



Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova *do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC**



SOCIAL INCLUSION AND
POVERTY REDUCTION
UNIT

**Kvalitetnom politikom
zadržavanja kadrova
*do održive integracije Srbije
u Evropsku uniju***

Naziv publikacije

Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju

Izdavač

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registrovane kancelarije

Bonn i Esborn, Nemačka

Za izdavača

dr Andrej Horvat, vođa projekta

GIZ Projekat „Podrška pregovorima sa Evropskom unijom u Srbiji“

Kralja Milana 34/1

11000 Beograd, Srbija

T +381 11 3625 103

F +381 11 3625 103

M eu-integration-serbia@giz.de

I www.giz.de/serbia

Uređivački odbor

Milena Lazarević, dr Andrej Horvat, Milana Pavlović

Autorke

Milena Lazarević, Katarina Kosmina, Dragana Bajić

Tehnička podrška

Marija Dragić

Prevod i lektura

Halifax Translation Service

Dizajn i prelom

Miodrag Bogdanović

Štampa

Dina dizajn doo

Tiraž

300

Mesto i godina izdanja

Beograd, 2017

CIP - Каталогизacija у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

341.217(4-672EU:497.11)

331.1(4-672EU:497.11)

ЛАЗАРЕВИЋ, Милена, 1981-

Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju / [autorke Milena Lazarević, Katarina Kosmina, Dragana Bajić]. - Beograd : Deutsche gesellschaft für internationale zusammenarbeit (GIZ), 2017 (Beograd : Dina dizajn). - 86, 86 стр. : table ; 28 cm

Srp. tekst i engl. prevod. - Oba teksta štampana u međusobno obrnutim smerovima. - Nasl. str. prištampanog engl. prevoda: Towards a Smart Staff Retention Policy for the Sustainable EU Integration of Serbia. - Тираж 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 70-73.

ISBN 978-86-80390-13-0

1. Космина, Катарина [аутор] 2. Бајић, Драгана [аутор]

а) Европска унија - Придруживање - Србија б) Људски ресурси - Хармонизација - Европска унија - Србија

COBISS.SR-ID 231907340

Ova publikacija je nastala uz podršku Vlade Savezne Republike Nemačke posredstvom Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH). Njen glavni partner je Vlada Republike Srbije – Kancelarija za evropske integracije (KEI). Dodatnu finansijsku podršku pružio je Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU) pomoću sredstava Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Tekst ove publikacije pripremili su eksperti Centra za evropske politike (CEP). Istraživanje je sprovedeno u periodu mart-avgust 2016, dok je studija završena u oktobru 2016. Termini izraženi u studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Sadržaj:

Sažetak studije	9
1 Očuvanje kadrova u kontekstu pristupanja Srbije EU	13
1.1 Upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije	13
1.2 Odliv kadrova na poslovima evropskih integracija i značaj politike zadržavanja	15
1.3 Odliv kadrova u literaturi	17
1.4 Metodologija i ograničenja istraživanja	18
1.5 Struktura studije.....	20
2 Faktori motivacije i demotivacije.....	21
2.1 Šta motiviše zaposlene?	22
2.2 Šta demotiviše zaposlene?	25
2.3 (Ne)Fleksibilnost sistema upravljanja ljudskim resursima	28
3 Problem plata i finansijskih uslova.....	31
3.1 Plate kao primarni faktor nezadovoljstva.....	31
3.2 Prekovremeni rad i naknade	33
4 Napredovanje, nagrađivanje i stručno usavršavanje.....	37
4.1 Napredak na osnovu rezultata?.....	37
4.2 Mogućnosti stručnog usavršavanja.....	40
5 Umeće i značaj rukovođenja kadrovima.....	43
5.1 Nedovoljni kapaciteti istraživanih jedinica.....	43
5.2 Veštine upravljanja ljudskim resursima.....	44
5.3 Uvođenje novozaposlenih u posao.....	47

6 Sveukupno (ne)zadovoljstvo i potencijalni odliv kadrova.....	49
6.1 Kontekst trenutnog odliva i (ne)zadovoljstva zaposlenih	49
6.2 Posledice odliva kadrova.....	50
6.3 EU/IPA zaposleni – „sistem unutar sistema“?	51
6.4 Potencijalni odliv kadrova i prostor za uvođenje politike zadržavanja	53
7 Opcije za uspostavljanje politike zadržavanja kadrova.....	55
7.1 Preduslovi za definisanje pametne politike zadržavanja kadrova.....	55
7.2 Opcije politike zadržavanja kadrova.....	56
8 Zaključak i preporuke	61
8.1 Hitne mere sprečavanja odliva kadrova.....	62
8.2 Sistemske reforme upravljanja ljudskim resursima.....	63
8.3 Mere pametne politike zadržavanja kadrova.....	65
Bibliografija.....	70
Dodaci	74

Lista skraćenica

EU	Evropska unija
EU/IPA poslovi	Poslovi evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima Evropske unije i međunarodne pomoći
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
KEI	Kancelarija za evropske integracije
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
RJU	Reforma javne uprave
SUK	Služba za upravljanje kadrovima
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima

Lista dodataka

Dodatak 1: Struktura anonimnog onlajn upitnika	74
Dodatak 2: Glavne teme polustrukturiranog intervjua u okviru kvalitativnog dela istraživanja...	83
Dodatak 3: Insitucije u kojima su obavljani intervjui:.....	84
Dodatak 4: Zahtev za dobijanje administrativnih podataka upućen Službi za upravljanje kadrovima.....	85
Dodatak 5: Institucije kojima je poslat zahtev za dobijanje statističkih administrativnih podataka.....	86

Sažetak studije

Zašto politika zadržavanja kadrova?

Poslednjih godina se u državnoj upravi beleži značajan odliv najkvalitetnijih kadrova zaduženih za poslove evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima Evropske unije i međunarodne pomoći (EU/ IPA poslovi). Iako ovaj odliv u nekim jedinicama ili sektorima prelazi 30%, trenutno ne postoje zvanične mere ili politika u cilju zadržavanja kadrova koji su ključni preduslov za održivu i uspešnu integraciju Srbije u EU. Naime, oni predstavljaju glavni izvor znanja o politikama, pravu i fondovima EU u državnoj upravi i samim tim omogućavaju dosledno kreiranje, koordinaciju i sprovođenje politika u skladu sa onima koje važe u EU.

Visok stepen znanja, veština i iskustva ovih državnih službenika, kao i složenost poslova koje obavljaju, čine ih sve privlačnijim na tržištu rada. S druge strane, postojeći sistem upravljanja ljudskim resursima im ne pruža adekvatne uslove rada, što objašnjava njihovo nezadovoljstvo i sklonost napuštanju državne uprave. Problemi koje izaziva odliv kvalitetnih službenika su brojni, a tokom istraživanja su istaknuti: zastoji u radu jedinica, opadanje kvaliteta u obavljanju određenih poslova, nemogućnost iskorišćavanja fondova dostupnih Srbiji, urušavanje institucionalnog pamćenja, gubitak kontakata izgrađenih u EU i domaćim institucijama, i drugo.

Da bi se sprečio odliv ključnih službenika i problemi koji njihov odlazak stvara u procesu integracije Srbije u EU, potrebno je razvijanje činjenično utemeljene politike zadržavanja kadrova. Takva politika bi unapredila sisteme napredovanja, nagrađivanja, stručnog usavršavanja, kao i druge aspekte rada koji trenutno negativno utiču na motivaciju i zadovoljstvo zaposlenih. Sveukupno, potreban je moderan pristup upravljanju ljudskim resursima koji prepoznaje najkvalitetnije državne službenike i može da se takmiči sa ponudom na tržištu rada izvan državne uprave. Iako se ovo istraživanje isključivo fokusiralo na kadrove koji se bave EU/IPA poslovima, važno je prepoznati značaj unapređenja ukupnog sistema upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.

Nezadovoljstvo zaposlenih: Zašto kadrovi odlaze?

Ovo istraživanje je pokrenuto sa ciljem da se sagleda i razume intenzitet, ali i uzroci odliva kadrova koji obavljaju EU/IPA poslove, faktori motivacije i demotivacije u radu, i utvrdi opšte stanje (ne)zadovoljstva zaposlenih. Rezultati su dobijeni kroz upitnik koji je popunilo 195 ispitanika trenutno zaposlenih na EU/ IPA poslovima, dve fokus grupe sa bivšim državnim službenicima koji su radili na ovim poslovima (na nivou izvršilaca i na položaju), kao i 16 intervju sa trenutnim rukovodiocima u relevantnim organima državne uprave.

Zaposleni na EU/IPA poslovima su najzadovoljniji dobrom radnom atmosferom, sadržinom posla i osećajem doprinosa javnom dobru. Međutim, nezadovoljni su neadekvatnom platom, neprepoznavanjem vrednosti rada, izostankom nagrađivanja u skladu sa rezultatima rada i nedostatkom napredovanja. Naime, samo 20% ispitanika je vrlo ili donekle zadovoljno platom, dok je 80% nezadovoljno. Takođe, njih 57% smatra da neprepoznavanje vrednosti rada i nedostatak nagrađivanja prema rezultatima negativno utiče na njihovu motivaciju u radu. Samo 14,5% službenika je zadovoljno svojim napredovanjem na poslu, za koje tvrde da nije dovoljno učestalo, kao i da donosi samo nominalne prednosti. Na različite profile zaposlenih drugačije utiču određeni faktori motivacije: na primer, značaj plate raste sa godinama rada i usled ličnih prilika kao što je stvaranje porodice.

Službenici su takođe nezadovoljni naknadama za prekovremeni rad, koji je česta pojava s obzirom da EU/IPA poslovi zahtevaju sastanke sa institucijama i pojedincima čije radno vreme nije usklađeno sa radom državne uprave. Dok gotovo 32% državnih službenika radi preko 6h prekovremeno nedeljno, samo oko 9% prekovremenog rada je plaćeno, a tek oko 4% dobija neku vrstu nenovčane naknade, uglavnom u vidu slobodnih dana koje retko mogu da iskoriste.

Pored nezadovoljstva službenika, nedostaje i fleksibilnosti u upravljanju kadrovima. Naime, čitav teret upravljanja ljudskim resursima pada na rukovodioce koji nemaju adekvatnu podršku od jedinica koje bi trebalo da su za to zadužene. Intervjuisane rukovodioce najviše frustrira nedostatak mehanizama kojima bi mogli da prepoznaju i nagrade rad zaposlenih, te često pribegavaju neformalnim merama kojima zaobilaze krutost sistema (npr. klizno radno vreme, motivacioni razgovori). Rukovodioci dodatno naglašavaju da ocenjivanje, kao jedna od retkih mera koja im je na raspolaganju, ne služi svrsi prepoznavanja i uklanjanja nedostataka u radu zaposlenih jer se neadekvatno primenjuje, tako da velika većina zaposlenih dobija najviše ocene.

Istraživanje pokazuje i nedostatak rukovodilačkih veština, koji se najbolje vidi kroz nezadovoljstvo službenika raspodelom posla i nemogućnošću rukovodilaca da prepoznaju afinitete i sposobnosti svojih zaposlenih. Naime, gotovo 57% ispitanika smatra da se posao ne raspodeljuje ravnomerno, a iznad 60% tvrdi da na poslu nema priliku da svakodnevno radi ono u čemu su najbolji.

Uprkos navedenom, nalazi pokazuju da su zaposleni na EU/IPA poslovima privrženi svom poslu, kao i svojim kolegama i koleginicama, ukazujući time da je uspešna politika zadržavanja kadrova moguća. Naime, iako je samo oko 13% ispitanika vrlo zadovoljno svojim poslom, preko 60% je donekle zadovoljno. Takođe, čak 86% zaposlenih se donekle ili potpuno identifikuje sa ciljevima i vrednostima svog posla, a isti procenat službenika ima potrebnu podršku od svojih kolega. Ovi rezultati pokazuju da posmatrani službenici generalno vole svoj posao, kao i da bi uspostavljanje adekvatnih mera za njihovo zadržavanje moglo da spreči dalji odliv kvalitetnih kadrova.

Opcije za uvođenje politike zadržavanja kadrova

Opcije za uspostavljanje politike zadržavanja kadrova su utvrđene uzimajući u obzir karakteristike domaćeg sistema, kontekst šire reforme javne uprave i neka od identifikovanih uporednih iskustava. Pored **opcije statusa kvo**, koja podrazumeva održavanje trenutnog stanja kroz izostanak centralno osmišljenih praksi za zadržavanje kadrova, te oslanjanje samo na kreativnost i sposobnost pojedinačnih rukovodilaca, istraživanje je prepoznalo sledeće opcije za osmišljavanje politike zadržavanja kadrova (predstavljene u tabeli). Na osnovu konsultacija sa zainteresovanim stranama, **opcija 2 je izabrana kao najpogodnija za efektno i brzo rešavanje problema odliva i uspostavljanje politike zadržavanja kadrova u dužem roku.**

Broj opcije	Opis opcije	Primarni nedostaci
1	Opcija 1 podrazumeva izdvajanje EU/IPA poslova iz šireg sistema kroz posebne mere isključivo za tu kategoriju zaposlenih (ne uzimajući u obzir moguće potrebe za zadržavanje drugih prioritetnih kadrova).	Opcija bi potencijalno bila percipirana kao nepravедna od strane ostalih kategorija službenika. Dakle, opcija potencijalno stvara otpore u saradnji i umanjuje koordinaciju unutar sistema i institucija
2	Podrazumeva integrisanje politike zadržavanja EU/IPA kadrova u širu reformu sistema upravljanja ljudskim resursima . Takođe predviđa „pilotiranje“ konkretnih mera zadržavanja kadrova najpre na EU/IPA poslovima, što bi omogućilo da se samo najuspešnije mere primene i na druge prioritetne kategorije zaposlenih.	Nedostatak opcije u pogledu nešto dužeg potrebnog vremena za sprovođenje ovakve politike (u odnosu na opciju 1) prevazilazi se uvođenjem hitnih mera koje su date kroz preporuke. Koncept pilotiranja nije ustaljen u domaćem sistemu, što može izazvati određene otpore tokom pripreme i primene.
3	Sistemske pristup osmišljavanju i sprovođenju politike zadržavanja prioritetnih kadrova u državnoj upravi, bez pilotiranja/testiranja mera na EU/IPA kadrovima.	Zahteva duži period realizacije. Ne sprečava odliv kvalitetnih kadrova u međuvremenu, a potencijalno uvećava troškove za sprovođenje ukupne politike.

Preporuke

Imajući u vidu odliv kvalitetnih kadrova i trenutno stanje nezadovoljstva, definisano je nekoliko grupa preporuka. **I grupa** podrazumeva hitne, kratkoročne preporuke, koje ne zahtevaju zakonodavne intervencije i mogu se najbrže sprovesti. **Grupa II** daje sistemske preporuke, a **III grupa** sistematične mere pametne politike zadržavanja kadrova koje bi trebalo najpre pilotirati na EU/IPA zaposlenima. Predložene mere treba upariti sa unapređenim politikama privlačenja, profesionalne selekcije i razvoja zaposlenih, kao i kvalitetnih procedura za uvođenje i primopredaju posla, radi sprečavanja urušavanja institucionalnog pamćenja i kontinuiteta u radu.

I. Hitne mere sprečavanja odliva kadrova

- (1) Trebalo bi omogućiti isplaćivanje **naknada za angažovanje u pregovaračkim grupama i sektorskim grupama** za programiranje i monitoring odborima u sistemu upravljanja EU fondovima. Mesečne naknade za učešće u radnoj grupi trebalo bi učiniti zavisnim od prisustva na sastancima radne grupe, a onemogućiti višestruke naknade za angažovane u više radnih grupa. Pored toga, moguće je osmisliti jednokratne bonuse za jedinice čiji projekti su spremni za realizaciju.
- (2) Dati preporuku svim rukovodiocima da, u skladu sa važećim zakonskim rešenjima, obrate posebnu pažnju na **redovno isplaćivanje naknada za prekovremeni rad** zaposlenima na EU/IPA poslovima u skladu sa zakonskim ograničenjima, ali i realnim satima provedenim na prekovremenom radu. Takođe, potrebno je obezbediti sredstva za isplatu ovih naknada.
- (3) Izmeniti odluku Vlade kojom se utvrđuju **dnevnice za službena putovanja** tako što bi se podigla dnevnicica za službena putovanja u Brisel (ili izuzetno druge destinacije), ali i za službena putovanja u zemlji za potrebe terenskih provera. Takođe, razmotriti i povećanje dnevnica za studentska putovanja.
- (4) Dati preporuku/nalog svim rukovodiocima da u skladu sa zakonskim rešenjima **unaprede u više platne razrede** zaposlene na EU/IPA poslovima koji su ispunili zakonske uslove za takvo napredovanje. Preporuke za unapređenja bi dali rukovodioci nadležnih sektora.
- (5) Dati preporuku svim organima i službama Vlade da izmene svoje pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta tako što bi **jasnije, preciznije i „zahtevnije“ opisali zahteve za EU/IPA radna mesta**, a uz podršku i savet Kancelarije za evropske integracije i Službe za upravljanje kadrovima. Gde nedostaju relevantne pozicije u pravilnicima, omogućiti nove u skladu sa nalazima analiza radnog opterećenja.
- (6) Nakon takve izmene pravilnika ukinuti zabranu i **omogućiti zapošljavanje** na upražnjena EU/IPA radna mesta. Redosled radnji između ove dve preporuke je važan jer pre „opuštanja“ režima zapošljavanja treba smanjiti prostor za zloupotrebe.
- (7) Nastaviti i intenzivirati sprovođenje projekata (potencijalno finansiranih iz sredstava EU) za upućivanje novozaposlenih državnih službenika koji obavljaju poslove EU/IPA na **prakse i visokokvalitetne obuke u državama članicama EU** (sa adekvatnim stipendijama). Ovakvi programi mogli bi da budu posebno dostupni zaposlenima koji su već proveli određeni broj godina na ovim poslovima i kojima je potrebna dodatna motivacija i specijalizovano usavršavanje.
- (8) Dati preporuku/nalog svim rukovodiocima državnih organa i službi Vlade da zaposlenima na EU/IPA poslovima omoguće **fleksibilnije radno vreme zbog potreba posla**, usled usklađivanja sa radnim vremenom Evropske komisije i drugih partnera.

(9) **Formirati bazu eksperata za oblast EU i IPA iz organa državne uprave**, i to na predlog rukovodilaca relevantnih jedinica, pre svega sektora. Angažovanja van redovnog posla mogla bi da se plaćaju dodatno. Dalje, ukoliko bi određeni eksperti napustili državnu upravu, država bi potencijalno manje gubila, jer bi oni ostali na raspolaganju na projektnoj (ugovornoj) osnovi.

II. Sistemske reforme upravljanja ljudskim resursima

Pošto neki od problema sa kojima se zaposleni suočavaju proizlaze iz sistemskih nedostataka u upravljanju ljudskim resursima u upravi, studija daje niz preporuka za opštu reformu službeničkog sistema, koje odgovaraju na probleme prepoznate u istraživanju. One apeluju na: unapređenje pozicije i kapaciteta kadrovskih jedinica, razvoj veština rukovodilaca, uvođenje sistema kompetencija, reformu sistema ocenjivanja i drugo.

III. Mere pametne politike zadržavanja kadrova

Treća grupa nastoji da pruži okvire za pametnu i održivu politiku zadržavanja kadrova uspešno integrisanu u opštu politiku upravljanja ljudskim resursima, i sadrži pet kategorija mera: **(i)** mere u vezi sa finansijskim uslovima rada; **(ii)** mere u vezi sa ocenjivanjem i napredovanjem; **(iii)** mere u vezi sa stručnim usavršavanjem i dodatnim obrazovanjem; **(iv)** mere izgradnje zajednice praktičara i negovanja osećanja pripadanja zajednici/organizaciji; **(v)** mere unapređenja veština rukovodilaca.

Kao **opšta preporuka za primenu politike zadržavanja kadrova** predlaže se uvođenje posebnog tela (radne grupe) za kontrolu primene ove politike, kako bi se sprečavala zloupotrebu u njenoj primeni. Njen rad morao bi da bude potpuno transparentan, a ona bi trebalo da, pored stručnjaka iz uprave u oblasti EU/IPA, uključi i eksterne članove (npr. predstavnike ekspertske zajednice, civilnog društva i sl.).

1 | Očuvanje kadrova u kontekstu pristupanja Srbije EU

Adekvatni administrativni kapaciteti, koji omogućavaju kreiranje, koordinaciju i sprovođenje politika i propisa u skladu sa onima koji važe u EU, jedan su od suštinskih preduslova za uspešnu integraciju i održivo članstvo u Uniji, što podrazumeva iskorišćavanje svih prednosti koje iz njega proizilaze. Evropska komisija u svoju definiciju administrativnih kapaciteta ubraja „strukture i sisteme, ljudske resurse i upravljačke veštine neophodne za primenu pravne tekovine.“¹ Stoga je jasno da administrativni kapaciteti neposredno zavise od kvaliteta ljudskih resursa u državnoj upravi, za koje je pak presudno postojanje modernog pristupa upravljanju ljudskim resursima. Takav pristup treba da uključuje i mere kojima bi se obezbedilo da najkvalitetniji kadrovi ostanu u upravi i obezbede održivost sistema (politike zadržavanja prioritetnih kadrova). U pretpristupnom periodu, posebno su važni službenici zaduženi za poslove evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima Evropske unije i međunarodne pomoći (dalje u ovoj studiji: EU/IPA poslovi), čija specifična znanja o politikama, pravu i fondovima EU značajno pomažu proces integracije, a time i sveukupni proces reformi u Srbiji.²

Imajući u vidu visok nivo složenosti pomenutih poslova, rastuću privlačnost obučenih i iskusnih kadrova, sa ovim specifičnim znanjima, na tržištu rada izvan državne uprave, a s druge strane njihovo nezadovoljstvo prilikama za dodatno usavršavanje, profesionalni napredak i obrazovanje koje im rad u upravi trenutno nudi³ – ova grupa službenika poslednjih godina učestalo napušta državnu upravu. Problemi koje izaziva njihov odliv su brojni, a odnose se pre svega na zastoje i pad kvaliteta u obavljanju određenih poslova, gubitak institucionalnog pamćenja, gubitak kontakata izgrađenih u EU i domaćim institucijama, a u slučaju IPA sistema i gubitak prihoda države kroz raspoloživa bespovratna sredstva, itd.

Ovo istraživanje je sprovedeno sa ciljem da se sagleda i razume intenzitet, ali i uzroci odliva zaposlenih koji obavljaju EU/IPA poslove, faktori motivacije i demotivacije u njihovom radu i opšte stanje (ne)zadovoljstva ove kategorije zaposlenih, kako bi se na činjenično utemeljen način predložile opcije i mere za njihovo zadržavanje u upravi. Rezultati istraživanja, sprovedenog kroz kombinaciju kvalitativnih i kvantitativnih metoda, ukazuju na problem kako postojećeg odliva kadrova (u nekim od istraživanih jedinica preko 30%) tako i veoma visokog potencijalnog odliva u narednom periodu. Istraživanje je takođe potvrdilo nedostatak kvalitetnih kadrova, ali i nemogućnost rukovodilaca da odgovore na izazove odliva i neadekvatnih kapaciteta.

Ovo poglavlje pruža generalni uvid u sistem upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, problem odliva kadrova i značaj politike zadržavanja u kontekstu procesa evropskih integracija. Dodatno, pruža osvrt na analitički okvir ove studije, metodologiju i proistekla ograničenja rezultata istraživanja.

1.1 Upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije – pravni i institucionalni kontekst

Upravljanje ljudskim resursima (ULJR), u opštem određenju, predstavlja skup aktivnosti usmeren ka obezbeđivanju, razvoju, motivisanju i zadržavanju ljudskih resursa u organizaciji u svrhu dostizanja or-

¹ Antoaneta Dimitrova, „Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement“, *West European Politics*, 25(4), 2002. str. 179.

² Videti, na primer: Seif Everdeen, Henri de Groot, i Richard Nahuis, „Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy“, CPB Discussion Paper 10, 2002.

³ Nalazi istraživanja sprovedenog u periodu april – jul 2016. u Beogradu. Za više informacija, pogledati 1.4 Metodologija istraživanja.

ganizacionih ciljeva, uz istovremeno postizanje najveće efikasnosti i zadovoljavanje potreba zaposlenih.⁴ U kontekstu državne uprave Republike Srbije, ULJR je uređeno lepezom dokumenata koji se prevashodno odnose na opšte pravno regulisanje državnoslužbeničkog sistema u Srbiji. Pravni okvir za ULJR obuhvata dokumenta različitog nivoa pravne snage, počev od **zakona** (poput Zakona o državnim službenicima, Zakona o državnoj upravi, Zakona o platama državnih službenika i nameštenika i dr.), preko **podzakonskih akata** (većinom uredbi) koji regulišu različita pitanja poput unutrašnjeg uređenja i sistematizacije radnih mesta u organima, pripreme kadrovskog plana, sprovođenja konkursa za popunjavanje radnih mesta ili ocenjivanja državnih službenika, sve do različitih **pravilnika, kodeksa, i internih akata** pojedinačnih državnih organa.⁵ Dodatno, u nedostatku određenog strateškog ili drugog dokumenta javne politike, upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi u Srbiji utemeljeno je u aktuelnoj Strategiji reforme javne uprave (RJU) i pratećem akcionom planu za period 2015-2017. Stručno usavršavanje, kao jedan od elemenata ULJR, bilo je izdvojeno Strategijom stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji (2011) čije važenje je formalno isteklo. Međutim, dok strateški pristup stručnom usavršavanju državnih službenika predstavlja pohvalnu praksu, skorija analiza ULJR u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade pokazala je da nedostaje sveobuhvatno strateško planiranje upravljanja i razvoja ljudskih resursa u državnoj upravi.⁶

U pogledu institucionalnog organizovanja poslova upravljanja ljudskim resursima, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) glavni je nosilac poslova državne uprave u oblastima koje čine jedan deo upravljanja ljudskim resursima (radno-pravni odnosi i plate u državnim organima, izgradnja kapaciteta i stručnog usavršavanja zaposlenih u državnim organima), kako za organe državne uprave tako i za širi sistem javne uprave, što podrazumeva i funkciju razvoja politike u ovoj oblasti.⁷ S druge strane, Kancelarija za evropske integracije (KEI) se od svog osnivanja profilisala kao neizostavna institucija za pružanje obuke državnim službenicima iz oblasti evropskih integracija, što je prepoznato i u Zakonu o državnim službenicima i pomenutim strateškim dokumentima koji uređuju stručno usavršavanje državnih službenika. Pored MDULS i KEI, ključnu ulogu u sprovođenju politike ULJR ima Služba za upravljanje kadrovima (SUK), direktno odgovorna Generalnom sekretarijatu Vlade, čija je uloga da pruži stručnu podršku upravljanju kadrovima u ministarstvima, posebnim organizacijama, službama Vlade i stručnim službama upravnih okruga. Pozitivan aspekt postojanja SUK ogleda se u činjenici da se posebno telo pri centru Vlade bavi državnim službenicima i stara, između ostalog, o njihovom stručnom usavršavanju, konkursima za popunjavanje radnih mesta, vođenju Centralne kadrovske evidencije i evidencije internog tržišta rada, kao i mnogim drugim poslovima koji su od visoke važnosti za podršku pojedinačnim organima i samom sistemu državne uprave. Međutim, u dosadašnjim analizama je utvrđeno da SUK kao služba Vlade ima ograničene mogućnosti za donošenje odluka ili uticaj na organe u pogledu kreiranja, razvoja, unapređenja i nadzora politike ULJR,⁸ čime se stvara rizik da obimno iskustvo i znanje u ovom domenu ostane na margini, a time naruši opšti kvalitet upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. O tome govori i primer da pojedini organi često ne poštuju određene smernice službenika SUK ili ne postupaju po propisanim obavezama, kao što je blagovremeno dostavljanje informacija za potrebe Centralne kadrovske evidencije.⁹ Samim tim, nepostojanje pouzdanih podataka o broju državnih službenika i nameštenika, a posebno o drugim aspektima bitnim za ULJR, poput fluktuacije kadrova i motivima odliva, u velikoj meri narušava adekvatno planiranje i monitoring politike ULJR.¹⁰ Na kraju, iako su za poslove ULJR izvan centra, načelno, zadužene posebne organizacione jedinice u pojedinačnim organima, utvrđeno je da ove jedinice mahom obavljaju formalno-pravne kadrovske poslove i nisu dovoljno posvećene razvoju ljudskih resursa u njegovom punom određenju. To je istaknuto i u godišnjim izveštajima Evropske komisije, uz tvrdnju da su ove jedinice slabe,¹¹ dok SIGMA/OECD detaljnije navodi da su „kapaciteti većine jedinica i stručnjaka za upravljanje ljudskim resursima [...] kvantitativno odgovarajući,“

⁴ Victor Alistar, „Human Resources Management within Civil Service,“ AUDCE 8.6 (2012), str. 47-55.

⁵ Iscrpna lista dokumenata koji čine pravni okvir za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije data je na sajtu Službe za upravljanje kadrovima: <http://suk.gov.rs/>.

⁶ Dragana Bajić, Olivera Jovetić, Aleksandar Panovski, i Katarina Tadić, „Analiza upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije,“ neobjavljena analiza izrađena u okviru projekta Uspostavljanje centralne institucije za stručno usavršavanje državnih službenika, april 2016, Beograd.

⁷ Član 10 Zakona o ministarstvima, Službeni glasnik RS br. 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015 - dr. Zakon, dostupan na: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html.

⁸ Dragana Bajić, Olivera Jovetić, Aleksandar Panovski, i Katarina Tadić, str. 10.

⁹ Baseline Report: The Principles of Public Administration (Serbia 2015), SIGMA, str. 47. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>. (5.8.2016)

¹⁰ Evropska komisija, „Commission Staff Working Document SERBIA 2015 REPORT“, Brisel, 2015, str. 9. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf. (2.8.2016)

¹¹ Ibid.

te da „nedostaju eksperti za ljudske resurse sposobni za prevazilaženje tradicionalnog ispunjavanja formalnih zahteva i rutinskih administrativnih zadataka.”¹²

Kada su u pitanju zasebni elementi ULJR, dodatni izazov u državnoj upravi predstavlja karijerno vođenje i savetovanje, kao način da se privuku i zadrže najkvalitetniji kadrovi kroz individualni pristup zaposlenom i prepoznavanje potreba pojedinaca.¹³ Iako je Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji delimično (iako ne sveobuhvatno i temeljno) uključila ovu oblast, još uvek ne postoji jasno razrađen pravac politike u oblasti upravljanja ljudskim resursima koji bi temeljno obradio ovaj važan aspekt. I dok aktivnosti predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije RJU „prate ideju uspostavljanja karijernog razvoja zaposlenih u državnoj upravi, [...] rokovi za njihovo sprovođenje [su] probijeni.”¹⁴ Ipak, pozitivan pomak u ovom pogledu predstavlja činjenica da do kraja 2016. treba da bude donet i usvojen konceptni dokument (engl. *policy paper*) za oblast ULJR, koji bi obuhvatio i ovo pitanje. Takođe, veoma pozitivna praksa u ovom domenu se razvija u Službi za upravljanje kadrovima, gde je upravljanje talentima individualnih službenika omogućeno u okviru Centra za razvoj bazičnih kompetencija. Državnim službenicima je tako, između ostalog, ponuđena besplatna usluga karijernog razvoja i izrade plana individualnog razvoja.¹⁵ Međutim, rad ovog centra oslanja na samoinicijativno prijavljivanje službenika, njegovi kapaciteti su veoma ograničeni, i za sada nema dostupnih analiza o njegovoj iskorišćenosti, niti procene njegovog realnog uticaja.

Na kraju, budući da je upravljanje ljudskim resursima veština koja se stiče kontinuiranim učenjem, iskustvom i posvećenošću, ne sme se zanemariti njena važnost za one koji direktno i svakodnevno upravljaju timom ljudi. U tom pogledu, analize ukazuju na nedostatak postupnog razvoja veština upravljanja ljudskim resursima kod linijskih rukovodilaca, kao i na nedostatak okvira kompetencija za rukovodeća radna mesta koji bi uključivao i veštine ULJR.¹⁶ Obuke za razvoj ovih veština za rukovodioce deo su programa obuka koje nudi SUK, međutim, nedovoljan broj državnih službenika (a posebno viših državnih službenika) pohađa obuke, što posebno ističe i Evropska komisija u svojim izveštajima o Srbiji.¹⁷

1.2 Odliv kadrova na poslovima evropskih integracija i značaj politike zadržavanja

Potreba za politikom zadržavanja kadrova i boljim pristupom ULJR se kontinuirano ističe u godišnjim izveštajima Evropske komisije, gde se u pogledu administrativnih kapaciteta naglašava neophodnost „dodatnih napora, kako bi se uspostavila politika zadržavanja kadrova koja može da odgovori očekivanom obimu posla i fluktuaciji zaposlenih.”¹⁸ Početak pregovora sa EU i pripreme za predstojeće otvaranje poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, dodatno pojačavaju nužnost rešavanja ovog pitanja. Štaviše, budući da jaka uloga u podršci reformskim težnjama Srbije pripada Instrumentu za pretpristupnu pomoć (engl. *Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA II*),¹⁹ zadržavanje obučenih i iskusnih kadrova predstavlja jedan od posebno istaknutih prioriteta u okviru pregovaračkog poglavlja 22, sa zahtevom da se obezbede odgovarajući administrativni kapaciteti u „svim relevantnim strukturama“, uključujući „angažovanje i obuku kvalifikovanog i iskusnog kadra i uspostavljanje mera za njihovo zadržavanje”.²⁰ Ovi nedostaci su još više naglašeni imajući u vidu nedavni prelazak na decentralizovani sistem upravljanja IPA (engl. *Decentralised Implementation System – DIS*)²¹, koji se u velikoj meri oslanja na domaće administrativne kapacitete, a koji predstavlja određenu vrstu pripreme za upravljanje

¹² Public Administration Reform Assessment of Serbia April 2014, SIGMA, str. 16. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Serbia-Assessment-2014.pdf>. (5.8.2016)

¹³ Cedefop, *Career development at work: A review of career guidance to support people in employment*, Cedefop Panorama series; 151 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, str. 12.

¹⁴ Dragana Bajić, Olivera Jovetić, Aleksandar Panovski, i Katarina Tadić, str. 11.

¹⁵ Više informacija o Centru dostupno je na veb-sajtu Službe za upravljanje kadrovima: <http://suk.gov.rs/srntar-za-razvoj-bazicnih-kompetencija/naslovna.dot>. (13.7.2016)

¹⁶ Dragana Bajić, Olivera Jovetić, Aleksandar Panovski, i Katarina Tadić, str. 17.

¹⁷ Evropska komisija, „Commission Staff Working Document SERBIA 2015 REPORT”, Brisel, 2015, str. 9 http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf. (2.8.2016)

¹⁸ Ibid, str. 57.

¹⁹ Za više informacija o IPA II: Pejović, A. et al. „Vodič kroz instrument za pretpristupnu pomoć 2014-2020“, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2014, dostupno na <http://www.emins.org/uploads/useruploads/knjige/Vodic-kroz-IPA-II-2014-2020-za-web.pdf>. (13.7.2016)

²⁰ Serbia 2015 Report, op. cit.

²¹ Srbija je dobila akreditaciju za decentralizovano upravljanje IPA fondovima (DIS) u aprilu 2014.

Evropskim strukturnim i investicionim fondovima (ESIF) nakon pristupanja EU.²² Naime, apsorpcioni kapacitet²³ Srbije nakon pristupanja će u velikoj meri zavisiti od administrativnih kapaciteta koji su bili postignuti pre dostupnosti ESI fondova. U tom pogledu, mere zadržavanja kadrova na EU/IPA poslovima u procesu pristupanja takođe se mogu iskoristiti kao model i osnova za buduće upravljanje ljudskim resursima u ovom domenu, kada Srbija postane članica EU.

