kada je reč o profesionalnom napredovanju. Kada je reč o bolje plaćenim i prestižnijim poslovima, ova struktura nažalost ima oblik piramide, odnosno prema COCOPS istraživanju žene učestvuju sa 62,8% u procentu svih rukovodilaca na najnižim upravljačkim funkcijama, dok se taj procenat smanjuje kako položaji rastu te je 39,2% žena na mestu službenika na položaju (grafikon 4). Naši rezultati su u skladu sa rezultatima istraživanja koje je sprovedla Evropska

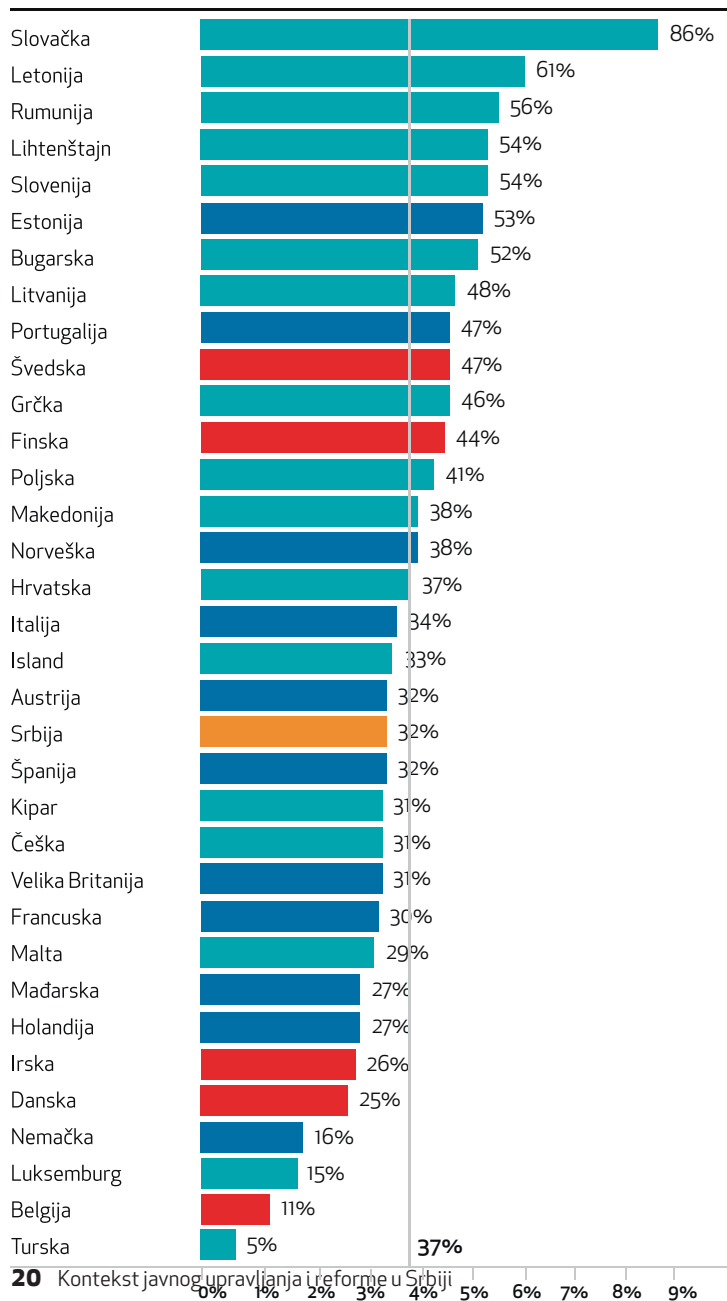
Grafikon 4. Učešće žena ispitanika prema poziciji u organizaciji



Grafikon 3b. Učešće žena među državnim sekretarima



Grafikon 3c. Učešće žena među pomoćnicima ministra



komisija o učešću žena na pozicijama odlučivanja. U istraživanju Evropske unije⁸ koje je sprovedeno 2012. godine, učešće žena među državnim sekretarima je bilo 15% (grafikon 4a), dok je žena na pozicijama pomoćnika ministra (koji spadaju u službenike na položaju) bilo 32% (grafikon 4b). Obe studije jasno prikazuju efekat „staklenog plafona” (Phillips, Little & Goodin 1995) u kome žene u državnoj upravi uprkos brojnosti na upravljačkim pozicijama nailaze na prepreke prilikom zauzimanja političkih mesta u ministarstvima i najviših položaja među državnim službenicima na položaju.

Iako je jasno da žene u sve većoj meri probijaju „stakleni plafon” u Srbiji, niski procenti na najvišim funkcijama predstavljaju polje delovanja za aktivniju politiku rodne ravnopravnosti čija je uspešnost i cilj i indikator modernizacije uprave (Vlada Republike Srbije 2008). Naš izveštaj je u saglasnosti sa studijama koje predlažu aktivne mere za povećanje broja žena na najvišim menadžerskim pozicijama na kojima se odlučuje o planiranju i izvršenju budžeta kao i o izboru i sprovođenju politika, kako bi rad celokupne državne uprave bio rodno senzitivan.

⁸ Pogledati istraživanje Evropske komisije na sajtu http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/public-administration/national-administrations/index_en.htm

Literatura

Blagojević-Hewson, M. (2012). Žene i muškarci u Srbiji: šta nam govore brojevi (Beograd: Program Ujedinjenih nacija za razvoj-Publikum).

Kolin, M., & Čičkarić, L. (2010). Gender inequalities in employment, governance and decision-making. *Stanovništvo*, 48(1), 103-124.

Meyer-Sahling, J. H. (2009). Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 509-528.

Phillips, S. D., Little, B. R., & Goodine, L. A. (1997). Reconsidering gender and public administration: Five steps beyond conventional research. *Canadian Public Administration*, 40(4), 563-581.

Popović, D., & Duhaček, D. (2009). From the Zurich circle to gender studies: Gender equality and higher education in Serbia. *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, 3(3), 681-693.

Republički zavod za statistiku (2011). Žene i muškarci u Srbiji.

SIGMA (2008). Assessment Serbia: Assessment of the Public Service.

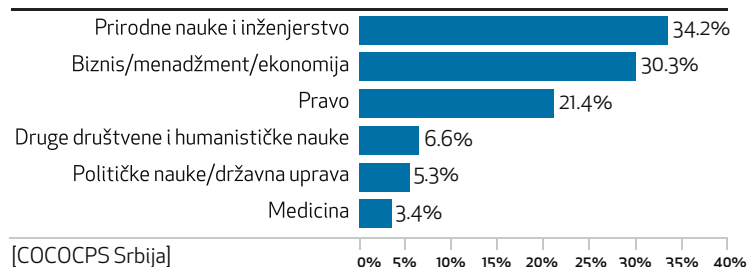
Vlada Republike Srbije (2008). Nacionalna strategija za poboljšanje položaja žena i unapređivanje ravnopravnosti polova (2009-2015).

Zaharijević, A. (2012). Postajanje feministkinjom. U A. Zaharijević, *Neko je rekao feminizam? Kako je feminizam uticao na Žene XXI veka*. Sarajevski otvoreni centar, 23-36.

4.2. Obuka i obrazovanje

U Srbiji ne postoji specifična obrazovna ustanova koja školuje buduće menadžere u državnoj upravi. Znanje i kompetencije koje su neophodne za rad u administraciji mogu se steći u nekoliko obrazovnih institucija Univerziteta u Beogradu – na Fakultetu organizacionih nauka i na Fakultetu političkih nauka, kao i na privatnim univerzitetima (Džinić 2011). Iako ne postoje definisani obrazovni preduslovi u smislu određenih disciplina, za svako zvanje državnog službenika na izvršilačkim radnim mestima, savetnička radna mesta podrazumevaju završen fakultet, dok niža zvanja zahtevaju završenu višu ili srednju školu. Za rad u državnoj upravi neophodan je položen državni stručni ispit. Izuzeci od polaganja državnog stručnog ispita su državni službenici koji su u obavezi da polažu pravosudni ispit (Milenković 2013).

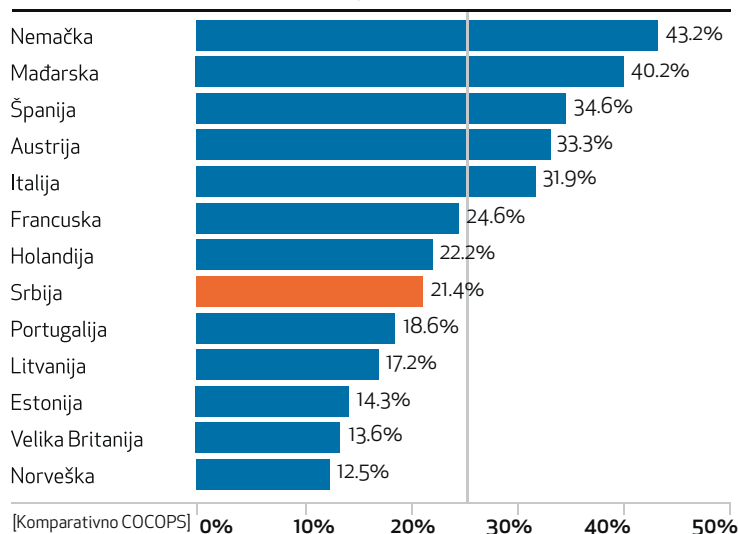
Grafikon 5. Područja obrazovanja ispitanika



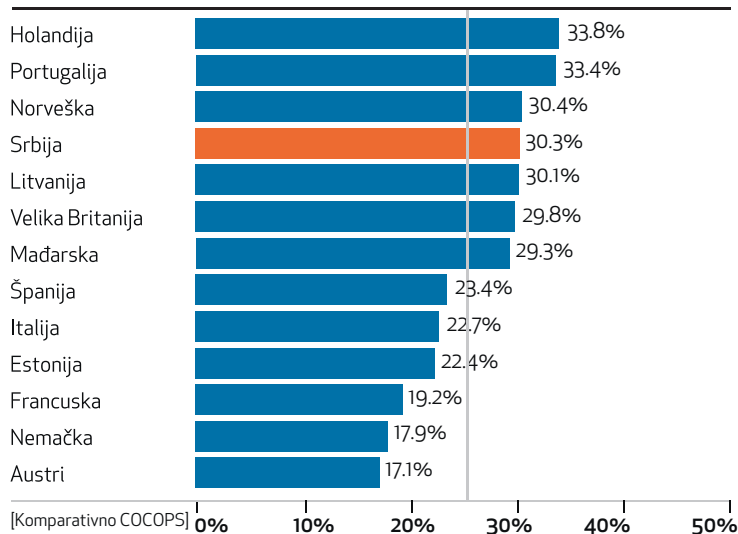
[COCOCPS Srbija]

Viši državni službenici u Srbiji u najvećoj meri imaju fakultetsko obrazovanje: 91,2% njih ima diplome osnovnih ili postdiplomskih studija, dok 4% ima doktorate. Najveća grupa ispitanika završila je studije prirodnih nauka ili tehničke struke (33,3%), dok ekonomija (30,3%) i pravo (21,4%) zauzimaju drugo i treće mesto (grafikon 5). Posmatrajućiove brojke posmatramo iz uporedne perspektive, dolazimo do zaključka da najvišim nivoima javne uprave u Srbiji pravnici dominiraju u manjoj meri nego što je to slučaj zemljama poput Nemačke, Mađarske, Španije i Austrije (grafikon 6). Učešće diplomiranih ekonomista i menadžera, sa druge strane, više odgovara stanju u državama kao što su Holandija, Norveška i Velika Britanija (grafikon 7), za koje se

Grafikon 6. Ispitanici sa obrazovanjem u oblasti prava



Grafikon 7. Ispitanici sa obrazovanjem u oblasti biznisa, upravljanja i ekonomije



smatra da su pioniri (u Evropi) reforme koja je za posledicu imala tzv. „dejuridifikovani” rukovodilački kadar u javnom sektoru (Pollitt & Bouckaert 2011). Upravo u tim zemljama (npr. Velikoj Britaniji i Holandiji) broj diplomiranih ekonomista i menadžera na višim pozicijama stalno raste (Bourgault & Van Dorpe 2013).

Ovaj nalaz je zanimljiv ukoliko se uzme u obzir legalistička i propisima ograničena priroda pružanja javnih usluga u Srbiji (Eriksen 2005), koja je tradicionalno zasnovana na francusko-nemačkim sistemima javne uprave (Šević 2003). Iako nalazimo odgovarajuću natprosečnu zastupljenost pravnika u oblasti kreiranja politika (33%) i, u manjoj meri, u oblasti sprovođenja politika (25%), ovi podaci deluju beznačajno u odnosu na prisustvo pravnika među najvišim rukovodiocima javne uprave u Nemačkoj (ukupno 43,2% odsto).

