

Plaće u javnoj upravi na temelju učinka: instrumenti i ishodi

Zrinščak, Borna

Master's thesis / Diplomski rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:524453>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-26**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

Borna Zrinščak

PLAĆE U JAVNOJ UPRAVI NA TEMELJU UČINKA:
INSTRUMENTI I ISHODI

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2016.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

PLAĆE U JAVNOJ UPRAVI NA TEMELJU UČINKA:
INSTRUMENTI I ISHODI

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Student: Borna Zrinščak

Zagreb
rujan, 2016.

Izjavljujem da sam diplomski rad „Plaće na temelju učinka: instrumenti i ishodi“, koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Zdravku Petaku, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Borna Zrinščak

Zahvaljujem profesoru Zdravku Petaku na mentorstvu i pruženoj pomoći kroz čitav studij te posebna zahvala profesorici Anki Kekez Koštro koja me vodila kroz pisanje ovog rada.

Zahvaljujem svojoj obitelji koja mi uvijek bila podrška.

Sadržaj

1. Uvod.....	1
2. Javna uprava i javni menadžment	2
2.1 Razvoj novog javnog menadžmenta.....	4
2.2. Ciljevi, instrumenti i putanje novog javnog menadžmenta.....	6
3. Plaće na temelju učinka.....	9
3.1 Dizajn plaća na temelju učinka	11
4. Studija slučajeva uvođenja plaća na temelju učinka	13
4.1 Studija slučaja Mađarska.....	13
4.2 Studija slučaja Južna Koreja	16
4.3 Usporedba Mađarske i Južne Koreje.....	18
5. Ishodi provedenih mjera.....	19
5.1 Pozitivni učinci.....	19
5.2 Kritika.....	21
6. Hrvatska javna uprava i plaće na temelju učinka	24
7. Zaključak.....	27
8. Literatura	28

1. Uvod

Javna uprava koja će efikasno i dobro obavljati svoje zadaće preduvjet je razvoja svake države, posebice danas kada okruženje u kojemu se nalaze zajednice postaje sve kompleksnije i sofisticiranije. Stoga je veoma važno izgraditi javnu upravu koja je efikasna, transparentna, efektivna. Drugim riječima, koja zadatke izvršava na što je moguće bolji način uz što je moguće manje troškova.

Prilagođavanje novim uvjetima rada stalna je potreba javne uprave te su stoga reforme česte i veoma rasprostranjene. Kroz povijest su se smjenjivali razni oblici uređenja javne uprave te je ona evoluirala i mijenjala se. Važan smjer u suvremenim reformama javne uprave svakako je onaj menadžerski kojemu je cilj prenijeti upravljačke i druge alate iz privatnog u javni sektor. Najpoznatija menadžerska reforma svakako je doktrina novoga javnog menadžmenta kojom su se željeli riješiti brojni problemi koji su pogodili razvijene zemlje 1970-ih i 1980-ih godina 20. stoljeća. Iako ograničenog uspjeha, menadžerske reforme tu nisu stale te su se nastavile širiti diljem svijeta.

U lepezi menadžerskih mjera našla se i reforma koja uvodi plaće na temelju učinka. Plaće na temelju učinka pojavile se su krajem 1980-ih godina te su se od tada proširile na većinu OECD zemalja. Zanimljivost ovog pristupa je u tome što pokušava povezati isplaćenu plaću s količinom rada koju je pojedinac odradio te time rješava veliku boljku staroga sustava plaća koji se temelji na stažu ili mjestu u platnom razredu. Time bi zaposlenici u javnoj upravi trebali postati motiviraniji u svome radu, a onda posljedično postati i bolji i efikasniji u svome poslu. Teorijska utemeljenja ovoga modela su brojna te je moguće pronaći veliku količinu radova koji iz teorijske perspektive očekuju uspjeh, no jednako tako postoje oni koji smatraju kako plaće na temelju učinka nisu kompatibilne s vrijednostima dominantnim u javnom sektoru. Stoga se postavlja pitanje koji su rezultati postignuti u stvarnosti, jesu li reforme poduzete u nizu zemalja polučile rezultate kakve su očekivali zagovaratelji ovoga modela. Cilj ovoga rada je, na temelju dostupne literature, ocijeniti rezultate koje su polučile plaće na temelju učinka te utvrditi čimbenike koji utječu na aktivaciju pozitivnih i negativnih aspekata ovakvih reformi. U utvrđivanju čimbenika uspjeha i neuspjeha poseban naglasak je stavljen na specifične lokalne kontekste.

Nakon nekoliko uvodnih riječi o samoj javnoj upravi te tijekovima njenog razvoja, rad će se usmjeriti opisivanju javnog menadžmenta, menadžerskih reforma te doktrine novog javnog menadžmenta. Zatim se prelazi na glavnu temu rada, plaće na temelju učinka. Cilj je opisati suštinu i različite modele koji postoje te teorijske osnove ovoga pristupa. Kako ne postoji jedan jedinstveni model plaća na temelju učinka, važno je prikazati različite varijante koje se mogu naći u pojedinim zemljama. U tome će pomoći i usporedna studija slučajeva dviju zemalja koje su ekstenzivno reformirale sustav plaća u javnom sektoru u smjeru plaća na temelju učinka, Mađarske i Južne Koreje. Nakon toga prelazi se na rezultate reformi, gdje će se opširno opisati pozitivni i negativni ishodi ovakvih mjera. Za kraj, ukratko će biti riječi o javnoj upravi u Hrvatskoj. Cilj je istražiti probleme hrvatske javne uprave i uspoređujući te probleme s onima koje su imale druge zemlje prije poduzimanja ovih reformi, a uzimajući u obzir i saznanja koje ćemo prikupiti o rezultatima tih reformi, treba li i Hrvatska uvesti plaće na temelju učinka.

2. Javna uprava i javni menadžment

Svaka moderna politička zajednica, bila ona država, regija, grad, bila bi nezamisliva bez javne uprave koja se svakodnevno brine za poslove koji su nužni za život jedne takve zajednice. Postoji dugački niz definicija javne uprave te su brojni istraživači pokušali opisati ovaj pojam (Perko-Šeparović, 2006: 12, 13). Tako Koprić i drugi (2014: 1) navode vlastitu definiciju: „Javna uprava je skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni su poslovi oni koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera“. Javna uprava može se podijeliti na državnu upravu, teritorijalnu samoupravu te javne službe, a zajednička im je karakteristika djelovanje u javnom interesu bez težnje stjecanju profita. Kao i u svakoj organizaciji, pa tako i u javnoj upravi, upravljanje čini važan element u životu organizacije. Širenjem poslova javne uprave samo upravljanje tom organizacijom postaje sve značajnije i teže. „Tijekom razvoja glavni su se zadaci javne uprave kumulirali.“ (Koprić i dr, 2014: 2). Tako su se prvotnim zadacima osiguravanja stabilnosti državne vlasti i regulacije glavnih društvenih procesa dodali i poslovi poput pomoći u slučaju socijalnih i drugih rizika te drugih službi od općeg interesa. Također, u novije vrijeme, dodaju se zadaci zaštite okoliša i osiguravanja nužne infrastrukture za društveni i ekonomski razvoj. Širenje zadataka i ovlasti javne uprave pratila je i profesionalizacija službenika koji rade na tim pozicijama.

Zbog sve većeg obujma posla javne uprave javila se potreba za boljom organizacijom i boljim i efikasnijim izvršenjem zadaća koje su stavljene pred upravne organizacije. Tako se javlja i pojam javnog menadžmenta. (Koprić i dr, 2014: 110). U potrazi za definicijom javnog menadžmenta Pollitt i Bouckaert (2002: 8-12) iznose pet različitih objašnjenja te tvrde kako ne postoji jedna koherentna definicija. Međutim, uspijevaju podcrtati četiri opće točke. Prvo, javni menadžment može označavati aktivnost javnih službenika ili političara, zatim strukture i procese izvršne vlasti te sistematsku studiju bilo aktivnosti bilo struktura i procesa. Drugo, javni je menadžment često smatran kao novi način rada u odnosu na stari, javnu upravu. Treće, znanstvenici se ne mogu složiti oko toga treba li, i u kojoj mjeri, menadžerske ideje i metode prenositi iz privatnog sektora u javnu upravu. „Četvrto, svih pet definicija nas podsjećaju, na različite načine, da menadžment nije neki neutralni, tehnički proces, već aktivnost koja je blisko i nerazdvojivo isprepletena s politikom, zakonom i širim civilnim društvom“ (Pollitt i Bouckaert, 2002: 16). Same reforme javnog menadžmenta Pollitt i Bouckaert (2002: 17) definiraju kao „svjesnu promjenu strukture i procesa organizacija javnog sektora kako bi ih se učinilo boljima.“ Zapravo, reforme javnog menadžmenta su alati u postizanju ciljeva koji sadrže ekonomske uštede u javnoj potrošnji, povećanje kvalitete javnih usluga, povećavanje efikasnosti funkcioniranja vlasti te osiguravanje da politike koje se izabiru i implementiraju budu što efektivnije (Pollitt i Bouckaert, 2002: 6). Drugim riječima, javni menadžment označava prenošenje tehnika upravljanja kojima se koriste menadžeri u privatnom sektoru u javni sektor tj. u javnu upravu. Time se u javnoj upravi stavlja naglasak na ekonomske kriterije poput učinkovitosti, efikasnosti, djelotvornosti te davanja veće slobode djelovanja rukovodećeg kadra (Koprić i dr, 2014: 108). Točnije, smatralo se kako je moguće vrijednosti privatnog sektora prenijeti u javni sektor te time poboljšati njegovo djelovanje.

Menadžerski je pristup u javnoj upravi bio zastupljen od najranijih dana modernog proučavanja javne uprave te se kao takav pojavljivao u raznim oblicima i opsezima. Primjerice, možemo navesti doktrinu kameralizma 18. i 19. stoljeća ili klasični pristup javnom menadžmentu u prvoj polovini 20. stoljeća (Koprić i dr, 2014: 108). 1980-ih menadžerski pristup ponovno dolazi na scenu pomoću doktrine novog javnog menadžmenta koja se, krenuvši iz Velike Britanije i SAD-a, proširila na brojne zemlje diljem svijeta (Perko-Šeparović, 2006: 19). Preciznije, u SAD-u je menadžerski pristup od početka bio zastupljen u javnoj upravi te se neprekidno razvijao od kraja 19. stoljeća do danas. Općenito, moguće je povezati dva smjera iz kojih je menadžerski pristup našao primjenu u javnoj upravi. „Povezan je s utemeljenjem javne uprave kao posebne znanstvene discipline koja počiva na odvajanju sfere politike od sfere uprave unutar izvršne

grane vlasti (dihotomija politika/uprava) te s inicijalnim razvojem teorije organizacije, posebno u onom njezinom dijelu koji je bio usmjeren prema sistematizaciji djelatnosti u organizaciji i naglašavanju funkcije upravljanja i konkretnih radnih operacija koji se unutar te funkcije obavljaju u organizaciji“ (Koprić i dr, 2014: 108). I dihotomija politika/uprava i teorija organizacije uvelike su utjecale na razvoj javnog menadžmenta.