Međutim, na osnovu izveštaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnim tekovinama EU u poglavlju 22 (engl. *Screening Report* – izveštaj o skriningu), identifikovani problemi obuhvataju ne samo nedovoljan broj, već i nedovoljno održiv broj obučanih službenika „da bi se zadovoljile sve veće potrebe u okviru IPA.“²⁴ Dodatno, godišnji izveštaj Evropske komisije za 2015. ističe da problem pojačane fluktuacije u velikoj meri utiče na stručno znanje o upravljanju programima u okviru IPA, posebno u pogledu pripreme za Evropski socijalni fond, i naglašava da će Srbija morati da uloži napore ka jačanju kapaciteta, „kako u pogledu broja, tako i u pogledu stručnosti relevantnih IPA organa.“²⁵ Dok se u izveštaju o skriningu navodi da najveći procenat fluktuacije postoji na pozicijama viših službenika, analiza upitnika koji je ispunilo 195 trenutno zaposlenih službenika pokazuje jednaku nameru napuštanja posla izvršilaca i rukovodilaca u narednih godinu dana. Kao posledica trenutnog odliva na koji, pored izveštaja sa skrininga, ukazuju i obrasci o fluktuaciji kadrova prikupljeni za potrebe ove studije,²⁶ javlja se poteškoće u preuzimanju odgovornosti u okviru decentralizovanog upravljanja, koje potencijalno mogu dovesti do smanjenja iskorišćenosti fondova.²⁷ Posledično, to može dovesti i do vraćanja dobijenih bespovratnih sredstava EU zbog toga što projekti finansirani ovim sredstvima nisu sprovedeni u zadovoljavajućoj meri, ili zbog nemogućnosti da se osigura održivost rezultata tih projekata.

Iako je svest uprave o postojanju ovog problema viđena prilikom procesa skrininga, u čijem se izveštaju ističe da je „prioritet Vlade da takvu politiku razvije do kraja 2016,“²⁸ problem velike fluktuacije kadrova u ovoj oblasti nije dosad analiziran na sistematičan način, kako bi se razumeli njegovi korenski uzroci, nivo ozbiljnosti i obim, niti je razvijena svrsishodna politika zadržavanja kadrova.²⁹ Iz tog razloga, Evropska komisija dodatno podvlači neophodnost da Srbija kreiranjem pouzdane i efikasne politike zadržavanja kadrova, kao i atraktivne politike planiranja karijere i zarada, obezbedi kontinuitet i stabilnost ljudskih resursa u svim telima uključenim u IPA – posebno onih koji, „poseduju ili koji će postepeno steći stručnost u upravljanju i sprovođenju sredstava EU.“³⁰

Budući da kontinuirani gubitak kvalitetnog kadra može da naruši koristi od ma koliko dobrih instrumenata za upravljanje učinkom,³¹ jasno je da ograničeni ljudski resursi i značajna stopa odliva državnih službenika prete da ugroze ne samo aktuelni proces pristupanja, već i dostizanje neophodnog nivoa spremnosti za korišćenje budućih ESI fondova. Stoga je, u svetlu fokusa na korišćenje IPA II na osnovu rezultata (finansijski okvir 2014-2020),³² ključni momenat za Srbiju da se posveti kvalitetnom upravljanju ljudskim resursima u trenutnom sistemu upravljanja IPA fondovima.

²² Veza između upravljanja sistemom IPA i budućim sistemom ESIF najočiglednija je u zahtevu za uspostavljanje DIS, budući da on podrazumeva zastupljenost elemenata sličnih onima koji su potrebni za korišćenje ESIF (poput institucionalne strukture, imenovanja odgovornih tela za upravljanje fondom...), a time dobru vežbu za državu da ojača apsorpcioni kapacitet za korišćenje fondova nakon pristupanja, koji su neuporedivo obimniji od pretpristupnog fonda.

²³ Mera u kojoj je jedna zemlja sposobna da efektivno i efikasno troši dodelu strukturnih fondova, izražena u procentima of ukupne alokacije sredstava. (Izvor: Katsarova, Ivana, „The (low) absorption of EU Structural Funds“, Library Briefing, Library of the European Parliament, oktobar 2013, str.2., <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/The-low-absorption-of-EU-Structural-Funds.pdf> [2.8.2016]).

²⁴ Evropska komisija „Izveštaj o skriningu: Republika Srbija; Poglavlje 22 – Regionalna politika I koordinacija strukturnih instrumenata“, 2015, str. 6. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_22_16.pdf. (13.7.2016)

²⁵ Serbia 2015 Report, op. cit.

²⁶ Obrasci pokazuju da u određenim jedinicama fluktuacija kadrova prelazi 30%. Ovaj odliv je potvrđen i kroz podatke o fluktuaciji kadrova u IPA jedinicama prikupljene od strane Sektora za ugovaranje i finansiranje programa iz sredstava EU, koji je u 2015. identifikovao jedinicu u kojoj je fluktuacija prešla 35%. Međutim, važno je naglasiti da je ovo jedini formalni primer prikupljanja informacija o obrtu kadrova u državnoj upravi, koji je ograničen na IPA strukture.

²⁷ Moguća realokacija raspoloživih sredstava će biti učinjena na osnovu srednjoročne revizije 2017. godine.

²⁸ Izveštaj o skriningu, op. cit.

²⁹ Važno je napomenuti da je uspostavljena međuministarska grupa koja bi trenutno trebalo da se bavi problemom odliva kvalitetnih kadrova i stvaranju svrsishodne politike zadržavanja. Međutim, zbog manjka aktivnosti i informacija o radu ove radne grupe za vreme realizacije ovog istraživanja, nije bilo moguće oceniti njene potencijale i moguće rezultate.

³⁰ Izveštaj o skriningu, op. cit.

³¹ Anne Ketelaar, Nick Manning, Edouard Turkisch, „Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences“, *OECD Working Papers on Public Governance*, br. 5, OECD Publishing (2007), <http://dx.doi.org/10.1787/160726630750>, str.17.

³² Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II).

U skladu s tim, hitna potreba da se motivišu i zadrže kvalitetni kadrovi u okviru državne uprave zahteva detaljnu analizu i mere zasnovane na činjenicama, u kombinaciji sa stalnim podizanjem svesti zainteresovanih strana na političkom i rukovodećem nivou. Nakon perioda fiskalne konsolidacije, program Vlade izabrane 11. avgusta 2016. prepoznao je značaj ulaganja u bolje organizovanu državnu upravu, profesionalne i motivisane državne službenike, kao i moderne metode upravljanja ljudskim resursima. Ovakav prioritet u radu Vlade pruža ohrabrenje da će u narednom periodu biti moguće osmisliti i sprovesti politiku zadržavanja prioriternih kadrova u upravi, koja bi trebalo da uključi i zaposlene na EU/IPA poslovima. Stoga, ova studija pruža i konkretne opcije i preporuke za kreiranje održive politike zadržavanja kadrova, zasnovane na pravilnom razumevanju trenutnog stanja i razloga povećane fluktuacije u posmatranim jedinicama, kao i analizi iskustava nekoliko država članica EU. U tom smislu, ovo istraživanje nastoji da unapredi ne samo sposobnost administracije da obezbedi članstvo Srbije u EU i iskoristi raspoloživa sredstva kroz pretpristupnu pomoć, već i da pripremi Srbiju za funkcionalno članstvo u Uniji – što podrazumeva iskorišćenje svih prilika koje ono pruža, uključujući visoku apsorpciju ESI fondova, kroz koje će se nakon pristupanja EU finansirati najveći deo javnih investicija.

1.3 Odliv kadrova u literaturi

Fluktuacija kadrova se može kategorisati na osnovu različitih faktora, a svaka od ovih kategorija ima drugačije posledice po organizaciju ili instituciju koja se suočava sa fluktuacijom.³³ Prvo, tip fluktuacije zavisi od toga da li je podstiče sama organizacija odn. institucija, što je kategorisano kao prinudna fluktuacija, ili dolazi na inicijativu zaposlenih, što predstavlja dobrovoljnu fluktuaciju. Dalje, dobrovoljna fluktuacija može biti disfunkcionalna ili funkcionalna u zavisnosti od kvaliteta kadrova koji odlaze. Disfunkcionalna fluktuacija je štetna za organizaciju i odnosi se, na primer, na odliv kadrova sa visokim učinkom ili veštinama koje je teško zameniti, dok funkcionalna fluktuacija ne čini štetu organizaciji. Takođe, postoji i razlika između neizbežne fluktuacije i one koja se može rešiti uspostavljanjem mera zadržavanja kadrova: naime, nijedna organizacija ne može sprečiti određeni nivo fluktuacije, štaviše, istraživanja pokazuju da je određeni nivo fluktuacije poželjan jer donosi nove veštine i znanja u organizaciju.³⁴ Pritom je važno naglasiti da je za efekte fluktuacije na učinak organizacije ključno pitanje da li odlaze najkvalifikovaniji i najiskusniji kadrovi, poput ključnih stručnjaka ili viših menadžera, ili se odliv dešava u kategorijama zaposlenih koje su manje presudne i lakše zamenljive (u pogledu potrebnih treninga i osposobljavanja za rad).³⁵

Dakle, dok se jedan deo disfunkcionalne fluktuacije ne može izbeći zbog faktora na koje organizacija ne može da utiče (npr. odlazak zaposlenog iz zdravstvenih razloga ili zbog nastavka obrazovanja), disfunkcionalna fluktuacija se ipak može zaobići uticanjem na faktore koje organizacija može da kontroliše, kao što je na primer motivisanje zaposlenih kroz programe stručnog usavršavanja. Ovakva razlika između fluktuacije koja se može izbeći i one koja ne može je ključna, budući da organizacija adekvatnom analizom može da identifikuje faktore nezadovoljstva i demotivacije zaposlenih na koje može da utiče, a samim tim izbegne ulaganje u sprečavanje fluktuacije na koju ne može.³⁶ Visoka, disfunkcionalna fluktuacija kadrova je izuzetno značajna iz sledećih razloga: 1) predstavlja veliki trošak; 2) narušava učinak 3) pokušaj njenog smanjenja može biti izuzetno zahtevan,³⁷ ali i narušava institucionalnu memoriju i negativno utiče na motivaciju zaposlenih koji ostaju.

Polazna tačka ove studije jeste identifikovanje problema disfunkcionalne fluktuacije kadrova, odnosno odliva kvalitetnih kadrova, iz jedinica čiji zaposleni rade na poslovima evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima Evropske unije i međunarodne pomoći. Naime, obrasci o fluktuaciji kadrova i kvalitativni podaci koji su prikupljeni za potrebe ove studije, ali i anegdotalni podaci dobijeni tokom preliminarnog istraživanja, ukazuju na problem visoke fluktuacije kadrova u istraživanim jedinicama, kao i nedostatak kvalitetnih kadrova. Međutim, zadržavanje kvalitetnih državnih službenika nije problem

³³ Griffeth, R.W. & Hom, P.W. 2001. "Retaining Valued Employees". Sage. U „Retaining Talent: A Guide to analyzing and managing employee turnover,” ur. David G. Allen, SAD: SHRM Foundation's Effective Practice Guidelines Series, 2008, str. 2.

³⁴ Na primer, pogledati: Alisa Hicklin, „Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18.4 (2008): 573-590, doi: 10.1093/jopart/mum028. (16.8.2016)

³⁵ Benson Smith i Tony Rutigliano, „The Truth About Turnover,” Gallup Business Journal, 4. februar 2002, <http://www.gallup.com/businessjournal/316/truth-about-turnover.aspx>. (17.6.2016)

³⁶ G. Allen, "Retaining Talent: A Guide to analyzing and managing employee turnover", SAD: SHRM Foundation's Effective Practice Guidelines Series, 2008, str. 2.

³⁷ Ibid.

samo u kontekstu Srbije, već je generalni izazov javnog sektora koji se stvorio napredovanjem radnih uslova u privatnom sektoru, ali i menjanjem motivacije novih generacija državnih službenika, kojima je manje važna sigurnost posla i koji su samim tim skloniji češćem menjanju radnog mesta.³⁸ Kako bi se izazov zadržavanja kvalitetnih kadrova u državnoj upravi adekvatno sagledao, ova studija koristi istraživanja i nalaze koji nisu ograničeni samo na posledice fluktuacije kadrova i mere njihovog zadržavanja, već obuhvataju i širi analitički okvir ULJR u kontekstu državne uprave ili javnog sektora. Takođe, ova studija uzima u obzir razvoj motivacije i menjanje prioriteta novih generacija državnih službenika, koji dovodi do drugačijeg odnosa prema različitim faktorima (npr. sigurnost posla, mogućnost napredovanja, mentorstvo i usmeravanje, radna atmosfera).³⁹

Dodatna napomena vezana za analitički okvir ove studije jeste kombinovanje nalaza istraživanja o ULJR kako iz javnog, tako i iz privatnog sektora (navođena su i citirana dalje u tekstu studije). Značaj privatnog sektora je uzet u obzir prevashodno zbog činjenice da je trenutni odliv kadrova iz istraživanih jedinica mahom usmeren ka privatnom sektoru, za koji državni službenici tvrde da nudi bolje plate ili radne uslove, kao i činjenice da su zaposleni na poslovima evropskih integracija tražena radna snaga na tom tržištu na osnovu obrazovanja, veština i radnog iskustva. Samim tim, svako razmatranje politike zadržavanja kadrova mora uvažiti pitanje da li bi državna uprava mogla da značajno parira privatnom sektoru u pogledu privlačenja i zadržavanja kvalitetnih kadrova. Dalje, s obzirom da je u privatnom sektoru sistem ULJR fleksibilniji i podložniji izmenama u skladu sa najnovijim istraživanjima, nalazi iz privatnog sektora nude bolji uvid u nove tendencije u upravljanju ljudskim resursima i evaluacije postojećih mera zadržavanja kadrova, koje uz određene izmene mogu da se prilagode kontekstu državne uprave.⁴⁰

1.4 Metodologija i ograničenja istraživanja

Vodeći se potrebom da problem fluktuacije kadrova koji obavljaju poslove evropskih integracija i upravljanja fondovima EU (EU/IPA poslove) bude ispitan na sveobuhvatan način, metodologija istraživanja je podrazumevala tzv. kombinovani metod prikupljanja i obrade podataka, dobijenih uz pomoć kvantitativnog i kvalitativnog pristupa, na populaciji od procenjenih 400-500 državnih službenika iz posmatranih jedinica.⁴¹ Kvantitativni metod je korišćen za utvrđivanje postojećih trendova, obrazaca i percepcija i shodno tome izvođenje opštih zaključaka, dok je kvalitativni metod služio da obezbedi produbljena saznanja i nalaze koji leže u pozadini problema, kako bi se shvatili korenski uzroci posmatranog fenomena, ali i sakupili dodatni, anegdotalni nalazi u svrhu boljeg razumevanja konteksta. Konačno, putem intervjua ispitana su i uporedna iskustva susednih država članica EU (Mađarske, Hrvatske i Slovenije) u pogledu fluktuacije kadrova u kontekstu pristupanja EU i kreiranja politike njihovog zadržavanja. Svi metodološki koraci su prethodno bili usaglašeni sa korisnicima rezultata istraživanja, u cilju pronalaženja najadekvatnijeg pristupa složenosti problema i time najreprezentativnijih i najverodostojnijih rezultata. Konačno, važno je napomenuti i da su sve izjave ispitanika i sagovornika (citirane u ovoj studiji na osnovu terenskog istraživanja), izraz raspoloženja, ličnog stava i osećanja ove kategorije zaposlenih. Budući da se studija prevashodno oslanja na nalaze terenskog istraživanja, citati ispitanika neće biti deo sistema referenci, dok su za sve izvore iz literature date reference. Spisak institucija u kojima su obavljani intervjui, uz tačan datum, dat je u odeljku *Dodaci*.

Sekundarno istraživanje

Sekundarno (desk) istraživanje je sprovedeno za potrebe kreiranja analitičke osnove neophodne za terensko istraživanje, i podrazumevalo je analizu primarnih i sekundarnih izvora podataka. U tom pogledu, primarni izvori su obuhvatili zakonski okvir Republike Srbije koji uređuje državnoslužbenički sistem,⁴²

³⁸ "Acquiring Capacity" u Public employment and management, OECD, <http://www.oecd.org/gov/pem/acquiringcapacity.htm>. (10.8.2016)

³⁹ Videti, na primer, istraživanje: "Millenials at Work: Reshaping the Workplace," PwC, <http://www.pwc.com/gx/en/issues/talent/future-of-work/download.html>. (10.8.2016)

⁴⁰ Na primer, najnovija istraživanja iz privatnog sektora ukazuju da je praksa ocenjivanja zaposlenih na godišnjem nivou, što je trenutno slučaj u državnoj upravi u Srbiji, loš pristup u motivisanju i evaluaciji zaposlenih. Na primer, pogledati: Boris Ewenstein, Bryan Hancock i Asmus Komm, "Ahead of the curve: The future of performance management," McKinsey Quarterly, maj 2016 <http://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management>. (16.8.2016)

⁴¹ Prema proceni Kancelarije za evropske integracije, april 2016.

⁴² Od zakona koji su smatrani značajnim u kontekstu ove studije, uzeti su u obzir: Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Sl. glasnik RS", br. 68/2015), Zakon o platama državnih službenika i nameštenika („Sl. glasnik

dok su među sekundarnim izvorima korišćena relevantna dokumenta međunarodnih institucija poput Svetske Banke i SIGMA/OECD, s posebnim naglaskom na izveštaje o upravljanju ljudskim resursima u javnom sektoru. Dodatno, analizirano je preko dvadeset akademskih i stručnih renomiranih časopisa poput *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Journal of European Public Policy*, i *Review of Public Personnel Administration*. Ovi izveštaji su korišćeni kao teorijski okvir i kao podloga za izradu posebno dizajniranog upitnika i tema za fokus grupe i intervju, kao primarne tehnike prikupljanja podataka u ovom istraživanju.

Primarno terensko istraživanje

Terensko istraživanje je sprovedeno na osnovu preliminaranih nalaza sekundarnog istraživanja. U cilju kvantitativne analize postojeće prakse ULJR i srodnih faktora koji utiču na odliv kadrova, kreiran je anonimni onlajn upitnik za zaposlene u posmatranim jedinicama. Upitnik je obuhvatio tri relevantne oblasti: 1) uslovi rada i poslovno zadovoljstvo, 2) faktori (de)motivacije na radnom mestu i 3) procena potencijalnog odliva kadrova u zavisnosti od trenutnih uslova (detaljni obrazac upitnika se može naći u *Dodatku 1*). Ukupno 195 ispitanika je odgovorilo na upitnik, čime je postignut uzorak od 39-49% celokupne populacije.⁴³ Prilikom obrade rezultata upitnika, korišćena je statistička analiza, kombinujući deskriptivnu i inferencijalnu statistiku. Od ukupnog broja ispitanika koji su odgovorili na onlajn upitnik, 72,5% primarno radi na programiranju i sprovođenju programa i projekata finansiranih iz EU i ostale razvojne pomoći, dok se 27,5% ispitanika bavi ostalim poslovima evropskih integracija (učestvovanje u radu pregovaračkih grupa, harmonizacija pravnih tekovina EU i drugo), pa se ovaj podatak mora uzeti u obzir tokom razmatranja statističkih nalaza.

Kvalitativni deo prikupljanja podataka je sproveden korišćenjem tehnika fokus grupe i intervju. Sagovornici su u oba slučaja birani na osnovu namernog (intencionalnog) svrshodnog uzorka, u skladu sa relevantnošću iskustva i radnog mesta, a u slučaju intervju i uz konsultacije sa korisnicima rezultata istraživanja. U cilju pronalaženja dubinskih razloga odliva kadrova u proteklom periodu, održane su dve fokus grupe sa bivšim državnim službenicima, koji su u poslednjih nekoliko godina svojevlasno napustili EU/IPA poslove. Prva fokus grupa je okupila sedam bivših izvršilaca, dok je druga grupa obuhvatila pet bivših rukovodilaca koji su bili državni službenici na položaju (pomoćnici ministara, direktori, zamenici i pomoćnici direktora). S druge strane, rezultati kvantitativnog upitnika i fokus grupa poslužili su za izradu tema intervju, fokusirajući se na najistaknutije prethodno identifikovane probleme, kao i na potencijalne preporuke za njihovo rešavanje. Sprovedeno je ukupno 16 polustrukturiranih, dubinskih intervju „licem u lice“ sa višim rukovodiocima iz relevantnih institucija (posebno Kancelarije za evropske integracije i Ministarstva finansija, kao i sa pomoćnicima ministara u 6 resornih ministarstava). Teme intervju su priložene u *Dodatku 2*. Nalazi dobijeni putem fokus grupa i intervju su kvalitativno obrađeni tako da uzmu u obzir stavove svih ispitanika. Dodatna vrednost ovog istraživanja ogleda se u paralelnoj obradi i analizi podataka: rezultati fokus grupa su potkrepili analizu upitnika i pružili joj kvalitativnu dimenziju, dok su intervju primarno iskorišćeni u identifikaciji opcija za politiku zadržavanja kadrova, ali i kao dodatak kvantitativnoj analizi.

Kao poslednji metodološki korak pre izrade konačne studije, 8. jula 2016. je održana Radionica za donošenje odluka, na kojoj su predstavljeni preliminarni nalazi istraživanja i održana diskusija i evaluacija preliminaranih opcija i preporuka za kreiranje politike zadržavanja kadrova. U cilju postizanja najvećeg stepena primene rezultata istraživanja, radionica je okupila dvadeset ključnih nosilaca procesa kreiranja javnih politika u Srbiji, kako bi se deliberativnim putem (re)definisale ponuđene preporuke, doneli zaključci o njihovoj izvodljivosti i realističnosti, i konačno obezbedio nivo konsenzusa među akterima od najvećeg uticaja na sprovođenje buduće politike zadržavanja kadrova u državnoj upravi.

Metodološka ograničenja

U cilju utvrđivanja stope fluktuacije zaposlenih u posmatranom uzorku, na osnovu prethodno utvrđene formule,⁴⁴ zahtev za dobijanje statističkih administrativnih podataka je poslat na adrese 26 ciljanih orga-

RS", br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014), Zakon o državnim službenicima, („Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014), Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru („Sl. glasnik RS", br. 18/2016).

⁴³ Uzimajući u obzir neformalnu procenu Kancelarije za evropske integracije od aprila 2016.

⁴⁴ Formula korišćena za računanje fluktuacije kadrova na godišnjem nivou: $\text{Obrt kadrova (\%)} = \frac{\text{BZOTG}}{((\text{BZPG} + \text{BZKG})/2)} * 100$. Gde je: BZOTG = Broj zaposlenih koji su otišli tokom godine; BZPG = Broj zaposlenih na početku godine; BZKG = Broj zaposlenih na kraju godine. Za više informacija o formuli računanja fluktuacije kadrova, videti: <http://www.payscale.com/compensation-today/2012/09/turnover>. (10.3.2016)

na koji sadrže jedinice fokusirane na EU/IPA poslove, dok je paralelan zahtev za informacijama upućen Službi za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije, kako bi se utvrdilo da li je ova informacija centralno dostupna. Dok je SUK potvrdio da ne poseduje tražene informacije (*Dodatak 4*), što je dodatno potvrđeno na Radionici za donosiocje odluka, ukupno 30 užihih unutrašnjih organizacionih jedinica u okviru ciljnih organa je odgovorilo na zahtev. Međutim, naknadna provera podataka telefonskim putem, kao i anegdotalni dokazi, pokazali su u više slučajeva neusaglašenost između prethodno dostavljenih i potvrđenih podataka, što je otvorilo pitanje verodostojnosti prikupljenih podataka, i što se mora uzeti u obzir prilikom razmatranja rezultata ovog metodološkog koraka.

Kako bi se obezbedio što veći odziv i što objektivniji i iskreniji odgovori, strogo se vodilo računa da formulacija pitanja u upitniku osigura anonimnost ispitanika. U skladu s tim, dodatno ograničenje u metodologiji istraživanja predstavlja nemogućnost utvrđivanja nalaza onlajn upitnika prema pojedinačnim ciljanim institucijama, i stoga nemogućnost posebnog tretiranja institucija sa najvećim problemima upravljanja ljudskim resursima i fluktuacije kadrova. Iz tog razloga, moguće je jedino prikazati sveukupne rezultate za posmatrani uzorak.

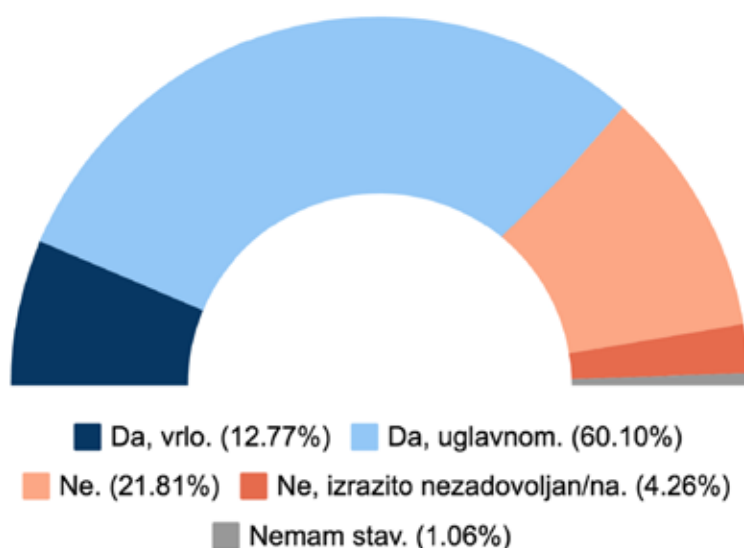
1.5 Struktura studije

Studija je podeljena na osam tematskih poglavlja. Nakon *Uvoda*, drugo poglavlje pruža osvrt na glavne faktore motivacije i demotivacije ispitivanog uzorka populacije, dodatno se fokusirajući na formalna i neformalna rešenja rukovodilaca u pogledu upravljanja ljudskim resursima, kao i sveukupnu nefleksibilnost sistema ULJR u državnoj upravi Srbije. Naredna tri poglavlja razmatraju tri oblasti ULJR koje su pokazale najveći uticaj na nezadovoljstvo, demotivaciju i odlazak zaposlenih: treće poglavlje se fokusira na problem plata i finansijskih uslova; četvrto na napredovanje, nagrađivanje i stručno usavršavanje; dok se peto poglavlje bavi umećem i značajem rukovođenja kadrovima. Uzimajući ove problematične oblasti u obzir, poglavlje VI pruža osvrt na sveukupno nezadovoljstvo zaposlenih i rasprostranjenost namere da napuste posao, te razmatra potencijalni odliv kadrova u predstojećem periodu. Posmatrajući problem odliva kadrova i neadekvatnosti sistema ULJR, ali i kontekst šire reforme javne uprave i neka od uporednih iskustava, sedmo poglavlje izlaže četiri opcije za uspostavljanje i pozicioniranje politike zadržavanja kadrova. Na kraju, osmo poglavlje pruža glavne zaključke istraživanja, kao i nekoliko grupa relevantnih preporuka za uvođenje politike zadržavanja kadrova.

2 | Faktori motivacije i demotivacije: formalna i neformalna rešenja rukovodilaca

Uzimajući u obzir značajan odliv kvalitetnih kadrova koji se bave poslovima evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima EU i razvojne pomoći, potrebno je sagledati individualne faktore njihove (de)motivacije koji utiču na odliv, ali i opšte stanje sistema ULJR i ulogu rukovodilaca od kojih se očekuje da utiču na smanjenje odliva. Uprkos prethodno pokazanoj fluktuaciji kadrova u istraživanim jedinicama, na pitanje koliko su zadovoljni svojim poslom, oko 13% ispitanika odgovara da je vrlo zadovoljno, dok je oko 60% uglavnom zadovoljno. Nasuprot tome, malo manje od 22% ispitanika izjašnjava se kao nezadovoljno svojim poslom, dok je manje od 5% izrazito nezadovoljno. Iako se ovo može oceniti kao pozitivan rezultat posmatrajući zadovoljstvo kadrova koji se bave EU/IPA poslovima, ukrštanje sa rezultatima ostalih pitanja dovelo je do dubljeg razumevanja odgovora. Oslanjajući se na inferencijalnu statistiku,⁴⁵ na nivou pouzdanosti od 95% može se reći da su zadovoljniji oni ispitanici koji su kraće na trenutnoj poziciji. Na primer, značajno je napomenuti da od 13% ispitanika ili 24 osobe koje su vrlo zadovoljne svojim poslom, 16 osoba radi na trenutnoj poziciji do godinu dana. U ovom kontekstu, važno je sagledati i faktore motivacije i demotivacije zaposlenih, pogotovo onih sa dužim radnim iskustvom u državnoj upravi, što je i primarni cilj ovog poglavlja.

Pitanje 14: Da li ste zadovoljni svojim poslom?



Istraživanja o zadržavanju kadrova u državnim upravama u različitim zemljama pokazala su značaj proučavanja motivacije zaposlenih i pružanja adekvatnih odgovora na sledeća pitanja: *Šta motiviše ljude na zapošljavanje u državnoj upravi? Šta ih motiviše da ostanu? Zašto odlaze?* Imajući u vidu značaj ovih pitanja, ovo poglavlje koristi i kombinuje postojeća istraživanja i literaturu sa rezultatima dobijenim kroz upitnik, fokus

⁴⁵ Inferencijalna statistika se koristi kako bi se pravili zaključci o određenoj populaciji, u ovom kontekstu o zaposlenima na poslovima evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima Evropske unije i međunarodnom pomoći, na osnovu podataka dobijenih kroz ispitivanje uzorka populacije. U okviru ove studije, od tipova inferencijalne statistike korišćeni su t-test, faktorska analiza i hi-kvadrat test.

grupe i intervjuje, kako bi se pružio pregled najvažnijih faktora motivacije i demotivacije zaposlenih u državnoj upravi. Međutim, kako se trendovi ULJR menjaju često (o čemu je bilo reči u uvodnom poglavlju) i zahtevaju kontinuirano učenje i prilagođavanje rukovodilaca kako bi se novi kadrovi adekvatno i brzo osposobili a postojeći kvalitetni kadrovi zadržali, ovo poglavlje uzima u obzir i trenutno stanje i fleksibilnost rukovodilačkog sistema u državnoj upravi u Srbiji, a pogotovo u istraživanim jedinicama.

2.1 Šta motiviše zaposlene?

Ako sistem upravljanja ljudskim resursima treba da obuhvati mere privlačenja i zadržavanja kvalitetnih kadrova, mora se znati šta motiviše ljude da se zaposle u državnoj upravi, a šta ih motiviše da u njoj i ostanu.⁴⁶

Pitanje 17: Koje su prednosti rada na Vašem radnom mestu ili sektoru/jedinici?

1. Dobra radna atmosfera
2. Sadržina posla
3. Osećaj doprinosa javnom dobru
4. Mogućnost stručnog usavršavanja
5. Sigurnost posla
6. Mogućnost napredovanja
7. Vrednovanje dobrih rezultata
8. „Drugo“
9. Dobra zarada

Skorije istraživanje o motivaciji državnih službenika zemalja Istočne Evrope da uđu i ostanu u državnoj upravi pokazalo je da ove kadrove najviše privlači prilika da se stručno usavršavaju u dužem vremenskom periodu.⁴⁷ Dok su fokus grupe, sprovedene u svrhu ovog istraživanja, pokazale da ispitanicima jeste stručno usavršavanje, uz sadržinu posla, bilo jedan od glavnih motiva za prihvatanje posla u državnoj upravi, intervjui i fokus grupe su zajedno ukazali na postepeno menjanje faktora motivacije nakon zaposlenja, u skladu sa profesionalnim razvojem, ali i ličnim aspektima, kao što su porodica, godine, finansijska situacija, itd. Ovaj nalaz je u skladu sa nalazima relevantne empirijske literature.⁴⁸ Međutim, faktorska analiza⁴⁹ podataka dobijenih putem upitnika pokazala je da ne postoje određeni „tipovi“ zaposlenih u istraživanim jedinicama koji se mogu podeliti u kategorije na osnovu toga šta ih motiviše da rade i ostanu u državnoj upravi. Samim tim, upitnik najbolje ukazuje na generalne trendove u motivaciji zaposlenih u jedinicama koje se bave EU/IPA poslovima. Međutim, važno je dodati da, iako upitnik identifikuje generalne trendove, oni važe samo za trenutni period, jer se motivacija zaposlenih

menja sa odlaskom starih i dolaskom novih generacija, i jer se motivacija samog pojedinca s vremenom menja. Na primer, skorija istraživanja o motivaciji kadrova pokazuju razlike kod zaposlenih rođenih između 1980. i 2000. (engl. *millennials*) u pogledu njihovih poslovnih očekivanja, profesionalnih ciljeva, spremnosti da češće menjaju posao, i drugo.⁵⁰

U kontekstu trenutne motivacije, najindikativniji odgovori dobijeni su kroz pitanje koje je od ispitanika zahtevalo da rangiraju ponuđene faktore (npr. sigurnost posla, mogućnost napredovanja) na osnovu toga koje od njih vide kao prednosti svog trenutnog radnog mesta ili rada u određenom sektoru/jedinici. Relevantno je spomenuti da su tri prvorangirana faktora, i ujedno jedina tri faktora najviše rangirana kod preko 50% ispitanika – dobra radna atmosfera, sadržina posla i osećaj doprinosa javnom dobru – zapravo faktori koji su vezani za samu prirodu posla i kolegijalne odnose. Naredni odeljci će sagledati svaku od ovih prednosti kao jedinstven faktor motivacije.

⁴⁶ Roswitha M. King, „Conversations with Civil Servants: East European Public Administration Reform in Search of Socioeconomic Development,” u *European Socio-Economic Integration*, urednici Elias G. Carayannis and George M. Korres (New York: Springer US, 2012), str. 7.

⁴⁷ Ibid, str. 6.

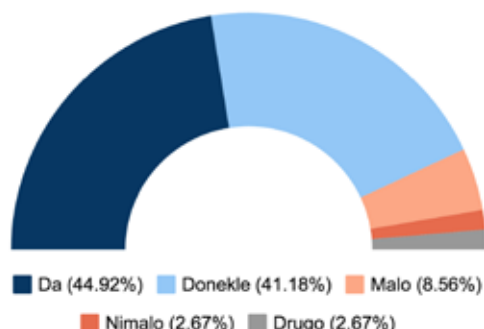
⁴⁸ Videti, na primer: Douglas T. Hall i Khalil E. Nougaim, "An examination of Maslow's need hierarchy in an organizational setting," *Organizational Behavior and Human Performance* 3.1 (1968): 12-35.

⁴⁹ Faktorska analiza je multivariaciona tehnika koja omogućava pronalaženje zajedničkih karakteristika između varijabli i prepoznavanje međuzavisnosti različitih varijabli koja ukazuje na slična značenja ili ponašanja. U kontekstu rezultata upitnika, faktorska analiza je korišćena na varijablama vezanim za motivaciju državnih službenika, međutim, nije prepoznata međuzavisnost između faktora što onemogućava podelu ispitanika na osnovu različitih tipova motivacija.

⁵⁰ PricewaterhouseCoopers, "Millennials at work: Reshaping the workplace," Report, 2013, <https://www.pwc.com/m1/en/services/consulting/documents/millennials-at-work.pdf>. (8.8.2016)

2.1.1 Značaj radne atmosfere

Pitanje 27: Da li imate potrebnu podršku u radu od svojih kolega?



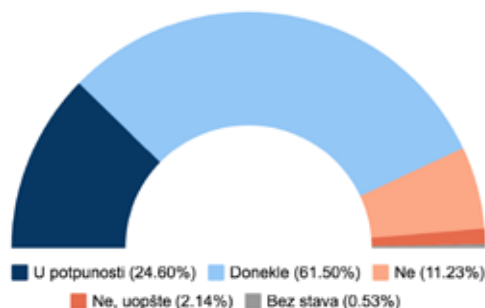
marno bila zadovoljna radnom atmosferom. Dok jedan učesnik naglašava da je imao priliku da bude deo „fantastičnog tima ljudi koji je radio sa entuzijazmom,” drugi učesnici izdvajaju uigranost tima, zajednički vokabular, slično obrazovanje i vrednosni sistem, ali i podršku unutar tima, kao važne faktore koji su uticali na dobru atmosferu, a samim tim i njihovu motivaciju na radnom mestu. Intervjui sa rukovodiocima su pokazali da su oni svesni značaja ovog faktora za motivaciju svojih zaposlenih i njihovo zadovoljstvo poslom, te da se trude da u svom timu stvore otvorenu, konstruktivnu i pozitivnu atmosferu. Jedan sagovornik je naglasio da se trudi da se zaposleni u njegovom sektoru osećaju „integrisano” i da budu svesni svog značaja u timu.