Stoga, postoje naznake da priroda sistema javne uprave ne mora nužno da odražava stavove samih rukovodilaca. Pošto je prihvatanje rukovodilačke logike i identiteta od najviših državnih službenika od ključnog značaja za uspešno sprovođenje reformi kojima se uvode menadžerski principi (Thomas & Davies 2005), stavovi najviših državnih službenika u Srbiji prema osnovnim principima novog javnog upravljanja, poput vere u tržišne mehanizme (Hood 1991), mogu se smatrati barometrom mogućeg otpora tim reformama. Kada je od ispitanika u Srbiji zatraženo da svoje opredeljenje u pogledu pružanja javnih usluga izraze na skali od 7 podeljaka⁹ – na kojoj 1 označava „pružanje usluga od strane države“ a 7 „pružanje usluga na tržišnoj osnovi“ – ispitanici su dali su prosečnu ocenu od 3,77. Ovaj prosek ne razlikuje se (statistički) značajno od srednjih vrednosti odgovora najviših rukovodilaca u javnim sektorima Velike Britanije (3,87) i Holandije (3,89). Međutim, on jeste statistički značajno veći od odgovora ispitanika iz Francuske (2,73) i Austrije (3,39).

Iako nema sumnje da je potrebno opsežnije istraživanje da bi se mogli izvući čvrsti zaključci, ovi rezultati ipak sugerišu da viši državni službenici u Srbiji mogu biti spremniji da prihvate reforme kojima se uvode menadžerski principi nego što se generalno pretpostavlja, i to uprkos legalističkoj tradiciji pružanja javnih usluga. Ovaj podatak u skladu je sa nalazom navedenim u istraživanju „Profesionalizacija javnog sektora na Zapadnom Balkanu“ (Meyer-Sahling 2012), gde je primećeno da među menadžerima u javnom sektoru (i mlađim državnim službenicima) širom Zapadnog Balkana postoji značajna podrška za deregulaciju javne uprave. Stoga je možda verovatnije da glavna prepreka povećanju učinka centralne administracije u Srbiji nije u stavovima menadžera, već u činionicima poput dvosmislenosti ciljeva (odeljak 5.1 ovog izveštaja), izuzetne centralizovanosti (odeljak 5.2) i visokog stepena politizacije (odeljak 5.3).

Literatura

- Bourgault, J., & Van Dorpe, K. (2013). Managerial reforms, Public Service Bargains and top civil servant entity. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 49-70.
- Džinić, J. (2011). Public Administration Reform in Serbia. *Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (4), 1075-1105.
- Hood, C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, Vol 69, Spring, pp.3-19.
- Meyer-Sahling, J. H. (2012). *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans* (No. 48). OECD Publishing.
- Milenković, D. (2013). *Javna uprava*. Čigoja štampa
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford University Press.
- Šević, Ž. (2003). Measuring Public Sector Performance in South Eastern Europe: Addressing the Challenges of Democratic Transition. *Gauging Success: Performance Measurement in South Eastern Europe*, 14.
- Thomas, R., & Davies, A. (2005). Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services. *Organization studies*, 26(5), 683-706.

⁹ Postavljeno pitanje je glasilo: „Javne usluge često zahtevaju balansiranje između različitih prioriteta. Gde vidite Vaš stav?“

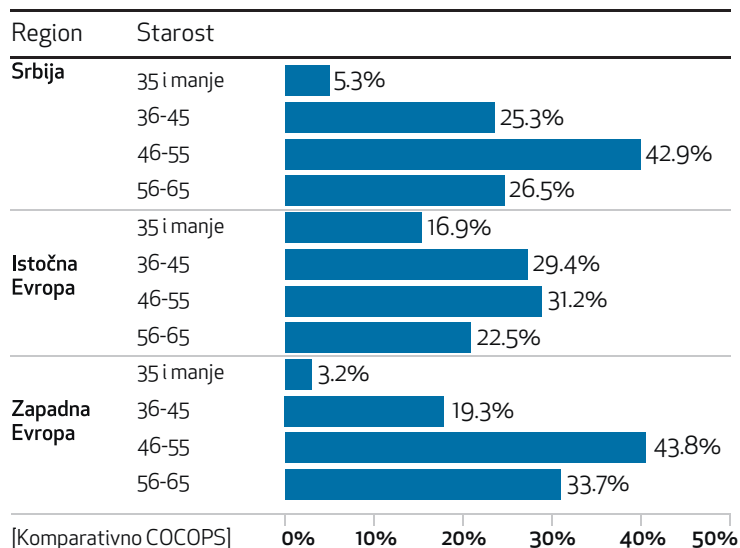
4.3. Starosna struktura, staž i radno iskustvo

Pre nego što razmotrimo starosnu strukturu u uzorku iz Srbije (grafikon 8), korisno je uporediti opštu distribuciju starosnih grupa sa podacima iz drugih zemalja u kojima se sprovodi COCOPS. Primećuje se da su menadžeri u javnom sektoru Srbije nešto mlađi od svojih kolega iz Zapadne Evrope, ali i značajno stariji od onih iz Istočne Evrope (odnosno Mađarske, Litvanije i Estonije)¹⁰. Ove razlike između Istoka i Zapada se delimično mogu objasniti relativno skorom modernizacijom politika zapošljavanja viših državnih službenika na istoku, koje sada podrazumevaju otvorene konkurse (videti Matei & Popa 2010), dok na Zapadu još uvek vladaju sistemi napredovanja zasnovani na stažu. Moguće objašnjenje položaja Srbije pruža specifično nasleđe njene javne uprave. Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija bila je izuzetak među bivšim komunističkim državama srednje i istočne Evrope jer je sačuvala ključne osobine svog sistema javne uprave od pre II svetskog rata koji je u najvećoj meri bio zasnovan na nemačkim i austrijskim primerima (Eriksen 2005). To je za posledicu imalo administrativni kontinuitet na koji nije uticao kolaps socijalističkog režima.

Na grafikonu 9, komparativno je prikazano, da u pogledu staža u javnom sektoru, Srbija se na skali nalazi bliže istočnoevropskim zemljama nego Zapadu. Posmatrajući različite hijerarhijske nivoe (grafikon 10), primećuje se da državni službenici na položaju imaju

¹⁰ Da bi se obezbedila anonimnost, od ispitanika se nije tražilo da navedu tačne godine starosti, te se tako ovi podaci zasnivaju na poređenju starosnih grupa dobijenih istraživanjem.

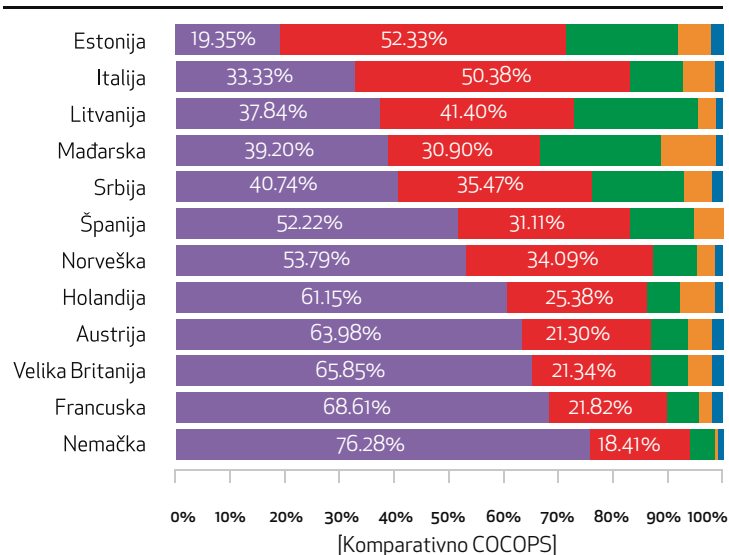
Grafikon 8. Ispitanici prema starosti



manje iskustva u javnom sektoru od onih na višim izvršilačkim pozicijama (npr. načelnika sektora i šefova odseka). Ovo se delimično može objasniti starosnim razlikama, jer su službenici na položaju često mlađi: 27,3% njih spadaju u starosnu grupu od 36 do 45 godina, u poređenju sa načelnicima sektora kojih 19,6% spada u ovu grupu; sa druge strane, 34% službenika na položaju pripada starosnoj grupi od 46 do 55 godina, dok u nju spada 49% načelnika sektora.

Velike razlike primetne su između državnih službenika na položaju i stalno zaposlenih viših službenika izvršilaca posebno ukoliko se uporedi njihov staž u organizaciji u kojoj trenutno rade (grafikon 11): kod državnih službenika taj staž je mnogo kraći. Ova niska horizontalna (organizaciona) mobilnost državnih službenika izvršilaca, zajedno sa njihovom niskom vertikalnom mobilnošću

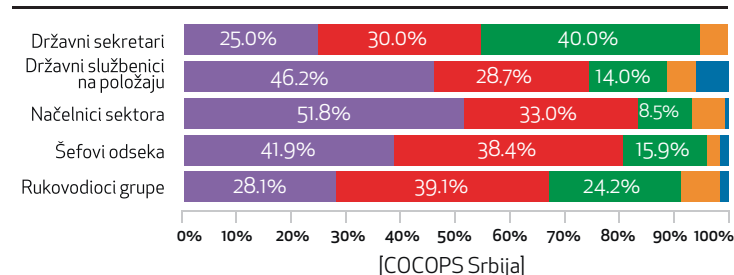
Grafikon 9. Radni staž u javnom sektoru



usled političke prirode viših rukovodilačkih pozicija u državnoj upravi, pokazuje da se potencijal viših rukovodilaca drastično smanjuje pošto dostignu određeni nivo u svojoj organizaciji; drugim rečima, velika je verovatnoća da će oni dostići „plato karijere“. Menadžeri koji dostignu ovaj „plato“ najčešće pokazuju više nivoe stresa (Elsass & Ralston 1989), što ima negativan uticaj na njih kao pojedince (npr. Near 1983; Elsass & Ralston 1989) i samim tim, i na dobrobit čitave organizacije (npr. Bardwick 1983). Stoga, unapređenje horizontalne i vertikalne mobilnosti državnih službenika u pogledu njihovih karijera ne samo što će verovatno za posledicu imati efikasniju raspodelu menadžera u okviru državne uprave u Srbiji, već će dovesti i do većeg zadovoljstva i produktivnosti u redovima rukovodećih službenika.

Na kraju, posmatrajući nivoe iskustva u privatnom sektoru među višim državnim službenicima iz uporednog uzorka zemalja u kojima se sprovodi projekat COCOPS, primećeno je da je u Srbiji najveći procenat menadžera (47,3%) bez ikakvog iskustva u privatnom sektoru (grafikon 12). Štaviše, učešće rukovodilaca koji

Grafikon 10. Radni staž u javnom sektoru, prema poziciji u organizaciji

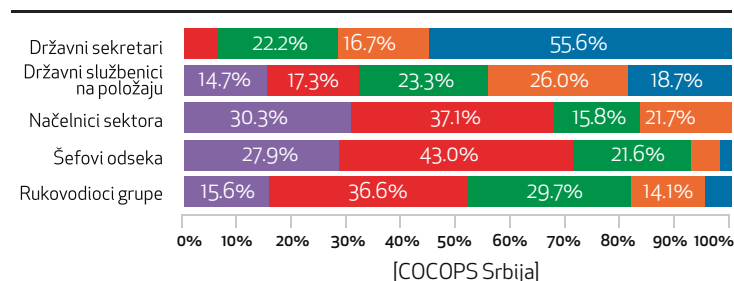


Radni staž

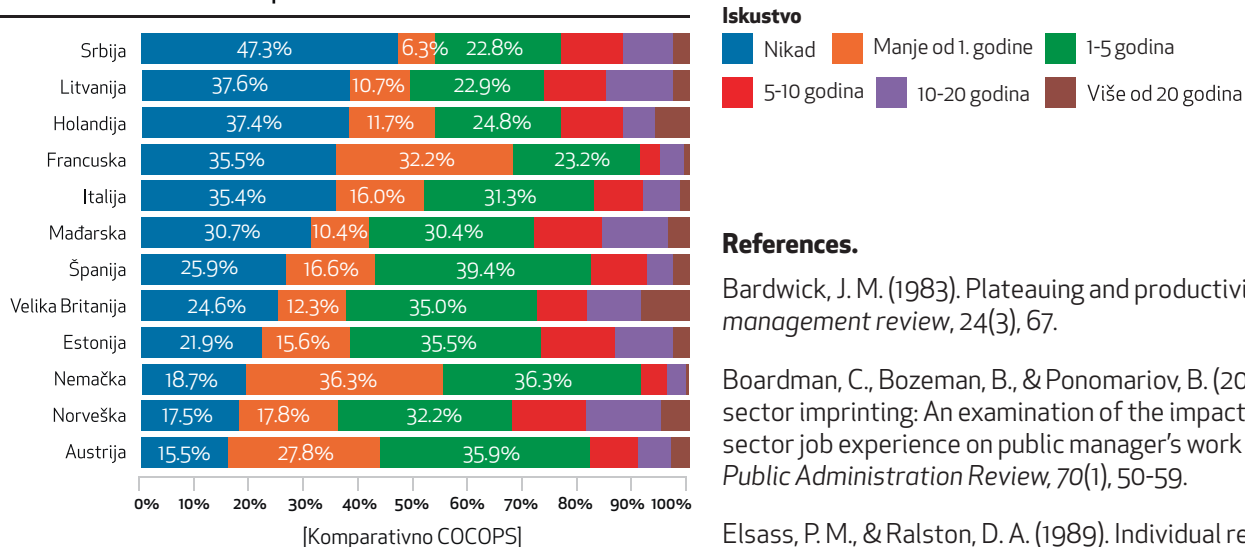


navode da nemaju nikakvog iskustva u privatnom sektoru prilično je stabilno na svim nivoima hijerarhije (grafikon 13), ali se čini da je niže u mlađim starosnim grupama (grafikon 14). Kako menadžeri u javnom sektoru sa iskustvom iz privatnog sektora često pokazuju veći stepen angažovanosti na radnom mestu (Boardman, Bozeman & Ponomariov 2010), a istovremeno i više koriste informacije o učinku (Hammerschmid, Van de Walle & Štimac 2013), jedan mogući pravac modernizacije državne uprave u Srbiji mogao bi biti dalje otvaranje viših menadžerskih pozicija za ljude izvan sistema uprave.

