

Gordana Marčetić*

Dužnosnik u upravnim organizacijama (engl. *officer, functionary*, franc. *gouvernant*), politički imenovana osoba kojoj dužnost u upravnoj organizaciji nije profesija (iako se može propisati da svoje dužnosti obavlja profesionalno). Dužnosnike imenuju (i razrješavaju dužnosti) politički odlučujuća tijela (predstavnička i/ili izvršna tijela) odnosno pojedinci, kao predstavnici relevantnog sloja stanovništva, na određeni vremenski rok. U većini slučajeva mandat im traje četiri godine, ali može biti i drugačije određen. Za vrijeme trajanja mandata obično ne smiju obavljati funkcije u zakonodavnoj ili sudbenoj vlasti. U suvremenim demokratskim sustavima politički dužnosnici izvode legitimitet položaja na koji su imenovani iz povjerenja građana zadobivenog na demokratskim izborima. Oni prenose političku volju odlučujućih grupa na vlasti te provode demokratsku kontrolu nad javnom upravom. Istodobno podliježu specifičnoj vrsti političke odgovornosti prema kojoj odgovaraju za područje djelovanja upravnih organizacija kojih su čelnici bez obzira na osobnu krivnju, zbog čega mogu biti razriješeni dužnosti u postupku izglasavanja nepovjerenja od strane tijela koje ih je imenovalo. Većina zemalja razvijene demokracije nastoji politička imenovanja svesti na najmanju moguću mjeru.

Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima (engl. *human potentials management function*) pojavljuje se u menadžerskom konceptu javne uprave kao antipod tradicionalnoj personalnoj funkciji. Ima sasvim drugačiji pristup ljudskoj dimenziji te označuje nov *način* obavljanja poslova i djelomično proširenje njihova sadržaja u odnosu prema klasičnoj personalnoj funkciji. Počiva na drugačijim metodama i tehnikama te ima nov *način* djelovanja, ali ne podrazumijeva nužno i nov sadržaj poslova. Tek strate-

* Dr. sc. Gordana Marčetić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

gijsko upravljanje ljudskim potencijalima pokazuje i znatna odstupanja u *sadržaju* poslova u usporedbi s personalnom funkcijom. Za razliku od personalne funkcije, funkcija upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP) jest dinamična, aktivna i fleksibilna te usredotočena na podizanje organizacijske sposobnosti i uspješnosti. Ona je integralna, dugoročna i (može, ali ne mora biti) strateški orijentirana. U pravilu djeluje kroz individualizirane i (u većoj ili manjoj mjeri) decentralizirane forme. Stručnjaci za ljudske potencijale široko su integrirani u djelatnost upravljanja na svim razinama izvršenja, a menadžeri za ljudske potencijale ravnopravno sudjeluju u cjelokupnom poslovanju organizacije zajedno s drugim menadžerima te imaju savjetodavnu ulogu prema najvišem vodstvu.

Javni službenik (lat. *magistratus*, engl. *civil servant*, *public servant*, am. *public officer*, franc. *agents*, *fonctionnaire*) različito se definira u pojedinim zemljama, pa čak i u istom upravnom sustavu susrećemo neujednačene normativne i teorijske definicije. Javni službenici najbrojnija su i najvažnija kategorija ljudi zaposlenih u javnim organizacijama koja obavlja poslove iz djelokruga javne uprave. U pravilu se primaju u službu javnim natječajem, nakon čega se privremeno ili trajno postavljaju odnosno imenuju na određeno radno mjesto (zvanje ili položaj) za koje su se stručno obrazovali. To se u prvom redu odnosi na užu skupinu javnih službenika – državne službenike. Po Krbeku, »Gdje nema te forme, (obično pismena isprava), nema ni državnog službenika«. Javni službenici su profesionalci koji poslu u upravi posvećuju pretežit dio radnog vremena te za njega dobivaju plaću i druge (ne)materijalne beneficije. Oni imaju specifična prava, obveze i odgovornosti u odnosu prema građanima jer obavljaju poslove od javnog interesa, zbog čega potpadaju pod poseban režim javnog prava – tzv. službeničkog prava. U slučaju kršenja svojih radnih obveza ili zloupotrebe ovlasti odgovaraju prema odredbama javnog prava za povrede službene dužnosti, zbog čega mogu dobiti i trajnu zabranu rada u javnim službama. Doktrina novog javnog menadžmenta promijenila je tradicionalno shvaćanje uloge koju javni službenici imaju prema građanima te narušila prije siguran i zaštićen status javnog službenika (promovira zapošljavanje na ugovor, smanjivanje prava i odgovornosti službenika, potrošačku etiku, itd.).

Ljudski potencijali (engl. *human potentials*), pojam kojeg je značenje tijekom vremena evoluiralo od relativno uskog i jednostranog pojma »radne snage« u mnogo šire i kompleksnije značenje. Bitna promjena nastupa s pojavom izraza »ljudski kapital«, koji poslije sve češće zamjenjuje izraz »ljudski resursi« (engl. *human resources*). Oba su pojma, međutim, instru-

mentalno i utilitarno usmjerena. Za razliku od pojma radne snage koji se kreće u okvirima zaposlenosti i nezaposlenosti, ljudskog kapitala koji je posredno ili neposredno limitiran ekonomskom vrijednošću i ljudskih resursa koji ljude svodi na sredstva za postizanje (organizacijskih ili drugih) ciljeva, ljudski potencijali nisu ograničen pojam. U najširem smislu gledano 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.