Dodatno, dva pitanja u upitniku su se direktno bavila pitanjem podrške na radnom mestu. Naime, većina ispitanika ima potrebnu podršku u radu od svojih kolega i koleginica, kao i pretpostavljenih. Gotovo 45% ispitanika ima potrebnu podršku od kolega, dok je iznad 41% izjavilo da ima tu vrstu podrške do određene mere. Kada je u pitanju podrška pretpostavljenih, rezultati su nešto niži, iako ohrabrujući: oko 39,5% ispitanika uvek može da računa na svoje pretpostavljene za podršku u radu, dok isti broj na tu podršku može da računa donekle.

2.1.2 Značaj sadržine posla

Dok visoka rangiranost sadržine posla kvantitativno ukazuje na važnost ovog faktora za motivaciju zaposlenih, fokus grupe i intervjui su ukazali zašto je proces evropskih integracija bio zanimljiv i značajan za zaposlene u ovim jedinicama, kao i kako se sadržina posla uklopila u njihovo obrazovanje, iskustvo, profesionalne planove i ciljeve, ali i generalne stavove prema politici svoje države. Većina učesnika u fokus grupama naglasila je uticaj svog obrazovanja na želju da se bavi procesom evropskih integracija.

Pitanje 21: Koliko se identifikujete sa svojim poslom i ciljevima i vrednostima koje on zastupa?



Kako jedan učesnik ističe, posao u državnoj upravi u jedinici koja se bavi poslovima evropskih integracija video je kao komplementaran svojim akademskim interesovanjima, ali i praktičnim ciljevima. Dodao je da se na poslu „pronašao” jer je smatrao da je stigao na „početak stvaranja državne politike koja je usko specijalizovana.” Drugi učesnik je objasnio da je video ovaj proces kao jedini konstruktivni pravac kojim je država mogla da krene, dok je ostale ideje i procese iz ranih dvehiljaditih, kada je učesnik počeo da radi u državnoj upravi, smatrao destruktivnim i neprimenljivim.

⁵¹ Kaifeng Jiang, Dong Liu, Patrick F. McKay, Thomas W. Lee, and Terence R. Mitchell, „When and how is job embeddedness predictive of turnover? A meta-analytic investigation,” *Journal of Applied Psychology* 97.5 (2012): 1077-1096, doi: 10.1037/a0028610. (18.12.2015)

⁵² Pandey Sanjay K. and Donald P. Moynihan, „The Ties that Bind: Social Networks, Person-Organisation Value Fit, and Turnover Intention,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18.2 (2008): 205-227, doi: 10.1093/jopart/mum013. (20.5.2016)

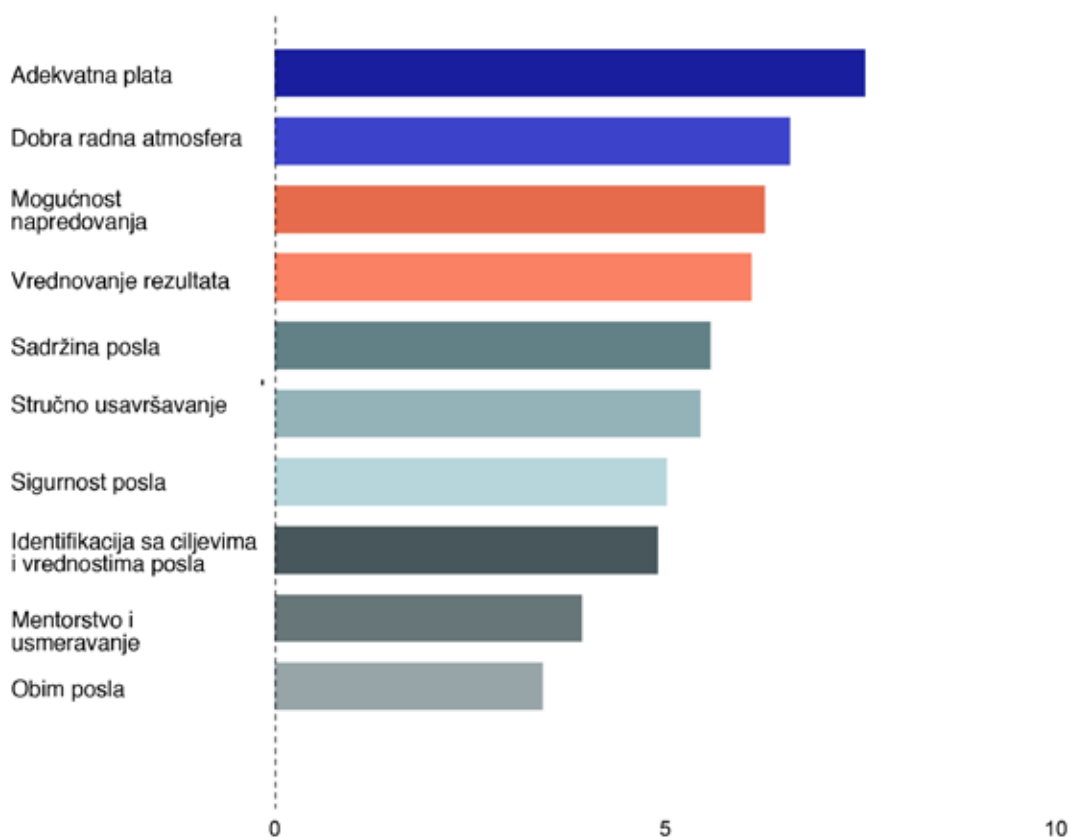
Ovi podaci su relevantni ne samo zato što pružaju uvid u značaj sadržine posla kao faktora motivacije zaposlenih, već i zato što ukazuju na specifičnost motivacije zaposlenih u istraživanim jedinicama. U tom kontekstu je važno napomenuti u kojoj meri se zaposleni identifikuju sa vrednostima i ciljevima koji su ključni za proces evropskih integracija. Upitnik je pokazao da se 24,6% ispitanika u potpunosti identifikuje sa ciljevima i vrednostima svog posla, dok je 61,5% obeležilo da se donekle identifikuje, što znači da iznad 86% ispitanika veruje u ono što radi. Ovakvi nalazi su veoma važni jer pokazuju da dobro osmišljena politika zadržavanja kadrova može dati rezultate, budući da za temelj ima činjenicu da se većina zaposlenih identifikuje sa svojim poslom i veruje u ono što radi.

2.1.3 Značaj doprinosa javnom dobru

Značaj sadržine posla, kao i njegovih vrednosti i ciljeva, usko je povezan sa osećajem doprinosa javnom dobru, koji su ispitanici rangirali kao treću najvažniju prednost posla (iznad 51,5% ispitanika). Pored toga, veliki broj učesnika fokus grupa, ali i sagovornika tokom intervjua, naglašava osećaj da doprinose svojoj državi i javnom dobru kao bitan faktor motivacije. Kako jedan učesnik fokus grupe objašnjava, dok je radio u državnoj upravi, pokretala ga je „motivacija da je deo nečeg većeg”. Učesnici su ovaj osećaj objašnjavali i kroz prizmu sopstvenog doprinosa napretku države i društva. Ovaj rezultat potvrđuju i iskustva rukovodilaca koji su se često tokom intervjua pozivali na to da su njihovi timovi motivisani „višim ciljem” evropskih integracija i učestvovanjem u jedinstvenom procesu. Međutim, mora se uzeti u obzir da osećaj doprinosa javnom dobru i njegova povezanost sa procesom evropskih integracija nije uvek pozitivan faktor u motivaciji zaposlenih. Kako jedan od intervjuisanih rukovodilaca objašnjava, motivacija zaposlenih varira u skladu sa promenama u napretku ovog procesa. Naime, kada se proces evropskih integracija uspori i njegova svrha, ali i rad samih jedinica, dovede u pitanje, ovaj rukovodilac primećuje vidan pad u motivaciji svojih zaposlenih. Stoga se može zaključiti da je sadašnji trenutak, kada su pregovori za članstvo i formalno i suštinski otpočeli, i poglavlja se postepeno otvaraju, pogodan za osmišljavanje politike zadržavanja kadrova, jer ona treba da omogući da iskusan, kvalifikovan i motivisan tim zaposlenih iznese proces do kraja, uz sve poteškoće koje se na tom putu mogu očekivati.

Pored predstavljene tri najvažnije prednosti posla – dobre radne atmosfere, sadržine posla i osećaja doprinosa javnom dobru, svaki od ostalih faktora je obeležilo manje od polovine ispitanika. Na primer, dok je mogućnost stručnog usavršavanja obeležilo 43,75%, a sigurnost posla 42,19%, mogućnost napredovanja je obeležilo samo 10,42%, vrednovanje dobrih rezultata 9,9%, a dobru zaradu samo 3,13% – što je ukupno 6 ispitanika. Pozitivan zaključak jeste da su dva od tri najrelevantnija faktora motivacije zaposlenih istovremeno najviše rangirani kao prednosti postojećeg posla – a to su dobra radna atmosfera i mogućnost napredovanja. S druge strane, nekoliko faktora koje su ispitanici visoko rangirali kao faktore svoje motivacije nisu prepoznati kao prednosti sadašnjeg posla: pre svega mogućnost napredovanja (samo 10,42% je vidi kao prednost na trenutnom radnom mestu), vrednovanje dobrih rezultata (9,9%) i zaradu (3,13%). Naredna sekcija daje detaljniji pregled faktora koji imaju značajan negativan uticaj na motivaciju ovih kadrova.

Pitanje 19: Šta je za Vas najvažnije za motivaciju u radu?
Poredajte faktore od 1, koji je za Vas najznačajniji, do 10, koji je za Vas najmanje važan.



2.2 Šta demotiviše zaposlene?

Analiza u prethodnom odeljku otvorila je pitanje demotivacije zaposlenih, s obzirom da je ukazala na razilaženje faktora motivacije koje ispitanici smatraju relevantnim i faktora koji su prisutni kao prednosti njihovog trenutnog radnog mesta. Ovaj odeljak će predstaviti lepezu relevantnih faktora demotivacije zaposlenih u istraživanim jedinicama, dok će se najuticajniji faktori nezadovoljstva detaljno predstaviti i analizirati u narednim poglavljima (3. Problem plata i finansijskih uslova; 4. Napredovanje, nagrađivanje i stručno usavršavanje; 5. Umeće i značaj rukovođenja kadrovima). Kao referentna tačka za demotivaciju zaposlenih na EU/IPA poslovima služiće rezultati upitnika koji su pokazali faktore demotivacije koji presudno ili u velikoj meri utiču na zaposlene.

Pred kraj upitnika, ispitanici su ocenjivali prisutnost faktora koji negativno utiču na njihovu motivaciju na trenutnom radnom mestu. Za razliku od pitanja 19, kome je cilj generalni uvid u značaj faktora poslovne motivacije, nezavisno od trenutnog posla, 32. pitanje je ciljano postavljeno na kraju upitnika kako bi ispitanici, nakon što su prošli pitanja koja se tiču specifičnih uslova rada (npr. količina prekovremenog rada, prilike za usavršavanje, proces napredovanja), mogli sve faktore da stave u perspektivu i ocene negativne aspekte svog trenutnog radnog mesta. Pored nezadovoljstva platom koje je lajtmotiv rezultata upitnika, više od 50% ispitanika tvrdi da nedostatak prepoznavanja rada i nagrađivanja po rezultatima, kao i nedostatak mogućnosti napredovanja, presudno ili veoma negativno utiču na njihovu motivaciju u radu. Interesantno je napomenuti i da jedini faktor sa liste za koji se preko 50% ispitanika izjašnjava da nije prisutan na njihovom radnom mestu jeste odsustvo integriteta u tim, dok su svi ostali faktori demotivacije u relativno značajnoj meri prisutni u istraživanim jedinicama.

Pitanje 32: Šta najnegativnije utiče na Vašu motivaciju na trenutnom radnom mestu?

- | | |
|---|--|
| 1. Nezadovoljan/na sam svojom platom. | 6. Ne motiviše me sadržina mog posla. |
| 2. Vrednost mog rada nije prepoznata i nisam nagrađivan/na prema rezultatima. | 7. Ne dobijam mentorstvo i usmeravanje neophodno za rad. |
| 3. Nemam mogućnost napredovanja. | 8. Ciljevi i vrednosti posla me ne motivišu. |
| 4. Nemam mogućnost da se stručno usavršavam ili dodatno obrazujem. | 9. Neželjeni politički pritisak/uticaj. |
| 5. Obim posla nije odgovarajući. | 10. Pretpostavljeni i kolege se ne odnose korektno prema meni. |
| | 11. Ne osećam se kao deo tima. |

Suprotno postojećim studijama i istraživanjima,⁵³ prvorangirani faktor motivacije za ciljanu grupu ovog istraživanja je bila adekvatna plata. Naime, oko 43,5% ispitanika je obeležilo da nezadovoljstvo platom presudno utiče na nedostatak motivacije na trenutnom radnom mestu. Ovaj problem je prepoznat i tokom fokus grupa i intervjuja, gde su rukovodioci često spominjali platu kao presudan faktor koji vidno utiče na nezadovoljstvo njihovih zaposlenih, a da je pritom u pitanju faktor na koji oni kao nadređeni imaju najmanje uticaja. Iz ovih odgovora je vidljiv negativni uticaj trenutne politike fiskalne konsolidacije, koja je u kontekstu državne uprave dovela do smanjenja plata i otežanog napredovanja. Međutim, može se očekivati da će se u naredne četiri godine stvoriti prostor za unapređenje ovih elemenata, imajući u vidu da, prema Programu Vlade izabrane 11. avgusta 2016, fiskalni pokazatelji otkrivaju pozitivan trend.⁵⁴

Međutim, trećina sagovornika smatra da je od plate važniji faktor loše upravljačke strukture i rukovodilaca koji nemaju adekvatne veštine, znanje i razumevanje potrebne za kvalitetno upravljanje ljudskim resursima. Ovaj argument je komplementaran drugorangiranim faktorom nezadovoljstva ispitanika, a to je ocena da vrednost njihovog rada nije prepoznata, kao i da nisu nagrađivani prema svojim rezultatima. S obzirom da nagrade i prepoznavanje rada mogu doći u vidu monetarnih i nemonetarnih naknada, važno je napomenuti da su intervjuisani rukovodioci za finansijske mere zauzeli stav da su im „ruke vezane“, a za postojeće nenovčane naknade da zapravo nisu dovoljno značajne da utiču na motivaciju zaposlenih (npr. slobodni dani, upućivanje na obuke). Međutim, pored neadekvatnih profila rukovodilaca, ovaj problem se može objasniti i nedostatkom konstruktivnih instrumenata za upravljanje kadrovima i rigidnim sistemom koji ne može da odgovori na novonastajuće izazove zadržavanja kadrova.

Nemogućnost napredovanja se takođe, tokom analize rezultata sve tri tehnike prikupljanja podataka, pokazala kao jedan od najmanje motivišućih faktora u radu. Rezultati upitnika pokazuju da, iako je 52,4% ispitanika napredovalo od početka rada na EU/IPA poslovima, samo oko 14,4% je zadovoljno time, dok je 25% donekle zadovoljno. Ovaj nedostatak zadovoljstva napredovanjem dobija dodatnu dimenziju u kombinaciji sa opcionim komentarima ispitanika iz upitnika, kao i podacima iz fokus grupa i intervjuja, koji pokazuju da zaposleni smatraju da im napredovanje zapravo ništa ili skoro ništa ne donosi. Naime, sagovornici ne doživljavaju napredovanje kao nešto što ih zapravo motiviše, jer predstavlja isuviše mali skok u plati, ostanak na istom radnom mestu uprkos formalnom napredovanju kroz sistematizaciju, itd. Dodatno, dok fokus grupe pokazuju da je nemogućnost napredovanja, odnosno „predugo tapkanje u mestu“, jedan od glavnih razloga odlaska sagovornika iz državne uprave, nalazi intervju pokazuju jasnu frustraciju rukovodilaca, kojima sistem ne dozvoljava da adekvatno nagrađuju najkvalitetnije kadrove kroz brži proces napredovanja. Kako jedan sagovornik objašnjava, trenutni sistem prati krutu sistematizaciju i nije prilagodljiv tako da isprati individualni profesionalni razvoj zaposlenih.

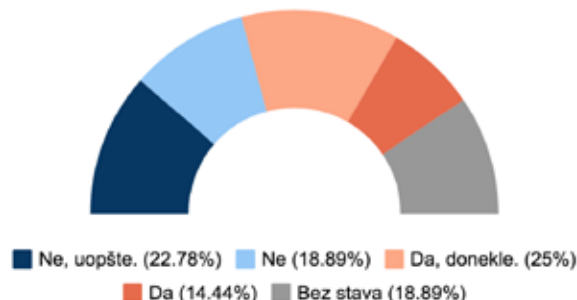
⁵³ Analiza koja je okupila dosadašnja relevantna istraživanja o značaju plate za motivaciju na radnom mestu ukazuje na to da plata nije relevantan faktor za motivaciju zaposlenih, videti: Tomas Chamorro-Premuzic, „Does Money Really Affect Motivation? A Review of the Research,” Harvard Business Review, 10. april, 2013, <https://hbr.org/2013/04/does-money-really-affect-motiv>. (21.5.2016)

⁵⁴ Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića, Narodna skupština Republike Srbije, Prva posebna sednica u Jedanaestom sazivu, Beograd, 9. avgust 2016. godine, str. 24, 25, 26. Dostupno na: <http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/eksppoze090816cyr.docx>.

Pitanje 23: Obeležite šta Vam je napredovanje podrazumevalo u periodu otkad obavljate ove poslove.



Pitanje 24: Da li ste zadovoljni svojim napredovanjem na poslu?



Dodatna pitanja na temu motivacije otkrila su da skoro 57% ispitanika veruje da posao nije ravnomerno raspodeljen između kolega u njihovoj jedinici. Takođe, iako je sadržina posla visoko rangirana kao prednost trenutnog radnog mesta, nešto više od 60% ispitanika tvrdi da na svom poslu nema priliku da svakodnevno ili gotovo svakodnevno radi ono u čemu su profesionalno najbolji. Iako je važno sagledati ova dva faktora samostalno, oba se mogu povezati sa već navedenom neadekvatnošću veština i znanja rukovodilaca, koji često nisu sposobni da ravnomerno delegiraju posao u svojim sektorima/jedinicama niti dovoljno dobro procene sposobnosti i afinitete svojih zaposlenih.

Međutim, pored ovih faktora demotivacije, važno je naglasiti da su rezultati istraživanja pokazali da i pozitivni faktori motivacije, kao što su na primer mogućnost stručnog usavršavanja ili osećaj doprinosa javnom dobru, mogu postati faktori demotivacije usled delovanja eksternih procesa koji zahvataju čitav sistem državne uprave. Kako jedan učesnik fokus grupe objašnjava, prvih godinu dana njegovog angažovanja u državnoj upravi predstavljala su pozitivno iskustvo, međutim, nakon toga je nedostatak političkog kontinuiteta i stabilnosti uticao da on izgubi osećaj da radi nešto smisleno i konstruktivno za državu i šire društvo, kao i da se u tom istom procesu stručno usavršavanje svelo na ličnu satisfakciju. Drugi učesnici su takođe naglasili sličan problem nedostatka systemske i kontinuirane podrške za usavršavanje, kao i lični i profesionalni razvoj, za šta je potrebna veća podrška sa političkog vrha u okviru oblasti evropskih integracija. Na primer, kako jedan od sagovornika objašnjava, odlasci na programe usavršavanja u inostranstvu nisu dovoljno podržani, već su smatrani kao lično zadovoljstvo zaposlenih, a ne kao ulaganje u kvalitet njihovog rada i povećanje njihovog doprinosa radu organizacione jedinice u kojoj su zaposleni. Dalje, s obzirom da su zbog nedostatka političkog kontinuiteta sagovornici često dobijali nadređene koji ne shvataju značaj poslova evropskih integracija, to je proizvelo osećaj da rade „sami za sebe“. U ovom kontekstu, kako jedan od učesnika fokus grupe zaključuje, nedostatak systemske podrške zaposlenima zapravo slabi čitav sistem.

Razmatranim faktorima demotivacije mora se dodati i imidž državnih službenika, na koji su se sagovornici intervjuja, ali i učesnici fokus grupa, intenzivno žalili. Kako su neki od intervjuisanih rukovodilaca objasnili, trenutni imidž državnih službenika u široj javnosti je veoma negativan, što njima kao nadređenima otežava proces motivacije i zadržavanja zaposlenih. Naime, kako jedan sagovornik objašnjava, odnos šire javnosti prema državnoj upravi i njenim službenicima generalno je „nipodaštavajući“.

2.3 (Ne)Fleksibilnost sistema upravljanja ljudskim resursima

Pored analiziranih faktora motivacije i demotivacije zaposlenih koji rade na ovim poslovima, bitno je sagledati i trenutne okvire sistema ULJR kao temelj za analiziranje glavnih uzroka nezadovoljstva i odliva kadrova. Kako jedan sagovornik naglašava: „bili bismo srećni kada bi se stvorio sistem u kojem institucije vode računa o svojim zaposlenima.” Ključna reč u ovoj izjavi jeste *institucije* jer, kako sagovornik objašnjava, održavanje radnog zadovoljstva i zadržavanje ljudi se trenutno svodi na individualne postupke rukovodilaca, a ne na sistemsko rešenje. Jedan od učesnika fokus grupe tvrdi da „u suštini, nema upravljanja resursima u pravom smislu te reči.” U ovom kontekstu je veliki broj intervjuisanih rukovodilaca naglasio da je sistem toliko rigidan da moraju da pribegavaju „kreativnim”, „ad hoc”, „inkognito” ili „mekim” merama. Sagovornici često dodaju i da je uloga kadrovskih jedinica jedan od primarnih problema budući da se uglavnom samo bave „papirologijom” umesto upravljanjem ljudskim resursima. Kako su rukovodioci ostavljeni da sami upravljaju kadrovima i sprovode individualne mere njihovog privlačenja i zadržavanja, važno je sagledati na koje sve aspekte rukovodilačkog posla se ova nefleksibilnost i neadekvatnost sistema rukovođenja kadrovima odražava. Takođe, važno je dodati da nisu svi rukovodioci u istoj poziciji u pogledu fleksibilnosti u upravljanju kadrovima. Naime, intervjui i fokus grupe pokazuju da rukovodioci organizacionih jedinica u KEI osećaju veću nezavisnost i manji uticaj političkih promena na svoj rad, kao i da imaju više prostora za unapređivanje zaposlenih.

Kao jedan od nekoliko formalnih instrumenata, rukovodiocima je na raspolaganju ocenjivanje. Međutim, fokus grupe i intervjui otkrivaju sveopšte nezadovoljstvo sistemom ocenjivanja; dok neki sagovornici naglašavaju lošu primenu adekvatnog sistema, drugi tvrde da sistem kao takav ne stimuliše nikoga, kao i da bi ocenjivanje trebalo da bude u službi ukazivanja na prostor za poboljšanje rada zaposlenih, što trenutno nije pruženo rukovodiocima. Jedan od sagovornika je dodao da, čak i ako bi se primena trenutnog sistema ocenjivanja, „gde svi dobijaju petice”, promenila, to bi dovelo do sveopšteg nezadovoljstva, konflikata sa nadređenima, pa čak i sudskih sporova za mobing. Dodatni problem kod sistema ocenjivanja jeste što lični učinak zaposlenih nije adekvatno povezan sa organizacionim ciljevima, što otežava objektivno i precizno ocenjivanje. Kako pokazuje skorija analiza ULJR u državnoj upravi Srbije: „retka je situacija da su pojedinačni ciljevi usmereni na ostvarivanje planiranih rezultata organizacionih jedinica ili organa u celini,” odnosno da se uglavnom ne koriste planski akti organa (npr. strateška dokumenta, program rada Vlade i drugo) za utvrđivanje radnih ciljeva.⁵⁵ Zapravo, relevantna istraživanja o kadrovima u javnom sektoru ukazuju da jasno definisanje organizacionih ciljeva i njihovo povezivanje sa radnim ciljevima pojedinačnih službenika utiče na smanjenje želje zaposlenih da napuste radno mesto.⁵⁶

Rukovodioci naglašavaju i veliki problem nedostatka fleksibilnosti kod angažovanja novih ljudi, budući da su procedure za novo zapošljavanje predugačke i komplikovane, postoje ograničenja u pogledu broja osoba angažovanih po ugovoru, a obim posla raste, naročito ako se uzme u obzir odliv kadrova, čije poslove moraju preuzeti stalno zaposleni dok se ne angažuje nova osoba. U ovom kontekstu, jedan od sagovornika ističe da trenutni sistem i njegova nefleksibilnost ne mogu da odgovore na izazove i brzo reaguju na novonastale situacije. Pritom više sagovornika osuđuje smanjen i nedovoljan broj zaposlenih koji dodatno otežava konstruktivno odgovaranje na nove izazove. Kako jedan od učesnika fokus grupe objašnjava: „otpuštanje ljudi iz državne uprave je lepo iz populističkih razloga,” međutim, trenutni kapaciteti se ne poklapaju sa rezultatima analiza radnog opterećenja (engl. *workload analysis*) i onemogućavaju kvalitetan rad određenih sektora i jedinica. U istom kontekstu, jedan od sagovornika je na intervjuu postavio pitanje značajno za njegovu trenutnu poziciju rukovodioca, naime: „Kojim mehanizmom da ubeđujem ljude da ostanu ako treba da rade za 6 nedostajućih ljudi?”

Takođe, pored nedostatka zaposlenih u radnom odnosu, rukovodioci spominju i problematičnu situaciju zaposlenih na osnovu ugovora o delu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima. S jedne strane, rukovodioci naglašavaju da su, usled oslanjanja na ove vrste angažovanja, ugovorno angažovani kadrovi u određenom broju slučajeva postali faktički nosioci procesa evropskih integracija. S druge strane, rukovodioci primećuju veću frustraciju kod ovih kadrova zbog nedostatka sigurnosti posla. Dalje, statistička analiza rezultata upitnika pokazuje da su zaposleni na ugovoru o delu ili ugovoru o privremenim

⁵⁵ Dragana Bajić, Olivera Jovetić, Aleksandar Panovski i Katarina Tadić, „Analiza upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije,” neobjavljena analiza izrađena u okviru projekta Uspostavljanje centralne institucije za stručno usavršavanje državnih službenika, april 2016, Beograd.

⁵⁶ Chan Su Jung, 2015. „Why Are Goals Important in the Public Sector? Exploring the Benefits of Goal Clarity for Reducing Turnover Intention.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 24.1 (2013): 209-234, doi: 10.1093/jopart/mus058. (20.6.2016)

i povremenim poslovima manje zadovoljni od zaposlenih u radnom odnosu, dok su neki ispitanici na ovim ugovorima duže od zakonskog maksimuma, i tvrde da to doprinosi njihovom nezadovoljstvu na poslu. Usled značaja, ali i nezadovoljstva, kadrova angažovanih na osnovu ugovora, njihovo zadržavanje postaje jednako bitno kao i zadržavanje kadrova u radnom odnosu. Konačno, sistem je takođe rigidan i u pogledu korišćenja formi privremene pomoći, kao što je primanje pripravnika ili nezaposlenih lica na stručno osposobljavanje. Iako su ove forme predviđene Zakonom o državnim službenicima kroz članove 103-106a,⁵⁷ istraživanje pokazuje da se nedovoljno koriste iako bi mogle potencijalno da smanje teret povećanog obima posla i rasterete zaposlene u određenim organizacionim jedinicama.

Rigidnost sistema upravljanja kadrovima ima negativan uticaj i zbog nemogućnosti da odgovori na nove trendove u ULJR i istraživanja i preporuke upućene rukovodiocima. Na primer, skorije istraživanje OECD je pokazalo potrebu za jakim merama koje uvode ravnotežu u životne i poslovne uslove (engl. *work/life policies*) i koje zahtevaju veću mogućnost rukovodilaca da dozvole rad od kuće, fleksibilnije radno vreme, itd.⁵⁸ Ovo istraživanje je pokazalo da ovakvi fleksibilni instrumenti za rukovodioce dovode do višeg nivoa efikasnosti na radnom mestu, kao i veće motivisanosti zaposlenih.⁵⁹ Iako intervjui pokazuju da rukovodioci uspevaju da manevarišu sistemom upravljanja kadrovima i neformalno dozvole svojim zaposlenima neke od ovih mera (npr. klizno radno vreme), mere koje koriste su improvizovane, ograničene, i na njih može da računa krajnje limitiran broj zaposlenih u istraživanim jedinicama.

Međutim, treba imati na umu da izazovi sa kojima se ove jedinice suočavaju nisu ograničeni na državnoslužbenički sistem u Srbiji, već su i deo šireg evropskog trenda odliva kadrova iz javnog u privatni sektor. Kako jedno istraživanje pokazuje:

*Plate i uslovi rada u javnom sektoru su znatno opali u odnosu na privatni sektor. Kao rezultat ovog trenda, privatni sektor može da ponudi privlačnije poslove i uslove, dok se javni sektor muči sa izazovom privlačenja i zadržavanja kvalitetnih kadrova sposobnih da efektno odrađuju svoj posao. U odsustvu jakog centralnog institucionalnog kapaciteta da prate i odgovaraju na šire trendove u zapošljavanju, državne institucije su ostavljene da same identifikuju i rešavaju ove probleme.*⁶⁰

U ovom kontekstu važno je naglasiti da postojeći sistemi upravljanja kadrovima još nisu prilagođeni za novodolazeće kadrove, čiji su se prioriteti i motivacije promenili, kako je objašnjeno u prvom poglavlju. Prakse iz privatnog sektora sve više se nameću kao norme za ULJR, a one u sebi najčešće nose dijametralno suprotan sistem rukovođenja od onog koji je ovde predstavljen kao status kvo u istraživanim jedinicama. Dok je trenutni sistem u Srbiji previše rigidan da dozvoli rukovodiocima da upravljaju svojim kadrovima u pravom smislu te reči, ili da slobodnije nagrađuju i unapređuju zaposlene, prilagođavaju posao životnim okolnostima svojih podređenih, uvode nove mere zadržavanja kadrova, itd., u privatnom sektoru se pravila menadžmenta sve više prilagođavaju izazovima i dinamici rukovodilačkog posla kroz stvaranje fleksibilnih sistema upravljanja kadrovima, koji u krajnjoj liniji mogu bolje da zadrže kvalitetne kadrove.

Sveukupno, značaj rukovodilaca i fleksibilnost i adekvatnost sistema rukovođenja kadrovima možda nisu dovoljno naglašeni u rezultatima upitnika, koji su mahom služili za statističku analizu, ali su svakako došli do izražaja tokom fokus grupa i intervjua. U relevantnoj literaturi se ovaj faktor smatra najbitnijim za motivaciju i zadržavanje kvalitetnih ljudi. Na primer, analiza koja je okupila rezultate najvećih istraživanja na temu motivacije i većeg angažovanja zaposlenih, pokazala je da je najveći okidač za demotivaciju i nezainteresovanost upravo nekompetentno rukovođenje kadrovima.⁶¹ Iz tog razloga, iako se fokusiraju na pojedinačne probleme kao što su plate, naknade za prekovremeni rad i napredovanje, naredna poglavlja će obuhvatiti i analizu umeća rukovodilaca da reaguju na određene tipove problema i izazova.

⁵⁷ Zakon o državnim službenicima, „Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

⁵⁸ OECD, *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>. (20.12.2015)

⁵⁹ Ibid, 48.

⁶⁰ Linda Colley, Willy McCourt, i Jennifer Waterhouse, „Hybrids and Contradictions: Human Resource Management in the Contemporary Public Sector,” *International Journal of Public Administration* 35.3 (2012): 507-512, doi: 10.1080/01900692.2012.687958. (17.12.2015)

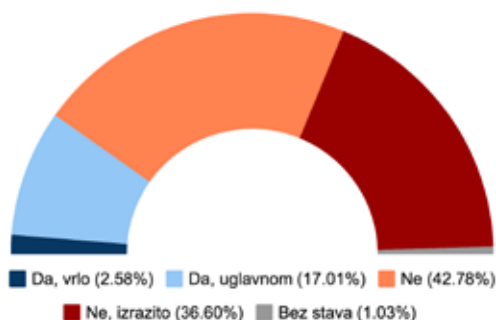
⁶¹ Chamorro-Premuzic, op. cit.

3 | Problem plata i finansijskih uslova: „Plata je samo deo priče”

Plate i ostali finansijski uslovi posla u državnoj upravi (poput naknade za prekovremeni rad) označeni su kao ograničavajući faktor za zadržavanje kadrova kako u rezultatima ispitivanja domaćih državnih službenika, tako i kroz intervju sa stranim ekspertima koji su imali prilike da uporede uslove u Srbiji sa članicama EU dok su bile u pretpristupnoj fazi. Naime, Srbija se (u poređenju sa pretpristupnim fazama Slovenije i Hrvatske) pojavljuje kao izuzetak zbog nepostojanja bilo kakve diferencijacije u finansijskim uslovima rada između službenika na poslovima evropskih integracija i ostalih državnih službenika. Ovaj podatak dobija još veći značaj uzimajući u obzir čest podatak da kolege iz drugih jedinica imaju negativnu percepciju kadrova koji se bave EU/IPA poslovima. Naime, istraživanje pokazuje da se negativna percepcija bazira na pretpostavci da ovi kadrovi uživaju bolje finansijske uslove, uprkos činjenici da to nije slučaj u Srbiji. Mere menjanja ovih finansijskih uslova su tema kasnije diskusije u studiji, a cilj ovog poglavlja je da predstavi kako trenutna situacija u domenu plata i drugih finansijskih uslova utiče na motivaciju, a samim tim i zadržavanje kvalitetnih kadrova u istraživanim jedinicama.

3.1 Plate kao primarni faktor nezadovoljstva

Pitanje 9: Koliko ste zadovoljni svojom platom?



Kao što je naglašeno u prethodnom poglavlju, postojeća literatura identifikuje platu kao jedan od manje značajnih faktora za motivaciju, zainteresovanost i zadržavanje zaposlenih, dok neka istraživanja tvrde da nivo plate nema uticaj na rad i zadržavanje zaposlenih.⁶² Međutim, rezultati upitnika ukazuju da je nedostatak „adekvatne” plate faktor demotivacije koji najintenzivnije utiče na nezadovoljstvo zaposlenih u istraživanim jedinicama, što svedoči o alarmantnosti finansijskih uslova u državnoj upravi. Zapravo, nezadovoljstvo finansijskim uslovima pokazalo se kao lajt-

motiv sva tri koraka istraživanja: dok je samo oko 20% ispitanika u upitniku zadovoljno svojom platom, fokus grupe su pokazale da je značaj plate (a time i njen negativan uticaj na motivaciju) rastao sa vremenom provedenim na poslovima EU integracija, dok su rezultati analize intervjua otkrili rasprostranjenost frustracija rukovodilaca koji svojim zaposlenima ne mogu da pruže odgovarajuće finansijske uslove.

Preciznije ocenjivanje zadovoljstva platom putem upitnika pokazalo je da je samo pet ispitanika, to jest, manje od 3%, vrlo zadovoljno svojom platom, dok je 17% označilo da je uglavnom zadovoljno. Nasuprot tome, malo manje od 43% ispitanika nije zadovoljno svojom platom, a oko 37% je izrazito nezadovoljno. U opcionom polju za dodatne komentare, jedna osoba je navela da su plata i nivo odgovornosti posla neusaglašeni, dok je druga komentarisala: „Iako bi neko rekao da je za srpske uslove plata dovoljna, smatram da nije, uzimajući u obzir stepen odgovornosti, stresa i zauzetosti.” Iako se plata pokazala kao faktor nezadovoljstva, potrebna je detaljnija diskusija da bi se utvrdile nijanse uzimajući u obzir razlike između ispitanika (npr. godine profesionalnog iskustva).

⁶² Chamorro-Premuzic, op. cit.

Primeri Hrvatske i Slovenije

Obe zemlje su u kontekstu apsorpcije fondova EU i odliva potrebnih EU/ IPA kadrova uvele veće koeficijente za zaposlene koji su odgovorni za ove poslove. Dok je u Sloveniji primenjena praksa dodavanja 15% na ugovore na određeno vreme kod zaposlenih na projektima finansiranim od EU, u Hrvatskoj se koeficijent zaposlenih na fondovima EU povećao do 30% (ali ne za sve koji rade na ovim poslovima). Međutim, rukovodioci iz obe države su naglasili da je sveukupan pozitivan uticaj ove prakse diskutabilan, jer je stvorila nejednake uslove rada u državnoj upravi i samim tim negativno uticala na odnose između kolega koji rade na drugim vrstama poslova. Takođe, sagovornici su naglasili da „ljudi nisu papiri” i da je problem odliva izazvan činjenicom da se nedovoljno ulaže u zaposlene.