„Menadžerske reforme posljedica su shvaćanja da je i sama država i javna uprava javni problem ili čak jedan od uzročnih faktora javnih problema. Kroz reforme nastoji se redefinirati uloga države, a javna uprava reformirati u skladu s tom novom državom“ (Koprić i dr, 2014: 348). Već smo napomenuli kako se kroz povijest javna uprava razvijala i širila te je time na sebe preuzimala sve više zadataka. Razvoj društva prema povećanju informacija i znanja u društvu, intenzivnijoj diobi rada te tehnološki razvoj utjecali su na razvoj javne uprave (Koprić i dr, 2014: 30). „Međutim, osim razvojnih tendencija u društvu, na javnu upravu utječu i unutarnji upravni faktori i politički faktori različiti od interesa i procesa u društvu kao cjelini“ (Koprić i dr, 2014: 30). Možemo stoga nabrojiti nekoliko tendencija koje su obilježile moderni razvoj uprave: porast uprave, diferencijacija uprave, profesionalizacija uprave, ograničenje prinude i informatizacija uprave. Uz sve nabrojano ne bi se smjelo zaboraviti niti utjecaj globalizacije, europskih integracija, urbanizacije i razvoja gradova te drugih čimbenika koji utječu na promjenu potreba društva i države. Da sumiramo, promjene koje su se dogodile u suvremenim društvima stvorile su nove zadaće za javnu upravu. Takve promjene, a osobito bujanje javne uprave, dovele su do potrebe za reformama koje bi prilagodile javnu upravu novim okolnostima te postigli već spomenute ciljeve poput uštede i efikasnosti.

2.1 Razvoj novog javnog menadžmenta

Novi javni menadžment naziv je za niz reformi javnog sektora koje se provode od 80-ih godina 20. stoljeća u većini zemalja OECD-a, zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama (Perko-Šeparović, 2002: 32, Hood, 1991). Iako se zemlje razlikuju prema ekonomskim, kulturnim, političkim i drugim karakteristikama, a onda posljedično i prema ustrojstvu i karakteristikama javne uprave, temeljne ideje i vrijednosti reforma su iste u svim zemljama te one ne pokazuju isti stupanj različitosti kakav postoji između navedenih zemalja.

Povijest novog javnog menadžmenta započinje naftnom krizom sedamdesetih godina 20. stoljeća kada su naglo porasle cijene naftnih derivata što je dovelo do ozbiljnih proračunskih

deficita u svim zemljama. Posljedično, to je dovelo do krize socijalne države te sve veće potrebe za smanjenjem proračunskih izdataka, a povećanjem učinkovitosti i djelotvornosti. Zagovaratelji novog javnog menadžmenta tvrdili su kako u mnogim zemljama javni sektor nije uspio biti pokretač nacionalnog razvoja, dok je u nekim zemljama čak bio i prepreka tom razvoju (Perko-Šeparović, 2002: 33). Oni propitkuju veličinu, ulogu i strukturu javnog sektora, smatrajući kako on nije sposoban efikasno upravljati mnogim djelatnostima. Vidjeli su birokraciju kao zastarjelu, sporu, koja se ne može prilagoditi promjenama te koja je podkapacitirana znanjem i vještinama (Pollitt, 2003: 32). Visoki stupanj hijerarhije značio je da informacije sporo putuju od vrha prema dolje i obrnuto. Također, vidjeli su preveliki utjecaj zaposlenih te su smatrali da će, ukoliko se nešto ne promijeni, doći do neprihvatljivog povećanja poreza, nezadovoljstva birača i smanjenja kvalitete javnih usluga (Dawson i Dargie, 1999: 46). Tako su i tri glavna cilja koja su vodili reformu bili: obuzdavanje troškova, podrška javnosti i poboljšanje učinaka.

Dvije zemlje koje se najviše spominju u kontekstu menadžerskih reformi i novoga javnog menadžmenta su svakako Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države te se ove dvije države i smatraju kolijevkama ovoga pristupa. No, sama je Velika Britanija prednjačila u broju menadžerskih reforma koje je poduzela te je tako postala uzor za sve druge zemlje i međunarodne organizacije koje su zagovarale takve promjene. „S obzirom na broj i opseg poduzetih reformskih inicijativa britanski je model postao uzorom za zemlje OECD-a, ali i za moćne financijske institucije (MMF i Svjetsku banku) kao donatore koji taj model „preporučuju“ (nameću) zemljama-ovisnicama o tim donacijama, bilo da one pripadaju svijetu tranzicijskih zemalja ili zemljama u razvoju“ (Perko-Šeparović, 2002: 32).

Svoj vrhunac novi javni menadžment je doživio početkom 1990-ih godina, međutim već krajem 1990-ih godina uviđaju se pojedini negativni učinci i paradoksi. „Negativni učinci su mnogobrojni, no kao najvažniji ističu se zamućivanje linija političke odgovornosti (zbog razvijanja prijašnje hijerarhijske strukture javne, a posebno državne uprave te stvaranja mnogobrojnih nezavisnih i kvazizavisnih tijela), loši kontakti s javnošću, korupcija, novi troškovi, pad kvalitete javnih usluga, zanemarivanje prava građana, itd“ (Manojlović, 2010: 963, 964). Međutim postoje primjeri zemalja u kojima su reforme donijele pozitivne učinke. Takav ishod vidljiv je na slučaju Danske u kojoj su reforme novog javnog menadžmenta omogućile povećanje efikasnosti javne uprave, ne dirajući, u isto vrijeme, raširene elemente socijalne države (Manojlović, 2010: 982, 983). Tajna uspjeha je bila u tome što je Danska

reformu prilagodila svojoj kulturi i svojim potrebama. U svim zemljama rezultati reforma su ovisili o brojnim faktorima te iako su primijenjene mjere bile slične, rezultati su se značajno razlikovali. Neki od faktora koji su utjecali na uspjeh su: upravna tradicija zemlje, njezina općedruštvena i politička kultura, način koncipiranja reforme i implementacija mjera, ciljevi koji se reformama žele ostvariti, podrška javnosti te brojni drugi. Očito je da, iako su ideje manje-više koherentne te je moguće izgraditi općeniti okvir reforma, promjene unutar javnog sektora zahtijevaju mnogo više od dobre ideje.

2.2. Ciljevi, instrumenti i putanje novog javnog menadžmenta

Novi javni menadžment širi je pristup reformama javnog sektora te je mnogo radikalniji i opširniji od izvornog pristupa javnog menadžmenta. „Dok se javni menadžment izvorno poistovjećuje s nastojanjima da djelovanje javnog sektora bude što ekonomičnije, novi javni menadžment u smislu pokreta za reformu javnog sektora ima, posebno u prvoj fazi, mnogo radikalnije zahtjeve u smislu privatizacije javnog sektora i njegove regulacije, prvenstveno tržišnim mehanizmima, što ozbiljno zamagljuje razliku između „javnog“ i „privatnog“ sektora, odnosno „javnog“ i „privatnog“ interesa“ (Perko-Šeparović, 2006: 12). Modele reformi možemo podijeliti na dva dominantna tipa, britanski koji ponajviše podrazumijeva privatizaciju i tržište te švedski koji se zasniva na upravljanju putem rezultata (Perko-Šeparović, 2006: 75). Ujedno pojavljuje se i treći pristup, koji se manje profilirao, a to je nizozemsko-danski model čiji je primarni oblik regulacije devolucija, odnosno decentralizacija. Teorijski, novi javni menadžment proizlazi iz teorija javnog izbora, agencijske teorije te teorije transakcijskih troškova (Bach i Bordogna, 2011: 2282). Sve navedene teorije smatraju kako svaka osoba teži vlastitom interesu i želi maksimizirati svoju korist. Zbog toga je u središtu ideje novog javnog menadžmenta stvaranje niza poticaja koji bi služili tome da se što više motivira radnika, ali i sa druge strane da se otklone mogućnosti koje bi mogao iskoristiti zaposlenik da ne napravi posao za koji je zadužen. „Novi javni menadžment je stoga stvorio niz poticajnih struktura, kao primjerice plaćanje na temelju učinka, kako bi smanjio „kockanje“ ili „oportunističko ponašanje“ (Bach i Bordogna, 2011: 2282).

Kako bi odgovorili na sve nedaće koje su zadesile države, a koje smo naveli nešto ranije, kreatori reformi novog javnog menadžmenta su se ponovno okrenuli privatnom sektoru. Cilj je bio stvoriti institucionalnu organizaciju koja je što je moguće više nalik privatnom sektoru (Dawson i Dargie, 1999: 461). To je napravljeno tako da je unutar javnog sektora kreirano

kvazi-tržište unutar kojega su stvorene nove organizacije koje su bile zadužene za kupnju ili pružanje javnih usluga. Time se tržišni mehanizam želio uvesti unutar javnog sektora i tako povećati, zbog toga što se organizacije nadmeću jedna protiv druge, kvalitetu i efikasnost javnog sektora. Već smo napomenuli kako, iako se struktura javnog sektora razlikuje od zemlje do zemlje, reforme koje su poduzete u vidu novog javnog menadžmenta nisu pokazivale takvu razliku. Stoga je i Hood (1991: 4,5) popisao najvažnije aspekte doktrine novog javnog menadžmenta (Tablica 1), uz napomenu kako nisu svi elementi jednako bili zastupljeni u svakoj državi.

Tablica 1: Komponente doktrine novog javnog menadžmenta

	Doktrina	Značenje	Opravljanje za poduzete mjere
1.	Profesionalni menadžment u javnom sektoru	Aktivna, vidljiva i diskrecijska kontrola imenovane osobe s vrha, slobodan pristup vođenju	Odgovornost zahtijeva jasnu dodjelu nadležnosti za djelovanje, a ne podjelu moći
2.	Jasni standardi i mjere učinka	Postavljanje ciljeva, indikatora uspjeha, po mogućnosti izraženih u kvantitativnim vrijednostima, posebice za profesionalne usluge	Odgovornost zahtijeva jasno postavljanje ciljeva, efikasnost zahtijeva usredotočenost na ciljeve
3.	Veći naglasak na kontrolu izlaznih čimbenika	Alokacija resursa i nagrada povezana s mjerenim učincima; odbacivanje centraliziranog upravljanja ljudskim resursima unutar cijele birokracije	Potrebno je naglasiti rezultat
4.	Rastavljanje jedinica u javnom sektoru	Rastavljanje postojećih monolitnih struktura, djelovanje s decentraliziranim proračunom i suradnja na osnovi udaljenosti „ispružene ruke“	Potrebno je stvoriti strukture koje se mogu voditi, odvojiti proizvodnju od pružanja usluga, iskoristiti prednosti efikasnosti od korištenja usluga drugih pružatelja

			unutar i izvan javnog sektora
5.	Veća konkurencija u javnom sektoru	Korištenje procedura javnih nabava i ugovora	Nadmetanje je ključ nižih cijena i višeg standarda
6.	Stilovi upravljanja iz privatnog sektora	Odbacivanje vojničkog stila etike javnog sektora, veća fleksibilnost u zapošljavanju i nagrađivanju, veće korištenje PR tehnika	Treba koristiti dokazane menadžerske tehnike privatnog sektora u javnom sektoru
7.	Veća disciplina i štedljivost u iskorištavanju resursa	Smanjenje direktnih troškova, povećanje discipline radnika, protivljenje zahtjevima sindikata	Potreba kontrole trošenja resursa javnog sektora te napraviti više s manjim troškovima

Tablica preuzeta i prilagođena iz Hood (1991: 4,5) i Hill (2010: 282)

