

UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE HRVATSKE PRIMJENOM KOMPETENCIJSKOG MODELA³

SAŽETAK

Projektom Twinning light IPA 2010 Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi, koje je tijekom 2014. godine provelo Ministarstvo uprave u suradnji s Nizozemskim institutom za javnu upravu, razvijen je kompetencijski model za upravljanje ljudskim potencijalima. Kroz pokusni projekt taj se model može implementirati u odabrana tijela državne uprave, a nakon evaluacije primijeniti u ostalim tijelima državne uprave. Kompetencijski model također se može koristiti u pripremi kompetencijskog modela za ostale segmente javne uprave, čime bi se osiguralo djelotvorno i racionalno upravljanje ljudskim potencijalima primjenom standardiziranih postupaka procjene. Razvojem ljudskih potencijala u javnoj upravi mogla bi se baviti neovisna služba, a to bi uključivalo centralizirani postupak procjene kompetencija kandidata zainteresiranih za rad u javnoj upravi, kao i procjena onih koji su već u sustavu, osmišljavanje individualnih planova karijernog razvoja, razrađivanje modela ocjenjivanja, vođenja, motiviranja i nagrađivanja. To bi poboljšalo razinu profesionalnosti ljudskih potencijala, a time i kvalitetu pruženih usluga. Istraživanje je imalo cilj dokazati da se upravljanjem ljudskim potencijalima primjenom kompetencijskog modela može potaknuti viša razina profesionalizacije službenika, što će dovesti do ekonomičnosti javne uprave. Korištene metode su: metode analize i sinteze, induktivna i deduktivna metoda, metoda deskripcije, metoda kompilacije. Rezultat istraživanja na temelju postavljene radne hipoteze je: upravljanjem ljudskim potencijalima primjenom kompetencijskog modela poboljšala bi se djelotvornost i ekonomičnost javne uprave u Republici Hrvatskoj. Temeljni je zaključak: racionalizacija javne uprave može se započeti uvođenjem centralizirane i standardizirane procjene kompetencija ljudskih potencijala, što bi osiguralo razvoj karijere u skladu s organizacijskim ciljevima te ekonomično upravljanje ljudskim potencijalima.

Ključne riječi: javna uprava, kompetencija, kompetencijski model

1. UVOD

Predmet istraživanja ovoga rada je uloga i značaj upravljanja ljudskim potencijalima u poboljšanju ekonomičnosti javne uprave⁴ u Republici Hrvatskoj. Postavlja se i *problem istraživanja*: Na temelju analize i prikaza postojećeg stanja u upravljanju i razvoju ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske pokazati što bi se primjenom novorazvijenog kompetencijskog

¹ Univ. spec. oec., viša stručna savjetnica, Ministarstvo uprave RH, Maksimirska 63, Zagreb, Hrvatska. E-mail: gzoretic@uprava.hr

² Mr. sc., viši predavač, Ministarstvo financija RH, Fiorella la Guardie 13, Rijeka, Hrvatska. E-mail: denis.buterin@veleri.hr

³ Datum primitka rada: 15. 1. 2016.; datum prihvatanja rada: 1. 4. 2016.

⁴ Područje javne uprave u Republici Hrvatskoj obuhvaća tri segmenta: državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i pravne osobe s javnim ovlastima. U ovome se radu usmjerava na prva dva segmenta, bez pravnih osoba s javnim ovlastima, kao što su Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje itd.

modela moglo promijeniti u daljnjoj profesionalizaciji službenika. *Radna pretpostavka je:* upravljanje ljudskim potencijalima primjenom kompetencijskog modela poboljšat će se djelatnost i ekonomičnost javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Temeljna orijentacija javne uprave je biti na usluzi korisnicima, a to su građani, pravne osobe, civilno društvo i interni klijenti tijela javne uprave.

Za dobro upravljanje državom potrebno je analizirati postojeće stanje u nacionalnoj ekonomiji, proučiti uvjete i trendove ekonomskih promjena i odrediti smjernice strateškog razvoja u odnosu na komparativne prednosti zemlje. Treba odrediti razvojne strategije ostvarenja održivog ekonomskog rasta i razvoja te upravljati razvojem u okruženju gdje postoje različite razine vlasti (središnja, regionalna, lokalna). U tom smislu, strateško planiranje nudi razne mogućnosti za upravljanje razvojem u javnom i privatnom sektoru te omogućuje komunikaciju s dionicima različitih interesa u razvojnom procesu. Pomaže u alociranju raspoloživih sredstava na efikasniji, transparentniji i međusobno povezaniji način. Tijekom 2014. godine Ministarstvo uprave u suradnji s ROI-jem – Nizozemskim institutom za javnu upravu, provelo IPA 2010 *Twinning light* projekt *Potpoma jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi*, s ciljem racionalizacije postojećih procesa.

