



Tvining projekat - SR 2005/IB/EN/01 Podizanje kapaciteta Republičke direkcije za vode

Između Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije i Saveznog ministarstva za životnu sredinu, očuvanje prirode i nuklearnu bezbednost SR Nemačke

Komponenta 1: Jačanje institucionalnih kapaciteta Republičke direkcije za vode i povezanih institucija

Pod-komponenta 1.4: Razvoj ljudskih resursa

Aktivnost 1.4.2 Strategija razvoja ljudskih resursa

Razradili/e

G-đa Stefanie Keller (gostujuća ekspertkinja)
G-din Peter Kessler (gostujući ekspert)
G-đa Katharina Dahrendorf (gostujuća ekspertkinja)

Prezentirao u julu 2008. god.:

Podržao:

Claus Heuberger
(Stacionirani tvining savetnik)

Aleksandar Prodanovic
(Srpski vođa projekta)



Tvining projekat "Podizanje kapaciteta Republičke dirkecije za vode"
Projekat finansiran od strane Evropske unije kojim upravlja Evropska
agencija za rekonstrukciju

1. Ciljevi

Upravljanje ljudskim resursima podržava dostizanje ciljeva jedne organizacije tako što osigurava da saradnici i saradnice mogu da ispune zahteve koji se pred njih postavljaju. Koji instrumenti, metodi i pristupi su korisni za to zavisi od više fakotra, između ostalog od svrhe postojanja, organizacionih okvirnih uslova, postojećih propisa (zakona, uredbi, pravilnika itd.) i kulture te organizacije. Istinski kritični faktor za uspeh skoro svih instrumenata upravljanja ljudskim resursima je široka prihvaćenost od strane onih koji su uključeni (saradnika i saradnica/rukovodilaca), to jest instrumenti moraju da budu pogodni da se inkorporiraju u pravne i organizacione okvirne uslove i organizacionu kulturu. Osim toga, rukovodeći ljudi moraju da vladaju dovoljnim znanjima i kompetencijama u primeni tih instrumenata.

Stoga se za elaboraciju jedne strategije za ljudske resurse za Republičku direkciju za vode moraju ispuniti sledeći uslovi:

- Preporuke strategije moraju da budu pogodne da se inkorporiraju u postojeće organizacione okvirne uslove. Presudni okvirni uslovi za strategiju za ljudske resurse za direkciju su na primer poštovanje budžeta, sopstvene nadležnosti za uvođenje instrumenata za upravljanje kadrovima, sopstveni kadrovski resursi za pitanja ljudskih resursa i td.
- Preporuke strategije moraju da se uklope u postojeće pravne propise i moraju da iskoriste slobodan manevarski prostor koji direkcija ima u sprovođenju centralno propisanih instrumenata. Tu spada pre svega sistem ocenjivanja, jer se iz toga izvode drugi ključni HR instrumenti kao što su propisi o zaradama i propisi o unpaređenjima unutar jedne organizacije.
- Za uspešnu primenu sopstvene strategije za ljudske resurse u direkciji rukovodioci moraju da znaju koja očekivanja na strani organizacije su povezana sa njihovom rukovodećom ulogom, i moraju da budu podržani da shvate svoje odgovornosti. Strategija za ljudske resurse nudi tako mogućnost rukovodiocima, da aktivno analiziraju koji su menadžerski instrumenti za njih i koji menadžerski postupci. To smanjuje napore i povećava operativnost.
- Rukovodioci utoliko treba podržati da saopšte saradnicima značenje i primenu instrumenata i da povećaju njihovu prihvaćenost.
- Rukovodiocima utoliko treba i pomoći da naprave neku formu razmene svojih iskustava sa tim instrumentima. Tako postaju praktična znanja rukovodilaca korisna za organizaciju, da bi se slobodni manevarski prostor mogao ciljano iskoristiti i osigurati primenljivost tih instrumenata. Dakle, regularna razmena iskustava rukovodioca jeste kamen temeljac sistematskog razvoja rukovodilaca.
- Mora se napraviti vremenski plan, koji sadrži kako kratkoročnu tako i srednjoročnu i dugoročnu perspektivu. Time se može osigurati ciljani dalji razvoj cele organizacije.

