

## Kontrola zapošljavanja (radnih mesta) i utvrđivanje primanja

Vlade su izgradile različite institucionalne aranžmane kojima obezbeđuju da se u javnom sektoru angažuje odgovarajući broj zaposlenih, na odgovarajuća mesta i sa odgovarajućom kombinacijom veština za obavljanje postojećih poslova. Ovo se konvencionalno naziva kontrolom nameštenja/zapošljavanja. Vlade su razvile sisteme platnih razreda koji obezbeđuju konzistentni sistem pravila za povezivanje ličnih primanja sa platnim razredima.

Ova web stranica opisuje tradicionalni model kontrole nameštenja (zapošljavanja), neke najčešće kritike i neke od novih dešavanja i postavlja primanja u širi kontekst ukupnih naknada. Web stranica završava nekim razmatranjima redosleda reformi sistema kontrole nameštenja i primanja.

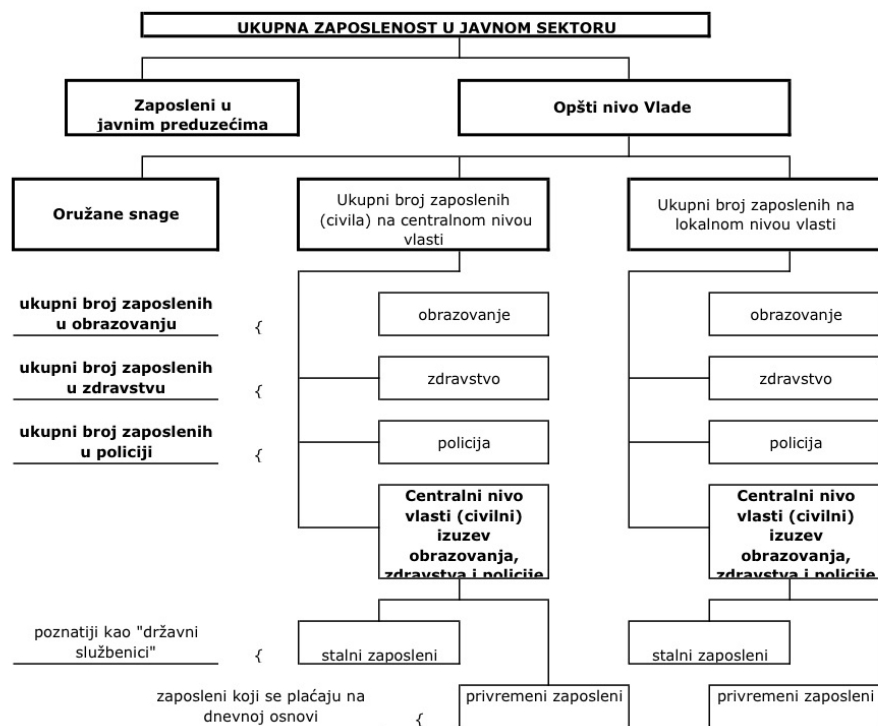
### Tradicionalni model "kontrole nameštenja"

Po tradicionalnom modelu, u anglofonim zemljama, organizaciona struktura ministarstva se dogovara na nivou centralne kadrovske službe, odnosno njenog ekvivalenta, dok se u frankofonim zemljama dogovara na nivou ministarstava nadležnih za poslove finansija. Zatim se daje odobrenje na hijerarhijsku strukturu zaposlenih za svako ministarstvo, izraženu u broju odobrenih/autorizovanih radnih mesta, od kojih se za svako navodi razred. Ovo predstavlja listu za nameštenja i osnovu za izračunavanje potrebnog budžeta, zapošljavanje i unapređivanje zaposlenih. Ministarstvo finansija priprema budžet po dobijanju potvrde od centralne kadrovske službe da su predloženi potrošnje u skladu sa usaglašenim brojevima radnih mesta (u anglofonim zemljama), odnosno u direktnoj saradnji sa resornim ministarstvima (u frankofonim zemljama), s ciljem da se obezbedi da se za odobrena radna mesta opredele dovoljna sredstva (i ne više od toga). Tokom izvršenja budžeta, lična primanja su identifikovana i zaštićena, tako da se uštede na drugim mestima u budžetima ministarstava ne mogu prenositi na troškove zarada i na taj način se sprečava zaobilazanje kontrola zapošljavanja i zapošljavanje se održava na utvrđenim nivoima.

