



**Немачка
сарадња**
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Sprovedeno od strane:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



ТИМ
ЗА СОЦИЈАЛНО УКЉУЧИВАЊЕ
И СМАЊЕЊЕ СИРОМАШТВА



Република Србија
Влада
Канцеларија за европске интеграције

Republic of Serbia
Government
Serbian European Integration Office

REZIME:

Adekvatni administrativni kapaciteti su jedan od suštinskih preduslova za uspešnu integraciju i održivo članstvo Srbije u EU. Međutim, iskusni kadrovi poslednjih godina učestalo napuštaju državnu upravu usled neadekvatnih uslova rada. S obzirom da preko 50% službenika koji rade na EU/IPA poslovima namerava da napusti posao u narednih godinu dana, neophodna je kvalitetna politika zadržavanja kadrova koja uzima u obzir značaj ovih službenika i njihov doprinos procesu pristupanja EU.

Koliko često tražite druge poslovne prilike?



■ Redovno(19.35%) ■ Ponekad(45.70%) ■ Retko(26.34%)
■ Nikad(8.60%)

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

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 istraživanju 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 intervjuja sa trenutnim rukovodiocima u relevantnim organima državne uprave.

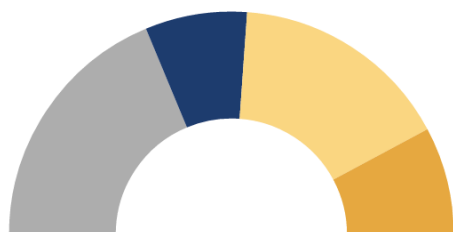
Šta najnegativnije utiče na motivaciju zaposlenih?

- (1) *Nezadovoljan/na sam svojom platom.*
- (2) *Vrednost mog rada nije prepoznata i nisam nagrađivan/na prema rezultatima.*
- (3) *Nemam mogućnost napredovanja.*

3%

ispitanika/ca je vrlo zadovoljno svojom platom.

Da li ste napredovali od početka rada na poslovima evropskih integracija?



■ Bez napredovanja.(37.45%) ■ U viši platni razred.(14.81%)
■ U više zvanje.(32.10%) ■ Na rukovodilačko mesto.(15.64%)

14,5%

ispitanika je zadovoljno svojim napredovanjem na poslu.

Da li mislite da se posao ravnomerno raspodeljuje između kolega i kolegica u jedinici?



■ Da(40.11%) ■ Ne(56.68%) ■ Drugo(3.21%)

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 kolegicama, 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.

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

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

spособnost 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 efektivno i brzo rešavanje problema odliva i uspostavljanje politike zadržavanja kadrova u dužem roku.**

	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 prioriternih kadrova).	Opcija bi potencijalno bila percipirana kao nepravedna 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 prioritne 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 prioriternih 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. **II grupa** 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.).

*Celokupna lista preporuka po grupama dostupna je u studiji politike, koja se može preuzeti sa: www.cep.org.rs/.

O CEP-u:

CEP je nevladina, neprofitna, nezavisna think tank organizacija koju je osnovala grupa stručnjaka u oblasti evropskog prava, ekonomije i javne uprave, s ciljem da doprinese unapređenju okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji, tako što će ga učiniti transparentnijim i inkluzivnijim, zasnovanim na činjenicama i suštinski orijentisanim ka Evropskoj uniji.



w: www.cep.org.rs

e: office@cep.org.rs

f: @EuropeanPolicyCentre

t: @CEPBelgrade



Sprovedeno od strane:



TIM
ZA SOCIJALNO UKLJUČIVANJE
I SMANJEŃE SIROMAŠTVA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Istraživanje je pripremljeno u okviru Nemačko-srpske razvojne saradnje kroz program Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH i projekta „Podrška pregovorima sa Evropskom unijom u Srbiji”. Dodatnu finansijsku podršku pružio je Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije (SIPRU). U sprovođenju projekta, CEP je uspešno saradivao sa Kancelarijom za evropske integracije, koja je glavni korisnik rezultata projekta.