
UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

PREMA KNJIZI

MARČETIĆ, GORDANA: UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNOJ UPRAVI, SUVREMENA JAVNA
UPRAVA, ZAGREB, 2007.

UVOD

- Velika popularnost teme upravljanja ljudskim potencijalima posljednjih desetljeća odraz je širih društvenih promjena koje su utjecale na transformaciju tradicionalnih upravnih vrijednosti
- Javna uprava u cijelom je svijetu suočena s globalnim pritiskom da poveća efikasnost
- Mnoge su europske zemlje preuzele neke menadžerske metode upravljanja ljudskim potencijalima radi efikasnosti javnih službi, ali su istodobno zadržale temeljne tradicionalne vrijednosti i stare načine upravljanja osobljem.

- Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi važan je osobito u zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama koje su u fazi izgradnje novih institucija upravnog sustava.
- U daljnjim minutama reći ćemo nešto o:
 1. Teorijsko polazište
 2. Koncepti javne uprave
 3. Pojam i značenje upravljanja ljudskim potencijalima
 4. Značenje i koncepcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi
 5. Osnovna obilježja upravljanja ljudskim potencijalima i njihova primjenjivost u organizacijama javne uprave
 6. Upravljanje ljudskim potencijalima u gradu Zagrebu (studija slučaja)

I. TEORIJSKO POLAZIŠTE

Institucionalni pristup u društvenim znanostima

- Ovaj pristup popularan je u sociologiji, politologiji, ekonomiji i dr. društvenim znanostima
- Popularan je zato što sadržava praktične alate za praćenje društvenih promjena u vremenskom, prostornom, strukturnom i dr. kontekstima
- Vrlo je teško naći način kako da se objasni što je institucionalizam
- On se različito shvaća u pojedinim disciplinama
- Institucionalisti se razlikuju prema naglašavanju mikro i makropoja, vrednovanjem kognitivnih i normativnih aspekata institucija te značenju koje dovode u vezu s interesima i mrežom odnosa u stvaranju i širenju institucija

OD STAROG DO NOVOG INSTITUCIONALIZMA

- Korijene institucionalizma nalazimo kod starih grčkih filozofa jer su oni analizirali uspješnost institucija vlasti i davali preporuke za oblikovanje novih institucija
- Kasnije to možemo naći i kod nama poznatih filozofa i političkih mislilaca a to su npr. Hobbes, Locke ili Montesquieu
- Temeljna obilježja starog institucionalizma su legalizam, strukturalizam, holizam, historicizam i normativna analiza
- Novi institucionalizam uspostavlja analitičku vezu između političkih struktura, procesa i sadržaja, a s institucionalne promjene i aranžmane veže s političkim zbivanjima

JEDAN NEOINSTITUCIONALIZAM ILI VIŠE NJIH

- Neoinstitucionalni pristupi u političkoj znanosti pokazuju bitne zajedničke karakteristike
- Svaki pristup naglašava važnost strukture u određivanju ponašanja i u određivanju rezultata političkog procesa
- Institucionalni pristupi u ekonomskim i drugim društvenim znanostima polaze od temeljen pretpostavke a to je da pojedinci pokušavaju preživjeti, i tu su usmjereni na izbjegavanje neizvjesnosti
- Može se reći da je svim pristupima zajedničko mišljenje da su institucije temeljne komponente društvenog života
- Nijedan pristup nije potpuno različit od drugoga, a imaju i dosta sličnosti, ali s druge strane može se reći da imaju u znatne razlike jedan između drugoga

NEOINSTITUCIONALNI PRISTUP UPRAVLJANJU LJUDSKIM POTENCIJALIMA

- Ovaj pristup na području upravljanja ljudskim potencijalima gotovo se prirodno nameće
- Neoinstitucionalna analiza je toliko fleksibilna da može obuhvatiti širok spektar odnosa u kojima djeluju suvremene javne organizacije
- Složene promjene u upravnim modelima pa tako i one koje se tiču područja upravljanja ljudskim potencijalima, pokreću se kroz institucije
- Većina suvremenih komparativnih analiza službeničkih sustava vođena je neoinstitucionalnim pristupom
- Vrijedan doprinos području upravljanja ljudskim potencijalima dali su neoinstitucionalni ekonomisti svojim različitim poimanjem čovjeka – čovjek je po njihovom složeno, interaktivno i multipotencijalno biće