U okviru tradicionalnog modela kontrole zapošljavanja/nameštenja, razlika između sistematizovanih and nesistematizovanih pozicija je fundamentalna. Ministarstva i agencije mogu da popune upražnjena radna mesta/pozicije za sistematizovana radna mesta, ali ne mogu da otvaraju nova, dodatna radna mesta. Ministarstva koja žele da povećaju broj sistematizovanih radnih mesta podnose zahtev centralnoj kadrovskoj službi ili njenom ekvivalentu, a potom ova služba razmatra povećani obim posla ili implikacije novih ovlašćenja i politika i, shodno tome, usklađuje broj potrebnih mesta u ministarstvu. Ovo se radi u saradnji sa ministarstvom finansija, tako da je svako povećanje broja radnih mesta praćeno povećanjem budžetskih sredstava za pokrivanje povećanih troškova za lična primanja.

Plate moraju biti tesno povezane sa utvrđenim listama za zapošljavanje, gde su liste su najčešće u nadležnosti rukovodioca državne službe, a plate u nadležnosti Ministarstva finansija. Sada se u nekim zemljama uvode integrisani sistemi zaposlenih i plata, u sklopu prioritetnih procesa restrukturiranja. Novi zaposleni koji se dodaju na platni spisak trebalo bi da su zaposleni ili postavljeni na upražnjeno radno mesto u okviru odobrene sistematizacije ministarstva.

Ovakvi aranžmani se najčešće primenjuju na civilne službe na centralnom nivou vlasti, te zasebno na subnacionalnom nivou vlasti. Međutim, ova se pravila ne odnose na "nesistematizovane pozicije," kao što su one popunjene radnicima na privremenoj osnovi. Ovo angažovanje privremenih radnika, u uslovima ograničenja zapošljavanja, može rukovodiocima koji imaju potrebe za dodatnim ljudskim resursima da bude primamljiva opcija. Ovo se ne odnosi na državna preduzeća ili oružane snage.



## Kritike tradicionalnog modela

Nadležnost za rast broja zaposlenih u državnoj službi u nekim zemljama u razvoju često se pripisuje mehanizmima za kontrolu nameštenja/zapošljavanja. Iznet je argument da ovaj tradicionalni model dovodi linijskog rukovodioca u stalnu borbu sa centralnom kadrovskom službom oko ukupnog broja radnih mesta (the size of the establishment), te da resorno ministarstvo ne trpi nikakve posledice kada traži povećanje broja radnih mesta preuveličavanjem obima posla i nadležnosti.

Ovaj argument nije potpuno neutemeljen, ali odvraća pažnju od većih pokretača povećanja ukupne zaposlenosti – ekspanzionističke politike iz 1970-ih i 1980-ih. Paradigma intervencionističke države, nekontrolisani rast politike i programa i (u siromašnijim zemljama) brzi rast pomoći usmerene ka promovisanju projekata i programa koje favorizuju donatori, moraju da snose većinsku odgovornost za povećanje zapošljavanja u javnom sektoru. Moglo bi se reći da su slabosti u aranžmanima kontrole nameštenja/radnih mesta i prekomerno zapošljavanje u resornim ministarstvima relativno minorni delovi priče.