Racionalizacija u javnoj upravi moguća je uz učinkovito investiranje kojim se zadovoljavaju potrebe u kombinaciji prikladnih pravnih okvira, usklađenih i učinkovitih politika s jasnim političkim ciljevima i uz dostatnu administraciju/institucijske kapacitete. O modelima modernizacije/reforme javne uprave odluku donose politički predstavnici – dužnosnici, pri čemu bi uvijek na umu trebali imati djelovanje u cilju općeg dobra i potrebu usklađenosti smjerova modernizacije s vizijom ekonomskog razvoja zemlje. Također je bitno voditi računa da se promjene ne mogu uvesti u kratkome vremenu, bez kvalitetne analize stanja i plana koji ima konkretne ciljeve i mjerljive pokazatelje uspješnosti reforme javnog sektora.

Korištene metode u ovome radu su: metode analize i sinteze, induktivna i deduktivna metoda, metoda deskripcije i metoda kompilacije. Rezultati istraživanja predstavljeni su u pet dijelova. U uvodnome dijelu se prikazuje pojam i uloga javne uprave, iz čega proizlazi predmet i problem istraživanja te radna pretpostavka. U drugome dijelu se prikazuje metodologija i koncepcija istraživanja. U trećemu dijelu se prikazuje povezanost javne uprave i korisnika te kakvo je trenutno stanje javne uprave u Republici Hrvatskoj. U četvrtome dijelu se prikazuje što je neophodno za racionalizaciju javne uprave Republike Hrvatske. U petome dijelu, zaključku, prikazuju se glavni rezultati istraživanja te smjernice za buduća istraživanja.

2. STANJE U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE HRVATSKE

Javna uprava je ukupnost struktura i procesa kojima je krajnji cilj iniciranje i provođenje politika kojima se ostvaruje javni interes, odnosno opće dobro (Perko Šeparović, 2006:14). Prema općenitom modelu, javna uprava obuhvaća:

- institucije državne uprave
- institucije lokalne vlasti - jedinice regionalne, područne i lokalne uprave
- institucije koje se bave pružanjem javnih usluga i održavanjem javnih dobara u ekonomskom području, kao što su komunalne i slične usluge u području izgradnje i održavanja infrastrukture (vodoopskrba, elektrifikacija, prometna mreža i prometna signalizacija, održavanje čistoće i zelenih površina itd.).

Dužnosnike, tj. predstavnike zakonodavnog i izvršnog tijela vlasti/uprave u demokratskim društvima biraju građani. Zbog potreba i osobnih interesa (žele što duže zadržati vlast) ti politički predstavnici moraju pronaći način kako u što većoj mjeri zadovoljiti interese građana te zemlje, odnosno činiti sve u cilju općeg dobra. U tom smislu, spoj politike i ekonomije nužan je. Navedeno potvrđuju brojna istraživanja, među kojima se može izdvojiti istraživanje provedeno u više od 150 zemalja (Kaufmann, Kraay, Zoido-Lobaton, 1999). Pružilo je empirijske dokaze o snažnoj uzročnoj vezi između dobrog javnog upravljanja i ekonomskih rezultata. Autori su, promatrajući 300 pojedinačnih pokazatelja javnog upravljanja, zaključili kako dobro javno upravljanje dovodi do bržeg gospodarskog rasta zemlje, što je cilj svake političke elite koja želi zadržati vlast. Brojni autori kasnije su dolazili do zaključaka koji su potvrđivali značaj učinkovite javne uprave za gospodarski rast (Bassanini, Scarpetta, Hemmings, 2001; Meon i Weill, 2003; Vijayaraghavan i Ward, 2001; David i Mach, 2006), uključujući nobelovca Douglasa Northa koji je javnu upravu, kao odraz borbe političkih elita, označio glavnim uzročnikom rasta ili propadanja pojedinih gospodarstava (North, 2003).

Politička elita svake moderne države ima potrebu za uspješnijom javnom upravom koja će manje opterećivati državni proračun, ali će biti profesionalnija, konkurentnija i orijentirana na rezultate. Svrha takve uprave je biti na usluzi korisnicima, tj. zadovoljiti 3E: efektivnost, efikasnost, ekonomičnost⁵. Dobro upravljanje (engl. *good governance*) je doktrina javne uprave koja odražava širi pristup upravljanja/vladanja tim segmentom, kako bi se javna uprava što bolje prilagođavala razvojnim potrebama društva. U tom smislu, dužnost političkih elita je pronalaženje efikasnog i racionalnog načina razvoja javnih dobara i javnih usluga u društvu u kojem djeluju. Dakle, moraju osigurati učinkovitost javnih politika koje kreiraju i kojima upravljaju, pa se kaže kako se upravljanje u javnoj upravi usmjerava s ekonomskog na političko. Osim poštovanja pravila 3E, trebali bi ostvariti i ove ciljeve (Koprić, 2014):

- ekonomske - razvijanje poduzetnosti i konkurentnosti, kvalitetno pružanje javnih usluga, osiguranje uporabe javnih dobara i tržišna orijentiranost u poslovanju
- političke/demokratske – legitimitet, politička odgovornost, javnost, dostupnost, transparentnost, otvorenost, prilagodljivost
- pravne – vladavina prava, zakonitost, pravna sigurnost, pravna odgovornost, zaštita ljudskih prava, jednakost, nepristranost, poštena procedura, sudski nadzor uprave
- socijalne – društvena pravednost, solidarnost, socijalna osjetljivost, skrb, suosjećanje i milosrđe, pomoć građanima, očuvanje društvene kulturne raznolikosti
- ekološke – zaštita prirodnog okoliša, štednja prirodnih činitelja, očuvanje prirodne biološke raznolikosti, kvaliteta življenja u skladu s prirodom.