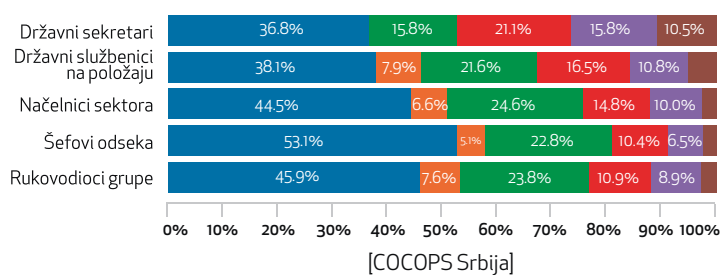
Grafikon 11. Radni staž u sadašnjoj organizaciji, prema poziciji u organizaciji



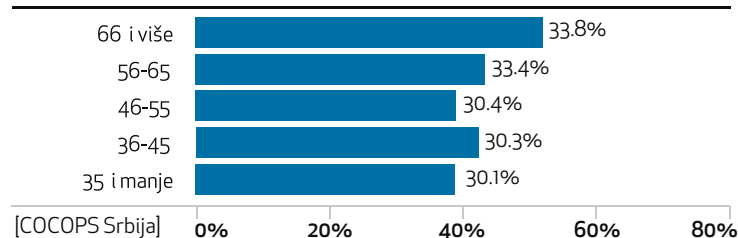
Grafikon 12. Radno iskustvo u privatnom sektoru



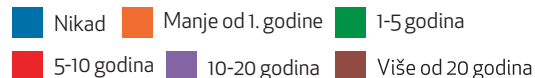
Grafikon 13. Radno iskustvo u privatnom sektoru, prema poziciji



Grafikon 14. Ispitanici bez radnog iskustva, prema starosnoj grupi



Iskustvo



References.

Bardwick, J. M. (1983). Plateauing and productivity. *Sloan management review*, 24(3), 67.

Boardman, C., Bozeman, B., & Ponomariov, B. (2010). Private sector imprinting: An examination of the impacts of private sector job experience on public manager's work attitudes. *Public Administration Review*, 70(1), 50-59.

Elsass, P. M., & Ralston, D. A. (1989). Individual responses to the stress of career plateauing. *Journal of Management*, 15(1), 35-47.

Eriksen, S. (2005, May). Unfinished Transition—Public Administration Reform in Serbia 2001-2004. In *13th NISPAcee Annual Conference, Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow*.

Matei, A., & Popa, F. (2010, April). Meritocratic Aspects Concerning Civil Servant Career—Comparative Study in Central and Eastern European Countries. In *NISPAcee Annual Conference*

Meyer-Sahling, J. H. (2012). *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans* (No. 48). OECD Publishing.

Near, J. P. (1983, August). Work and Nonwork Correlates of the Career Plateau. In *Academy of Management Proceedings* (Vol. 1983, No. 1, pp. 380-384). Academy of Management.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S., & Štimac, V. (2013). Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management*, 33(4), 261-268.

4.4. Zadovoljstvo poslom, posvećenost organizaciji i angažovanje osoblja

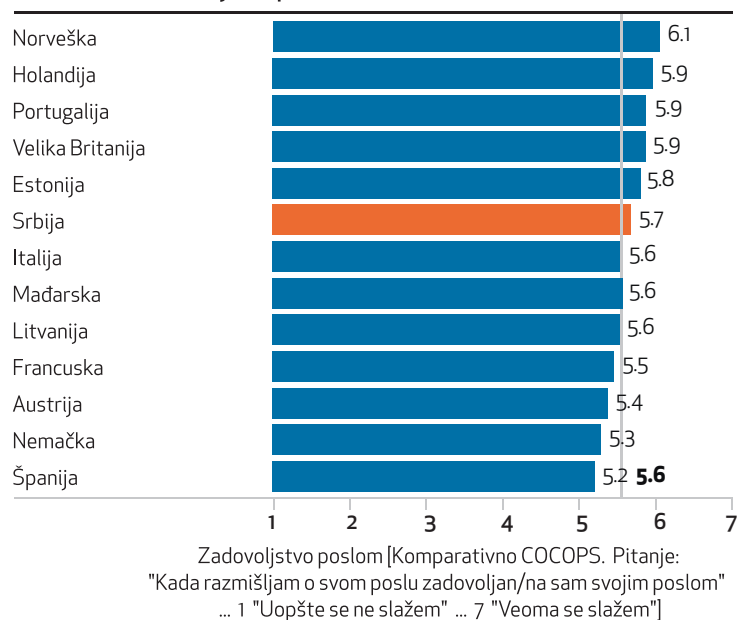
S komparativnog stanovišta, primećuje se da viši državni službenici u Srbiji imaju prosečan nivo zadovoljstva svojim poslom (grafikon 15), s tim što razlike između zemalja koje su učestvovala u istraživanju nisu posebno velike¹¹. U pogledu angažovanja osoblja (grafikoni 16 i 17), Srbija se nalazi u donjem delu našeg uzorka.

Posmatrajući državne službenike u Srbiji, uočene su značajne razlike u pogledu zadovoljstva poslom i posvećenosti organizaciji poredeći državne službenike na položaju i državne službenike izvršioce. Grafikon 18 prikazuje niži nivo zadovoljstva poslom i posvećenosti organizaciji kod državnih službenika izvršilaca, koji smatraju da nisu dovoljno cenjeni i manje je verovatno da bi preporučili sopstvenu organizaciju kao dobro mesto za rad. Štaviše, sve ove razlike su statistički značajne.

One se mogu pripisati razlikama u karakteristikama radnog mesta i radnom okruženju, a pogotovo jasnoći cilja i autonomiji u obavljanju posla na koje studije ukazuju kao glavne odrednice zadovoljstva poslom među radnicima u javnom sektoru (Wright & Davis, 2003). U odeljcima 5.1 i 5.2 ovog izveštaja biće pokazano da se u Srbiji radno okruženje državnih službenika na položaju značajno razlikuje od radnog okruženja državnih službenika izvršilaca koji prijavljuju značajno niži nivo samostalnosti kao i visoke nivoe nejasnoće u pogledu misije.

¹¹ Od učesnika u istraživanju je zatraženo da naznače na skali od 1 do 7 u kojoj meri se slažu sa iskazom – „Zadovoljan/na sam svojim poslom“.

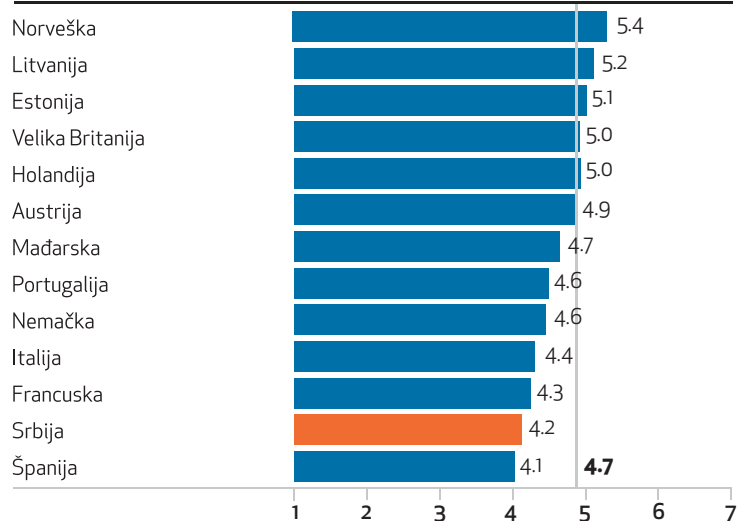
Grafikon 15. Zadovoljstvo poslom



Postavljanje jasnih ciljeva i delegiranje njihovog ostvarivanja na niže nivoe uprave bi stoga verovatno za rezultat imalo povećano zadovoljstvo poslom među državnim službenicima izvršiocima¹². Pored toga, pokazalo se da sprovođenje takve upravljačke prakse vodi ka povećanju angažovanja osoblja i njihovom većem zadovoljstvu poslom (Bozeman & Kingsley, 1998; Rainey & Steinbauer, 1999). Pošto se zadovoljstvo poslom može direktno povezati sa pružanjem delotvornih usluga državne uprave (Boardman & Sundquist, 2009), fluktuacijom zaposlenih (George & Jones, 1996), radnim učinkom (Judge et al., 2001) i posvećenosti organizaciji (Shore & Martin, 1989), poboljšanje radnog okruženja državnih službenika na nižim nivoima treba smatrati prioritetom na agendi reforme državne uprave.

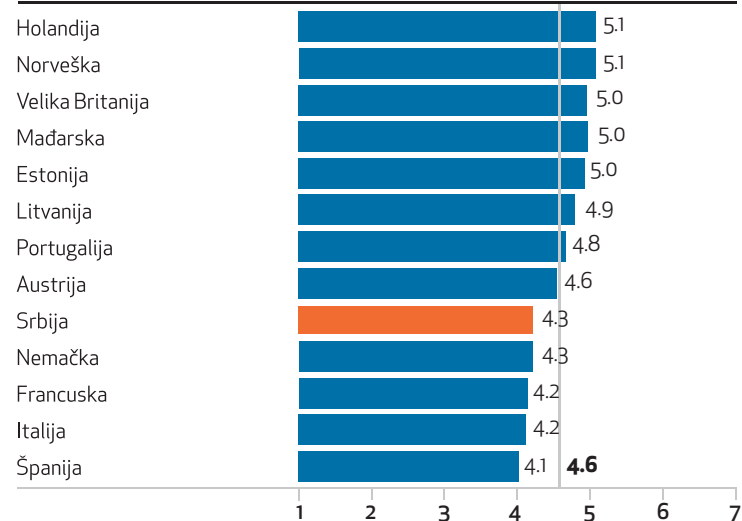
¹² Za državne službenike izvršioce u srpskom uzorku uistinu je primećena veoma snažna veza u njihovim odgovorima između jasnoće cilja organizacije i zadovoljstva poslom (Spearman-ov koeficijent korelacije ranga je 0,46 i statistički je značajan - 1%, na osnovu 1,080 posmatranja).

Grafikon 16. Angažovanje osoblja: stepen prihvatanja ciljeva



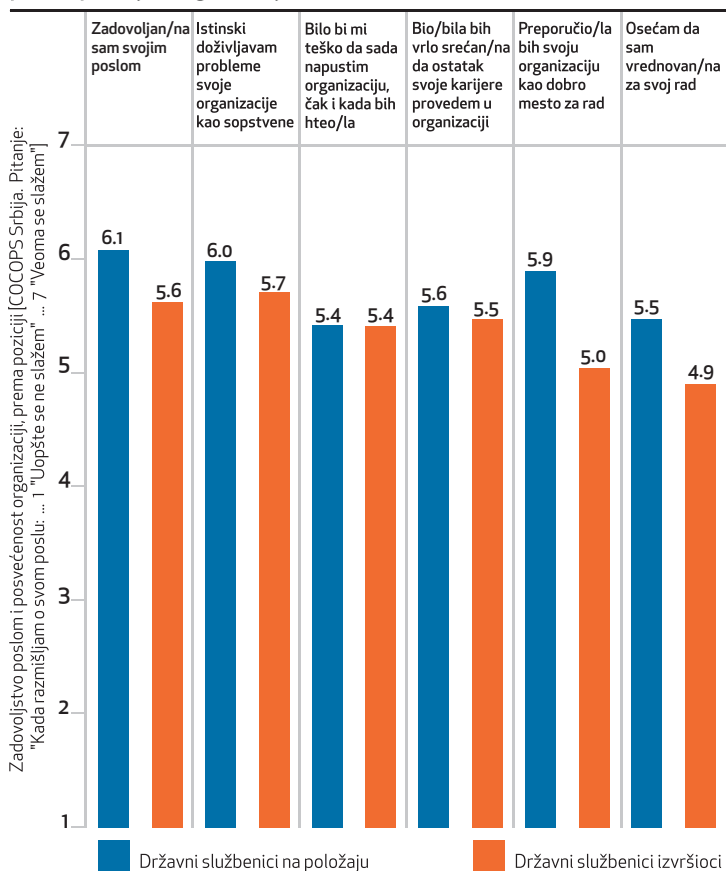
Stepen prihvatanja ciljeva [Komparativno COCOPS. Pitanje: "Ljudi u mojoj organizaciji imaju iste ambicije i viziju organizacije" ... 1 "Uopšte se ne slažem" ... 7 "Veoma se slažem"]

Grafikon 17. Angažovanje osoblja: ostvarenje zajedničkih ciljeva



Ostvarenje zajedničkih ciljeva [Komparativno COCOPS. Pitanje: "Ljudi u mojoj organizaciji sa puno entuzijazma idu ka ostvarenju zajedničkih ciljeva i misije" ... 1 "Uopšte se ne slažem" ... 7 "Veoma se slažem"]

Grafikon 18. Zadovoljstvo poslom i posvećenost organizaciji, prema poziciji u organizaciji



Literatura

Boardman, C., & Sundquist, E. (2009). Toward Understanding Work Motivation, Worker Attitudes and the Perception of Effective Public Service. *The American Review of Public Administration*, 39(5), 519-535

Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 109-118.