Prije navedeni nedostaci rezultirali su napuštanjem klasičnog oblika novog javnog menadžmenta te okretanje nekim novim idejama i načinima reforme javne uprave. „Ostaje nejasno, da li era post novog javnog menadžmenta želi popraviti i oživjeti izlizane rubove novog javnog menadžmenta ili je dovoljno različita da predstavlja novu fazu reformi“ (Bach i Bordogna, 2011: 2283). Putanju koju slijede menadžerske reforme u svijetu se mogu podijeliti u četiri skupine: financije, upravljanje ljudskim resursima, organizacija, i tehnike mjerenja učinka (Pollitt i Bouckaert, 2002: 63). Navedene kategorije odnose se na reforme koje se poduzimaju u različitim državama te nam daju dobar uvid u to na što se najviše usredotočuju menadžerske reforme. Prvo, u području financija reforme su išle u smjeru obuzdavanja povećanja javnih troškova te u isto vrijeme pronalaženja financijskih instrumenata koji bi stimulirali i potaknuli veću efikasnost, efektivnost i kvalitetu (Pollitt i Bouckaert, 2002: 64). Kako bi se to omogućilo budžetski proces postaje sve više povezan s procesima planiranja, operativnim upravljanjem te mjerama učinka. U mnogim zemljama ušteda se htjela postići tako da se omogući ministarstvu financija svojevoljno rezanje programa koji su se do tada financirali. Međutim, takav pristup nije kompatibilan s drugim ciljem kojeg smo naveli, poboljšanjem učinaka. Tome se pokušalo doskočiti okvirnim proračunima u kojima bi ministarstvo postavilo okvirni proračun, a zatim bi se nižim razinama dala odluka o tome kako će taj proračun trošiti. Okretanje prema proračunu koji će više biti povezan s učincima mnoge su zemlje pokušale postići uvođenjem mjera poput objavljivanja informacija o učinku uz proračun, zatim mijenjanja oblika i sadržaja samog proračuna te naposljetku, kao najradikalniji

korak, promijene samog postupka donošenja proračuna. Drugo, reforme povezane s upravljanjem ljudskim resursima, tj. sa zaposlenima u javnom sektoru, stremili su javnim službenicima koji su fleksibilniji i koji brže odgovaraju na promjene, koji su fokusiraniji na rezultate, koji posjeduju više vještina te, ako je moguće, smanjenju broja zaposlenih službenika (Pollitt i Bouckaert, 2002: 72). Treće, organizacijske promjene su u srži menadžerskih reforma. One se mogu podijeliti u četiri skupine: specijalizacija, koordinacija, centralizacija/decentralizacija i veličina (Pollitt i Bouckaert, 2002: 77). Tako se specijalizacija odnosi na širinu posla za koju je zadužena pojedina organizacija, koordinacija na sredstva kojima se postiže suradnja unutar organizacije, decentralizacija na funkcije koje bi se trebale prenijeti na niže razine i u kojoj mjeri. Važno je napomenuti kako se zemlje razlikuju po tome u kojem pravcu su krenule u organizacijskim reformama. Tako su, za ilustraciju, Velika Britanija, Novi Zeland i Australija stvarali organizacije koje su specijalizirane, decentralizirane i veličinom manje dok u Finskoj, Njemačkoj i Švedskoj to nije bio slučaj te su one zadržale centralizirani sustav bez povećavanja specijalizacije i veličine organizacija. Četvrto, mjerenje učinka je važan dio menadžerskih reformi u brojnim zemljama te se isprepliće s ostalim reformskim tokovima (Pollitt i Bouckaert, 2002: 86). Iako mjerenje učinka nije nova pojava te postoji od kada postoji i javna uprava, ono postaje sve važnije, naglašenije i ekstenzivnije.

3. Plaće na temelju učinka

Tijek reformi koje su započele 1980-ih godina i koje su išle prema uvođenju mjerenja učinka i drugih već prije navedenih menadžerskih alata doveo je do još jedne reforme koje su mnoge zemlje prihvatile. To je reforma koja uvodi plaće na temelju učinka, na engleskom *performance related pay* (u daljnjem tekstu PRP), koja ima za cilj novčano stimulirati javne službenike i tako osigurati da što bolje rade posao za koji su zaduženi. Ova je reforma bila izrazito popularna u zemljama OECD¹-a te je oko dvije trećine zemalja članica ove organizacije provelo reformu u nekom obliku (Bregn, 2013: 21). Prije no što detaljnije definiramo i opišemo plaće na temelju učinka, ovu ideju možemo definirati na slijedeći način. „Plaća na temelju učinka se odnosi na varijabilni dio plaće koji se dodjeljuje svake godine (ili u drugom vremenskom periodu) ovisno o učinku. Definicija PRP-a isključuje: i) bilo koje automatsko povećanje plaća temeljeno na,

¹ Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) broji 34 zemlje članice, koje dolaze iz čitavog svijeta te predstavljaju jedne od najrazvijenijih i najnaprednijih zemalja svijeta kao i neke snažne zemlje u razvoju. (OECD, 2016)

primjerice, promociji platnog razreda ili inkrementalnog povećanja povezanog s pružanjem usluga (koje nije povezano s učinkom); ii) razni tipovi dodataka povezanih s određenim radnim mjestom ili s uvjetima rada (na primjer, dodatak za prekomjerni rad, dodatak za rad na određenom geografskom području)“ (OECD, 2005: 27).

Iako je PRP svoj zamah dobio krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, neki oblici ovoga modela su se javili znatno ranije. Tako je primjerice u Francuskoj 1946. donesen podzakonski akt koji je propisivao mogućnost nagrađivanja iznimnog učinka (OECD, 2005: 27). Međutim to još nisu bili pravi oblici PRP-a te su se bonusi i povećanje plaća više povezivali s dužinom radnog vijeka i starosti službenika, a ne s jasnim kriterijima temeljenim na učincima. Moguće je pratiti tri vala uvođenja PRP-a (OECD, 2005: 29).. Prvi val se pojavio potkraj 1980-ih kada su središnje vlasti Danske, Nizozemske, Novog Zelanda, Španjolske, Švedske, Ujedinjenog Kraljevstva i SAD-a u nekom obliku uvele PRP. Također pojedine organizacije u Finskoj te poštanska služba u Njemačkoj su testirale ovaj model tijekom 1980-ih godina. Drugi val se javlja početkom 1990., a zemlje koje su bile uključene su Australija, Finska, Irska i Italija. Naposljetku, krajem 1990-ih i početkom 2000-ih. PRP uvide zemlje poput Njemačke, Južne Koreje, Švicarske, Češke, Slovačke, Poljske i Mađarske.

Temeljna ideja koja stoji iza uvođenja plaće temeljene na učinku jest pretpostavka da će se pojedinac ponašati u vlastitom interesu te će s obzirom na to da je motiviran mogućnošću ostvarivanja veće plaće povećati uloženi napor i svoju učinkovitost. Teorijski, korijeni PRP-a sežu daleko u prošlost s Taylorom i pokretom znanstvenog upravljanja. Sam Taylor je značajno pridonio znanosti o organizaciji time što je probleme djelotvornosti i učinkovitosti proučavao s organizacijske strane (Perko-Šeparović, 2006: 22, Rusaw, 2009: 36). „Utemeljen u konceptima znanstvenog upravljanja Taylora, PRP se razvio kao alat za unaprjeđenje produktivnosti pojedinca i organizacije povezujući ciljeve organizacije, učinak, plaću i napredovanje“ (Rusaw, 2009: 36). Kada promatramo ekonomsku znanost temelje ove ideje možemo naći u agencijskoj teoriji. „Temeljni argument je kada su pojedinci plaćeni na temelju učinka, moguće je da će to utjecati na njihov uloženi napor. Ako će korist povezana s dodatnim naporom ili promjenom uloženog napora, biti veća od troškova tog čina, ljudi će promijeniti svoje ponašanje na temelju toga“ (Bregm, 2013: 23). Nadalje, moguće je pronaći i druge teorije koje se bave povezanošću motiva i učinaka. Vroom je tako razradio teoriju očekivanja te smatra kako na napor zaposlenika utječe vrijednost očekivanog ishoda, materijalnog i nematerijalnog, kada je taj ishod povezan s danim izborom o količini napora kojeg će pojedinac utrošiti (Bregm, 2013: 23).

Zatim, teorija učvršćivanja koja povezuje učinak i plaću te tvrdi kako će nagrađivanje visokog učinka finansijskim sredstvima učvrstiti orijentaciju ka rezultatu od strane zaposlenika (Belle, 2010: 168). Uz to valja i spomenuti teoriju postavljanja ciljeva koju su razvili Locke i Latham, a koja nalazi vezu između kvalitete procesa postavljanja ciljeva i učinka zaposlenika (Marčetić, 2007: 211, OECD, 2005: 32). Nalazi pokazuju da način postavljanja ciljeva (točnije, koliko su zaposlenici uključeni u taj proces) utječe na napor kojeg će utrošiti u njihovo ispunjavanje. Ako su ciljevi jasno postavljeni, izazovni, ali ne toliko da ih nije moguće ostvariti, te zaposlenik razumije što mora raditi kako bi ih ostvario on će biti motiviraniji u izvršenju svojih zadataka. U tom kontekstu možemo navesti i teoriju pravičnosti koju je opisao Adams. „Ta je teorija naglasila koncept pravičnosti koja se pozitivno percipira kada je individualni omjer između nastojanja i nagrada jednak onome s kojima se zaposlenici uspoređuju. Počiva na pretpostavci da zaposlenici uspoređuju svoje napore i nagrade s njima jednakima“ (Marčetić, 2007: 212). Drugim riječima, zaposlenici se uspoređuju međusobno te očekuju istu razinu plaće za istu količinu odrađenog posla.

3.1 Dizajn plaća na temelju učinka

„Popularnost PRP-a značajno se temelji na pretpostavci da briše glavnu manu tradicionalnog sustava plaća tako što povezuje plaću s učincima, nasuprot platnom razredu i stažu zaposlenika“ (Kim, 2011: 9). Sam dizajn reformi pod zajedničkim imenom PRP-a značajno se razlikuju od slučaja do slučaja te ne postoji jedan sveobuhvatni model koji bi opisivao reforme u svim zemljama. Reforme se razlikuju u načinu i obuhvatu implementacije, razini centraliziranosti PRP-a, načinu postavljanja kriterija i evaluaciji učinka te naposljetku u veličini bonusa. „Može se reći da modeli PTRI-ja variraju ovisno o prirodi službeničkog i platnog sustava te stupnju centralizacije ili delegacije u upravljanju finansijskim sredstvima i ljudskim potencijalima“ (Marčetić, 2007: 222). Slično smatraju i Eisenberg i Ingraham (1993: 118) koji navode kako je moguće primijetiti dvije različite strategije dizajna PRP-a koji koreliraju s vremenom poduzimanja reforme. One zemlje koje su prve usvojile reforme, Velika Britanija i SAD, odlučile su se na centraliziraniji i standardiziraniji sustav, dok su zemlje poput Nizozemske, Australije i Novog Zelanda prihvatile dizajn koji je fleksibilniji i decentraliziran. Međutim, moguće je podcrtati glavne trendove unutar PRP-a. Tako će u ovom poglavlju biti opisane glavne karakteristike dizajna PRP-a te kako se one razlikuju među zemljama, dok će kasnije biti pobliže prikazan dizajn unutar dva slučaja zasebno, Mađarske i Južne Koreje.

Postoji nekoliko načina na koji su zemlje uvele PRP. Način na koji je većina zemalja uvela je bio putem zakona, dok su ostale to učinile ili kolektivnim ugovorom ili na neki treći način (OECD, 2005: 43). Primjeri su pokazali kako je opcija u kojoj se pregovara o uvođenju PRP-a puno sporija te rezultira postepenom reformom koje su, primjerice u Danskoj i Finskoj, trajale i do 10 godina. No, sa druge pak strane, to može rezultirati reformom koja je mnogo bolje pripremljena te lakše i bolje prihvaćena od strane zaposlenika. Nadalje, zemlje se značajno razlikuju i u tome tko je sve uključen u reformu, tj. koje će sve razine javnih službenika biti obuhvaćene novim načinom plaćanja. Tako one variraju od samo razine menadžmenta pa do svih zaposlenih unutar jedne organizacije, na primjer ministarstva. „Obuhvaćenost PRP-om unutar javne službe djelomično reflektira stupanj centraliziranosti ili devolucije upravljanja unutar javne službe. U centraliziranim zemljama, PRP je najčešće standardiziran i primijenjen na cijelu jezgru administracije. U decentraliziranim zemljama postoji veća raznolikost u tome koji odjeli i jedinice koriste PRP“ (OECD, 2005: 44). Uz sve navedeno, primijećen je trend širenja PRP-a na sve više razina unutar uprave.

