

# *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*

*Sanja Mikulić\**

UDK 35.071.6

331.101.262:35.071.6

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 12. 5. 2009.

Prihvaćeno 4. 12. 2009.

Upravljanje ljudskim potencijalima jedna je od okosnica javnog menadžmenta i boljeg javnog upravljanja. Istodobno je mehanizam za oblikovanje učinkovite, efikasne, otvorene, odgovorne, transparentne i kvalitetne javne uprave. Mnoge upravne procese, među njima i decentralizaciju i deregulaciju, nije moguće ostvariti bez potpore i promjena stajališta i ponašanja upravnog osoblja. Također, povećana nestabilnost okoline u kojoj uprava djeluje zahtijeva veću fleksibilnost njezinih struktura, a upravljanje fleksibilnošću postavlja nove zahtjeve ljudskim potencijalima. Proizlazi da uspješno funkcioniranje sustava i provedba reformi sve više ovise o funkciji upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Razmatraju se elementi funkcije upravljanja ljudskim potencijalima i njezina uloga u provedbi modernizacije i decentralizacije hrvatske javne uprave i izgradnji kvalitetnog sustava lokalne samouprave.

*Ključne riječi:* javna uprava, javni menadžment, upravljanje ljudskim potencijalima, decentralizacija, lokalna samouprava

---

\* Sanja Mikulić, načelnica Odjela u Uredu za suzbijanje zlouporabe opojnih droga Vlade Republike Hrvatske

## 1. Uvod

Društvena i ekonomska transformacija nametnuta globalizacijskim procesima i ubrzanim tehnološkim i informacijskim razvojem utjecala je na uvođenje novih metoda i tehnika izvršavanja zadaća u sustave javne uprave i na potrebu da se državna uprava i lokalna samouprava moderniziraju u organizacijskom i funkcionalnom smislu. Promjene koje su zadnjih tridesetak godina potresle zemlje srednje i istočne Europe stavile su pred sustave javne uprave sasvim nove izazove. Treba iz temelja izmijeniti navike, mentalitete, metode i tehnike donošenja i izvršavanja odluka. Dodatna je otežavajuća okolnost što proces tranzicije u istočnoj Europi još uvijek traje, a to ometa stabilno funkcioniranje. Okolina se konstantno mijenja zbog novih pravila ekonomske, političke ili socijalne prirode i stavlja pred tradicionalno zatvoren sustav javne uprave težak zadatak da drugačije postavi funkcioniranje unutar dinamične i promjenljive okoline te uspostavi nove komunikacijske kanale.

Decentralizacija političke vlasti i uprave jedna je od temeljnih pretpostavki za uspješan odgovor uprave na nove potrebe u njezinu okruženju. Uz političko značenje decentralizacija<sup>1</sup> je i velik korak u reformi uprave zato što se birokratska kontrola i alokacija financijskih sredstava fragmentira (Péteri, 2001). Političko i upravno prenošenje ovlasti za donošenje odluka u pitanjima lokalnog karaktera na institucije lokalne samouprave otvara nove mogućnosti za razvoj efikasne i učinkovite lokalne samouprave i donošenje odluka usmjerenih na ostvarivanje interesa lokalnih sredina, ali i obvezu preuzimanja odgovornosti za kvalitetu usluge kao i spremnost na učenje i djelovanje u novim političkim, socijalnim i ekonomskim okruženjima.<sup>2</sup>

Realnost lokalne samouprave u mnogim zemljama tranzicije, pa tako i u Hrvatskoj, daleko je od očekivanog, i to ponajprije zbog nedostataka institucionalnih i ljudskih kapaciteta lokalne samouprave. Bez izgradnje novog političkog, zakonskog i financijskog okvira za djelovanje lokalnih

---

<sup>1</sup> Decentralizacija se temelji na načelu supsidijarnosti, što znači da uže jedinice, koje su ujedno najbliže građanima, trebaju obavljati pretežni dio javnih poslova, sukladno svojem financijskom i stručnom kapacitetu, a jedina prava vrsta decentralizacije je politička decentralizacija (Koprić, 2009c).

<sup>2</sup> Načelo koje stoji za decentralizacijom je načelo supsidijarnosti, koje zahtijeva da svaka nadležnost bude tamo gdje se može relevantno upotrijebiti, a uzimajući u obzir političku dimenziju, odluke bi se morale donositi na razini najbližoj običnom građaninu (Ploštajner, 2002).

institucija lokalna samouprava nije sposobna izvršavati propisane funkcije na način kako se to očekuje. Teza o tome da bi državni i lokalni službenici trebali uživati privilegirani status zato što obavljaju poslove od javnog interesa postaje neodrživa, jer to ne može biti opravdanje za zanemarivanje efikasnosti i neekonomičnog upravljanja resursima. To je osobito važno u postsocijalističkim upravama, u koje spada i hrvatska, s obzirom na nedovoljan stupanj profesionalnosti. Pod krinkom zaštite javnog interesa, upravljanju ljudskim potencijalima (ULJP) pristupa se površno i parcijalno bez stvarne namjere da se učine konkretni pomaci ka profesionalizaciji. Tako se održava stanje da vodeće upravno osoblje, koje bi trebalo upravljati svojim zaposlenicima, dolazi iz krugova politički imenovanih dužnosnika s vrlo malim ili nikakvim profesionalno-menadžerskim iskustvom, bez predznanja o strategijama i javnim politikama.

Ne ulazeći u sve nedostatke hrvatskog službeničkog zakonodavstva, za koji je zadnji okvir postavljen Zakonom o državnim službenicima iz 2005. (ZDS) i uredbama koje su uslijedile, upravljanju ljudskim potencijalima nije se pridala prevelika pažnja. Odredbe se samo načelno dotiču pojedinih sadržaja ULJP, ali ne pružaju dovoljan temelj za sustavnu i kvalitetnu implementaciju te funkcije. Koje su mogućnosti na raspolaganju za kvalitetni ULJP u procesu decentralizacije, posebice na razini lokalne samouprave? Prema postojećim zakonskim okvirima nisu prevelike, ali je u pripremi Hrvatske za ulazak u članstvo Europske unije (EU) pokrenuto nekoliko značajnih projekata, upozoreno na nedostatke i na postojeću praksu zemalja EU, koja bi se mogla, uz modificiranje hrvatskim prilikama, primijeniti i u hrvatskom upravnom prostoru.

S obzirom na to da kroz decentralizaciju lokalne samouprave ulaze u složen proces donošenja i izvršavanja odluka, za uspješnu decentralizaciju nužno je ojačati upravne kapacitete lokalne samouprave, i to osobito u dijelu koji se odnosi na ljudske potencijale, odnosno na lokalne službenike. Stoga se u radu razmatra razvoj i sadržaj ULJP i njegova povezanost s procesom decentralizacije. Pretpostavka je da će decentralizacija biti onoliko uspješna koliko se ulaže u osnaživanje lokalnog upravnog osoblja kroz moderniji ULJP. Određivanje stupnja primjene elemenata ULJP u lokalnim jedinicama i bolja provedba koja se ne svodi samo na puko izvršavanje personalnih poslova zahtijeva temeljito i opsežno istraživanje. No, i pomoću komparativnog pregleda primjene ULJP moguće je uočiti osnovne modele i koncepte kojima su se priklonile lokalne samouprave pojedinih zemalja EU da bi reformirale tradicionalni pristup upravnom osoblju radi njegove modernizacije i bolje učinkovitosti. Primjena mo-

dernog ULJP u lokalnoj samoupravi prikazuje se za Hrvatsku, Sloveniju, Njemačku i Dansku.

## 2. Javni menadžment – upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Tijekom 1970-ih na menadžerske reforme javne uprave gledalo se kao na mehanizme za uklanjanje nedostataka tradicionalnog birokratskog modela uprave, a za razvoj alternativnih modela koji će odgovarati novom globalnom ekonomskom okruženju. To je potaknulo razvoj menadžerskih modela za poboljšanje efikasnosti pružanja usluga u javnom sektoru i prilagodbu uprave na djelovanje u tržišnim uvjetima.

Proces preoblikovanja javne uprave započeo je usporedo s promjenama koje su se događale u poslovnim i ekonomskim procesima. Razvoj tehnologije u drugoj polovini 20. stoljeća utjecao je na pojavu ekonomske globalizacije, povezanost svih oblika razvoja koji su prelazili nacionalne okvire. Promjene koje su se dešavala nisu mogle zaobići ni preispitivanje uloge, ustroja i učinkovitosti javne uprave i općenito državnog aparata. Usporedo sa zahtjevima usmjerenim na reformu postojećih sustava upravljanja, pojavljuju se i zahtjevi za preispitivanjem kvalitete usluga koje javna uprava pruža, kao i potreba za upravljanjem i nadzorom troškova javne uprave. Pred nositelje političkih odluka stavljaju se zahtjevi za reorganizacijom sustava javne uprave, za evaluacijom učinkovitosti njezina rada, za preispitivanjem organizacijskog modela uprave. Turbulentna okolina i sve brži protok informacija tražili su zamjenu dotadašnjeg oblika centralističkog upravljanja uvođenjem veće autonomije i redukcijom hijerarhije s ciljem omogućivanja brže reakcije na prijetnje i mogućnosti koje dolaze iz okoline. Uvođenjem mjera iz tržišne ekonomije i menadžmenta nastojala se povećati učinkovitost javne uprave, i to razvojem profesionalnog upravnog osoblja, definiranjem novih standarda poslovanja te nadogradnjom tehnologija i metoda rada. Te su promjene promijenile i percepciju o poslovima koje uprava mora obavljati i načinima na koje ju je potrebno voditi. Promjene su obuhvatile privatizaciju znatnog dijela dotad javnog sektora, promjenu oblika pružanja usluga uprave po indikatorima tržišnih mehanizama, uspostavu standarda u kvaliteti usluga, a sve radi smanjenja troškova pružanja usluga, uvođenja veće motivacije unutar javnog sektora te povećanja odgovornosti i otvorenosti u postupcima donošenja odluka (Péteri, 2001:13).

Najsnažniji utjecaji na razvoj javnog menadžmenta unutar uprave došli su iz političkih ideologija Margaret Thatcher i Ronalda Reagana, a poslije i iz promjena koje su se zbivale unutar javne uprave zemalja EU. Iz tih političkih ideologija razvila su se tri modela javnog menadžmenta: britanski, američki i kontinentalnoeuropski. Razlozi njihova razvoja u prvom su redu pokušaj zamjene neučinkovitih strategija razvoja uprave tijekom 1980-ih i 1990-ih metodama novog javnog menadžmenta (NJM) (Barzelay, 1997). NJM je obećavao promjenu tradicionalne u transparentu i prema rezultatima okrenutu upravu koju će voditi javni menadžeri. Zadaća je javnog menadžmenta da se postignu zacrtani ciljevi uz maksimalnu učinkovitost i da se preuzme odgovornost za dobivene rezultate. Naglasak je na učinkovitom iskorištavanju raspoloživih resursa radi pružanja visoke kvalitete usluge građanima koji postaju konzumenti usluga i krajnji kontrolori njihove kvalitete. Glavni cilj uvođenja metoda menadžmenta u javnu upravu bila je uspostava novog sustava upravljanja koji se temelji na koncepciji da uprava pruži, a građani dobiju najbolje i najviše što se može (Nemec i Wright, 2004). Javni menadžment postaje pokretač razvoja nove, fleksibilnije, tržišno orijentirane uprave – *new public service*.

Metode NJM ubrzo su pokazale i svoje loše strane i naišle na niz kritika. Najviše im se zamjera usredotočenje na ekonomske vrijednosti na štetu općeg dobra i zanemarivanje pravnih i političkih dimenzija uprave, stvaranje »ugovorne i agencijske uprave« koja mijenja hijerarhijsku upravu, davanje velikih ovlasti javnim menadžerima i rukovodećem osoblju koje se dovodi iz privatnog sektora, kao i narušavanje etičkih standarda u javnom sektoru (Ormond i Loffler, 1998). NJM je naišao na otpore i reakcije jer da unosi previše racionalan i nepolitički pristup ljudima i organizaciji te da ne uključuje socijalne vrijednosti, da građanin nije klijent ni vlada poslovna kompanija, kao i zato što nije postigao značajne promjene u kvaliteti pružanja usluga (Noordhoek i Saner, 2004).