2. Procedura

Strategija za ljudske resurse za Republičku direkciju za vode je napravljena kroz sledeće korake:

U **prvom koraku** su sprovedeni informativni razgovori sa rukovodiocima i saradnicima direkcije iz svih odeljenja a u sledećim tematskim oblastima:

- Postojeće prakse za popunjavanje mesta
- Situacija u pogledu uzimanja novih kadrova
- Uvođenje/orijentacija
- saradnja
- Komunikacija
- Kultura rukovođenja
- Formalna i neformalna pravila

- Usavršavanje/razvoj karijere
- Priroda ocenjivanja/dogovaranje cilja i rezultata
- Planiranje radnih mesta
- Struktura personala
- Organizaciona kultura (kolektivizam-individualizam, sprovođenje pravila, mehanizmi kontrole)

Cilj ovih informativnih razgovora je bio da se dobiju detalji o organizacionoj kulturi, stanju primenjenosti postojećih instrumenata i stepenu njihove prihvaćenosti. Iz toga bi se mogli identifikovati zahtevi i potrebe za podrškom rukovodiocima da bi sami mogli da postave strategiju za ljudske resurse.

U **drugom koraku** su postojeći propisi prevedeni, pregledani i ocenjeni u pogledu mogućeg manevarskog prostora za delovanje. Time je trebalo da bude osigurana primenljivost i legalnost strategije za ljudske resurse za direkciju.

U **trećem koraku** su oblasti delovanja prodiskutovane sa članovima centralnog tima za ljudske resurse u toku jedne radionice i iz toga su izvedene preporuke za izradu strategije za ljudske resurse. Cilj je bio da se zahtevi od strane rukovodioca usaglase sa preporukama projekta i da se poveća prihvaćenost preporuka od strane rukovodioca. Nakon toga su predloženi koraci za sprovođenje zaključno u **četvrtom koraku** prodiskutovani sa centralnim timom.

Pošto je u diskusiji sa centralnim timom tematizovano gde su težišta u zahtevima koji stoje na rukovodiocima, postavljeni su osnovi za zajedničko shvatanje upravljanja u prvom treningu (**peti korak**).

3. Kratak pregled polaznog stanja za strategiju za ljudske resurse u Direkciji za vode

Propisi koji se tiču ljudskih resursa

Srpska državna uprava je pritisnuta veoma striktnim sistemom različitih propisa koji se tiču ljudskih resursa. Propisi su velikim delom razrađeni u okviru ranijih tvining projekata¹ i ubačeni u zakonsku podlogu. Njihova primena u podređenim organizacionim jedinicama se kontroliše i potpomaže od strane centralne jedinice za ljudske resurse.

Radi se o sledećim propisima

- Zakon o državnim službenicima
 - Law on civil servants
- Propisi o opisima radnih mesta i zvanjima (stupili na snagu 2006)
 - Decree on principles of internal organisation and systematisation of job positions
- Propisi o oglašavanju slobodnih radnih mesta (internom i eksternom) (stupili na snagu 2005)
 - Decree on job position classification
 - Conclusion on procedure for advertising internal competition
 - Decree on conducting internal and public competition

¹ Na pr. projekat »Technical Assistance for the Preparation and Implementation of Administrative Legislation – Phase 2 - Republic of Serbia« (DIAL). DIAL je finansiran od Evropske agencije za rekonstrukciju i sproveden od strane jednog konzorcijuma kojem je na čelu bio »Eurecna« iz Italije. Taj projekat je nastavak ranijih projekata koji su takođe težili poboljšanju sistema državne uprave i uvođenju novog sistema državnih službenika u Republici Srbiji (Hans-Achim Roll (2006) *Priručnik za ocenjivanje državnih službenika*)

