

Upravljanje fondom zarada u javnom sektoru – Globalne perspektive

Tony Verheijen, Svetska banka

Nekoliko kritičkih pitanja

- ▶ Balansiranje između kvaliteta i onoga što je finansijski moguće: Sistemi zatvorenog unutrašnjeg tržišta rada, za i protiv;
- ▶ Efikasnost kontrola: sistem jedne osovine prema decentralizovanim sistemima;
- ▶ Elementi učinka: kredibilnost i posledice;

Principi

Nekoliko jednostavnih, ali važnih principa:

- Ista plata za isti rad širom sistema javnog sektora;
- Transparentnost i jednostavnost (vodeće pravilo: osnovna plata treba da čini bar 80% konačnog iznosa plate);
- Elementi učinka: procenjivanje je još uvek u toku i iskustva su mešovita;

Upravljanje ukupnim fondom zarada:

- ▶ Finansije nasuprot ljudskim resursima: odnos koji je često prepun tenzija (s jedne strane – kontrola, s druge – poštovanje procedure);
- ▶ Ljudski resursi/ Ministarstvo javne uprave – često slaba karika: teškoće u sprovođenju odluka u 'velikim sistemima', kao što su zdravstvo i obrazovanje;
- ▶ Jačanje poverenja među sistemima: često se pojavljuje problem da Ministarstvo finansija 'odustaje' od mikro-upravljanja (veze između platnog spiska i ljudskih resursa itd.) (na pr. Srbija);
- ▶ Snaga pretpostavljenog patronata i dalje je odlučujući faktor u donošenju odluka o tome kome će se delegirati zadatak;
- ▶ Ipak, sprovođenje decentralizovane reforme je često bilo uspešno (na pr. Slovačka) dok su reforme kontrolisane iz centra bile potkopavane;

Šta smo naučili

- ▶ 'Tržišni' sistemi mogu biti privlačni tamo gde:
 - a. Postoji relativno nizak rizik politizacije;
 - b. Konkurencija u znanju i veštinama je ključno pitanje (javni sektor ne može da se nametne pod drugim uslovima);
 - c. Sistem upravljanja budžetom je decentralizovan, ministarstva mogu da međusobno vrše razmenu u okviru budžetskih kategorija, dok budžetski plafoni ostaju isti;

Sve veći broj zemalja OECD kreće se u ovom pravcu (nordijske zemlje, Holandija, neke zemlje engleskog govornog područja itd.), mada ima i suprotstavljanja;

Šta smo naučili (2)

- ▶ Zatvoreni sistemi su pogodniji kada:
 - Postoji visoki rizik politizovanja;
 - Javni sektor može da se takmiči u privlačenju znanja i veština kada se uzimaju u obzir i drugi uslovi (na primer, postojanost itd.) ili kada faktički ima funkciju da apsorbuje višak radne snage;
 - Kontrolno okruženje je slabo;

Globalno, i dalje preovlađuju razni oblici zatvorenih sistema i postoji snažan otpor njihovom otvaranju, čak i u zemljama visokog dohotka;

Šta smo naučili (3)

- ▶ Čak i među zatvorenim sistemima, postoje značajne varijacije u pogledu:
 - Stepena u kome se plate i sistem gradacije određuju na centralnom nivou odnosno prepuštaju sektorima;
 - Broja elemenata i sastavnih delova plata;
 - Centralizovanog odnosno decentralizovanog određivanja i kontrole zarada;

Prednosti i mane raznih oblika zatvorenih sistema

- ▶ Sistemi jedne osovine:
 - Najrigidniji od svih sistema državne službe;
 - Zasniva se na (problematičnoj) pretpostavci da se sva raznolikost zanimanja može obuhvatiti u okviru jednog sistema;

Rezultat:

- Ugovarani bonus i druga dodatna plaćanja često sisteme čine besmislenim i u suprotnosti su sa ciljevima koji su postavljeni u vezi sa ljudskim resursima (mobilnost);
- Pojavljuju se nestašice radne snage za zanimanja za kojima postoji tražnja čime se povećavaju pritisci za dobijanje specijalnog statusa;
- Životni uslovi na pojedinačnim lokacijama se ne uzimaju u obzir (što dovodi do problema na lokacijama na kojima se teško živi);
- Najzad, većina sistema jedne osovine se deformiše pod pritiskom;