George, J. M., & Jones, G. R. (1996). The experience of work and turnover intentions: interactive effects of value attainment, job satisfaction, and positive mood. *Journal of Applied Psychology*, 81(3), 318.

Judge, T. A., Thoresen, C. J., Bono, J. E., & Patton, G. K. (2001). The job satisfaction-job performance relationship: A qualitative and quantitative review. *Psychological bulletin*, 127(3), 376

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.

Shore, L. M., & Martin, H. J. (1989). Job satisfaction and organizational commitment in relation to work performance and turnover intentions. *Human Relations*, 42(7), 625-638.

Wright, B. E., & Davis, B. S. (2003). Job Satisfaction in the Public Sector the Role of the Work Environment. *The American Review of Public Administration*, 33(1), 70-90.

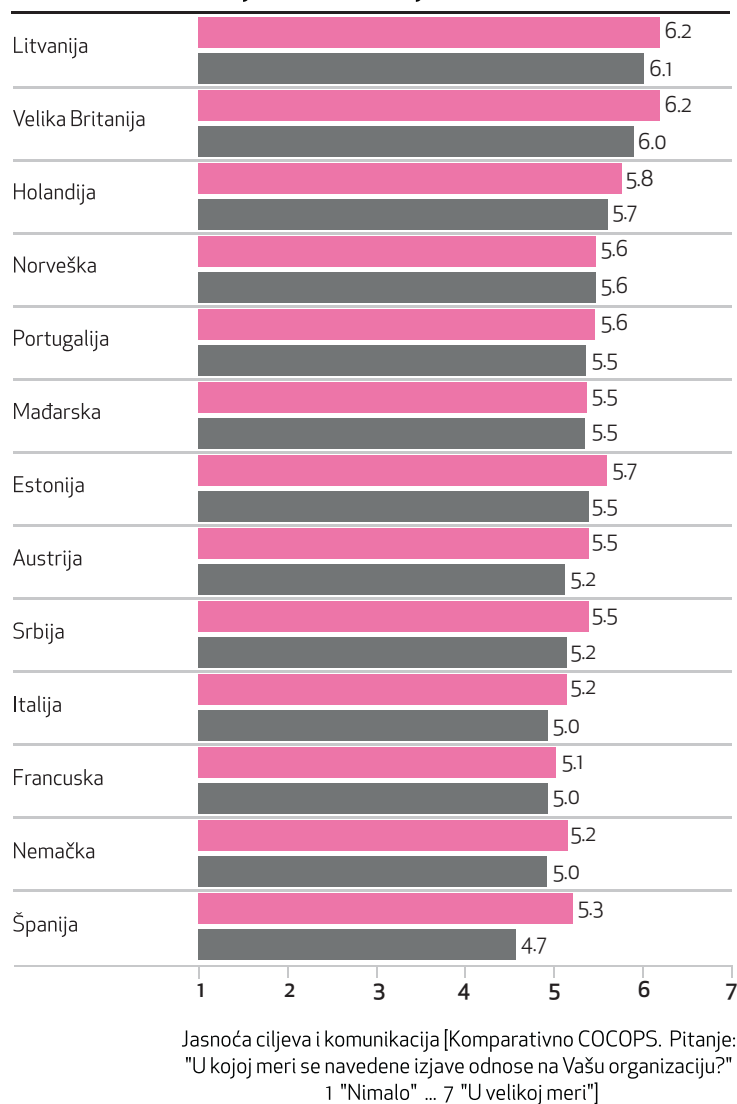
5. KARAKTERISTIKE RADNOG OKRUŽENJA U DRŽAVNOJ UPRAVI

U prethodnom poglavlju je pokazano da su viši državni službenici u većoj meri spremni da prihvate reforme u upravi nego što se to obično pretpostavlja (odjeljak 4.2). U isto vreme, zabeleženi nivoi zadovoljstva poslom i posvećenosti organizaciji na nižim nivoima državne uprave, kao i sveukupni stepen angažovanja osoblja, ostavljaju prostora za poboljšanja (odjeljak 4.4). Međunarodno iskustvo pokazuje da se takva poboljšanja mogu ostvariti putem promena radnog okruženja, što je tema ovog poglavlja. Sledeći odeljak posvećen je pitanju jasnoće cilja u državnoj upravi. Dok će u odeljku 5.2 biti obrađena tema centralizacije i samostalnosti u rukovođenju, odeljak 5.3 pokriva problem politizacije državne uprave u Srbiji.

5.1 Cilj i jasnoća misije

Pokazalo se da su podudaranje ciljeva i jasna komunikacija o postavljenim ciljevima i normama sa osobljem direktno povezani sa učinkom organizacija u javnom sektoru (npr. Moynihan & Pandey, 2005; Chun & Rainey, 2005). Postavljanje nedvosmislenih ciljeva i normi poboljšava motivaciju i dostignuća zaposlenih kroz jasno povezivanje uloženi napora sa poslovima koji se tiču određenog zadatka (Rainey & Steinbauer, 1999), smanjenje njihove izloženosti politizaciji u organizaciji (Witt 1998) i podsticanjem inovacija i spremnosti za prihvatanje rizika (Behn 1999; Golden 1990). Iz istih razloga, nejasni ili suprotstavljeni ciljevi često stvaraju okruženje u kome su zaposleni skloni umanjivanju lične izloženosti riziku, te teže ostvarivanju pojedinačnih umesto kolektivnih interesa (Thompson, Scott & Zald, 2009; Bozeman & Kingsley, 1998).

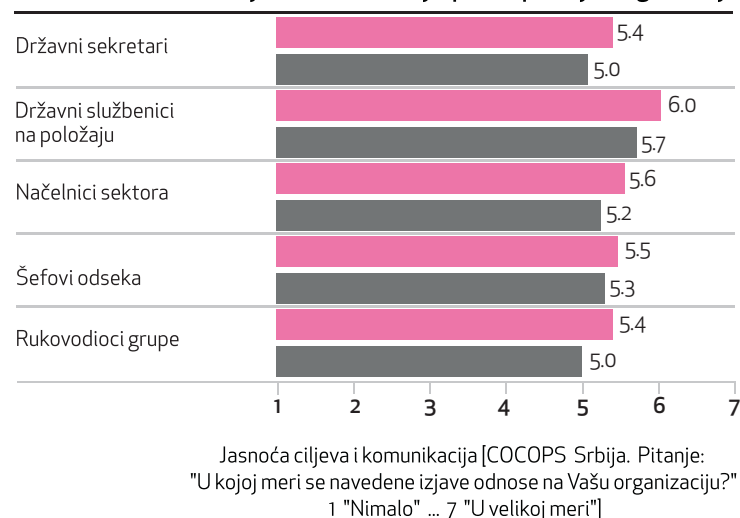
Grafikon 19. Jasnoća ciljeva i komunikacija



■ Naši ciljevi su jasno postavljeni
■ Svi službenici su obavješteni o našim ciljevima

Ranije studije ukazuju da su organizacioni ciljevi, u slučaju srpske državne uprave, često dvosmisleni i nejasno preneti osoblju, što ima lako predvidljive efekte na ponašanje osoblja (npr. Eriksen, 2005; Uvalić, 2010). Grafikon 19, u uporednoj analizi, pokazuje da je Srbija relativno nisko rangirana kako u pogledu jasnoće cilja, tako i stepena u kome se ciljevi jasno prenose osoblju. Štaviše, kad se uporede rangiranja jasnoće ciljeva koje daju državni službenici na položaju i državni službenici izvršioi (grafikon 20), primećuje se da su percepcije državnih službenika na položaju u raskoraku sa viđenjem državnih službenika izvršilaca¹³. Interesantno je primetiti da percepcije državnih sekretara najviše odgovaraju gledištima šefova grupa (na najnižim hijerarhijskim nivoima uzorka), što ukazuje da su najviši rukovodioci u državnoj upravi sasvim svesni problema u pogledu dvosmislenosti cilja u njihovim organizacijama.



Grafikon 20. Jasnoća ciljeva i komunikacija, prema poziciji u organizaciji



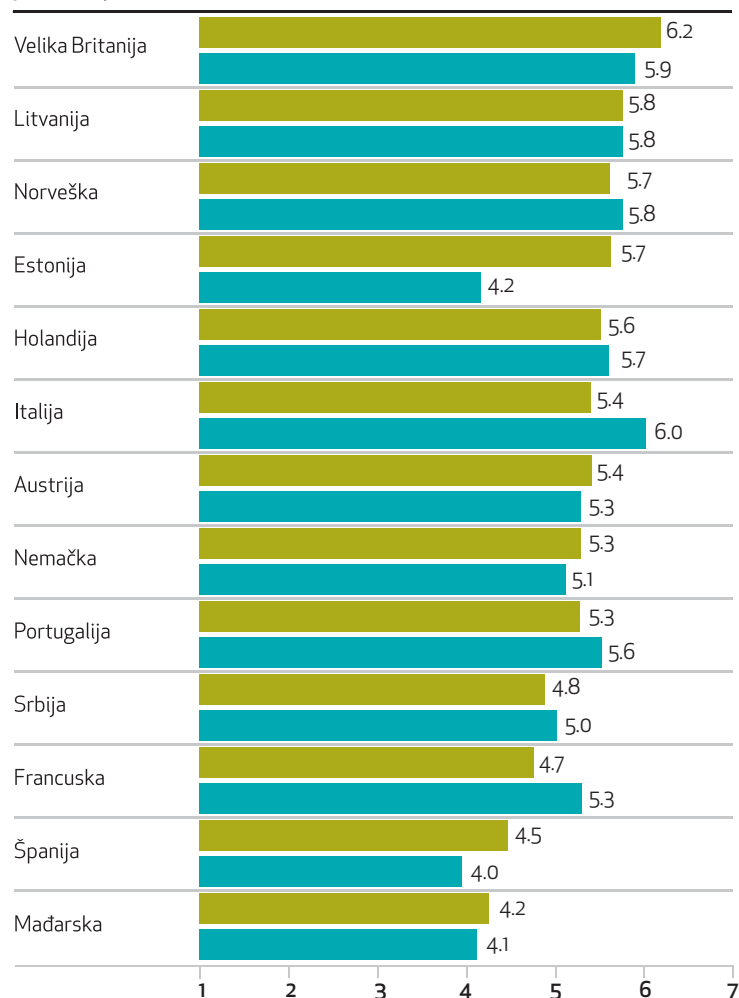
¹³ Na pitanje da ocene na skali od 1 do 7 meru u kojoj se slažu sa iskazima – „Naši ciljevi su jasno iskazani“ i „Naši ciljevi su jasno preneti svom osoblju“, državni službenici na položaju su u proseku dali ocenu 6,0 i 5,7, a državni službenici izvršioi su u proseku dali ocene 5,5 i 5,2.

Odsustvo podudarnosti ciljeva unutar srpske državne uprave se odlikava u ograničenoj primeni strateškog planiranja i upravljanja prema ciljevima i rezultatima (grafikon 21). Štaviše, grafikon 22 prikazuje udeo ispitanika koji su naveli kako „ne mogu proceniti“ opseg u kome se takve alatke strateškog menadžmenta koriste u njihovim organizacijama: u Srbiji taj udeo je 14,9% za strateško planiranje i 16,8% za upravljanje prema ciljevima i rezultatima. Ovo procenti su uporedivi samo sa Mađarskom, i šest puta su veći od proseka među preostalim zemljama obuhvaćenim COCOPS istraživanjem (2,6% odnosno 2,5%). Imajući u vidu da je svrha takvih alatki za menadžment upravo formalizovanje i informisanje o ciljevima organizacije, odsustvo svesti o njihovoj primeni ukazuje da je razmera problema znatno veća nego što nalazi u grafikonu 21 prividno sugerišu.