Često se u javnosti spominje nezadovoljstvo korisnika uslugama javne uprave i dostupnošću javnim dobrima na koja svi građani u demokratskom društvu imaju jednaka prava. Obično se uspoređuje

⁵ Efektivnost/djelotvornost podrazumijeva opravdati postojanje pa svojim aktivnostima/obavljanjem poslova dovesti do rješenja problema ili ostvarenja postavljenih ciljeva; efikasnost/učinkovitost podrazumijeva obavljanje poslova uz povoljan omjer uloženog i ostvarenog izraženo u količini učinaka (mjerjenje isplativosti); ekonomičnost podrazumijeva obavljanje poslova uz povoljan omjer uloženog i ostvarenog u financijskim pokazateljima, tj. obavljanje aktivnosti uz najniže troškove.

broj službenika tog sektora, kvaliteta usluga koju pružaju i njihova primanja u odnosu na privatni sektor. Javnu upravu financiraju građani i ekonomski/privatni sektor pa o snazi ekonomije ovisi i visina proračunskih sredstava koja su na raspolaganju. Od javne uprave korisnici očekuju:

- odgovornost i transparentnost u obavljanju poslova te polaganje računa za rad
- pravodobno i adekvatno reagiranje na potrebe korisnika u nastojanju da se te potrebe kvalitetno zadovolje
- omogućivanje korisnicima da sudjeluju u radu javne uprave te prava na kontrolu njezinog rada
- povjerenje, pouzdanost i zadovoljstvo pri korištenju usluga i uporabi javnih dobara.

Politička elita koja demokratskim izborima dobije mogućnost formiranja vlasti, treba kroz snažniju suradnju s građanima, svojim biračima, otkriti probleme i utvrditi potrebe društva, u tome odrediti prioritete i zajednički ih riješiti. Zato je važno utvrditi stanje u području pružanja javnih usluga i dostupnosti javnih dobara pa na temelju potreba i prioriteta odrediti ključne ciljeve. Loša situacija može biti prilika za nove ideje koje bi se ostvarile uz želju za promjenom i proaktivno ponašanje, kreativnost, znanje i motivaciju. Javna uprava mora kontinuirano usmjeravati sve svoje aktivnosti prema višoj razini kvalitete i širem spektru usluga i javnih dobara dostupnih svim korisnicima. Dužnosnici i službenici trebaju se stalno osobno i profesionalno usavršavati, imati visokorazvijena moralna načela te biti motivirani za kvalitetno i ažurno obavljanje posla u cilju javnog interesa.

Na temelju trenutnog stanja u javnoj upravi Republike Hrvatske, može se istaknuti nekoliko glavnih problema:

Dosadašnje strategije razvoja/reforme javne uprave (državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011. i strateški okvir za razvoj javne uprave za razdoblje od 2006. do 2011.) nisu donijele značajnije rezultate jer se za ozbiljne reforme javne uprave do sada nije pokazala dovoljna razina političke volje. Često je političko neodlučivanje (nepostojanje vizije i shodno tome strateško planiranje), sporost u donošenju odluka, neznanje, nerazumijevanje uloge političkih elita u upravljanju državom i slaba je razina političke odgovornosti.

Postojeće stanje teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske je financijski i ekonomski neodrživo, nezadovoljavajuće, složeno je i neracionalno. Lokalnu vlast čini 555 jedinica lokalne samouprave (prema stanju 2014.): gradovi (127) i općine (428); jedinice područne (regionalne) samouprave su županije, ima ih 20 i Grad Zagreb sa statusom županije. Dakle, ukupno imamo 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Udruga općina, 3. 10. 2015.; Ministarstvo uprave, 3. 10. 2015.) Za usporedbu, Republika Hrvatska zauzima površinu od 87.609 četvornih kilometara (kopna i teritorijalnog mora) i ima 4,284.889 stanovnika (popis stanovnika 2011., Wikipedia, 3. 9. 2015.). Površina Irske je 70.273 četvornih kilometara, administrativno je podijeljena na 29 županija i 5 gradova te ima 4,588.252 stanovnika (popis stanovnika 2011., Hrvatska enciklopedija, 4. 1. 2016.).

Organizacijska kultura u javnoj upravi je kruta i autoritarna (dominira uvjerenje da se nadređenoj osobi ne smije suprotstavljati, službenike se ne pita za mišljenje, ne prihvaćaju se i ne podržavaju kreativni prijedlozi i sl.).