Ocjena učinka se u većini zemalja provodi temeljem postavljenih ciljeva. Ključni ciljevi se postavljaju za svaku godinu, iako razdoblje može i drugačije biti postavljeno te se nakon odrađenog ciklusa učinak zaposlenika procjenjuje na temelju tih ciljeva od strane njihovih nadređenih. Ciljevi su postavljeni najčešće *top-down* pristupom, što bi značilo da najviše razine u organizaciji, vlada i ministarstva, postavljaju prioritete koji se zatim raspodjeljuju na niže razine. No, postavljeni ciljevi nisu jedini kriteriji kojima se mjeri učinak. „Sve u svemu, najznačajniji kriteriji podcrtani u izvještaju o zemljama su: postignuti učinci koji uključuju gore opisane specifične ciljeve; kompetencije i tehničke vještine; međuljudske vještine i timski rad; rukovoditeljske i menadžerske vještine; i inputi“ (OECD, 2005: 50). Zemlje se značajno razlikuju u tome koje kriterije uzimaju za procjenu razine učinka te, unutar tih kriterija, koji su najvažniji².

Sustav može biti postavljen na pojedinačnoj razini, razini radne skupine ili cijele organizacije. (Marčetić, 2007: 223). Kada govorimo o dodatku koji službenik dobiva na temelju učinka, možemo razlikovati dva osnovna modela (OECD, 2005: 55). Prvi model je dizajniran tako da se određena suma dodaje na osnovnu plaću te ona postaje dijelom te plaće. Drugi je oblik jednokratni bonus koji ne postaje dio plaće te ga službenik svaki put ponovno mora zaraditi.

² Detaljniji uvid u OECD, 2005: 51

Oba modela mogu postojati u obliku postotka na plaću ili fiksne novčane sume. U većini zemlja postoji kombinacija dvaju modela. Što se tiče veličine dodataka oni se također značajno razlikuju među zemljama, ali većinom ne nose značajan postotak ukupne plaće, u prosjeku on ne iznosi više od 10% osnovne plaće za službenike, dok je kod menadžerskih pozicija to nešto više, do 20%. No, ne postoji samo razlika među zemljama, već i između dva gore opisana modela³. Jednokratni bonusi su najčešće veći od onih koji postaju dijelom plaće, što je i logično s obzirom na to da jednokratni bonusi ne utječu toliko na dugoročnu razinu plaće. Zemlje se razlikuju i po tome postoji li poseban fond iz kojeg se isplaćuju navedeni dodaci ili su i oni dio cjelokupnog proračuna organizacije.

4. Studija slučajeva uvođenja plaća na temelju učinka

Naveli smo kako se zemlje koje su uvele plaće na temelju učinka značajno razlikuju u dizajnu reformi, stoga će u nastavku biti prikazane dvije studije slučaja kako bi se dobio dojam o različitim putanjama reforma u različitim zemljama. Ujedno, time će se i detektirati različiti čimbenici koji utječu na uspjeh ili neuspjeh ovakvih mjera. Dvije zemlje koje ćemo analizirati su Mađarska i Južna Koreja koje su ekstenzivno uvele PRP u javnoj upravi. Zbog različitosti u upravnoj tradiciji, polaznim točkama reforme, a posljedično i rezultatima implementiranih mjera, ovi nam slučajevi daju dobar uvid u čimbenike koji utječu na uspjeh ili neuspjeh PRP-a.

4.1 Studija slučaja Mađarska

Pad komunističkih režima u zemljama Srednje i Istočne Europe donio je brojne nove elemente u život svake države s kojima su se nove, demokratske snage, morale primiti u koštac. Sve to je rezultiralo brojnim promjenama i reformama u svim zemljama, a jedna od tih reforma bila je ona koja se bavila javnom upravom. Cilj navedene reforme je bio pokušaj stvaranja profesionalne, depolitizirane javne uprave (Meyer-Sahling, 2006: 693). No taj pothvat nije bio nimalo lagan, te su se sve zemlje našle u problemima pri kreiranju čak i pravnog minimuma za stvaranje profesionalne javne uprave, a kamoli ne prave profesionalne javne uprave koja bi bila oslobođena od bilo kakvog političkog utjecaja. Upravo su politizacija i povezanost izabranih političara s karijernim javnim službenicima bili najveća prepreka, ali i središnja tema navedenih reformi (Staronova i Gajdushek, s.a.: 1). U promjenama unutar javne uprave posebice se

³ Detaljniji uvid u OECD, 2005: 58-60.

istaknula Mađarska koja je prednjačila u brzini i količini reformi, donijevši prvi zakon o javnoj upravi ubrzo nakon promjene režima 1990. godine.

Prve reforme u Mađarskoj koje su vodile prema mjerenju učinka i plaćama prema učinku započele su već 1990-ih godina. Tako je 1992. godine kreiran sustav nagrađivanja prema zaslugama (*merit system*), koji će poslužiti kao temelj za daljnje reforme (Staronova i Gajdushek, s.a.: 4). Promjene koje su se dogodile 2001. godine označile su uvođenje PRP-a u punom obliku za sve javne službenike. Sustav je bio dizajniran na slijedeći način. Mjerenje učinka se temeljilo na tri komponente: definiranje ključnih ciljeva organizacije, definiranje osobnih ciljeva javnih službenika na temelju ciljeva organizacije te mjerenje učinka od strane nadređene osobe na temelju unaprijed postavljenih ciljeva (OECD, 2005: 127). Ocjena rezultata se vrši jednom godišnje te o njoj ovisi mogući rast ili pad plaće za slijedeću godinu. Promjene u plaći su mogle iznositi do $\pm 20\%$, što iznosi raspon od 40 %, a to je značajno više nego u drugim zemljama koje su uvele PRP (Staronova i Gajdushek, s.a.: 4).

Cilj ove reforme je bio poboljšanje učinaka javnih službenika te razvoj vještina s kojima raspolažu. To se željelo ostvariti korištenjem efektivnijih metoda rada, pojačavanjem motivacije, stavljanjem naglaska na odgovornost, razvojem interesa i ciljeva pojedinaca i organizacije (OECD, 2005: 126). U daljnjim reformama zakonodavac je pokušao osnažiti mjere procjene učinka i tako smanjiti utjecaj političara definirajući kriterije učinka jednu godinu unaprijed te postavljajući jasne odrednice za dobivanje bonusa. „U tom kontekstu, amandman je modificirao sustav nagrađivanja temeljem učinka na način da je teško vršiti politički utjecaj na komponente plaće javnog službenika koje su povezane s učinkom“ (Meyer-Sahling, 2006: 710). Uz sve navedeno, cilj je bio i povećati razinu plaća u javnoj službi koje su se značajno razlikovale od onih u privatnom sektoru i time omogućiti javnom sektoru mogućnost natjecanja s privatnim za najkvalitetniji kadar. Također, uvedena je takozvana „rezervna lista“, na temelju koje je zaposlenik mogao biti premješten s pozicije koja je ukinuta na neku drugu poziciju umjesto da ga se otpusti (Staronova i Gajdushek, 5).

Rezultati reforme su bili različiti. Ojačan je kapacitet same javne službe, ponajviše zbog mjere povećanja plaća i konkurentnosti naspram privatnog sektora. Politički utjecaj je nešto smanjen tako što je oduzeto diskrecijsko pravo dodjeljivanja bonusa prema vlastitom nahođenju (Meyer-Sahling, 2006: 710). Također, pojedinačni opisi posla, koji su bili zastarjeli i veoma konfuzni, u kratko su vrijeme nakon uvođenja PRP-a postali mnogo jasniji, transparentniji, što je

omogućilo jasno definiranje odgovornosti i djelokruga na pojedinačnoj razini (OECD, 2005: 77). Javni službenici su pozdravili reformu te su bili motivirani novim sustavom nagrađivanja (Linder, 2011: 69). Međutim, ubrzo su reformu snašli određeni problemi. Oni su se prvenstveno odnosili na manjak sredstava, nedostatak objektivnosti alata za mjerenje učinaka, prevelike količine administrativnih zadataka povezanih sa sustavom nagrađivanja. Također, problem je nastao u samom ocjenjivanju jer su postavljene kvote za svaku ocjenu, stoga su često nadređeni koji ocjenjuju bili primorani službenike ocjenjivati različitim ocjenama iako možda i nije bilo razlike u razini učinka između njih (Sigma, 2009: 51). Reforme tu nisu stale, te su se nastavile i 2002., 2006. i 2010. Problem svih tih reformi, kako primjećuju Staronova i Gajduschek (s.a.: 5) je taj što one nisu vođene s jasnim ciljem i dugoročnom vizijom kako bi se trebao razvijati javna uprava. „Rijetko se događa da jedan vladin kabinet prati jasan smjer kroz cijeli mandat te ostvaruje ciljeve slijedeći pomno razrađene korake. Odluke se donose *ad hoc*, a smjer se može promijeniti čak i unutar jednog mandata (Staronova i Gajduschek, s.a.: 5). Dan (2015) je, oslanjajući se na postojeća istraživanja, sistematizirao faktore koji su utjecali na lošiji uspjeh reformi te je došao do sličnih zaključaka. Tako mnogi autori najveći problem vide u nedovoljnim administrativnim kapacitetima i resursima, čestim promjenama unutar reforma i neobjektivnosti u mjerenju učinkovitosti.

Mnogi autori nalaze i druga objašnjenja za ograničenost rezultata navedenih reformi. Mnogi se slažu kako značajan utjecaj proizlazi iz tradicije te postojećih normi i vrijednosti koje su utemeljene u javnu upravu (Meyer-Sahling, 2011: 312). „...tvrdi se da upravna tradicija određuje u kojoj mjeri su reformske ideje i mjere novog javnog menadžmenta kompatibilne s upravnim nasljeđem, te stoga i do koje mjere se reforme novoga javnog menadžmenta mogu implementirati u određenoj upravi“ (Meyer-Sahling, 2011: 312). Upravo je komunističko nasljeđe zemalja Srednje i Istočne Europe za mnoge sila koja onemogućava razvoj javne uprave prema zapadnom modelu. Još jedan važan faktor kojeg moramo spomenuti, a značajno je utjecao na rezultat reforme, jest politizacija javne uprave. Iako je jedan od ciljeva reformi bio smanjivanje utjecaja političara na javnu upravu, upravo je utjecaj politike bio značajna prepreka u stvaranju profesionalne javne uprave. U slučaju Mađarske se pokazalo da zakonodavstvo koje je usvojeno vezano uz javnu upravu nije bilo dovoljno za značajnu depolitizaciju kadrovske politike (Meyer-Sahling, 2006: 713). S druge pak strane utjecaj politike se smanjio u nekim područjima poput određivanja plaća i prema službenicima nižega ranga.

Iako je 1990-ih godina Mađarska bila predvodnica reforma u Srednjoj i Istočnoj Europi ona je postala zemlja s najlošijim rezultatima u susjedstvu. Problem je ostao utjecaj politike na javnu upravu, postojanje kriterija za ocjenjivanje učinka, koji u teoriji trebaju biti objektivni, a često puta to nisu te to što na ocjenu koju će dobiti službenik utječu i druge okolnosti. Istraživanje koje je provela Sigma (2009) pokazuje kako javni službenici u velikom broju podržavaju mjere koje bi imale za cilj veću profesionalizaciju, poštene kriterije nagrađivanja i općenito depolitizaciju javne uprave, zapravo sve on što smo naveli da su bili ciljevi navedenih reforma. Međutim, isto istraživanje je pokazalo da u tome Mađarska nije u potpunosti uspjela.