- Propisi o popunjavanju radnih mesta (stupili na snagu 2006)
 - Conclusion on first public announcement procedure
 - Contents of the regulatory statute
- Propisi o ocenjivanju i dogovaranju o cilju (stupili na snagu 2007)
 - Regulation of appraisal
 - Specification of work objectives
 - Protocol of monitoring of work results
- Propisi o Službi za upravljanje ljudskim resursima (stupili na snagu 2006)
 - Decree on preparation of HR plan in the authorities
 - Decree on establishing the HR Management office

Propisi ostavljaju samo malo slobodnog prostora za vlastita težišta i koncepte u podređenim organizacijama. Uz to treba reći i da do sada jedva da ima nekog praktičnog iskustva u primenu ovih instrumenata. Napori vezani za uvođenje novih instrumenata stoga su i dalje vrlo veliki i rukovodioci u direkciji ih tako i doživljavaju. Iskusno korišćenje nije moglo u potpunosti da nastupi zbog zadatih kratkih rokova uvođenja instrumenata. Zbog toga znatno variraju prihvaćenost, kompetentnost za sprovođenje instrumenata i procena njihove praktičnosti kod rukovodioca u direkciji.

Služba za ljudske resurse i usavršavanje

U Republičkoj direkciji za vode ne postoji vlastito osoblje za ljudske resurse. Ono je smešteno centralizovano u Ministarstvu poljoprivrede, opskrbljeno sve u svemu vrlo ograničenim resursima. Pored toga postoji i jedna centralna jedinica za obuke (Centar za usluge ljudskih resursa), koji je delom finansiran kroz spoljne (projektne-) partnere. Primena usavršavanja teče u različitim oblastima Republičke direkcije za vode vrlo različito. Očigledno je da ne postoje nikakvi transparentni kriterijumi po kojima se učešće u usavršavanjima prijavljuje, tako da su vrlo nejednako raspodeljene šanse među zaposlenima, da neko može da učestvuje u nekom usavršavanju.

Ponuda se izvodi iz Zakona o državnim službenicima (plana za ljudske resurse). U svakom resoru postoji jedna „odgovarajuća osoba“ za ljudske resurse.

Sistem ocenjivanja i dogovaranja o cilju

U 2007. je po prvi put u potpunosti sproveden tok sistema za ocenjivanje i dogovaranja o cilju. Ostavljen je mali manevarski prostor, kriterijumi su otvoreno utvrđeni izuzev jednog (dodatni kriterijumi). Dogovaranja o ciljevima se temelje na veoma strogim zahtevima radnog mesta, koji se u dogovaranju o cilju godišnje ažuriraju. Individualni dogovori o cilju nisu u jednom sistematičnom procesu od vrha ka dnu povezani sa postavljanjem cilja direkcije i nisu na nivou šefova odeljenja ni vremenski ni sadržinski, ni horizontalno ni vertikalno uzajamno ulančani. Razmena o standardima ocenjivanja se ne dešava, niti unutar direkcije niti u smeru ministarstva.

Sa uvođenjem ovoga bile su spojene obuke za rukovodioce na nivou cele zemlje, priručnik i ponuda za konsultancije od strane centralne jedinice za ljudske resurse za srpsku javnu upravu. U tim obukama su učestvovali i rukovodeći ljudi direkcije. Stepem informisanosti i sprovođenja novih sistema razlikuje se znatno u odeljenjima direkcije. Takođe je i prihvaćenost različito rasprostranjena, u operativnoj oblasti (inspekcija) postoji veća prihvaćenost, što sigurno ima veze sa očito većom primenljivošću sistema u ovoj oblasti delovanja. Ove razlike će se, ako ne bude zajedničkog obrasca za postavljanje cilja i za ocenjivanje, dalje povećavati.