Alternative

- ▶ Sistemi koji su povezani, ali specifični po sektorima, zasnovani na jednom zakonodavnom okviru, ali imaju zasebne sisteme plata i gradiranja zaposlenih;

Najveći rizici:

- Platni rang i stepeni unutar njega određuju se više prema veštini pregovaranja, nego prema zaslugama;
- Može da podstakne sukob između opštih i specijalističkih zanimanja;
- Sposobnost Ministarstva finansija i Ministarstva za javnu upravu da nametnu razumnu i objektivnu kontrolu je od ključnog značaja;

Sistemi zasnovani na tržištu

- ▶ Oslanjaju se na sposobnosti da se poslovi povežu sa svojim ekvivalentima u privatnom i ne-vladinom sektoru;
- ▶ Troškovi takvog platnog sistema mogu biti previsoki za sve osim za zemlje visokog dohotka;
- ▶ Zahtevaju decentralizovano upravljanje budžetom zasnovano na određivanju plafona i budžetima po resorima;

Različiti modaliteti kontrole

- ▶ Sistemi upravljanja zasnovani na jednoj osovini i koordinaciji zarada svaljuju teret na Ministarstvo finansija u sferi upravljanja i kontrola: sistemi zavise od uspostavljanja striktnih pravila kontrole (problemi sa privremenim ugovorima);
- ▶ Sistemi koji su decentralizovani i zasnovani na tržištu u velikoj meri se oslanjaju se prioritete i procene dotičnih ministarstava u okviru širokih budžetskih parametara;

Jedan značajan rizik predstavlja decentralizovana kontrola u sistemima kod kojih je slaba disciplina: troškovi za zaposlene će se povećavati na uštrb drugih troškova;

Elementi učinka: koliko i kako upravljati?

- ▶ Elementi performansi (učinka, načina izvršenja) postaju sve popularniji, ali i dalje ostaju kontroverzni....
 - Pitanje cilja (u vezi sa produktivnošću – za konkretne institucije ili za sistem u celini);
 - Učinak, pojedinačno i u timu;
 - Pitanje povezivanja sa načinom upravljanja (hijerarhija ciljeva);

Fond zarada u odnosu prema upravljanju ljudskim resursima

Iz perspektive upravljanja ukupnim fondom zarada:

- Balansiranje između produktivnosti i kontrole (kakvu korist donose nagrade za učinak, posebno u smislu povećanja zarada);
- Budžetske kategorije i predvidljivost;

Iz perspektive ljudskih resursa:

- Balansiranje između korektnosti/transparentnosti i raspoloživih sredstava;
- Pitanje objektivnosti pri određivanju nagrada i praćenje kapaciteta;

Teškoće u spuštanju tenzija;

Primetno je da se kod razvijenih sistema češće dodjeljuju nagrade timovima ili radnim jedinicama (Kanada, Čile), što se smatra pogodnijim za javni sektor (kolektivni učinak):

Najveći rizik: Plate prema učinku (PRP) liče na sistem gradacije

- ▶ Nastojanja da se uvedu elementi nagrađivanja prema učinku mogu za rezultat imati stvaranje paralelnih sistema (umesto da doprinesu rešavanju ograničenja u postojećim sistemima),
- ▶ Mada ovo može biti taktički korisno, postoji ozbiljan rizik da se pretvori u nešto 'stalno' (kao što je primećeno u Indoneziji), da doprinese deformisanju sistema i poveća nesigurnost;

Zaključci

- ▶ Izbor prilikom određivanja platnog sistema pre svega zavisi od konteksta. Finansijske mogućnosti, raspoloživa sredstva i transparentnost su elementi koje treba uzimati u obzir – umesto toga, tendencija je da preovlađuje 'ideologija';
- ▶ Centralna sposobnost za upravljanje sistemima određuje kakva će biti najbolja kombinacija između centralizacije odnosno decentralizovanja fonda zarada i kako će se uspostaviti ravnoteža između fonda zarada i upravljanja ljudskim resursima (mada ovo često nije polazna tačka prilikom planiranja);
- ▶ Sadašnji trendovi prekomernog korišćenja nagrađivanja prema učinku nisu dovoljno zasnovani na dokazima iz prakse i treba ih pažljivije uzimati u razmatranje;