Ljudski potencijali u javnoj upravi (engl. *human potentials in public administration*) u širem smislu su znanja, vještine, ponašanja i osobine svih ljudi privremeno ili trajno zaposlenih u javnoj upravi: službenika, namještenika i/ili pomoćnog i manualnog osoblja, politički imenovanih osoba, vanjskih suradnika i savjetnika. Glavni predmet službeničkih zakonodavstava čini kategorija javnih službenika, odnosno ljudski potencijali u javnoj upravi u užem smislu. Oni su ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti javnih službenika privremeno ili trajno zaposlenih u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa.

Metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi (engl. *methods and techniques of human potentials management in public administration*) kreću se u vrlo širokom rasponu od jedinstvenih, propisanih i/ili obvezanih do varijabilnih, više ili manje uobičajenih i fakultativnih. Dijele se na dvije skupine – tvrde i meke, iako područja koja obuhvaćaju u praksi međusobno interferiraju. *Tvrde* metode obuhvaćaju sve ono što je formalno propisano i određeno: (a) zakone, (b) sekundarne propise, (c) kolektivne ugovore, (d) druge opće akte državnih i javnih tijela koji moraju biti usklađeni s navedenim propisima i (e) druge pisane dokumente koji se tiču radnih odnosa i ostalih pitanja vezanih za ljudske potencijale u javnim organizacijama koji obvezuju na određeno postupanje. Odredbe o ULJP-u najčešće nalazimo u službeničkom i/ili radnom zakonodavstvu pojedinih zemalja, a njima se uređuju pitanja koja se tiču: odabira upravnog osoblja i prijma u javnu službu, klasifikacije poslova i radnih mjesta, plaća, nagrađivanja, napredovanja i ocjenjivanja, disciplinskih mjera, kao i drugih prava, obveza i odgovornosti javnih službenika. *Meke* metode mogu biti čak i neformalne naravi, teže ih je utvrditi i često nisu vidljive na prvi pogled. One se najčešće povezuju s područjima: (a) razvoja, obrazovanja,

usavršavanja i osposobljavanja javnih zaposlenika, (b) službeničke etike i (c) organizacijske kulture. Nerijetko se određene djelatnosti ili ponašanja iz navedenih područja i formalno propisuju (primjerice građanske povelje, etički kodeksi, i sl.) ili su mjere koje se provode vrlo jasne i određene (primjerice propisivanje točno određenih programa obrazovanja i usavršavanja za javne službenike).

Namještenik (engl. *employee*), osoba koja radi u upravnoj organizaciji na pomoćno-tehničkim i/ili manualnim poslovima koji podržavaju osnovnu djelatnost javne organizacije. Službenička zakonodavstva pojedinih zemalja različito terminološki određuju pojam namještenika i kruga poslova koje obavljaju. U nekim zemljama ti su poslovi svedeni na manualne i pomoćne poslove, dok se drugdje protežu i na (manji ili veći) dio administrativnih i tehničkih poslova. Namještenici mogu imati niže stupnjeve obrazovanja, a njihova su prava, obveze i odgovornosti u javnim organizacijama manjeg opsega od službeničkih. U određenom broju zemalja pravni status namještenika regulira se službeničkim pravom, a u drugima općim radnim pravom. U novije vrijeme primjetan je trend izdvajanja pomoćnog i manualnog osoblja iz službeničkih zakonodavstava.

Personalna funkcija (engl. *personnel function*) karakteristična je za administrativni model upravljanja osobljem koji počiva na pravnim vrijednostima i korespondira tradicionalnom (weberijanskom) konceptu javne uprave. Obuhvaća dvije različite skupine zadataka. *Prva* skupina poslova usmjerena je na poboljšanje i unapređenje statusnih odnosa službenika u organizaciji. Tu pripadaju poslovi: (a) stvaranja, razvijanja i usavršavanja klasifikacijskog i platnog sustava te sustava nagrađivanja i napredovanja, (b) odabira osoblja i popunjavanja radnih mjesta u upravnim organizacijama najprikladnijim ljudima, (c) obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja službenika, (d) provođenja sankcija u slučaju povreda službene dužnosti te (e) brige za stvaranje i održavanje povoljnih uvjeta rada, motivacije za rad i službeničke etike. *Druga* skupina tiče se poslova personalne administracije, što podrazumijeva vođenje personalne evidencije, vođenje propisanih formalnih postupaka u vezi s pravnim statusom službenika (disciplinski postupak, natječajni postupak itd.) te donošenje upravnih akata u vezi sa službeničkim odnosima. Ponekad se personalna funkcija neopravdano izjednačuje isključivo s administrativnim poslovima pa su i kritike koje proizlaze iz takvog stajališta donekle jednostrane. Općenito, usmjerena je na formalno provođenje zakona, pravila i postupaka i djeluje kroz standardizirane i centralizirane forme. Može biti parcijalna, statična, kruta i

relativno kratkoročnog karaktera. Rukovoditelji i stručnjaci za personalne poslove imaju specijalističku, odijeljenu funkciju unutar organizacije i uglavnom su pravnog obrazovanja.