Oglašavanje slobodnih radnih mesta i popunjavanje radnih mesta

Istovremeno sa sistemom ocenjivanja uvedeni su i novi propisi za oglašavanje slobodnih radnih mesta i njihovo popunjavanje. Za svako radno mesto u direkciji postoji opis radnog mesta, koji utvrđuje zadatke i predviđene formalne kriterijume za biranje na to mesto. Formalni kriterijumi su pri tome jasno izvedeni iz individualnih osobina svakog od onih koji trenutno zauzimaju mesta. Pri tome postoji povezanost sa propisima, koji propisuju određenja zvanja (na pr. viši savetnik) bazirana na formalnim kriterijumima. Ovo ima za posledicu, da upravo za ona radna mesta koja zahtevaju naročite tehničke kvalifikacije nastupa miks formalnih kriterijuma, koji vrlo sužava krug odgovarajućih kandidata (na pr. studije za inženjera, deset godina radnog iskustva u javnoj upravi, od toga tri godine na vodećoj funkciji kao xy). To vodi, u sprezi sa niskom strukturom zarada u poređenju sa privatnim sektorom, dugotrajno praznim radnim mestima u nekim oblastima Republičke direkcije za vode.

Komunikacija (veza sa projektnom aktivnošću 1.3.3.)²

Sistematska komunikacija rukovodioca jednih sa drugima danas se skoro ne dešava. Ranije uspostavljena rutina sastanaka šefova odeljenja sa direktorom više se ne odigrava, što treba objasniti i političkim smenama (dobijanje mesta direktora na bazi političke većine) i često nejasnim perspektivama za nivo rukovodioca. Stoga ne postoji nikakav format, u kome se menadžerski nivo sastaje. Streteške diskusije, direktorovo savetovanje šefova odeljenja, strategije za savetovanje političara itd. nisu uobičajeni u Republičkoj direkciji za vode.

4. Preporuke

Iz pregleda priloga i diskusije sa donosiocima odluka u Republičkoj direkciji za vode izvode se sledeće **Teze i Krajnji zaključci**:

Teze

Zakonski okvir je za Republičku direkciju za vode preuzak.

S jedne strane centralni postojeći (zakonski) propisi daju vrlo uzak prostor za vlastitu strategiju ljudskih resursa i za vlastita težišta. S druge strane je zbog nedovoljnog broja osoblja u direkciji (videti aktivnost 1.3.3.) manevarski prostor za osoblje u direkciji veoma mali. Nedovoljan broj osoblja se pogoršava kako zbog delimično neprivilačnih miksova formalnih kriterijuma kod opisa radnih mesta (videti 3.4), tako i zbog male konkurentnost strukture zarada u odnosu na privatni sektor.

Značaj nematerijalnih stimulansa kao kompenzacije za uske okvire je veliki i treba da bude podržan kroz strategiju za ljudske resurse.

Na temelju uskih zakonskih okvira, materijalni stimulansi za poboljšavanje motivacije i za vezivanje stručno kompetentnih saradnika su zaista slabi. Na pozadini toga, značaj nematerijalnih stimulansa značano raste u direkciji.

Nematerijalni stimulansi su na primer

- Osećaj pravičnosti i poštovanja unutar organizacije;
- Identifikacija sa ciljevima organizacije kroz proces postavljanja ciljeva od vrha na dole;
- Jasna usmerenost na cilj u vlastitom radu i mogućnosti da se kontroliše ispunjavanje cilja;

² U vezi sa odeljcima 6.4. „Meetings“ i 6.5. „Developing procedural rules“.

- Individualni razvoj kroz usavršavanje (formalno usavršavanje, kao što su treninzi, ali i neformalni oblici usavršavanja poput internšipa (hospitacija), saradnji, profesionalno vođena razmena iskustava itd.).

Potrebne su dodatne kompetencije kod rukovodilaca

Uspešna primena novih instrumenata „Ocenjivanja“ i „Dogovor o cilju“ traži od rukovodilaca visoke stručne i socijalne kompetencije. Tu spadaju

- Operacionalizacija strateških ciljeva i polugodišnji kontroling;
- Postupanje sa divergirajućim (nesaglasnim) ciljevima;
- Postupanje sa produženjima prioriteta u sklopu jedne godine;
- Postupanje sa konfliktima;
- Identifikovanje faktora koji podižu i koji spuštaju motivaciju i iz toga proizlazeće individualne procedure rukovođenja.