Radi unapređenja učinka organizacije, te motivacije i angažmana osoblja (odjeljak 4.4), srpski politički lideri i rukovodstvo državne uprave bi trebalo da formalizuju svoje strateške planove putem okvira upravljanja kroz ciljeve i rezultate. Time ne samo da će se povećati stepen odgovornosti viših državnih službenika prema političkim liderima i građanima, već će se (što je u ovom kontekstu još važnije) takođe zaštititi rukovodioci u državnoj upravi od trenutnog raspoloženja političara.

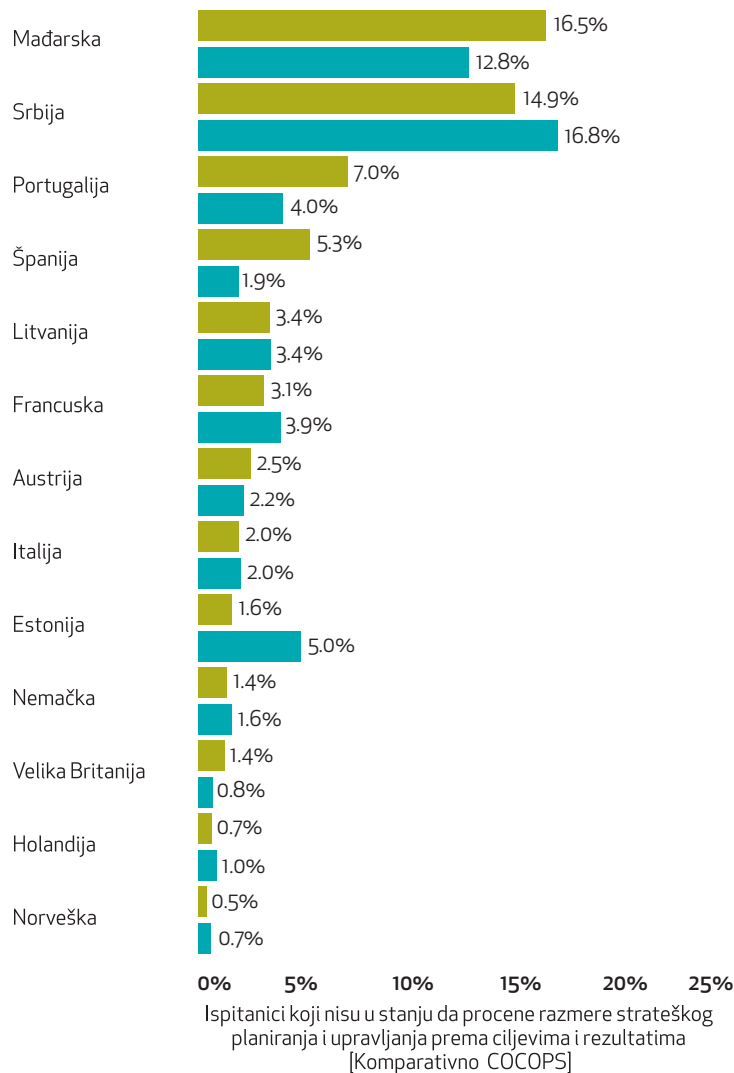
Strateško planiranje 
 Upravljanje prema ciljevima i rezultatima 

Grafikon 21. Primena strateškog planiranja i upravljanja prema ciljevima i rezultatima



Primena strateškog planiranja i upravljanja prema ciljevima i rezultatima
 [Komparativno COCOPS. Pitanje: "U kojoj meri se navedeni instrumenti koriste u Vašoj organizaciji?" ... 1 "Uopšte se ne koriste" ... 7 "Koriste se u velikoj meri"]

Grafikon 22. Ispitanici koji nisu u stanju da procene razmere strateškog planiranja i upravljanja prema ciljevima i rezultatima



Literatura

Behn, R. D. (1999). Do goals help create innovative organizations. *Public management reform and innovation: Research, theory, and application*, 70-88.

Bozeman, B., & Kingsley, G. (1998). Risk culture in public and private organizations. *Public Administration Review*, 109-118.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal ambiguity and organizational performance in US federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 529-557.

Eriksen, S. (2005, May). Unfinished Transition—Public Administration Reform in Serbia 2001-2004. In *13th NISPAcee Annual Conference, Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow*.

Golden, O. (1990). Innovation in public sector human services programs: The implications of innovation by "groping along". *Journal of Policy Analysis and Management*, 9(2), 219-248.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2005). Testing how management matters in an era of government by performance management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 421-439.

Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.

Thompson, J. D., Scott, W. R., & Zald, M. N. (2009). *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. Transaction Books.

Uvalić, M. (2010). *Serbia's transition: Towards a better future*. Palgrave Macmillan.

Witt, L. A. (1998). Enhancing organizational goal congruence: A solution to organizational politics. *Journal of Applied Psychology*, 83(4), 666.

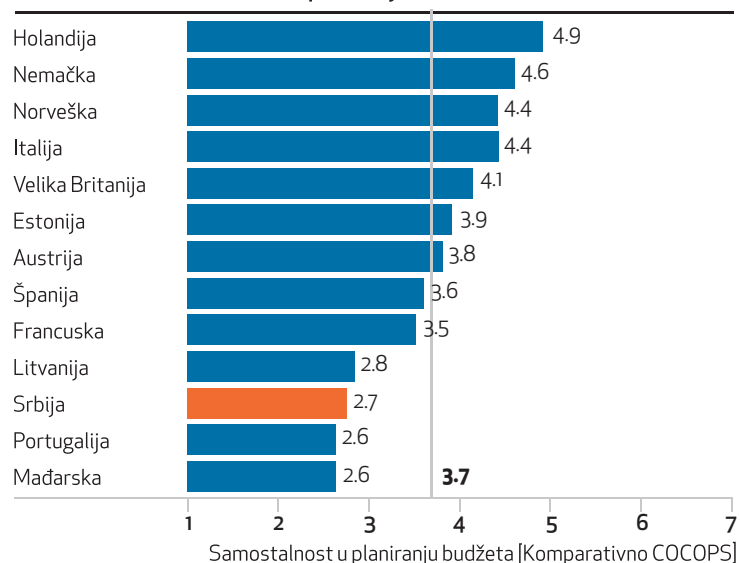
5.2. Centralizacija i samostalnost u rukovođenju

Da bi alatke kao što su upravljanje prema ciljevima i rezultatima bile od koristi, suštinski je važno da rukovodioci, koji odgovaraju za postavljene ciljeve i norme, imaju dovoljno upravljačke samostalnosti da ih ostvare (Nielsen, 2013). U poređenju sa ostalima, pokazano je da srpski rukovodioci u državnoj upravi uživaju relativno nizak stepen samostalnosti u pogledu raspoređivanja budžetskih sredstava (grafikon 23), osmišljavanju politika (grafikon 24) i primeni politika (grafikon 25), što potkrepljuje postojeću percepciju srpske državne uprave kao veoma centralizovane (npr. Eriksen, 2005).

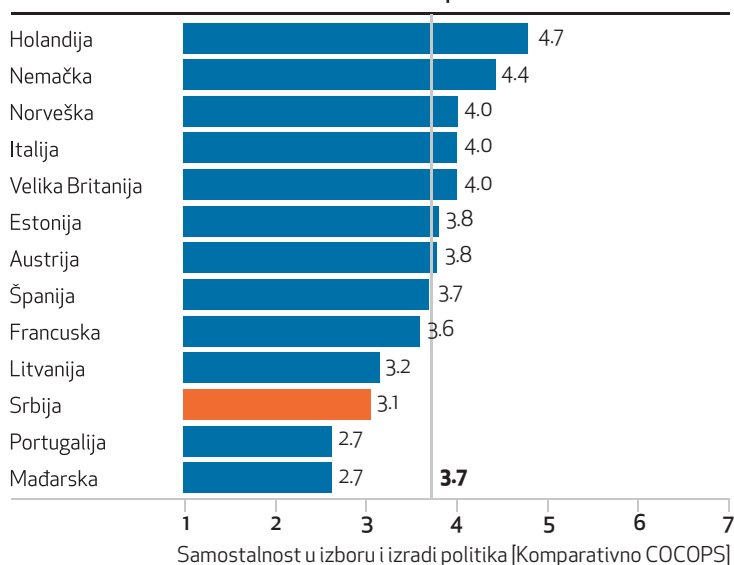
Takvo stanovište biva dodatno potvrđeno kad se pogledaju razlike između različitih hijerarhijskih nivoa unutar same uprave. Pokazuje se da je najveći deo nadležnosti u pogledu donošenja odluka skoncentrisan na nivou politički imenovanih rukovodilaca, kako u odnosu na raspoređivanje budžetskih sredstava i izvršenja budžeta (grafikon 26) tako i u odnosu na osmišljavanje politika i njihovu primenu (grafikon 27). Poredeći stepen samostalnosti državnih službenika na položaju i državnih službenika izvršilaca, u sve četiri oblasti nalazimo da su prosečne vrednosti statistički značajne¹⁴.

¹⁴ Na pitanje da ocene stepen svoje samostalnosti u pogledu raspoređivanja budžetskih sredstava, državni službenici na položaju su u proseku dali ocenu 4,1 na skali od 1 do 7, dok su državni službenici izvršioци dali ocenu od 2,5. U pogledu izvršenja budžeta, ove dve grupe su dale ocene 4,3 odnosno 2,6; u odnosu na osmišljavanje politika – 4,3 i 2,4, a za primenu politika – 5,0 i 3,7. Uočavamo značajnu razliku od 1%.

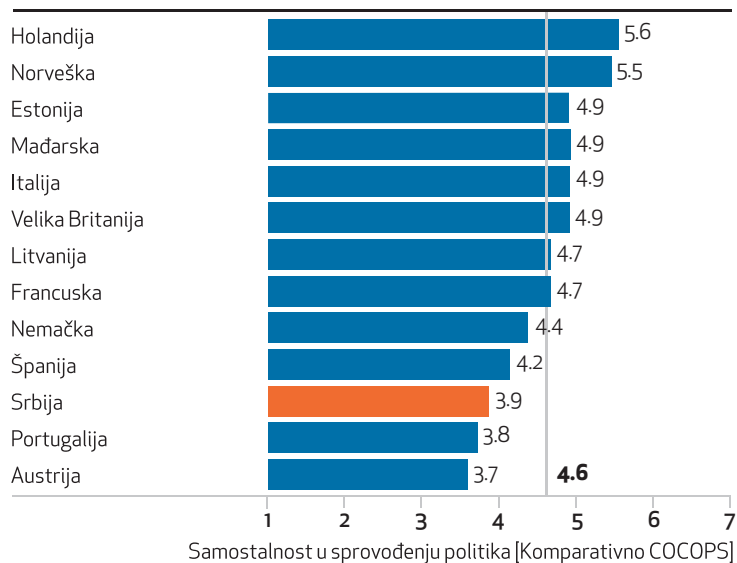
Grafikon 23. Samostalnost u planiranju budžeta



Grafikon 24. Samostalnost u izboru i izradi politika

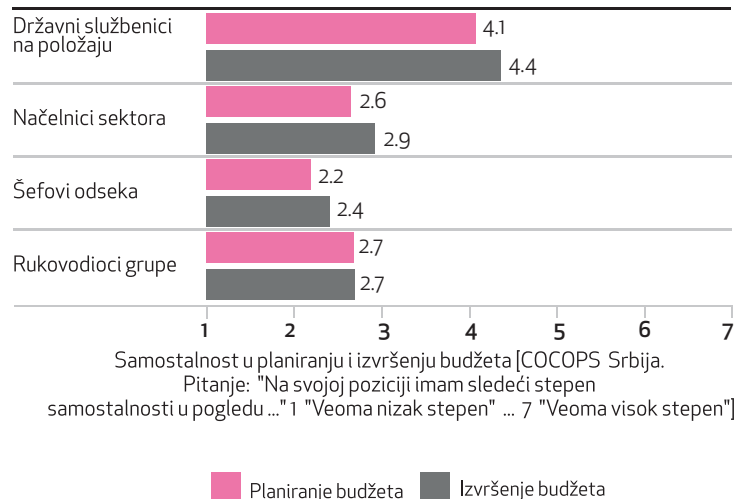


Grafikon 25. Samostalnost u sprovođenju politika



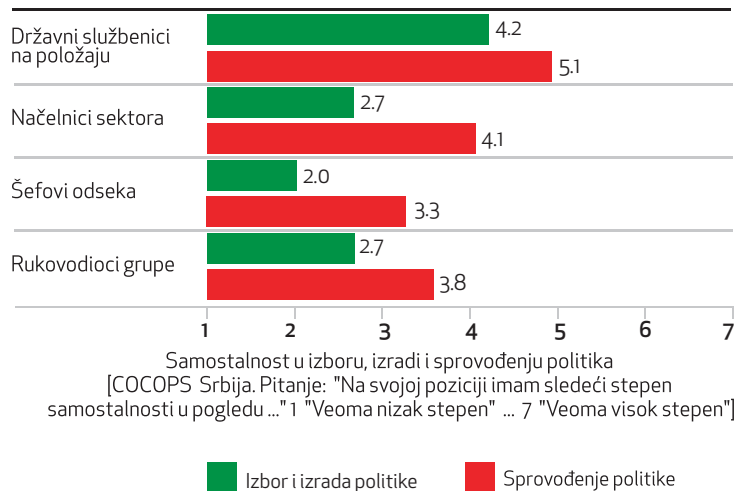
Iako visokocentralizovane birokratske organizacione strukture mogu adekvatno funkcionisati u stabilnim kontekstima, smatra se da su takve strukture veoma neprikladne za organizacije koje imaju potrebu za promenom i koje deluju u složenim i dinamičnim okruženjima (Crozier, 1963; Minzberg, 1979), za šta se može tvrditi da jeste slučaj u Srbiji imajući u vidu sveobuhvatnu reformu državne uprave koju tek treba sprovesti. Da bi se uspešno sprovela opsežna reforma, svi nivoi menadžmenta treba da se identifikuju sa ciljevima organizacije i da ih internalizuju. Malo je verovatno da će se to desiti u okruženju koje odlikuje niski stepen samostalnosti u obavljanju posla (Daft, 1998; Hart, 1998).