Međutim, postoji i dalja kritika tradicionalnog modela koja je neposrednije održiva. Tradicionalni model je po svojoj prirodi fundamentalno inkrementalistički. U ovom modelu podstiče se fokus na marginalne zahteve, a ne posmatra se ukupni broj zaposlenih u celini. Ovo je kao odraz u ogledalu istog trenda prisutnog u planiranju budžeta. U tradicionalnom modelu postojeći broj zaposlenih u resornim ministarstvima se posmatra kao bazni nivo, a debata se fokusira na to da li su zahtevi za dodatnim radnim mestima opravdani.

Uzimajući u obzir troškove prikupljanja dovoljne količine pouzdanih informacija za redovnu analizu (pregled) svih programa, može se reći da ovo nije sasvim iracionalna strategija. Međutim, stavljanje centralne kadrovske službe ili njenog ekvivalenta u poziciju arbitra o tome ko i na koji način može biti angažovan, kreira sistem u koji ograničava rukovodiocima jedinica u angažovanju osoba sa veštinama za koje smatraju da su neophodne za obavljanje poslova. Rigidnost je nametnuta i na resurse kojima bi rukovodioci trebalo da upravljaju, jer se model svodi na administraciju, a ne na rukovođenje.

Međutim, prelazak na režim rada koji je više orijentisan ka učincima nije korak koji bi trebalo olako shvatiti, jer on počiva na nekim složenim preduslovima i nosi sa sobom određene rizike. Ovo je detaljnije obrađeno u daljem tekstu.

### **Nedavne promene u kontroli radnih mesta/zapošljavanja**

Mnoge zemlje OECD-a koje rade na tome da prevaziđu ograničenja koja nameće tradicionalni model i unaprede efikasnost i učinkovitost vlade usvojile su pristup upravljanju zaposlenima koji je više baziran na upravljanju (menadžmentu). Neke zemlje su prešle na sistem u kojem se na organe prenose nadležnosti za kontrolu (devoluirani sistem kontrole) "tekućih troškova", u kojem je rukovodiocima dopušteno da sami vrše izbor kombinacije zaposlenih i drugih resursa za efikasno i učinkovito sprovođenje programa u okviru čvrstih budžetskih ograničenja. Ključni cilj ovih promena je da se rukovodiocima dopusti da angažuju one veštine za koje smatraju da su neophodne za obavljanje poslova, bez krutih ograničenja koje kreiraju centralne agencije koje određuju ko i u kom broju može biti zaposlen.

Postoji nekoliko preduslova za učinkovite sisteme kontrole "tekućih troškova". Oni uključuju i sledeće:

- **Učinkovit okvir kontrole sredstava.** Mora da postoji redovno i tačno finansijsko izveštavanje koje će onemogućiti preuzimanje velikih obaveza za personalne troškove van granica odobrenog budžeta. Dalje, sistem i budžeta i računovodstva moraju biti dovoljno detaljni kako bi omogućili prikazivanje tekućih troškova odvojeno od troškova programa i omogućili utvrđivanje eventualnih nedozvoljenih prenosa sredstava sa programa na tekuće troškove.
- **Praćenje učinaka.** Trebalo bi uvesti neke rudimentarne načine praćenja rezultata ili kvaliteta. Rukovodioci imaju slobodu 'razvijanja' sopstvene funkcije proizvodnje, ali centralna ministarstva ne bi trebalo da očekuju smanjenja u proizvodima ili uslugama usled ove dodatne fleksibilnosti. Sopstvene funkcije proizvodnje, ali centralna ministarstva ne bi trebalo da očekuju smanjenja u proizvodima ili uslugama usled ove dodatne fleksibilnosti.
- **Kultura učinaka.** Zaposleni u državnoj službi, naročito rukovodioci, ne bi trebalo da imaju ukorenjene vrednosti odgovornog finansijskog upravljanja, ostvarivanja misije, ekonomičnosti i učinkovitosti. Ovo omogućuje sistemima kontrole sredstava i praćenja učinaka da funkcionišu ex post zarad praćenja odgovornosti, a ne samo ex ante u svrhu kontrole.
- **Motiv.** Motiv proističe iz očekivanja koje javnost i politički lideri imaju od rukovodilaca da će usluge nastaviti da se poboljšavaju u smislu kvaliteta ili efikasnosti iz godine u godinu. Ova očekivanja su u velikoj meri zasnovana na prošlim učincima i u ovom smislu su uspesi u primeni tradicionalnih sistema kontrole delimično postavili temelje za pristup zasnovan na tekućim troškovima.
- **Prilika.** Prilika se nalazi u robustnim informacijama o budžetu i zaposlenima koje omogućuju detaljno praćenje korišćenja resursa. Bez motiva ili prilike, ovakav prenos nadležnosti može biti recept za neograničeno zapošljavanje ili prekomerne naknade. Čak i u okviru OECD-a, u teškim vremenima, tradicionalni sistem kontrole zapošljavanja/radnih mesta u formi opštih ograničenja broja zaposlenih ili centralnih kontrola nad strukturom ministarstava ume povremeno da uzme primat nad kontrolnim režimima zasnovanim na "tekućim troškovima".