Prema doktrini dobrog upravljanja (DDU),<sup>3</sup> za poboljšanje učinkovitosti javne uprave i njezine modernizacije u zemljama članicama EU,<sup>4</sup> pored

<sup>3</sup> DDU je nastao na prijelazu u 2000-te na temeljima kritike prethodne vrlo utjecajne doktrine NJM. NJM je doveo do zamućivanja linija političke odgovornosti, smanjene transparentnosti, veće korupcije, novih javnih troškova, zanemarivanja prava građana, ponovnog snaženja regulacijske aktivnosti države i drugih loših učinaka. Zato su Organizacija ujedinjenih naroda (OUN), EU, Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) i druge utjecajne međunarodne organizacije počele zagovarati dobro upravljanje (Koprić, 2009c: 71).

<sup>4</sup> Izvješće Odbora za ekonomsku politiku Europske komisije (2007) sadržava pregled inicijativa koje su u zemljama EU pokrenute radi poboljšanja efikasnosti i modernizacije javne uprave.

zahtjeva usmjerenosti na izvršenje i planiranje javnih izdataka prema rezultatima, na promjene u organizacijskim strukturama te poticanje na korištenje alatima informatičke tehnologije, poseban naglasak stavlja se na ljudske kapacitete, upravno osoblje, službenike, njihov status, stupanj učinkovitosti, osposobljenosti za djelovanje u uvjetima novog globalizacijskog svijeta u kojem uprava dobiva novu ulogu i postaje samo jedan od sudionika u isprepletenoj mreži informacijskog društva i svijeta. Svijeta koji stvara nove odnose moći, drugačije tržište rada, svijeta koji zahtijeva redefiniranje strukture zaposlenja, koji nameće razvoj novih vještina i sposobnosti. Potreba za modernizacijom temelji se na činjenici da se odgovornost uprave promijenila pod utjecajem evolucije zahtijeva koju građani stavljaju pred nju, pritiska koji dolaze iz poslovnog svijeta, korištenja informatičkim i komunikacijskim tehnologijama, manje prisutnosti javnog sektora u ekonomiji kao posljedice privatizacije prije državnog vlasništva, itd.

Budući da se većini javnih uprava zemalja u tranziciji prigovara prevelik broj zaposlenih u odnosu prema kvaliteti usluga, jedan od najvažnijih ciljeva koji se želi postići jest stvaranje uprave s onolikim brojem službenika koji će na kvalitetan način moći izvršavati funkcije. To podrazumijeva razvoj opravdane i održive strategije ULJP koja zahtijeva povezanost između strategije zapošljavanja, motivacije kadrova te obrazovanja i potrebnih kvalifikacija. Tako je, primjerice, tijekom 2006. Portugal s ciljem smanjenja troškova i podizanja učinkovitosti smanjio broj radnih mjesta viših rukovoditelja 29% i promjenama u ULJP uveo nov sustav plaća, napredovanja, praćenja rezultata. Mađarska je također uz smanjenje broja zaposlenika uvela nov fleksibilan sustav plaća (Initiatives, 2007).

Shvaćen kao model pomoću kojeg organizacije mogu uspješno ostvariti zadane ciljeve, tijekom 1990-ih, metode i sadržaji ULJP uvedeni su prvi put u javni sektor u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD). Razlog je bio potreba promjene s ciljem da se kroz decentralizaciju, deregulaciju, primjenu novih tehnologija i pristupa razvoju ljudskih potencijala preusmjeri uloga države i uvedu mjerljivi pomaci u kvaliteti konačnog proizvoda-usluge. Kroz nove pristupe ULJP, putem profesionalnih menadžera nastojala se poboljšati kvaliteta usluga federalne i lokalne vlasti prema korisnicima, uz što niže troškove. Reforme NJM donijele su novu koncepciju ULJP kojom se željelo transformirati dotadašnji model upravljanja osobljem, poznat kao personalna administracija, radi povećanja efikasnosti. Ipak, radikalni menadžerski pristup ljudskim potencijalima, koji je imao više uspjeha u anglosaskim sustavima, nije se uspostavio u kontinentalnoeuropskim zemljama.

Administrativni model weberijanske uprave, koji se temeljio na karijernoj sustavu, sigurnosti i cjeloživotnom zaposlenju, naišao je na kritike i preispitavanje održivosti i efikasnosti, u svjetlu potrebe za smanjenjem javnih troškova. Metode javnog menadžmenta zahtijevale su uvođenje upravljanja putem rezultata, mjerenje učinkovitosti, poslovno planiranje, devoluciju ovlasti, decentralizaciju poslova i procjenu rizika, ali i stavljanje dobara, financija i ljudskih potencijala u funkciju ostvarivanja ciljeva. Stoga je uvođenje metoda NJM u javnu upravu otvorilo vrata novom pristupu ljudskim potencijalima u javnoj upravi koji se ogledao u fleksibilnijem načinu zapošljavanja, odabira, usavršavanja i razvoja javnih službenika. Načela i metode NJM suprotstavili su se tradicionalnom načinu upravljanja upravnim osobljem kroz personalnu administraciju (Brown, 2004).

Iako je sustav ULJP unutar uprave tijekom vremena s više ili manje modifikacija i poteškoća uveden i u europske sustave javne uprave, većina europskih službeničkih zakonodavstava zadržala je tradicionalne vrijednosti i stare načine upravljanja ljudskim potencijalima.<sup>5</sup> Tradicija vladavine prava te radni i službenički odnosi u Europi sastavni su dio zakonodavstva, a prisutan je i jak utjecaj ideja socijalne države te visok stupanj državne regulacije i intervencije. Također, velik dio postsocijalističkih zemalja još uvijek nije napustio političko-upravne modele u kojima se ULJP ne temelji na istim načelima i metodama kao u razvijenim kapitalističkim zemljama.

Uvođenje modernih menadžerskih metoda i tehnika ULJP u javne uprave rezultiralo je promjenama u tradicionalnim službeničkim sustavima i otvorilo put drugačijoj koncepciji radnih odnosa, osobito u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i napredovanja, odnosno *normalizaciji* javne službe, kojom se označava integracija službeničkog sustava pojedine zemlje u režim radnih odnosa koji vrijedi u privatnom sektoru (Marčetić, 2007: 185). To dovodi do gubitka tradicionalno privilegiranog pravnog položaja javnih službenika koji se počinju tretirati kao i ostali zaposlenici. Sigurnost službe i zaposlenja zamjenjuje se reguliranjem službeničkih odnosa općim propisima o radu. Uvode se posebni ugovori o radu za službenike

---

<sup>5</sup> Značajne razlike između koncepta upravljanja osobljem postoje i izvan javnih uprava. Za poslovne organizacije navodi se da je Velika Britanija po inicijativama i praksi ULJP najbliža izvornom američkom obliku, dok je to npr. u Njemačkoj više teorijski koncept nego stvarnost. Prema provedenim istraživanjima o stupnju uključenosti ULJP u poslovne strategije, proizlazi da najveći stupanj uključenosti u strategiju imaju Švedska, Norveška i Švicarska, a najmanju Njemačka, Francuska i Italija, dok najveći broj stručnjaka ljudskih potencijala u strukturi zaposlenih imaju Nizozemska i Italija, a najmanji Danska i Norveška (Bahtijarević-Šiber, 1999).

koji su na rukovodećim položajima da bi se povećala učinkovitost i osigurala odgovornost za rezultate, a njihov ostanak na rukovodećoj funkciji ovisi o ostvarenim rezultatima. Postoje i primjeri u kojima se s državnim službenicima sklapaju ugovori na određeno vrijeme, bez garancije njihova produljivanja, a u nekim zemljama čak se koristi i ugovaranje s vanjskim djelatnicima za položaje koji se mogu popuniti i službenicima.<sup>6</sup>

Kritike novog menadžerskog pristupa ljudskim potencijalima usmjerene su smanjenoj mogućnosti razvoja zaposlenika, mijenjanju organizacijske kulture i strukture, smanjenju plaća, prava i broja zaposlenih zbog čestog ugovaranja poslova s vanjskim suradnicima, što smanjuje kvalitetu pružanja usluga i izvršavanja poslova (Brown, 2004). S druge strane, novi je pristup omogućio fleksibilniju strukturu i procese, a to je zamijenilo centralizirano upravljanje osobljem. Usmjerio se na mjerenje rezultata i praćenje izvršenja povezujući ga sa sposobnostima ljudi da izvršenjem svojih poslova ispunjavaju zadaće u skladu s usvojenim strateških odlukama (Gardner i Palmer, 1997., prema: Brown, 2004). Stoga je naglasak stavljen na osiguranje onih kadrova koji su sposobni ostvariti ciljeve, a sustav ULJP nastoji se utemeljiti na upravljanju izvršenjem, stvaranju fleksibilnog radnog okruženja i većoj produktivnosti (Brown, 2004: 307). Doprinos NJM upravljanju osobljem ogleda se u pojavi elemenata koji su promijenili pogled na status i ulogu službenika, u razvoju vještina zaposlenika, rekonceptualizaciji pojma napredovanja u javnoj upravi, zane-marivanju duljine staža kao mjerila za napredovanje stavljanjem naglaska na jednake mogućnosti.

### 3. Upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi

ULJP se u javnoj upravi, a i u lokalnoj samoupravi, razvijao u različitim oblicima zavisno od utjecaja koji su na nj imali vrijednosni sustavi i kulturna tradicija pojedine zemlje. ULJP se razvijao u nekoliko faza: faza inicijacije, pionirska faza, faza samokritičnosti, faza strategijskog ULJP i faza decentralizacije (Vanhala, 1995, prema: Svetlik i dr., 2007). Kao četiri

<sup>6</sup> Prema istraživanju provedenom u 29 zemalja članica OECD o provedbi ULJP u javnoj upravi, sve je prisutniji trend da se za rukovodeće položaje primjenjuje institut ugovora o radu – s osobom postavljenom na rukovodeći položaj sklapa se ugovor na određeno vrijeme, a njegovo produljivanje uvjetovano je ocjenom postignutih rezultata (PUMA, 2004).



osnovna modela ULJP navode se politički, administrativni, menadžerski i integralni model (Marčetić, 2007). Prva tri modela odgovaraju pojedinom tipu uprave, i to politički predwebrijanskoj upravi, administrativni tipu tradicionalne uprave, menadžerski upravi izgrađenoj na konceptu NJM. Četvrti, integralni model nastoji objediniti dobre strane administrativnog i menadžerskog modela uz uvođenje novih elemenata radi postizanja ravnoteže između zahtjeva za ekonomičnošću i efikasnošću u ostvarivanju organizacijskih ciljeva kroz veću fleksibilnost i mobilnost radnih odnosa uz očuvanje javnog interesa i poštovanje demokratskih, pravnih i socijalnih vrijednosti. Mogućnost primjene integralnog modela u njegovu punom smislu još uvijek ostaje na razini težnje većine javnih uprava budući da zahtijeva potpuno depolitiziranu i profesionaliziranu upravu u svim njezinim segmentima.

Primjena ULJP u upravi općenito, pa tako i u lokalnoj samoupravi, nosi neke posebnosti u usporedbi s njegovom primjenom u privatnom sektoru. ULJP je svojom primjenom u javnom sektoru prvenstveno ograničen u ekonomskom smislu. Javna uprava nije kao privatni sektor usmjerena isključivo na profit te efikasno i ekonomično ispunjavanje ciljeva. Ona je određena i drugim elementima, kao što su zaštita prava službenika, socijalna pravednost, vladavina prava i demokratske vrijednosti.

Primjena ULJP u lokalnoj samoupravi mora uzeti u obzir te specifičnosti da bi svoje metode prilagodila očuvanju vrijednosti i načela na kojima se lokalna samouprava temelji. Neki autori smatraju da je primjena metoda ULJP preuzetih iz privatnog sektora u lokalnoj samoupravi upitna, zbog drugačije etike i motivacije lokalnih službenika. Postavlja se pitanje može li se manja uspješnost menadžerskih reformi, koje su koncentrirane oko vanjskih nagrada kao glavnih motivacijskih tehnika, objasniti činjenicom da su osobe koje se zapošljavaju u upravi manje orijentirane na efikasno i ekonomično izvršavanje poslova. Ili razlog treba tražiti u upravnoj kulturi koja takvu orijentaciju ne favorizira?