Grafikon 26. Samostalnost u planiranju i izvršenju budžeta, prema poziciji



Samostalnost u planiranju i izvršenju budžeta [COCOPS Srbija. Pitanje: "Na svojoj poziciji imam sledeći stepen samostalnosti u pogledu ..." 1 "Veoma nizak stepen" ... 7 "Veoma visok stepen"]

Grafikon 27. Samostalnost u izboru, izradi i sprovođenju politika, prema poziciji u organizaciji



Samostalnost u izboru, izradi i sprovođenju politika [COCOPS Srbija. Pitanje: "Na svojoj poziciji imam sledeći stepen samostalnosti u pogledu ..." 1 "Veoma nizak stepen" ... 7 "Veoma visok stepen"]

Literatura

Crozier, M. (1969). *The bureaucratic phenomenon*. Transaction Publishers.

Daft, R. L. (2009). *Organization theory and design*. Cengage learning.

Eriksen, S. (2005, May). Unfinished Transition–Public Administration Reform in Serbia 2001-2004. In *13th NISPAcee Annual Conference, Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow*.

Hart, J. O. H. N. (1998). Central agencies and departments: empowerment and coordination. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, 285-309.

Mintzberg, H. (1979). The structuring of organizations: A synthesis of the research. *University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship*.

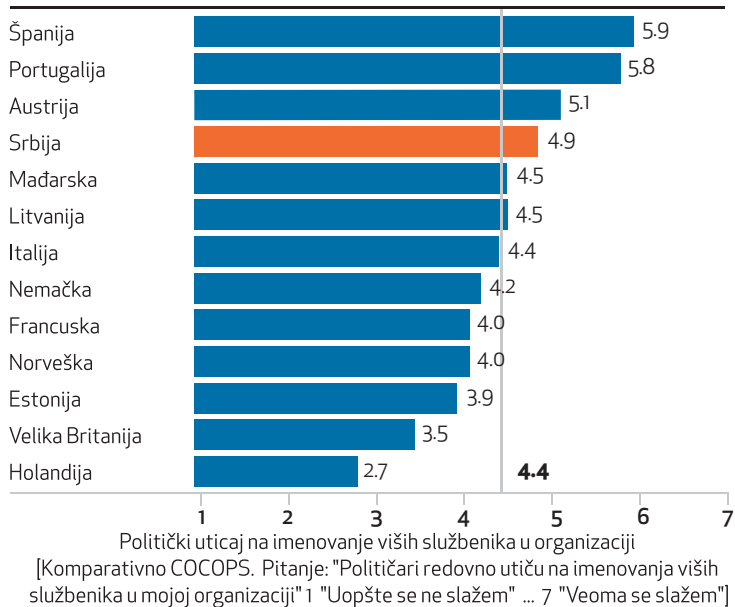
Nielsen, P. A. (2013). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

5.3. Politizacija viših rukovodilaca u državnoj upravi

Kao što je to objašnjeno u odeljku 4, najviši rukovodioci u srpskoj državnoj upravi se imenuju na položaje. Ovi državni službenici na položajima se značajno razlikuju od državnih službenika izvršilaca u pogledu dinamike njihovih karijera (odeljak 4.3) i zadovoljstva poslom (4.4). Što je još važnije, istraživanje je pokazalo da je najveći deo nadležnosti u državnoj upravi skoncentrisan upravo u rukama ove grupe državnih službenika, odnosno državnih službenika na položaju, bilo u pogledu raspoređivanja budžetskih sredstava i izvršenja budžeta ili osmišljavanja i primene politika (odeljak 5.2). Imajući u vidu da su državni službenici na položaju na radnim mestima u državnoj upravi gde bi trebalo da napreduju prema zaslugi (*merit sistem*), tipično velika fluktuacija državnih službenika na položaju nakon što dođe do promene vlasti (Sević, 2001; World Bank, 2004; Žarković-Rakić, 2007; odeljak 5.2 u ovom izveštaju) kao i politizacije uprave (npr. Eriksen, 2005; Meyer-Sahling, 2012) jesu razlozi za zabrinutost.

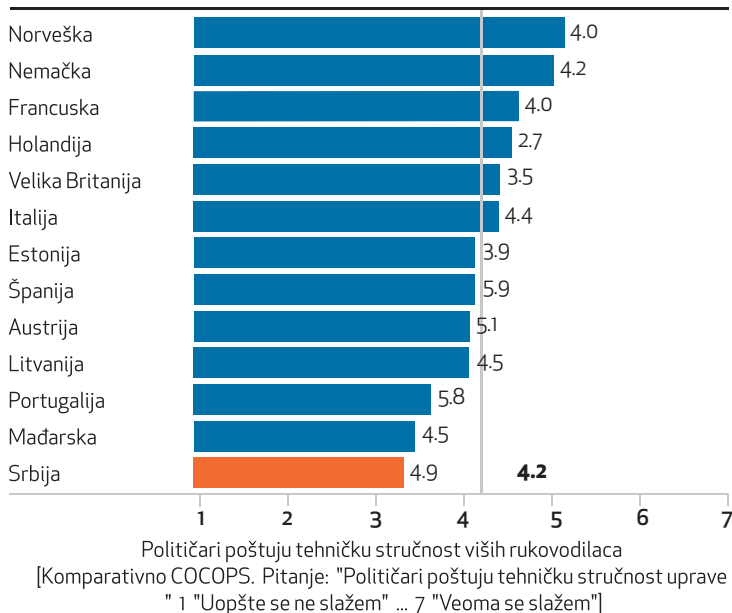
U ovom odeljku, posmatrani su stavovi i državnih službenika na položaju i državnih službenika izvršilaca prema stepenu politizacije unutar njihovih organizacija. Primećuje se da je stepen, kako to ispitanici navode, u kome su državni službenici na položaju podložni uticaju političara jedan od najvećih u našem uzoru zemalja (grafikon 28). Možda još više zabrinjava stepen u kome, kako smatraju ispitanici, političari poštuju stručno znanje viših rukovodilaca, a koji je u Srbiji na najnižem nivou od svih posmatranih zemalja (grafikon 29).

Grafikon 28. Politički uticaj na imenovanje viših službenika u organizaciji



Ovi nalazi su u skladu sa onima koji su predloženi u prethodnim odeljcima ovog izveštaja. Ako na položaje višeg rukovodstva u velikoj meri utiču političke veze (grafikon 30), onda je zaista moguće da će profesionalni državni službenici (tj. izvršioци) verovatno dosegnuti *plafon u pogledu karijernog napredovanja*, što bi delom objasnilo niže nivoe njihovog zadovoljstva poslom i angažmana (odeljak 4.4). Štaviše, ako političari ne poštuju stručno znanje viših rukovodilaca (grafikon 29), i ukoliko ti rukovodioci u državnoj upravi imaju mala ovlašćenja za donošenje odluka (odeljak 5.2), kontekst u kome oni rade se suštinski

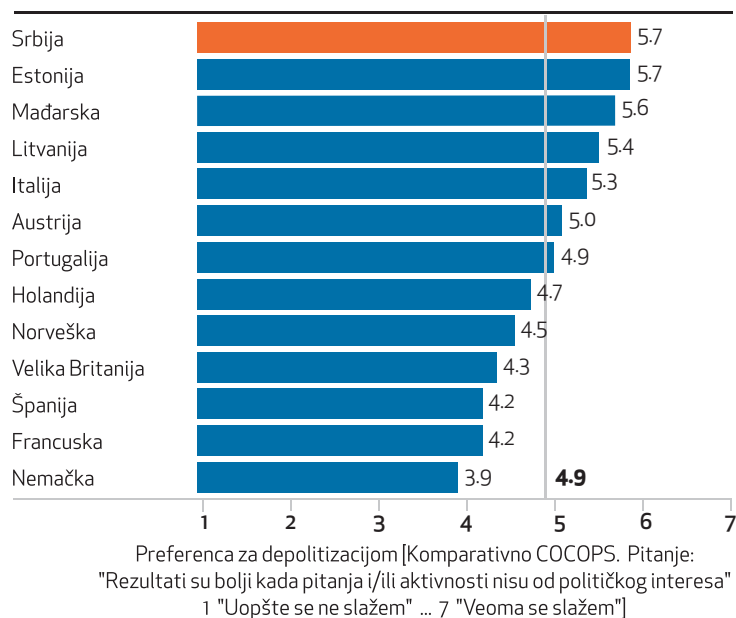
Grafikon 29. Političari poštuju tehničku stručnost viših rukovodilaca



svodi na poštovanje pravila. Takvo radno okruženje obično vodi ka onome što se u slučaju Srbije može opisati kao „kultura državne uprave zasnovana na pravilima i izbegavanju rizika“ (Eriksen, 2005). Na pitanje da na skali od 1 do 7 ocene za šta su prvenstveno odgovorni u svom radu, od pet mogućih kategorija državni službenici izvršioци u proseku ocenjuju „poštovanje pravila i propisa“ najboljom ocenom (6.35)¹⁵. Kao što je to rečeno u prethodnom odeljku, takvo okruženje može biti adekvatno za davno ustanovljene stabilne državne uprave. To je, međutim, veoma nepovoljno ako se državna uprava suočava s potrebom da preduzme suštinske reforme, kao što je to slučaj u Srbiji.

¹⁵ Ostale kategorije su bile „nepriistrasnost i poštenje“, „finansije i upotrebu sredstava“, „postignuća i rezultate“ i „praćenje političkog stava ministra“. Državni službenici na položaju su ocenili „učinak i rezultate“ najvećom ocenom (6,4), a „poštovanje pravila i propisa“ su na drugom mestu sa 6,27. Međutim, primećeno je da se prosečna ocena za dimenziju „poštovanja pravila i propisa“ ne razlikuje (statistički) značajno između državnih službenika na položaju i državnih službenika izvršioца, što potvrđuje da ovakva upravna kultura utemeljena na poštovanju propisa prožima sve nivoe rukovodećih nivoa u državnoj upravi.

Grafikon 30. Preferenca za depolitizacijom državne uprave



Potvrđeno je da postoji jasan konsenzus među državnim službenicima na položaju, ali i državnim službenicima izvršiocima, da je političko uplitanje u njihove aktivnosti štetno po njihov učinak. Na pitanje da navedu u kojoj se meri slažu sa iskazom „Rezultati su bolji kada pitanja i/ili aktivnosti nisu od političkog interesa“, ocenjujući to na skali od 1 do 7, ispitanici su dali prosečnu ocenu od 5,72, pri čemu je preko 40% ispitanika dalo ocenu 7. Kao što je prikazano u grafikonu 30, to je najveća ocena među svim COCOPS zemljama. Ova široka saglasnost potvrđuje da rukovodioci na svim nivoima status quo smatraju neodrživim. Odsustvo jasnih formalizovanih ciljeva (5.1) i prostora za donošenje odluka (5.2) prisiljava rukovodioce izvršioce da se zaštite pribegavanjem opsesivnog pozivanja na pravila i propise. S druge strane, državni službenici na položaju su prisiljeni da se izbore za veće nadležnosti za sebe kako bi mogli da delotvorno upravljaju svojim organizacijama, što samo pogoršava problem.

Jedan od načina da se prevaziđe postojeći problem jeste da se formalizuju ciljevi organizacije putem strateških planova i pratećih okvira upravljanja prema ciljevima i rezultatima (vidi 5.1). Ukoliko niži rukovodioci odgovaraju državnim službenicima na položaju u skladu sa učinkom i rezultatima, utoliko će oni lakše delegirati ovlašćenje za donošenje odluka. U isto vreme, sigurnost i jasnoća koje pružaju formalizovane norme će podstaći niže rukovodioce da teže ostvarivanju ciljeva organizacije, čime će se olakšati prelaz od kulture državne uprave usredsređene na poštovanje pravila ka onoj čije je težište na poboljšanju pružanja usluge i ishoda (Keating, 2001).