Kako je tokom intervjua istakao jedan sagovornik, plata definitivno nije de facto najvažniji element u zadržavanju kadrova, ali su trenutni uslovi takvi, tj. plate toliko male, da je nemoguće da zaposleni primete i druge faktore ili ocene svoje zadovoljstvo u odnosu na njih. Istakao je da zaposleni na poziciji višeg savetnika „još i mogu da prežive, dok ostali imaju jako male plate, toliko male da im je sav fokus na tome.” Drugi sagovornik je objasnio da materijalni aspekt, ili visinu plate, u poslednje vreme vidi kao jedan od okidača da kvalitetni kadrovi napuste radno mesto. Naglasio je da u takvoj situaciji, kakva je trenutno, „egzistencija diktira nivo entuzijazma” i da nije izdrživa jer „izgubićemo entuzijaste koji celim svojim bićem žele da učestvuju u procesu [evropskih integracija].”

Fokus grupe sa zaposlenima koji su napustili državnu upravu, tj. jedinice koje se bave poslovima evropskih integracija i upravljanja fondovima, pružile su zanimljiv pogled na značaj plata. Naime, većina sagovornika naglašava da im „smešna” plata nije smetala dok su bili mladi i započinjali svoju karijeru. Sagovornici su zanemarivali platu (npr. „novac mi tada nije bio prioritet”) uglavnom jer ih je motivisala tema evropskih integracija i postojao je osećaj da su deo značajnog i presudnog procesa za zemlju, procesa kroz koji su mogli da doprinesu državi na konstruktivan način. Jedan od sagovornika naglašava da je zbog državne uprave napustio bolje plaćeni posao u privatnom sektoru, ali da to sa trenutnim godinama ne bi učinio. U tom kontekstu, sagovornici ističu veći finansijski

teret koji donosi porodica, penzionisanje roditelja, itd., kojim objašnjavaju zašto je plata značajniji faktor za starije službenike nego mlađe. Statistička analiza potvrđuje trendove identifikovane u fokus grupama i intervjuima. Naime, rezultati pokazuju da su platom nezadovoljniji ispitanici sa više godina radnog iskustva u poslovima evropskih integracija.⁶³ Na primer, od ispitanika koji su vrlo zadovoljni svojom platom, 60% na poslovima evropskih integracija radi do godinu dana. Istovremeno, nijedan ispitanik koji radi duže od 3 godine na ovim poslovima nije obeležio nijedan od dva odgovora koji ukazuju na zadovoljstvo platom.⁶⁴

Istraživanje pokazuje postojanje dodatnih faktora koje su sagovornici tokom intervjua ili fokus grupa doveli u vezu sa platom i demotivacijom. Naime, jedan od sagovornika je tokom fokus grupe naglasio da je način na koji je u medijima praćeno smanjenje plata bio ponižavajući i da je to dodatno uticalo na nivo nezadovoljstva i demotivacije. Takođe, sagovornici koji se bave ili su se bavili upravljanjem fondovima su tokom intervjua navodili da je nivo nezadovoljstva platom još veći kada uzmu u obzir odgovornost posla ili vrednost samih projekata kojima se bave. Neki od rukovodilaca su dodali i da plata postaje veći faktor nezadovoljstva kada zaposleni koji se bave IPA fondovima shvate da imaju posebne kompetencije (npr. dobro znanje jezika, posebne obuke) u odnosu na druge zaposlene u državnoj upravi, te da ih poređenje sa zaposlenima koji rade manje zahtevne poslove u smislu potrebnih kompetencija dodatno demotiviše.

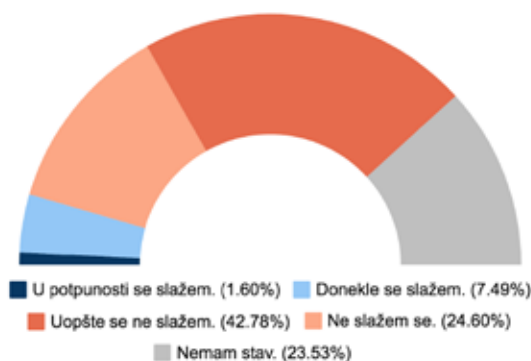
Međutim, sagovornici su i tokom intervjua i tokom fokus grupa naglašavali da je „plata samo jedan deo priče” o zadržavanju kadrova. Zapravo, neretko se pojavljuje i stav da bi veće plate, iako neophodne, mogle biti zloupotrebene u sistemu u kome je „nepotizam kao dobar dan,” te da povećanje plata u jedinicama koje se bave poslovima evropskih integracija ne bi nužno pozitivno uticalo na smanjenje fluktuacije kadrova. Dodatno, to bi moglo negativno da utiče na opštu atmosferu u državnoj upravi, jer su intervjui već pokazali da se jedinice i bez boljih plata doživljavaju kao drugačije i privilegovane u odnosu na ostatak uprave. Međutim, treba imati na umu i da su plate samo jedan aspekt finansijskih uslova u ovim jedinicama. U skladu sa ovom činjenicom, naredni odeljak se okreće naknadama za prekovremeni rad i dnevnicama za službena putovanja, ali i nemonetarnim faktorima koji su povezani sa ovim finansijskim uslovima.

⁶³ Rezultat je dobijen kroz chi-squared test poređenjem odgovora na pitanja 3 i 9 u okviru upitnika.

⁶⁴ Ponuđeni stepeni zadovoljstva platom su bili: „Da, vrlo sam zadovoljan/na.” i „Da, uglavnom sam zadovoljan/na.”

3.2 Prekovremeni rad i naknade

Pitanje 13: „Naknada za moj prekovremeni rad je adekvatna.“



Više pitanja u upitniku se direktno fokusiralo na prekovremeni rad, koji se pokazao kao jedan od faktora (de)motivacije koji iziskuje pažljivu analizu. Naime, rezultati istraživanja pokazuju da povećan obim posla nije nužno izvor demotivacije, ali da nedostatak monetarnih ili nemonetarnih naknada za prekovremeni rad, a samim tim i uloženi napor ili pretrpljeni stres, proizvodi nezadovoljstvo i kod zaposlenih generalno, ali i kod rukovodioca koji su svesni da svojim zaposlenima ne mogu pružiti adekvatnu naknadu za uloženo vreme i napor.

U pogledu obima prekovremenog rada, rezultati upitnika ukazuju da oko 62% ispitanika radi do pet sati prekovremeno, dok malo više od 25% radi do deset sati prekovremeno nedeljno. Dodatno, malo manje od 6% ispitanika radi od 11 do 20 sati, dok samo dve osobe rade preko 20 sati prekovremeno na nedeljnom nivou. Ispitanici su ukazali da vreme prekovremenog rada varira u odnosu na period godine ili vrstu posla. Na primer, više ispitanika je ukazalo da je, na primer, u fazi skrininga obim prekovremenog rada dostigao ili čak prešao 20 sati nedeljno. Ove rezultate upitnika potvrdili su i fokus grupe i intervjui. Navedeni nalazi ukazuju i na prirodu samog procesa pristupanja EU, ali i programiranja i sprovođenja fondova EU, koji se ne odvijaju po ustaljenom rasporedu i rutini uobičajenoj za ostatak državne uprave, već ih odlikuju faze visokog stresa i naboja. Ovakva vrsta posla traži od zaposlenih da budu prilagodljivi u pogledu svog radnog vremena, ali iziskuje i određeni stepen fleksibilnosti od strane države kada su u pitanju naknade za prekovremeni rad.

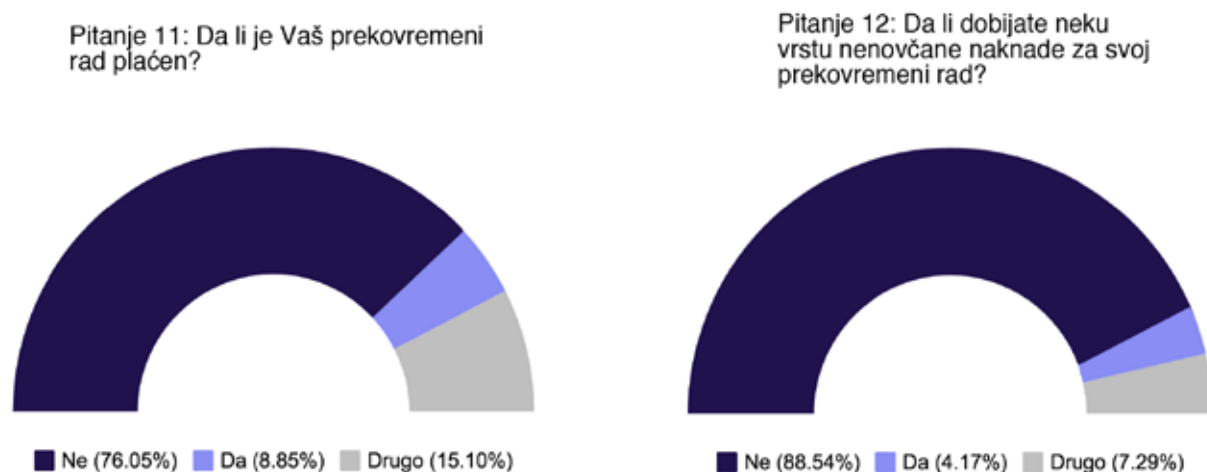
Takođe, kako jedan sagovornik objašnjava, radno vreme evropskih službenika (npr. Evropske komisije, uprava država članica) ne poklapa se sa radnim vremenom državne uprave u Srbiji, što dodatno povećava potrebu za prekovremenim radom jer službenici njegove jedinice i jedinica sa kojima sarađuje u drugim organima moraju da ostaju prekovremeno zbog toga što se sastanci često zakazuju u 16 ili 17 časova. Takođe, kako je jedan od sagovornika objasnio, ima toliko mnogo prekovremenog rada da se radi i uveče i vikendom, kao i da „više nema pravila” jer se “radi koliko je potrebno.”

No, i pored toga što prekovremeni rad očito može varirati periodično ili u odnosu na vrstu posla, istraživanje ipak beleži veliki broj jedinica i zaposlenih čiji posao zahteva kontinuiran angažman van radnog vremena. Nasuprot ovoj identifikovanoj potrebi za prekovremenim radom, 76% ispitanika je označilo da taj rad nije praćen monetarnom naknadom, a samo 8,85% da jeste. Jedan sagovornik je komentarisao da postoji mogućnost plaćanja njegovog prekovremenog rada, ali da zahtev za to ne podnosi usled komplikovane procedure, dok je više ispitanika naglasilo da su, iako postoji opcija za novčanu naknadu za prekovremeni rad, sati plaćenog prekovremenog rada ograničeni jedino na situacije u kojima ne mogu da iskoriste slobodne sate koji su zakonom predviđena naknada za prekovremeni rad. Dakle, zaposleni za prekovremeni rad primarno dobijaju slobodne sate, kako je određeno Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika,⁶⁵ međutim, ispitanici tvrde da ove sate najčešće ne uspevaju da iskoriste zbog obima posla koji je kontinuirano na visokom nivou. Čak i ako se članom 27 predviđa isplata prekovremenog rada ukoliko slobodni sati ne mogu da se iskoriste u narednih mesec dana, istraživanje pokazuje da primena isplaćivanja generalno izostaje. Takođe, troje ispitanih rukovodilaca tvrdi da količina prekovremenog rada i nedostatak novčane naknade ne utiču samo na nezadovoljstvo zaposlenih, već i na kvalitet njihovog rada. Iz ovih nalaza se mogu izvući dva glavna zaključka o prekovremenom radu istraživanih jedinica: da postoji problem nedovoljne kompenzacije za prekovremeni rad s jedne strane, ali i nedovoljan broj zaposlenih koji povećava pojedinačno radno opterećenje i potrebu za prekovremenim radom sa druge strane.

⁶⁵ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, „Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014).

Snižene dnevnice za službena putovanja su takođe istaknute kao značajan izvor frustracije i nezadovoljstva tokom fokus grupa i intervjua.⁶⁶ Sagovornici ukazuju da dnevnice nisu dovoljno visoke za standarde u inostranstvu, te da zbog toga zaposleni dolaze u situaciju da kofinansiraju službena putovanja. Jedan učesnik fokus grupe je pred odlazak sa pozicije počeo da odbija odlaske na službena putovanja. Takođe, više ispitanika službena putovanja nužno vidi kao izvor prekovremenog rada, bilo da sama putovanja iziskuju više rada u inostranstvu ili da se tokom odsustva nagomila svakodnevni posao u kancelariji pa nakon povratka zaposlene sačeka povećan obim posla. Iz tog razloga, snižene dnevnice su u ovoj studiji sagledane i u kontekstu prekovremenog rada i monetarnih naknada.

Međutim, pored monetarnih naknada, određena literatura o upravljanju ljudskim resursima se zalaže za nenovčane naknade kao bitan faktor koji može zaposlenima adekvatno da kompenzuje pritisak prekovremenog rada. Na primer, istraživanje sprovedeno na državnim službenicima u Velsu, Velika Britanija, pokazalo je da prakse visokog ulaganja u ljudske resurse (engl. *high commitment human resource practices*),⁶⁷ kao što su ulaganje u profesionalni razvoj, obuke i druge nenovčane nagrade, uklanjaju negativne efekte prekovremenog rada i bitno utiču na želju zaposlenih da ostanu.⁶⁸ Međutim, kako rezultati upitnika pokazuju, malo više od 88% ispitanika ne dobija ni nenovčanu naknadu za svoj prekovremeni rad. Nekoliko ispitanika tvrdi da dobija slobodne dane za svoj prekovremeni rad, ali da ta praksa nije ustaljena. Intervjui sa relevantnim rukovodiocima su takođe otkrili varijacije u nemonetarnim naknadama za prekovremeni rad. Dok neki rukovodioci ističu da svoje zaposlene nagrađuju slobodnim danima ili kliznim radnim vremenom u skladu sa ličnim obavezama i problemima (npr. u situaciji kada je zaposlenom bolesno dete), drugi su objasnili da obim posla ne dozvoljava ovu vrstu nenovčane naknade. Na primer, jedan sagovornik objašnjava da su u njegovoj jedinici su ljudski kapaciteti na toliko niskom nivou da je i odlaženje na odmor problematično za zaposlene i rad jedinice. Drugi sagovornik dodaje da njegovi zaposleni odbijaju ponudu za slobodne dane uz obrazloženje da im je potrebna finansijska naknada, jer se količina posla ne smanjuje.



U skladu sa obimom prekovremenog rada, nedostatkom monetarnih i nemonetarnih naknada, ali i postojećim izazovima smanjenih kapaciteta istraživanih jedinica, primena praksi koje podrazumevaju visoka ulaganja u ljudske resurse (engl. *high commitment human resource practices*), kao sredstva za otklanjanje negativnih efekata prekovremenog rada na zadovoljstvo zaposlenih, jeste konstruktivan, ali i zahtevan pravac s obzirom da bi zahtevao sistemske izmene. Na primer, kako ova praksa uvodi mere koje od zaposlenih zahtevaju odvajanje vremena od svakodnevnog posla (npr. odlazak na obuke), bilo bi potrebno da se poveća broj zaposlenih u jedinicama gde se trenutni kapaciteti ne poklapaju sa analizom radnog opterećenja. To bi dodatno značilo i da rukovodioci ulažu vreme u smišljanje mera koje bi najviše

⁶⁶ Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika („Sl. Glasnik RS“, br. 98/2007 – prečišćen tekst, 84/2014 i 84/2015). Dnevnicke su smanjene izmenom i dopunama Uredbe 6. oktobra 2015.

⁶⁷ Julian S. Gould-Williams, Bottomley, Paul, Redman, Tom, Snape, Ed, Bishop, David J., Limpanitgul, Thanawut, and Mostafa, Ahmed Mohammed Sayed, „Civic Duty and Employee Outcomes: Do High Commitment Human Resource Practices and Work Overload Matter?” *Public Administration* 92 (2014): 937-953, doi: 10.1111/padm.12019. (17.12.2015)

⁶⁸ Međutim, mora se uzeti u obzir da prakse visokog ulaganja u ULJR u smislu obuka ne bi bile percipirane od strane zaposlenih kao naknada za prekovremeni rad ukoliko to tako ne predstave nadređeni, ali i ako se same obuke ne unaprede tako da zaposleni zaista vide doprinos obuka svom profesionalnom razvoju.

odgovarale profilu zaposlenih u jedinicama ili sektorima i koje bi mogle da im budu dovoljno privlačne tako da pritisak prekovremenog rada postane zanemarljiv. Druge potencijalne mere koje bi odgovorile na pritiske prekovremenog rada, a koje su identifikovane tokom istraživanja su: bolje procedure za prijavljivanje prekovremenog rada, finansijske naknade za prekovremeni rad koje se isplaćuju po pravilu,⁶⁹ povećanje dnevnica za službena putovanja u inostranstvu i u zemlji (npr. u vezi sa terenskim proverama u okviru sprovođenja IPA), i privlačnije obuke za zaposlene.⁷⁰

⁶⁹ Po članu 27 Zakona o platama državnih službenika i nameštenika („Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014), monetarna naknada za prekovremeni rad se može dobiti jedino uz rešenje rukovodioca organa koje nudi obrazloženje razloga zbog kojih državni službenik ne može da iskoristi slobodne sate. U suprotnom je naknada za prekovremeni rad ograničena na slobodne sate i može biti uvedena za najduže 90 dana u kalendarskoj godini.

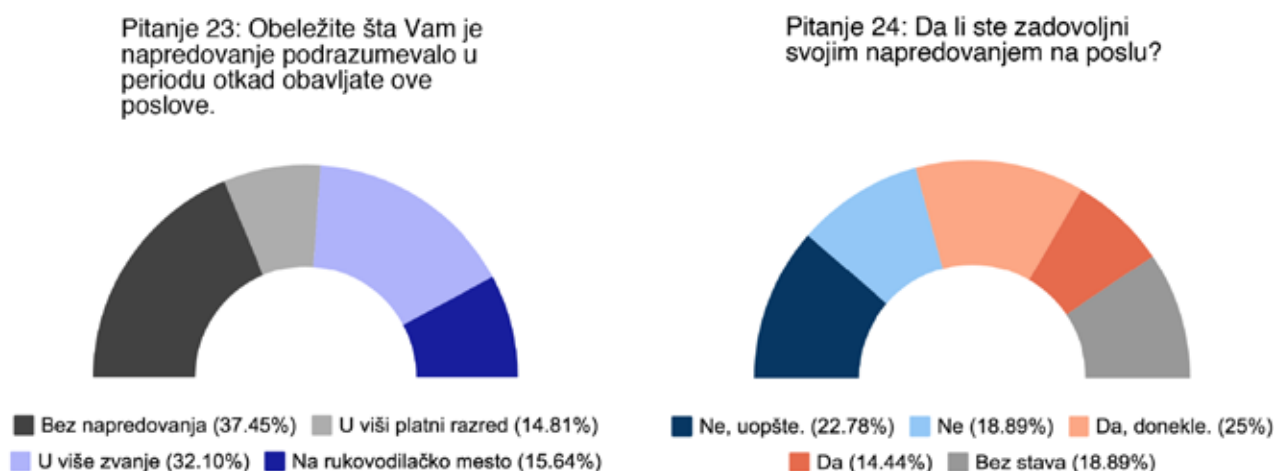
⁷⁰ Više sagovornika je tokom intervjuja objasnilo da obuke koje nudi SUK nisu dovoljne za motivisanje zaposlenih i otklanjanje pritiska prekovremenog rada, a samim tim i za nadoknađivanje vremena i truda koji su zaposleni uložili. Dok su neki od sagovornika predlagali nekonvencionalnije obuke ili njihovo bolje organizovanje tako da je grupa prisutnih na obuci istog nivoa znanja i iskustva, drugi su tvrdili da obuke kao takve ne mogu služiti kao adekvatna naknada za prekovremeni rad.

4 | Napredovanje, nagrađivanje i stručno usavršavanje: „Rukovodiocima su ruke vezane”

Prilikom rangiranja faktora koje smatraju najznačajnijim za motivaciju na poslu, ispitanici su mogućnost napredovanja stavili na treće mesto, vrednovanje dobrih rezultata rada na četvrto, a stručno usavršavanje na šesto. Međutim, rezultati sledećeg pitanja pokazuju da ovi elementi izazivaju najviše nezadovoljstva kod zaposlenih u jedinicama koje se bave EU/IPA poslovima. Naime, nakon plate koja je bila prvorangirana, ispitanici su na sledeći način većinski izdvojili faktore koji najviše narušavaju njihovu motivaciju: (2) *Vrednost mog rada nije prepoznata i nisam nagrađivan prema rezultatima*; (3) *Nemam mogućnost napredovanja*; (4) *Nemam mogućnost da se stručno usavršavam ili dodatno obrazujem*. Nisko ocenjivanje faktora koji su od velikog značaja za zaposlene ukazuje na ozbiljne nedostatke u ključnim aspektima karijernog razvoja: sistemom napredovanja, nagrađivanja i stručnog usavršavanja. Ovo poglavlje će detaljno predstaviti problematičnost sva tri aspekta, kako iz perspektive rukovodilaca, tako i kadrova kojima oni upravljaju.

4.1 Napredak na osnovu rezultata?

Nakon adekvatne plate i dobre radne atmosfere, većina ispitanika mogućnost napredovanja vidi kao ključan faktor motivacije u radu. U pogledu napredovanja od početka rada na poslovima evropskih integracija, oko 43% ispitanika obeležilo je da nije napredovalo, dok je malo više od 39% napredovalo u više zvanje, neznatno više od 18% na rukovodilačko mesto, a samo 17% u viši platni razred. S obzirom da je ispitanicima bilo dozvoljeno da obeleže više vrsta napredovanja, odnosi između različitih vrsta su prikazani ispod.



Primer iz Mađarske

Usled visokog odliva prioritetnih kadrova u državnoj upravi, u Mađarskoj su uvedene novčane i nenovčane nagrade za zaposlene, koje su bile uslovljene njihovim uspehom (engl. performance-based benefits). Na primer, zaposleni na EU fondovima bi dobijali bonus u visini od dve do šest mesečnih plata ukoliko bi se povećala apsorpcija. S druge strane, nenovčane naknade (npr. putovanje, službeni automobil) dodeljivao je rukovodilac članovima tima na transparentan način. Tačnije, rukovodilac bi pred celim timom objasnio zašto koji zaposleni dobija nagradu, ali i dozvolio zaposlenima da mu podnesu pismenu primedbu koja bi se rešila sastankom zaposlenog i rukovodioca.

4.1.1. Sistem napredovanja

Na pitanje koliko su zadovoljni svojim napredovanjem na poslu, oko 14,5% se izjašnjava kao zadovoljno, 25% je donekle zadovoljno, dok je malo manje od 19% nezadovoljno, a gotovo 23% uopšte nije zadovoljno svojim napredovanjem. Dodatno, oko 19% ispitanika nema stav o ovom pitanju, što se procentualno poklapa sa brojem ispitanika koji na poslovima evropskih integracija rade do godinu dana (20%), te se i ne može očekivati da su napredovali. Takođe, nekoliko ispitanika je u opcionom polju za komentare iznelo sledeće: neadekvatan proces napredovanja ih demotiviše, na ugovorima o delu su duže nego što je to pravno dozvoljeno, i napredovanje unosi samo nominalne promene u njihovo radno iskustvo.

S druge strane, fokus grupe i intervjui otkrivaju nijanse problema nedostatka napredovanja prema rezultatima, a samim tim i nagrađivanja dobrih rezultata. Većina učesnika fokus grupa je napredovanje posmatrala više u kontekstu ličnog razvoja i napretka u znanju, nego stvarnog, formalnog napredovanja. Isto se pokazalo i u pogledu napredovanja prema rezultatima, jer je više učesnika naglasilo da su imali osećaj da „rade za sebe” i da im se niko nije „ni zahvalio”

za uložene napore. Jedan učesnik fokus grupe je objasnio da je više godina u istom organu proveo bez sklapanja radnog odnosa, na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima/ugovora o delu, a da je najviše što je dobio od svog nadređenog bila čokolada. Međutim, identifikovani problemi mogu biti jednako pokazatelj lošeg sistema napredovanja kao i indikator nedostatka menadžerskih veština rukovodilaca. Takođe, pored ovakvih iskustava, mora se uzeti u obzir da je nekoliko učesnika fokus grupa tokom rada u državnoj upravi imalo osećaj da ipak napreduju na bazi stručnosti, iako je značajan podatak da je ta fokus grupa obuhvatila samo učesnike koji su bili državni službenici na položaju pre nego što su napustili državnu upravu, te se oni donekle mogu smatrati izuzecima.

Kao što je već pomenuto u drugom poglavlju, intervjui sa rukovodiocima su pokazali stav da su njima „ruke vezane” i da je problem nedostatka napredovanja povezan sa rigidnošću sistema i malim prostorom za napredovanje, koji je sabijen u okvire sistematizacije. Naime, kako jedan sagovornik objašnjava, trenutni sistem ne dozvoljava zaposlenima da napreduju na istom radnom mestu ukoliko to zaslužuju, dakle on „ne prati individuu kao službenika već prati sistematizaciju.” Pored nezadovoljstva napredovanjem koje ovakva praksa proizvodi, sagovornik dodaje i da ovakav sistem dovodi do situacije da neko može da napreduje jedino ako ode u drugi organ, u kome se otvorilo mesto za višu poziciju. Iako fluktuacija na internom tržištu, tj. između organa, nije u literaturi ocenjena kao negativna pojava,⁷¹ problematično je ukoliko je sistem napredovanja toliko nefleksibilan da zaposleni moraju da biraju između odlaska iz tima sa kojim dobro sarađuju, organa u koji su se uklopili ili pak nadređenog od kojeg mogu mnogo da nauče, i svog daljeg napredovanja ili više plate. Takođe, iz ovih nalaza, kao i iz rezultata upitnika, proističe da se opcija napredovanja kroz platne razrade ne koristi dovoljno (samo oko 17% ispitanika navodi da je napredovalo na ovaj način), te da bi trebalo ispitati mogućnosti da se ova vrsta napredovanja učini fleksibilnijom i koristi u većoj meri. U kontekstu ovog problema, jedan od sagovornika je tokom intervjua izjavio da bi u jedinicama koje obavljaju zahtevne poslove, i u kojima je samim tim zadržavanje kvalitetnih kadrova bitnije, trebalo povećati broj viših zvanja. Međutim, čak i ako se stvori više prostora za napredovanje, ostaje pitanje da li će ono biti zasnovano na rezultatima i da li će zaposleni osećati da su u tom procesu nagrađeni za svoje dobre rezultate.

⁷¹ Štaviše, interna fluktuacija se smatra pozitivnom pojavom. Na primer, Evropska komisija promoviše internu mobilnost jer se smatra ova praksa dozvoljava zaposlenima da kontinuirano uče i razvijaju se (eng. *life-long learning*), te da se tako dodatno stimulišu i maksimalno iskoriste svoj potencijal. Videti: European Commission, “Human Resources and Security,” 6. januar 2012, http://ec.europa.eu/dgs/human-resources/human_resources_en.htm. (3.8.2016)

procenu rezultata rada zaposlenih (ili koje su komplementarne sa trenutnim sistemom ocenjivanja i omogućavanju njegovu bolju primenu). Uz to, potrebne su mere koje doprinose da najkvalitetniji kadrovi brže i lakše napreduju i da se osećaju kao da se njihovo ulaganje u posao ceni i adekvatno nagrađuje.

Međutim, potrebno je imati na umu da je uvođenje adekvatnog sistema ocenjivanja učinka (engl. *performance appraisal*) izazov sa kojim se suočavaju i članice EU. Na primer, istraživanje koje je obuhvatilo 24 članice i Norvešku i Evropsku komisiju, pokazalo je da, iako se praksa ocenjivanja sve više koristi u kontekstu nagrađivanja i napredovanja zaposlenih, sistemi ocenjivanja nisu dovoljno profesionalizovani niti se adekvatno primenjuju.⁷⁷ Stoga bi reformi sistema ocenjivanja trebalo pristupiti temeljno, uz razmatranje iskustava i dobrih praksi iz EU, ali i analizu kontekstualnih uslova u Srbiji, jer nalazi pomenutog istraživanja pokazuju da: „U većini slučajeva, primena novog sistema ocenjivanja i nagrađivanja traje više godina i često dovodi do nepoverenja između kolega. Samim tim je važno da svi zaposleni budu informisani o primeni i posledicama novog sistema ocenjivanja.”⁷⁸ Dodatno, trebalo bi uzeti u obzir da vezivanje ocenjivanja za napredovanje ili nagrađivanje zaposlenih ne sme biti jedini cilj i svrha ocenjivanja, jer bi ono takođe trebalo da otvori prostor za konstruktivnu kritiku rada zaposlenih, otklanjanje nedostataka u radu, kao i podsticanje zaposlenih na bolje rezultate, kako je i predviđeno članom 82 Zakona o državnim službenicima.

4.2 Mogućnosti stručnog usavršavanja

U kontekstu stručnog usavršavanja, samo oko 24% ispitanika smatra da ima dovoljno prilika za stručno usavršavanje te da ovo nije faktor demotivacije za njih, dok je 15,14% obeležilo da iako nema mogućnost stručnog usavršavanja, to samo neznatno utiče na njihovu motivisanost. S druge strane, 61% ispitanika tvrdi da nemogućnost stručnog usavršavanja i dodatnog obrazovanja negativno utiče na njihovu motivaciju na radnom mestu. Literatura pokazuje da ovi rezultati nemaju posledice samo na motivaciju i zadovoljstvo zaposlenih, već i direktno na njihovo zadržavanje. Na primer, istraživanje na zemljama članicama OECD pokazalo je da se izazov zadržavanja kvalitetnih kadrova u državnoj upravi može najbolje rešiti kroz reformu sistema upravljanja ljudskim resursima, i to fokusom na stručno usavršavanje, planiranje profesionalnog razvoja, treninge i razvoj individualnih veština, itd.⁷⁹

Takođe, mora se uzeti u obzir i da uticaj stručnog usavršavanja na motivaciju, zadovoljstvo i zadržavanje kadrova varira u odnosu na profil zaposlenih. Naime, istraživanja na temu zadržavanja kadrova u Evropi potvrdila su generacijsku podelu u značaju stručnog usavršavanja. Na primer, istraživanje Alesije Damato i Regine Hercfelt pokazuje da je za zadržavanje mlađih i kvalitetnih radnika jedan od najbitnijih faktora upravo mogućnost stručnog usavršavanja.⁸⁰ Drugi konstruktivan primer je istraživanje ReSPA iz 2009. koje ispituje privlačnost javnog sektora u zemljama Zapadnog Balkana, koje zaključuje da su obuke i prilike za stipendiranje i dodatno obrazovanje efekatan način za privlačenje i zadržavanje mlađih kadrova.⁸¹ Samim tim, generacijske razlike u motivaciji su bitan faktor koji treba imati u vidu tokom diskusije o stručnom usavršavanju, a pogotovo tokom osmišljavanja mera za poboljšanje kvaliteta i intenziteta stručnog usavršavanja.

Međutim, iako istraživanje za potrebe ove studije nalazi da je stručno usavršavanje jedan od glavnih motivacionih faktora za zapošljavanje u državnoj upravi, sagovornici su tokom intervjua identifikovali više sistemskih izazova koji trenutno onemogućavaju kvalitetan nivo stručnog usavršavanja. Primarni izazov je nedostatak vremena za stručno usavršavanje pored svakodnevnog posla. Iako rukovodioci naglašavaju da se trude da svoje zaposlene šalju na raspoložive obuke što češće, tvrde da je zbog obima posla to ponekad teško izvodljivo i da zaposleni nekad moraju da odlaze sa obuka da bi se posvetili svakodnevnom poslu. Takođe, neki od sagovornika smatraju da kvalitet obuka varira, te da su im određene obuke predstavljale korisno iskustvo, dok su druge smatrale relativno beskorisnim. Dodatni problem, koji

⁷⁷ Christoph Demmke, „Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States,” European Institute of Public Administration Maastricht, jun 2007, <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1819>. (17.8.2016)

⁷⁸ Ibid, 97.

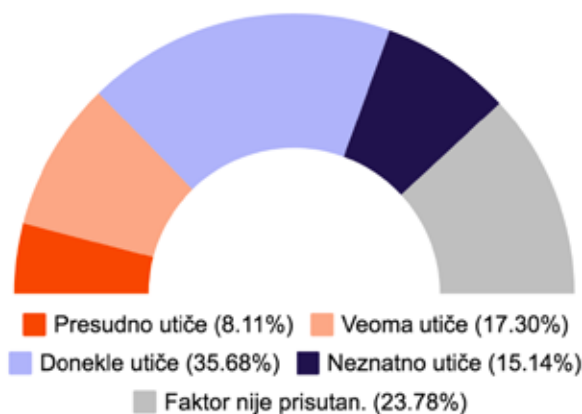
⁷⁹ Kirsi Äijälä, „Public Sector – An Employer of Choice?” Report on the Competitive Public Employer Project, OECD, Paris, 5-6. april, 2001.

⁸⁰ Alessia D’Amato i Regina Herzfeldt, „Learning orientation, organizational commitment and talent retention across generations,” *Journal of Managerial Psychology* 23.9 (2008): 946, doi: 10.1108/02683940810904402.

⁸¹ ReSPA, „Attractiveness of Civil Service in the Western Balkans.” ReSPA, februar 2009. <http://www.respaweb.eu/download/doc/Attractiveness+of+Civil+Service+in+the+Western+Balkans.pdf/80466d66e76a02a0d4cd3b0cf0667093.pdf> (12.8.2016).

je naveden u kontekstu SUK-ovih obuka, jeste što su nekada učesnici na kompletno različitim stepenima iskustva i znanja, pa se u takvim situacijama predavači nalaze u poziciji da moraju obuku da sprovedu polovično prilagođenu za početnike, a delimično za već iskusne učesnike, što umanjuje privlačnost i motivacioni potencijal takvih obuka za zaposlene koji su predmet istraživanja.

Pitanje 32(g): Do koje mere sledeći faktor negativno utiče na vašu motivaciju na poslu: „Nemam mogućnost da se stručno usavršavam ili dodatno obrazujem.“



Takođe, jedan od sagovornika je objasnio da, iako smatra SUK-ove obuke „vrlo kvalitetnim,“ plaši se da su previše konvencionalno planirane i sprovedene, što umanjuje njihovu privlačnost i apsorpciju znanja. Dodatno, više sagovornika tvrdi da su obuke nekad više bazirane na teoriji, nego na praktičnom znanju, te da zapravo nemaju direktan efekat na veštine zaposlenih.

Pored obuka SUK-a, za zaposlene u državnoj upravi postoji i mogućnost odlazanja na obuke u inostranstvu. Međutim, kako jedan od učesnika fokus grupa objašnjava, niske dnevnice su mu kao rukovodiocu onemogućile slanje zaposlenih na obuke u inostranstvo. Drugi sagovornik naglašava da, iako

postoje prilike za pohađanje seminara u inostranstvu, zaposleni te prilike odbijaju jer je dnevnicu suviše mala, te da bi odlazak na seminar u inostranstvo zapravo zaposlenima stvorio dodatne troškove.

U skladu sa gorenavedenim problemima vezanim za mogućnosti stručnog usavršavanja, sagovornici kao potencijalna rešenja i adekvatne mere vide: povećanje kapaciteta jedinica koje se bave upravljanjem kadrovima, kako bi se dozvolio individualni pristup stručnom usavršavanju i bolje pratio lični razvoj zaposlenih, bolje organizovanje SUK-ovih obuka, kao i razvijanje nekonvencionalnog pristupa i stavljanje fokusa na praktične veštine, adekvatne dnevnicu, i dodeljivanje mentora novozaposlenima, što bi unapredilo i olakšalo proces stručnog usavršavanja. Međutim, nijedna od ovih mera ne bi sama mogla da reši slojevito pitanje stručnog usavršavanja, ali i napredovanja i nagrađivanja prema rezultatima koji bi trebalo da su povezani sa uspešnim usavršavanjem. Samim tim, problemi i izazovi identifikovani kroz istraživanje na ove teme zahtevaju paket mera koje su makar delimično bazirane na individualizovanom pristupu zaposlenima.