S druge strane treba uzeti u obzir i tvrdnje da je vrijeme kroz koje ljudi mogu davati dobre rezultate relativno ograničeno. Smatra se da je u razdoblju od pet godina kvalitetni pojedinac dovoljno osobno motiviran i objektivno sposoban davati najbolje rezultate. Nakon toga može doći do zasićenja i opadanja razine motivacije, zastarijevanja njegova znanja, slabije kreativnosti i promjene stava prema radu iz profesionalno-proaktivnog u uredsko-reaktivni (Koprić, 2009a). Iako su provedena neka istraživanja o različitosti motivacije između javnih i privatnih zaposlenika, koja su načelno istaknula različite vrijednosne orijentacije, teza o predis-

poziciji za rad unutar javnog ili privatnog sektora ne može se prihvatiti kao razlog manjoj efikasnosti lokalnih službenika. Mijenja li vrijednosni sustav okolinu ili okolina mijenja vrijednosti, teško je odgovoriti. Prihvatljivije je objašnjenje da je drugačija motivacija lokalnih službenika rezultat vrijednosti koje je pojedinac usvojio tijekom rada u javnom sektoru i pravila organizacijske kulture. Bilo bi zanimljivo provesti istraživanje o vrijednosnim stavovima studenata onih struka koje su najčešće zastupljene u upravi te ih usporediti s vrijednosnim stavovima službenika koji su nakon završenog studija neko vrijeme bili javni službenici. Vjerojatno je organizacijska kultura ta koja bi se trebala modificirati u skladu sa sadržajima ULJP, a obilježja ULJP trebala bi uvažavati specifičnosti lokalne samouprave.

Važno je istaknuti razlikovanje između sadržaja funkcije ULJP i personalne funkcije da bi se vidjelo koliko je u praksi zastupljen ULJP ili je ULJP, naprotiv, samo načelno prihvaćen. Personalna funkcija ponajprije se bavi upravnim osobljem s administrativnog aspekta, kroz rutinsko vođenje personalne administracije. Sadržaj personalne funkcije i sadržaj funkcije ULJP u bitnome se po svojim elementima ne razlikuju. Ono što ih razlikuje jesu aktivnosti usmjerene na strateški ULJP i njihovo planiranje (Marčetić, 2007: 105) pod pretpostavkom da postoji odnos između poslovne strategije organizacije i strategije ULJP koji u praksi stvarno i funkcionira.

Prema nekima, upitna je mogućnost strateškog ULJP u lokalnoj samoupravi s obzirom na to da poslovna strategija lokalne uprave nema velik utjecaj na njezino funkcioniranje zbog činjenice da odluke donose lokalni političari i interesne skupine. Tom argumentu moglo bi se suprotstaviti s osnova da se poslovne strategije u upravi donose na temelju političkih strateških programa koji bi trebali biti smjernice za daljnje i detaljnije poslovne strategije pojedinih tijela (lokalne) uprave. Ali personalna funkcija i funkcija ULJP temelje se na bitno različitoj koncepciji. Iza personalne funkcije stoji statično provođenje pravila i postupaka u njihovu formalnom obliku, dok je funkcija ULJP dugoročna, fleksibilna, dinamična i aktivna. Koncepcija personalne funkcije temelji se na stajalištu da su ljudi sredstvo za postizanje ciljeva i trošak koji treba minimalizirati, za razliku od koncepcije ULJP koja na ljude gleda kao na bogatstvo i razvojni resurs. Personalna funkcija u pravilu se provodi parcijalno i standardizirano bez obzira na individualne osobine ljudi. Težište aktivnosti personalne funkcije je evidentiranje, planiranje, programiranje i kontrola, dok ULJP nastoji osigurati strateški pristup u odabiru, usavršavanju i motiviranju ljudi.

Većina autora koji se bave proučavanjem ULJP u temeljne sadržaje navedene funkcije svrstava slične elemente. Pojam ULJP definira se kao

zapošljavanje, razvoj, nagrađivanje i zadržavanje motivacije zaposlenika, uz razvoj karijere i vještina te natjecateljstvo za ostvarivanje ciljeva organizacije (Stone, 1995; prema: Brown, 2004). Funkcija ULJP obuhvaća strategiju ULJP, planiranje broja i strukture osoblja, analizu poslova i radnih mjesta, izbor, angažiranje i raspoređivanje osoblja, praćenje i ocjenjivanje uspješnosti, motiviranje i nagrađivanje, obrazovanje i razvoj zaposlenih, napredovanje, stvaranje adekvatne organizacijske klime i kulture (Bahtijarević-Šiber, 1999).

Sadržaji ULJP definiraju se i kao istraživanje kadrovskih potreba, a uključuju profesionalnu orijentaciju, planiranje kadrova, njihov izbor, obrazovanje, usavršavanje, radne odnose, motivaciju, plaću (Brekić, 1990). ULJP predstavlja izbor ciljeva, politike, planiranje, organiziranje, koordiniranje i nadziranje djelatnosti kroz poduzimanje upravljačkih akcija u smjeru postizanja izabranih ciljeva. U sebi uključuje pripremanje strateških, taktičkih i operativnih odluka i njihovo pretvaranje u akcijske odluke, naloge, upute, savjete (Deželjin, 1996). Prema Marčetić (2007), sadržaj funkcije ULJP obuhvaća poslove razvijanja službeničkog sustava; klasifikacijski i platni sustav i sustav napredovanja; odabir osoblja i njihov razmještaj na radna mjesta, motiviranje i nagrađivanje, sankcioniranje odgovornosti zaposlenika. Razvoj, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje osoblja stavlja zadaće upravljanja ljudskim potencijalima u složeniji kontekst.

Prema mišljenju nekih autora, planiranje i strukturu potrebnih kadrova, razvoj službeničkog sustava te analizu poslova trebalo bi promatrati kao dijelove šire strategije ULJP, a težište same funkcije ULJP usmjeriti na konkretne uže aktivnosti koje izgrađuju neposredan odnos prema zaposlenicima, stvaraju vezu između postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata te omogućuju da lokalni službenici postanu aktivni sudionici u stvaranju i izvršavanju strateških planova, a ne puki izvršioци odluka koje su »uvijek donesene negdje drugdje«.<sup>7</sup>

Važnost ULJP u lokalnoj samoupravi dolazi do izražaja i pri jačanju upravnih kapaciteta prema kriterijima EU. Pod upravnim kapacitetima razumije se sposobnost javnih uprava da provode europske javne politike koje posebno obuhvaćaju zakonsku regulaciju statusa službenika, uvođenje

<sup>7</sup> Sadržaj funkcije ULJP usko je povezan sa zakonskim okvirom koji regulira status državnih i lokalnih službenika, jer provedba navedenih sadržaja ovisi o nizu elemenata. Prvenstveno su tu pitanja: koje sve subjekte obuhvaćaju navedeni propisi; kakav je klasifikacijski sustav; je li prihvaćen otvoren sustav napredovanja ili je napredovanje automatsko; je li ULJP centraliziran ili decentraliziran te koje su institucije odgovorne za njegovu implementaciju; o platnom sustavu; itd.

karijernog službeničkog sustava, depolitizaciju, osiguranje platnog sustava koji omogućuje jednake plaće s privatnim sektorom, kao i uvođenje sustava obrazovanja službenika (Koprić, 2009d: 148).

## 4. Komparativi prikaz upravljanja ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi

### 4.1. Slovenija

Sustav slovenske lokalne samouprave čini 210 jedinica u kojima je zaposleno preko 4.000 službenika, od čega oko 2.500 službenika i 1.500 stručno-tehničkih službenika. Sustav implementacije kvalitetnog upravljanja lokalnom upravom sukladno standardu ISO 9000 proces je koji se u zadnjih nekoliko godina uvodi u većim i manjim lokalnim jedinicama. Sustav uključuje standard kvalitete koji se temelji na strukturi europskog modela poslovne uspješnosti, a uključuje samoprocjenu, usporedbu i vanjsku evaluaciju. Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1993. općina je jedinica lokalne samouprave koja samostalno upravlja lokalnim poslovima od javnog značenja. Postoje gradske općine i općine. Više od polovine općina čine male općine s manje od 5.000 stanovnika koje ne raspoložu dovoljnim materijalnim i ljudskim kapacitetima za izvršavanje svojih nadležnosti (Vlaj, 2005).

Rukovoditelj lokalne administracije je načelnik koji odlučuje o zapošljavanju i imenovanju lokalnih službenika. Sukladno pravilnicima o unutarnjoj organizaciji općine, načelnik određuje unutarnju strukturu i sistematizaciju radnih mjesta. Unutarnja struktura ovisi o veličini općine.<sup>8</sup> To omogućuje pristrana i politički uvjetovana zapošljavanja lokalnog osoblja, što se može negativno odraziti na uspostavljanje profesionalne lokalne administracije. Ovlašt odlučivanja o zapošljavanju načelnik može prenijeti na općinskog tajnika koji je odgovoran za upravljanje kadrovskim kapacitetima jedinice. Prema Zakonu o javnim službenicima, osoba koja obavlja funkciju tajnika mora imati najmanje visoku stručnu spremu.

Načelnik i njegovi zamjenici imaju status dužnosnika te mogu birati hoće li svoju funkciju obavljati profesionalno ili volonterski. Visina njihovih

<sup>8</sup> U manjim općinama stvaraju se jedinstveni odjeli, a u većima odjeli za određena upravna područja. Pravilnik o radu i organizaciji općine usvaja općinsko vijeće. Na temelju tog akta načelnik donosi pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta (Setnikar-Cankar et al., 2002).

primanja ovisi o broju stanovnika općine, tako načelnik općine s više od 100.000 stanovnika ima trostruko veća primanja od onoga u općini s manje od 3.000 stanovnika (Setnikar-Cankar et al., 2002).

Status i plaće lokalnih službenika definirani su Zakonom o javnim službenicima. Odredbama tog zakona ujedno su definirane i posebnosti koji se odnose na lokalne službenike.<sup>9</sup> Sustav zapošljavanja mora garantirati mogućnost jednake dostupnosti radnih mjesta svim zainteresiranim kandidatima. Kandidati se odabiru tako da se osigura zapošljavanje onih koji su najkvalificiraniji za mjesto koje se popunjava. Slovenski sustav lokalne samouprave zasniva se na karijernom sustavu koji osigurava političku neutralnost i profesionalizam. Kvalitetno upravljanje ljudskim potencijalima u slovenskoj lokalnoj samoupravi ograničeno je nedostatkom kriterija za mjerenje učinkovitosti službenika, za zapošljavanje i napredovanje kao i izostankom motivacijskih elemenata, ali i još uvijek postojećih problema u razdvajanju politike i profesionalne upravne službe.

Unutar slovenskog sustava lokalne samouprave postoje tri kategorije lokalnog osoblja; više upravno osoblje, upravno osoblje i strukovno-tehničko osoblje. Više upravno osoblje uključuje savjetnike gradonačelnika i više savjetnike, koje imenuje općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika, ali oni nemaju status javnih službenika. Kategorija upravnog osoblja uključuje službenike, više i niže referente i drugo javno osoblje.

Glavni je problem nedostatak stručnog znanja i stručnog osoblja. Dok si veće općine mogu priuštiti veću upravu, s većim brojem organa i njihovom specijalizacijom, manje općine moraju izvršavati jednake odgovornosti sa samo jednim ili dvama upravnim organima. Stoga je međuopćinska suradnja u području pružanja usluga od ključne važnosti za manje općine, jer one same, svaka za sebe, ne bi mogle pružati te usluge.

U nekim općinama postoje i problemi zbog pretežno političkih, umjesto stručnih kriterija pri odabiru osoblja. U takvim slučajevima nemoguće je izgraditi stabilnu i stručnu lokalnu upravu zbog velike izmjene zaposlenika nakon lokalnih političkih izbora ako načelnik nije ponovo izabran (Ploštajner, 2002). Općine mogu mijenjati i podešavati organizacijske strukture u skladu sa svojim potrebama. Ustroj i funkcioniranje općinske uprave uređuje općinsko vijeće na prijedlog načelnika.

---

<sup>9</sup> Status i uvjete zapošljavanja lokalnih službenika uređuju i odredbe Zakona o platnim razredima u javnim službama, državnim tijelima i tijelima lokalne samouprave, Uredba o zajedničkim osnovama za unutarnju organizaciju i sistematizaciju poslova u upravnim tijelima, itd. (Setnikar-Cankar et al., 2002).