Neusklađeno je službeničko zakonodavstvo za državne službenike i za službenike lokalne i područne (regionalne) samouprave. Postupci zapošljavanja i sva pitanja od značaja za rad državnih službenika i namještenika (npr. klasifikacija radnih mjesta, planiranje zapošljavanja, izobrazba i drugo) regulirani su prvenstveno Zakonom o državnim službenicima (Narodne novine 92/05., 107/07., 27/08., 49/11., 150/11., 34/12., 37/13., 38/13., 1/15.), kod namještenika i Zakonom o radu (Narodne novine 93/14.). Radno-pravni odnosi službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređeni su Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08., 61/11.), odnosno za namještenike i ostale zaposlene u javnoj upravi također se primjenjuje Zakon o radu.

Na temelju Zakona o državnim službenicima je popunjavanje slobodnih radnih mjesta u državnim tijelima moguće samo u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu⁶ i prema usvojenom Planu prijama u državnu službu⁷, osim u slučaju potrebe prijama u državnu službu na određeno vrijeme (zbog povećanog opsega posla, najduže do godine dana).

Slobodna radna mjesta u državnim tijelima popunjavaju se javnim natječajem ili internim oglasima, napredovanjem, premještajem ili rasporedom državnog službenika, pri čemu se primjenjuju propisi Zakona o državnim službenicima i Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (Narodne novine 74/10., 142/11. i 53/12.).

Pri zapošljavanju premještajem ne procjenjuju se znanje i vještine službenika. Postojeća klasifikacija radnih mjesta državnih službenika temelji se na zadovoljavanju formalnih uvjeta, tj. zadovoljavanju tražene razine obrazovanja i zvanja prema pravilniku o unutarnjem redu određenog tijela. U državnoj upravi se potiče mobilnost službenika putem *web*-portala CIRCA, no za sada samo neobavezno. Dakle, toj aplikaciji mogu pristupiti samo službenici zaposleni u javnoj upravi, neka je vrsta burze premještaja, a vodi je Ministarstvo uprave (sadrži listu nepopunjenih radnih mjesta u tijelima i podatke o službenicima koji su zainteresirani za premještaj).

Iako je napredovanje u državnoj službi regulirano Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (Narodne novine 77/07. i 142/11.), ono je dijelom ograničeno jer je uvjetovano postojanjem upražnjenog radnog mjesta propisanog pravilnikom o unutarnjem redu tijela u kojem je službenik zaposlen te osiguranim sredstvima za isplatu plaća iz državnog proračuna. Odredbe o napredovanju su uglavnom načelnog karaktera, nije precizno razrađeno na što bi se odnosili naročito istaknuti rezultati službenika u području značajnom za rad državnog tijela.

Praćenjem i ocjenjivanjem radne uspješnosti službenika potiče ih se na poštovanje službene dužnosti i osobno ponašanje u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika. Također ih se potiče na učinkovito obavljanje poslova, tj. visoku kvalitetu i kvantitetu izvršenja radnih zadataka uz ekonomično postupanje, ali ne na štetu zakonitosti. Opisi ocjena utvrđeni su Zakonom o državnim službenicima, a kriteriji i postupak ocjenjivanja uređeni su Uredbom o postupku i kriterijima

⁶ Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju se radna mjesta u državnom tijelu, potreban broj državnih službenika na svakom radnom mjestu i uvjeti za raspored te druga pitanja značajna za organizaciju i način rada u državnom tijelu sukladno zakonu.

⁷ Plan prijama u državnu službu objavljuje se u Narodnim novinama i dnevnim novinama.

ocjenjivanja državnih službenika (Narodne novine 133/11.). Sadašnji postupak ocjenjivanja primjenjuje se od 1. siječnja 2012. godine⁸. Ocjene su jedan od uvjeta za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika u ovim područjima: napredovanje, izobrazba, upućivanje na rad izvan državne službe, dodatni dani godišnjeg odmora, okolnost koja utječe na vrstu i visinu kazne za povrede službene dužnosti, prestanak državne službe po sili zakona i dr. Postupak ocjenjivanja obuhvaća:

- kontrolu rada i učinkovitosti - nadređeni kontinuirano prati rad, ponašanje i učinkovitost službenika kroz cijelu godinu/izvještajno razdoblje te pruža službeniku podršku i savjete u cilju poboljšanja njegovog rada i profesionalnog razvoja
- ocjenjivanje rada i učinkovitosti – prijedlog ocjene daje neposredno nadređeni državni službenik i mora ga obrazložiti; sa službenikom vodi razgovor istekom ocjenjivačke godine i utvrđuje se uspjeh u realizaciji postavljenih ciljeva i zadataka, prikazuje se cjelokupna ocjena rada i učinkovitosti, određuju novi zadaci i ciljevi za sljedeću godinu te eventualne potrebe za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem.