Važno je napomenuti da su ovi OECD-ovi režimi kontrole "tekućih troškova" utemeljeni na tradicionalnim aranžmanima kontrole radnih mesta koji su dobro funkcionisali.

### **Šta mislimo kad kažemo "primanja"?**

Osnovne zarade i plate su samo jedan element ukupnih naknada koje dobijaju državni službenici. U tabeli u daljem tekstu prikazano je svih 9 elemenata ukupnih naknada. Imajte na umu da u ćelijama u tabeli nisu navedeni svi primeri. Relativni značaj svake od ćelija u ukupnim naknadama koje se isplaćuju zaposlenima u javnim službama mogu (i to se dešava) dramatično da se razlikuju od jedne do druge zemlje. Takođe napominjemo da dodaci mogu da budu diskrecioni, čak i ako su bazirani na ugovorima.

		<i>Predviđene ugovorom</i>		<i>Nisu predviđene ugovorom</i>
		<i>Novčane</i>	<i>Nenovčane</i>	<i>Nematerijalne</i>
<i>Tekuće naknade</i>	<i>Osnovne naknade</i>	1. osnovne zarade/plate	2. zdravstveno osiguranje	3. sigurnost radnog mesta, prestiž, društvene privilegije
	<i>Dodaci</i>	4. prevoz, smeštaj, obroci, telefon, putovanja, troškovi života	5. prevoz, smeštaj/stanovanje, obroci, putovanje	6. putovanja u inostranstvo, obuke
<i>Buduća očekivanja</i>		7. penzija	8. stanovanje, zemljište, itd.	9. reputacija, ponovno zaposlenje posle penzionisanja

Ova web stranica koristi sledeće konvencije:

- lična primanja = ćelije 1 i 4 (trenutne novčane naknade i dodaci)
- raspoloživa lična primanja = lična primanja umanjena za odbitne poreze na prihod na teret poslodavca, doprinose za penziono osiguranje itd.
- ukupna nankada = ćelije 1, 2, 4 i 5 (ugovorom predviđene tekuće naknade i dodaci)
- ukupne naknade = ćelije 1 do 9 (ugovorne i neugovorne, tekuće i očekivane naknade i dodaci)

### **Problemi politika primanja**

Vrlo često, veliki iznos stvarnih zarada državnih službenika nije izražen novčano; mnogi dodaci nisu prikazani u budžetu na linijskoj stavci "lična primanja". Na primer, stalni (državni) sekretari u Zambiji, na prvi pogled, zarađuju svega 5 ili 6 puta više nego najniže plaćeni vladini službenici. Međutim, kada se uzmu u obzir i nenovčane naknade kao što su smeštaj (stanovanje), korišćenje automobila, telefona, itd. Stalni sekretari zarađuju čak i 50 puta više od najniže plaćenih zaposlenih. Problem, s tačke gledišta stalnih sekretara, je da samo mali deo ukupnih naknada lični raspoloživi prihod.