Gradske i druge veće općine lakše privlače sposobne i stručne ljude, ali i seoske i male općine razvijaju inovativna rješenja. Zbog tog se razloga strategija decentralizacije temelji, između ostaloga, i na razvoju kapaciteta za izvršavanje odgovarajućih zadataka. Stabilan i trajan lokalni kapacitet oslanja se na institucionalne mehanizme (konkurentnu plaću, ugovorne odnose, osposobljavanje, itd.) uz jačanje funkcija koje organizacije moraju izvršavati: odlučivanje, planiranje, financiranje, mobilizaciju i upravljanje sredstvima, provedbu, vrednovanje, komunikaciju i usklađivanje te rješavanje sukoba (Ploštajner, 2004).

Postoji više raznovrsnih institucija koje provode edukaciju i usavršavanje upravnih kadrova uz centralnu koordinaciju Upravne akademije. Obično se s institucijama koje provode edukacije sklapaju ugovori. Potiče se konkurencija u procesu odabira vrste i načina obuke, a naglasak obuke stavljen je na stvaranje korisnički orijentirane i otvorene javne uprave koja služi interesima svih građana. Razvoj intenzivnog i kontinuiranog programa edukacije lokalnih službenika ima cilj poboljšati efikasnost i odgovornost te uvesti mjerila kvalitete pruženih usluga.

Osposobljavanje lokalnog upravnog osoblja prije su provodile različite institucije, kao što su pojedini fakulteti ili centri za obuku unutar pojedinih ministarstava i drugih upravnih organizacija. Fakultet za javnu upravu osnovan kao Viša upravna šola još 1956. prvotno je provodio trogodišnji studijski program javne uprave, a od 1999. i širok spektar različitih tečajeva za profesionalno usavršavanje državnih službenika, s posebnim tečajevima iz područja upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi. Na Fakultetu se izvode poslijediplomski studij i specijalistički studij javne uprave. Osim navedenog, postoji i Fakultet za poslijediplomske državne i europske studije u Kranju. Do 1997. obuku uz rad provodila je Upravna akademija kao dio tadašnjeg Ministarstva unutarnjih poslova, a sada Ministarstva uprave, koja je i službeno prihvaćena kao institucija za obuku cijele državne uprave. Akademija je odgovorna za organiziranje kontinuirane, sustavne i jedinstvene obuke državnih službenika, kao i za ocjenjivanje postojećih i razvijanje novih programa obuke. Na Akademiji se uglavnom izvode radionice i seminari, dok tečajevi pokrivaju opću upravnu obuku i europske standarde. Provodi se i obuka za novozaposlene državne službenike, a obuku prolaze i izabrani zastupnici kao i načelnici i općinski tajnici. U pogledu financiranja, svako ministarstvo određuje vlastiti proračun za obuku, dok je razina, opseg i kvantiteta obuke interna odluka pojedine upravne jedinice.

Lokalna samouprava nije mijenjala način rada samo na temelju edukacije i tehničke pomoći, bez mogućnost uvježbavanja novostečenog znanja i

vještina. Ta metoda zahtijeva nadopunu stvarnom procesu devolucije (prijenosa ovlasti), koja dopušta praktično učenje kroz činjenje, zato što na taj način lokalne samouprave imaju stvaran interes za izgradnju kapaciteta, a istodobno stječu praktično iskustvo, koje je prijeko potreban dio stvarnog kapaciteta uprave.

## 4.2. Danska

Danska je od 1. siječnja 2007. podijeljena na 5 regija i 98 općina. Prije toga bila je podijeljena na 13 okruga i 270 općina. U lokalnoj samoupravi zaposleno je 537.739 osoba (od čega 59.700 sa statusom lokalnih službenika i radnim odnosom na neodređeno vrijeme i 478.039 ugovornih službenika). Na 31,3% državnih službenika 1985. bilo je 68,7% lokalnih službenika, da bi u 1994. taj odnos bio 27,1% : 72,9%. Uzrok velikom broju prelazaka sa središnje na lokalnu razinu bila je decentralizacija (Andersen, 2000). Danska lokalna samouprava specifičan je primjer po visokom stupnju autonomije i dobre organizacije pružanja usluga.

Politički i upravni rukovoditelj lokalnih jedinica je gradonačelnik koji svoju funkciju obavlja profesionalno, ali izvršne ovlasti ima samo gradsko vijeće i njegovi odbori (Mouritzen, 2008; Ivanišević, 2008: 116). Gradonačelnik je predsjednik gradskog vijeća, odbora za financije i rukovoditelj lokalne administracije, ali on nema mogućnost spriječiti ili utjecati na odluke odbora.

Danska je funkciju ULJP ugradila u strateški razvoj lokalne zajednice. Sposobnost sustava lokalne samouprave da zadovolji potrebe lokalne zajednice izgrađuje se na jačanju financijskih kapaciteta učinkovitosti, sposobnosti izvršenja i administrativnog kapaciteta, odnosno osnaživanja ljudskih potencijala. Osnaživanje ljudskih kapaciteta ima cilj izgradnju sposobnosti za donošenje odluka koje ispunjavaju profesionalne i pravne zahtjeve, ali i privlačenje profesionalnih i stručnih osoba za rad u lokalnoj upravi (Mouritzen, 2008). Iako manje jedinice nemaju dostatne ljudske kapacitete, rezultati ankete pokazali su da nema razlike u percepciji građana o stupnju demokracije između velikih i malih lokalnih jedinica, jer zainteresiranost za lokalnu politiku, poznavanje funkcioniranje lokalne samouprave, dostupnost usluga i sudjelovanje građana u razvoju lokalne zajednice nisu povezani s veličinom lokalne jedinice.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Studiju o povezanosti veličine lokalnih jedinica i stupnja demokracije provelo je 2003. dansko Sveučilište Southem. Ispitana je percepcija građana o stupnju lokalne demokracije s obzirom na uključenost građana, informiranost i interes o lokalnim politikama, su-

Moderni trendovi razvoja ULJP unutar danske lokalne samouprave temelje se na modelu upravljanja znanjem (*knowledge management*, KM). Kroz razvoj strategije upravljanja znanjem pokušava se postići veći stupanj kvalitete i učinkovitosti u ostvarivanju rezultata i pružanju usluga, i to kroz omogućivanje zaposlenicima usvajanja informacija pomoću kojih će izvršavati svoje radne zadatke brže i kvalitetnije (PUMA, 2000).

ULJP kroz primjenu metoda KM polazi od pretpostavke da nove generacije koje se zapošljavaju unutar uprave donose nove trendove i stvaraju osoblje sasvim novih karakteristika. Osoblje novog doba, za koje unutar danske teorije ULJP postoji naziv *zap* generacija, karakterizira povećana mobilnost i brzo svladavanje novih zadataka i neprestano traženje novih poslova, što prisiljava organizacije da razviju sustav pomoću kojeg će uspjeti zadržati kadrove i iskoristiti njihovo znanje. Strategija KM uključuje tri elementa: kako će organizacije razviti nova znanja, kako će iskoristiti postojeća znanja te kako će osigurati stvarno iskorištavanje znanja (PUMA, 2000).

KM predstavlja skup tehnika za razvoj, individualiziranje i skupljanje znanja radi njegove upotrebe za ostvarivanje ciljeva organizacije, s naglaskom da pojedinačno znanje postaje relevantno za organizaciju tek onda kad se iskoristi. Treba se iskoristiti kvalifikacije i sposobnosti pojedinaca uz prepoznavanje važnosti faktora motivacije, kao i mogućnost da dobije priliku iskoristiti svoje znanje. Prema anketi koju je dansko Ministarstvo financija provelo među upravnim službenicima, faktor koji najviše utječe na motivaciju službenika je zadovoljstvo poslom, a onda slijede mogućnosti razvoja karijere i usavršavanja, reputacija koju služba donosi, radna okolina i suradnja, upravljanje, raznolikost, posebni uvjeti rada, plaća te fleksibilnost (Initiatives, 2007). Važna je i interaktivna komunikacija okoline i organizacije jer pomoću nje organizacija otkriva koja joj je vrsta znanja potrebna da bi se udovoljilo zahtjevima okoline. Zadaća je ULJP da uskladi karakteristike osoblja sa zahtjevima okoline.

Zapošljavanje se zasniva na otvorenom pristupu jer je većina lokalnih radnih mjesta otvorena za svakoga, bez obzira na to dolazi li iz uprave ili izvan nje. U pogledu statusa zapošljavanja, Danska je znatno smanjila broj javnih službenika zaposlenih na neodređeno vrijeme, pa i lokalnih, a sve veći broj službenika, osobito onih koji se zapošljavaju na rukovodeće položaje, ima ugovor o radu na određeno vrijeme (tako 2001., prema

---

djelovanje u izborima, političko povjerenje i zadovoljstvo kvalitetom pružanja lokalnih usluga (Mouritzen, 2008: 30).



istraživanju provedenom u zemljama OECD, više od 19% rukovodećih kadrova ima ugovore na određeno vrijeme; PUMA, 2004). Programi usavršavanja rukovodećeg osoblja odvojeni su od programa usavršavanja ostalih službenika.

Postupak i uvjeti zapošljavanja te platni sustav regulirani su zakonom i drugim propisima, ali i kolektivnim ugovorima između sindikata i poslodavca, prema pojedinačnim uvjetima rada u određenim lokalnim tijelima. Pregovaranje je decentralizirano, jer se smatra da se učinkovitost i kvaliteta pružanja lokalnih usluga može postići jedino ako se razvije fleksibilni sustav lokalne samouprave, pa tako i u pogledu statusa lokalnog osoblja. Tako je za lokalne službenike 1997. uveden nov platni sustav koji uzima u obzir kvalifikacije, položaj i rezultate rada. Osnovica plaće određuje se na centralnoj razini, a na osnovicu se onda pridodaju elementi položaja (stupanj složenosti radnog mjesta), kvalifikacije (usavršavanje, iskustvo) te učinkovitosti. Time je otvorena mogućnost ujednačavanja plaća bez obzira na duljinu radnog staža, u odnosu prema stvarnim kvalifikacijama i rezultatima rada.

### 4.3. Njemačka

Značajne teritorijalne reforme lokalne samouprave koje su se odvijale u Njemačkoj u razdoblju od 1967. do 1979. imale su cilj formiranje većih, jakih i efikasnih lokalnih jedinica, smanjenje broja okruga i gradova koji nemaju status okruga te stvaranje teritorijalne osnove za daljnje širenje decentraliziranog višenamjenskog modela lokalne vlasti (Wollmann, 2002). Njemačka je podijeljena na 16 država s blizu 15.000 općina, 112 gradova i urbanih okruga i 323 ruralna okruga. U tijelima lokalne samouprave zaposleno je 1,648.000 osoba.

Tijekom 1980-ih kao kritika na socijalnu državu rasli su zahtjevi za uvođenje učinkovitosti uprave s mjerama kao što su deregulacija, debirokratizacija, poboljšanje učinkovitosti i kvalitete pružanja usluge, privatizacija, profesionalizam, upravljanje ljudskim potencijalima. Autonomija triju razina vlasti da provode reformu sukladno vlastitim prioritetima dovela je do fragmentiranja i jačanja uloge lokalne samouprave, a to je tijekom 1990-ih utjecalo na napuštanje tradicionalnog weberijanskog modela uprave i prihvaćanje metoda javnog menadžmenta, osobito na razini lokalne samouprave. Rasprave se vode o uvođenju organizacijskih i operativnih načela iz privatnog sektora uz manje značenje načela legaliteta kao dotad vodećeg te o uvođenju gospodarske učinkovitosti. Primjena NJM krenula

je u početku na razini lokalne samouprave kao nov upravljački model koji u sebi uključuje proračun po programima, troškovno računovodstvo i kontrolu na temelju pokazatelja uspješnosti (Wollmann, 2002: 8).

Upravno osoblje u lokalnoj samoupravi karakteriziraju tradicionalne vrijednosti, i to dosljednost u primjeni zakona, upravni profesionalizam i objektivnost, ali i mane kao što su nedovoljna fleksibilnost, nepovoljan sustav odabira, napredovanja i plaća. Prilikom reformi tijekom 1970-ih bilo je pokušaja uspostave modernijeg ULJP uvođenjem natjecateljskih tehnika i metoda prilikom odabira, napredovanja, određivanja plaća itd., ali su ti pokušaji propali pod pritiskom branitelja tradicionalnog sustava njemačke uprave (Wollmann, 2002). Godine 1985. 22,1% službenika bio u tijelima središnje državne uprave, 47,5% u pokrajinama, a 30,4% u tijelima lokalne samouprave. Godine 1994. taj je odnos bio 11,9% : 51,0% : 37,1% (Andersen, 2000).