Kod ocjenjivanja državnih službenika, uz ostvarene rezultate rada (pokazana učinkovitost rada uspoređivanjem opsega, kvalitete i rokova izvršenja poslova s opisom poslova njegovog radnog mjesta i radnim planovima državnog tijela), uzimaju se u obzir ovi kriteriji:

- *poštovanje službene dužnosti* - uzima se u obzir ako su državnom službeniku tijekom kalendarske godine učestalo upućivana upozorenja na propuste i nepravilnosti u poštovanju službene dužnosti ili izvršnim rješenjem nadležnog tijela izrečena kazna za počinjenu povredu službene dužnosti
- *osobno ponašanje* – obuhvaća: odnos prema radu (motivacija), korisnicima, nadređenim službenicima i suradnicima; poštovanje radnog vremena; ispunjavanje obveze pohađanja programa izobrazbe; odnos prema izobrazbi; odnos prema službenicima kojima je rukovodeći državni službenik nadređen (samo za rukovodeće službenike)
- *opći kriteriji* – obuhvaćaju: djelotvornost u obavljanju poslova, točnost, preciznost i pouzdanost u obavljanju poslova, pridržavanje rokova za izvršavanje poslova i učinkovitost u obavljanju poslova
- *posebni kriteriji* – obuhvaćaju: stupanj inovativnosti i kreativnosti, pisano i usmeno izražavanje, komunikacijske vještine, sposobnost rada u timu
- *dodatni kriteriji* - mogu se primijeniti kad se uzimaju u obzir posebna znanja, sposobnosti i vještine potrebne za obavljanje poslova pojedinih radnih mjesta.

Za rukovodeće službenike, osim općih i posebnih kriterija, propisano je ocjenjivanje sljedećih vještina: organizacija i koordinacija obavljanja poslova, donošenje odluka za koje je ta osoba ovlaštena, motiviranje službenika, rješavanje konflikata, praćenje rada i davanja uputa za rad i implementacija strateških ciljeva (ako je rukovodeći državni službenik odgovoran za ispunjenje ciljeva).

⁸ Promjenama od 2012. godine uneseni su opisi kriterija ocjenjivanja, navedenih u nastavku teksta.

Elementi navedeni u posebnim kriterijima za sada nisu mjerljivi: stupanj inovativnosti i kreativnosti, komunikacijske vještine, sposobnost rada u timu, a također i kriteriji određeni za rukovodeće službenike: organizacija i koordinacija obavljanja poslova, donošenje odluka za koje je ovlašten, motiviranje službenika, rješavanje konflikata. Zbog toga je tijekom 2014. godine Ministarstvo uprave u suradnji s ROI-jem – Nizozemskim institutom za javnu upravu provelo IPA 2010 *Twinning light* projekt *Potporna jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi*⁹. Primjenom kompetencijskog modela¹⁰ omogućilo bi se efikasnije upravljanje ljudskim potencijalima u tijelima državne uprave, pružanje kvalitetnije usluge korisnicima i povećanje kapaciteta potrebnih za usklađivanje javnih politika sa standardima i programima Europske unije.

Reforma i racionalizacija javne uprave u Republici Hrvatskoj može se usmjeriti u neka od navedenih područja za intervenciju (Keersmaeker, 2013:12):

- strukture i procesi – potrebno je građanima osigurati sudjelovanje u stvaranju javnih politika; reorganizirati vlast prema decentralizaciji; pokrenuti aktivnosti poboljšanja prema višoj razini transparentnosti i odgovornosti vlade/javne uprave; dužnosnici i rukovodeći službenici trebali bi promicati društveni i ekonomski razvoj vođeni visokom razinom odgovornosti prema javnosti
- ljudski potencijali – bolje upravljati ljudskim potencijalima što znači poboljšati sustav izbora i zapošljavanja, umirovljenja, ocjenjivanja, karijernog razvoja, vođenja, motivacije i poticanja osobnog razvoja; potrebno je poboljšati sustav i predložiti model učinkovitije organizacije i procedura; ojačati kapacitete usavršavanja i jedinica za ljudske potencijale; usmjeriti se na upravljanje znanjem; treba upravljati manje, ali da se upravlja bolje kako bi se utjecalo na ishode javnih politika koje kreiraju dužnosnici
- pružanje usluga – potrebno je diversificirati pružanje usluga kroz kooperaciju s nevladinim institucijama, jedinicama lokalne vlasti i drugim dionicima; potrebno je standardizirati kvalitetu usluge i razvijati prepoznatljivu organizacijsku kulturu, razviti širu paletu javnih usluga, uspostaviti e-usluge i razviti različite sustave i pomagala za e-upravu, e-pravo i sl.; omogućiti primanje sugestija i pritužbi, osigurati kvalitetnije i ažurnije informiranje korisnika itd.

