

ODREĐIVANJE KOMPETENCIJA SLUŽBENIKA U JAVNOJ UPRAVI – PREGLED REPUBLIKE HRVATSKE I ODABRANIH ZEMALJA EU

Gordana Zoretić, univ.spec.oec. menadžmenta u javnom sektoru

SAŽETAK: Zbog povećane svijesti o važnosti ljudskih potencijala u javnoj upravi i njihovog kontinuiranog razvoja, često se govori o potrebi ulaganja u njihovo stručno osposobljavanje i usavršavanje, a također o razvoju upravne kulture koja će biti u stanju privući, usavršiti i zadržati stručnjake. U javnu upravu modernih država uvode se razne inovacije kako bi se poboljšala produktivnost javne uprave i zadržalo povjerenje, potaknula suradnja s dionicima i zainteresiralo korisnike/građane za sudjelovanje u kreiranju javnih politika. Raznim motivacijskim modelima i cjeloživotnim učenjem službenika i javnih dužnosnika (onih koji donose odluke) usmjerava se na razvoj karijere i profesionalizaciju službenika. U hrvatsku javnu upravu se namjerava uvesti kompetencijski model kao alat upravljanja ljudskim potencijalima, što bi omogućilo praćenje promjena i napredovanja u profesionalnom i osobnom razvoju službenika. Postojeći ljudski potencijali bi se mogli bolje rasporediti, prema strateškim ciljevima te afinitetima službenika i njihovim kompetencijama, što bi omogućilo zadovoljstvo na poslu i upravljanje kvalitetom jer bi pružene usluge i postupanje službenika bilo standardizirano. U nastavku su uz stanje u hrvatskoj javnoj upravi, prikazani neki od modela upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Belgije, Irske i Slovačke, a te se zemlje mogu po raznim parametrima komparirati s Hrvatskom, na primjer, broju stanovnika, površini, povijesnom razvoju.

Ključne riječi: javna uprava, kompetencija, kompetencijski model

JEL: M12, M54, M59

Gordana Zoretić, univ.spec.oec. menadžmenta u javnom sektoru

Ministarstvo poljoprivrede, Glavno tajništvo, Sektor za ljudske potencijale, uredsko poslovanje i sigurnosne poslove, Služba za upravljanje ljudskim potencijalima, Odjel za izobrazbu, Ulica grada Vukovara 78, 10 000 Zagreb

gordana.zoretic@zg.t-com.hr

1. UVOD

Za uspješan ekonomski razvoj nužno je unaprijediti javni, privatni i građanski/civilni sektor¹, pri čemu svaki od njih ima važnu ulogu pa je spoj politike i ekonomije nužan. U tom smislu, vrlo važnu ulogu imaju predstavnici zakonodavnog i izvršnog tijela vlasti/uprave koje u demokratskim zemljama odabiru građani. Predstavnici vlasti/uprave osmišljavanju i provode javne politike i na taj način, političkim odlučivanjem, snažno utječu na život svojih građana. Službenici i dužnosnici javnih uprava suvremenih država, svojim znanjem, motivacijom, kreativnošću, dosljednošću i moralom, ažurnim i odgovornim obavljanjem svojih dužnosti, ostvaruju ciljeve od javnog interesa. Predstavnici vlasti/uprave moraju političkim odlukama promicati opće dobro i zadovoljiti potrebe građana te zemlje.. Također, moraju potaknuti razvojne politike kojima će građane podržati u proaktivnosti/poduzetničkim aktivnostima, kako bi izrazili svoje razne sposobnosti i kompetencije². Na taj bi način građani osigurali vlastitu egzistenciju i postigli osobno zadovoljstvo. Vlade modernih država žele uspješniju javnu upravu koja će manje opterećivati državni proračun, ali će biti profesionalnija, djelotvornija, konkurentnija i orijentirana na rezultate. Zbog svjetskih globalnih procesa³, potrebno je prilagođavati se svakodnevnim promijenjenim uvjetima rada i življenja. Potrebna je originalnost, kreativnost i fleksibilnost svake zajednice/države koju čine pojedinci i razne organizacije pa su u tom smislu prilagodbe nužne i za svakog pojedinca i za organizaciju. Zbog toga obrazovanje mora biti dostupno svakoj osobi jer je obrazovanje javno dobro. Također je potrebno uz poticanje i razvoj koncepta cjeloživotnog učenja razraditi sustav objektivne procjene radne uspješnosti svih zaposlenih u javnoj upravi i stvoriti organizacijsku kulturu u kojoj je moguće svojim odgovornim radom, proaktivnošću i kontinuiranim cjeloživotnim učenjem napredovati u karijeri i profesionalno se potvrditi.