Gradom odnosno općinom upravlja načelnik (Schmidt-Eichstaedt, 2002). Njegove ovlasti i nadležnosti ovise o statusu općine u pojedinim pokrajinama. Tako u nekim pokrajinama (Bavarska) načelnici imaju velike ovlasti te su na temelju svoje funkcije istovremeno i predsjednici općinske skupštine, dok u drugim pokrajinama načelnik samo upravlja općinskom odnosno gradskom upravom uz pomoć zamjenika koji upravljaju pojedinim resornim uredima.

Većina radnih mjesta otvorena je za svakoga. Kandidati za rad u upravi moraju proći osposobljavanje u službi u trajanju od 30 mjeseci prije nego se mogu kandidirati za trajno zaposlenje. Sustav napredovanja tradicionalno razlikuje više službe, srednje visoke službe, srednje službe i niske službe. Službenici se postavljaju na položaje sukladno stupnju obrazovanja, a napredovanje u više kategorije nije česta praksa. Sustav napredovanja vezan je uz definirane zakonske kriterije, kao što su profesionalne kvalifikacije, intelektualne i karakterne osobine i radno iskustvo (Marčetić, 2007).

U pogledu obrazovanja, Njemačka je prihvatila model cjeloživotnog usavršavanja upravnog osoblja, a strategije obrazovanja izrađuju se u suradnji sa službenicima zaduženima za ULJP. Svi viši rukovoditelji imaju sveučilišnu diplomu. Najzastupljenije struke su pravo i ekonomija. Većina mladih kadrova ima radno iskustvo i izvan uprave. Postoji nekoliko specijalističkih stručnih programa za obrazovanje odnosno usavršavanje osoba za rad u upravi.

U pogledu platnog sustava, unutar njemačke lokalne samouprave postoji sustav tzv. otvorene klauzule, a odnosi se na plaću i na radno vrijeme. Klau-

zula je temelj za mogućnost decentraliziranog pregovaranja na lokalnoj razini radi stvaranja fleksibilnijeg platnog sustava i uvjeta rada. Pored navedenog, 1997. postignut je sporazum između lokalnih službenika i poslodavaca da se posebni dodaci na plaću mogu ostvariti ako rezultati rada po kvantiteti ili kvaliteti odstupaju od prosječnih rezultata. Tako je 2002. donesen zakon o plaćama koji otvara nove mogućnosti za nagrađivanje prema izvršenju i rezultatima, u obliku nagrada i dodatnih novčanih bonusa. Dodatne novčane nagrade i bonusi mogu se isplaćivati pojedincu, timu ili organizacijskoj jedinici, uz uvjet da su službenici predloženi za nagrade ocijenjeni izvrsnom ocjenom, čime je uspostavljena poveznica između rezultata rada i uspješnosti službenika s njegovim novčanim primanjima.

Reforma platnog sustava potaknuta je i u Danskoj i u Njemačkoj kroz kolektivno pregovaranje između sindikata lokalnih službenika i poslodavca. Uočljiv je trend pojave inicijativa koje postupno, ali sigurno mijenjaju tradicionalni platni sustav unutar javne uprave i stvaraju put razvoju novim platnim sustavima koji će biti raznoliki i individualizirani. Postoje mišljenja da se stvaranje novog fleksibilnog platnog sustava za lokalne službenike može postići organizacijskom decentralizacijom (Andersen, 2000). ULJP je decentraliziran, a to ometa vođenje koherentne personalne politike. Iako se s federalne razine daju opće smjernice o statusu lokalnog upravnog osoblja, one nemaju obvezujuću snagu.

#### 4.4. Hrvatska

Teritorij Hrvatske podijeljen je na 127 gradova i 429 općina. Općine i gradovi u Hrvatskoj čine temeljnu razinu samouprave. Veliki gradovi, s više od 35.000 stanovnika, imaju status jedinice lokalne samouprave koje su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja. Na drugoj razini je dvadeset županija i Grad Zagreb sa statusom županije.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLSN), donesen u srpnju 2008., svojim odredbama koje se odnose na upravljanje ljudskim potencijalima oslanja se na rješenja usvojena ZDS-om.

Poslove u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici koji se primaju u službu i raspoređuju na radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu. U pogledu prijma u lokalnu službu, zakon propisuje da kandidati moraju ispunjavati opće i posebne uvjete: odgovarajuću stručnu spremu i

struku, s tim da se zakonom, propisom donesenim na temelju zakona ili pravilnikom o unutarnjem redu mogu propisati posebni uvjeti za prijam u službu i raspored na radno mjesto; određenu stručnu spremu i struku, radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, položen državni stručni ispit, znanje određenoga stranog jezika, posebna znanja, sposobnosti i vještine, posebnu zdravstvenu sposobnost i dr.

Radno iskustvo definira se kao iskustvo ostvareno u službi u upravnim tijelima lokalnih jedinica, u državnoj ili javnoj službi, u radnom odnosu kod privatnog poslodavca, vrijeme samostalnog obavljanja profesionalne djelatnosti u skladu s posebnim propisima i radno iskustvo ostvareno u međunarodnim organizacijama. Postupak natječaja i odabira provodi povjerenstvo. Prethodna provjera znanja i sposobnosti kandidata obavlja se pisanim testiranjem i intervjuom, a po potrebi i provjerom praktičnog rada na određenim poslovima. U službu se u pravilu prima na neodređeno vrijeme, i to uz obvezni probni rad koji traje tri mjeseca. Službeniku koji na probnom radu nije zadovoljio služba se otkazuje. Dužan je svoje poslove obavljati savjesno, pridržavajući se Ustava, zakona, drugih propisa i pravila struke. Ima pravo i obvezu u radu se koristiti novim saznanjima, usvajati i primjenjivati stručna dostignuća u svojoj struci te se trajno stručno usavršavati. Službenik koji upravlja upravnim tijelom ili ustrojstvenom jedinicom odgovoran je za vlastiti rad i rad službenika u upravnom tijelu ili ustrojstvenoj jedinici kojom upravlja. Radna mjesta klasificiraju se prema standardnim mjerilima za sva upravna tijela, a to su: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, suradnja s drugim tijelima i komunikacija sa strankama, odgovornost i utjecaj na donošenje odluka. Klasifikacija radnih mjesta osnova je za uređivanje sustava plaća službenika i namještenika. Zakon propisuje da klasifikaciju radnih mjesta Vlada uređuje uredbom, a plaće službenika i namještenika posebnim zakonom.

Nadalje, u pogledu stručnog usavršavanja službenika. Zakon propisuje da će se službenici poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje prema strategiji i planu trajnog osposobljavanja i usavršavanja službenika te da su dužni trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja u lokalnim jedinicama ili upravnim tijelima, osobnim usavršavanjem, te usavršavanjem u strateškom upravljanju, specijaliziranom izobrazbom namijenjenom pojedinim grupama službenika, studijskim dopustom za osposobljavanje ili usavršavanje.

Stručno znanje pokazano u obavljanju poslova, učinkovitost, kvaliteta rada i poštovanje službene dužnosti parametri su na temelju kojih se zas-

niva ocjenjivanje. Ocjene su rangirane od *odličan* (ako je rad i učinkovitost službenika najviše kvalitete i osigurava najbolje i jedinstveno izvršavanje službe), preko *vrlo dobar* (ako je rad i učinkovitost službenika naročito dobar i osigurava prvorazredno izvršavanje službe, *dobar* (ako je rad i učinkovitost službenika prosječne kvalitete i osigurava pouzdano obavljanje službe, *zadovoljava* (ako rad i učinkovitost službenika osigurava najmanju moguću mjeru prihvatljivih standarda kvalitete i preciznosti u obavljanju službe, *ne zadovoljava* (ako je rad i učinkovitost službenika ispod minimuma standarda kvalitete te nije dovoljan da osigura pouzdano i prihvatljivo obavljanje službe). Kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju se općim aktom lokalne jedinice. Službenika koji je ocijenjen ocjenom *ne zadovoljava* upućuje se na dodatno stručno osposobljavanje ili na drugo radno mjesto.

Službeniku koji je dva puta uzastopce ocijenjen ocjenom *ne zadovoljava* prestaje služba po sili zakona. Učinkovitost rada i ocjena jedan je od uvjeta za napredovanje na radno mjesto s višim koeficijentom ako postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu, ako službenik ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto, a njegov rad je najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao *odličan* ili *vrlo dobar*. Sustav ocjenjivanja vezan je uz učinkovitost rada, koji se rangira od najkvalitetnijeg rada do rada ispod minimalnog standarda kvalitete.

Internim pravilnicima lokalnih jedinica trebalo bi, da bi se osigurao transparentan postupak ocjenjivanja lišen subjektivnih procjena, regulirati standarde po kojima se procjenjuje što je to *kvalitetno i jedinstveno izvršavanja službe* odnosno koji su to *minimalni standardni kvalitete* u izvršavanju radnih zadataka. Zasižno da provedba tako usvojenih postupaka ocjenjivanja zahtijeva postojanje specijalista i savjetnika za ULJP unutar lokalnih jedinica, kojih u većini jedinica nema. U razvijenim službeničkim sustavima česti su slučajevi da se za provedbu postupka ocjenjivanja osnivaju nezavisna tijela i agencije koje provode postupke ocjenjivanja da bi se osiguralo načelo objektivnosti (Marčetić, 2009). Ocjenjivanje službenika treba postati sredstvo za motiviranje službenika na kvalitetno izvršavanje radnih zadataka. Stoga bi ocjena trebala biti povezana s vještinama koje su odlučujuće za pojedino radno mjesto: rukovođenje, komunikacijske vještine, služenje stranim jezicima, informatička pismenost, rješavanje problema, kreativnost i dr. Postojeći sustav ocjenjivanja dosada nije pokazao da je na tragu pretvoriti se u motivacijski faktor.

Plaće i određivanje standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta Zakon je prepustio drugim zakonskim i podzakonskim aktima koji su tek u

fazi donošenja. Zato se pravno uređenje ULJP u hrvatskoj lokalnoj samoupravi može razmatrati samo načelno. Naime, do donošenja zakona kojim će se urediti plaće lokalnih službenika, na uređivanje plaća, naziva radnih mjesta, opisa poslova i uvjeta za raspored odgovarajuće se primjenjuje ZDS. Zakon je uglavnom preslikao formalna i tehnička rješenja usvojena ZDS-om uz minimalna odstupanja, ne obazirući se na specifičnosti upravnih kapaciteta lokalne samouprave, čime je omogućeno da status lokalnih službenika i dalje ostane neodgovarajuće reguliran (Marčetić, 2009).

Dosadašnja praksa utvrđivanja plaća u lokalnoj upravi svojevrsan je normativni nered budući da su se osnovice za plaće određivale na različite načine, a koeficijenti u višem rasponu od onog za državne službenike. Tako je u nekim jedinicama utvrđen bodovni sustav plaća, a u drugima su pak plaće utvrđene u fiksnom iznosu. Inače, u svijetu postoje različita rješenja na području utvrđivanja plaća: od potpune autonomije lokalne samouprave u određivanju plaća do platnih sustava gdje su plaće za lokalne službenike definirane na središnjoj razini.

Prijedlog Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZPLRS), kojim se utvrđuju mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika te plaće službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proceduri je donošenja. Intencija mu je da se na jedinstvenim osnovama urede plaće u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, uz uvažavanje potreba i posebnosti te proračunskih mogućnosti tih jedinica. One će biti ovlaštene svojim općim aktima propisati koeficijente za obračun plaća, ali samo unutar raspona koji će biti propisani tim zakonom.

Predložena su rješenja u stručnoj javnosti naišla na kritike koje ističu da se tim rješenjima krše temeljna načela autonomije lokalne samouprave i uvodi centralizacija u sustav određivanja plaća u lokalnu samoupravu. Smatra se da je prijedlog zakona protivan konvencijama br. 98. i 154. Međunarodne organizacije rada koje uređuju kolektivno pregovaranje i potpuno suprotan nalazima studije Europske unije sindikata javnih službi (European Public Services Union) *Socijalni dijalog u lokalnim i regionalnim vlastima* koja pokazuje da je kolektivno pregovaranje na lokalnoj i regionalnoj razini jedna od demokratskih stečevina svih zemalja članica EU.