Kontinuirano se promovira etičnost državnih službenika, odgovornost, pouzdanost, otvorenost i transparentnost. Također se ulaže u stručno usavršavanje i osposobljavanje službenika, a prava i obveze državnih službenika u tom području uređena su Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika (Narodne novine 10/2007.). Zbog osiguravanja svrhovitog ulaganja u najvažnija područja i u najpotrebnije grupe službenika, planira se stručno usavršavanje te se sastavlja *Plan izobrazbe* za kalendarsku godinu. Temelj planiranja je sveobuhvatno istraživanje *Procjena potreba izobrazbe* koje provodi središnje

⁹ Priručnik za državna tijela moguće je vidjeti na stranici Ministarstva uprave: <https://uprava.gov.hr/UserDocImages//Drzavna%20sluzba/2015/0415//Preporucene%20kompetencije%20za%20rukovodeca%20i%20nerukovodeca%20%20radna%20mjest%20-%20prirucnik%20za%20drzavna%20tijela.pdf>

¹⁰ Kroz projekt su određene opće/osnovne kompetencije, iz njih se odredilo po 3 obvezne/osnovne za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta u državnoj službi. Te je kompetencije često teško mjeriti pa je cilj projekta bio pronaći metodologiju kako na najbolji način procjenjivati nečije ponašanje i to povezati s objektivnim praćenjem radnog učinka i ocjenjivanjem.

tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (sada Ministarstvo uprave). *Plan izobrazbe državnih službenika* realizira Državna škola za javnu upravu, u skladu s mogućnostima (financijskim sredstvima iz državnog proračuna).

U području upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne postoji sustavna praksa primjene odgovarajućih mjera i postupaka. Na temelju izrađenog kompetencijskog modela za državnu upravu treba pripremiti kompetencijski model za druge segmente javne uprave, kao što se i namjerava kroz projekt koji je u pripremi, a treba se realizirati do kraja 2017. godine.

3. PRETPOSTAVKE ZA REFORMU, RACIONALIZACIJU I POBOLJŠANJE UČINKOVITOSTI JAVNE UPRAVE

Za ekonomičnost i racionalizaciju javne uprave Republike Hrvatske neophodno je sljedeće:

Za ozbiljne promjene potrebna je snažna politička volja i odlučnost te visoka razina političke odgovornosti. Treba osvještavati ulogu dužnosnika u razvoju zemlje, obrazovati ih za upravljanje i vođenje upravnim organizacijama, reducirati politizaciju. Nužno je uvesti sustavno strateško planiranje i upravljanje u cijeloj javnoj upravi te dugoročno planiranje projekata od nacionalnog interesa.

Nužno je promijeniti teritorijalni ustroj države i smanjiti broj jedinica lokalne vlasti jer sadašnje stanje onemogućava efikasnu provedbu javnih politika i usporava ekonomski razvoj.

Potrebno je razviti organizacijsku kulturu moderne javne uprave koja koristi napredne informacijske tehnologije, transparentno informira i potiče građane na sudjelovanje u oblikovanju javnih politika. Također je važno isticati odgovorne dužnosnike i visokomotivirane službenike koji svojim radom, proaktivnošću, kreativnošću i kontinuiranim cjeloživotnim učenjem mogu napredovati u karijeri i profesionalno se potvrditi.

Treba uskladiti službeničko zakonodavstvo lokalne i područne (regionalne) samouprave sa zakonodavstvom za državne službenike (za sada su samo slični, ne identični), što bi osiguralo jedinstvenu primjenu propisa vezanih uz službeničko zakonodavstvo cijele javne uprave u području zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, stručnog usavršavanja, premještaja/mobilnosti, primanja/plaća (potrebno je uskladiti koeficijente za radna mjesta iste složenosti u cijeloj javnoj upravi).

Nužno je strateško planiranje i upravljanje u svim segmentima javne uprave. Jasni ciljevi upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u državnoj upravi i u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju biti u skladu sa strateškim ciljevima i planovima organizacije. U tom smislu, ciljevi razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima moraju biti razvoj stručnih/profesionalnih,

općih/osnovnih i specifičnih¹¹ kompetencija. Prema strateškim ciljevima organizacije treba izraditi individualne planove službenika, kojima se usmjerava razvoj karijere, a također bi se time olakšalo kontinuirano praćenje i ocjenjivanje.

Potrebno je razraditi motivacijske modele te ih dosljedno primjenjivati u cijeloj javnoj upravi, povezati ocjene s ostvarenjem organizacijskih i individualnih ciljeva te propisati kao uvjet za nagrađivanje i plaću.