5 | Umeće i značaj rukovođenja kadrovima: „Uz sva ograničenja koja nameće zakonodavni okvir, nađe se prostor da budete kreativni”

Da bi se sprečila fluktuacija kvalitetnih kadrova, motivacija i zadovoljstvo zaposlenih su ključni faktori koji zavise od toga da li je sam sistem sposoban da obezbedi adekvatne radne uslove, ali i da li su rukovodioci dovoljno vešti da iskoriste potencijale i veštine zaposlenih, ravnomerno dele posao, održavaju dobru radnu atmosferu, prepoznaju i otklone nedostatke u radu određenih radnika, itd. Međutim, loši uslovi plata, procesa napredovanja, nagrađivanja i stručnog usavršavanja identifikovani u prošlim poglavljima dovode do situacije u kojoj je teret zadržavanja kadrova primarno na praksama individualnih rukovodilaca, koji često moraju da manevrišu rigidnim sistemom kako bi održali kvalitet posla s jedne strane, ali i zadržali najkvalitetnije kadrove s druge. Ovo poglavlje je posvećeno paleti različitih problema u rukovođenju kadrovima koji su identifikovani kroz istraživanje, postojećim odgovorima rukovodilaca na te probleme, kao i značaju kvalitetnog rukovođenja za motivaciju i zadržavanje kadrova. Dodatno, važno je naglasiti da se ovo poglavlje bavi pitanjima koja nisu specifična za poslove evropskih integracija, već su u pitanju sistemski problemi posmatrani iz perspektive kadrova koji rade na ovim poslovima.

Najčešći problem koji sagovornici ističu jeste nedostatak kapaciteta u istraživanim jedinicama, odnosno činjenica da broj zaposlenih često ne odgovara izvršenim analizama radnog opterećenja (engl. *workload analysis*). Ovaj problem je i jedan od najkompleksnijih, jer je izazvan kako zakonodavnim okvirom, tako i talasima političkih promena u Srbiji; kako sagovornici objašnjavaju, prva „meta” posle svakih izbora je upravo državna uprava. Drugo, sami rukovodioci u pitanje dovode generalni stepen znanja i veština upravljanja ljudskim resursima na rukovodilačkom nivou, ali i sistemska ograničenja sa kojima se rukovodioci suočavaju kada pokušavaju da unaprede način upravljanja kadrovima. Dodatno, ovo poglavlje se bavi procesima uvođenja novozaposlenih u posao i posledicama uvođenja na zadržavanje kadrova, ali i eksternim faktorima koji utiču na rad rukovodilaca i mogućnost motivisanja zaposlenih (npr. imidž državne uprave u široj javnosti ili nedostatak podrške na političkom nivou).

5.1 Nedovoljni kapaciteti istraživanih jedinica

Bivši odnosno trenutni rukovodioci, koji su delili svoja iskustva tokom fokus grupa i intervjuja, uočljivo su se žalili na problem nedovoljnog broja ljudi, koji utiče na povećanu količinu prekovremenog rada, kvalitet rezultata, stepen stresa u okviru tima, ali i druge faktore. Kao što je pomenuto, rukovodioci se često žale da trenutni broj kadrova ne odgovara analizama radnog opterećenja. Jedan od učesnika fokus grupe je bio u situaciji da konstantno traži nove ljude i prođe kroz ceo „skrining”⁸² sa nedovoljnim brojem zaposlenih, a na svoje zahteve dobijao je neadekvatne odgovore poput: „sad nije vreme”, „posle izbora”, itd. Sagovornik je dodao da su čak nakon skrininga njegov sektor smanjili sa objašnjenjem da se to čini u cilju povećanja efikasnosti rada organa, iako to nije bilo utemeljeno u nekoj od izvršenih funkcionalnih analiza. Ovo iskustvo ne predstavlja izuzetak: naime, kako su ispitanici objašnjavali, smanjenje zaposlenih na osnovu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru nije bilo adekvatno primenjeno i nije uzelo u obzir analize radnog opterećenja. Štaviše, sagovornici tvrde da je smanjenje sprovedeno na linearan način i da je imalo neproporcionalan efekat na manje jedinice, sektore i organe.⁸³

⁸² Skrining (engl. *screening*) u kontekstu pregovora o članstvu Srbije u EU predstavlja analitički pregled i ocenu usklađenosti nacionalanog zakonodavstva s pravnim tekovinama EU.

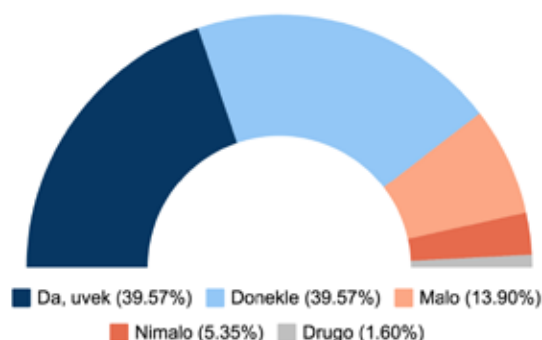
⁸³ Iako član 10 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Sl. glasnik RS”, br. 68/2015) predviđa izuzeće od ograničenja u pogledu ugovornog angažovanja lica u vezi sa prevođenjem pravnih tekovina Evropske unije, kao i lica radi realizacije projekata koji se finansiraju sredstvima Evropske unije ili sredstvima donacija (ukoliko se naknade za

Uz problem nedovoljnih kapaciteta, rukovodioci ističu i problematičan proces zapošljavanja koji ocenjuju kao previše spor jer, kako jedan od sagovornika navodi, vrlo često traje duže od 6 meseci, što rukovodioce sprečava da planiraju raspodelu posla u dužem roku. Samim tim, većina rukovodilaca koja ima skorije iskustvo sa zapošljavanjem novih ljudi navodi da to radi kroz „preuzimanja” iz drugih organa. Ovaj vid zapošljavanja je uređen članom 49 Zakona o državnim službenicima, po kome pri popunjavanju izvršilačkog radnog mesta prednost ima premeštanje državnog službenika zaposlenog unutar istog organa, a ukoliko nije moguće popuniti radno mesto na taj način, rukovodilac sprovodi postupak preuzimanja državnog službenika iz drugog državnog organa.⁸⁴ Javni konkursi su dozvoljeni tek ako se radno mesto nije popunilo premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju, a ni sprovođenjem internog konkursa. U ovom kontekstu se više sagovornika požalilo na nedostatak javnih konkursa i nemogućnost dovođenja novih i kvalitetnih kadrova, kao i da stoga previše zavise od preuzimanja službenika iz drugih organa. Kako jedan sagovornik objašnjava, iako ima pozitivno iskustvo sa preuzimanjem službenika, smatra da je preveliko oslanjanje na preuzimanje kadrova iz drugih organa loše rešenje, jer manjak kvalitetnih ljudi ostaje isti, samo se stvara na nekom drugom mestu, odnosno u drugom državnom organu.

Nedovoljni kapaciteti istraživanih jedinica i nedostatak fleksibilnosti u zapošljavanju nisu problematični samo za rukovodioce koji ne mogu adekvatno da planiraju posao jedinice i mnogo teže se nose sa odlaskom zaposlenih, već su loši i za motivaciju i zadržavanje trenutnih kadrova. Naime, s obzirom da je problem nedovoljnih kapaciteta kontinuirana pojava u dosta istraživanih jedinica, ova situacija znači da je za određene kadrove obiman prekovremeni rad konstantan izvor pritiska i nezadovoljstva. Jedan od sagovornika objašnjava da zbog takve situacije „stalno postoji osećaj rada u vanrednom stanju”, što stvara negativnu atmosferu na poslu. Drugi sagovornik tvrdi da ovakve okolnosti dovode i do situacije u kojoj rukovodioci postaju izvršioci, jer se sve svodi na „stanje održivosti” dok se ne stvore okolnosti u kojima kapaciteti odgovaraju realnom obimu posla i u kojima je organizovanje posla moguće. Pored nedovoljnih kapaciteta istraživanih jedinica i niza problema koje ovo uzrokuje za rukovodioce, izvršioce, ali i generalno funkcionisanje jedinica, drugi problematični aspekt rukovođenja kadrovima proistekao iz ovog istraživanja jesu menadžerske veštine i znanje rukovodilaca.

5.2 Veštine upravljanja ljudskim resursima

Pitanje 28: Da li imate potrebnu podršku u radu od svojih pretpostavljenih?



Iako postoji određeni niz problema sa kojima se rukovodioci nose prilikom upravljanja kadrovima i koji nužno utiču na motivaciju, zadovoljstvo i zadržavanje zaposlenih, rezultati upitnika pokazuju da su zaposleni donekle zadovoljni podrškom i mentorstvom koje dobijaju od svojih pretpostavljenih. Na primer, dok oko 39,6% ispitanika uvek može da računa na svoje pretpostavljene, isti procenat ispitanika donekle može da računa na takvu podršku, dok 13,9% tvrdi da malo ili retko može da računa na svoje pretpostavljene, a samo 5,35% da uopšte nema potrebnu podršku. Međutim, iako je primarno pozitivan, ovaj rezultat ukazuje i na varijacije u veštinama i stilu upravljanja ljudskim resursima među rukovodiocima u istraživanim jedinicama.

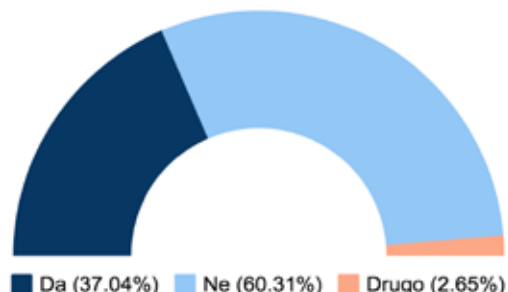
Sagovornici su tokom intervjuja davali različita objašnjenja svog načina upravljanja kadrovima i njihovog kontinuiranog motivisanja. Na primer, pristup jednog od sagovornika podrazumeva fokusiranje na radnu atmosferu i saradnju unutar tima. On dodaje da uz ovaj pristup pokušava da se redovno savetuje sa svojim zaposlenima, kao i da im pruža pomoć kada je to potrebno. Zapravo, na osnovu intervjuja je utvrđena veza između načina rukovođenja kadrovima i zadovoljstva rukovodilaca zaposlenima: rukovodioci koji su izjavili da su generalno zadovoljni kadrovima su isti oni koji u svojoj praksi pokušavaju da stave fokus

njihov rad finansiraju iz donatorskih izvora), većina intervjuisanih rukovodilaca tvrdi da da ima nedovoljno ljudskih kapaciteta i prilika da zaposli nove ljude na EU/IPA poslovima.

⁸⁴ Zakon o državnim službenicima, „Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

na timski rad i dobru radnu atmosferu, a da istovremeno budu što više dostupni svojim zaposlenima. Ovakav pristup rukovodilaca preporučuju istraživanja o motivaciji državnih službenika, jer se smatra da dostupnost rukovodilaca pozitivno utiče na motivaciju zaposlenih i njihovu privrženost poslu.⁸⁵

Pitanje 18: Da li na poslu svakodnevno ili gotovo svakodnevno imate priliku da radite ono u čemu ste najbolji?

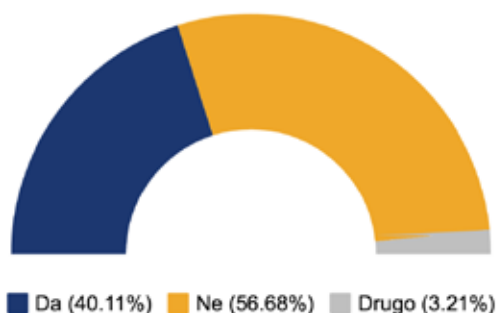


Dodatno, jedan od sagovornika smatra da je jedan od opštih problema upravljanja kadrovima u državnoj upravi nedostatak individualizovanog pristupa zaposlenima. U istom kontekstu, drugi sagovornik je istakao primer službenih putovanja kao prakse koja nekim zaposlenima može služiti kao motivacija ili nagrada, dok drugima može predstavljati teret (npr. iz porodičnih razloga). Kako dalje objašnjava, za rukovodioca je potrebno da bude „pažljiv menadžer i da osluškuje kome šta treba,” te da u skladu s tim opažanjima na zaposlene primenjuje različite mere motivacije. Međutim, rezultati upitnika potencijalno ukazuju da praksa individualizovanog pristupa zaposlenima uglavnom izostaje. To se najbolje može videti iz rezultata pitanja 18,

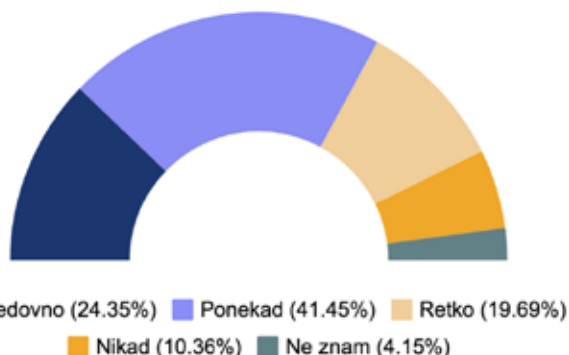
koje je pokazalo da 60,32% ispitanika nema priliku da svakodnevno ili gotovo svakodnevno radi ono u čemu su profesionalno najbolji, iako je preko 50% ispitanika identifikovalo sadržinu posla kao jednu od primarnih prednosti trenutnog radnog mesta. Ovaj odgovor ukazuje na to da postoji elementarni nedostatak veštine rukovodilaca da prepoznaju znanje, potencijal i afinitete svojih zaposlenih. Naime, istraživanja o upravljanju ljudskim resursima pokazuju da je dobar menadžment „katalizator” produktivnosti i motivisanosti zaposlenih, i omogućava da zaposleni ispune svoj potencijal i maksimalno doprinesu organizaciji.⁸⁶ Mišljenje jednog od sagovornika jeste da je za rukovodioca presudno da individualno ocene koji su poslovi najprikladniji za koje zaposlene, jer je to jedna od ključnih „mekih” metoda dostupnih za motivaciju i zadržavanje zaposlenih.

U pogledu formalnih veština stečenih kroz obrazovanje ili dodatne obuke, četvrtina intervjuisanih rukovodilaca nije pohađala obuke za ULJR, dok trećina nije spominjala obuke u kontekstu svoje pozicije rukovodioca. Prema rečima jednog od sagovornika, ULJR se u njegovom slučaju svodi na sopstvena shvatanja i iskustva. Drugi sagovornik posebno ističe problematičnost činjenice da određeni broj rukovodilaca nije prošao obuke, ali i da samo slanje na obuke ne rešava problem lošeg upravljanja kadrovima, te da je potrebno uvesti bolji sistem biranja odgovarajućeg kadra za rukovodilačke pozicije, tj. sistem koji prepoznaje dobre rukovodioca. Međutim, treći sagovornik smatra da kvalitetne menadžerske veštine ne dolaze prirodno, te da je za sve rukovodioca potrebno da pohađaju obuke koje će ih pripremiti za upravljanje ljudima, konfliktima, kritikama, i ostalim izazovima koji su nužno deo procesa upravljanja kadrovima.

Pitanje 26: Da li mislite da se posao ravnomerno raspodeljuje između kolega u jedinici?



Pitanje 15: Koliko često od pretpostavljenih dobijate pohvale za svoj rad?



⁸⁵ Na primer, videti: Yair Re'em, "Motivating Public Sector Employees: An Application-Oriented Analysis of Possibilities and Practical Tools," 31. jul 2010, https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/60.pdf. (5.8.2016)

⁸⁶ Marcus Buckingham and Curt Coffman, First, Break All the Rules, New York: Simon & Schuster, 1999, str. 230.

Bez obzira na prirodne veštine rukovodilaca, rezultati upitnika potvrđuju generalnu potrebu za poboljšanjem veština upravljanja kadrovima, ukazujući na nezadovoljstvo zaposlenih i kod najelementarnijih aspekata rukovođenja poput ravnomerne raspodele posla. Naime, 56,7% ispitanika smatra da posao nije ravnomerno raspodeljen između kolega. Takođe, nalazi ukazuju i na nedostatak pohvala zaposlenih od strane rukovodilaca, iako je istraživanjem utvrđeno da su oni svesni stepena stresa, prekovremenog rada i količine ličnog ulaganja koje posao u ovim jedinicama iziskuje, te da su generalno zadovoljni radom svojih zaposlenih. U ovom kontekstu, interesantno je da samo 24,35% ispitanika redovno dobija pohvale od svoji pretpostavljenih, dok se 41,45% izjasnilo da ih dobija ponekad, a 19,7% retko, dok je 10,36% izjavilo da nikad ne dobija pohvale za svoj rad. Ovo pitanje je ključno za ocenjivanje veština rukovodilaca jer istraživanja pokazuju da redovne pohvale omogućavaju zaposlenima da se osećaju kao da rade posao na kome adekvatno koriste svoje veštine, znanje i potencijal.⁸⁷ Takođe, važno je da se pohvale zaposlenima daju „javno”, odnosno u prisustvu kolega, jer se smatra da ova praksa unapređuje međusobnu podršku unutar tima.⁸⁸ Odgovori iz upitnika ukazuju da je praksa javnih pohvala na niskom nivou u istraživanim jedinicama: samo 28,65% ispitanika tvrdi da je od pretpostavljenog dobilo pohvalu pred kolegama u poslednjih mesec dana.

Međutim, u procesu sagledavanja veština rukovodilaca, kao i generalnog nivoa umeća rukovođenja kadrovima u istraživanim jedinicama, mora se uzeti u obzir i rigidnost sistema upravljanja kadrovima (koja je razmatrana u drugom poglavlju), ali i spoljni faktori koji utiču na motivaciju državnih službenika. Dakle, važno je naglasiti prepreke koje proizvodi nefleksibilnost sistema, imidž državne uprave i nedostatak političke podrške, a koje direktno onemogućavaju rukovodiocima da adekvatno upravljaju svojim kadrovima. U tom pogledu, sagovornici ističu sledeće prepreke:

- a) Rukovodioci nemaju mogućnost da otpuste radnike koji proizvode neadekvatne rezultate rada ili negativno utiču na rad tima. Iako je ovo predviđeno članom 86 Zakona o državnim službenicima, teško se sprovodi, pogotovo imajući u vidu da procedura zavisi od loše primenjivanog sistema ocenjivanja.⁸⁹ Intervjui su pokazali želju rukovodilaca da se u okviru ovog sistema unese više fleksibilnosti u upravljanje kadrovima tako što će se približiti praksama iz privatnog sektora, koje dozvoljavaju lakše i kvalitetnije upravljanje. Na primer, jedan od intervjuisanih sagovornika je naveo da je sa kolegom koji je pružao neadekvatne rezultate rada morao da postigne sporazumni raskid radnog odnosa, dok drugi sagovornik daje primer neprijatnog odnosa sa službenikom sa kojim su problematične situacije uticale na rad ostalih kolega, a on kao njegov nadređeni nije imao nikakav mehanizam rešavanja ovog problema. Dodatno, ovu bezizlaznu situaciju čini još alarmantnijom podatak da ni jedinica zadužena za ULJR u istom organu nije mogla da odgovori na molbu sagovornika za nalaženje rešenja, nemajući potrebne veštine i kapacitete, ali ni zakonska ovlašćenja.
- b) Izazovi upravljanja kadrovima su potpuni teret rukovodilaca jer su jedinice koje formalno nose ovu funkciju uglavnom usredsređene na „puku papirologiju” i nemaju razvojnu ulogu u smislu posvećenog praćenja rada zaposlenih i njihovog napredovanja. Prethodni primer pokazuje da ove jedinice nemaju adekvatan nivo znanja i veština da bi rešavale izazove koji se javljaju u upravljanju kadrovima i pružile potrebnu pomoć rukovodiocima u problematičnim situacijama, dok intervjui i fokus grupe utvrđuju opštu prihvaćenost da se rad ovih jedinica svodi na formalno-pravne poslove, poput obračuna plata, rešenja o godišnjim odmorima, itd.
- c) Sagovornici su tokom intervjuja i fokus grupa često navodili da im imidž državne uprave onemogućava da adekvatno motivišu zaposlene. Naime, jednom od sagovornika smeta to što kad dođe do političke promene, državna uprava bude „prva na udaru degradacije” u javnosti. U ovom kontekstu, sagovornici ističu i nedostatak političke podrške u okviru svojih organa, koja štetno utiče na demotivaciju rukovodilaca, ali se kroz taj proces negativno reflektuje i na motivaciju izvršilaca. Učesnici fokus grupa posebno ističu da je srozan imidž državne uprave u medijima i javnosti uticao na njihovu motivaciju na poslu, a samim tim i odluku da odu iz državne uprave jer je posao na koji su bili ponosni generalno nipodaštavan od samog političkog vrha, medija i šire javnosti. Prema rečima jednog od sagovornika, na kraju nije želeo više da radi „posao za koji me je sramota da kažem da ga radim.”

⁸⁷ Buckingham and Coffman, 48.

⁸⁸ Ibid, 58.

⁸⁹ Po članu 130 Zakona o državnim službenicima („Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014), rukovodilac otkazuje radni odnos državnom službeniku ukoliko: 1) odbije premeštaj ili raspoređivanje kad za njih nije potrebna saglasnost državnog službenika ili neopravdano ne stupi na radno mesto na koje je premešten ili raspoređen; 2) ne zadovolji na probnom radu; 3) posle prestanka razloga za mirovanje radnog odnosa ne stupi na rad u roku od 15 dana; 4) ne položi državni ili poseban stručni ispit. Međutim, po članu 86 istog zakona, dozvoljeno je prekidanje radnog odnosa i ukoliko je državnom službeniku na vanrednom ocenjivanju dodeljena ocena „ne zadovoljava.”

Ovaj odeljak je ukazao na dve vrste problema: na stepen znanja i veština rukovođenja kadrovima, ali i na sistemska ograničenja koja služe kao prepreke čak i najkvalitetnijim rukovodiocima u motivisanju i zadržavanju zaposlenih. Nasuprot ovim problematičnim aspektima, koji su primarno identifikovani kroz rezultate upitnika, sledeći odeljak se fokusira na problematiku uvođenja novozaposlenih u posao, polazeći od pretpostavke da loše uvođenje u posao može dovesti do većeg odliva kadrova u dužem roku.

5.3 Uvođenje novozaposlenih u posao

Prema nalazima jednog relevantnog istraživanja, taktike socijalizacije novozaposlenih su ključne za razvijanje strategije zadržavanja kadrova.⁹⁰ Naime, kako Hetmeijer, Park i Retmeijer tvrde:

Organizaciona socijalizacija je proces kroz koji novozaposleni stiču očekivana znanja, ponašanje i vrednosti koje su potrebne da bi postali integrisani članovi tima. Tokom socijalizacije, novozaposleni dobijaju veštine koje posao od njih zahteva i postaju aklimatizovani na organizacionu strukturu, svoje kolege i koleginice, ali i na svoj posao. To je proces preko kojeg organizacija pokušava da usadi određene vrednosti, norme i kulturu u nove članove.⁹¹

Samim tim, autori tvrde da, ukoliko rukovodioci u državnoj upravi i generalno javnom sektoru imaju veštine za adekvatno sprovođenje organizacione socijalizacije, to može pozitivno uticati ne samo na uvođenje novozaposlenih u posao, već i na nivo kvaliteta rada, motivacije i zadržavanja zaposlenih. Međutim, pored menadžerskih veština važno je da rukovodioci imaju dovoljno vremena da se posvete novozaposlenima i sprovedu taktike socijalizacije. U skladu sa ovim značajnim faktorima, fokus grupe i intervjui dovode do nezanemarljivih opažanja.

Naime, u pogledu uvođenja novozaposlenih u posao, istraživanje pokazuje generalni nedostatak sistematičnog pristupa iako, posmatrajući IPA sistem zasebno, procedura uvođenja novozaposlenih postoji. Dok neki od sagovornika tvrde da postoji procedura koja se prati, drugi objašnjavaju da zbog nedostatka procedure imaju sopstvene metode uvođenja novozaposlenih u posao, najčešće ističući prakse određivanja mentora, odnosno nekog od iskusnijih kolega, da se više posvete novozaposlenom. Na kraju, nisu svi rukovodioci uspeali da obrazlože ima li njihov organ propisanu proceduru uvođenja u posao, što može ukazati da se, sve i da postoji, ona ne primenjuje.

Takođe, određeni broj rukovodilaca naglašava da često nema vremena da se posveti novim članovima tima i njihovom uvođenju u posao. Međutim, neki od sagovornika uprkos tome pokušavaju da obavljaju motivacione razgovore sa novim članovima, kao i da budu što dostupniji za pitanja, sumnje i žalbe. Jedan od njih sa svakom novom osobom na početku obavlja „informativno-motivacioni razgovor” kome je cilj da na najbolji način uvede nove zaposlene u posao i objasni im šta se očekuje od njih. S obzirom da nema dovoljno vremena da se novozaposleni brzo i kvalitetno uvedu u posao, sagovornici objašnjavaju da se ovim kadrovima često samo dodeli materija za čitanje i da zbog neadekvatnog uvođenja u posao novozaposleni mogu da budu skoro potpuno „beskorisni” prvih šest meseci. S druge strane, u nekim slučajevima se u nedostatku vremena i zbog generalno nedovoljnih kapaciteta jedinice za postupno uvođenje, novozaposleni odmah po dolasku zadužuju za odgovornije poslove („bacaju u vatru”) i uče u hodu. Sveukupno, ovi nalazi ukazuju na sistemske nedostatke i potrebu za boljim indukcionim treninzima, formalnim programima mentorstva koji uzimaju u obzir značaj taktika organizacione socijalizacije, ali i obukama za rukovodioce potrebnim da bi znali kako da primene ove taktike i najadekvatnije uvedu novozaposlene u posao tako da se njihovo znanje i potencijal mogu što brže iskoristiti za potrebe jedinice u kojoj rade. Pozitivan podatak jeste da gotovo 72% zaposlenih koji rade do godinu dana na istraživanim poslovima tvrde da uvek mogu da računaju na podršku od svojih pretpostavljenih, što ukazuje da su rukovodioci svesni potrebe da se posvete novozaposlenima. Međutim, statistički je pokazano da zaposleni koji rade duže od godinu dana imaju znatno manje podrške: na primer, samo oko 42% onih koji rade od godinu do tri godine uvek ima potrebnu podršku od svojih pretpostavljenih.

Usled definisanih problema u ovom poglavlju, u pogledu nedovoljnih kapaciteta istraživanih jedinica, uticaja koje konstantni prekovremeni rad proizvodi na zadovoljstvo i zadržavanje kadrova, nedovoljnog

⁹⁰ Deneen M. Hatmaker, Hyun Hee Park, and R. Karl Rethemeyer, „Learning the Ropes: Communities of Practice and Social Networks in the Public Sector,” *International Public Management Journal* 14.4 (2011): 395-419, doi: 10.1080/10967494.2011.656051. (28.7.2016)

⁹¹ Ibid, str. 396-397.

stepena veština za upravljanje kadrovima, ali i problema koji prate dolazak novih službenika, rukovodioci koji su intervjuisani preporučuju:

- i. ubrzavanje procedure zapošljavanja; manje oslanjanja na preuzimanje kadrova iz državnih organa; više prilika za raspisivanje javnih konkursa; kao i prilagođavanje sistematizacije odrađenim analizama radnog opterećenja (eng. *workload analysis*);
- ii. bolje i češće obuke fokusirane na veštine upravljanja kadrovima; više fleksibilnosti za rukovodioce u upravljanju kadrovima; fokus na primenjivanje individualizovanog pristupa rukovođenju zaposlenih;
- iii. jačanje kapaciteta jedinica koje nose funkciju upravljanja kadrovima koje bi rukovodiocima predstavljale dodatni instrument za kvalitetno rukovođenje;
- iv. razvijanje indukcionih treninga koji efikasno i brzo uvode novozaposlene u zahteve posla; uvođenje i primenjivanje taktika organizacione socijalizacije novozaposlenih; obučavanje rukovodilaca o značaju taktika socijalizacije za uvođenje novozaposlenih u posao, njihovo adekvatno integrisanje u jedinice, ali i zadržavanje u dužem roku.

Međutim, pored ovih preporuka, mora se naglasiti da se problem imidža državne uprave i njegov negativni uticaj na motivaciju zaposlenih, kao i nedostatak političke podrške koji stvara prepreke za rukovođenje kadrovima, njihovo motivisanje i zadržavanje, nisu problemi koji se mogu rešiti paketom mera, već zahtevaju dugoročan rad na unapređenju slike o državnoj upravi u koju bi šira javnost trebalo da ima puno poverenje. Pozitivan pomak je učinjen kroz program Vlade izabrane 11. avgusta 2016, koji predviđa profesionalizaciju zaposlenih u državnoj upravi, ulaganje u znanje i veštine rukovodilaca, ali i uvođenje novih metoda upravljanja ljudskim resursima.⁹²

⁹² Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića, str. 50.

6 | Sveukupno (ne)zadovoljstvo i potencijalni odliv kadrova: „Izgubićemo entuzijaste”

Kao što je objašnjeno u uvodnom poglavlju, s obzirom da na centralnom nivou ne postoje pouzdani administrativni podaci o fluktuaciji kadrova koji integrisano obuhvataju sve EU/IPA poslove, a da se kroz proces prikupljanja podataka u okviru ovog istraživanja pojavilo dosta sumnji u pogledu preciznosti i tačnosti popunjenih obrazaca, ova studija je morala da uključi i anegdotalne podatke o fluktuaciji dobijene kroz intervjue. Dakle, važno je istaći da, iako je najveća identifikovana fluktuacija u nekoj od istraživanih jedinica 33%, dok je u većini ostalih jedinica od 0-15%, kvalitativni rezultati predstavljaju nešto drugačiju sliku o upravljanju ljudskim resursima. Naime, od 16 sprovedenih intervjua sa rukovodiocima, 11 je istaklo da ima problem sa fluktuacijom kadrova, kao i nedostatak kvalitetnih kadrova, dok se preostalih pet intervjuisanih rukovodilaca suočava samo sa manjkom kvalitetnih kadrova. Međutim, problemi odliva i često uzročno-posledično povezanog nedostatka ljudskih resursa nisu samo trenutna prepreka za rukovodioce, već i simptomi mnogo značajnijeg nedostatka politike zadržavanja kadrova. U ovom kontekstu, analiza rezultata upitnika, fokus grupa i intervjua dozvoljava da se, pored trenutnog odliva kadrova i njegovih posledica na rad istraživanih jedinica, kao i kroz sveukupno nezadovoljstvo kadrova, sagleda i potencijalni odliv u narednom periodu.

50,3% ispitanika veruje da je vrlo verovatno ili moguće da će u narednih 12 meseci svojom voljom napustiti trenutno radno mesto.

Potencijalni odliv kadrova je značajna tema jer rezultati upitnika ukazuju na to da kritičan procenat zaposlenih ozbiljno razmatra napuštanje radnog mesta. Na primer, 50,3% ispitanika veruje da je vrlo verovatno ili moguće da će u narednih godinu dana svojom voljom napustiti trenutni posao. Međutim, podaci dobijeni putem upitnika su donekle bili kontradiktorni jer, sa druge strane, 72,7% ispitanika tvrdi da je vrlo ili donekle zadovoljno svojim poslom. Iako su ove kontradikcije normalne u kontekstu korišćenja upitnika i u literaturi se tretiraju

kao prihvaćena pojava pristrasnosti u odgovaranju (engl. *response bias*),⁹³ one ipak otežavaju preciznu analizu namera ispitanika da napuste trenutno radno mesto. Stoga, da bi se ozbiljno sagledao problem potencijalnog odliva, ovo poglavlje će prvo na osnovu problematičnih aspekata upravljanja ljudskim resursima, identifikovanim i analiziranim u proteklm poglavljima, pružiti osvrt na kontekst trenutnog odliva, uzimajući u obzir njegove posledice, kao i prostor i mogućnost za uvođenje politike zadržavanja kadrova koja bi mogla adekvatno da reši pretnju potencijalnog odliva. Kroz ovaj pristup, kvantitativna analiza će se produbiti i potkrepiti kvalitativnim podacima i omogućiti što precizniju procenu ozbiljnosti trenutne i potencijalne situacije u pogledu ULJR i odliva ljudi iz istraživanih jedinica.

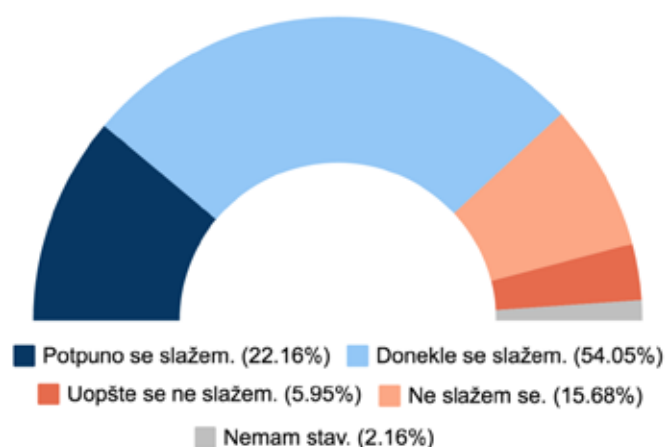
6.1 Kontekst trenutnog odliva i (ne)zadovoljstva zaposlenih

Kao što je već pomenuto, na odliv kadrova ova studija gleda kao na simptom nezadovoljstva zaposlenih izazvanog neodgovarajućim radnim uslovima i nedostatkom politika ili mera zadržavanja kadrova. U tom kontekstu, značajni su nalazi iz prethodnih poglavlja, koji su ukazali na niz problema koji izazivaju nezadovoljstvo kod zaposlenih u istraživanim jedinicama: neadekvatan nivo plata, nemogućnost dobijanja naknada za prekovremeni rad, nedostatak instrumenata za nagrađivanje zaposlenih, rigidan sistem napredovanja, nedovoljne mogućnosti za stručno usavršavanje, nedostatak fleksibilnosti u rukovođenju ljudskim resursima, kao i nedovoljan nivo veština i obučenosti rukovodilaca da adekvatno upravljaju ljudskim resursima.

⁹³ Ana Villar, „Response bias”, Encyclopedia of Survey Research Methods, ed. Paul J. Lavrakas, Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, 2008.

Međutim, i pored ovih faktora demotivacije, ispitanici su zadovoljni određenim aspektima svog posla. Na primer, na pitanje da li se slažu da im je posao evropskih integracija pružio veliki profesionalni i lični napredak, 76,2% ispitanika se slaže donekle ili u potpunosti, dok se 21,6% ne slaže. Ovaj rezultat je primarno pozitivan jer pomaže da se razume visoki procenat zaposlenih koji su zadovoljni svojim poslom, ali i zato što ukazuje na to da posao u državnoj upravi, odnosno u istraživanim jedinicama, može da ponudi zaposlenima prostor za razvoj. Međutim, upitno je da li je to dovoljno za zadržavanje najkvalitetnijih kadrova.⁹⁴

Pitanje 20: Obeležite u kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: „Ovaj posao mi je omogućio veliki profesionalni i lični napredak.“



Pored toga, ispitanici su zadovoljni sadržinom svog posla, ali i vrednostima i ciljevima koji su nerazdvojiv deo poslova evropskih integracija. Jedan od sagovornika objašnjava da radi posao koji voli i „ima smisla, jer nas vodi u pravcu EU, koji jeste jedina smisljena perspektiva Srbije“. Čak i ako se može argumentovati da je zadovoljstvo ovim aspektima posla manje značajno, na primer, u odnosu na plate i finansijske uslove, ipak govori o motivisanosti zaposlenih i želji da učestvuju u procesu evropskih integracija. Stoga je značajno vratiti se na podatak da je od 189 ispitanika koji su odgovorili na sedmo pitanje u upitniku, vezano za dosadašnja radna iskustva pre trenutnog posla, 93 radilo u privatnom sektoru. Ovaj podatak govori da i pored trenutnih uslova rada u državnoj upravi, ona ima potencijal da privuče kadrove iz određenih delova privatnog sektora. Nažalost, uzimajući u obzir rezultate upitnika o nameri zaposlenih da napuste posao, kao i frustracije intervjuisanih rukovodilaca izazvane odlivom kadrova, očigledno je da, iako državna uprava može da privuče ljude, ona zbog nedostatka mera zadržavanja kadrova, koje su trenutno svedene na ad hoc i neformalna rešenja rukovodilaca, ne može te kadrove da zadrži.