Na agregatnom nivou, jedan broj zemalja u razvoju i dalje se bori sa dilemom smanjivanja ukupnog nivoa zarada u javnom sektoru, dok istovremeno pokušava da poboljša zarade da bi privukle ili zadržale obrazovane, obučene zaposlene.

Izazov sa kojim se suočavaju je da su primanja u državnoj službi podložna pritiscima različitih politika. U mnogim zemljama u razvoju, politika primanja u državnoj službi iz 1960-ih odražavala je stav da vlade treba da budu lideri u definisanju zarada, postavljajući raspone plata koje bi služile kao model za moderni privatni sektor. Najniže zarade su utvrđivane na nacionalnom nivou od strane nezavisnih komisija i saveta za plate, da bi se odgovorilo na politike minimalnih zarada. Dalje distorzije su nastale kao rezultat političkih obaveza da se zaposle diplomci i "vezivanje" diplomaca za javni sektor na minimalni period. Kako je vremenom počelo da dolazi do preopterećenja kao rezultata politika zapošljavanja, a brojevi zaposlenih su nastavili da rastu uprkos stacionarnim prihodima, ono malo rasta primanja usklađenog za rast inflacije koje je bilo izvodljivo, usmeravalo se ka najniže plaćenim zaposlenima, uglavnom iz političkih razloga. Da bi se kompenzovao vrh, uvedene su dodatne naknade i namerodno manje vidljive naknade koje nisu iz zarada.

## **Nedavne izmene u politikama plata**

Mnoge vlade okviru OECD-a su rešile da ponude konkurentnije zarade i nagrade učinke. Njihov ključni zadatak je bio da podstaknu inovacije i veći fokus na rezultate u, u osnovi, dobro obučenoj radnoj snazi u javnom sektoru. Ovo je dovelo do uvođenja određenog stepena fleksibilnosti primanja u zemljama OECD-a. I dalje, u većini OECD zemalja učešće osnovne zarade u ukupnom iznosu primanja državnih službenika je više od 90% i vrlo je malo dokaza da plaćanja na bazi učinaka doprinose unapređenju učinaka.

Izazov sa kojim se suočavaju mnoge zemlje u razvoju je dramatično drugačiji. Primera radi, više doktora, arhitekta i inženjera iz Gane radi u Torontu nego u Akri. Koji nivo naknada bi bio potreban da bi se oni podstakli da se vrate ili da bi se drugi sprečili da odu? Ovo bi značilo postojanje nivoa primanja koja su dovoljna da bi vlada mogla da zaposli, motiviše i zadrži tehničko, stručno i upravljačko osoblje u zemlji, u konkurenciji sa lokalnim savremenim sektorom i međunarodnim poslodavcima. Ovo je politički veoma veliki izazov, jer podrazumeva radikalnu dekompresiju formalnih skala.

## **Redosled reformi kontrola radnih mesta i sistema primanja**

Važno je precizno utvrditi prirodu problema u vezi sa učincima koji treba rešiti. Kako je već pomenuto u gornjem tekstu, zemlje OECD-a bavile su se pitanjima efikasnosti, izbegavanja prekomernog zapošljavanja sprovođenjem reformi kontrola zapošljavanja i prelaska na režime "tekućih troškova". Ako su prekomerno zapošljavanje i nepriuštviti ukupni troškovi zarada za zaposlene u javnom sektoru primarni ciljevi reforme, onda je prva stvar kojom se treba pozabaviti smanjivanje političkih ambicija vlade. Ovo podrazumeva reforme u sistemu upravljanja javnim politikama unutar vlade, tako da se troškovi predloga novih politika mogu porediti sa postojećim politikama.