4.2 Studija slučaja Južna Koreja

Slučaj Južne Koreje započinje financijskom krizom 1997. godine koja je rezultirala potrebom za opsežnim promjenama unutar države, pa tako i unutar javne uprave. Postojalo je široko rasprostranjeno mišljenje kako je javna uprava neefikasna, previše centralizirana te joj nedostaje transparentnosti i kompeticije (Kim i Han, 2015: 700). Pokrenute su šire reforme cijeloga javnog sektora prema idejama novog javnog menadžmenta, koje su za cilj imale bolju kontrolu javnih financija i smanjenje javnoga duga (Ha, 2004: 511, Park i Joo, 2010: 190). Uvođenjem PRP-a željelo se zamijeniti stari sustav koji se temeljio na stažu, koji je bio veoma skup, a u isto vrijeme nije bio efikasan (OECD, 2005: 137). Cilj novog sustava je bio implementiranje principa kompeticije unutar javnoga sektora, a posljedično onda povećanje produktivnosti i efikasnosti. Važno je upozoriti i kako je uvođenje PRP-a bio samo dio većeg paketa reformi upravljanja ljudskim resursima unutar javne uprave (Kim, 2000: 330).

Postoje dva oblika PRP-a koji se koriste u Južnoj Koreji, program godišnjeg uvećanja prema zaslugama (*Annual Merit Increment Program, AMIP*) i program bonusa temeljem učinka (*Performance Bonus Program, PBP*) (Kim, 2002: 450, OECD, 2005: 138). Prvi program je namijenjen službenicima najvišeg ranga, poput pomoćnika ministara, a izračunava se tako da se na osnovnu plaću još doda postotak ovisno o ocjeni koju je službenik dobio. Postoje četiri ocjene koje mogu biti dodijeljene, odličan, izvanredan, zadovoljavajuć i nezadovoljavajuć, a unaprijed je propisano koliki postotak službenika može koju ocjenu dobiti⁴. Drugi navedeni program se odnosi na službenike srednje i niže razine. Sustav ocjena je jednako postavljen kao i u prvom slučaju, uz iznimku što ovdje službenici godišnje dobivaju jednokratni dodatak na

⁴ Detaljniji uvid u OECD, 2005: 140

plaću u iznosu od 40 % do 100 % jedne mjesečne plaće, ovisno o ocjeni koju su dobili⁵. Nadalje, bonusi se mogu dobiti temeljem individualnog učinka, koji je i najkorišteniji oblik, na temelju učinka odjela ili kombinacijom dva oblika. Jednako tako postoji i više načina ocjenjivanja rada. Prvi model je ocjenjivanje povezano s upravljanjem na temelju ciljeva (*Management by Objectives, MBO*). Pomoću ovoga se alata ocjenjuju visoko rangirani službenici, a temelji se na unaprijed postavljenim ciljevima, koji mogu biti strateški ciljevi, glavni ciljevi i osnovni ciljevi. Procjena se vrši na kraju godine te se gleda ostvarenost ciljeva i karakteristike ostvarenih ciljeva (važnost za organizaciju, težina...). Drugi model je ocjenjivanje na temelju učinka te se koristi za procjenu službenika srednje i niže razine. Temelji se na tri indikatora, učinku koji nosi 60 % ocjene, vještinama koje nose 30 % te ponašanje 10 %. Uz dva navedena, razvijen je i treći alat, 360 stupnjeva povratne informacije (*360-degree feedback*).

„U eri globalizacije i ekonomije bez granica, potrebno je značajno unaprjeđenje kvalitete i učinkovitosti vladinih zaposlenika. U tome pogledu, PRP programi se čine kao dobra ideja. Međutim, ključ uspjeha je dobro artikuliran dizajn sustava koji se temelji na opširnom razumijevanju ljudske prirode i efektivnog vođenja tog programa“ (Kim, 2002: 460). Implementacija PRP-a unutar korejske javne uprave naišla je na nekoliko problema. Između ostalih, program nije bio dobro pripremljen prije uvođenja, a mnogi dužnosnici nisu razumjeli dovoljno suštinu ovoga sustava te što je sve potrebno napraviti kako bi se on implementirao. Uz to, ljudi ne vole da ih netko ocjenjuje, niti da oni nekoga ocjenjuju. Veliki otpor reformama javio se od strane samog upravnog sustava, koji je bio naviknut na sigurnost posla, predvidljiv razvoj karijere te ostalih privilegija koje su uživali (Kim, 2000: 340). Međutim kako su godine prolazile korejsko je društvo shvatilo potrebu za PRP-om te ga je i prihvatilo, uključujući javni sektor (Kim, 2014: 27). Općenito, reforme poduzete u Južnoj Koreji su imale različite uspjehe, neke su bile više neke manje djelotvorne (Kim, 2000: 153). Međutim, smatra se kako su one povezane s ljudskim resursima bile relativno uspješne.

Park i Joo (2010: 202) smatraju kako je na uspjeh PRP-a značajno utjecala kultura i tradicija javne uprave. Kolektivistička kultura, sklonost harmoniji te formalizam koji su ukorijenjeni u administrativnu kulturu javne uprave Južne Koreje značajno mogu utjecati na aktivnosti ocjenjivanja koji su u srži PRP-a, ali i općenito reforme u stilu novog javnog menadžmenta. Međutim reforme su ipak donijele neke željene promjene. Javna je uprava, primjerice, postala

⁵ Detaljniji uvid u OECD, 2005: 140

otvorenija i kompetitivnija nego što je to bila prije. Ipak, pojedini elementi individualizma postoje u korejskoj upravnoj kulturi, te su oni zaslužni za određeni uspjeh reformi. U okruženju koje je značajno različito od onoga što se želi uvesti implementacija je mnogo teža te je potrebno više vremena kako bi novi elementi pustili korijenje i promijenili tradicionalni način rada i organizacije sustava. Han je otkrio utjecaj PRP-a na vladine dužnosnike koji su shvatili važnost svog učinka (Kim, 2014: 25). Općenito, za one koji su bili učinkoviti PRP je postao dodatan motiv, dok kod onih s niskom učinkovitošću nije pronađen utjecaj. Posljedično, to je značilo da mlađi i učinkovitiji više podržavaju PRP od starijih i onih koji u manje učinkoviti. Također, čini se da je navedeni sustav učinkovitiji u agencijama u kojima je lakše mjeriti ishode.

4.3 Usporedba Mađarske i Južne Koreje

Uspoređujući ove dvije zemlje možemo pronaći brojne različitosti, od različitih polaznih točaka reformi, različitog povijesnog naslijeđa, pa sve do različitog dizajna samog PRP-a. Iako su ciljevi bili isti, unaprijediti rad državnih službenika te time povećati efikasnost cjelokupne javne uprave, implementirane mjere su bile značajno različite. Čini se kako je dizajn PRP-a u Južnoj Koreji bio mnogo kompleksniji te je stvoreno nekoliko različitih varijacija koje se koriste za izračun plaća javnih službenika. Ono što je pak karakteristično za Mađarsku je neuobičajeno veliki postotak unutar kojeg plaća može fluktuirati.

Polazne točke reformi značajno se razlikuju između ovih dviju država. Nakon pada komunizma Mađarska je morala brzo reformirati javnu upravu kako bi ona mogla odgovoriti na zadatke koje pred nju stavljaju novi politički i gospodarski sustav. Tako su i temelji za uvođenje PRP-a postavljeni u obliku sustava plaća prema zaslugama već 1992. godine. Sa druge pak strane financijska kriza je bila okidač za cjelokupnu reformu javne uprave u Južnoj Koreji, te je PRP bio samo dio širih reformi prema idejama novog javnog menadžmenta. Posljedično i problemi s kojima su se susrele ove dvije države nisu bili isti. Problemi koji su se pojavili pri implementaciji PRP-a u Mađarskoj bili su rezultat nedovoljnih administrativnih kapaciteta i resursa te nedovoljne predanosti reformama onih koji su bili na vlasti, također i politizacija javne uprave, čije je obuzdavanje bio jedan od ciljeva uvođenja PRP-a, je stvarala značajne prepreke. Implementacija u Južnoj Koreji je pak bila manjkava iz razloga što reforma nije bila dovoljno dobro pripremljena. Ono što je karakteristično za obje države je utjecaj tradicije na rezultate uvođenja plaća na temelju učinka. Autori smatraju kako kolektivistička kultura, sklonost harmoniji te formalizam koji su ukorijenjeni u administrativnu kulturu Južne Koreje

moгу značajno utjecati na rezultate PRP-a. Sa druge pak strane, nasljeđe komunizma koje je prisutno u Mađarskoj bila je sila koja se odupirala razvoju javne uprave kakva je uobičajena u zapadnim zemljama.

Sve navedeno utjecalo je na ishode uvođenja PRP-a u uspoređenim zemljama. Iako su rezultati u obje zemlje bili različiti te su vidljivi i pozitivni i negativni učinci uvođenja PRP-a, analizirane studije slučaja se ipak razlikuju prema ishodima reforme. U usporedbi s Mađarskom, reforme u Južnoj Koreji su bile uspješnije te se nakon početnih problema PRP uspio etablirati unutar korejske javne uprave te je navedena reforma rezultirala značajnim promjenama. Također, i u Mađarskoj je PRP polučio pojedine uspjehe, međutim problemi su mnogo širi te reformska očekivanja iz 90-ih godina nisu ostvarena.

5. Ishodi provedenih mjera

Pitanje rezultata uvođenja PRP-a veoma je zanimljivo te ga je važno istražiti kako bismo došli do odgovora o tome treba li reforma javne uprave nastaviti u tome smjeru u zemljama u kojima je poduzeta te treba li je proširiti u zemlje koje još čekaju slične mjere, ili je potreban zaokret prema nekoj novoj ideji. Rezultati su različiti te sežu od onih koji nalaze pozitivne učinke te hvale promjene do kojih je došlo zbog uvođenja PRP-a, pa do onih koji žestoko kritiziraju ovaj pristup. Ipak, čini se kako u literaturi prevladava kritika PRP-a koja se kreće kroz dvije linije. Jedna linija općenito kritizira PRP kao koncept te smatra da zbog karakteristika koje razlikuju javni od privatnog sektora nije moguće preuzeti alate iz privatnog sektora i kako oni ne funkcioniraju u javnom sektoru. Druga se kritika pak bavi implementacijskim problemima te razloge loših rezultata PRP-a vidi upravo u lošoj implementaciji reformi. Međutim, treba imati na umu kako je PRP samo jedan od elemenata upravljanja ljudskim resursima te kao takav ne može nadoknaditi nedostatke iz drugih područja. (Marčetić, 2007: 223) Tako će u ovome poglavlju najprije biti riječi o istraživanjima koja bacaju pozitivno svjetlo na PRP, dok će se nakon toga prijeći na njegovu kritiku.

5.1 Pozitivni učinci

PRP može biti snažan instrument u rukama menadžera i političara koji žele ostvariti određene reforme ili općenito ciljeve javnih politika (Kim, 2011: 10). Najčešće se spominje nekoliko prednosti ovoga sustava. PRP privlači visoko-kvalificirane i dobre radnike, povećava vjerojatnost da će oni koji najbolje rade biti za to nagrađeni te će se zbog toga osjećati cijenjeno.