2. TRADICIONALNI KONCEPT JAVNE UPRAVE (WEBERIJANSKA UPRAVA)

Weberov pojam birokracije

- pojam "birokracija" prvi put se spominje 1764.
 - 19. st. tri značenja birokracije: hijerarhijski strukturiran sustav ureda (uprave)
zlouporaba moći od strane činovnika
novi tip vladanja činovništva odnosno profesionalnih upravljača
 - Weberov teorijski rad i utemeljenje idealtipa "birokratsko- monokratske organizacije" kojim označuje modernu organizaciju daje teorijsku osnovu i znanstvenu snagu klasičnoj teoriji organizacije
 - birokratska organizacija počiva na apstraktnim pravilima
 - instrumentalna racionalnost- najefikasniji put za ostvarenje zadanog cilja
 - racionalno postupanje rezultira "objektivnošću" koja je veća što je veća dehumanizacija, isključenje osobnih i općenito iracionalnih elemenata

NOVI JAVNI MENADŽMENT

Novi javni menadžment i reafirmacija ekonomskih vrijednosti

- reafirmacija ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi potaknuta je velikim dijelom neracionalnošću i rastrošnošću socijalne države u uvjetima ekonomske krize 70-tih godina 20.st.
 - naponi za uvođenjem ekonomičnosti, efektivnosti i efikasnosti u javnu upravu propagirani su kroz koncept novog javnog menadžmenta

Prednosti novog javnog menadžmenta: reafirmacija individualnih prava građana nasuprot patrenalističkoj, uglavnom birokratskoj državi, naglašavanje potrebe za štednjom i težnja k smanjenju razine troškova uprave, osnaživanje uloge civilnog društva u otvorenom modelu vladavine

Slabosti novog javnog menadžmenta: prekomjeren univerzalizam među zemljama, kulturama, sektorima, tendencija potkopavanja državnih kapaciteta osobito tamo gdje je država još bila potpuno utemeljena u smislu svojih presudnih kapaciteta, produbljen je jaz između bogatih i siromašnih nacija, nemoćne nacije nisu sposobne igrati svoju ulogu ili razvijaju svoje kapacitete za igranje uloga u globalnoj vladavini

JE LI MOGUĆA (I POTREBNA) SINTEZA

- Možemo li u okolnostima suvremenog društvenog konteksta očekivati sintezu starog i novog i je li takva sinteza uopće moguća?
Može li se u jednakoj mjeri obuhvatiti odavno prepoznate i priznate pravne i demokratske vrijednosti te kasnije prihvaćene vrijednosti ekonomičnosti i efikasnosti?
Hoće li financijski moćne snage koje stoje iza pokreta NJM toliko ojačati da će prisvojiti pravo na opstanak menadžerskog pristupa u paketu sa svim njegovim pozitivnim i negativnim implikacijama?

Odgovori:

Ako oslabe snage koje se bore za opstanak ideja socijalnog društva, pravne sigurnosti i demokratske participacije, možemo se ozbiljno zabrinuti za civilizacijski kontekst u kojem živimo.

Sadašnja je situacija obilježena velikim suprotnostima i brojnim neizvjesnostima. Veliki apetiti globalno udruženog krupnog kapitala neće sama po sebi prestati, a pogoduje im okolnost da socijalne i demokratske snage gube argumente pod pritiskom ogromnih ekonomskih i društvenih problema koji se očito ne mogu riješiti do sada poznatim načinima.

DOBRA VLADAVINA

- - stvaranje nove upravne doktrine dobre vladavine ili dobre uprave
 - model dobre vladavine naglasio je važnost otvorene, transparente, odgovorne javne uprave
 - javna uprava mora biti usmjerena prema građanima te podupirati njihovo sudjelovanje kroz organizaciju civilnog društva; građani su u tom konceptu sukreatori javnih politika i interesa

Novi upravni model trebao bi se voditi sljedećim načelima:

1. služiti radije nego upravljati
2. javni interes je cilj, a ne nusproizvod
3. misli strateški, djeluj demokratski
4. služi građanima, a ne kupcima
5. odgovornost nije jednostavna
6. cijeni ljude, a ne samo produktivnost
7. cijeni građanska prava i javnu službu više od poduzetništva

3. POJAM I ZNAČENJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA

Što su ljudski potencijali?