Smatra se da bi utvrđeni raspon koeficijenta za obračun plaće župana, gradonačelnika i općinskih načelnika, kao i raspon koeficijenata lokalnih službenika i namještenika, trebalo dovesti u korelaciju s ovlastima, veličinom i financijskim kapacitetom lokalne jedinice, kao što su to –

primjerice – kriteriji u sustavu slovenske lokalne samouprave. Plaće lokalnih službenika trebale bi biti umnožak koeficijenata radnih mjesta i osnovnice koju će odrediti same jedinice lokalne samouprave uz mogućnost dodataka na plaću za staž i uspješnost u poslu (Koprić, 2009b). Veliki gradovi raspolažu ovlastima i/ili proračunom većim ili jednakim županijskim pa je i odgovornost pročelnika u velikom gradu veća ili jednaka odgovornosti pročelnika u županiji.

Također, koeficijente za lokalnu službu trebala bi utvrđivati izvršna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Koeficijente za državnu službu uredbom utvrđuje Vlada. Uređivanje lokalnih koeficijenata trebalo bi istovjetno regulirati, odnosno trebalo bi prepustiti županu, gradonačelniku i načelniku.

Člankom 78. ZLSN propisano je da se radna mjesta klasificiraju prema standardnim mjerilima za sva upravna tijela i da je ta klasifikacija osnova za uređivanje sustava plaća službenika i namještenika. Čl. 79. propisuje da klasifikaciju radnih mjesta uredbom uređuje Vlada, a čl. 122/1. da će Vlada tu uredbu donijeti u roku 30 dana od dana stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se urediti plaće lokalnih službenika i namještenika. Nije logično da lokalne jedinice svoje akte o platnom sustavu donose prije stupanja na snagu uredbe o klasifikacijskom sustavu. Također, prema predloženim odredbama, lokalne jedinice ne mogu samostalno određivati osnovicu za izračun plaća. Plaće na lokalnoj razini u cijelosti utvrđuje središnja vlast, čime se dovodi u pitanje uloga sindikata u zastupanju prava lokalnih službenika i namještenika kod poslodavaca. Lokalni službenici i namještenici nemaju mogućnost pregovarati s poslodavcima o osnovici za izračun plaća kao što to mogu činiti državni službenici i namještenici.

Pod pritiskom stručne i znanstvene javnosti i loših ekonomskih prilika ubrzane su aktivnosti usmjerene na reformu javne i lokalne samouprave, i to u dijelu koji se odnosi na preispitivanje broja zaposlenih i upravnu učinkovitost. Bez prethodnih promišljanja o strateškim ciljevima koji se reformom žele postići, u proceduru donošenja upućeno je nekoliko zakonskih prijedloga o plaćama državnih, javnih i lokalnih službenika. Vlada je donijela zaključke kojima je naložena hitna provedba analize stanja zaposlenih u državnoj upravi, određivanja viškova te preraspodjele u tijela gdje postoji manjak osoblja. Hoće li ubrzane analize pridonijeti stvaranju temelja za prihvaćanjem novog koncepta ULJP u javnoj upravi, teško je procijeniti. Iskustva prethodnih pokušaja reformi hrvatskog službeničkog sustava ne nude previše razloga za optimizam. Reforma državne uprave, a osobito lokalne samouprave, trebala bi usporedo s analizom

stanja službenika zaposlenih u upravi dati i smjernice za preoblikovanje dosadašnjeg načina ULJP.

## 5. Utjecaj funkcije upravljanja ljudskim potencijalima na proces decentralizacije

Važnost ULJP dolazi do izražaja u započetom procesu decentralizacije koji se odvijao ili se još uvijek odvija u zemljama jugoistočne Europe. Njezova uspješna provedba najvećim djelom ovisi o lokalnim službenicima koji u konačnici i izvršavaju nove lokalne ciljeve i zadatke. Nedovoljni administrativni i tehnički kapaciteti lokalne samouprave mogu usporiti decentralizaciju i oslabiti ulogu lokalne samouprave, što se može odnositi na kvalitetu pružanja usluge te efikasnost i efektivnost izvršavanja poslova. Stoga strategija reforme lokalne samouprave i decentralizacije mora uključivati programe razvoja ljudskih kapaciteta kroz stvaranje stabilnih i kontinuiranih institucionalnih mehanizama kao što je sustav plaća prema rezultatima, odgovarajući obrazovni sustav službenika, stvaranje pozitivne slike o radu lokalne samouprave i dr.

Svakako da je jedan od najvećih problema što su pred lokalne službenike postavljeni veći zadaci i ciljevi, a slijedom toga i veća odgovornost za izvršenje. Briga o školama, zdravstvenoj i socijalnoj skrbi, infrastrukturi i sl. traži kvalitetno i profesionalno osoblje, što će se zasigurno u praksi pokazati kao problem kad je riječ o manjim lokalnim jedinicama. U njima je mogućnost političkog pritiska i lobiranja raznih interesnih grupa puno izraženija. Nadalje, zasigurno će pritisak građana radi rješavanja njihovih tekućih problema u njihovu gradu, općini ili naselju s vremenom na lokalne službenike biti sve veći jer će se od njih tražiti efikasnost, a to će službenicima nenaučanima na brzinu, učinkovitost i tržišne kriterije pružanja usluga biti dodatni teret.

Odgovornost za izvršenje i rezultate odluka koje se donose na lokalnoj razini ne bi više trebala imati političku zaštitu na središnjoj razini, već bi je morali preuzeti lokalni službenici i rukovodeće osoblje. To znači da je ključni element za dugoročne pozitivne rezultate decentralizacije osposobljeno, obrazovano, kvalificirano i profesionalno lokalno osoblje. Uspješna lokalna samouprava zahtijeva od onih koji je vode posebna znanja i vještine, a velik broj lokalnih službenika naučen je na rutinsko izvršavanje poslova bez ambicija za preuzimanje novih složenijih zadataka i tereta odgovornosti koje one nose. Izostanak motivacije temelji se na



politizaciji, neadekvatnoj stručnosti i obrazovanju te na široj upravnoj i društvenoj kulturi u kojoj službenici djeluju (Koprić, 2008).<sup>11</sup>

Takva organizacijska atmosfera i nedovoljna zakonska potpora funkciji ULJP može biti ozbiljna prepreka izgradnji odgovarajućih kapaciteta hrvatske lokalne samouprave. S druge strane, još uvijek je prisutna politizacija službeničkog sastava, s različitim ciljevima pojedinih interesnih grupa u pitanju decentralizacije i funkcioniranja lokalne samouprave.

Uz to odnosi između centralne uprave i lokalne samouprave nikad nisu bili odviše surađujući te su službenici manjih lokalnih jedinica podložniji pritiscima, dopuštajući upletanje centralne uprave u usmjerivanje procesa decentralizacije, dok se u većim gradovima i lokalnim jedinicama upletanje države u proces decentralizacije i autonomiju lokalne samouprave pokušava svesti na minimum. Konstantna borba za prevlast nije stvorila dobre temelje za proces decentralizacije, već je prouzročila slabu suradnju i lošu koordinaciju. To tijelima lokalne samouprave omogućuje da u donošenju odluka budu slobodnija i oslobođena pritiska centralne vlasti, no istovremeno onemogućuje konsenzus i podršku u donošenju strateških odluka u vezi s decentralizacijom (Verheijen, 2002: 48).

Zato je potrebno izgraditi kvalitetan sustav ULJP, s naglaskom na obrazovanju kvalitetnog lokalnog osoblja, ali i s mrežom lokalnih institucija koje će imati dovoljno kapaciteta za učinkovitu decentralizaciju. Stoga uređivanje statusa lokalnih službenika poput onoga državnih službenika, za što se opredijelilo hrvatsko službeničko zakonodavstvo, bez velike mogućnosti fleksibilnijeg sustava ULJP na razini lokalne samouprave (npr. povoljni uvjeti zapošljavanja na lokalnoj razini s obzirom na specifičnost lokalne službe), može biti prepreka izgradnji profesionalnog lokalnog rukovodećeg i službeničkog osoblja.

Dodatna je poteškoća u tome što su lokalni službenici podložni trenutačnim političkim pritiscima. Općenito čitava javna uprava, uključujući lokalnu samoupravu, boluje od manjka informacija pomoću kojih bi mogla uspješno sudjelovati u oblikovanju javnih politika (*policy making*), a morala bi se iz instrumenta izvršne vlasti transformirati u strukturu za rješavanje javnih problema vodeći se *cost-benefit* analizom. Zbog toga bi proces decentralizacije trebao uključivati moderno upravljanje ljudskim potencijali-

<sup>11</sup> Upravna kultura pretežno je autoritarnog i birokratskog tipa, zasnovana na atmosferi tajnosti, poslušnosti, dubokih otpora promjenama, izbjegavanju odgovornosti i podcjenjivanju samih službenika, ali i građana te domaćih i vanjskih eksperata. Naredbe političkog vodstva bez inicijative službenika svih razina ne mogu biti pravi pokretači moderne uprave. (Koprić, 2008: 14.)

ma i graditi lokalnu samoupravu koja će ispunjavati svoju funkciju, a to je biti na korist i na raspolaganju građanima, a ne biti svrha sama sebi.

U suprotnom, ako proces decentralizacije započne prije nego što se reformira službenički sustav na lokalnoj razini, dosegnu standardi modernog ULJP, shvati da decentralizacija stvara nove odnose kojima se mijenjaju dosadašnji načini rada i u kojima se odgovornost prebacuje s centralne na lokalnu razinu, može se očekivati da decentralizacija neće biti uspješna.

Za uspješni ULJP potrebno je da oni koji se nalaze na rukovodećim položajima budu profesionalno orijentirani, sposobni, ambiciozni, motivirani, spremni prihvatiti potrebu ostvarenja suvremenog ULJP u lokalnoj samoupravi. Ne podcjenjujući važnost dosadašnjih napora u provedbi reformi, teško je očekivati da će uprava, u kojoj vlada autoritarna kultura i uredsko-reaktivni stav prema radu, bez otpora i poteškoća usvojiti nova očekivanja i izazove koji zahtijevaju sasvim novi tip profesionalnog rukovodećeg osoblja.<sup>12</sup> Ali još uvijek se programi obrazovanja rukovodećeg osoblja provode segmentirano bez sustavne strategije školovanja. Ni propisi o lokalnoj samoupravi ne razdvajaju programe izobrazbe rukovodećeg osoblja od programa izobrazbe i osposobljavanja lokalnih službenika, premda je to praksa u većini zemalja EU. Slično se i recentnim pokušajima depolitizacije odabira najviših rukovoditelja u državnoj upravi pristupilo tek deklarativno bez stvarne namjere da se promjene provedu i u praksi.

Stvarnost pojedinih lokalnih jedinica, kad je riječ o rukovodećem osoblju, pokazuje cijeli niz slučajeva u kojima su na rukovodećim profesionalnim mjestima osobe »pravilnih« političkih karakteristika, ali neobičnih stručnih kvalifikacija, osobe nesklone individualnosti i stručnosti. Zbog toga se zahtijevaju radikalni rezovi u krojenju lokalnog personalnog sustava i potreba da se ULJP odmakne od provođenja rutinskih personalnih poslova. To neće biti moguće bez donošenja i sustavnog razvoja strategije ULJP.

Poduzete mjere te doneseni i predloženi zakonski akti još uvijek nisu uspjeli dati smjernice za rješavanje negativne selekcije, odnosno odlaska kvalitetnog osoblja i ostanka službenika kojih znanja i vještine nisu dostatni.<sup>13</sup> Niti su uspjeli odgovoriti na pitanje kako osigurati da se unutar sus-

<sup>12</sup> Ustrajanje na ustaljenim načinima rada, premalo volje za učenjem i usvajanjem modernih upravnih tehnika, zatvorenost za dobre ideje i standarde koji dolaze iz europskog upravnog prostora, primjeri su birokratskih otpora. (Koprić, 2008: 14.).