6.2 Posledice odliva kadrova

S obzirom da sistem ne dozvoljava rukovodiocima da spreče trenutni odliv jer, kako jedan sagovornik objašnjava, nema uslova i instrumenata za pregovaranje, tj. nema šta da ponudi ukoliko neki od njegovih zaposlenih želi da ode, važno je sagledati nužne posledice trenutnog odliva kadrova. Prva posledica koju sagovornici izdvajaju jeste sam trošak odlaska zaposlenih,⁹⁵ koji jedan od sagovornika fokus grupe karakteriše kao „luksuz“ koji državna uprava sebi dopušta. Naime, sagovornik objašnjava da trošak odlaska jedne osobe varira u zavisnosti od kvaliteta te osobe kao radnika, ali i od toga koliko je dugo radio, da li je išao na obuke, koliko se u tu osobu ulagalo, itd. Drugi sagovornik ističe: „Postoji izreka 'bez svakog se može', ali zaista se bez nekog može mnogo teže nego bez nekog drugog.“ Kako objašnjava detaljnije,

⁹⁴ Intervjui i fokus grupe su pokazali da prostor za profesionalni i lični razvoj zavisi od same prirode posla i njegovih zahteva u smislu obrazovanja, veština i kontinuiranog učenja. S druge strane, istraživanje je pokazalo da se profesionalnim razvojem individualnih zaposlenih ne bave jedinice zadužene za upravljanje ljudskim resursima, dok rukovodioci često nemaju veštine i vreme da bi se na taj način posvetili zaposlenima.

⁹⁵ U privatnom sektoru se odlazak zaposlenog i zapošljavanje i treniranje njegove zamene smatra troškom u visini najmanje dve redovne plate zaposlenog koji je napustio radno mesto. Na primer, videti: „How to Reduce Employee Turnover“, <http://guides.wsj.com/management/recruiting-hiring-and-firing/how-to-reduce-employee-turnover/>. (16.7.2016)

sagovornik smatra da su neki od zaposlenih koji su napustili njegovu jedinicu bili toliko kvalitetni, da on smatra da država neće uskoro dobiti novu priliku da zaposli nekoga sa takvim nivoom stručnosti i interesovanja za posao. Sagovornici dodaju da u trošak odlaska zaposlenih spada i uticaj dolaska nove osobe, tj. trošak usporenja posla odlaskom stare i dolaskom i uvođenjem nove osobe u rad jedinice, kao i prekovremeni rad za preostale kadrove u jedinici, koji moraju da uvode novu osobu u posao, ali i rade posao kolega koji su otišli. U ovom kontekstu, jedan sagovornik ističe da ceo proces odlaska i menjanja zaposlenih državnu upravu košta i u pogledu vremena i energije, a ne samo u finansijskom smislu, te da je „jeftinije naći mehanizam kojim bi se ljudi zadržali.” Ovaj argument potvrđuju istraživanja u okviru privatnog i javnog sektora, jer je za oba sektora pokazano da je finansijski isplativije uložiti resurse u zadržavanje starih kadrova, nego u zapošljavanje novih.⁹⁶

Dalje, sagovornici ističu i problem u kontinuitetu istraživanih poslova, koji se znatno ometa odlaskom obučanih i kvalitetnih ljudskih resursa. Uz kontinuitet u radu vezuju se dva dodatna problema, naime remećenje upravljanja jedinicom i gubljenje institucionalnog pamćenja. Prvo, kako jedan od sagovornika objašnjava, česte promene kadrova ne utiču samo na nedostatak kontinuiteta, već i na samo upravljanje kadrovima. Ovo je problem koji je više sagovornika istaklo naglasivši da odlazak zaposlenih koji su integrisani u svoje jedinice i timove dodatno demotiviše ostale kolege, a samim tim i otežava rukovođenje ljudskim resursima u jedinicama koje se suočavaju sa odlivom kadrova.

Tokom intervjua, institucionalna memorija je istaknuta kao jedan od aspekata rada istraživanih jedinica, ali i celokupne državne uprave, na koji povećani odliv kadrova najznačajnije utiče. Kako rukovodilac jedne jedinice objašnjava, iako je (u IPA jedinicama) propisan razgovor odlazećeg radnika sa novozaposlenim i proces primopredaje papira, sagovornik se seća samo jedne osobe koja je ispoštovala proceduru i napravila „savršenu primopredaju” posla. S druge strane, sagovornik tvrdi da je češće dolazilo do situacija da jedna osoba ode, dok novu jednostavno sačekaju predmeti bez primenjivanja procedure primopredaje. Ovo potvrđuju i drugi intervjui, u kojima se moglo čuti da je odliv kadrova toliko značajan da institucionalne memorije gotovo da nema i da se na kraju sve svodi na povratak na početak. Međutim, sagovornici prave razliku između IPA sistema i ostalih jedinica, jer tvrde da za njega postoje jasne procedure primopredaje posla, dok isto nisu mogli da kažu za ostale poslove evropskih integracija, ali i za širi sistem državne uprave. Institucionalna memorija i njen značaj u pogledu pružanja kontinuiteta radu jedinica, sektora, ali i celokupnih organa, trebalo bi da bude jedan od glavnih argumenata za stvaranje politike zadržavanja kadrova, jer je gubitak osobe u koju se ulagalo ujedno i slabljenje same institucije. Kako jedan od sagovornika objašnjava o odlivu kadrova i značaju odlaska nekog od zaposlenih, kada se „izvuče taj šraf iz mehanizma, mehanizam gubi na dinamici.”

6.3 EU/IPA zaposleni – „sistem unutar sistema“?

U kontekstu trenutnog i potencijalnog odliva kadrova i razmatranja mogućih rešenja kroz politiku zadržavanja kadrova, kroz intervjue se tema posebne politike za jedinice koje se bave evropskim integracijama (ili makar jedinicama koje se bave upravljanjem fondovima) pokazala kao nezaobilazna dilema. Razlog za ovo jeste to što su sagovornici posao u ovim jedinicama, ali i ljude koji su u njima zaposleni, opisali kao drugačije u poređenju sa ostatkom državne uprave i kroz te razlike tvrde da je odliv kadrova veći u istraživanim jedinicama u poređenju sa ostatkom državne uprave. Na primer, učesnici fokus grupa ističu da je tip ljudi koji radi u ovim jedinicama takav da su oni mahom mlađi, ambiciozniji, obrazovaniji, ali i mobilniji. U ovom kontekstu, jedan sagovornik tvrdi da jedinice koje se bave poslovima evropskih integracija zapravo demotiviše činjenica da imaju veće znanje i veštine od zaposlenih na određenim poslovima u državnoj upravi, a da su istih zvanja i jednako plaćeni. Sagovornik dodaje da pored različitih kompetencija, zaposlene u ovim jedinicama izdvaja i to što je njihov posao mnogo odgovorniji i dolazi sa većim posledicama i jer, kako kaže „to nije klasičan posao ministarstva.” Sagovornici koji dele ove stavove zalažu se za mere zadržavanja kadrova koje izdvajaju istraživane jedinice. Jedan od njih smatra da je istraživanim jedinicama potreban poseban tretman, zato što „mi treba da obezbedimo kontinuitet u sistemu.” Drugi sagovornik tvrdi da, kada se stvari sagledaju iz perspektive doprinosa ovih jedinica državi, potrebno je dozvoliti više fleksibilnosti ovim jedinicama i njihovim rukovodiocima. Treći sagovornik smatra da, iako u principu nije u redu izdvojiti poslove evropskih integracija, njihovo neizdvajanje iz opšteg sistema je rizično, te je potrebno što pre osmisliti posebnu politiku, barem za jedinice koje se bave

⁹⁶ Pogledati, na primer: Patricia K. Zingheim and Jay R. Schuster, „Workforce Retention, Pay and Rewards Practices in Tough Market Cities: Implications for Public-Sector Organizations,” *WorldatWork Journal* 17.4 (2008): 16-27.

IPA fondovima. Sagovornici uglavnom u ovom kontekstu govore o milionskim iznosima projekata EU, čije iskorišćenje oni obezbeđuju, ali i o širem kontekstu napretka procesa pristupanja EU kao jednog od najvažnijih strateških ciljeva države.

Međutim, dok razlike istraživanih jedinica u poređenju sa ostatkom državne uprave ističe šest intervjuisanih sagovornika, troje je nedvosmisleno protiv bilo kakvog izdvajanja ovih jedinica iz celokupnog sistema državne uprave. Ostatak intervjuisanih vidi i mane i prednosti ove politike, te ne želi da se opredeli. Na primer, najveći problem izdvajanja jedinica koje se bave poslovima evropskih integracija iz režima koji važi za ostatak državne uprave, a koji većina sagovornika ističe, jeste to što bi bilo izuzetno teško identifikovati „ko je sve uključen u proces evropskih integracija” (sa izuzetkom poslova u IPA sistemu, koji su jasno definisani i prepoznati). U tom kontekstu, sagovornici tvrde da im je za poslove evropskih integracija neophodna saradnja sa ostalim sektorima u okviru istog ministarstva, te da ne bi bilo moguće adekvatno izdvojiti koje jedinice obavljaju poslove evropskih integracija, a koje ne. Jedan od sagovornika tvrdi da je preko potrebna razmena argumenata o ovoj temi, s obzirom da se velikom broju ljudi u državnoj upravi ne bi dopalo bilo kakvo pravljenje razlike između ovih jedinica i ostatka državne uprave. U ovom kontekstu, sagovornici tvrde da već postoji problem sa funkcionisanjem ovih jedinica u okviru državne uprave jer su izgrađene kao „paralelni sistem” i negativno percipirane od strane ostalih jedinica i sektora.

Iz tog razloga, više sagovornika je naglasilo da je potreban veći stepen integrisanja istraživanih jedinica u okvire organa u kojima se nalaze. Oni posebno izdvajaju jedinice koje se bave IPA fondovima i koje su nazivali „sistemom unutar sistema,” „elitom u njihovim glavama,” „supkulturom” ili čak „sektom,” i stoga smatraju da bi posebne mere zadržavanja kadrova za IPA jedinice još negativnije doprinele postojećoj negativnoj percepciji ovih jedinica i njihovoj saradnji sa ostalim jedinicama i sektorima. Međutim, čak i kada fokus nije samo na IPA jedinicama, već na svim jedinicama koje se bave poslovima evropskih integracija, jedan od sagovornika tvrdi da je svakako neophodno da se što više ljudi iz drugih jedinica i sektora koji indirektno doprinose procesu evropskih integracija uključi što više kako bi sam proces bio zajednički cilj svih državnih organa. Pored spomenutih sagovornika koji se zalažu za izdvajanje istraživanih jedinica, kao i onih koji to smatraju negativnim korakom, najkonstruktivniji pogled na ovu problematiku daju rukovodioci koji ne mogu da se opredele u pogledu ove dileme.

Naime, prema rečima jednog sagovornika, izdvajanje jedinica iz sistema državne uprave u smislu politike zadržavanja kadrova je „mač sa dve oštrice.” S jedne strane, sagovornik smatra da su poslovi kojima se njegova jedinica bavi vrlo specifični u odnosu na ostatak državne uprave, budući da se bave novim procesima koji zahtevaju entuzijazam, dodatni napor, viši nivo obrazovanja, ne samo u smislu poznavanja jezika, već i u pogledu poznavanja uporednih sistema, međunarodnog i EU prava, itd. S druge strane, specijalan tretman ovih jedinica u pogledu posebnog sistema nagrađivanja bi, kako sagovornik tvrdi, mogao da dovede do opadanja u integritetu kroz stvaranje interesnih sfera vezanih za ove poslove. Drugi sagovornik je slično podeljenog razmišljanja: iako smatra da ga trenutno posao opterećuje i fizički i psihički, te da nije svojstven generalnom sistemu državne uprave, tvrdi da je nemoguće razdvojiti jedinice koje se bave IPA fondovima od ostatka državne uprave. Sagovornici dodaju i da bi ova mera, čak i ako bi omogućila bolje funkcionisanje ovih jedinica u njihovoj sferi posla, zapravo negativno uticala na saradnju sa ostalim sektorima koji već imaju lošu percepciju istraživanih jedinica.

Sveukupno, jedini aspekt oko kojeg su se složili svi ispitanici, nezavisno od toga da li se zalažu za posebnu politiku zadržavanja kadrova za istraživane jedinice, jeste pravljenje razlike u nivou plata i nagrađivanja u odnosu na zahtevnost posla, kao i kvaliteta rada zaposlenog. Odnosno, ispitanici smatraju da trenutni sistem nedovoljno omogućava da se razlike u plati naprave prema vrsti i zahtevnosti posla i rezultatima rada, iako u sistemu postoje formalne odredbe koje bi to trebalo da omogućuje. Na primer, po Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika, napredovanje kroz platne razrede zavisi od ocene državnog službenika.⁹⁷ Takođe, po istom zakonu, rukovodiocima na izvršilačkim radnim mestima automatski se dodeljuje viši platni razred u odnosu na izvršioca u istom zvanju koji nije rukovodilac. Konačno, platne grupe direktno zavise od zvanja državnog službenika, koje pak zavisi od složenosti i odgovornosti posla. No, brojni nedostaci u primeni ovog sistema, kao i nepostojanje sistema kompetencija (što je naročito istaknuto kao problem na radionici za donosiocje odluka),⁹⁸ stvaraju nezadovoljstvo i među zaposlenima i rukovodiocima, jer veoma otežavaju suštinsko razlikovanje u zavisnosti od vrste posla (ili funkcije)

⁹⁷ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika („Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014).

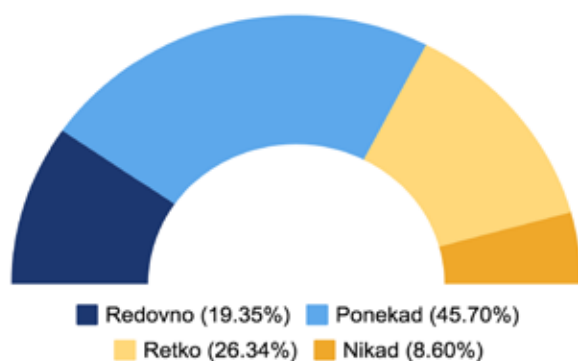
⁹⁸ Radionicu za donosiocje odluka je organizovao i realizovao istraživački tim CEP-a, Beograd, 8. jul 2016.

koju službenik obavlja, kao i konkretnih znanja i veština koji su neophodni za obavljanje tih poslova. U ovom kontekstu, jedan od sagovornika tvrdi da je upravo ova „uravnilovka,” odnosno sistematično izjednačavanje ljudi koje trenutni sistem ocenjivanja ne može da promeni, glavni izazov za rukovodioce u motivaciji i zadržavanju svojih zaposlenih.

6.4 Potencijalni odliv kadrova i prostor za uvođenje politike zadržavanja

Kao što je već pomenuto, analiza trenutnog i mogućeg odliva kadrova, kao i povezanih posledica, predstavlja izazov jer prikupljeni podaci uvek dolaze sa određenim nivoom kontradiktornosti. Međutim, inferencijalna statistika je pokazala da postoji zavisni odnos između nekoliko ključnih varijabli. Na primer, dok obim prekovremenog rada ne utiče na mogućnost da zaposleni/a svojevoljno napusti posao u narednih godinu dana, statistika pokazuje da su zaposleni/e koji ne dobijaju pohvale za svoj rad skloniji da napuste svoje radno mesto. Ovo je bitan podatak koji govori o značaju rukovodilačkih veština i potrebi za boljim instrumentima rukovođenja ljudskim resursima, kao i kvalitetnijim i češćim obukama za rukovodioce/ke. Kako jedna sagovornica objašnjava, smatra da u državnoj upravi nema „lidera”, već šefova koji se vezuju za pozicije, umesto za suštinu posla i ljude kojima su nadređeni. Sagovornica dodaje da ovo proizvodi sistem „negativne kontrole” kroz izdavanje naredbi i nedostatak pohvala od strane rukovodilaca. Slični problemi nedovoljne obučenosti rukovodilaca da adekvatno upravljaju ljudima istaknuta je od strane trećine intervjuisanih rukovodilaca. Samim tim, statistički značaj veština rukovodilaca za zadržavanje kadrova i uticaj neadekvatnog rukovođenja ljudskim resursima na odliv je neosporiv.

Pitanje 29: Koliko često tražite druge poslovne prilike?



Takođe, rezultati upitnika pokazuju da su rukovodioci/ke i izvršioci/ke su podjednako skloni da napuste svoj posao, tj. da mogućnost napuštanja radnog mesta ne zavisi od toga na kojoj se poziciji zaposleni/a nalazi. Važno je naglasiti da oko 19% ispitanika redovno traži druge poslovne prilike, oko 46% to radi ponekad, dok oko 26% to radi retko, a samo 9% nikad.⁹⁹ Ovi rezultati su još značajniji kada se u obzir uzme podatak da preko 50% ispitanika tvrdi da je dobilo ponudu za posao van državne uprave u poslednjih godinu dana, jer potvrđuju mobilnost kadrova na koju su ukazali rezultati analize intervjua i fokus grupa. Samim tim, može se reći da bi status kvo u smislu nepostojanja politike

zadržavanja kadrova u narednih godinu dana mogao da proizvede odliv od 18% do 50%. Međutim, važno je naglasiti da je istraživanje u ovoj studiji ograničeno na jedan vremenski period i da ne postoji praksa koja bi dozvolila održivo praćenje nezadovoljstva zaposlenih na ovim poslovima, a samim tim ni predviđanje izmena u fluktuaciji kadrova. Iz tih razloga, neophodno je prikupljanje administrativnih podataka koji prate napredovanje zaposlenih, internu fluktuaciju, kao i odliv kadrova. Međutim, pored ovih podataka, praksa izlaznih intervjua bi dozvolila detaljnije uvide u razloge iz kojih zaposleni napuštaju posao. Kako jedan od sagovornika objašnjava, iako izlazni intervjui nisu formalna praksa, on kao rukovoditeljka, ali i njegove kolege i kolegice na sličnim pozicijama, obavljaju neformalne razgovore sa zaposlenima koji napuštaju posao. Iako je ovo ad hoc rešenje korisno za individualne rukovodioce, ono ne omogućava praćenje faktora nezadovoljstva na nivou cele državne uprave ili u okviru specifičnih poslova. Dakle, pored formalnog uspostavljanja prakse izlaznih intervjua, neophodno je uspostaviti centralizovano sakupljanje ovih podataka jer bi ono dozvolilo ne samo uvid u razloge napuštanja posla, nego bi i u budućem periodu, nakon uspostavljanja politike zadržavanja kadrova, omogućilo evaluaciju mera zadržavanja.

52,5% ispitanika je u poslednjih godinu dana dobilo ponudu za posao van državne uprave.

⁹⁹ Upitnik pokazuje da 17,84% ispitanika veruje da je vrlo verovatno da će svojom voljom napustiti trenutno radno mesto u narednih godinu dana, dok 32,43% veruje da je to moguće (Pitanje 29, upitnik spoveo istraživački tim CEP-a uz podršku Kancelarije za evropske integracije, Beograd, april 2016). Ovi odgovori su se iskoristili kao indikator mogućeg odliva od 18-50% u narednih 12 meseci.

Sveukupno, dok alarmantni podaci iz upitnika ukazuju da bi što pre trebalo započeti sa politikom zadržavanja kadrova usled potencijalno velikog odliva kadrova, celokupno istraživanje je pokazalo da je najbitnije uspostaviti mehanizme za bolje rukovođenje ljudskim resursima, pogotovo u pogledu veština rukovodilaca i instrumenata koji su im dostupni za motivaciju zaposlenih. Međutim, za održivo zadržavanje kadrova potrebno je obuhvatiti sve izvore demotivacije i nezadovoljstva koje je istraživanje identifikovalo, ali je i u dužem roku preko potrebno osmisliti mere zadržavanja kadrova koje ne stavljaju teret upravljanja ljudskim resursima samo na individualne (linijske) rukovodioce. Na primer, istraživanje je pokazalo da je uloga jedinica koje vrše funkciju upravljanja ljudskim resursima svedena na proceduralne, pravno-računovodstvene zadatke, dok su rukovodioci u intervjuima iskazali potrebu da im neko pruža podršku u upravljanju ljudskim resursima u njihovim jedinicama, uključujući i karijerni razvoj i zadržavanje zaposlenih. Takođe, nedostatak centralnih podataka o obrtu kadrova, problem koji su isticali i donosioci odluka na radionici, ukazuje da je za bolje sagledavanje (ne)zadovoljstva i potencijalnog odliva kadrova neophodno sakupljanje pouzdanih administrativnih podataka o odlivu kadrova na nivou cele državne uprave, kao i obavezno sprovođenje izlaznih intervjua koji bi omogućili kontinuiran uvid u trendove motivacije kadrova i razloge za njihovo napuštanje državne uprave.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Nedostatak izlaznih intervjua je identifikovan kao generalni problem javnog sektora, na primer, pogledati: Katherine Barrett and Richard Greene, „Exit Interviews: Increasingly Important but Often Forgotten,” *Governing*, avgust 2015, <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/gov-exit-interview.html>. (28.7.2016)

7 | Opcije za uspostavljanje politike zadržavanja kadrova: kako spojiti brzinu i sistematičnost?

7.1 Preduslovi za definisanje pametne politike zadržavanja kadrova

Ovo poglavlje razmatra opcije za kreiranje i sprovođenje politike zadržavanja kadrova u državnoj upravi. Tačnije, ono se koncentriše na EU/IPA jedinice tj. zaposlene u ovim jedinicama koji obavljaju poslove koordinacije evropskih integracija i upravljanja projektima razvojne pomoći, uključujući i EU fondove (EU/IPA poslove). Važno je naglasiti da politika zadržavanja kadrova, u kojem god obliku da se razvije, ne bi trebalo da se automatski primenjuje na sve zaposlene u instituciji ili jedinici koja je zadužena za ove poslove, već isključivo na one koji te poslove obavljaju. To znači da zaposleni u institucijama i jedinicama koje su nadležne za EU/IPA poslove (npr. Kancelariji za evropske integracije ili sektorima koji obuhvataju EU/IPA poslove u ministarstvima), a koji obavljaju druge ili opšte/generičke poslove (npr. opšte/pravne ili sekretarske poslove), ili pak poslove koji su unutrašnjim uređenjem svrstani u isti sektor ili drugu unutrašnju jedinicu a nisu direktno povezani sa evropskim integracijama (npr. opšti poslovi međunarodne saradnje u ministarstvima) – ne treba da budu obuhvaćeni politikom zadržavanja kadrova. To takođe znači da bi i neke od službenika koji bitno učestvuju i utiču na obavljanje poslova evropskih integracija i upravljanja projektima IPA takođe trebalo obuhvatiti ovom politikom, iako nisu zaposleni u tim jedinicama (jedan takav primer predstavljaju članovi pregovaračkih grupa i sektorskih grupa za programiranje razvojne pomoći koji rade u linijskim sektorima i jedinicama).

Od izuzetnog je značaja da opseg zaposlenih na koje će se primeniti mere zadržavanja bude precizan i zasnovan na objektivnim kriterijumima. U suprotnom, politika zadržavanja kadrova bi bila arbitrarna, pokrivala bi i zaposlene za koje to možda nije opravdano i utemeljeno činjenicama, dok neke za koje postoje argumenti možda ne bi obuhvatila. Samim tim, takva politika bi mogla da ima veoma negativan uticaj na šire funkcionisanje državne uprave i saradnju između različitih sektora i jedinica. Rezultati upitnika pokazuju da već postoje predrasude prema jedinicama koje su nadležne za EU/IPA poslove.¹⁰¹ Negativna atmosfera koja proizlazi iz politike zadržavanja kadrova zasnovane na površnoj podeli zaposlenih prema jedinicama, a ne prema poslovima koje zapravo obavljaju, pokazala se kao problem i u nekim od država članica, npr. u Hrvatskoj. Stoga, ukoliko se pri definisanju politike pored kriterijuma složenosti posla (koji je već prepoznat u metodologiji razvrstavanja radnih mesta) ne primeni kriterijum vrste (tematske oblasti) posla koju zaposleni obavlja, cela argumentacija za uvođenje ove politike će izgubiti smisao, a sama politika će ostati otvorena za kritike i lako će biti oborena.

Izuzetno je važno da svako rešenje o izdvajanju određene grupe/kategorije zaposlenih iz opšteg službeničkog režima mora biti zasnovano na snažnoj argumentaciji i analizama koje bi opravdale potrebu uvođenja posebnih mera. U suprotnom, veoma brzo bi se došlo do situacije u kojoj su „svi posebni“, što bi značilo potpuno obesmišljavanje opšteg sistema. Politika zadržavanja kadrova, i konkretne mere u njoj sadržane, treba da se odnose na najuži mogući krug službenika koji se suočavaju sa posebnim pritiscima tržišta, i gde se može očekivati ozbiljan odliv kadrova koji se ne može nadomestiti njihovim prostim obnavljanjem. Kao što je već rečeno, poslovi koji se obavljaju u EU/IPA jedinicama zahtevaju veliko znanje širokog spektra EU politika, procesa pristupanja i pregovora, specifičnih pravila i zahteva programiranja i sprovođenja EU fondova, itd. U slučaju IPA jedinica, službenici prolaze i kroz posebne, vremenski i finansijski zahtevne obuke, kako bi jedinice u kojima su zaposleni mogle da se akredituju u okviru decentralizovanog/indirektnog sistema upravljanja.

Ono što je važno naglasiti jeste da nijedna opcija, i nijedna mera zadržavanja kadrova, ne može da u potpunosti reši problem odliva kadrova iz državne uprave. Kako je navedeno u prethodnim, analitičkim poglavljima, određeni stepen odliva kadrova je neizbežan i mora biti prihvatljiv u svakom sistemu.

¹⁰¹ Jedan ispitanik je naglasio da njegovo nezadovoljstvo na poslu primarno proističe iz činjenice da kolege iz organa smatraju da zaposleni na EU poslovima dobijaju značajno veću platu.

Štaviše, određeni stepen fluktuacije kadrova se smatra i poželjnim, budući da tako dolazi do obnavljanja kadrova i osvežavanja znanja i veština.¹⁰² Prema jednom od intervjuisanih eksperata iz država članica, u zemljama istočne Evrope stopa fluktuacije kadrova viša od 10% je očekivana u strukturi uprave usled učestalih političkih promena, iako se u stručnoj javnosti stopa od 10% generalno smatra poželjnom, pod uslovom da se odliv ne svodi na najkvalitetnije zaposlene na najvišim pozicijama u organizaciji.¹⁰³ Stoga je izuzetno važno da politika zadržavanja kadrova obuhvati ili se udruži sa politikom privlačenja, profesionalne selekcije i razvoja novih kvalitetnih kadrova, kao i dobrih, robustnih procedura za uvođenje u posao, obučavanje, mentorstvo, kao i za primopredaju posla (poput onih koje su već razvijene unutar IPA sistema), kako se odlaskom ljudi ne bi stvarali jazovi i gubio kontinuitet u radu.

Takođe, veoma je važno postaviti realistične ciljeve politike zadržavanja kadrova. Ovom politikom se ne mogu i neće rešiti svi problemi upravljanja ljudima u državnoj upravi i u obuhvaćenoj kategoriji zaposlenih. Na primer, iako brojni ispitanici kao jedan od problema navode da su EU/IPA jedinice „sistem unutar sistema“, i da ih zaposleni u drugim jedinicama često ne shvataju na odgovarajući način, politika zadržavanja kadrova ne može rešiti ove probleme. Ona ih može donekle ublažiti, pod uslovom da se izuzetno dobro saopšte argumenti, potreba, dobiti za državu ako se implementira i potencijalni gubici ukoliko se ne sprovede, i ukoliko se u njenom definisanju i sprovođenju ne primene precizni i transparentni kriterijumi. U suprotnom, politika zadržavanja kadrova može značajno da pogorša postojeću percepciju neopravdane izdvojenosti ovih jedinica, na koju su neki od intervjuisanih predstavnika upravo ukazali.

7.2 Opcije politike zadržavanja kadrova

Opcija 0: Kadrovska politika bez elementa zadržavanja kadrova (status quo)

Ova opcija podrazumeva nastavak postojeće prakse upravljanja kadrovima u državnoj upravi Srbije, koja ne prepoznaje potrebu i nema osmišljene mehanizme zadržavanja prioritetnih kadrova, samim tim ni za EU/IPA strukture i jedinice. Samim tim, ova opcija zapravo ne predstavlja nikakvu ciljanu promenu postojećih praksi ULJR, niti pomak ka sistemskom pristupu zadržavanja kadrova.

Nastavljanje postojećih praksi praktično podrazumeva da bi se, kao i do sada, oni rukovodioci koji su svesni potrebe zadržavanja kvalitetnih ljudi u upravi služili ad hoc mehanizmima koji su im na raspolaganju, a koji su veoma ograničeni, i koje je jedna sagovornica nazvala „fleksibilnošću van procedura“. Kao što je analizirano u prethodnim poglavljima, ti mehanizmi uglavnom obuhvataju:

- Nagrađivanje ljudi putem seminara i studijskih putovanja i drugih vidova profesionalnog usavršavanja;
- Održavanje produktivne radne atmosfere, staranje o kvalitetu međuljudskih odnosa i negovanje timskog duha tj. timsko rešavanje problema; održavanje bliskog odnosa sa zaposlenima; održavanje osećaja integriteta kod zaposlenih i priznanje važnosti posla svakog pojedinca;
- Davanje najviših ocena većini zaposlenih, kako bi se stvorili uslovi za napredovanje (što može biti i kontraproduktivno za motivisanost najboljih službenika čiji učinak se tako izjednačava sa ostalima);
- Stvaranje i održavanje osećaja doprinosa višim ciljevima;
- Omogućavanje nešto fleksibilnijeg radnog vremena za zaposlene koji su pod najvećim opterećenjem poslom;
- Odobravanje slobodnog dana iz zdravstvenih razloga bez prolaženja kroz proceduru otvaranja bolovanja;
- Posvećivanje vremena pisanim rezultatima zaposlenih i davanje povratne informacije.

¹⁰² Videti, na primer: Alisa Hicklin, „Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18.4 (2008): 573-590, doi: 10.1093/jopart/mum028. (16.8.2016)

¹⁰³ Videti, na primer: Benson Smith i Tony Rutigliano, „The Truth About Turnover,” *Gallup Business Journal*, 4. februar 2002, <http://www.gallup.com/businessjournal/316/truth-about-turnover.aspx>. (17.6.2016)

Istovremeno, ova opcija podrazumeva nastavak situacije u kojoj ne postoji saglasnost ili međusobno razumevanje stručnjaka za EU/IPA i donosilaca odluka u pogledu finansijskih, kadrovskih, profesionalnih i institucionalnih koristi uvođenja politike zadržavanja kadrova u sistem državne uprave. Samim tim, nastavljanje statusa kvo dovelo bi do većeg odliva kadrova i pojačalo prateće posledice, ostavljajući teret zadržavanja i motivisanja zaposlenih na pojedinačnim rukovodiocima.

Prednosti opcije	Nedostaci opcije
Ne nastaju podele unutar službeničkog sistema.	Problem odliva kadrova se ne rešava i ne sprečava se dalji pad motivacije zaposlenih.
Nema dodatnih troškova za budžet.	Može se očekivati dalje opadanje iskorišćenosti IPA sredstava.
	Mogu se očekivati problemi i „rupe“ u sistemu koordinacije poslova evropskih integracija (posebno problematično ukoliko dođe do intenziviranja procesa pregovora).
	Nakon pristupanja Republike Srbije EU može se očekivati veoma niska iskorišćenost značajnih sredstava iz Evropskih strukturnih i investicionih fondova (ESI fondovi), kojima će se u tom periodu finansirati većina javnih investicija u Republici Srbiji.

Opcija 1: Specijalizovana politika zadržavanja kadrova isključivo za zaposlene na EU/IPA poslovima

Ova opcija podrazumeva brzo osmišljavanje politike zadržavanja kadrova isključivo za zaposlene koji rade na EU/IPA poslovima. U takvom slučaju, rešenja za ovu politiku ne bi se tražila u izmenama propisa koji uređuju opštu politiku ULJR u državnoj upravi (pre svega Zakona o državnim službenicima i Zakona o platama). Umesto toga, rešenja bi morala da se zasnivaju na posebnim propisima (ili jednom jedinstvenom posebnom propisu), kojima bi se definisale specijalizovane mere zadržavanja kadrova u ovim jedinicama, uz snažno obrazloženje razloga koji diktiraju takvu vrstu izdvajanja jednog kruga zaposlenih iz ostatka službeničkog sistema. Dodatno, takav propis bi pružio i jasan opis poslova kao i uslove za kandidate koji konkurišu na radno mesto u ovim jedinicama.

Mere koje bi ovakva politika zadržavanja kadrova mogla da sadrži moguće je različito koncipirati, tako da iskombinuju finansijske podsticaje (specijalne dodatke ili poseban režim utvrđivanja platnih razreda) sa određenim praksama visokog ulaganja u ljudske resurse (engl. *high commitment human resource practices*), poput posebnih treninga, stipendija za prakse ili studije u Srbiji ili u inostranstvu, a potencijalno i posebnog režima napredovanja. Neke od ovih mera bi iziskivale intervencije na zakonskom nivou, kako bi se omogućili izuzeci iz opšteg državnoslužbeničkog režima, a to posebno važi za finansijske podsticaje i izuzetke iz režima napredovanja. Od stepena hitnosti i brzine priprema ovakve politike zavisila bi i sveobuhvatnost paketa mera.

Ova opcija bi svakako bila potpomognuta određenim pomakom u opštoj reformi sistema ULJR u državnoj upravi, budući da ona podrazumeva da ova kategorija zaposlenih i dalje ostane u statusu državnih službenika, ali uz omogućavanje izvesnog „povlašćenog položaja“. Takav pomak bi, nakon uvođenja hitnih, interventnih mera, omogućio određena podešavanja predloženih mera, kako bi se one bolje usaglasile sa pravcem opšte reforme sistema ULJR. Konkretno, uvođenje sistema kompetencija bi obezbedilo daleko precizniji i adekvatniji opis zahteva za pojedinačna radna mesta, što bi između ostalog omogućilo i mnogo veću vidljivost stepena zahtevnosti ciljanih poslova, u smislu neophodnih kvalifikacija, specijalizovanih znanja i veština. Ispitanici su tokom istraživanja često ukazivali na nedostatak svesti i razumevanja o tome i na potrebu da se to prizna i prepozna u sistemu. Budući da bi bilo praktično nemoguće uvesti sistem kompetencija samo za ovu kategoriju zaposlenih, poželjno bi bilo da ova opcija zapravo prati razvoj sistema kompetencija u širem sistemu, pri čemu bi se posebno vodilo računa da se adekvatno definišu kompetencije za obavljanje ovih poslova.

Treba napomenuti da je ovu opciju primenila većina novih država članica tokom pristupanja, jer su se suočavale sa sličnim problemom obrta kadrova. Međutim, intervjui sa ekspertima iz Mađarske i Hrvatske pokazuju da je ovakva politika imala loš uticaj na atmosferu u državnoj upravi i odnose između službenika koji obavljaju EU/IPA poslove i drugih državnih službenika.

Prednosti opcije	Nedostaci opcije
Potencijalno rešava problem odliva kadrova u kratkom i dužem roku.	Dovodi do podele unutar službeničkog sistema, koju zaposleni van ovih jedinica mogu smatrati neopravdanom.
Omogućava stvaranje novog, kvalitetnog kadra usled privlačnosti ovih radnih mesta i „elitnog“ imidža koji bi oni dobili primenom ovakve politike.	U vezi sa prvom tačkom, potencijalno stvara otpore u saradnji, zavist, umanjuje koordinaciju unutar sistema i pojedinačnih institucija.
Omogućava stvaranje zajednice praktičara, osećaja pripadnosti zajednici za zaposlene na EU/IPA poslovima.	Postoji visok stepen mogućnosti da će reakcija na političkom nivou na ovaj predlog biti negativna; štaviše, veći broj sagovornika tokom intervjua je bio protiv ovakve selektivne politike, što bi dovelo i do otežane primene.
Omogućava sveukupno povećanje kvaliteta kadrova za EU/IPA poslove i povećanje njihove radne motivacije.	Usled brzine i hitnosti, rizikuje se da paket mera koje bi činile ovakvu politiku ne bude dobro osmišljen i balansiran, kako bi se maksimizovala njegova efikasnost i efektivnost.
Kratkoročno i srednjoročno dovodi do bolje iskorišćenosti raspoloživih sredstava iz prepristupnih fondova EU, a dugoročno do bolje iskorišćenosti ESI fondova, kojima će se finansirati većina javnih investicija u Republici Srbiji nakon pristupanja EU.	Iziskuje velika ulaganja u komunikaciju, PR i upravljanje konfliktima.
Može da doprinese davanju profesionalnog priznanja zaposlenima, a posledično i boljem imidžu (pre svega ove kategorije) državnih službenika u javnosti.	