Imajući u vidu ove zahteve, neophodan je sistematski razvoj rukovodećih ljudi, a može se obezbediti kroz različite oblike usavršavanja.

Potrebna je intenzivnija razmena rukovodilaca jednih sa drugima o pitanjima koja se tiču rukovođenja i saradnje

Razmena između rukovodilaca koja nedostaje otežava prihvatanje prilikom uvođenja novih instrumenata rukovođenja – otežava kako prihvatanje od strane samih rukovodilaca, tako i od strane njihovih saradnika, pošto rukovodioci ne mogu da razmenjuju iskustava a stanardi i suštinski parametri ne mogu da se razvijaju.

Krajnji zaključci

Na temelju gore navedenih teza, mi predlažemo sledeće:

Kratkoročno:

- Godišnji proces postavljanja cilja i iz toga proizlazeće suštinsko korišćenje dodatnih kriterijuma ocenjivanja na početku ciklusa ocenjivanja rezultata;
- Godišnja okupljanja za razmenu na kraju ciklusa ocenjivanja rezultata („konferencije povodom ocenjivanja“).

Srednjoročno:

- Razjašnjenje sa organizacijom za ljudske resurse (centralnom i onom u Ministarstvu poljoprivrede) da li je moguće da se razvijaju sadržinska pravila za dodeljivanje mesta za usavršavanja;
- Podrška rukovodiocima preko pripreme materijala i/ili izvođenja treninga.

Dugoročno:

- Jačanje uloge rukovodilaca u komisijama za izbor u toku postupka za popunjavanje slobodnog radnog mesta;
- Stvaranje jedne decentralizovane organizacije za ljudske resurse, koja bi dobila i kompetencije u smislu razvoja kadrova.

4.2.1 Godišnji proces dogovora o cilju i dodatni kriterijumi ocenjivanja

Jasno definisanje cilja, operacionalizacija ciljeva i individualno dogovaranje o cilju na operativnim nivoima spadaju u inače najzahtevnije instrumente upravljanja kadrovima. Pošto su ovi novi instrumenti uvedeni u srpsku državnu upravu tek od

2005. godine, prirodno treba očekivati u njihovoj dosadašnjoj praktičnoj primeni određene teškoće. Rukovodiocima tu treba mnogo podrške, da bi mogli da se snađu u jednom dugoročnom razvojnom procesu tih traženih kompetencija i da bi učili korak po korak kroz primenu.

Jedna važna podrška ovom procesu učenja može da se da kroz zajednički godišnji proces postavljanja cilja. Na početku ciklusa ocenjivanja rezultata treba direktor i šefovi odeljenja da se sastanu i da zajedno diskutuju i operacionalizuju ciljeve, koje je direktor dogovorio sa Ministarstvom za Republičku direkciju za vode. Na bazi tih zajednički sprovedenih diskusija mogu ona da se sprovedu individualni razgovori za dogovaranje o cilju između direktora i njegovih šefova odeljenja. Zajednička prethodna diskusija bi imala između ostalog sledeće prednosti:

- Jasnu zajedničku orijentaciju ka cilju višeg rukovodećeg nivoa direkcije;
- Bolje upravljanje tačkama poklapanja između odeljenja;
- Smanjivanje postavljanja divergirajućih ciljeva u čitavoj organizaciji;
- Pomoć za snalaženje šefova odeljenja prilikom pomeranja prioriteta u toku jedne godine i sa tim povezano jačanje mogućnosti kontrole u vlastitoj oblasti;
- Podrška individualnom razvoju rukovodilaca u pogledu svih kompetencija koje su povezane sa ciljno-orijentisanim rukovođenjem (definisane cilja, operacionalizacija, kontroling itd.), budući da u ovom formatu oni to mogu zajedno da uče.