- human resources u hrv. ljudski potencijali ili ljudski resursi
- u najširem smislu izraz se počeo upotrebljavati za označavanje i kategoriziranje vještina i sposobnosti kojima se ljudi koriste na druge načine pridonoseći ekonomiji
- izraz ljudski potencijali dobivaju još više na značenju u području istraživanja kao što je javna uprava
- u najširem smislu ljudske potencijale možemo definirati kao ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti ljudi u nekom društvu, organizaciji ili zajednici

- 
- bitan utjecaj na istraživanje i izgradnju teorija o razvoju ljudskih potencijala imale su ekonomske teorije i modeli koji potječu iz specifičnog djela ekonomije- ekonomije rada
 - NKE I NIE - oba dva modela imaju veliki utjecaj i na opći teorijski temelj i na empirijska istraživanja
 - na koncu možemo zaključiti da eksplicitna upotreba izraza ljudski kapital kojim se koriste neoklasični ekonomisti nije slučajna

SUVREMENO UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA

- U suvremenoj teoriji i praksi ULJP koristi se u četiri značenja:
 1. znanstvena disciplina
 2. menadžerska funkcija
 3. posebna poslovna funkcija u organizaciji
 4. specifična filozofija menadžmenta
- Upravljanje ljudskim potencijalima je kompleksna i dinamična aktivnost o kojoj treba svakodnevno razmišljati na svim organizacijskim razinama

4. ZNAČENJE I KONCEPCIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

Označivanje ljudskih potencijala

- Javni službenici – najbrojnija skupina u javnoj upravi
- Merit – system: stručnost i sposobnost kao glavno mje
- Mjerilo za primanje u javnu službu
- Javna služba – bez razlike služi svim klasama
- Menadžerske reforme – smanjenje upravnog osoblja i slabljenje njegovog položaja
- Funkcionalne definicije – određuju javne službenike prema sadržaju funkcije koje obavljaju

POSEBNOSTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA

- Upravljanje ljudskim potencijalima teži ukidanju razlika između različitih kategorija zaposlenika
- Primarni cilj javnih službi postaje zadovoljstvo individualnog potrošača
- Države koje su usvojili model novog javnog menadžmenta se ponovno vraćaju tradicionalnim vrijednostima javne uprave
- Kod javnih zaposlenika nailazimo na “motiviranost za javnu službu”

FAKTORI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA

- Ideja aktivnog i integralnog upravljanja ljudskim potencijalima promovirana je kroz pokret NJM
- Pri analizi suvremenih promjena uzimamo u obzir: stupanj razvoja zemlje, kulturalnu perspektivu i tradiciju, institucionalne varijable, dani temelj sredstva, stupanj stručnosti reforme, te politiku poduzetništva i političku volju
- Faktori koji utječu na ULJP: vanjski, organizacijski i individualni

OSNOVNI OKVIR ZA MODEL UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA

- Politički nepristrana i profesionalna JU koja se temelji na merit načelima
- Središnja organizacija, strategijsko vodstvo i nadzor disperziranog sustava upravljanja radije nego djelovanje kroz činovničku kontrolu
- Čvrsti fokus na javno upravljanje
- Čvrsta, objektivna pravila i organizacije
- Zakonodavne odredbe i profesionalne norme
- Sustavi i vještine koje osiguravaju visoku razinu komunikacijskog kapaciteta

5. OSNOVNA OBILJEŽJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA I NJIHOVA PRIMJENJIVOST U ORGANIZACIJAMA JAVNE UPRAVE

- STRATEGIJSKO UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA
- Pridjev strategijsko; 3 značenja pojma:
 1. Odnosi se na promijenjeni odnos prema radnicima koji su tradicionalno bili predmetom kolektivnog pregovaranja i formalnog upravljanja, te službenicima i stručnjacima kojima se koristio individualniji pristup
 2. Koristi se obzirom na organizacijsku razinu na kojoj se donose ključne odluke. U tom razlikujemo: strategijsku; menadžersku; operativnu razinu
 3. Najpopularnije: upućuje na potrebu isticanja eksplicitne; dvosmjerne veze između stvarne prirode odluka vezanih za ULJP i stvarne prirode vanjske, natjecateljske strategije pojedine organizacije