Republika Hrvatska prihvaća prioritete određene *Strategijom Europa 2020.* i ugrađuje ih u svoje strateške dokumente. Koncept cjeloživotnog učenja je ugrađen u *Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije za razdoblje 2014. do 2020.*, a također i u

¹ Demokratska društva karakterizira istodobno postojanje ovih sektora: javnog (država), privatnog (ekonomija, tj. tržište) i građanskog (civilno društvo) http://www.civilnodrustvo-istra.hr/linkovi/pojmovnik_posjet_5.ožujka_2018.

² U *Strategiji razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.-2013.* se spominje pojam kompetencija, opisan kao „ukupnost znanja, vještina, sposobnosti i odgovarajućih ponašanja“ (Vlada Republike Hrvatske, 2009.:8; 17); https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/Drzavna%20sluzbal/Strategija_RLJP_hr.pdf posjet 5.rujna 2015.); u skladu je s pojmom kompetencija u Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, gdje kompetencije (*engl. competences*) označavaju „skup znanja i vještina te pripadajuću samostalnost i odgovornost“; Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, 22/13, 41/16). Odgovarajuća ponašanja podrazumijevaju motivaciju i stavove državnih službenika koji podupiru vrijednosti prema kojima državna služba funkcionira, tj odgovarajući odnos prema poslu, građanima, suradnicima i sl.

³ S ekonomskog aspekta, globalizacija je proces povezivanja industrijskih i financijskih aktivnosti na svjetskom tržištu (Klaić, B., 1986.)

Strategiju cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere u RH za razdoblje 2016.-2020. U skladu s time, od službenika javne uprave se očekuje kontinuirano učenje i prilagođavanje potrebama društva, kako bi bila na usluzi građanima/korisnicima njezinih usluga.

2. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE HRVATSKE⁴

Može se reći da se u hrvatsku javnu upravu⁵ uvode elementi novog javnog menadžmenta već dugi niz godina. Također se primjenjuju načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji na kojima želi razviti moderan i odgovoran upravni sustav, a to su: (Mendeš, I., 2004.:249): odgovornost, pouzdanost i predvidivost, otvorenost i transparentnost i participacija⁶. Svakom reformom hrvatske javne uprave namjeravalo se stvoriti suvremeni sustav, no prema rezultatima studija se između ostaloga zaključuje,

⁴ Površina Republike Hrvatske je 56.594 četvornih kilometara kopna i 31.479 četvornih kilometara teritorijalnog mora, s 4.284.889 stanovnika (2011.). <http://www.digured.hr/Adresari-i-imenici/Adresar-tijela-javne-vlasti/Opci-podaci-o-RH> posjet 28. veljače 2018. Nakon raspada jugoslavenske države, Hrvatska se osamostalila, međunarodno je priznata 15. siječnja 1992., uvela je parlamentarnu demokraciju i teži razvoju tržišnog gospodarstva; od 1. srpnja 2013. je 28. punopravna članica Europske unije.

⁵ Područje javne uprave (sastoji se od upravnih organizacija javnog djelovanja i društveno korisnih službi) obuhvaća tri segmenta: državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu i pravne osobe s javnim ovlastima. Prikupljanje i analiza podataka o našoj javnoj upravi u ovome se radu usmjerava na prva dva segmenta, bez pravnih osobama s javnim ovlastima, kao što su na primjer, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i druge agencije, ustanove, zavodi i instituti.

Lokalna i područna (regionalna) samouprava je u Republici Hrvatskoj zajamčena Ustavom, a ogleda se u pravu na samostalno obavljanje poslova lokalnog značaja, samostalno uređenje unutarnjeg ustrojstva i organizacije lokalnih jedinica, samostalno uređenje djelokruga tijela lokalnih jedinica, neposredan izbor članova predstavničkih i izvršnih tijela lokalnih jedinica, vlastite prihode i samostalno raspolaganje vlastitim prihodima. Lokalnu vlast čini 555 jedinica lokalne samouprave: gradovi (127), i općine (428); jedinice područne (regionalne) samouprave su županije, ima ih 20 i Grad Zagreb sa statusom županije; dakle, ukupno je 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (stanje 2014. <http://www.udruga-opcina.hr>,

<https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842> posjet 6. rujna 2015.