Postavljenje (engl. *appointment*) ili imenovanje u javnu službu specifično je obilježje javnih službenika. Akt postavljenja od državnog ili javnog tijela (kao i druge odluke o službeničkim odnosima – napredovanje, nagrađivanje, premještanje, prestanak službe i slično) u pravilu je formalan akt. Akt imenovanja nije sporazum ili ugovor između dviju jednakih stranaka, već odluka države odnosno ovlaštene javne institucije. Njime službenik dolazi u poseban položaj prema svojem poslodavcu (državi odnosno upravnoj organizaciji), zajednici i građanima te dobiva pravo djelovanja u skladu s danom javnom ovlašću, ali i obvezu postupanja prema njoj. Postavljenje u javnu službu podrazumijeva ispunjenje određenih uvjeta za prijam u javnu službu. Opći uvjeti uglavnom su propisani zakonom i moraju ih ispuniti sve osobe koje ulaze u javnu službu. Obično se odnose na punoljetnost, državljanstvo dotične zemlje, zdravstvenu sposobnost i odgovarajuću stručnu spremu kandidata. Uz to, upravne organizacije često propisuju i posebne uvjete za prijam službenika na određena radna mjesta za koja su potrebna specifična znanja, vještine i sposobnosti.

Strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima (engl. *strategic human potentials management*) jest koncept koji se javlja početkom 1990-ih u privatnom sektoru. Njime se želi upozoriti na potrebu sustavnog razvijanja ljudskih potencijala zbog postizanja organizacijske sposobnosti, uspješnosti i konkurentnosti. Budući da javne organizacije ne postoje radi profita, već je njihova osnovna svrha ostvarivanje javnog interesa, koncept strategijskog ULJP-a u javnoj upravi potrebno je prilagoditi specifičnostima i drugačijoj okolini (politički sustav, druge upravne organizacije, građani) u kojoj djeluju javne organizacije. Izraz »strategijsko« koristi se u najmanje tri značenja, s obzirom na: (1) ukidanje dosadašnjih razlika između radnika (*blue collars*) te službenika i stručnjaka (*white collars*), (2) organizacijsku razinu na kojoj se donose ključne odluke; razlikujemo: (a) strategijsku razinu, (b) menadžersku razinu i (c) operativnu razinu, te na (3) postojanje eksplicitne, dvosmjerne veze između interne strategije pojedine organizacije, koja je usmjerena na razvijanje, motiviranje i nadzor unutarnjih potencijala, i eksterne, natjecateljske strategije, koja se bavi pronalaženjem načina konkurentnosti na tržištu. Tako upravljanje ljudskim potencijalima određuje uspješnost poslovne strategije organizacije, dok, s druge strane, poslovna strategija organizacije određuje ciljeve, postavlja modele i usmje-

ruje način upravljanja ljudskim potencijalima u organizaciji. To je značenje najpopularnije i najčešće se koristi u literaturi.

Upravljanje ljudskim potencijalima/resursima (engl. *human potentials/resources management*) koristi se za označivanje (a) znanstvene discipline, (b) menadžerske funkcije, (c) posebne poslovne funkcije u organizaciji (u odnosu prema tradicionalnoj personalnoj funkciji) i (d) specifične filozofije menadžmenta. Ideja je začeta još 1940-ih u školi ljudskih odnosa (*human relations*), koja je zastupala tezu da zadovoljstvo zaposlenika rađa povećanu efikasnost. S vremenom je kroz različite organizacijske teorije evoluirala i transformirala se u suvremeno značenje, koje je promovirao i pokret novog javnog menadžmenta, te se nastavila razvijati u okviru koncepta dobre vladavine. Za razliku od formalnog i administrativnog pristupa upravljanja osobljem koji prevladava u tradicionalnom konceptu javne uprave, ULJP nudi dinamičan, integralan, proaktivan, fleksibilan i individualiziran pristup ljudima u organizacijama, čime nastoji postići veće zadovoljstvo zaposlenika i poboljšati organizacijsku sposobnost i učinkovitost.

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi (engl. *human potentials management in public administration*) jest niz aktivnih i dinamičnih djelatnosti kojima se na više ili manje individualizirani način uređuju statusni odnosi osoblja zaposlenog u upravnim organizacijama te odnosi između zaposlenika i organizacije. Te se djelatnosti kreću u rasponu od povremениh, nepovezanih i *ad hoc* aktivnosti do cjelovitog sustava međusobno povezanih kontinuiranih aktivnosti u obliku strategijskog ULJP-a kojima se želi postići maksimalno ostvarenje organizacijskih ciljeva odnosno javnog interesa te zadovoljenja potreba i interesa zaposlenika.