Opcija 2: Uvođenje politike zadržavanja kadrova u sistem upravljanja ljudskim resursima, uz pilotiranje EU/IPA poslova

Ova opcija podrazumeva integrisanje politike zadržavanja ciljane kategorije zaposlenih u širu reformu službeničkog sistema i sistema upravljanja ljudskim resursima, što je već najavljeno u relevantnim strateškim dokumentima (a i u programu sektorske budžetske podrške u oblasti RJU), o čemu će više reči biti u poslednjem poglavlju. Realizacija ove opcije podrazumevala bi da se preporuke ove studije, ali i na osnovu dodatnih konsultacija i rada relevantnih organa i radnih tela (npr. Posebne radne grupe za utvrđivanje javne politike u oblasti obezbeđivanja i zadržavanja kadrova u okviru tela koja su uključena u sistem decentralizovanog upravljanja sredstvima prepristupne pomoći EU, koju je osnovalo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave), ugrade u predlog politike (*policy paper*) za reformu sistema upravljanja ljudskim resursima, čije donošenje je predviđeno do kraja 2016. Sam predlog bi ponudio konkretne mere/elemente politike zadržavanja kadrova kao sastavnog dela novog pristupa ULJR, i predvideo primenu te politike najpre na zaposlenima koji obavljaju EU/IPA poslove. U zavisnosti od konkretnih mera sadržanih u paketu, ovakav pilot-program bi bio zasnovan na posebnom propisu i/ili aktu Vlade, donekle slično opciji 1, ali uz jasno saopšteno opredeljenje da je to prelazno rešenje, koje treba da posluži kao proba i pruži preporuke za uspostavljanje šire politike zadržavanja svih prioritarnih kadrova u upravi.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Na radionici za donosiocce odluka istaknuto je da kategorije zaposlenih poput analitičara ili kvalitetnih normativaca takođe predstavljaju prioritet, kako u pogledu zapošljavanja tako i u pogledu zadržavanja.

Obrazloženje primene ove opcije bi se zasnivalo na dva glavna argumenta. Najpre, pilot program za EU/IPA poslove opravdan je radi urgentnog rešavanja problema pojačanog odliva najboljih kadrova koji obavljaju EU/IPA poslove i pružanja odgovora na preporuke revizora Evropske komisije na osnovu analize sistema upravljanja i kontrole IPA. Drugi argument leži u činjenici da je daleko efikasnije isprobati relativno skupe mere zadržavanja kadrova na jednoj relativno uskoj kategoriji zaposlenih (do 500 službenika, tj. oko 2% ukupnog broja državnih službenika zaposlenih u sistemu državne uprave) koju odlikuje visoka mobilnost (što je ovo istraživanje pokazalo), pre primene na veći broj službenika. Takvim pristupom se omogućava da se najpre ispita učinkovitost novih mera i da se pre proširenja politike na sve prioritetne kategorije službenika izvrše veća ili manja podešavanja.

Sadržinski gledano, sama politika (ili mere) zadržavanja kadrova u ovoj opciji razlikovala bi se od opcije 1 pre svega u pogledu temeljnosti i utemeljenosti mera, ali potencijalno i sveobuhvatnosti paketa. Dakle, bilo bi potrebno napraviti kombinaciju finansijskih podsticaja i mera ULJR u domenu stručnog usavršavanja i obrazovanja, ocenjivanja i napredovanja, itd. Preporuke koje su date u poslednjem poglavlju ove studije bilo bi potrebno izbalansirati i osmisliti konkretne, pojedinačne programe i projekte za njihovu realizaciju, kao i propis(e) kojima bi se konkretne mere sprovele u praksi. Za te potrebe bilo bi poželjno, paralelno sa pripremom prethodno pomenutog predloga politike, izraditi neku vrstu akcionog plana za sprovođenje paketa mera na primeru zaposlenih koji obavljaju EU/IPA poslove.

Kako bi se osmislio pristup u pilotiranju, bilo bi korisno razmotriti detaljnije način na koji je to postignuto u projektu poznatom kao „GOP“, koji je uveo programski budžet i operativno planiranje za jedan manji broj ministarstava, po principu pilota. Iskustva iz GOP projekta bi mogla da budu vrlo korisna za osmišljavanje, ali i argumentovanje, projekta/programa koji bi podržao razvoj ove politike, u pogledu mogućnosti uvođenja probnih/pilot programa.

Prednosti opcije	Nedostaci opcije
Omogućava sistematičan pristup rešavanju problema odliva kadrova, dobro balansiran i osmišljen, utemeljen u činjenicama, ali i usklađen sa sveukupnom reformom sistema ULJR.	Iziskuje nešto više vremena za realizaciju u odnosu na prvu opciju, i samim tim rizikuje dodatni odliv kvalitetnih kadrova u narednih 6-12 meseci, koliko bi trajalo koncipiranje i pokretanje ovakvog paketa.
Umanjuje se stvaranje podela i zavisti unutar sistema, budući da se sistemskim merama predviđa proširenje politike i na druge kritične i prioritizovane kategorije zaposlenih.	Zasniva se na konceptu pilotiranja, koji se nije odomaćio u postojećem sistemu, i može se očekivati da bi u primeni bilo određenih poteškoća.
U relativno kratkom roku (koji bi zavisio od brzine pripreme mera i posebnog propisa), omogućava zadržavanje EU/IPA kadrova; sama najava posebne pilot politike za ove kadrove imala bi verovatno pozitivne efekte po motivaciju zaposlenih.	
Omogućava se testiranje i evaluacija novih rešenja pre njihovog uvođenja u opšti sistem; samim tim, daleko je isplativije primeniti ovako testiranu politiku, za koju se već znaju rezultati, na celokupan sistem.	

Opcija 3: Sistemska reforma sistema upravljanja ljudskim resursima bez posebnih mera za zadržavanje kadrova za poslove EU/IPA

Svakako, moguće je predvideti i opciju koja podrazumeva potpuno sistemski pristup osmišljavanju i sprovođenju politike zadržavanja prioritetnih kadrova u državnoj upravi, koji ne bi ni na koji način dao prednost (čak ni vremensku) zaposlenima koji obavljaju EU/IPA poslove. U ovoj opciji, reforma službeničkog sistema, do koje treba da dođe u naredne dve godine prema relevantnim strateškim dokumentima, obuhvatila bi politiku zadržavanja kadrova, ali bi njena primena otpočela istovremeno za sve kategorije koje bi na strateškom nivou bile prepoznate kao kritične/prioritetne.

U slučaju realizacije ove opcije, najpre bi bilo potrebno sprovesti istraživanja i analize širom sistema državne uprave kako bi se utvrdile sve relevantne kategorije zaposlenih koje trpe pritiske tržišta i gde je već došlo ili se može očekivati veliki odliv kvalitetnih i iskusnih kadrova. Na osnovu takve analize, bilo bi moguće pripremiti neku vrstu akcionog plana za sprovođenje politike zadržavanja, koji bi obuhvatio i zaposlene na EU/IPA poslovima. Svi izuzeci iz opšteg režima državnih službenika pripremali bi se – u smislu instrumenata politike putem kojih bi se politika sprovela – u okviru opšteg procesa reforme sistema ULJR. To znači da bi ceo proces potrajao 1-2 godine, u zavisnosti od kompleksnosti svih drugih izmena u sistemu ULJR, i obima i trajanja potrebnih istraživanja i analiza za potrebe utvrđivanja obuhvata politike zadržavanja kadrova.

Prednosti opcije	Nedostaci opcije
Omogućava potpuno sistemski pristup, bez izdvajanja bilo koje kategorije zaposlenih u vremenskom pogledu.	Ne omogućava zadržavanje kadrova u kraćem roku i u većoj meri rizikuje dodatni odliv kvalitetnih kadrova. Ovaj problem je izraženiji nego u opciji 2.
Svodi na minimum opasnosti i negativne efekte stvaranja podela i zavisti unutar sistema koje proizvodi politika zadržavanja.	Rizikuje daleko veće troškove za realizaciju ukupne politike zadržavanja kadrova u državnoj upravi budući da bi se „proba“ politike zapravo pravila na svim prioritetnim kategorijama zaposlenih.

8 | Zaključak i preporuke

Istraživanje sprovedeno za potrebe ove studije ustanovilo je nekoliko glavnih aspekata nezadovoljstva kod državnih službenika koji rade na poslovima evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima Evropske unije i međunarodne pomoći (EU/IPA poslovi). Te osnovne aspekte studija je iznela u nekoliko celina, počevši od problema plate i drugih novčanih naknada (npr. dnevnice za službena putovanja ili naknada za prekovremeni rad), preko izostanka nagrađivanja prema rezultatima, neadekvatnog i nedovoljnog napredovanja, neadekvatnog sistema i nedovoljnih prilika za stručno usavršavanje, do loših kapaciteta, praksi i veština upravljanja ljudskim resursima (ULJR) na sistemskom nivou. Nalazi kvantitativnog dela istraživanja, da preko 50,3% zaposlenih veruje da će u narednih godinu dana svojevolljno napustiti trenutno radno mesto i da 65% zaposlenih redovno ili povremeno traži druge poslovne prilike alarmirajući su, jer ukazuju na potencijalno veoma visok odliv kadrova koji rade na poslovima od trenutno visokog strateškog značaja za Srbiju. Na pozitivnoj strani, preko 86% ispitanika se identifikuje sa svojim poslom (u potpunosti ili donekle) i isti procenat u potpunosti ili donekle ima podršku u radu od svojih kolega i koleginica. Kada se ovi nalazi ukrste sa podatkom da je gotovo 73% ispitanika vrlo ili uglavnom zadovoljno samim poslom, može se zaključiti da još uvek i te kako postoje uslovi za donošenje politike zadržavanja kadrova, jer su ljudi koji rade na ovim poslovima i dalje u velikoj meri entuzijaste koje vole posao kojim se bave.

Pored toga, analiza relevantnih dokumenata javne politike ukazuje da je pravo vreme za koncipiranje pametne, činjenično utemeljene politike zadržavanja kadrova. Najpre, prema Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017. opšta reforma sistema ULJR predviđa osmišljavanje ove politike.¹⁰⁵ Može se pretpostaviti da će njene konture biti sadržane u konceptnom dokumentu (*policy paper*) koji nadležno Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da izradi i predloži Vladi do kraja 2016. Program Vlade formirane 11. avgusta 2016. (Ekspoze) takođe govori o unapređenju strukture zaposlenih i neophodnosti da službenici budu motivisani i profesionalni.¹⁰⁶ Dakle, u zavisnosti od tempa kojim će se najavljene povezane reforme odvijati, politika zadržavanja kadrova bi mogla da se nađe u primeni već u prvoj godini mandata nove Vlade. Važno je naglasiti veliki stepen hitnosti rešavanja pitanja zadržavanja kadrova, kako bi se predupredio dalji odliv najkvalitetnijih ljudi, čiji odlazak čak i u malim brojevima ostavlja vrlo negativne posledice po organizacije u kojima su radili, kako navodi relevantna literatura.¹⁰⁷

Uzimajući u obzir kako navedene okolnosti tako i nalaze istraživanja (anonimnog upitnika, intervjua i fokus grupa) u kombinaciji sa zaključcima radionice za donosiocce odluka koja je održana u finalnoj fazi istraživanja, autorke studije su definisale nekoliko grupa preporuka. Prva grupa se odnosi na hitne, kratkoročne preporuke, koje ne zahtevaju velike intervencije u primarnim propisima (zakonima) i za čiju je realizaciju potrebno do godinu dana. Druga grupa preporuka se odnosi na šire, sistemske preporuke, koje je potrebno realizovati kroz čitav sistem ULJR u državnoj upravi. Dakle, druga grupa preporuka nije strogo namenjena zaposlenima na EU/IPA poslovima, već predstavlja vrstu „izgradnje temelja“ kako bi se

¹⁰⁵ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017, „2. Izrada i usvajanje polaznih osnova (konceptnog dokumenta) za uspostavljanje strateške funkcije ULJR sa preporukama za uvođenje novih instrumenata i uspostavljanje politike zadržavanja kadrova u prioritizovanim oblastima na osnovu rezultata [funkcionalnih analiza] iz akt. 1.“ [http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version_19.03.15%20\(1\).pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version_19.03.15%20(1).pdf), str. 17. (1.8.2016)

¹⁰⁶ „Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića“, str. 50.

¹⁰⁷ Benson Smith i Tony Rutigliano, „The Truth About Turnover,” Gallup Business Journal, 4. februar 2002, <http://www.gallup.com/businessjournal/316/truth-about-turnover.aspx>. (17.6.2016)

rešili neki od ključnih problema ULJR koji su identifikovani u istraživanju. Treća grupa preporuka odnosi se na specifične mere koje bi sadržala sistemski i činjenično utemeljena politika zadržavanja kadrova, i koje bi se – nakon testiranja („pilotiranja“) na zaposlenima koji obavljaju EU/IPA poslove – mogle primeniti i na druge kritične i prioritetne grupe zaposlenih u državnoj upravi, uz određena prilagođavanja u skladu sa potrebama i specifičnostima tih grupa. U tom smislu, druga i treća grupa preporuka su vremenski zahtevnije i iziskuju temeljniji rad na izmenama kako određenih zakona tako i podzakonskih akata.

8.1 Hitne mere sprečavanja odliva kadrova

Imajući u vidu alarmantne odgovore ispitanika u istraživanju koji ukazuju na to da veliki broj zaposlenih na EU/IPA poslovima aktivno traži druge poslovne prilike, potrebno je u što kraćem roku uvesti paket mera koje bi omogućile zaustavljanje ili ublažavanje odliva kadrova bez sveobuhvatnih sistemskih i zakonskih izmena. Ovakve mere bi bile korisne i kako bi se odgovorilo na već više puta ponovljene nalaze i preporuke Evropske komisije o potrebi uvođenja mera zadržavanja kadrova i izbeglo ponavljanje istih nalaza u narednim izveštajima Evropske komisije i relevantnim izveštajima revizija sistema IPA.¹⁰⁸ Takođe, realizacija ovih preporuka bi već na samom početku mogla da ima određene pozitivne rezultate jer bi zaposlenima pokazala da država čini prve korake kako bi ih zadržala i pokazala im njihovu vrednost u sistemu. Sve mere predložene u nastavku trebalo bi da budu saopštene na odgovarajući način kao deo politike zadržavanja kadrova i motivisanja zaposlenih koji obavljaju poslove od strateškog značaja za državu. Prilikom komunikacije, trebalo bi naročito istaći i aspekt realne uštede u budžetu zadržavanjem postojećih kvalitetnih kadrova (u odnosu na angažovanje i uvođenje u posao i razvoj novih), a s tim u vezi i aspekt većih budžetskih prihoda na osnovu potpunog iskorišćenja bespovratnih sredstava dostupnih putem IPA II. Za realizaciju većine ovih preporuka potrebno je doneti ili izmeniti određeni podzakonski akt (zaključak ili uredbu Vlade), s tim što bi mere trebalo po mogućnosti grupisati u manji broj akata. Konačno, kada se nacrti ovih akata pripreme, trebalo bi obezbediti njihovu konsultaciju u relevantnim koordinacionim strukturama (npr. u Koordinacionom telu za proces pristupanja EU).

1. Trebalo bi omogućiti isplaćivanje naknada za angažovanje u pregovaračkim grupama i sektorskim grupama za programiranje i monitoring odborima u sistemu upravljanja EU fondovima (pri čemu bi za tačno utvrđivanje onih kojima treba isplaćivati naknade bile potrebne dodatne konsultacije zainteresovanih strana). Mesečne naknade za učešće u radnoj grupi trebalo bi, kao minimum, da se učine zavisnim od prisustva na sastancima radne grupe. Takođe, trebalo bi onemogućiti da lica angažovana u više radnih grupa dobijaju višestruke naknade (tj. jedan službenik mogao bi da dobija naknadu samo po jednom osnovu). U kombinaciji sa ovom merom, mogli bi se osmisliti jednokratni bonusi za one jedinice čiji projekti su ušli u Finansijski sporazum, tj. spremni su za finansiranje.
2. Dati preporuku svim rukovodiocima u organima državne uprave i službama Vlade da, u skladu sa važećim zakonskim rešenjima, obrate posebnu pažnju na isplaćivanje naknada za prekovremeni rad zaposlenima na EU/IPA poslovima u skladu sa zakonskim ograničenjima, ali i realnim satima provedenim na prekovremenom radu. Takođe, potrebno je obezbediti sredstva za isplatu ovih naknada.
3. Izmeniti odluku Vlade kojim se utvrđuju dnevnice za službena putovanja tako što bi se za službena putovanja u Brisel (ili izuzetno druge destinacije, uz posebno obrazloženje), povezana sa procesom pristupanja Evropskoj uniji, odredila dnevnicu u skladu sa prethodno jasno utvrđenom formulom određivanja visine dnevnice. Pored toga, u sklopu IPA sistema, povećati dnevnicu za službena putovanja u zemlji za potrebe obaveznih terenskih provera (engl. *on the spot checks*). U meri u kojoj je to moguće, trebalo bi razmotriti i povećanje dnevnica za studentska putovanja.
4. Dati preporuku/nalog svim rukovodiocima u organima državne uprave i službama Vlade da, u skladu sa važećim zakonskim rešenjima, unaprede u više platne razrede zaposlene na EU/IPA poslovima, a koji su ispunili zakonske uslove za napredovanje u viši platni razred. Preporuke za konkretna unapređenja trebalo bi da daju direktni rukovodioci nadležnih sektora. Realizacijom

¹⁰⁸ Evropska komisija, „Commission Staff Working Document: SERBIA 2014 PROGRESS REPORT“, Brisel, 2014, str. 40, i „Commission Staff Working Document: SERBIA 2015 REPORT“, Brisel, 2015, str. 57. Takođe: Final Audit Report - Conferral of Management Powers for IPA Component I and II - Republic of Serbia, European Commission, Directorate-General Enlargement, Brussels, 27.05.2013

ove preporuke zapravo bi se iskoristio već stvoreni prostor za unapređenje, odnosno uvećanje plata relevantnih službenika u skladu sa važećim propisima i praksom.

5. Dati preporuku svim organima državne uprave i službama Vlade da izmene svoje pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta tako što bi jasnije,¹⁰⁹ preciznije i „zahtevnije“ opisali uslove za radna mesta za koordinaciju evropskih integracija i upravljanje fondovima EU, a uz podršku i savet Kancelarije za evropske integracije i Službe za upravljanje kadrovima. U slučajevima gde nedostaju relevantne pozicije u samim pravilnicima, omogućiti povećanje broja radnih mesta i izvršilaca u skladu sa nalazima sprovedenih analiza opterećenja (*workload analysis*).
6. Nakon izmene pravilnika na način opisan u prethodnoj preporuci, trebalo bi ukinuti zabranu zapošljavanja za EU/IPA jedinice, tj. omogućiti zapošljavanje novih ljudi na upražnjena radna mesta.¹¹⁰ Redosled radnji između prethodne i ove preporuke je važan, budući da bi pre „opuštanja“ režima zapošljavanja za ovu grupu zaposlenih (ta radna mesta), trebalo smanjiti prostor za zloupotrebe, tačnije, u najvećoj mogućoj meri obezbediti da zapošljavanje prati zahteve opisane u sistematizacijama (npr. u pogledu relevantnog radnog iskustva, znanja jezika, itd.).
7. Nastaviti i intenzivirati sprovođenje projekata (potencijalno finansiranih iz sredstava EU) za upućivanje državnih službenika koji obavljaju EU/IPA poslove na prakse i visokokvalitetne obuke u državama članicama EU. Ovakvi programi bi mogli da budu posebno dostupni zaposlenima koji su već proveli određeni broj godina na ovim poslovima i kojima je potrebna dodatna motivacija i specijalizovano usavršavanje. Stipendije za ove prakse i obuke trebalo bi da obuhvate i adekvatno pokrivene putne troškove i troškove boravka, ali i da budu adekvatno pokrivene u radno-pravnom smislu (kako se ne bi dešavalo da su zaposleni primorani da koriste godišnji odmor ili neplaćeno odsustvo radi učestvovanja na takvim programima).
8. Trebalo bi dati preporuku/nalog svim rukovodiocima organa državne uprave i službi Vlade da zaposlenima koji obavljaju EU/IPA poslove omoguće fleksibilnije/klizno radno vreme, u skladu sa potrebama posla, naročito usled usklađivanja sa radnim vremenom Evropske komisije i učestalih sastanaka sa predstavnicima Delegacije EU i drugih eksternih partnera, čije se radno vreme razlikuje od onog u državnoj upravi.
9. Formirati bazu eksperata za oblast EU i IPA iz organa državne uprave, i to na predlog rukovodilaca relevantnih jedinica, pre svega sektora (budući da bi u bazu trebalo da uđu najkvalitetniji pojedinci). Ukoliko je njihovo dodatno angažovanje van radnog mesta potrebno, ono bi moglo da se plaća dodatno. Štaviše, napuštanjem državne uprave od strane ovih eksperata država bi na taj način potencijalno manje gubila, budući da bi oni i dalje bili umreženi sa upravom i bili bi na raspolaganju na projektnoj (ugovornoj) osnovi.

8.2 Sistemske reforme upravljanja ljudskim resursima

Budući da je istraživanje utvrdilo da određeni problemi sa kojima se suočavaju i rukovodioci i izvršioci nastaje usled sistemskih problema ULJR u državnoj upravi, jedan set preporuka odnosi se i na takve promene. Njih treba smatrati nekom vrstom temelja koji će omogućiti kvalitetnije upravljanje ljudima u celom sistemu, i na kojem bi trebalo zatim graditi posebne mere zadržavanja prioritetnih kadrova. Takođe, njihov izostanak bi verovatno umanjio efekte posebnih mera za zadržavanje kadrova, budući da bi neke loše prakse ULJR ostale prisutne, umanjujući tako nivo zadovoljstva zaposlenih i izazivajući stalne frustracije.

Važno je naglasiti da ove preporuke *ni u kom slučaju* ne predstavljaju iscrpnu listu potrebnih reformi u sistemu upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, budući da to nije ni bila tema ili cilj ovog istraživanja. Ova lista predstavlja isključivo razradu nalaza samog istraživanja, tj. onih stavova i preporuka rukovodilaca i zaposlenih obuhvaćenih istraživanjem koji su se odnosili na sistemske probleme i rešenja. Stoga bi ove

¹⁰⁹ Predlog za pojašnjenje opisa radnih mesta direktno je dao i jedan od intervjuisanih sagovornika, koji je objasnio da ima radnih mesta koja su opisana na takav način da ni ostali državni službenici ni drugi (eksterni) potencijalni kandidati ne bi mogli da razumeju šta taj posao podrazumeva.

¹¹⁰ Ovakav redosled radnji je važan kako bi se najpre u što većoj meri suzio prostor za potencijalne političke zloupotrebe (npr. zapošljavanje politički angažovanih ljudi umesto najkvalifikovanijih kandidata) do kojih bi moglo da dođe nakon „opuštanja“ režima zapošljavanja na EU/IPA poslovima.

preporuke samo trebalo uvrstiti u razmatranje i odlučivanje o široj reformi sistema ULJR u državnoj upravi, a nikako ih posmatrati kao individualni izvor preporuka za reformu državnoslužbeničkog sistema.

1. Funkciju upravljanja ljudskim resursima je potrebno značajno ojačati u čitavom sistemu državne uprave. Pored snažnije centralne koordinacije i usmeravajuće uloge centralnog tela/organa/jedinice zadužene za ULJR na nivou cele državne uprave, neophodno je oformiti stvarne jedinice za upravljanje ljudskim resursima u pojedinačnim organima, koje će zaposliti odgovarajuće stručnjake za ULJR i koje će pružati kontinuiranu podršku rukovodiocima pojedinačnih sektora u upravljanju ljudima.
2. Potrebno je znatno više ulagati u unapređenje veština linijskih menadžera u ULJR. Određeni (po mogućstvu akreditovani i sertifikovani) programi obuke za upravljanje morali bi da budu obavezujući za sve rukovodioce, dok bi obuke trebalo obavezno dopunjavati koučingom¹¹¹ i drugim inovativnim metodama unapređenja veština.
3. Trebalo bi osmisliti i kroz odgovarajuće zakonske izmene uvesti sistem zasnovan na kompetencijama za obavljanje pojedinačnih poslova. Određeni relevantni predlozi ovakvog sistema već su razvijeni i predlagani kroz ranije realizovane programe tehničke pomoći, te bi postojeće predloge trebalo proučiti, po potrebi inovirati i ažurirati, a zatim ih propisati i primeniti na sistemskom nivou, uz odgovarajuće obuke i druge vidove podrške uvođenju takvog novog sistema. Prilikom uvođenja sistema kompetencija tj. tokom pripreme opisa kompetencija za radna mesta, treba predvideti obaveznu konsultaciju sa organom sa odgovarajućom nadležnošću u toj oblasti (npr. KEI za radna mesta koordinacije evropskih integracija).
4. Potrebno je iz temelja revidirati sistem ocenjivanja državnih službenika i na novim temeljima osmisliti njegovu vezu sa napredovanjem. U reformi ovog dela sistema ULJR poželjno je konsultovati nove trendove i prakse iz privatnog sektora, kao i iz javnih uprava država članica EU, kako nova rešenja ne bi i dalje insistirala na zastarelim i prevaziđenim metodama. Veoma je važno u ovoj reformi uzeti u obzir promene koje sa sobom donose nove generacije zaposlenih, a o kojima je bilo reči u studiji.
5. U skladu sa sistemom kompetencija, unaprediti procedure zapošljavanja novih kadrova kako bi se obezbedila što bolja primena *merit* pristupa i omogućila selekcija i prijem najkvalitetnijih kandidata. Posebno voditi računa o unapređenju zahteva za zapošljavanje rukovodilaca, pri čemu bi trebalo posebno proveravati i zahtevati polaganje testova (ili studije slučaja) za proveru menadžerskih sposobnosti, kako u slučaju javnih konkursa, tako i u slučaju napredovanja unutar sistema.
6. Trebalo bi kao obaveznu komponentu centralne kadrovske evidencije propisati unos podataka o odlivu kadrova, i to prema vrstama poslova ili jedinicama, na način koji bi omogućio kvalitetne analize tih podataka na centralizovan način. Procedura koja se već sprovodi u IPA sistemu može poslužiti kao osnova za primenu ove preporuke na centralnom nivou. Pored toga, trebalo bi propisati i uvesti praksu tzv. izlaznih intervjua, koji bi obezbedili povratne informacije o razlozima odlaska zaposlenih. Ovi intervjui mogu se osmisliti kroz kombinaciju ličnog, usmenog razgovora zaposlenog koji odlazi sa nekim od viših rukovodilaca (npr. na nivou lica na položaju za izvršioce, i na nivou rukovodioca organa za više rukovodioce) i onlajn upitnika koji bi zaposleni popunio, a kojem bi pristup imali stručnjaci u Službi za upravljanje kadrovima ili drugom relevantnom organu. Realizacija ove dve preporuke bi omogućila formiranje opsežne baze podataka o faktorima koji demotiviraju i odlučuju o odlasku zaposlenih i omogućila bi redovno prilagođavanje politike upravljanja ljudskim resursima realnom stanju.
7. Poželjno je da se osmisli, zakonski uredi i uvede redovna praksa sprovođenja analize opterećenja poslom (*workload analysis*), po ugledu na one koje se sprovode u okviru IPA sistema, kako bi se na analitičkoj osnovi utvrđivalo gde postoji potreba za zapošljavanjem dodatnih kadrova i gde treba posebno obratiti pažnju na prekovremeni rad zaposlenih i isplatu odgovarajućih novčanih

¹¹¹ Koučing se, u najširem smislu, može posmatrati kao proces razvoja pojedinca koji podrazumeva strukturiranu, fokusiranu interakciju i korišćenje odgovarajućih strategija, alata i tehnika za podsticanje poželjne i održive promene u životu pojedinca, u svrhu njegove dobrobiti ali potencijalno i dobrobiti ljudi u njegovom okruženju. Za više informacija, videti: Tatiana, Bachkirova, Elaine Cox i David Clutterback, „Introduction”. U: *The Complete Handbook of Coaching*, ur. Elaine Cox, Tatiana Bachkirova and David Clutterback, 1-20. London: Sage Publications, 2010.

naknada. Takođe, tamo gde ovakve analize pokazuju da postoji manjak zaposlenih i potreba za dodatnim angažovanjem, ne bi trebalo da se primenjuju zakonske i druge obaveze smanjenja broja zaposlenih i/ili ukidanja radnih mesta.

8. Razmotriti mogućnost uvođenja nešto fleksibilnijeg pristupa u definisanju zvanja za pojedinačna radna mesta, tako što bi se omogućilo da jedno radno mesto može da se obavlja u opsegu od dva zvanja, umesto samo u jednom zvanju (npr. jedno radno mesto se razvrstava u opseg zvanja od mlađeg savetnika do savetnika). Ovakav pristup bi bio daleko približniji trenutnoj praksi u kojoj se izmenama sistematizacije isto radno mesto često „podize“ u više zvanje kako bi se prilagodilo pojedincu koji taj posao obavlja, i uzeo bi u obzir činjenicu da se isti poslovi na istom radnom mestu zaista i mogu obavljati u različitom kvalitetu i sa različitim stepenom samostalnosti, u zavisnosti od iskustva službenika koji taj posao obavlja. Takođe, na taj način bi se omogućilo nešto fleksibilnije napredovanje zaposlenih i izgradnja karijere.
9. Unaprediti sistem stručnog usavršavanja dodatnim ulaganjem u kvalitet, dostupnost i ali i brojnost obuka. Najvažnija unapređenja treba da se odnose na 1) uvođenje modernijih pristupa obuci, 2) angažovanje kvalitetnih predavača sa renomiranih institucija iz EU (za obuke kod kojih je to adekvatno, npr. gde se obrađuju teme koje su nove i u povelju u Srbiji), 3) bolje targetiranje učesnika obuka, 4) snažnije vezivanje ishoda obuka (stečenih sertifikata) sa razvojem karijere, 5) kvalitetnije praćenje ishoda obuka i napretka u karijeri službenika nakon završenih treninga. Radi realizacije ove preporuke, potrebno je izmeniti i Uredbu o stručnom usavršavanju, te omogućiti odgovarajuće honorare za predavače iz inostranstva, a i uopšte izvan sistema državne uprave.¹¹²
10. Takođe bi bilo poželjno na zakonskom nivou (po mogućstvu Zakonom o državnim službenicima) utvrditi posebnu kategoriju ugovorno angažovanih službenika, koji bi morali da ispunjavaju visoke kriterijume u pogledu kompetencija, ali čiji bi postupak selekcije, kao i uslovi angažovanja i prekida angažovanja, bili brži i fleksibilniji u odnosu na stalne državne službenike. Ovakvo sistemsko rešenje bi omogućilo da se ugovorno angažovani službenici primaju na transparentniji način i sa radnim uslovima koji su unapred poznati i usklađeni sa vrstom poslova koju obavljaju. Takođe, ova kategorija službenika bi, usled manje sigurnosti posla i potencijalno ograničenog trajanja takve vrste ugovora, mogla da ima nešto više plate u odnosu na stalno zaposlene državne službenike. Razlike ne bi trebalo da budu tako velike da izazivaju distorzije u sistemu, a mora se voditi računa i o ukupnom, bruto trošku ugovorno angažovanih službenika, u zavisnosti od iznosa poreza i doprinosa koji bi važili za takve ugovore. Prilikom definisanja ovih odredaba trebalo bi konsultovati odgovarajuću međunarodnu, pre svega evropsku, praksu (npr. pravila i praksu Evropske komisije).
11. Bilo bi poželjno uvesti u sistem više elemenata karijernog vođenja i savetovanja, za koje je već stvoren osnov kroz Centar za razvoj bazičnih kompetencija u Službi za upravljanje kadrovima. Adekvatno savetovanje u pogledu očekivanja koja zaposleni mogu i treba da imaju u vezi sa razvojem svoje karijere u državnoj upravi može značajno da utiče na motivaciju zaposlenih, a naročito na sprečavanje razočaranja koje nastaje kao rezultat pogrešno izgrađenih očekivanja.

8.3 Mere pametne politike zadržavanja kadrova

Konačno, ova grupa preporuka nastoji da pruži konture pametne politike zadržavanja kadrova, kao integralnog elementa opšte politike ULJR. Kao što je pomenuto, ovakav pristup razvoju politike zadržavanja kadrova predviđa i Akcioni plan za sprovođenje reforme javne uprave 2015-2017, s tim što opcija 2 opisana u prethodnom poglavlju, koju su izabrali učesnici radionice, predviđa da se ta politika najpre pilotira na zaposlenima na EU/IPA poslovima, a tek onda proširi na druge prioritete grupe zaposlenih, koje bi takođe trebalo utvrditi na bazi činjenica.

¹¹² Trenutno ova uredba ograničava honorare za predavače na programima stručnog usavršavanja na 1800 dinara, bez obzira da li se radi o predavačima iz sistema državne uprave ili eksternim predavačima.

Mere u vezi sa finansijskim uslovima rada

1. Razmotriti mogućnost uvođenja „naknade za pritisak tržišta“ (engl. *market supplement*), koja bi predstavljala poseban, zakonski utemeljen, dodatak za kategorije zaposlenih za koje vlada velika potražnja na tržištu rada ili gde su plate u privatnom sektoru drastično veće. Ovakav dodatak bi morao da bude strogo zasnovan na pojedinačnim radnim mestima i kompetencijama potrebnim za ta radna mesta, kao i na dobroj analizi tržišta. U osmišljavanju ovakve mere poželjno je konsultovati relevantnu međunarodnu praksu.

N. B.: Potrebno je sprovesti dodatne konsultacije kako bi se utvrdio iznos povećanja, ali ono ne bi trebalo da bude niže od 20% i veće od 30% u odnosu na odgovarajuće plate državnih službenika sa istim zvanjem u istom platnom razredu.

2. Za prioritetne grupe zaposlenih poželjno bi bilo propisati fleksibilniji vid napredovanja kroz platne razrede u okviru platne grupe (jednog zvanja). Na primer, zakon bi mogao da predvidi da službenici koji su u režimu politike zadržavanja kadrova mogu svake godine automatski da napreduju kroz platne razrede, ukoliko su dobro ocenjeni tokom godine i ukoliko ispune druge preduslove za napredovanje, poput onih u vezi sa stručnim usavršavanjem. Važno je napomenuti da bi pre realizacije ovakve mere – kako je navedeno u prethodnoj grupi preporuka – sistem ocenjivanja trebalo iz temelja reformisati. Na ovaj način, prioritetna grupa zaposlenih bi imala dodatni finansijski stimulans.
3. Predvideti redovne naknade za učešće u pregovaračkim i sektorskim radnim grupama i odborima za praćenje sprovođenja u sistemu upravljanja EU fondovima – u skladu sa preporukom iz prve grupe. Prilikom uvođenja ove mere kao sistemske, trebalo bi razmotriti mogućnosti vrednovanja učinka i rezultata (realnog doprinosa) u radu takvih radnih grupa, pa isplatu naknada povezati sa rezultatima, o čemu bi se starao rukovodilac radne grupe.
4. Za prioritetne kategorije zaposlenih omogućiti izuzetak iz opšteg režima naknade za prekovremeni rad, u kojem se najpre obračunavaju slobodni sati, a tek onda – uz nešto složeniju proceduru odobrenja – finansijska naknada za prekovremeni rad.¹¹³ Zaposlenima koji su obuhvaćeni politikom zadržavanja trebalo bi omogućiti da izaberu između ove dve opcije. Ukoliko je moguće, rukovodiocima relevantnih sektora bi trebalo omogućiti određeni maksimalni mesečni iznos u okviru kojeg bi zaposlenima mogli da na jednostavniji način odobravaju isplate prekovremenog rada.
5. Propisati trajni izuzetak (u skladu sa preporukom iz prve grupe) iz odredbe o niskom iznosu dnevnica za službeni put u inostranstvo, za putovanja u Brisel (izuzetno, i uz pisano obrazloženje, druge destinacije) koja su neophodna za proces pristupanja Srbije EU. Takođe, ovaj izuzetak bi trebalo da se primenjuje i kod putovanja u zemlji u svrhu obaveznih terenskih provera (engl. *on the spot checks*), u sklopu poslova iz IPA sistema. Sličan izuzetak predvideti i za programe stažiranja i treninge neophodne za usavršavanje u oblasti evropskih integracija i upravljanja fondovima EU, ukoliko iz donatorskih sredstava nije obezbeđeno pokrivanje dnevnica. Visinu dnevnica za ove izuzetke utvrditi u skladu sa prethodno jasno definisanom formulom određivanja visine dnevnice (pored pokrivenih troškova puta i smeštaja), ili više – u skladu sa procenom realnih troškova života u Briselu.
6. Kako bi se stimulisala motivacija zaposlenih koji na poslovima EU/IPA rade duži broj godina, trebalo bi osmisliti neku vrstu jubilarne nagrade za svakih pet godina rada na ovim poslovima. Jubilarne nagrade su već poznat institut prema radnom zakonodavstvu u Srbiji, te bi se ovde samo primenile na specifičan način u kontekstu stimulisanja i zadržavanja iskusnijih službenika na EU/IPA poslovima, čiji odliv je najskuplji za državu.