Ako, pored preopterećenja politikama, efikasnost predstavlja izvor zabrinutosti, onda sistemi upravljanja informacijama i učincima u mnogim zemljama u razvoju nisu dovoljno robustni da izdrže radikalne eksperimente prenosa nadležnosti za sisteme kontrole "tekućih troškova". U mnogim okruženjima, rukovodioci u državnim službama nemaju redovno ažurirane liste s podacima koga zapošljavaju i za koje poslove. Ovo predstavlja plodno tlo za postojanje fiktivnih zaposlenih. Ministarstva takođe mogu da ignorišu ograničenja broja zaposlenih, a u odsustvu efektivne saradnje kadrovskih službi i ministarstava finansija prilikom utvrđivanja budžeta, dolazi to toga da ministarstva finansija dodele sredstva za finansiranje zaposlenih koja prevazilaze utvrđene limite radnih mesta. U takvim sistemima često je neophodno da rekonstrukcija tradicionalnih sistema kontrole zapošljavanja/radnih mesta bude prvi korak u reformskom programu.

U trenutku kada tradicionalni sistemi kontrole počnu bolje da funkcionišu, a formalna i neformalna pravila postanu bolje usklađena, može se opravdati vrlo oprezni pomak ka uspostavljanju više "menadžerskog" modela kontrole. Testovi za ove sisteme prenošenja nadležnosti su:

### **1. Da li se stvarno mogu uvesti čvrsta budžetska ograničenja?**

Ako je težnja da izvršeni budžet bude jednak usvojenom, onda moraju da postoje formalne procedure za traženje izmena u toku godine. Ovi zahtevi se moraju ograničiti samo na one koji su podneti u nadi da će se omogućiti povećanje resursa, a ne ex post za finansiranje već izvršenih troškova. U slučajevima gde se javlja konflikt između važećih zakona (npr. Zaposliti dodatnih X hiljada nastavnika u fiskalnoj godini Y) i budžeta (budžet za fiskalnu godinu Y može da finansira samo ~ X hiljada nastavnika), budžet je taj koji mora da vrši kontrolu nad zapošljavanjem.

### **2. Da li postoje adekvatni operativni mehanizmi kontrole potrošnje?**

Moraju da postoje administrativni mehanizmi (na nivou centra vlade i u svakoj agenciji) za praćenje i kontrolu potrošnje tokom godine i korigovanje neravnoteže u potrošnji. U slučaju zaposlenih ove kontrole se mogu sprovesti ex ante tako što finansijski službenik obezbedi prethodnu sagasnost da za konkretno zapošljavanje postoje raspoloživa sredstva. Kontrole mogu da funkcionišu i ex post posredstvom interne odnosno eksterne revizije koja detektuje prekomernu potrošnju, utvrđuje uzroke i procenjuje kazne. Dalje, budžetske i računovodstvene evidencije i sistemi izveštavanja treba da sadrže dovoljno detalja da bi se tekući troškovi mogli razdvojiti od troškova programa i da bi se moglo ustanoviti da li se sredstva za finansiranje programa nenamenski troše za finansiranje tekućih troškova.

### 3. Da li se nadležnosti mogu u potpunosti uskladiti?

Središnji princip organizacionog ili sistemskog uređenja u devoluiranim sistemima (sistemima u kojima se prenose nadležnosti) je usklađivanje menadžerskih ovlašćenja i finansijske odgovornosti. Oni koji donose odluke o potrošnji moraju takođe da snose i troškove svojih odluka; oni koji su odgovorni za finansiranje moraju takođe da imaju ovlašćenja da vrše kontrolu ili uticaj na potrošnju. Neusklađene nadležnosti u ovakvim sistemima stvaraju prilike za moralne rizike i preteranu potrošnju.