Jasno treba naglasiti da – bez obzira na iskazanu politizaciju viših rukovodilaca državne uprave i visokocentralizovane prirode srpske administracije, uspešna primena gorenavedenih reformi biće nemoguća bez pune i bezuslovne podrške političkog vodstva u Republici Srbiji.

Literatura

Eriksen, S. (2005, May). Unfinished Transition–Public Administration Reform in Serbia 2001-2004. In *13th NISPAcee Annual Conference, Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries*, Moscow.

Keating, M. (2001). Public management reform and economic and social development. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 141-212.

Meyer-Sahling, J. H., & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4-22.

Šević, Ž. (2001). Politico-Administrative relations in Yugoslavia, in Verheijen, T. *Politico-Administrative Relations: Who Rules?* NISPAcee

World Bank (2004). Serbia and Montenegro Public Administration Development: Creating the Conditions for Effective Economic and Social Reform, Policy Note, Report No. 28553-YU

Žarković-Rakić, J. (2007). Bureaucratic behavior: A review of the theory and its application to Serbian public administration. *Panoeconomicus*, 54(2), 235-242.

6. RAZVOJ DRŽAVNE UPRAVE U SRBIJI U NOVIJE VREME

Prethodno poglavlje pokazuje da je u državnoj administraciji Srbije mali stepen samostalnosti menadžera a da ciljevi nisu jasno postavljeni i dobro iskomunicirani prema zaposlenima (odjeljak 5.1). Postoji potreba za povećanjem menadžerske samostalnosti i decentralizacijom procesa donošenja odluka. Podaci govore o izraženoj percepciji politizacije državne uprave, te da bi u cilju povećanja odgovornosti, transparentnosti i predljivosti u donošenju odluka menadžera bilo poželjno smanjiti uticaj političara (odjeljak 5.3). U ovom poglavlju biće predstavljene ocene reformskih procesa u državnoj upravi od strane viših rukovodilaca (odjeljak 6.1), kao i uticaj međunarodnih organizacija (odjeljak 6.2) na reformske trendove u javnoj upravi. Iskustvo zemalja u okruženju pokazuje da u trenutku kada otpočne proces pregovora o članstvu u Evropskoj uniji u kojem administracija ima značajnu ulogu, Evropska unija povećava uticaj na podizanje administrativnih kapaciteta država kandidata za članstvo.

6.1. Evaluacija reforme srpske državne uprave

U posljednje dve decenije, brojne evropske zemlje su pristupile uvođenju različitih reformskih trendova: e-uprava, transparentnost, fleksibilno zapošljavanje, smanjenje broja zaposlenih, uvođenje programskog budžeta, fokusiranje na ishode i rezultate - u svoje uprave. Viši rukovodioci u zemljama Evrope smatraju da uvođenje različitih reformi u državnu upravu predvode političari, sprovodeći ih „od vrha na dole” uz slabo učešće građana u procesima (Hammerschmid, Oprisor & Štimac 2013).

U Srbiji je od promena 2000. godine bilo nekoliko pokušaja reformi. Prvi pokušaj reforme državne uprave traje od 2001-2004. godine, bez većih uspeha usled nedostatka novog administrativnog okvira (Eriksen & Statskonsult 2005). Nakon usvajanja prvog strateškog okvira reforme državne uprave 2004. godine, menjaju se stari i donose novi zakoni, dok primena ciljeva i principa strategije ostaje slaba (Janićijević & Bogićević-Milikić 2011; Milenković 2013). U Srbiji je od donošenja Ustava

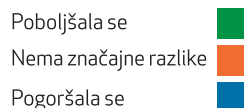
iz 2006. godine, usvojen set zakona namenjen modernizaciji funkcionisanja državne uprave od kojih su najvažniji: Zakon o državnoj upravi (2005), Zakon o državnim službenicima (2005), Zakon o Zaštitniku građana (2005), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004) kao i zakoni koji regulišu oblast e-uprave (SIGMA 2011).

Osnovni planirani reformski principi su: decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacije uprave u Srbiji (Vlada Republike Srbije 2004; Vlada Republike Srbije 2013). Međutim Vlada nije uspela da samo-oceni svoje reformske aktivnosti osim u oblasti formulacije i izrade zakona (Vlada Republike Srbije 2012). Stoga se ovo istraživanje bavi percepcijama viših rukovodilaca o napretku u sprovođenju reformskih trendova u državnoj upravi Srbije.

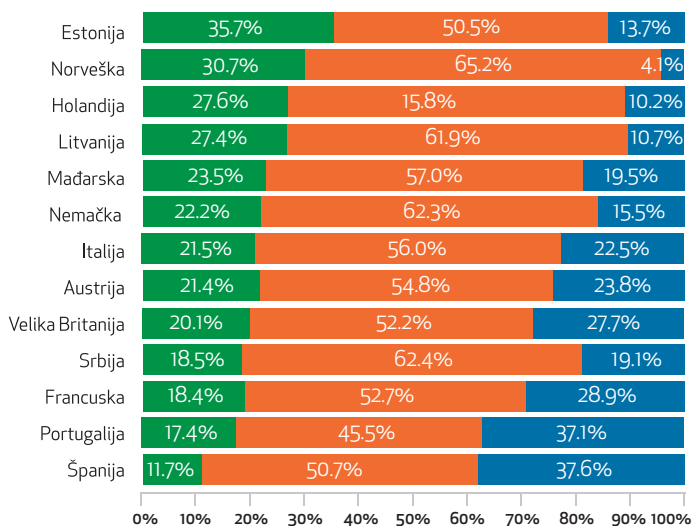
Na zahtev da ocene opšte stanje u državnoj upravi, njih 17% smatra da se ono pogoršalo, dok 27,4% smatra da stvari danas funkcionišu bolje nego pre pet godina. Većina međutim smatra da se stanje nije ni pogoršalo ni poboljšalo, i to čak 55% od ukupnog broja viših rukovodilaca (grafikon 31). Moguće objašnjenje ovakvog stava viših rukovodilaca leži u brojnosti i nesupešnosti pokušaja državne reforme u poslednjih trinaest godina, što je dodatno potvrđeno i nalazima u grafikonu 32. Kada se uporede sa ispitanicima iz dugih COCOPS zemalja, rukovodioci u državnoj upravi Srbije imaju tendenciju da ocene reforme u svojoj oblasti kao delimične i neuspešne.

Činjenica da više od polovine viših rukovodilaca u Srbiji misli da nije došlo ni do poboljšanja ni do pogoršanja u stanju uprave, kao i da pokazuju tendenciju da reforme ocene kao parcijalne i neuspešne u svojim oblastima rada, ide u prilog tezi da reforma državne uprave tek treba da nastupi. Rezultati ankete nedvosmisleno potvrđuju nalaze iz odeljka 2. o statusu quo reforme državne uprave u Srbiji.

Ocena funkcionisanja državne uprave



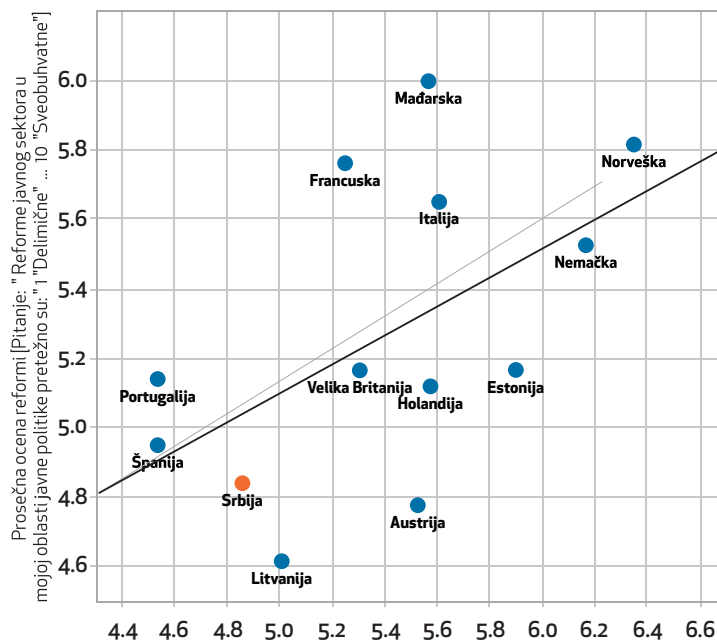
Grafikon 31. Lična ocena ispitanika o funkcionisanju državne uprave



Ocena funkcionisanja državne uprave [Pitanje: "U poređenju sa situacijom od pre pet godina, šta biste rekli kako su se stvari razvijale sa aspekta načina na koji državna uprava funkcionise u vašoj zemlji?"

1 "Na dole" ... 10 "Na bolje" označavaju 1-3 "Pogoršala se", 4-7 "Nema značajne razlike", 8-10 "Poboljšala se"]

Grafikon 32. Lična ocena viših rukovodilaca o primeni i uspehu reforme državne uprave



Prosečna ocena reformi [Komparativno COCOPS. Pitanje: "Navedite Vaše stavove o reformi javnog sektora na priloženim skalama. Reforme javnog sektora u mojoj oblasti javne politike pretežno su: 1 "Neuspešne" ... 10 "Uspešne"]

Literatura

Džinić, J. (2011). Public Administration Reform in Serbia. *Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (4), 1075-1105.

Eriksen, S., & Statskonsult, O. (2005, May). Unfinished Transition—Public Administration Reform in Serbia 2001-2004. In *13th NISPAcee Annual Conference Democratic Governance for the XXI Century: Challenges and Responses in CEE Countries, Moscow*.

Hammerschmid, G., Oprisor, A., & Štimac, V. (2013). COCOPS Executive Survey on Public Sector Reform in Europe.

Janićević, N., & Bogićević-Milikić, B. (2011). Public management in Serbia: From imitation to status quo. *Sociologija*, 53(4), 433-452.

Milenković, D. (2013). *Javna uprava*. Čigoja štampa.

SIGMA (2011). *Assessment Serbia: Democracy and the Rule of Law*.

Vlada Republike Srbije (2004). *Nacionalna strategija reforme državne uprave u Srbiji*.

Vlada Republike Srbije (2012). *Pregled realizacije Strategije reforme državne uprave u Republici Srbiji i akcionog plana za sprovođenje reforme državne uprave za period 2009-2012. godine*. Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

Vlada Republike Srbije (2013). *Predlog nacrta Nacionalne strategije reforme državne uprave u Srbiji*.

Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik Republike Srbije. 79 2005; Amend 81 2005, Amend 83 2005, Amend and Suppl 64 2007, Amend 67 2007, Amend and Suppl 116 2008, Amend and Suppl 104 2009.

Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik Republike Srbije. 79 2005; Amend and Suppl 101 2007, Amend and Suppl 95 2010.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik Republike Srbije. 120 2004; Amend and Suppl 54 2007, Amend and Suppl 104 2009, Amend and Suppl 36 2010.

Zakon o Zaštitniku građana, Službeni glasnik Republike Srbije. 79 2005; Amend and Suppl 54 2007.

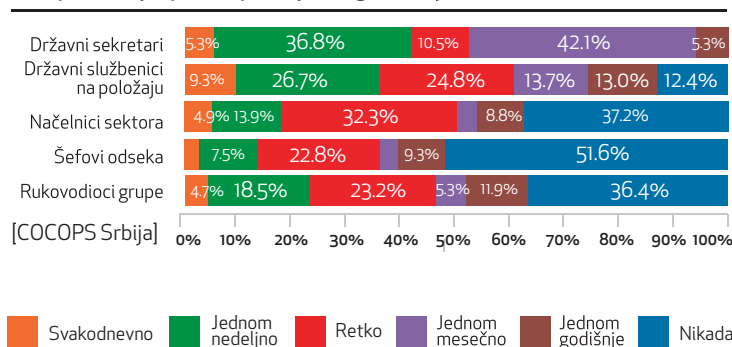
6.2 Uticaj međunarodnih organizacija

Međunarodni akteri u Srbiji imaju veliki uticaj na tok reformi državne uprave. Iako ne propisuje uslove za strukturu vlasti i uprave, Evropska unija je veoma značajna za podršku administrativnim kapacitetima Srbije (SIGMA 2012). Sa budžetom od preko 208 miliona evra za pomoć Srbiji u 2013. godini, EU daje značajnu podršku institucijama u oblasti reforme državne uprave, stručnog usavršavanja državnih službenika i razvoja elektronske uprave (Vlada Republike Srbije 2013). Osim što pruža ekspertsku i finansijsku pomoć Srbiji, EU ima zahteve u odnosu na reformu državne uprave utoliko što putem Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije svake godine ocenjuje šta je urađeno, kritikuje negativne aspekte rada države i daje preporuke za njihovo poboljšanje.