<sup>13</sup> Opće je poznat utjecaj trenutačne političke klime na kreiranje personalnog sustava unutar javne uprave, što je najizraženije baš u lokalnoj samoupravi. Praksa je nedvosmisleno i nepobitno na površinu iznijela činjenicu da obrazovanje, stručnost i iskustvo nisu kriteriji

tava lokalne samouprave odaberu kvalitetni službenici ako je tendencija odljeva sposobnih službenika iz uprave u privatni sektor sve izraženija. Unatoč prijedlozima i smjernicama – koji su proizašli iz istraživanja – kako zadržati kvalitetno osoblje u upravi,<sup>14</sup> činjenica je da uprava nikad neće raspolagati svim metodama privlačenja i motiviranja zaposlenika kojima raspolaže privatni sektor. Kao što pokazuje iskustvo zemalja EU u ULJP-u u javnoj upravi, tek se kroz odgovarajući platni sustav i decentralizaciju ULJP-a može zadržati ona kritična masa kvalitetnih kadrova, osobito rukovodećih, koja može graditi modernu upravu.

Promjene na području zakonskog reguliranja uvjeta, načina zapošljavanja, odabira kandidata koji se prijavljuju na natječaje za rad u lokalnoj samoupravi trebale bi biti početni temelj za zaustavljanje trenda negativne selekcije. Mogu se, na primjer, prilikom zapošljavanja novih kadrova odrediti stroži kriteriji koje će trebati ispunjavati oni koji se javljaju na natječaje te tražiti osobe s iskustvom u privatnom sektoru, odmaknuti se od čvrstih i formalnih klasifikacija, razreda, platnih sustava i motivirati nove ljude koji će biti učinkoviti savjetnici i menadžerski orijentirani načelnici sposobni odigrati uloge koje proces decentralizacije postavlja pred njih.

Vrijeme statične uprave je prošlo. Promjene u okolini traže fleksibilnu, modernu, aktivnu i efikasnu lokalnu samoupravu, a građani žele brzu i kvalitetnu javnu uslugu. Stoga je jedan od glavnih ciljeva smanjiti troškove administracije, a istovremeno u lokalnu samoupravu privući što bolje stručnjake koji će rješavati nagomilane probleme.

---

prema kojima se kroji personalni sustav, čime je uprava ostala bez velikog djela kvalitetnih ljudi stvarajući klimu autoritarne uprave s čudnim političkim vrijednostima i uredsko-reaktivnim stavom prema radu, što zbog cijelog niza negativnih reakcija kao što su strah, apatija i sl. koči pozitivne promjene. (Koprić, Marčetić, 2000.)

<sup>14</sup> Mjere za zadržavanje kvalitetnih i iskusnih službenika: dodatno izdvajati za njihovo mirovinsko i zdravstveno osiguranje, poticati ih na uključivanje u usavršavanje u svojstvu predavača, autora brošura, instruktora, itd., uvesti duže periode ocjenjivanja za najbolje ocijenjene službenike, omogućiti studijske boravke u inozemstvu u trajanju 3-6 mjeseci, povjeravati im pripremu novih propisa i procjenu njihovih učinaka, uvesti nematerijalne oblike nagrađivanja (npr. godišnje strukovne nagrade za najbolje službenike prema ocjeni nezavisnih vanjskih eksperata), osigurati godišnje dodatke na plaću za 10% najboljih službenika (trinaesta plaća), nagrađivati lojalnost (povremene novčane nagrade i priznanja za kontinuiranu službu nakon svakih pet godina službe), itd. (Koprić, 2009a: 35.)

## 6. Učenje iz komparativnih iskustava

Neki elementi ULJP u lokalnim samoupravama Danske, Slovenije i Njemačke mogli bi se i/ili morali ugraditi i u hrvatski sustav lokalne samouprave.

Prvenstveno bi donositelji političkih odluka i strategija iz područja sustava javne uprave trebali prihvatiti realnost sadašnjeg stanja u kojem je lokalna samouprava: velik je broj zaposlenih lokalnih službenika s neodgovarajućim kvalifikacijama, javni menadžeri s posebnim upravnim znanjima vrlo su rijetki, na rukovodećim položajima premalo je profesionalnih službenika s potrebnim znanjima i iskustvom (Koprić, 2009d: 156). Stoga se postavlja pitanje kako osigurati obrazovano i profesionalno lokalno osoblje. Komparativna iskustva pružaju različita rješenja: od ugovora na određeno vrijeme za rukovodeće osoblje do osnivanja posebnih sveučilišnih studija iz područja javne uprave. Za obrazovanje službenika tamo postoje različiti preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studiji. To upućuje na nužnost, unatoč naporima koji se zadnjih godina ulažu na izgradnji hrvatskog sustava upravnog obrazovanja i usavršavanja, da se osnuje fakultet za javnu upravu. Sasvim je jasno da je cjeloživotno učenje i usavršavanje zaposlenika način pomoću kojeg je moguće provesti razvoj zaposlenih te da pritom odlučujuću ulogu imaju rukovoditelji. Oni osobito u sustavima poput lokalne samouprave imaju više mogućnosti odmaknuti se od dosadašnje prakse centralističkog krojenja kadrovske sastava te veću važnost dati kvaliteti službenika, a ne postupovnim i tehničkim osobinama.

Osnovni je preduvjet uvođenje *merit* načela koje znači uspostavu objektivnih kriterija za odabir kandidata, za nagrađivanje i napredovanje prema kriteriju sposobnosti. Učinak *merit* načela bio bi stvaranje depolitizirane uprave, ali zakonska i institucionalna podloga u hrvatskoj javnoj upravi nije dovoljno razvijena da bi se takav pomak prema depolitizaciji ostvario. S druge strane, potrebno je postaviti kriterije za kategorizaciju radnih mjesta, za sustav napredovanja koji će biti prilagođen specifičnostima pojedine lokalne jedinice. Zakonske odredbe o napredovanju lokalnih službenika načelno utvrđuju formalne uvjete za napredovanje, ali ne i kriterije i obvezu napredovanja. Budući da je napredovanje ograničeno brojem sistematiziranih slobodnih mjesta, ono bi trebalo biti rezervirano za najkvalitetnije i najstručnije, a ne kao nagrađivanje po *sustavuu plijena* za politički najpodobnije. Ako su smanjene mogućnosti napredovanja zbog veličine lokalne jedinice i broja zaposlenih, postoji mogućnost

napredovanja u plaći uz uvažavanje autonomije lokalnih jedinica kojima proračunske mogućnosti dopuštaju da isplaćuju posebne dodatke<sup>15</sup> na plaću službenicima s natprosječnim rezultatima (Marčetić, 2009). Visina plaće trebala bi ovisiti o radnom učinku i stručnoj spremi, dok bi godine staža bile važan, ali ne i presudan kriterij. Praksa pokazuje da godine provedene u službi u velikom broju slučajeva ne garantiraju stručnost ili radni učinak.

Nadalje, eventualno smanjenje broja zaposlenih trebale bi pratiti mjere restrukturiranja i automatizacije određene vrste poslova. Automatizacijom nekih radnih operacija zaposleni bi se rasteretili rutinskih administrativnih poslova. Presložen sustav upravljanja trebalo bi učiniti fleksibilnijim kroz uspostavu odgovarajućeg sustava zapošljavanja, klasifikacijskog sustava, poboljšanih načina upravljanja, kroz usmjerivanje službenika na usavršavanje i razvoj, pronalazak mogućnosti i sposobnosti svakog pojedinačnog službenika, eliminaciju rutinskog rada i sl.

Privatni i javni sektor natječu se zaposliti iste ljude pa stoga oba sektora štite svoje investicije u ljudski kapital. Jedan od ciljeva predstojeće reforme trebao bi biti osiguranje dovoljnog broja lokalnih službenika koji imaju odgovarajuća znanja i sposobnosti, a nisu puka preraspodjela kadrova bez prethodnih analiza o potrebama pojedinih službi ili jedinica lokalne samouprave. Preporučuje se da se postojeći klasifikacijski sustavi pojednostavne te da se pojedinim službama ostavi sloboda da samostalno određuju kako će razvrstati svakog pojedinog službenika i u koji platni razred. Ako je interes da se pridobiju kandidati koji imaju vještine nužne za kvalitetno izvršavanje poslova, bez utjecaja političkih struktura na njihovo regrutiranje, važno je osigurati transparentnost natječajnog i selekcijskog postupka za odabir kandidata. Stoga bi valjao razmotriti, kao što pokazuju primjeri Danske i Njemačke, da se i pored zakonskog normiranja postupka zapošljavanja i odabira lokalnih službenika ostavi mogućnost kolektivnog pregovaranja o uvjetima zapošljavanja ovisno o potrebama pojedine lokalne jedinice. No, to pretpostavlja postojanje jakih sindikalnih organizacija, ali i spremnost lokalnih predstavnika vlasti na pregovaranje.

Mjerenje rezultata i učinka službenika trebalo bi postati temelj za napredovanje i promicanje u plaći. To traži utvrđivanje prikladnih, pouzdanih i mjerljivih kriterija ocjenjivanja službenika da bi se vidjelo koliko su poje-

<sup>15</sup> Posebni dodaci na plaću isplaćivali bi se za rezultate koji su izravno pridonijeli ostvarenju glavnog cilja službe, odjela, kad se kontinuirano obavljaju zadaci koji nisu u opisu radnog mjesta, prekomjerne obveze koje su izvan plana rada i sl. (Marčetić, 2009).

dini službenici svojim zalaganjem i radom utjecali na realizaciju upravnih programa. Iako ima stajališta da motivacijski faktor sadržan u materijalnim naknadama na zaposlenike javne uprave nema onaj isti motivacijski utjecaj kao i na zaposlenike u privatnom sektoru, plaća je ipak najkonkretniji poticajni oblik priznanja rada i uspješnosti. To proizlazi i iz rezultata provedenih istraživanja prema kojima je kao prvi razlog zbog kojeg se osobe odlučuju za rad u državnoj službi navedena sigurnost zaposlenja, a drugi redovita plaća (Koprić, 2009a).<sup>16</sup> Stoga razlika u plaći između kvalitetnih i manje kvalitetnijih službenika mora biti znatna da bi stimulirala dobar rad. Komparativna iskustva pokazuju da napuštanje tradicionalnih sustava plaća i stvaranje fleksibilnog sustava kroz kolektivno pregovaranje otvara mogućnost nagrađivanju prema izvršenju i rezultatima.

Reforma ULJP-a trebala bi pružiti odgovor na pitanje kako povezati djelovanje zaposlenika da ono bude u skladu s ciljevima koji su postavljeni pred određenu službu ili jedinicu lokalne samouprave odnosno kako najbolje iskoristiti raspoložive potencijale ljudi za postizanje željenih ciljeva.

Ulaganjem u razvoj potencijala lokalnih službenika, pravilnim procjenama sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinog službenika, stvaranjem okruženja koje će omogućiti da pojedini službenici daju svoj maksimum, vraćanje akcenta na radni moral, profesionalno poistovjećivanje s ciljevima službe – možda je put kojim bi bilo potrebno krenuti ako se želi eliminirati opće stanje nezainteresiranosti i ostale nuspojave birokratizacije koje koče efikasnost lokalne samouprave. Moderni ULJP u lokalnoj samoupravi morao bi biti u skladu sa strateškim odlukama koje se donose na razini lokalne samouprave. Zato je potrebno strukture zadužene za ULJP uključiti u strateško planiranje.<sup>17</sup> Na ULJP utječe više uvjeta. To su: vanjski uvjeti koji se očituju u povećanom pritisku konkurencije i pravna regulacija radnih odnosa, kao i unutarnji uvjeti kao što su ciljevi koje pred

<sup>16</sup> Istraživanje je provedeno u okviru projekta Zajednice praktičara u upravljanju ljudskim potencijalima u regiji Zapadnog Balkana koja djeluje pod okriljem UNDP-a, a pod naslovom *Privlačenje i zadržavanje najboljih ljudi u javnoj službi*. Obuhvatilo je političke dužnosnike, najviše profesionalne upravne rukovoditelje te srednji sloj rukovoditelja odgovornih za upravljanje i razvoj ljudskih potencijala u regiji (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija).