ULOGA MENADŽERA ZA ULJP STRATEGIJSKOM UPRAVLJANJU LJUDSKIM POTENCIJALIMA I STRATEGIJSKI PLANSKI CIKLUS

- Menadžeri bi trebali:
 1. prepoznati važnost ljudskih potencijala, to uključuje pojačano zanimanje za produktivnost i odgovornost, što prethodno zahtjeva bolji informacijski sustav
 2. pomaknuti se s položaja upravljanja prema zaposlenicima i usjmeriti se na nove klasifikacijske i platne sustave, praćenje izvršenja, nagrade i poticaj
 3. razmišljati i ponašati se kao poduzetnici, što podrazumijeva i preuzimanje rizika
 4. simulativno raditi na razvoju ljudskih potencijala i kontroli troškova
 5. pomaknuti se od prijašnjeg naglašavanja jednakih mogućnosti zaposlenja i podupirati akcije koje pristaju na upravljanje raznovrsnošću radne snage

METODE ANALIZE POSLA

- Najpoznatije metode:

1. Thresdolova analiza osobnih obilježja
2. Metoda kritičnih slučajeva
3. Metoda elemenata posla
4. Upitnik za analizu položaja
5. Upitnik za analizu menadžerskih položaja
6. Funkcionalna analiza posla
7. Fleishmanov pogled analize posla
8. Popis dijelova posla
9. Analiza podataka
10. Bujasov sustav analize posla

INDIVIDUALNE KOMPONENTE

- Naglašavanje uloge pojedinca u organizacijama
- Novi oblici komunikacije (horizontalna, višesmjerna i efektivna komunikacija)
- Timski rad – izvorno riječ TIM potječe od indoeuropske riječi DEUK (privući) – novije značenje tima – skupina ljudi koja djeluje zajedno – nastalo u 16. st
- Razlikujemo: timove najvišeg vodstva, projektne timove, unakrsno funkcionalne timove, timove za poboljšanje postupaka, timove koji sami sobom upravljaju i virtualne timove (fenomen novijeg doba)

6. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U GRADU ZAGREBU (STUDIJA SLUČAJA)

NORMATIVNI OKVIR

- Pravna regulacija statusa osoblja:
- 2005. Zakon o državnim službenicima
- Kolektivni ugovor za službenike i namještenike u gradskim upravnim tijelima Grada Zagreba (pitanja radnog vremena, odmora i dopusta, zdravlja i sigurnosti na radu, plaća, dodataka na plaće, naknade i i dr. materijalnih prava te zaštite prava i informiranja službenika i namještenika)
- Pravilnik o razvrstavanju poslova i zadaća i o postupku za utvrđivanje visine sredstava za plaće zaposlenika u gradskim upravnim tijelima te o koeficijentima za utvrđivanje plaća imenovanih ili izabranih osoba

ORGANIZACIJSKA I PERSONALNA STRUKTURA GRADA ZAGREBA

- Gradska uprava sastoji se od gradskih upravnih tijela koji se ustrojavaju kao uredi, zavodi i službe
- Gradska upravna tijela (Ured gradonačelnika, skupštine, kontrolni ured, gradski uredi, gradski zavodi...)
- Personalna pitanja namještenika i službenika:
 - Odjel za kadrovske i personalne poslove
- Stručna služba gradske uprave
- Gradski ured za katastar i geodetske poslove
- Gradski zavod za prostorno uređenje
- Gradski ured za zdravstvo, rad, socijalnu zaštitu i branitelje
- Gradski ured za obrazovanje, kulturu i šport

METODE I TEHNIKE UPRAVLJANJA OSOBLJEM U GRADU ZAGREBU

- Opći uvjeti za prijam u državnu službu: punoljetnost, odgovarajuća stručna sprema, hrvatsko državljanstvo, propisani posebni uvjeti za obavljanje poslova
- Obvezan javni natječaj za prijam osoba u državnu službu, osim u zakonom predviđenim slučajevima (Narodne novine i dnevni tisak, oglasi posredstvom Zavoda za zapošljavanje)
- Svaki zaposlenik mora ispuniti osobni upitnik (obrazovanje, znanje stranih jezika, dodatna znanja, dopunska djelatnost, stručno usavršavanje, članove obitelji, zdravstveno stanje, lokacija radnog mjesta)-kadrovska evidencija OKIP-a
- O lakim povredama službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, a o teškim u prvom stupnju službenički sudovi, a u drugom stupnju viši službenički sud koji ustrojava Vlada