Nadalje, PRP koristeći standarde i ciljeve koji se mogu mjeriti daje na važnosti točnoj ocjeni rada. Daje nadređenima efektivna sredstva prisile prema onima koji loše rade, dajući im mogućnost ili da se poprave ili napuste radno mjesto. Također, omogućava jasnu komunikaciju o ciljevima i očekivanjima između nadređenih i podređenih te povećava kapacitete organizacije za alociranje ograničenih finansijskih resursa na učinkovit način. Zapravo, ono omogućava zaposlenicima fokusiranje prema prioritetima organizacije tako što šalje jasnu poruku koji su najvažniji ciljevi koje menadžment želi ostvariti (Risher, 2002: 319). Upravo je naglasak na postavljanju ciljeva jedna od važnih prednosti PRP-a. Uvođenjem PRP-a menadžeri dobivaju snažan alat kojima efektivnije mogu upravljati organizacijom: stvara se veća povezanost između zaposlenika i menadžera omogućavajući zaposlenicima uključivanje u menadžerska pitanja. „Na primjer, komentar iz švicarskog izvješća je bio slijedeći: „PRP omogućava diskusiju između osoblja i menadžmenta. Ustvari, osoblje je uključeno u kadrovska pitanja koliko i u menadžment“ (OECD, 2005: 76). Nadalje, PRP može poslužiti kao poticaj daljnjim reformama unutar javne službe tako što omogućava povezivanje bonusa s novim ciljevima koji se žele ostvariti.

Dahlstrom i Lapuente (2009) tvrde kako je za uspjeh PRP-a najvažnija razina kredibiliteta kojega posjeduju oni koji ga implementiraju, a ne, kako se to obično navodi u literaturi, kvaliteta dizajna samog sustava. Naime, oni smatraju kako nije teško dizajnirati kvalitetan sustav poticaja, već da glavna poteškoća leži u uvjeravanju ljudi u pravednost postavljenog sustava te kako on neće biti iskorišten za osobni probitak određenih pojedinaca. Kvantitativna analiza koja je provedena unutar 25 OECD zemalja potvrdila je navedene tvrdnje te je pokazala kako je PRP bio najuspješniji u zemljama u kojima postoji jasno razgraničenje između ministara i menadžera tj. viših službenika. Slične rezultate navodi i Kim (2016) koja je u svome istraživanju pokazala da na efektivnost PRP-a značajno utječe percepcija o nepravednosti pri ocjenjivanju učinka. Nejasni kriteriji i politizacija ocjenjivanja učinka ponajviše stvaraju sliku o nepoštenju i nepravednosti cijelog sustava. „Rezultati studije pokazali su da percipirana učinkovitost PRP-a raste kada su u opisu posla jasno navedeni kriteriji za mjerenje učinka zaposlenika, što je i u skladu s nalazima prijašnjih studija o važnosti jasnoće sadržaja posla“ (Kim, 2016: 164)

Istraživanje koje je proveo Stazyk (2012) na populaciji od 1538 gradskih menadžera, pomoćnika gradskih menadžera i voditelja odjela unutar lokalnih vlasti SAD-a u gradovima većim od 50 000 stanovnika donosi zanimljive zaključke. Naime, istraživanje je pokazalo kako su motivacija, promjenjiva plaća i jasnoća uloga međusobno povezani. „Prema nalazima, oni

pojedinci koji rade za promjenjivu plaću – umjesto standardne metode kompenzacije – (a) posjeduju veću razinu javno-službeničke motivacije, (b) imaju jasnije uloge, (c) češće će izraziti veće zadovoljstvo poslom“ (Stazyk, 2012: 260). Drugim riječima, zaposlenici koji su plaćeni prema načelima PRP-a imaju veće šanse da će biti zadovoljni na svome poslu od onih koji su plaćeni na standardni način. Također, na zadovoljstvo utječu i faktori jasnoće posla i javno-službeničke motivacije, međutim PRP prema ovome istraživanju ne narušava motivaciju kako to sugeriraju neka druga istraživanja koja se bave istiskivanjem unutarnje motivacije. Dobra praksa iz grada Charlotte u SAD-u potvrđuje pozitivne strane PRP-a. Naime, Charlotte je postala poznata po dobrom upravljanju, a čiji važan element je i PRP te je učinkovitost koja je postignuta navedenim politikama donijela neke koristi, poput stabilnih financija. „Učinkovitost je omogućila izbjegavanje povećavanja poreza od 1986.“ (Risher, 2002: 319).

Weibel i drugi (2009) su proveli meta-analizu utjecaja PRP-a na učinak zaposlenika te su došli do slijedećih zaključaka. Pronašli su značajan i pozitivan neto utjecaj PRP-a na učinak. Pozitivan utjecaj je pronađen za zadatke koji nisu interesantni, dok je u slučaju interesantnih zadataka utjecaj ipak bio negativan. Time su potvrdili svoju hipotezu: „Plaće na temelju učinka povećavaju učinak kod manje zanimljivih zadataka te smanjuje učinak kod zanimljivih zadataka“ (Weibel i dr, 2009: 392, 397).

5.2 Kritika

Kao što smo naveli, prva linija kritike poziva se na razlike između javnog i privatnog sektora te općenito na nefunkcioniranje PRP-a u javnom sektoru. Mnogi smatraju kako se javni i privatni sektor značajno razlikuju te da zato nije moguće uvesti PRP u javni sektor. „Međutim, javni sektor ima neke posebne karakteristike, koje bi mogle ograničiti naivno usvajanje plaća na temelju učinka“ (Weibel i dr, 2009: 388). Sustav poticaja koji je učinkovit u jednom organizacijskom kontekstu ne mora biti jednako tako uspješan unutar drugačijeg organizacijskog sustava. Naime, u javnom sektoru zaposlenici se suočavaju s više principala, što znači da su i odgovorni prema više pojedinaca i da ih se ocjenjuje s više pozicija (Atkinson, 2014: 438). „Uvođenje poticaja u obliku PRP-a u ovim uvjetima je kompleksnije jer su principalima najčešće zainteresirani za različite dimenzije outputa, a ti interesi nisu usklađeni. Stoga, u takvim okolnostima, svaki principal, će dati pozitivan koeficijent za element(e) koje njega zanimaju, a negativan za ostale dimenzije, što posljedično može navesti agenta da svoj trud posveti onim principalima koji nude najviši koeficijent“ (Agrawal, 2012: 341). Drugo,

zaposlenici često obavljaju više zadataka, od kojih se neki lakše nadgledaju, a neki teže. To dovodi do mogućnosti da zaposlenik obavlja više one zadatke koji su vidljiviji. Kritičari smatraju kako je javnom sektoru potreban poseban menadžerski stil koji bi bio povezan s vrijednostima javne službe.

Jednako tako mnogi tvrde kako oni koji su zaposleni u javnom sektoru nisu toliko motivirani novcem ili čak, kako su zaključili Perry i suradnici, novac nije uopće motivator unutar javnog sektora (Belle, 2010: 168). Belle (2010: 169) navodi kako postoji opširna literatura koja se bavi motivacijom unutar javnog sektora te se pretežito tvrdi kako postoji razlika između motivacije unutar javnog i privatnog sektora. Naime, u javnom sektoru je izraženija unutarnja motivacija zaposlenika za razliku od privatnog sektora. Istraživanja u tom području koja su došla do navedenih zaključaka su Brewer i Selden 1998., Houston 1998 (Frey i dr, 2013: 954). Do sličnih zaključaka su došli i istraživači ekonomije ljudstva koji tvrde kako među ljudima postoje različite preferencije te kako pojedinci različito vrednuju novac i posao (Langbein, 2010: 12, 14). Neki pojedinci više vrednuju nematerijalne resurse, poput autonomije, poštovanja ili mišljenja drugih suradnika o njima. Stoga će oni koji imaju izraženiju unutarnju motivaciju radije odabrati posao s fiksnom plaćom pa makar ona bila i niža. Povezano s time, korištenje financijskih poticaja može prouzročiti istiskivanje unutarnje motivacije. Unutar socijalne psihologije moguće je pronaći razlikovanje između unutarnje i vanjske motivacije (Bregm, 2013: 24). To je razlikovanje koje je uveo Frey, koji tvrdi da se unutarnja motivacija pojavljuje kada pojedinac radi nešto jer mu se to sviđa, dok vanjska motivacija može biti inducirana novčanim sredstvima ili naredbom. Stoga kritičari tvrde da kada su zaposlenici plaćeni na temelju učinka, postoji opasnost od smanjivanja njihove unutarnje motivacije (Agrawal, 2012: 342, Stazyk, 2012: 255, Weibel i dr, 2009: 404). Smanjenje ukupne motivacije zaposlenika događa se kada je pad unutarnje motivacije veći od rasta vanjske motivacije koja je povezana s uvođenjem PRP-a. To je ponajviše izraženo kod onih koji su ušli u javnu službu ne zbog financijskih motiva, već zbog želje za napretkom društva. O važnosti unutarnje motivacije za zaposlenike u javnoj službi rađena su i brojna kvantitativna i kvalitativna istraživanja. Neka od tih su: Crewson 1997., Guyot 1962., Houston 2000., Kilpatrick, Cummings i Jennings 1964., Rainey 1982., Warner i drugi 1963., Kim 2009., Perry i Hodeghem 2008., Perry i Wise 1990. i brojni drugi. (Frey i dr, 2013: 954, Belle, 2010: 169, Weibel i dr, 2009: 388). No moramo napomenuti kako postoje i poneka istraživanja koja nisu naišla na navedene rezultate. Gabis i Simon 1995. nisu pronašli dokaze o posebnoj motivaciji javnih službenika, a Lyons, Duxbury

i Higgins 2006., nisu našli dokaze kako javni službenici manje preferiraju izvanjske nagrade, iako napominju kako ovakvi rezultati mogu biti posljedica izbora uzorka (Frey i dr, 2013: 954).

Nadalje, kritičari smatraju kako PRP obeshrabruje timski rad te okreće zaposlenike jedne protiv drugih jer samo najbolji ostvaruju najveće nagrade. Prema Stazyku (2012: 253) značajan broj istraživanja došao je do sličnih zaključaka. PRP najčešće ne uspijeva povećati motivaciju, zadovoljstvo, predanost i učinkovitost zaposlenika. Belle (2010: 169) navodi nekoliko istraživanja o učinkovitosti PRP-a provedenih unutar općina u Sjedinjenim Američkim Državama koje nisu pokazale značajne efekte PRP-a na motivaciju zaposlenika. Daje za primjer istraživanja koje su proveli Heneman i Young 1991. te Fleatcher i Williams 1996., koji nisu pronašli nikakav utjecaj financijskih poticaja. Slične su rezultate pokazale i studije na razini općina izvan SAD-a, Heery 1998. u Velikoj Britaniji, Egger-Peitler, Hammerschmid i Mayer 2007. u Australiji te Valotti 2005. i Belle 2007. u Italiji, svi oni došli su do zaključka kako uvođenje PRP-a nije dovelo do poboljšanja motivacije i učinkovitosti radnika (Belle, 2010: 169).