Pored toga, rukovodioci treba da u ovom formatu dogovore, koji dodatni kriterijumi ocenjivanja u ovogodišnjem ciklusu ocenjivanja treba da kod ocenjivanja budu suštinski uzeti u obzir za sve saradnike direkcije. Odlučujući za to koji kriterijum treba da bude uzet u obzir treba da budu sledeći aspekti:

- Da li postoji neki kriterijum ocenjivanja, koji je posebno pogodan da naročito pomogne dostizanju cilja organizacije u ovoj godini? To se može izvesti iz zajedničke diskusije o cilju.
- Da li postoji neki kriterijum ocenjivanja, koji je posebno pogodan da kompenzuje postojeće prepreke motivaciji? Dogovor rukovodilaca iz godine u godinu za suštinski dodatni kriterijum ocenjivanja bi mogao da se iskoristi da se izrazi naročito poštovanje prema zaposlenima koji preuzimaju odgovornost (=korišćenje za nematerijalni stimulans). Sem toga, ovaj postupak poboljšava šanse ovih zaposlenih da dobiju bolju ocenu i da tim putem stignu do višeg platnog razreda.

4.2.2 Organizovanje okupljanja za razmenu povodom ocenjivanja („konferencije povodom ocenjivanja“)

Na kraju ciklusa ocenjivanja treba da razmene iskustva rukovodeći ljudi (direktor zajedno sa šefovima odeljenja) vezano za sistem ocenjivanja. Tu na primer spadaju

- Razgovori o tome kako treba postupati sa promenama cilja u toku jedne godine i ocenjivanju takvih slučajeva;
- Zajednička diskusija o parametrima ocenjivanja („Kako se prepoznaje dobar učinak u kriterijumu x?“)

Ova razmena ima za cilj da se nađu zajednički parametri ocenjivanja i da se time poveća jednakost šansi i prihvaćenost tog instrumenta unutar Republičke direkcije za vode. Uz to zajednička diskusija snažno povećava kompetencije rukovodilaca za primenu sistema ocenjivanja. Da bi se povećao individualni razvoj kompetencija, ovaj format treba da bude moderiran (korišćen) uz pomoć stručnjaka.

4.2.3 Uspostavljanje kriterijuma za učešće u usavršavanju

Jedan značajan faktor za motivaciju je da zaposleni osećaju jednakost šansi i pravičnost u dodeli mogućnosti za usavršavanje. Da bi se sprečilo da učešće u usavršavanju bude povezano sa netransparentnim mehanizmima („favorizovanje“), treba da se uspostave, recimo zajedno sa jedinicom za ljudske resurse Ministarstva poljoprivrede ili sa centralnom jedinicom za ljudske resurse, standardi za učešće u usavršavanju.

4.2.4 Sistematsko usavršavanje rukovodećeg kadra

Institucije koje su podređene centralnom centru za usavršavanje imaju mogućnost da prijave svoje potrebe za usavršavanjem. Zajedno sa centralnom jedinicom za ljudske resurse direkcija bi mogla da napravi jedan kurikulum za treninge rukovodećeg kadra, koji bi sistematski poučavao one rukovodilačke kompetencije koje su potrebne u direkciji.

4.2.5 Propisi za popunjavanje slobodnih radnih mesta

Kod popunjavanja slobodnih radnih mesta za sada postoje vrlo ograničene mogućnosti rukovodilaca da utiču dan izbor budućih saradnika.

Na dugi rok trebalo bi da se ojača uloga rukovodilaca u komisijama za izbor saradnika (potreban dogovor sa centralnom jedinicom za ljudske resurse).

4.2.6 Propisi za organizaciju za upravljanje ljudskim resursima

Na srednji rok treba razjasniti sa organizacijom za ljudske resurse (centralnom i onom u Ministarstvu) da li se mogu napraviti **suštinska pravila za dodelu mesta za usavršavanje**. Na dugi rok treba da se izgradi jedna **decentralizovana organizacija za ljudske resurse**, koja bi dobila kompetencije i u pogledu razvoja kadrova, da bi mogla ciljano da tretira potrebe ljudskih resursa u svetlu specifičnih uslova Republičke direkcije za vode i da podrži rukovodioce u sprovođenju. [Ovaj predlog treba da se usaglasi sa predlozima za dugoročni razvoj organizacije iz aktivnosti 1.3.3.].