Izvor: G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Suвременa javna uprava, Zagreb 2007., 325 str

BALIĆ, PAVLOVIĆ, VRANJEŠ, PILJUZAN, PRENC, JAKIRČEVIĆ - STRUČNI UPRAVNI STUDIJI, 3. GODINA

- Sustav ocjenjivanja- radna ocjena je tehnika pomoću koje se nastoji motivirati službenike na kvalitetnije obavljanje posla

Tablica 12. Statistički prikaz ocjena službenika i namještenika u gradskim upravnim tijelima Grada Zagreba za razdoblje od 1998. do 2004.²²²

Ocjene	1998.	%	1999.	%	2000.	%	2001.	%	2002.	%	2003.	%	2004.	%
Naročito se ističe	1.194	60	1.298	62,74	1.403	67,52								
Naročito uspješan							1.517	73,50	1.529	72,98	1.670	76,96	1.719	81,01
Ističe se	647	32,5	636	30,74	583	28,06								
Uspješan							507	24,56	509	24,30	464	21,38	373	17,58
Dobar	116	5,83	117	5,65	72	3,46								
Zadovoljava	30	1,51	16	0,77	20	0,96	35	1,70	48	2,29	34	1,57	26	1,22
Ne zadovoljava	3	0,16	2	0,10	0	0	5	0,24	9	0,43	2	0,09	4	0,19
Ukupno ocijenjenih	1.990	100	2.069	100	2.078	100	2.064	100	2.095	100	2.170	100	2.122	100
Ne ocjenjuje se	252		263		151		215		174		113		193	
Ukupno službenika	2.242		2.332		2.229		2.279		2.269		2.283		2.315	

(Izvor podataka: Odjel za kadrovske i personalne poslove GZ-a, ožujak 2006.)

OD POLITIČKO-ADMINISTRATIVNOG MODELA UPRAVLJANJA OSOBLJEM PREMA INTEGRALNOM MODELU UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U ZAGREBU

POLITIČKO – ADMINISTRATIVNI MODEL UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U GRADU ZAGREBU

- Prava, obveze i odgovornosti službenika uređeni su službeničkim zakonodavstvom, kolektivnim ugovorom i drugim propisima
- Grad Zagreb - prevladava tradicionalni, administrativni model upravljanja osobljem
- Naglašenost elemenata predweberijanskog, političkog koncepta
- Grad Zagreb - napustiti sve zaostale elemente političkog modela i utemeljiti administrativni model upravljanja osoblja - proces izgradnje integralnog modela upravljanja ljudskim potencijalima

PRIJELAZNA FAZA – USPOSTAVA MERIT - SUSTAVA

- Merit-sustav - osnovni preduvjet kvalitetnog upravljanja ljudskim potencijalima u suvremenim javnim službama
- Merit-sustav:
 - provođenje načela jednake dostupnosti javne službe za sve građane, koje se ostvaruje kroz sustav javnog natječaja i testova provjere znanja i sposobnosti
 - Postavljanje stručnih i najprikladnijih osoba na pojedina radna mjesta
 - Nagrađivanje službenika (materijalno i nematerijalno)
 - Kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika tijekom karijere
 - Sankcioniranje nedostojnih, nesposobnih i nekvalitetnih službenika

PRIJEDLOZI ZA UNAPREĐENJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U GRADU ZAGREBU

1. Strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima (Odjel za stratejsko planiranje i programiranje i Odjel za provedbu stratejskih projekata)
2. Analiza, klasifikacija i opis poslova (detaljno analizirati i procijeniti sve poslove koji se obavljaju u gradskim upravnim tijelima)
3. Unaprjeđenje mehanizma ocjenjivanja službenika
4. Uspostava sustava nagrađivanja i napredovanja u karijeri
5. Obrazovanje, usavršavanje i osposobljavanje službenika



HVALA NA PAŽNJI !