Kada govorimo o problemima implementacije i upravljanja PRP-a, nekoliko problema se javilo u nizu primjera. „Mnoge studije koje se temelje na komparativnim istraživanjima naglašavaju duboki jaz između idealnog platnog sustava koji se temelji na izvršenju i njegova djelovanja u stvarnosti“ (Marčetić, 2007: 223). Brojne zemlje našle su se u problemu osiguravanja stabilnosti financijskih sredstava namijenjenih isplati varijabilnog dijela plaće (Eisenberg i Ingraham, 1993: 125, Agrawal, 2012: 340). Naime, menadžeri i voditelji odgovorni za dodjeljivanje bonusa nemaju kontrolu nad financijskim sredstvima pa stoga niti ne mogu biti sigurni da će moći isplatiti adekvatnu kompenzaciju svojim zaposlenicima. Primjera radi, u Velikoj Britaniji zbog nametnutih financijskih restrikcija javnom sektoru bonusi koji mogu dobiti zaposlenici su mali te time ne pružaju dovoljan poticaj za veću efikasnost. S druge pak strane, često ne postoji čvrsta veza između učinka i plaće, a to se ponajviše može razaznati u sustavima u kojima postoje kvote ili nekakve vrste platnih razreda o kojima ovisi visina nagrade. Takav problem se dogodio u Francuskoj. „Jedan od većih problema koji se pojavio uvođenjem PRP-a je bio nedostatak transparentnosti u distribuciji bonusa, to jest, bonusi nisu direktno povezani s učinkom pojedinca“ (Agrawal, 2012: 340). Uz to, često dolazi i do povećanja troškova zaposlenika zbog eskalacije dobrih ocjena, a time i plaća (Kim, 2011: 10). Kako bi zadržali postojeće zaposlenike ili privukli nove menadžeri znaju dati bolje ocjene i plaće, posljedično zaposlenici i njihovi sindikati mogu smatrati PRP kao dio plaće o kojem se može pregovarati te pokušavaju utjecati

na veličinu bonusa. Također, i vremenski razmak između kraja ocjenjivačkog razdoblja i isplate bonusa je obično veoma dug. (Marčetić, 2007: 223).

Problemi se javljaju i pri mjerenju samog učinka (Langbein, 2010 11,12). Troškovi mjerenja često mogu biti skupi, a samo provođenje mjerenja veoma komplicirano. To je ponajviše slučaj kod kompliciranih poslova koje je teško kvantificirati. Stoga se u privatnom sektoru PRP rijetko koristi kada su troškovi monitoringa veliki. Slično vrijedi i za javni sektor. „Međutim, u kompleksnim modernim organizacijama, zadaci su kompleksni i timski orijentirani; učinak pojedinca je teško opažati i povezati s profitom poduzeća. Posljedično, PRP neće biti efikasan kako njegovi zagovaratelji očekuju; na kraju krajeva, kada je učinak teško mjeriti, PRP se čak niti ne koristi u kompetitivnom privatnom sektoru, gdje je efikasnost nenamjeren nusproizvod aktera koji teže vlastitom interesu“ (Langbein, 2010: 12). Zaposlenici u javnom sektoru često moraju donositi odluke na temelju brojnih faktora koje nadređeni teško mogu opaziti (Agrawal, 2012: 341). Pokazalo se kako je upravo mjerenje učinaka najteži dio kada govorimo o implementaciji PRP-a (Schay i Fisher, 2013: 364). Provođenje procjene nečijega rada je posao koju menadžeri najmanje vole raditi. S obzirom na to da većina zaposlenika ipak želi primati slične iznose, čak i kada postoji mogućnost varijabilnih isplata, menadžeri ne žele raditi razliku između svojih podređenih. (Marčetić, 2007: 223)

6. Hrvatska javna uprava i plaće na temelju učinka

Hrvatska javna uprava je od osamostaljena prošla kroz brojne reforme i promjene. Koprić i dr. (2014: 362) prepoznaju tri faze razvoja, utemeljenje (od 1990. do 1993.), konsolidaciju (od 1993. do 2001.) i europeizaciju (nakon 2001.). U svim navedenim razdobljima dogodile su se značajne promjene koje su oblikovale javnu upravu kakvu danas poznajemo. U kontekstu upravljanja ljudskim resursima i pitanjima javnih službenika, što je za ovaj rad najzanimljivije, u fazi europeizacije doneseni su zakoni koji su trebali unaprijediti i modernizirati upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi. Naglasak je stavljen na etičke standarde, bolje pravne zaštite položaja službenika te njihovo stručno usavršavanje. Unatoč svim promjenama javnu upravu obilježavaju brojni problemi te je potrebno još mnogo rada i zapravo nova sveobuhvatna reforma kako bi se ti problemi riješili. „Politizacija javne službe, nejasna i neefikasna administrativna organizacija, slaba orijentacija prema uslugama, neprikladne menadžerske vještine i nedovoljni kapaciteti mnogih javnih službenika, kruta i formalistička birokracija, korupcija i nedostatak transparentnosti i dalje ostaju karakteristike hrvatske javne

administracije“ (Sigma, 2011: 9). Problem državne administracije uočen je u komparativnim istraživanjima s drugim državama svijeta. Tako je Svjetski ekonomski forum u svojem godišnjem izdanju Globalnog izvješća o konkurentnosti (WEF, 2015: 148) označio upravo neefikasnu administraciju kao najveću prepreku poslovanju u Hrvatskoj. Problemi javne uprave prepoznati su i od strane vlasti te su uvršteni u Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (Hrvatski sabor, 2015). Tako su i istaknuti problemi poput predugog trajanja postupaka u javnoj upravi koji su uz to i veoma složeni, a često nije jasno niti koje je tijelo unutar javne uprave nadležno za pojedino pitanje. Nadalje, detektirani su i problemi unutar upravljanja ljudskim potencijalima koji je opisan kao veoma složen te često i neprovediv te se ne primjenjuju u cijeloj javnoj upravi. Problem motivacije zaposlenika vidljiv je na svakoj razini javne uprave te je rezultat politizacije, nedovoljnog poznavanja i korištenja mehanizama za motivaciju zaposlenika, manjak profesionalizma i obrazovanja (Koprić, 2011 :16).

Iz svega navedenog evidentno je kako su hrvatskoj javnoj upravi potrebne značajne promjene i veliki reformski zahvati kako bi se otklonili zaista brojni nedostaci. Jedan dio reforme svakako bi trebao obuhvatiti i način upravljanja ljudskim potencijalima, a s time povezano i sustav plaća. Koprić i drugi smatraju: „Pri Ministarstvu uprave bi trebalo ustrojiti i posebnu organizacijsku jedinicu za sustav plaća i radnog učinka koja bi utvrđivala standarde i kriterije procjene radnog učinka (izvršenja) i razvila prikladan model nagrađivanja temeljem radnog učinka koji bi se kombinirao s kriterijima stručne spremne i radnog iskustva“ (Koprić i dr, 2014: 381). Slične preporuke moguće je pronaći i u drugim publikacijama koje su se bavile reformom javne uprave u Hrvatskoj (IJU i FES 2014, Sigma, 2011: 11, EIZ i FES, 2011).

Uspoređujući probleme koje ima hrvatska javna uprava s onima s kojima su se susrele zemlje prije uvođenja raznih menadžerskih mjera, pa tako i PRP-a, možemo doći do zaključka kako su one dosta slične. Stoga i ne čudi da se i u Hrvatskoj predlaže uvođenje nekog oblika PRP-a. U tom kontekstu zanimljiv je zakonski prijedlog kojeg je podnijela u Hrvatskom saboru zastupnica Martina Dalić. Ona je naime predložila ukidanje dodatka na staž te umjesto njega uvođenje povećanja plaće na temelju radnog učinka. „Sustav ocjene radne učinkovitosti temelji se na utvrđivanju ciljanih rezultata za pojedino radno mjesto, a čije se ostvarenje očekuje od zaposlenika u državnoj i lokalnoj službi“ (Hrvatski sabor, 2014: 3). Prema njezinoj zamisli ocjenjivanje bi se provodilo na godišnjoj bazi te bi se iskazivalo ocjenom „izuzetan“, „primjeren“, „dobar“, „zadovoljava“ i „nezadovoljava“. Promjene u plaći ovisile bi o ocjenama koje bi dobio svaki službenik.

Prijedlog zakona kojega smo naveli nije bio prihvaćen, međutim to nije značilo odustajanje od reforme u smjeru PRP-a. Tako u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine stoji slijedeće: „Unaprjeđenje sustava nagrađivanja zaposlenih potrebno je realizirati standardiziranjem sustava po načelu jednake plaće za rad jednake vrijednosti te kroz utvrđivanje nagrađivanja temeljenog na objektivnoj ocjeni radne učinkovitosti i kvalitete rada službenika, a sve sa svrhom motiviranja najuspješnijih zaposlenika“ (Hrvatski sabor, 2015: 34). Intencija uvođenja nekog oblika PRP-a može se pronaći i u drugim dokumentima, poput prezentacije o reformi javne uprave koju su održali predstavnici Ministarstva uprave i Ministarstva rada i mirovinskog sustava na konferenciji „Reforma javne uprave – perspektive i izazovi“ (Kovačić i dr, 2016). Međutim, kako je niti pola godine nakon konstituiranja Vlade, Hrvatski sabor izglasao nepovjerenje Predsjedniku Vlade, a potom se i samoraspustio, postavlja se veliko pitanje hoće li se navedene reforme ostvariti (Dnevnik.hr, 2016a, Dnevik.hr, 2016b).

Kao što smo naveli problemi u javnoj upravi slični su onima koje nalazimo u drugim zemljama prije uvođenja opsežnih menadžerskih reformi, pa tako i PRP-a. Ipak, s obzirom na rezultate koje je proizveo PRP, a o kojima smo raspravljali u prethodnom poglavlju, postavlja se pitanje je li ovo pravi put reformi javne uprave u Hrvatsku, hoće li ona dovesti do željenih rezultata. Možda je najbolje usporediti Hrvatsku s Mađarskom koja nam je poslužila kao studija slučaja u prethodnom poglavlju. Rezultati su za Mađarsku pokazali polovične rezultate, no ipak je bilo i nekih pozitivnih. Lekcija koju možemo izvući iz mađarskog slučaja svakako je važnost implementacijskog procesa i razdoblja koji je potreban da se jedna ovakva reforma do kraja provede. Stoga bi bilo veoma poželjno prije poduzimanja bilo kakvih reformi ostvariti konsenzus između najvažnijih stranaka kako bi se dobio kontinuitet te tako reforma osigurala od *ad hoc* promjena pri dolasku svake nove vlade. Međutim, veliko je pitanje hoće li se tako nešto ostvariti s obzirom na to da do sada stranke nisu imale običaj surađivati, a još manje zajedno poduzimati sveobuhvatne reforme. Postojanje konsenzusa je još važnije jer postoje i druge doktrine javne uprave, poput novoweberijanske države ili dobrog upravljanja. Iznimno je važno na znanstvenim kriterijima, uzimajući u obzir sva saznanja o učincima pojedinih reformi, odabrati jedan put promjene javne uprave te ga se zatim pridržavati i raditi u skladu s njime.

7. Zaključak

Na samome početku ovoga rada istaknuli smo važnost reformi javne uprave. Promjene koje se konstantno događaju, kako unutar pojedinih država tako i općenito u cijelome svijetu, stvaraju veliki pritisak na čitavu javnu upravu. Potreba da ona bude što učinkovitija, bolja, dostupnija i profesionalnija danas je izraženija nego ikada. Stoga je izbor pravog reformskog smjera veoma važan.

Čini se kako je upravo menadžerski pristup javnoj upravi smjer kojim su krenule brojne zemlje. Počevši s novim javnim menadžmentom menadžerske su se reforme proširile na mnoge zemlje te su dugo vremena trebale biti odgovor na niz problema s kojima se susreće suvremena javna uprava. Ipak, novi javni menadžment se pokazao upitnim te nije u značajnoj mjeri ispunio očekivanja njegovih zagovaratelja. Međutim, to nije značilo kraj menadžerskim reformama.

Ideja da je moguće prenijeti upravljačke alate iz privatnog u javni sektor u suštini je i reforme koja je središnja tema ovoga rada. Plaće na temelju učinka samo su jedan dio reforme javne uprave, no veoma zanimljiv te donose velike novosti za sve koji su uključeni u rad javne uprave. Vidjeli smo da se PRP temelji na brojnim teorijskim istraživanjima, u suštini kojih stoji ideja da je moguće financijskim sredstvima motivirati zaposlenike. Kako je jedan od najvećih problema s kojima se susreće moderna javna uprava nedovoljna efikasnost, navedeno se čini kao dobra taktika. Također, ono unosi i jednu razinu poštenja i briše manu staroga sustava plaća, jer se prema novome plaće dijele na temelju zasluga, tj. radnog opterećenja, a ne kao što je bilo prije na temelju staža ili pozicije.