⁶ Odgovornost: za postignuti učinak djelovanja, koja se sastoji od sposobnosti upravljanja javnim sektorom, javnim poduzećima i javnim financijama; pouzdanost i predvidivost: u postupanju označava inzistiranje na poštivanju pravila, reformu zakonodavstva i regulative te funkcionalno sudstvo; otvorenost i transparentnost: u postupanju, sadrži informacijsku otvorenost, trajnost pravila i jasnoću regulacije; participacija: intenzivno sudjelovanje građana u političkom procesu podrazumijeva sudjelovanje svih onih kojih se određeni problem tiče (dionici), osiguranje susreta javnog i privatnog sektora, decentralizaciju, jačanje lokalne i regionalne samouprave te suradnju s nevladinim sektorom).

kako je pri dugoročnom strateškom i proračunskom planiranju u svim segmentima javne uprave, uz stručne predstavnike izvršne vlasti, tijela državne uprave, sindikate i druge dionike, u promišljanje i provedbu reformi nužno uključiti i lokalnu zajednicu, akademsku zajednicu i nevladine udruge (Ekonomski institut, 2011.) Posebno je područje vezano uz ljudske potencijale javne uprave, gdje treba uspostaviti i promovirati sustav postizanja izvrsnosti uz jasno određene kriterije. Iz mnogih hrvatskih pravnih izvora, strateških dokumenata i nacionalnih programa iz područja javne uprave⁷ vidljiva je tendencija mijenjanja sustava upravljanja i razvoja ljudskim potencijalima, pri čemu je naglašeno usmjeravanje na kontinuirano cjeloživotno učenje kao nužnost osobnog i profesionalnog razvoja, poboljšanja učinkovitosti i kvalitete rada u javnoj upravi u cjelini. U javnoj upravi je veliki broj visokoobrazovanih, stručnih osoba koje, suprotno javnome mnijenju, odgovorno i profesionalno obavljaju svoj posao u javnom interesu. Kod organizacijske racionalizacije javne uprave potrebno je prethodno analizirati stanje (strateške ciljeve, poslove i radna mjesta, broj izvršitelja, njihove kompetencije i individualne ciljeve) te ukinuti dosadašnju praksu da se promjenom političke vlasti mijenja organizacijski ustroj, nazivi i djelokrug tijela, ukidaju se ili otvaraju nova radna mjesta bez stvarne potrebe i premještaju se službenici.⁸

Ciljevi kojima se obuhvaćalo područje upravljanja i razvoja ljudskih potencijala javne uprave⁹ zacrtani do sada mnogim strategijama i nacionalnim programima se nisu realizirali u očekivanoj mjeri, s obzirom da je za sve promjene u segmentu javne uprave ključna politička volja. Također je nužna promjena političke i upravne kulture čime bi se razvilo proaktivno i kreativno ponašanje građana, dužnosnika i službenika, ojačalo bi se prihvaćanje moralnih vrijednosti i svijest o političkoj odgovornosti. Potrebno pronaći način kako u hrvatskoj javnoj upravi spojiti inovacije, usmjerenost na ljudske potencijale i težnju pre-

⁷ Neki od dokumenata su: Zakon o državnim službenicima, Strategija izobrazbe državnih službenika za razdoblje 2004.-2009., Strateški okvir za razvoj od 2006.-2013., Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2008.-2011., Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.-2013., Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji za 2009. godinu, Nacionalna strategija obuke za dužnosnike i službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2009.-2013., Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012.-2013., Program Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2011.-2015., Strateški plan Ministarstva uprave za razdoblje 2015.-2017.

⁸ Više o preporukama za reformu javne uprave vidjeti: Ekonomski institut Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung (FES): Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj (2011.), Ekonomski institut, Zagreb i Koprić, I. : Lokalna samouprava i decentralizacija (2012.), brošura 1. Forum, Institut za javnu upravu iz Zagreba i Zaklada Friedrich Ebert Stiftung <http://www.iju.hr/publikacije.asp?ID=3>

⁹ Područje upravljanja i razvoja ljudskih potencijala obuhvaća segmente: planiranje zapošljavanja, provedbu postupka zapošljavanja i uvođenja u službu, analizu i izradu opisa poslova radnih mjesta, ocjenjivanje rada i učinkovitosti/radne uspješnosti, kontinuirano stručno usavršavanje/izobrazbu, nagrađivanje i napredovanje (karijerni/profesionalni razvoj).

ma 3E¹⁰ s tradicionalnim vrijednostima hrvatskog društva te demokratskim i moralnim načelima.