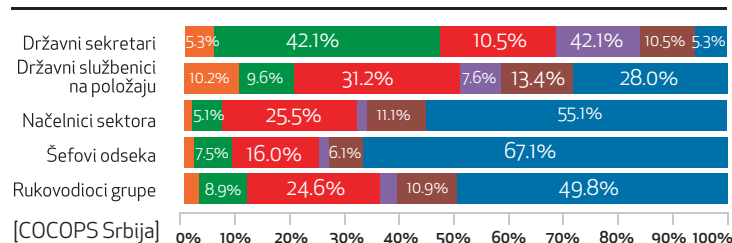
Osim Evropske unije, u Srbiji su na polju reforme državne uprave veoma aktivne druge međunarodne organizacije, posebno Međunarodni monetarni fond (MMF). Dok EU pruža pomoć administrativnim kapacitetima Srbije za usvajanje i primenu pravnih tekovina unije, MMF ima drugačiji pristup reformi državne uprave, što često izaziva tenzije među političarima i menadžerima koji je sprovode (Meyer-Sahling 2009). Zahtevi i preporuke MMF-a se odnose prvenstveno na smanjenje javne potrošnje tj. zamrzavanje novih zapošljavanja, zamrzavanje plata i racionalizaciju državne uprave (Lilić 2011; SIGMA 2011).

U COCOPS upitniku, jedan deo posvećen je istraživanju učestalosti kontakta viših rukovodilaca sa predstavnicima međunarodnih organizacija i posebno Evropske komisije. Podaci govore da veliki procenat državnih sekretara ima nedeljne kontakte sa predstavnicima Evropske unije, njih čak 42% (grafikon 33). Struktura učestalosti kontakata sa predstavnicima EU ima oblik piramide, tako da službenici na položaju imaju češći kontakt od državnih službenika izvršilaca. Na pitanje o učestalosti kontakta sa predstavnicima međunarodnih organizacija, rezultat je sličan kao i u slučaju Evropske unije, tj. struktura ima oblik piramide (grafikon 34).

Grafikon 33. Učestalost kontakta viših rukovodilaca sa predstavnicima Evropske unije, prema poziciji u organizaciji



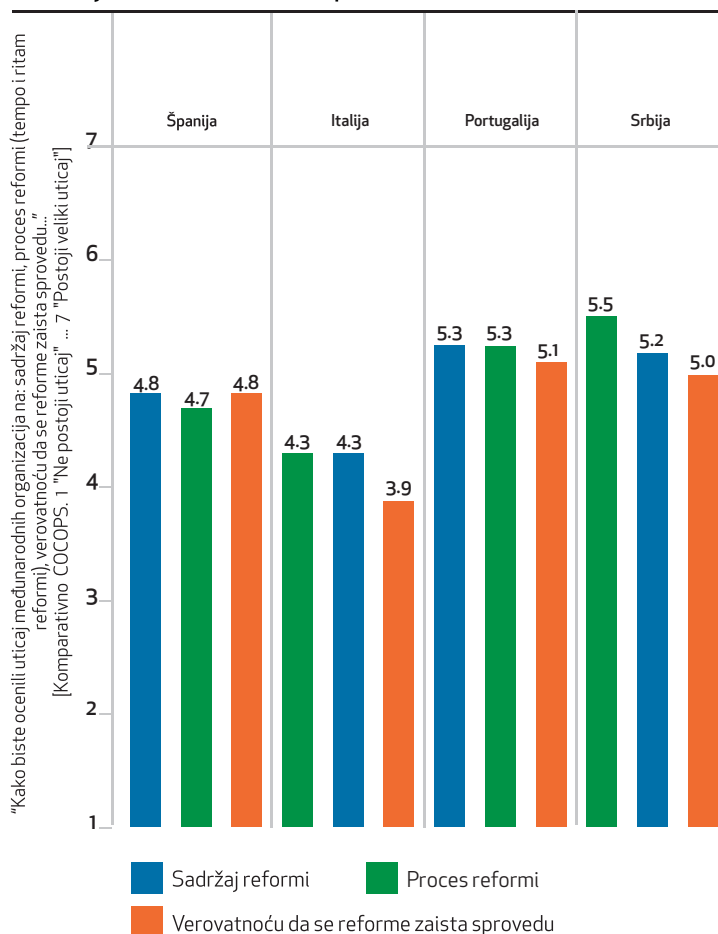
Grafikon 34. Učestalost kontakta viših rukovodilaca sa predstavnicima međunarodnih institucija, prema poziciji u organizaciji



Ovakvi podaci mogu se objasniti centralizacijom uprave, ali i uticajem same Evropske unije i međunarodnih organizacija pre svega na koncipiranje reformi što se dešava na višim hijerarhijskim nivoima državne uprave (grafikon 35). Na pitanje kakav uticaj imaju međunarodne organizacije i Evropska unija na različite faze reforme odgovor na skali od 1 „ne postoji uticaj“ do 7 „postoji veliki uticaj“ je sledeći: na „sadržaj reformi“ 5,46, zatim na „proces reformi“ 5,21 i najzad na „verovatnoću da se reforme zaista sprovedu“ 4,96. Primetno je da međunarodne organizacije u Srbiji imaju veći uticaj u svim fazama nego što je to slučaj u Španiji, Portugaliji ili Italiji (grafikon 35).

Ovo istraživanje potvrđuje važnost bliskih međusobnih kontakata i značaj učešća evropske i međunarodne ekspertize u procesu reformisanja državne uprave u Srbiji. Studija pokazuje da postoji jasan konsenzus među višim rukovodiocima o pozitivnom uticaju međunarodnih organizacija i Evropske unije na verovatnoću da se reforme zaista sprovedu. Rezultati istraživanja govore u prilog tezi da ukoliko je evropska perspektiva izvesna, državna uprava ima veliki podsticaj da se reformiše (Koprić 2011; Meyer-Sahling 2009). Preporuka istraživačkog tima tiče se intenziviranja interakcije rukovodilaca na nižim nivoima upravljanja sa predstavnicima međunarodnih organizacija i EU, zarad lakšeg procesa prilagođavanja administracije budućim poslovima i zadacima (Ziller 1998).

Grafikon 35. Uticaj međunarodnih organizacija i nadnacionalnih institucija na reformu državne uprave



Literatura

Lilić, S. (2011, May). Modernizacija srpske državne uprave. U *Konferencija povodom Dana Evrope, Reforme: politička volja i/ili administrativni kapaciteti*, Beograd.

Koprić, I. (2011). Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Yearbook of Croatian Academy of Legal Sciences*, 2(1), 1-39.

Meyer-Sahling, J. H. (2009). Varieties of legacies: a critical review of legacy explanations of public administration reform in East Central Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 509-528.

SIGMA (2011). Assessment Serbia: Democracy and the Rule of Law.

SIGMA (2012). Assessment Serbia: Summary.

Vlada Republike Srbije (2013). Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU 2013-2016.

Ziller, J. (1998). „EU integration and Civil Service reform”, Sigma Papers No. 23, 1998a. *OECD, CCNM/SIGMA/PUMA (98)*, 39, 136-154.

7. ZAKLJUČAK

U ovom izveštaju se predočavaju nalazi prve opsežne komparativne studije o višim rukovodiocima u državnoj upravi Srbije. Cilj ovog izveštaja je (1) da se opiše populacija viših državnih službenika (odjelci 4.1, 4.2, 4.3) i proceni njihovo zadovoljstvo poslom i posvećenost organizaciji (4.4), (2) da se istraži radno okruženje u kome ovi rukovodioci rade (5.1, 5.2, 5.3) i (3) da se izvesti o njihovim ocenama reforme državne uprave (6.1), i o uticaju međunarodnih organizacija (6.2). Kao što je to navedeno u uvodu, u ovoj studiji se koristi ograničen broj pitanja iz COCOPS upitnika, te se stoga pokriva samo nekoliko tema relevantnih za reformu državne uprave u Srbiji. Takođe prihvatamo činjenicu da uvide proistekle iz našeg istraživanja treba obogatiti objektivnim podacima (npr. budžeti, broj osoblja) kao i kvalitativnim intervjuima sa ključnim akterima u srpskoj državnoj upravi. Ipak, verujemo da je ovaj izveštaj prvi solidan korak u korišćenju iskustva i mišljenja viših rukovodilaca u državnoj upravi dobijenih u okviru COCOPS studije radi pružanja pomoći reformi državne uprave u Srbiji.

Koristeći komparativnu perspektivu, nalazimo da su žene zastupljene među višim državnim službenicima iako se njihov udeo smanjuje kako se penjemo u hijerarhiji (4.1). Viši državni službenici u Srbiji su pretežno dobro obrazovani i ima više nego što bi se očekivalo (imajući u vidu da se radi o državnoj upravi koja je legalistička po svojoj prirodi) da obrazovanjem iz područja ekonomije i biznisa, što za posledicu ima natprosečnu receptivnost za reforme uprave (4.2). Mobilnost i fluktuacija

su veliki na nivou državnih službenika na položaju, ali su slabo izraženi na nivou državnih službenika izvršilaca (4.3). Usled toga, zadovoljstvo poslom i posvećenost organizaciji su slabiji na nivou državnih službenika izvršilaca (4.4).

Naši ispitanici navode veoma nizak stepen jasnoće ciljeva u sopstvenim organizacijama, pri čemu niži rukovodioci prijavljuju veći stepen dvosmislenosti u pogledu ciljeva u odnosu na visoke državne službenike na položaju (5.1). To je takođe očigledno na osnovu slabog prevođenja strateških planova vlade u strateške planove organizacija i upravljanja prema ciljevima i rezultatima (5.1). Ova dvosmislenost ciljeva je štaviše praćena visokom koncentracijom moći na nivou državnih službenika na položaju, pri čemu državni službenici izvršioци prijavljuju veoma niske nivoe samostalnosti u pogledu pitanja politika i budžeta (5.2). Konačno, naši ispitanici ukazuju na veoma visoke nivoe političkog uplitanja u funkcionisanje njihovih organizacija, i svi ispitanici – i državni službenici na položaju i državni službenici izvršioци – ukazuju da bi smanjenje politizacije viših rukovodilaca u državnoj upravi verovatno povećalo učinak (5.3)

Jasna većina naših ispitanika tvrdi da se malo šta promenilo u učinku državne uprave u Srbiji (6.1). Štaviše, mnogi opisuju reforme državne uprave u oblastima svojih politika kao parcijalne i neuspešne (6.1). Takođe prijavljuju relativno visoku učestalost interakcije i saradnje sa međunarodnim i supranacionalnim institucijama (pogotovo EU), iako se ta interakcija i saradnja

obično odigrava na nivou državnih službenika na položaju (6.2), najverovatnije zbog stepena upravljačkih ovlašćenja koja su tu skoncentrisana (5.2). Najzad, velika većina naših ispitanika prepoznaju koristan uticaj međunarodnih organizacija u pogledu sadržaja reformi kao i dinamike i opsega u kome se one sprovode (6.2).

Naša studija pokazuje da sveobuhvatna reforma državne uprave u Srbiji tek treba da se sprovede (6.1), te da mnogi formulisani planovi nisu sprovedeni u praksi. Sadašnja kultura u državnoj upravi – zasnovana na poštovanju pravila umesto na učinku i koju karakteriše visok stepen odbojnosti prema riziku – je direktna posledica radnog okruženja u kome viši rukovodilac deluje. Štaviše, nalazimo da ovo radno okruženje objašnjava nizak nivo kako zadovoljstva poslom, tako i posvećenosti organizaciji, a pogotovo na nivou državnih službenika izvršilaca, što i pokazuju odgovorni naših ispitanika.

U ovom izveštaju se tvrdi da bi donosioci odluka na najvišem nivou trebalo da operacionalizuju strateške planove putem postavljanja jasnih ciljeva i normi, te njihovog formalizovanja kroz upravljanje prema ciljevima i rezultatima. Time bi se povećala odgovornost viših rukovodilaca, ali bi se postigla i dodatna zaštita viših rukovodilaca od političkih uplitanja. Zauzvrat, viši rukovodioci bi trebalo da koriste jasnoću i stabilnost takvih okvira da nižim nivoima u državnoj upravi delegiraju više samostalnosti u upravljanju, čime će se stimulisati prihvatanje kolektivnih ciljeva u čitavoj organizaciji. Povrh toga, treba preduzeti reforme koje će povećati karijernu mobilnost državnih službenika izvršilaca. Nalazi ovog istraživanja pokazuju da će takve reforme u upravi dovesti do većeg zadovoljstva poslom i angažovanja na svim nivoima uprave.

Kako je angažovanje svih slojeva rukovodilaca neophodan uslov za uspešnu primenu reforme državne uprave kao i delotvornog sprovođenja javnih politika. Promena konteksta u kome državni službenici deluju bi trebalo da bude prioritet kako za rukovodioce u državnoj službi, tako i za političke lidere.

Vid Štimac, Herti škola za javno upravljanje

Mina Lazarević, Beogradski fond za političku izuzetnost

Izdavači: Beogradski fond za političku izuzetnost
Tim za socijalno uključivanje i smanjanje siromaštva
Vlade Republike Srbije

Urednik: Irena Cerović

Dizajn: Nebojša Jehlička

Prevod: Vladimir Brašanac

Lektura: Valentina Đureta
James May

Štampa: Colorgrafx, Belgrade

Godina: 2013

ISBN: 978-86-85401-10-7