¹¹³ Prema članu 27 Zakona o platama državnih službenika i nameštenika („Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014), „Državni službenik za svaki sat koji po nalogu pretpostavljenog radi duže od punog radnog vremena (prekovremeni rad) ima pravo na sat i po slobodno. [...] Državnom službeniku kome zbog prirode poslova radnog mesta ne bude omogućeno da u toku narednog meseca iskoristi slobodne sate, za svaki sat prekovremenog rada isplatiće se vrednost sata osnovne plate državnog službenika uvećano za 26%.”

Mere u vezi sa ocenjivanjem i napredovanjem

1. U skladu sa reformom ocenjivanja u širem službeničkom sistemu, rukovodiocima u EU/IPA jedinicama bi trebalo omogućiti da na svoje zaposlene primenjuju nešto fleksibilniji sistem, koji bi im omogućio posebne uslove ubrzanog napredovanja u skladu sa dobijenim ocenama i individualnim sposobnostima. Ovakav režim bi značajno potpomogla realizacija osme mere u prethodnoj grupi preporuka i sedma mera u ovoj grupi, budući da bi to stvorilo više prostora za napredovanje putem zvanja. Istovremeno, rukovodiocima treba obučiti kako da zaposlenima realno povećavaju samostalnost u radu, u skladu sa nominalnim napredovanjem.
2. U vezi sa sedmom preporukom iz grupe sistemskih preporuka, za prioritetne grupe zaposlenih radna mesta bi mogla da budu – izuzetno od ostatka sistema – razvrstana u tri zvanja (ukoliko bi u ostatku sistema najveći opseg bio dva zvanja). Tako bi određeno mesto za upravljanje fondovima EU moglo da bude razvrstano, na primer, od zvanja savetnika do zvanja višeg savetnika. Zaposlenima koji su zahvaljujući izuzetnim radnim rezultatima ubrzano napredovali trebalo bi omogućiti razvrstavanje u viša zvanja i pre ispunjenja formalnih uslova koji važe za čitav sistem (npr. takav službenik bi mogao da bude razvrstan u zvanje samostalnog savetnika iako još uvek nema 5 godina radnog iskustva). Kao ograničenje, moglo bi se predvideti da takav zaposleni mora da ispunjava minimalne uslove za neposredno niže zvanje (zaposleni iz prethodnog primera morao bi da ima najmanje 3 godine radnog iskustva). Svi uslovi u pogledu kompetencija u svakom slučaju bi morali da budu u potpunosti ispunjeni i morali bi da se strogo primenjuju i proveravaju.
3. U skladu sa primerom Mađarske, razmotriti mogućnost opredeljivanja određenog iznosa za EU/IPA jedinice (one kojima upravljaju državni službenici na položaju), koji bi bio namenjen posebnim merama nagrađivanja najboljih službenika koji obavljaju ove poslove. Iznose bi trebalo vezati sa konkretnim indikatorima uspeha, kao što je broj programiranih ili realizovanih projekata, ili ostvarenje nekog konkretnog cilja za određenu godinu. Ako to bude moguće, ovaj sistem bi bilo poželjno povezati sa sistemom operativnog planiranja, koji bi trebalo da bude uveden u neposrednoj budućnosti. Rukovodiocima bi trebalo omogućiti da slobodno izaberu vrstu nagrade: „bonus“ na platu, finansiranje neke naročito kvalitetne obuke koja zaposlenom posebno može da koristi, itd. Rukovodioci bi ovakve nagrade trebalo da dodeljuju transparentno i članovima svog tima omoguće opciju davanja pisanih primedbi, koje bi mogle individualno da se razmotre. Na ovaj način bi se smanjio prostor za zloupotrebe ovakvog vida nagrađivanja.

N. B.: Veoma važan preduslov za postizanje željenog efekta ovakvih mera karijernog razvoja jeste unapređenje sistema za merenje i vrednovanje ličnog učinka. Stoga bi, po sistemu povratne sprege, za zaposlene koji su obuhvaćeni režimom politike zadržavanja kadrova trebalo razmotriti i uvođenje posebnih, zahtevnijih i naprednijih mehanizama za vrednovanje učinka, npr. prema ličnim ciljevima (target-ima). To bi zahtevalo i dublje obuke i insistiranje na unapređenju rukovodilačkih veština, posebno rukovodilaca koji upravljaju jedinicama koje su obuhvaćene politikom zadržavanja kadrova.

Mere u vezi sa stručnim usavršavanjem i dodatnim obrazovanjem

1. U skladu sa dosadašnjom praksom KEI, koja je pokazala da službenici koji pohađaju namenski osmišljene programe treninga i stručnih praksi u inostranstvu daju izuzetne rezultate – trebalo bi nastaviti i podsticati ovakve programe. Oni treba da budu strogo povezani sa potrebama radnog mesta i jedinice u kojoj zaposleni radi. Rukovodiocima bi trebalo motivisati (i povremeno proveravati) da zaposlenima omogućavaju odlaske na ovakve programe, čak i ako „bez njih ne mogu“. Zaposleni koji su bili korisnici ovakvih programa obuke ili praksi obavezuju se da u određenom periodu ostanu na radu u tom državnom organu ili sektoru unutar organa, a u suprotnom da vrate ceo novčani iznos stipendije.
2. Za zaposlene koji već nekoliko godina rade na poslovima evropskih integracija, a potrebna su im dopunska znanja i veštine, razmotriti, i posebno ispitati među zainteresovanim stranama u sistemu, uvođenje stipendija za programe dodatnog obrazovanja u Srbiji ili u državama članicama EU, na renomiranim akademskim institucijama. Ugovorna obaveza za ostanak na radu bi bila definisana slično prethodnoj preporuci, ali u dužem trajanju (npr. najmanje 3 godine), i sa istom obavezom vraćanja iznosa stipendije u slučaju kršenja ugovornih obaveza. U koncipiranju ovakvog programa trebalo bi uzeti u obzir bogata iskustva susednih država.

Mere izgradnje zajednice praktičara i negovanja osećanja pripadanja zajednici/organizaciji

1. Osmisliti poseban program za stvaranje zajednice praktičara – u ovom slučaju za oblasti evropskih integracija i upravljanje fondovima EU. Takav program bi u velikoj meri doprineo osećaju profesionalnog priznanja i satisfakcije zaposlenih, koju je veći broj ispitanika/sagovornika istakao kao demotivišući faktor. Program bi mogao delom da se finansira i iz donatorskih sredstava (npr. EU) i mogao bi da obuhvati različite kreativne mere, kao što su:
 - a) Redovni sastanci i zajedničke radionice za članove mreže praktičara, koji bi bili atraktivno osmišljeni i organizovani, na koje bi bili pozivani istaknuti praktičari ili akademski predstavnici iz država članica EU, itd.
 - b) Takmičenja za doprinos službenikâ evropskim integracijama, koja bi podrazumevala dodelu nekoliko nagrada, nominacije od strane samih službenika, transparentnu selekciju od strane objektivno formiranog panela, itd.
 - c) Takmičenja i nagrade za radove u oblasti evropskih integracija i EU fondova, uz objavljivanje najboljih radova u nekoj vrsti posebnog zbornika.
 - d) Pokretanje posebnog glasnika evropskih integracija, u kojem bi se isticali primeri službenika, dobitnici nagrada, najavljivali i izveštavali važni događaji, prilike za stručno usavršavanje, itd.

Za koordinaciju ovakvog programa i pojedinačnih aktivnosti trebalo bi da bude zaduženo telo ili organ sa nadležnošću u oblasti evropskih integracija (npr. Kabinet ministra zaduženog za evropske integracije, Kancelarija za evropske integracije, Pregovarački tim), a konkretne poslove bi obavljala neka vrsta projektnog tima unutar tog tela ili organa.

2. Osmisliti poseban paket „sindikálnih“ mera zadržavanja, koje bi rukovodioci mogli u različitim kombinacijama da izaberu i primene na svoje zaposlene u skladu sa njihovim životnim prilikama i potrebama. Takve mere mogu biti naročito efikasne, jer prepoznaju individualne potrebe zaposlenih, a mogu da obuhvate posebnu podršku za porodice i roditelje, redovne sistematske zdravstvene preglede i druge oblike posebne brige za zdravlje zaposlenih u skladu sa njihovim individualnim potrebama, odobravanje plaćenog odsustva za potrebe dodatnog obrazovanja, itd.

Mere unapređenja veština rukovodilaca

Kao što je istaknuto u prethodnim poglavljima studije, veliki broj mera koje mogu značajno da utiču na zadovoljstvo i motivaciju zaposlenih direktno zavisi od veština i posvećenosti rukovodilaca. Iz tog razloga je unapređenje rukovodilačkih veština i praksi posebno važan element politike zadržavanja kadrova. Pored toga što rukovodioci treba da raspolažu instrumentima i finansijskim sredstvima za motivisanje zaposlenih, oni moraju imati i znanja i veštine da te instrumente adekvatno primene – u suprotnom, i najbolji instrumenti mogu biti nedelotvorni ili čak kontraproduktivni (npr. dodeljivanje bonusa zaposlenima može izazvati veliku demotivaciju i nezadovoljstvo ukoliko se loše primeni).

Iako se većina ovih mera ne može propisati zakonom ili podzakonskim aktima, zakonom se može utvrditi posebna odgovornost rukovodilaca za upravljanje ljudima i staranje o zadržavanju najkvalitetnijih kadrova. Pored toga, kao prateći instrumenti politike zadržavanja kadrova mogu se izraditi priručnici i smernice za rukovodioce, koji bi – nakon završenih obuka i koučinga – trebalo da uđu u upotrebu kao redovni alati za ULJR u organima državne uprave. Upotrebu ovih alata trebalo bi da promovišu i stručnjaci u jedinicama za ULJR u pojedinačnim organima.

Imajući u vidu nalaze istraživanja, ovakve „meke“ mere, koje su u potpunosti u rukama rukovodilaca, obavezno treba da uključe:

- redovne i adekvatne pohvale zaposlenih (npr. pohvale koje su javne i koje konkretno ukazuju zaposlenom na vrednost ostvarenog rezultata);
- usmeravanje i upućivanje na prostor za unapređenje u radu, koje ne bi predstavljalo puku kritiku, već motivisalo zaposlene ka samounapređenju;

- veću upotrebu i kvalitetniju realizaciju mentorske podrške, koja bi takođe mogla da bude predmet nagrađivanja (npr. rukovodilac koji naročito uspešno sprovede program mentorstva može dobiti jednokratni bonus);
- podršku u ličnom usavršavanju i profesionalnom razvoju (npr. pisanju i objavljivanju radova);
- individualizovani pristup rukovodilaca zaposlenima i primenu mera motivacije u skladu sa dobrim razumevanjem ličnih okolnosti zaposlenih (npr. ženi koja je nedavno postala majka posebno važno može da bude fleksibilnije radno vreme i mogućnost povremenog rada od kuće, dok zaposlenom koji studira paralelno sa poslom može biti značajna mogućnost izostanka sa posla jedan ili dva dana pre ispita ili mogućnost da sa rukovodiocem porazgovara o svojim studijama i dobije korisne savete i smernice).

Konačno, kao **opšta preporuka za primenu politike zadržavanja kadrova**, i to u cilju sprečavanja zloupotreba tako definisane politike, trebalo bi razmotriti uvođenje neke vrste posebnog tela (radne grupe) za kontrolu implementacije ove politike. Rad radne grupe morao bi da bude potpuno transparentan, a ona bi morala – pored stručnjaka u oblasti EU/IPA – da obuhvati i eksterne članove (npr. predstavnike ekspertske zajednice, civilnog društva i sl.), kako bi se podigao nivo transparentnosti i objektivnosti. Ova radna grupa mogla bi da bude zadužena i za redovno praćenje i upravljanje povremenim evaluacijama politike zadržavanja kadrova, naročito u svetlu potrebe da se izvuku pouke iz primene ove politike na zaposlene na EU/IPA poslovima i ugrade u dalji razvoj ove politike na druge potencijalne kategorije zaposlenih.

Bibliografija

Knjige i članci:

1. Äijälä, K, „Public Sector – An Employer of Choice?“, Report on the Competitive Public Employer Project, OECD, Paris, 5-6. april, 2001.
2. Alistar, V., „Human Resources Management within Civil Service“, AUDCE, 8.6(2012), 47-55.
3. Allen, G. *Retaining Talent: A Guide to analyzing and managing employee turnover*, SHRM Foundation's Effective Practice Guidelines Series, SAD, 2008
4. Bachkirova, T., E. Cox, i D. Clutterbuck, „Introduction“. U: *The Complete Handbook of Coaching*, ur. Elaine Cox, Tatiana Bachkirova and David Clutterbuck, 1-20. London: Sage Publications, 2010.
5. Buckingham, M. i Coffman, C., *First, Break All the Rules*, New York: Simon & Schuster, 1999.
6. Cedefop, *Career development at work: A review of career guidance to support people in employment*, Cedefop Panorama series; 151 Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Dostupno na: <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5183> (5.8.2016)
7. Colley, L., W. McCourt i J. Waterhouse, „Hybrids and Contradictions: Human Resource Management in the Contemporary Public Sector“, *International Journal of Public Administration* 35.3 (2012): 507-512, doi: 10.1080/01900692.2012.687958. (17.12.2015)
8. D'Amato, A. i R. Herzfeldt, „Learning orientation, organizational commitment and talent retention across generations“, *Journal of Managerial Psychology* 23.9 (2008): 946, doi: 10.1108/02683940810904402. (5.8.2016)
9. Demmke, C, *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2007.
10. Dimitrova, Antoaneta, „Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement“, *West European Politics* 25(4), 2002.
11. Gould-Williams, J. S. et al., „Civic Duty and Employee Outcomes: Do High Commitment Human Resource Practices and Work Overload Matter?“ *Public Administration* 92(2014): 937-953, doi: 10.1111/padm.12019. (17.12.2015)
12. Griffeth, R.W. & Hom, P.W. 2001. „Retaining Valued Employees“, Sage. U *Retaining Talent: A Guide to analyzing and managing employee turnover*, ur. David G. Allen, SAD: SHRM Foundation's Effective Practice Guidelines Series, 2008.
13. Hatmaker, D. M., H. H. Park, i R. K. Rethemeyer, „Learning the Ropes: Communities of Practice and Social Networks in the Public Sector“, *International Public Management Journal* 14.4 (2011): 395-419, doi: 10.1080/10967494.2011.656051. (28.7.2016)
14. Hall, Douglas T. i Nougaim, Khalil E., „An examination of Maslow's need hierarchy in an organizational setting“, *Organizational Behavior and Human Performance* 3.1 (1968): 12-35.

15. Hicklin, A. „Employee Turnover and Organizational Performance: Testing a Hypothesis from Classical Public Administration,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18.4 (2008): 573-590, doi: 10.1093/jopart/mum028. (16.8.2016)
16. Jiang, K., et al., „When and how is job embeddedness predictive of turnover? A meta-analytic investigation,” *Journal of Applied Psychology* 97.5 (2012): 1077-1096, doi: 10.1037/a0028610. (18.12.2016)
17. Jung, C. S. „Why Are Goals Important in the Public Sector? Exploring the Benefits of Goal Clarity for Reducing Turnover Intention” *Journal of Public Administration Research and Theory* 24.1 (2013): 209-234, doi: 10.1093/jopart/mus058. (20.6.2016)
18. Ketelaar, A., N. Manning and E. Turkisch (2007), „Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 5, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/160726630750>. (20.6.2016)
19. King, R. M. „Conversations with Civil Servants: East European Public Administration Reform in Search of Socioeconomic Development,” In *European Socio-Economic Integration*, edited by Elias G. Carayannis and George M. Korres, New York: Springer US, 2012.
20. OECD, *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*, OECD Publishing, 2011, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>. (20.12.2015)
21. Pejović, A. et al. *Vodič kroz instrument za pretpristupnu pomoć 2014-2020, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, 2014, dostupno na <http://www.emins.org/uploads/useruploads/knjige/Vodic-kroz-IPA-II-2014-2020-za-web.pdf> (13.7.2016)
22. Re'em, Y., *Motivating Public Sector Employees: An Application-Oriented Analysis of Possibilities and Practical Tools*, Hertie School of Governance, Berlin, July 31 2010, https://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/60.pdf. (5.8.2016)
23. Sanjay, K. P. i D. P. Moynihan, „The Ties that Bind: Social Networks, Person-Organisation Value Fit, and Turnover Intention,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 18.2 (2008): 205-227, doi: 10.1093/jopart/mum013. (20.5.2016)
24. Villar, A., „Response bias,” u: *Encyclopedia of Survey Research Methods*, ur. Paul J. Lavrakas, Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, 2008.
25. Zingheim, Patricia K. i J. R. Schuster, „Workforce Retention, Pay and Rewards Practices in Tough Market Cities: Implications for Public-Sector Organizations,” *WorldatWork Journal* 17.4 (2008): 16-27.

Izveštaji

26. Bajić, Dragana, Olivera Jovetić, Aleksandar Panovski i Katarina Tadić, „Analiza upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije,” neobjavljena analiza izrađena u okviru projekta Uspostavljanje centralne institucije za stručno usavršavanje državnih službenika, Beograd, april 2016.
27. Everdeen, S., H. de Groot, i R. Nahuis, „*Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*,” CPB Discussion Paper 10, 2002.
28. Evropska komisija „Izveštaj o skriningu: Republika Srbija; Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata”, 2015, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_22_16.pdf (2.8.2016)
29. Evropska komisija, „Commission Staff Working Document: Serbia 2014 Progress Report”, SWD(2014) 302 final, Brisel, 2014, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf (2.8.2016)
30. Evropska komisija, „Commission Staff Working Document: Serbia 2015 Report”, Brisel, 2015. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf (2.8.2016)

31. Evropska komisija, Generalni direktorat za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju, „Programming Period 2014-2020: Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building”, jun 2014.
32. Katsarova, Ivana, „The (low) absorption of EU Structural Funds“, Library Briefing, Library of the European Parliament, October 2013, <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/The-low-absorption-of-EU-Structural-Funds.pdf> (2.8.2016)
33. PricewaterhouseCoopers, „Millennials at work: Reshaping the workplace,” Report, 2013, <https://www.pwc.com/m1/en/services/consulting/documents/millennials-at-work.pdf>. (8.8.2016)
34. ReSPA, „Attractiveness of Civil Service in the Western Balkans.” ReSPA, February 2009. <http://www.respaweb.eu/download/doc/Attractiveness+of+Civil+Service+in+the+Western+Balkans.pdf/80466d66e76a02a0d4cd3b0cf0667093.pdf> (12.8.2016)
35. SIGMA, „Baseline Report: The Principles of Public Administration (Serbia 2015)“, SIGMA. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf> (5.8.2016)
36. SIGMA, „Public Administration Reform Assessment of Serbia“ April 2014, SIGMA. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Serbia-Assessment-2014.pdf> (5.8.2016)

Ostala dokumenta:

37. Commission Implementing Regulation (EU) No 447/2014 of 2 May 2014 on the specific rules for implementing Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession assistance (IPA II), Official Journal of the European Union
38. „Izlaganje programa Vlade Srbije kandidata za predsednika Vlade Aleksandra Vučića“, Narodna skupština Republike Srbije, Prva posebna sednica u Jedanaestom sazivu, Beograd, 9. avgust 2016. godine, <http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze090816cyr.docx>
39. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017 [http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20\(1\).pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20(1).pdf) (1.8.2016)
40. Regulation (EU) No 231/2014 of the European Parliament and of the Council establishing an Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), Official Journal of the European Union.
41. Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika „Sl. Glasnik RS“, br. 98/2007 – prečišćen tekst, 84/2014 i 84/2015.
42. Zakon o državnim službenicima, „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.
43. Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS br. 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015 - dr. Zakon
44. Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru „Sl. glasnik RS“, br. 68/2015.
45. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014.
46. Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2016.

Internet izvori

47. „Acquiring Capacity” u Public employment and management, OECD, <http://www.oecd.org/gov/pem/acquiringcapacity.htm> (10. 8. 2016)
48. „Calculating Employee Turnover”, <http://www.payscale.com/compensation-today/2012/09/turnover> (13. 2. 2016)
49. Chamorro-Premuzic, T. „Does Money Really Affect Motivation? A Review of the Research,” Harvard Business Review, April 10, 2013, <https://hbr.org/2013/04/does-money-really-affect-motiv>. (21.5.2016)
50. Barrett, K. i R. Greene, „Exit Interviews: Increasingly Important but Often Forgotten”, Governing, August 2015, <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/gov-exit-interview.html>. (28.7.2016)
51. European Commission, “Human Resources and Security,” January 6, 2012, http://ec.europa.eu/dgs/human-resources/human_resources_en.htm. (3.8.2016)
52. Ewenstein, B., B. Hancock i A. Komm, „Ahead of the curve: The future of performance management,” *McKinsey Quarterly*, maj 2016, <http://www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/ahead-of-the-curve-the-future-of-performance-management>. (17.6.2016)
53. McGregor, J., „This big change was supposed to make performance reviews better. Could it be making them worse?”, The Washington Post, 7. jun 2016, https://www.washingtonpost.com/news/on-leadership/wp/2016/06/07/this-big-change-was-supposed-to-make-performance-reviews-better-could-it-be-making-them-worse/?wpisrc=nl_draw2&wpmm=1. (17.6.2016)
54. Služba za upravljanje kadrovima: <http://suk.gov.rs/> (20. 8. 2016)
55. Smith, B. i Rutigliano, T., „The Truth About Turnover,” Gallup Business Journal, 4. februar 2002, <http://www.gallup.com/businessjournal/316/truth-about-turnover.aspx>. (17.6.2016)
56. Wall Street Journal Guides, „How to Reduce Employee Turnover”, <http://guides.wsj.com/management/recruiting-hiring-and-firing/how-to-reduce-employee-turnover/> (16.7.2016)

Dodaci

Dodatak 1: Struktura anonimnog onlajn upitnika

1. Vaša pozicija je?

- a) Rukovodeća - položaj
- b) Rukovodeća - izvršilačka
- c) Izvršilačka - nerukovodeća
- d) Drugo (molimo Vas navedite)

2. Na kojim poslovima radite? (obeležite sve tačne odgovore)

- a) Poslovi koordinacije procesa evropskih integracija
- b) Harmonizacija pravnih tekovina EU
- c) Učestvovanje u radu pregovaračke/pregovaračkih grupa
- d) Programiranje EU i ostale razvojne pomoći
- e) Sprovođenje programa/projekata finansiranih iz EU i ostale razvojne pomoći
- f) Drugo (molimo Vas navedite)

3. Koliko dugo radite na poslovima evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima EU i razvojne pomoći?

- a) Do godinu dana
- b) Od 1 do 3 godine
- c) Od 3 do 5 godina
- d) Od 5 do 7 godina
- e) Duže od 7 godina

4. Koliko ste dugo zaposleni na trenutnom radnom mestu? (ukoliko je u međuvremenu došlo do promene strukture organa i opisa radnih mesta, istim radnim mestom smatralo bi se ono koje je razvrstano u isto zvanje i na kojem se obavljaju isti poslovi)

- a) Do godinu dana
- b) Od 1 do 3 godine
- c) Od 3 do 5 godina
- d) Od 5 do 7 godina
- e) Duže od 7 godina

5. Vrsta zaposlenja?

- a) Radni odnos na neodređeno vreme
- b) Radni odnos na određeno vreme
- c) Ugovor o delu
- d) Ugovor o privremenim i povremenim poslovima
- e) Drugo (molimo Vas navedite)

6. Da li Vam je ovo prvo zaposlenje u životu?

- a) Da
- b) Ne
- c) Drugo (molimo Vas navedite)

7. Molimo Vas obeležite sve odgovore koji se na Vas odnose u skladu sa izjavom: *Pre ovog posla, radio/la sam u...*

- a) drugom sektoru istog organa/organa sa istim delokrugom
- b) drugoj jedinici u istom sektoru organa/organa sa istim delokrugom
- c) drugom organu istog tipa na centralnom nivou
- d) upravi na pokrajinskom ili lokalnom nivou
- e) privatnom sektoru
- f) međunarodnoj organizaciji
- g) organizaciji civilnog društva
- h) drugo (molimo Vas navedite)

8. Na prethodnim radnim mestima obavljao/la sam... (molimo Vas obeležite sve tačne odgovore)

- a) iste ili slične poslove kao na sadašnjem radnom mestu
- b) različite poslove u odnosu na trenutno radno mesto
- c) Drugo (molimo Vas navedite)

9. Koliko ste zadovoljni svojom platom?

- a) Da, vrlo sam zadovoljan/na.
- b) Da, uglavnom sam zadovoljan/na.
- c) Ne, nisam zadovoljan/na.
- d) Ne, izrazito sam nezadovoljan/na.
- e) Nemam stav.

10. Koliko sati nedeljno u proseku radite prekovremeno?

- a) 0-5h
- b) 6-10h
- c) 11-20h
- d) Preko 20h
- e) Drugo (molimo Vas navedite)

11. Da li je Vaš prekovremeni rad plaćen?

- a) Da
- b) Ne
- c) Drugo (molimo Vas navedite)

12. Da li dobijate neku vrstu nenovčane naknade za svoj prekovremeni rad?

- a) Da
- b) Ne
- c) Drugo (molimo Vas navedite)

13. Obeležite do koje mere se slažete sa sledećom izjavom: *Naknada za moj prekovremeni rad je adekvatna.*

- a) U potpunosti se slažem.
- b) Donekle se slažem.
- c) Ne slažem se.
- d) Uopšte se ne slažem.
- e) Nemam stav.

14. Da li ste zadovoljni svojim poslom?

- a) Da, vrlo sam zadovoljan/na.
- b) Da, uglavnom sam zadovoljan/na.
- c) Ne, nisam zadovoljan/na.
- d) Ne, izrazito sam nezadovoljan/na.

15. Koliko često od pretpostavljenih dobijate pohvale za svoj rad?

- a) Redovno
- b) Ponekad
- c) Retko
- d) Nikad
- e) Ne znam.

16. Da li ste u poslednjih mesec dana od pretpostavljenih dobili javnu pohvalu za svoj rad (pred kolegama)?

- a) Da
- b) Ne
- c) Ne znam

17. Koje su prednosti rada na Vašem radnom mestu ili sektoru/jedinici? (Molimo Vas obeležite sve sa kojima se slažete.)

- a) Dobra radna atmosfera
- b) Sadržina posla
- c) Osećaj doprinosa javnom dobru
- d) Mogućnost stručnog usavršavanja
- e) Sigurnost posla
- f) Mogućnost napredovanja
- g) Vrednovanje dobrih rezultata rada
- h) Dobra zarada
- i) Drugo (molimo Vas navedite)

18. Da li na poslu svakodnevno ili gotovo svakodnevno imate priliku da radite ono u čemu ste najbolji?

- a) Da
- b) Ne
- c) Drugo

19. Šta je za Vas najvažnije za motivaciju u radu? Poređajte faktore od 1, koji je za Vas najznačajniji, do 10, koji je za Vas najmanje važan.

- a) Adekvatna plata
- b) Dobra radna atmosfera
- c) Mogućnost napredovanja
- d) Vrednovanje rezultata
- e) Sadržina posla
- f) Stručno usavršavanje
- g) Sigurnost posla
- h) Identifikacija sa ciljevima i vrednostima
- i) Mentorstvo i usmeravanje
- j) Obim posla

20. Obeležite u kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: *Ovaj posao mi je omogućio veliki profesionalni i lični napredak.*

- a) U potpunosti se slažem.
- b) Donekle se slažem.
- c) Ne slažem se.
- d) Uopšte se ne slažem.
- e) Nemam stav.

21. Koliko se identifikujete sa svojim poslom i ciljevima i vrednostima koje on zastupa?

- a) U potpunosti se identifikujem.
- b) Donekle se identifikujem.
- c) Ne identifikujem se.
- d) Uopšte se ne identifikujem.
- e) Nemam stav.

22. Da li ste napredovali od početka rada na poslovima evropskih integracija, uključujući upravljanje fondovima EU i razvojne pomoći? (obeležite sve tačne odgovore)

- a) Da, u viši platni razred
- b) Da, u više zvanje
- c) Da, na rukovodilačko mesto
- d) Drugo (molimo Vas navedite)

23. Obeležite šta Vam je napredovanje podrazumevalo u periodu otkad obavljate ove poslove. (obeležite sve tačne odgovore)

- a) Napredovanje unutar iste organizacione jedinice
- b) Napredovanje između dve organizacione jedinice u istom sektoru
- c) Napredovanje iz jednog organa u drugi organ
- d) Drugo (molimo Vas navedite)

24. Da li ste zadovoljni svojim napredovanjem na poslu?

- a) Da, zadovoljan/na sam koliko sam često napredovao/la.
- b) Da, donekle sam zadovoljan/na koliko sam često napredovao/la.
- c) Ne, nisam zadovoljan/na koliko sam često napredovao/la.
- d) Ne, uopšte nisam zadovoljan/na koliko sam često napredovao/la.

25. Molim vas obeležite do koje mere se slažete sa sledećim izjavama.

Imam prilike da dobijem stipendije za dodatno obrazovanje u zemlji i inostranstvu (npr. za master studije).

Imam prilike da se stručno usavršavam u zemlji i inostranstvu.

Pretpostavljeni znaju kako da me usmere da bih bolje radio/la svoj posao.

Stručno usavršavanje koje dobijam na ovom poslu mi otvara mogućnosti za dalji napredak.

Ovaj posao me čini članom/članicom posebne profesionalne zajednice.

Dosta učim i razvijam se obavljajući svoj posao.

Ponuđeni odgovori:

- a) Da, slažem se.
- b) Donekle se slažem.
- c) Ne slažem se.
- d) Uopšte se ne slažem.
- e) Nemam stav.

26. Da li mislite da se posao ravnomerno raspodeljuje između kolega i koleginica u jedinici?

- a) Da
- b) Ne
- c) Drugo (molimo Vas navedite)

27. Da li imate potrebnu podršku u radu od svojih kolega i koleginica?

- a) Da, mogu uvek da računam na njih.
- b) Donekle, mogu ponekad da računam na njih.
- c) Malo, retko računam na njih.
- d) Nimalo, ne mogu da računam na njih.
- e) Drugo (molimo Vas navedite)

28. Da li imate potrebnu podršku u radu od svojih pretpostavljenih?

- a) Da, mogu uvek da računam na njih.
- b) Donekle, mogu ponekad da računam na njih.
- c) Malo, retko računam na njih.
- d) Nimalo, ne mogu da računam na njih.
- e) Drugo (molimo Vas navedite)

29. Koliko često tražite druge poslovne prilike?

- a) Redovno
- b) Ponekad
- c) Retko
- d) Nikad

30. Koliko je verovatno da ćete svojom voljom napustiti ovo radno mesto u narednih 12 meseci?

- a) Vrlo verovatno
- b) Moguće
- c) Malo verovatno
- d) Nemoguće
- e) Nemam stav

31. Da li ste u poslednjih godinu dana dobili ponudu za posao van državne uprave?

- a) Da
- b) Ne
- c) Drugo

32. Šta najnegativnije utiče na Vašu motivaciju na trenutnom radnom mestu?

- a) Vrednost mog rada nije prepoznata i nisam nagrađivan/na prema rezultatima.
- b) Nemam mogućnost napredovanja.
- c) Ciljevi i vrednosti posla me ne motivišu.
- d) Nezadovoljan/na sam svojom platom.
- e) Obim posla nije odgovarajući.
- f) Pretpostavljeni i kolege se ne odnose korektno prema meni.
- g) Nemam mogućnost da se stručno usavršavam ili dodatno obrazujem.
- h) Ne motiviše me sadržina mog posla.
- i) Ne dobijam mentorstvo i usmeravanje neophodno za moj rad.
- j) Ne osećam da sam deo tima.
- k) Neželjeni politički pritisak/uticaj.

Ponuđeni odgovori:

1. Presudno utiče.
2. Veoma utiče.
3. Donekle utiče.
4. Neznatno utiče.
5. Faktor nije prisutan na mom radnom mestu.

33. Pol?

- a) Ženski
- b) Muški
- c) Ne želim da odgovorim na ovo pitanje.

34. Starost?

- a) Od 20 do 30 god.
- b) Od 31 do 40 god.
- c) Od 41 do 50 god.
- d) Preko 50 god.
- e) Ne želim da odgovorim na ovo pitanje.

35. Stepen obrazovanja?

- a) Srednje obrazovanje
- b) Više obrazovanje
- c) Visoko obrazovanje
- d) Magistratura/Master
- e) Doktorat
- f) Ne želim da odgovorim na ovo pitanje.
- g) Drugo (molimo Vas navedite)

36. Godine profesionalnog iskustva?

Dodatak 2: Glavne teme polustrukturiranog intervjua u okviru kvalitativnog dela istraživanja

1. Iskustvo na rukovodilačkom radnom mestu i napredovanje u karijeri
2. Radno zadovoljstvo i mehanizmi za njegovo poboljšanje
3. Izazovi u upravljanju kadrovima
4. Motivacija i demotivacija zaposlenih
5. Uvođenje u posao novozaposlenih
6. Građenje institucionalnog pamćenja
7. Posledice odliva kadrova i prepreke za njihovo zadržavanje
8. Prepreke za kreiranje održive politike zadržavanja kvalitetnih kadrova

Dodatak 3: Institucije u kojima su obavljeni intervjui

Naziv institucije	Datum
Kancelarija za evropske integracije	26. maj 2016.
	15. jun 2016.
	16. jun 2016.
	30. jun 2016.
Ministarstvo finansija	25. maj 2016.
	25. maj 2016.
	25. maj 2016.
	25. maj 2016.
	30. maj 2016.
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	2. jun 2016.
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	31. maj 2016.
Ministarstvo privrede	30. maj 2016.
Ministarstvo rudarstva i energetike	13. jun 2016.
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	3. jun 2016.
Ministarstvo pravde	31. maj 2016.
Nacionalna služba za zapošljavanje	8. jun 2016.

Dodatak 4: Zahtev za dobijanje administrativnih podataka upućen Službi za upravljanje kadrovima

Zahtev poslat: 24. februara 2016.

Odgovor dostavljen: 25. februara 2016.

Sadržina odgovora:

Podatke koje ste tražili od nas nismo u mogućnosti da Vam dostavimo s obzirom da Služba nije nadležna za vođenje evidencija o broju osoba koje su angažovane po osnovu ugovora na određeno vreme. Pretpostavljamo da bi tu vrstu informacija moglo da ima Ministarstvo finansija. Jedini podatak kojim raspolazemo odnosi se na ukupan broj zaposlenih kako državnih službenika tako i nameštenika na neodređeno vreme u organima državne uprave i službama Vlade (24.618 za 2013 godinu; 23.728 za 2014 godinu; 23.236 za 2015. godinu).

Dodatak 5: Institucije kojima je poslat zahtev za dobijanje statističkih administrativnih podataka

1. Generalni sekretarijat Vlade
2. Kancelarija za Kosovo i Metohiju
3. Kancelarija za ljudska i manjinska prava
4. Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije
5. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom
6. Komesarijat za izbeglice i migracije
7. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
8. Ministarstvo finansija
9. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
10. Ministarstvo kulture i informisanja
11. Ministarstvo omladine i sporta
12. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine
13. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine
14. Ministarstvo pravde
15. Ministarstvo privrede
16. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
17. Ministarstvo rudarstva i energetike
18. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija
19. Ministarstvo unutrašnjih poslova
20. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
21. Ministarstvo zdravlja
22. Republički sekretarijat za javne politike
23. Republički sekretarijat za zakonodavstvo
24. Republički zavod za statistiku
25. Uprava za javne nabavke
26. Zavod za intelektualnu svojinu