Važno je još jednom naglasiti kako se reforme pod zajedničkim nazivom PRP koje su poduzele zemlje ipak značajno međusobno razlikuju u dizajnu te je stoga i nešto teže dati ukupnu ocjenu o rezultatima PRP-a. Ipak, mogli smo vidjeti kako u literaturi prevladava kritika PRP-a i to u dva smjera. Jedan smjer kritike u potpunosti odbacuje PRP te ga proglašava nekompatibilnim s javnim sektorom, dok druga linija nalazi implementacijske probleme kao razlog lošijim rezultatima. Ipak, postoji i manji broj istraživanja s pozitivnim rezultatima, stoga je očito da priča o PRP-u nije potpuno crno-bijela. Takav se zaključak nameće i u dvije studije slučaja koje smo prezentirali u ovome radu. I u Južnoj Koreji i u Mađarskoj rezultati su bili različiti.

Zaključno, vidljivo je kako postoje brojni faktori koji utječu na uspjeh ili neuspjeh svake reforme, pa tako onda i PRP-a. Pitanje koje ostaje otvoreno, i na koje ovaj rad nije u mogućnosti

odgovoriti do kraja, jest je li razlog lošijim rezultatima PRP-a potpuna nekompatibilnost s javnim sektorom ili loša implementacija i drugi faktori poput upravne tradicije . Jer ukoliko je samo loša implementacija razlog, onda još postoji nada za uspjeh navedenih reformi. To je pitanje na koje bi znanost morala odgovoriti, kako bi oni koji su zaduženi za provođenje reformi znali kojim putem treba krenuti. Treba li se zadržati na idejama koje su proizašle iz doktrine novog javnog menadžmenta ili je potrebno okrenuti se drugima, poput doktrine dobrog upravljanja ili novoweberijanske države.

8. Literatura

- Agrawal, Chetan (2012) Performance-related Pay-Hype versus Reality with Special Reference to Public Sector Organizations. *Management and Labour Studies*. 37(4): 337-344
- Atkinson, Michael M i dr. (2014) Why do governments use pay for performance? Contrasting theories and interview evidence. *Canadian Public Administration*. 57(3): 436-458
- Bach, Stephen i Bordogna, Lorenzo (2011) Varieties of new public management or alternative models? The reform of public service employment relations in industrialized democracies. *The International Journal of Human Resource Management* 22(11): 2281-2294
- Belle, Nicola (2010) Così Fan Tutte? Adoption and Rejection of Performance-Related Pay in Italian Municipalities: A Cross-Sector Test of Isomorphism. *Review of Public Personnel Administration* 30(2): 166-188
- Bregn, Kristen (2013) Detrimental Effects of Performance-Related Pay in the Public Sector? On the Need for a Broader Theoretical Perspective. *Public Organization Review* 13: 21-35
- Dahlstrom, Carl i Lapuente, Victor (2009) Explaining Cross-Country Differences in Performance-Related Pay in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 20: 577-600
- Dan, Sorin (2014) The New Public Management Is Not That Bad After All: Evidence From Estonia, Hungary and Romania repub.eur.nl/pub/51368/NPM_preprint.pdf
- Dawson, Sandra i Dargie, Charlte (1999) New Public Management. *Public Management: An International Journal of Research and Theory* 1(4): 459-481
- EIZ (Ekonomski institut Zagreb) i FES (Friedrich Ebert Stiftung) (2011) *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*. <http://www.eizg.hr/Download.ashx?FileID=f39331c2-5aaa-4f2e-b7c7-bade08fbd4c3>
- Eisenberg, Elliot F. i Ingraham, Patricia W. (1993) Analyzing the Comparative Pay-for-Performance Experience: Are There Common Lessons? *Public Productivity and Management Review*. 17(2): 117-128

- Frey, Bruno S. i dr. (2013) Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. *Organization Studies*. 34(7): 949-972
- IJU (Institut za javnu upravu) i FES (Friedrich Ebert Stiftung) (2014) *Trideset preporuka za reform sustava javnog upravljanja foruma za javnu upravu*.
<http://www.iju.hr/page15/files/Preporuke.pdf>
- Ha, Yeon-Seob (2004) Budgetary and financial management reforms in Korea: financial crisis, New Public Management, and fiscal administration. *International Review of Administrative Sciences*. 70(3): 511-525
- Hill, Michael (2010) *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Hood, Christopher (1991) A Public Management for all Seasons. *Public Administration* 69(1): 3-19
- Hrvatski sabor (2014) Prijedlog Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, P.Z. br. 715. <http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-placa-u-drzavnoj-sluzbi>.
- Hrvatski sabor (2015) *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*.
<https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015%20%20do%202020%20%20godine.pdf>
- Kim, Pan Suk (2000) Administrative Reform in the Korean Central Government: A Case Study of the Dae Jung Kim Administration. *Public Performance and Management Review*. 24(2): 145-160
- Kim, Pan Suk (2000) Human Resource Management Reform in the Korean Civil Service. *Administrative Theory and Praxis*. 22(2): 326-344
- Kim, Pan Suk (2002) Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea. *Public Personnel Management*. 31(4): 447-463
- Kim, Pan Suk (2011) Performance Management and Performance Appraisal in the Public Sector. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045257.pdf>
- Kim, Pan Suk (2014) Performance appraisal and performance-related pay in government: the case of South Korea. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*. 4:11-31
- Kim, Sunhyuk i Han Chonghee (2015) Administrative reform in South Korea: New Public Management and the bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*. 81(4) 694-712
- Kim, Jungin (2016) Impact of Performance Appraisal Justice on the Effectiveness of Pay-for-Performance Systems After Civil Service Reform. *Public Personnel Management*. 45(2): 148-170

- Koprić, Ivan (2011) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske* 2(1): 1-40
- Koprić, Ivan i dr (2014) *Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- Kovačić, Marko i drugi (2016) Reforma javne uprave. Ciljevi, mjere i planirane aktivnosti. PPT. [https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//novosti//Reforma%20javne%20uprave%20-%20ciljevi,%20mjere%20i%20planirane%20aktivnosti%20\(prezentacija\).pptx](https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//novosti//Reforma%20javne%20uprave%20-%20ciljevi,%20mjere%20i%20planirane%20aktivnosti%20(prezentacija).pptx)
- Langbein, Laura (2010) Economics, Public Service Motivation, and Pay for Performance: Complements or Substitutes? *International Public Management Journal*. 13(1): 9-23
- Linder, Viktoria (2011) Balancing between the Career and Position-based Systems. Some Aspects of Recent Developments in Civil Service Legislation in Hungary. *Acta Juridica Hungarica* 52(1): 64-72
- Manojlović, Romea (2010) Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 10(4): 961-996
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006) The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary. *Public Administration* 83(3): 693-716
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik i Yesilkagit, Kutsal (2011) Differential legacy effects: three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform in European east and west. *Journal of European Public Policy*. 18(2): 311-322
- OECD (2005) *Performance – related Pay Policies for Government Employees*. Paris: OECD Publishing
- Park, Chun-Oh i Joo Jaehyun (2010) Control Over the Korean Bureaucracy: A Review of the NPM Civil Service Reforms Under the Roh Moo-Hyun Government. *Review of Public Personnel Administration*. 30(2): 189-210
- Perko-Šeparović, Inge (2002) Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao* 39(4): 31-43
- Perko-Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Pollitt, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*. Maidenhead Philadelphia: Open University Press

Pollitt, Christopher i Bouckaert (2002) *Public Management Reform A Comparative Analysis*. Oxford New York: Oxford University Press

Risher, Howard (2002) Pay-for-Performance: The Keys to Making it Work. *Public Personnel Management*. 31(3): 317-332

Rusaw, Carol (2009) Professionalism under the „Performance-Based Pay“ Reform: A Critical Assessment and Alternative Development Model. *Public Personnel Management* 38(4): 35-54

Schay, Brigitte W. i Fisher Sidney F. (2013) The Challenge of Making Performance-Based Pay Systems Work in the Public Sector. *Public Personnel Management*. 42(3): 359-384

Sigma (2009) *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*. Sigma Paper No. 44. Paris: Sigma

Sigma (2011) Assessment Croatia. <http://www.sigmaweb.org/publications/48970754.pdf>

Staronova, Katarina i Gajduscek Gyorgy (s.a.) Politico-Administrative Relations in Slovakia and Hungary: Road to professionalization of Civil Service?
https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/279_178.pdf

Stazyk, Edmund C. (2012) Crowding Out Public Service Motivation? Comparing Theoretical Expectations with Empirical Findings on the Influence of Performance-Related Pay. *Review of Public Personnel Administration*. 33(3): 252-274

Weibel, Antoinette i dr. (2009) Pay for Performance in the Public Sector-Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research*. 20: 387-412

World Economic Forum (2015) *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneve: World Economic Forum http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

Internetske stranice:

OECD (2016) Members and partners. <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/>
Pristupljeno 10. lipnja 2016.

Dnevnik.hr (2016a) PALA VLADA U Saboru izglasano nepovjerenje Tihomiru Oreškoviću
<http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/hrvatski-sabor-izglasano-nepovjerenje-tihomiru-oreskovicu---440536.html>.
Pristupljeno 6. srpnja 2016

Dnevnik.hr (2016b) POVIJESNI TRENUTAK Sabor je raspušten, odluka stupa na snagu 15. srpnja. <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/jos-jedan-dan-d-odlucuje-se-hoce-li-se-sabor-raspustiti---440807.html>.
Pristupljeno 6. srpnja 2016.

SAŽETAK

U ovome radu autor istražuje menadžersku reformu javne uprave koja uvodi plaće na temelju učinka. Cilj rada je opisati navedenu reformu te proučavanjem dostupne literature odrediti ishode poduzetih mjera. Rad se nakon kratkog uvodnog dijela koji se bavi javnom upravom i menadžerskim reformama, okreće doktrini novog javnog menadžmenta te plaćama na temelju učinka. Dizajn plaća na temelju učinka prikazuje se općenito te pomoću dvije studije slučaja, Mađarske i Južne Koreje. Iz rada je vidljivo kako su rezultati različiti te uz pozitivne aspekte postoji i opsežna literatura koja navodi negativne ishode ovoga pristupa. Stoga autor smatra kako su potrebna daljnja istraživanja kako bi se došlo do jednoznačnog odgovora na pitanje treba li se reforma javne uprave kretati u smjeru plaća na temelju učinka. U radu je posvećena posebna pažnja hrvatskoj javnoj upravi koja se tek sprema provesti značajnije reforme.

KLJUČNE RIJEČI

Plaće na temelju učinka, javna uprava, javni menadžment, novi javni menadžment, Hrvatska, Mađarska, Južna Koreja

SUMMARY

In this paper the author is researching a public management reform that introduces performance related pay in public administration. The main goal is to describe this reform and by using existing literature to evaluate outcomes of the undertaken measures. After the short introduction that talks about public administration and management reforms, author turns to new public management and performance related pay. The design of performance related pay is described generally and through case studies of Hungary and South Korea. The paper shows that the results of the aforementioned reforms are mixed and although there are some positive results, comprehensive literature about negative outcomes can also be found. Therefore, author suggests further research has to be conducted in order to find a clear answer as to whether or not the performance related pay should be a part of the public administration reforms. Special focus is placed upon Croatia's public administration that awaits comprehensive reforms that are yet to be made.

KEY WORDS

Performance related pay, public administration, public management, new public management, Croatia, Hungary, South Korea