<sup>17</sup> Implementacija i nadzor nad provedbom funkcije ULJP mogu biti centralizirani ili decentralizirani, a uključuju cijeli niz tijela koja su zadužena za tu provedbu. Izbor stupnja centraliziranosti ovisi o ustrojstvu javne uprave u pojedinoj zemlji. Kako bi se izbjegle slabosti centraliziranih i decentraliziranih sustava, mnoge zemlje primjenjuju mješoviti sustav (Keuleers, 2004). No, i jedan i drugi sustav zahtijevaju uspostavu infrastrukture i kapaciteta za njihovo provođenje.

sebe postavlja pojedina lokalna jedinica, njezin financijski kapacitet, tehnologija kojom raspolaže te uvjeti zapošljavanja kadrova (potrebno iskustvo i vještine).

Postignuti učinci aktivnosti moraju biti evaluirani da bi se ispitalo jesu li one pomogle ostvarenje postavljenih ciljeva. Npr. učinkovitost se može provjeriti uspoređujući cijenu rada prije i nakon provedenog programa usavršavanja, izvršavanje zadataka prije i nakon uvođenja novog sustava materijalnih beneficija, ravnopravnost u uspoređivanju broja zaposlenih žena nakon agresivnije politike jednakosti u odabiru kadrova. Doprinos se ponajprije ogleda u načinu postupanja sa zaposlenicima, i to kroz utjecanje na njihovu produktivnost, stajališta i »odanost« organizaciji.

Neke od prednosti kvalitetnog ULJP-a ogledaju se u prihvaćanju i ispunjenju potreba službenika, jer oni prilikom zapošljavanja cijene takvu brigu organizacije. Kvalitetnom provedbom sadržaja ULJP-a kao što su odabir osoblja, evaluacija rezultata rada, kompenzacije za uspješnost i organizacijska disciplina, moguće je povećati kapacitete organizacije te time pružiti podršku ostvarenju strateških odluka. Također, omogućuje se upravljanje jednakošću unutar organizacije, tj. razvoj i nadzor provođenja ujednačene politike prema zaposlenima.

Uspješno vođenje politike ULJP-a u svojoj konačnici ima cilj smanjenje i kontrolu troškova rada. Razlike u ULJP-u na centralnoj i lokalnoj razini mogu se očitovati samo u broju ljudi potencijalom kojih se upravlja te veličini organizacije.

## 7. Zaključak

Strukture javnog upravljanja moraju biti sposobne odgovoriti na okolišne prijetnje. Nestabilne političke i financijske prilike mijenjaju pravila upravnog i političkog djelovanja. U javnoj se upravi u turbulentnom vremenu razvijaju novi odnosi. Za razliku od privatnog sektora koji je sposoban brže se prilagođivati novim uvjetima u okolini, proces prilagodbe javne uprave puno je dulji i podložniji pogrešnim procjenama i odlukama. Reforme javne uprave započete 1970-ih još uvijek nisu uspjele uvjeriti da su bile uspješne. Vrijednost povezivanja strateškog upravljanja s javnom upravom neosporiva je. Uvođenje menadžerskih načela i vrijednosti u javnu upravu ogolilo je slabosti sustava i pokrenulo razvoj upravnog djelovanja. Pokazalo se da bez usvajanja suvremenih modela brige o zaposlenicima u upravi i integracije funkcije ULJP-a u strukturu upravljanja nije moguće

ukloniti štetan utjecaj demotiviranosti i nestručnosti osoblja na kvalitetu javnih usluga i izvršavanje zadaća uprave. S druge strane, moderni ULJP omogućuje kreiranje transparentne kadrovske politike kao preduvjeta privlačenja i zadržavanja kvalitetnih kadrova, ali i uspješne provedbe decentralizacije i izgradnje efikasne lokalne samouprave. Nerealno je očekivati da će se proces reforme i modernizacije hrvatske javne uprave moći uspješno provesti ako se ozbiljnije ne pristupi izgradnji funkcije ULJP-a. Čitav je radni proces u javnoj upravi ovisan o svom temeljnom kapitalu, onom ljudskom.

Što mijenjati? Ljude, tehnologiju ili strukturu? Ako su ljudi glavni uzrok neefikasnosti lokalne samouprave, treba ih permanentno obrazovati i pokušati promijeniti njihove vrijednosti, stajališta i vještine. Hrvatska lokalna samouprava u procesu europeizacije zahtijeva nov profil osoblja, naročito rukovodećeg. Potrebni su službenici i rukovoditelji koji se iznimno dobro služe stranim jezicima, poznaju pregovaračke procese, prihvaćaju potrebu strateškog promišljanja, novi tip menadžera lišenih političkih konsideracija koji omogućuju usvajanje načela modernog ULJP-a te brigu o osoblju na načelima stručnosti i profesionalnosti. Prema izvješću o procjeni potreba izobrazbe državnih službenika za 2009. godinu Središnjeg državnog ureda za upravu, kojeg je nadležnosti preuzelo novoustrojeno Ministarstvo uprave, najtraženiji programi izobrazbe u županijama su različiti informatički tečajevi.<sup>18</sup> To pokazuje da u velikom broju samoupravnih jedinica razina informatičke pismenosti nije dovoljna, a to je prepreka u oslobađanju ljudi rutinskih i repetitivnih poslova i smanjuje prostor za kreativnost. Tehnologije se moraju mijenjati, a vidi se i potreba sustavnog doškolovanja, prekvalifikacije i usavršavanja ljudi. Promjena strukture zahtijeva zadiranje u organizacijske oblike i stvaranje organizacije koja se oslanja na ljude i timski rad, a ne na kruta pravila, postupke i procedure.

## Literatura

Andersen, S. K. (2000) *Manoeuvring between Centralised Control and Local Flexibility – Local Government Relations in Western Europe*. Employment Relations Research Center (Denmark)

<sup>18</sup> Prioriteti za provedbu izobrazbe u 2009. na razini županija odnose se na učenje engleskog jezika, općeg upravnog postupka i etike u državnoj službi te savladavanje osnovnih informatičkih programa.



- Bahtijarević-Šiber, F. (1999) Management ljudskih potencijala. Zagreb: Golden marketing
- Bahtijarević-Šiber, F. (1997) Strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima: značenje i uloga u suvremenoj teoriji i praksi. *Ekonomski preglad* 48(1): 38–54.
- Barzelay, M. (1997) *Researching the Politics of New Public Management: Changing the Question, not the Subject*. Government Department & Interdisciplinary Institute of Management, London School of Economics and Political Science
- Brekić, J. (1990) *Razvoj i promocija kadrova*. Zagreb: Globus, Ekonomski institut
- Brown, K. (2004) *Human Resource Management in the Public Sector*. *Public Management Review* 6(3): 303–309.
- Deželjin, J. (1996) *Upravljanje ljudskim potencijalima*. Zagreb: Organizator
- Harrison, R. (1993) *Developing People – for Whose Bottom Line? U: Human Resource Management. Issues and Strategies*. Wokingham: Addison-Wesley, 299–329.
- Hesse, J. J. (1998) *Rebuilding the State; Administrative Reform in Central and Eastern Europe*. Berlin: European Centre for Comparative Government and Public Policy, CCNM/SIGMA/PUMA, 168–179.
- Initiatives (2007) *Initiatives to Improve the Efficiency and Effectiveness of Public Spending: Modernising Public Administration*. Brussels: Economic Policy Committee, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs
- Ivanišević, Stjepan (2008) *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Izvešće (2008) *Izvešće o procjeni potreba izobrazbe državnih službenika za 2009. godinu*. Zagreb: Središnji državni ureda za upravu
- Keuleers, P. (2004) *Civil Service Personnel Management: Key Issues for Consideration when Assisting Civil Service Personnel Management Reforms in Developing Countries*. UNDP
- Koprić, I. (2008) *Glavni problemi i mogući koraci u reformi hrvatske javne uprave*. Zagreb: HSLS-ELDR konferencija Reforma javne uprave u Hrvatskoj, 13–16.
- Koprić, I. (2009a) *Privlačenje i zadržavanje najboljih ljudi u javnoj službi*. UNDP
- Koprić, I. (2009b) *Prijedlog okvira za novi klasifikacijski i platni sustav lokalnih službenika*. U: *Novo službeničko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 109–121.
- Koprić, I. (2009c) *Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima*. *Hrvatska javna uprava* 9(1): 69–78.
- Koprić, I. (2009d) *Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravni kapaciteti*. Zbornik referata III. konferencije Hrvatski javni sektor u aktualnim gos-

- podarskim uvjetima. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 148–167.
- Koprić, I., G. Marčetić (2000) *Kriza socijalne države, reforma javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*. Hrvatska javna uprava 2(1): 25–82.
- Marčetić, G. (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Marčetić, G. (2009) *Prijedlozi za utemeljenje jedinstvenog službeničkog sustava u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*. U: *Novo službeničko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 71–107.
- Mouritzen, P. E. (2008) *Reforming Local Government in Denmark: How and Why?* Barcelona: Centre for Local Innovation
- Nemec, J., G. Wright (2004) *Public Management in the Central and Eastern European Transition; Concepts and Cases*. Bratislava: NISPAcee, 179–282.
- Noordhoek, P., R. Saner (2004) *Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society*. Madrid: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública
- Ormond, D., E. Löffler (1998) *New Public Management; What to Take and What to Leave*. Paris: PUMA
- Peteri, G. (2001) *Organizing Public Service at the Local Level*. U: *Local Self-Government and Decentralization in South-East Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 7–27.
- Ploštajner, Z. (2002) *Decentralizacija uprave*. U: *Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini; iskustva i problemi zemalja Jugoistočne Europe*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 40–54.
- Ploštajner, Z. (2004) *Slovenian Public Administration: Continuation of Reform, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 49–57.
- Pollitt, C., G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Prijedlog (2009) *Prijedlog Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2009.
- PUMA (2000) *New Emerging Issues – Denmark HRM*. Public Management Service
- PUMA (2004) *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries; An Analysis of the Results of the OECD. Survey on Strategic Human Resources Management*
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2002) *Osnovne karakteristike i najvažniji preduslovi za izradu i implementaciju zakona kojim se reguliše lokalna samouprava u Nemačkoj*. U: *Usporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: Magna agenda, 19–38.
- Setnikar-Cankar, S., S. Vlaj, M. Klun (2002) *Decentralizacija; eksperimenti i reforme: lokalna uprava u Sloveniji*. U: *Usporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: Magna agenda, 215–238.

- Svetlik, I., T. Kaarelson, R. Alas, A. Kohont (2007) *The Development of the Personnel Function in Transition Countries: Slovenian and Estonian Experience*. TRAMES 11(61/56), 1, 35–53.
- Synnerström, S. (2002) *Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers*. Paris: SIGMA
- The case (2000) *The case for Transforming Public-Sector Human Resources Management*. Washington: National Academy of Public Administration, Center for Human Resources Management
- UNDP (2003) *Obuka državnih službenika u kontekstu reforme javne administracije*. Komparativna studija odabranih zemalja Centralne i Istočne Europe
- Verheijen, A. J. G. (2002) *Removing Obstacles to Effective Decentralization: Reflecting on the Role of the Central State Authorities*. U: *Mastering Decentralization and Public Administration in Central and Eastern Europe*. Budapest: LGI
- Vlaj, S. (2005) *Local Self-Government in Slovenia – Centralism or Decentralisation*. Ljubljana: International Institute for Middle East and Balkan Studies
- Wright, P., G. McMahon (1992) *Theoretical Perspectives for Strategic Human Resource Management*. *Journal of Management*, Vol. 18, 295–320.
- Wollmann, H. (2002) *Aktualne upravne reforme u Njemačkoj*. Zagreb: Međunarodna konferencija Modernizacija hrvatske javne uprave
- Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08

## THE ROLE OF HUMAN POTENTIALS MANAGEMENT IN THE PROCESS OF DECENTRALISATION

### *Summary*

*Human potentials management is one of the key parts of public management and better governance. It is also a mechanism for the creation of an efficient, effective, open, responsible, transparent, and quality public administration. Many administrative processes, including decentralisation and deregulation, cannot be conducted without the support and a changed attitude of administrative personnel. Furthermore, an increased instability of the environment in which public administration functions requires greater flexibility of its structures, and flexibility management presents new challenges to human potentials management. One can conclude that both successful functioning of the system and reform implementation increasingly depend on human potentials management in public administration. The author discusses the elements of human potentials management and its role in the processes of modernisation and decentralisation of the Croatian public administration, as well as in the creation of the quality local self-government system.*

*Key words: public administration, public management, human potentials management, decentralisation, local self-government*