Izrađeni kompetencijski model za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta u državnoj službi treba kroz pokusni projekt primijeniti u odabranim tijelima državne uprave i na taj način obuhvatiti 11 rukovodećih i 20 nerukovodećih radnih mjesta. Nakon evaluacije, kompetencijski model može se primijeniti i u drugim tijelima državne uprave, a u budućnosti bi se prema Hrvatskom kvalifikacijskom okviru mogao izraditi standard zanimanja¹². Upravljanje ljudskim potencijalima pomoću kompetencijskog modela, kao što pokazuje dugogodišnja praksa u Belgiji, Irskoj i drugim zemljama Europske unije, odrazilo bi se na kvalitetu pruženih usluga korisnicima (Beck, Hondeghem, 2010); Op. de Beeck, Hondeghem (2010); EUPAN; EUPAN (2013). Standardiziranost procjene kompetencija (prema jedinstvenim procedurama) omogućilo bi uvođenje centraliziranog testiranja kompetencija kandidata koji su zainteresirani za rad u javnoj upravi, ali i za razvoj karijere službenika koji su već u sustavu. Time bi se, u okviru razvoja ljudskih potencijala mogla baviti samostalna služba izvan utjecaja političkih ideologija, usmjerena na upravljanje kvalitetom. Raspolagala bi s bazom podataka kompetencija i afiniteta ljudskih potencijala u javnoj upravi, što bi omogućilo ekonomičniju javnu upravu. Ostvarila bi se objektivnim izborom, rotacijom posla, boljom mobilnošću unutar sustava i motiviranošću za rad. Služba bi također sudjelovala u osmišljavanju planova karijernog razvoja službenika, razrađivala modele ocjenjivanja, vođenja, motiviranja i nagrađivanja te poučavala ocjenjivače/nadređene kako što objektivnije i transparentnije pratiti i ocjenjivati radnu uspješnost službenika za koje su nadležni. Takav pristup osigurao bi zadržavanje i privlačenje kvalitetnih ljudskih potencijala u javnu upravu.

Potrebno je prilagoditi *Plan izobrazbe službenika* novim potrebama (diversifikacijom programa, brojem izvedbi pojedinih programa u odnosu na potrebe i interes službenika) i osnažiti kapacitete Državne škole za javnu upravu, s obzirom da je zadužena za stručno usavršavanje službenika cijele javne uprave (državnu, lokalnu upravu i pravne osobe s javnim ovlastima). U budućnosti bi se ponuda programa izobrazbe trebala uskladiti s planovima razvoja karijere službenika, koje će se procjenjivati na temelju kompetencija. Konačni cilj cjeloživotnog učenja

¹¹ Stručne/profesionalne - određene su formalnim uvjetima za raspored na pojedino radno mjesto, određene su pravilnicima o unutarnjem redu svakog tijela; dokazuju se potrebnim certifikatima (diplomama/svjedodžbama); opće/osnovne - važne su za interakciju s drugima, a izražavaju se kroz određena, očekivana ponašanja, prikazuju razinu samostalnosti i odgovornosti u radu; specifične - vezane su uz razumijevanje i obavljanje konkretnog posla/radnog mjesta; mogu obuhvaćati specifično tehničko znanje i vještine; npr. postupak javne nabave, uporaba određenih aparata, alata, financijsko planiranje, revizija, medijacija i sl.; dakle, u okviru određenog strukovnog područja to je dodatno znanje i vještine kojima se to zanimanje razlikuje od drugog zanimanja u okviru istoga zvanja (struke).

¹² Standard zanimanja (engl. Occupational Standards) je popis svih poslova koje pojedinac obavlja i popis kompetencija potrebnih za njihovo uspješno obavljanje (Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine 22/13).

treba biti stvaranje stručnjaka u svome zvanju/zanimanju i razvitak ličnosti sa stavovima, vrijednostima i interesima primjerenim za javnu službu.

Potrebno je nastaviti s aktivnostima na projektu izrade jedinstvenog kompetencijskog modela za službenike u javnoj upravi, a bazira se na strateškim ciljevima *Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. - 2020.* To je prva strategija koja cjelovito promatra taj sustav, a njome se žele uskladiti procesi, poboljšati razina i brzina pružanja usluga te osigurati snažnija ekonomska dinamika. Također je potrebno navedenu Strategiju revidirati i uskladiti s ostalim zakonodavnim i strateškim dokumentima, osobito u području obrazovanja.

4. ZAKLJUČAK

Rezultat istraživanja potvrđuje postavljenu radnu pretpostavku, a to je da će upravljanje ljudskim potencijalima primjenom kompetencijskog modela poboljšati djelotvornost i ekonomičnost javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Uvođenjem jedinstvenog kompetencijskog modela pažnju treba usmjeriti na uvođenje centraliziranog sustava prijama u službu i na razvoj karijere službenika, usklađen s osobnim ciljevima i ciljevima organizacije. Plan razvoja karijere treba biti utemeljen na objektivnom ocjenjivanju i praćenju radne uspješnosti, čime bi se poboljšala mobilnost i motiviranost, odnosno poboljšalo bi razinu profesionalnosti u radu i racionalizirala bi se javna uprava. Buduća istraživanja važno je usmjeriti na: razvoj razina odabranih kompetencija za pojedina radna mjesta, obuhvaćena spomenutim *Twinning Light* projektom IPA 2010 i povezivanje tih razina s ocjenama radne uspješnosti te na određivanje specifičnih kompetencija za pojedina radna mjesta iste složenosti.