Prilikom kombinovanja unapređenja u sistemima kontrole zapošljavanja/radnih mesta i politika primanja, izazovi sa kojima se suočavaju mnoge zemlje u razvoju je uspostavljanje veze između dva zasebna modela. Jednim modelom u najvećoj meri upravljaju donatorski interesi za sprovođenje njihovih projekata i podrazumevaju grupisanje, dodatke na platu i ograničavanje ključnih oblasti da bi se izbegle disfunkcionalni rasponi plata. Drugi model odražava zainteresovanost za sistematičniji pristup reformama državne uprave, uključujući i unapređenu kontrolu zarada u javnom sektoru, monetizaciju beneficija i odstranjivanje fiktivnih zaposlenih.

Monetizacija svih materijalnih naknada se često smatra jednim od prvih koraka u reformi plata. Svakako da postoje mnogi razlozi koji idu u prilog obelodanjivanju ukupnih naknada koje se isplaćuju različitim kategorijama zaposlenih, za potrebe planiranja. Međutim, monetizacija nosi sa sobom i određene rizike. Netransparentne naknade su suboptimalne ali, u krajnjoj instanci predstavljaju mehanizam za preživljavanje. Iako neefikasan i pristrasan, prerano insistiranje na povećanju transparentnosti verovatno može da dovede do nekontrolisanih i nepriuštvivih pritisaka za izjednačavanje naknada i povećanje plata za sve kategorije. Slično tome, trebalo bi verovatno odoleti ili makar kritički ispitati relevantnost plata koje se isplaćuju na osnovu učinka.

Prvi korak u strategiji reformi primanja je da se utvrde limiti (gornje granice) sredstava u srednjem roku. Ovo će obezbediti informacije o tome koliko prostora ima za reforme sistema plata, ili o tome do koje mere je vlada prekoračila dozvoljene nivoe zaposlenosti. Kako matematika generalno pokazuje da prihodi nisu dovoljni za ravnomerno povećanje sredstava podsticaja, povećanja zarada moraju da se često fokusiraju na ključne kategorije poslova, najčešće one za koje su trenutni nivoi plata značajno ispod tržišnih (npr. Rukovodioci i tehničko i stručno osoblje). Važno je, međutim, pažljivo razmotriti ukupni paket naknada pre nego što se donesu ovakve odluke. Neki zaposleni u javnom sektoru su plaćeni (ili imaju koristi) mnogo više nego što većina ljudi misli.

## Preporučena literatura

- Colclough, C. 1997. "Theories, Policies and Outcomes." In C. Colclough, ed., *Public Sector Pay and Adjustment: Lessons from Five Countries*. London: Routledge.
- Dar, Amit, and Intermit S. Gill. 1994. "Labor Market Policies and Interventions for Sustainable Employment Growth." Education and Social Policy Department, World Bank, Washington, D.C.
- Ehrenberg, Ronald G., and Joshua L. Schwarz. 1986. "Public-Sector Labor Markets." In Orley Ashenfelter and P.R.G. Layard, eds. *Handbook of Labor Economics* (Vol. 2). New York: North-Holland.
- Fay, Charles H. and Howard Risher, eds. 1997. *New Strategies for Public Pay: Rethinking Government Compensation Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Glascott, Frank, and Noelle Bowden. 1993. "The Development of Pay Flexibility in the English National Health Service." In *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD/PUMA.
- Maguire, Maria. 1993. "Pay Flexibility in the Public Sector: An Overview." In *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD/PUMA.
- Nunberg, Barbara. 1995. "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries." World Bank Discussion Paper No. 204. World Bank, Washington, D.C.
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development). 1999. *Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). "Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries." *Public Management Occasional Papers* No. 2, OECD/PUMA, Paris.
- OECD/PUMA. 1994. *Senior Civil Service Pay: A Study of Eleven OECD Countries 1980-1991*. Occasional Papers No. 4, OECD/PUMA, Paris.
- Peters, B. Guy, and Christopher Hood. 1995. "Erosion and Variety in Pay for High Public Office." *Governance* 8(April): 171-194.