LITERATURA

- Bassanini, A., Scarpetta, S., Hemmings, P. (2001) Economic growth: The role of Policies and Institutions. Panel data evidence from OECD countries, OECD working paper, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/29/1891403.pdf> (12. 1. 2015.)
- Beck, S., Hondeghe, A. (2010) Competency Management in the Belgian Federal government; <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-belgium.pdf> (13. 10. 2015.)
- David, T., Mach, A. Institutions and Economic Growth – The Successful Experience of Switzerland (2006) United Nations University, Research Paper No. 2006/101
- EUPAN: Administration and civile service in 27 EU Member State (2008.) <http://suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf> (12. 10. 2015.)
- EUPAN: radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima za vrijeme predsjedanja Irske, siječanj 2013. - lipanj 2013. na kojem je sudjelovala predstavnica Republike Hrvatske (službenica iz Ministarstva uprave), rujan 2013.
- Hrvatska enciklopedija. Leksikografski zavod Miroslav Krleža (2013. - 2015.), Zagreb <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27857> (4. 1. 2016.)
- Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido Lobaton, P. (1999) Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196, The World Bank, Washington

- Keersmaecker, S. (2013) *Fostering quality of Public Administration with ESF support 2014 - 2020*; EUPAN, radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima, Vilnius
- Koprić, I. (2014) *Upravne reforme*, Zagreb http://www.academia.edu/11586329/Suvremena_javna_uprava (12. 7. 2015.)
- Meon, P. G., Weill, L. (2003) *Does better governance foster efficiency? An aggregate frontier analysis*, Universite Robert Schuman, Paris, <http://www.springerlink.com/content/gjaupx85p35jptwp/> (7. 9. 2014.)
- Ministarstvo uprave (2014.) <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842> (3. 10. 2015.)
- Ministarstvo uprave (2014) <https://uprava.gov.hr/UserDocImages//Drzavna%20sluzba/2015/04-15//Preporucene%20kompetencije%20za%20rukovodeca%20i%20nerukovodeca%20radna%20mjesto%20prirucnik%20za%20drzavna%20tijela.pdf> (1. 6. 2015.)
- North, D. C. (2003) *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*, Masmedija, Zagreb, 2003., str. 13.
- Sophie Op de Beeck, S., Annie Hondeghem, A. (2010) *Competency Management in the Belgian Federal Government*, <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-belgium.pdf> (10. 10. 2015.)
- Perko Šeparović, I. (2006.) *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Zagreb, Golden marketing - Tehnička knjiga Udruga općina: <http://www.udruga-opcina.hr> (3. 10. 2015.)
- Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, Narodne novine 77/07 i 142/11
- Uredba o oblicima, uvjetima, oblicima izobrazbe državnih službenika, Narodne novine 10/2007
- Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine 133/11
- Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine 74/10, 142/11 i 53/12
- Vijayaraghavan, M., Ward, W. A. (2001) *Institutions and Economic Growth: Empirical Evidence from a Cross National Analysis*, Working Paper Number 001302, Clemson, S. C.: Center for International Trade, Clemson University
- Wikipedia <https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatska> (3. 9. 2015.)
- Zakon o državnim službenicima, Narodne novine 92/05., 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13, 38/13 1/15
- Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine 22/13
- Zakon o radu, Narodne novine 93/14
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Narodne novine 86/08, 61/11

THE APPLICATION OF THE COMPETENCE FRAMEWORK IN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA ³

ABSTRACT

The competence framework for human resources management developed by the IPA 2010 Twinning light project "Support to Strengthening Administrative Capacity through Development of the Competences Framework in Civil Service" was conducted by the Ministry of Public Administration in coordination with the Dutch Institute for Public Administration in 2014. The framework can be implemented in selected state administrative bodies through a pilot project and after the evaluation it can later on be implemented in other state administrative bodies. The competence model can also be used in preparing the competence frameworks in other segments of public administration in order to ensure efficient and rational human resources management by applying standardized methods of evaluation. The development of human resources in public service could be carried out by an independent department whose tasks would include the following: a centralized method of the competences evaluation of those candidates who are interested in working in public administration as well as the evaluation of those who are already in the system, preparing individual plans for career development, elaboration of the evaluation framework, motivation and remuneration of work. All these would enhance both the level of professionalism of human resources and the quality of the services provided. The purpose of this research was to demonstrate that by applying the competence framework in human resources management, the higher level of professional behaviour of personnel could be encouraged which would then lead to the efficiency of public administration. The methods applied were the methods of analysis and synthesis, inductive and deductive methods, method of description and method of compilation. The result of the research based on the working hypothesis is: the application of competence framework in human resources management would lead to the improvement of efficiency and effectiveness of public administration in the Republic of Croatia. The fundamental conclusion is that the rationalisation of public administration can be initiated with the introduction of centralized and standardized evaluation of civil servants' competences which would ensure career development according to the organisational aims, as well as an economical way of managing human resources.

Key words: public administration, competence, competence framework

¹ Univ. spec. oec., Senior Adviser, Ministarstvo uprave RH, Maksimirska 63, Zagreb, Croatia. E-mail: gzoretic@uprava.hr

² MSc, Senior Lecturer, Ministarstvo financija RH, Fiorello la Guardia 13, Rijeka, Croatia. E-mail: denis.buterin@veleri.hr

³ Received: 15. 1. 2016.; Accepted: 1. 4. 2016.