U postojećem službeničkom zakonodavstvu javne uprave postoje područja koja bi se moglo unaprijediti, što bi pomoglo daljnjoj profesionalizaciji i motivaciji te zadržavanju kvalitetnih službenika. Postupci planiranja i provedbe zapošljavanja su dugotrajni i složeni. Postupci zapošljavanja i sva pitanja od značaja za rad državnih službenika i namještenika regulirani su prvenstveno Zakonom o državnim službenicima (Narodne novine, 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17), kod namještenika i Zakonom o radu (Narodne novine, 93/14 i 127/17). Radno-pravne odnose službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 86/08, 61/11 i 4/18), odnosno za namještenike i ostale zaposlene u javnoj upravi također se primjenjuje Zakon o radu. Službenici se zapošljavaju putem javnog natječaja (zapošljavanje na neodređeno vrijeme) i oglasa (zapošljavanje na određeno vrijeme, zapošljavanje namještenika), ispunjavanjem formalnih uvjeta (propisanih stručnih uvjeta-stručna i obrazovna razina i dužine radnog iskustva/radnog staža za pojedino radno mjesto¹¹) te testiranjem (pisanim ispitom i intervjuom)¹², kojim se procjenjuju njihova znanja, vještine i sposobnosti. Proces zapošljavanja je decentraliziran, tj. provodi ga svaka jedinica javne uprave samostalno, no izbor kandidata nije standardiziran za cijelu javnu upravu. Na dužnosničke pozicije, tj. najviše rangirana radna mjesta u javnoj upravi, imenuju se osobe koje su na provedenim parlamentarnim i lokalnim izborima dobile najviše glasova (na mandat od 4 godine) što znači da se provodi izravnim postupkom zapošljavanja. Od javnih dužnosnika se očekuje etičnost u postupanju u cilju javnog dobra pa podliježu odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/2011, 12/2012, 126/12- Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH, 124/12, 48/2013, 57/2015).

¹⁰ 3E: efektivnost, efikasnost, ekonomičnost (Koprić, I., 2014.): efektivnost/djelotvornost podrazumijeva opravdati postojanje pa svojim aktivnostima/obavljanjem poslova dovesti do rješenja problema ili ostvarenja postavljenih ciljeva; efikasnost/učinkovitost podrazumijeva obavljanje poslova uz povoljan omjer uloženog i ostvarenog izraženo u količini učinaka (mjerenje isplativosti); ekonomičnost podrazumijeva obavljanje poslova uz povoljan omjer uloženog i ostvarenog u financijskim pokazateljima, tj. obavljanje aktivnosti uz najniže troškove.

¹¹ U tome se očituje merit načelo vezano uz moderno shvaćanje upravne službe kao društvene funkcije (služenje državi), gdje se pri izboru kandidata, tj. za zapošljavanje u upravi koristi kriterij sposobnosti kandidata izražen zadovoljavanjem tražene obrazovne razine i stručnih uvjeta (posjedovanjem traženih kompetencija).

¹² Postupak i način raspisivanja i provedbe javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi uređen je Uredbom o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (Narodne novine 78/2017), čime je u jednom dijelu uspostavljen fleksibilniji sustav zapošljavanja u odnosu na prethodni temeljen na Uredbi o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi (Narodne novine, 74/2010 i 1452/2011). Za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu primjenjuju se odredbe Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a proceduru provedbe javnog natječaja i oglasa razrađuje svaka jedinica svojim internim aktima.

Iako postoji sustav ocjenjivanja službenika javne uprave potrebno ga je unaprijediti, odrediti konkretne načine praćenja i mjerenja elemenata ocjenjivanja te čim više uskladiti postupak ocjenjivanja kako bi ocjenjivanje imalo svoju pravu svrhu. Potrebno je osigurati usporedivost ponašanja službenika u cijeloj javnoj upravi (ne samo radni učinak po kvantiteti, nego i kvaliteti, a uz to i očekivano ponašanje i razinu odgovornosti) prema konkretnim kriterijima i da to prati odgovarajuće nagrađivanje i napredovanje u službi. U javnoj upravi većine europskih zemalja se pri procjeni ljudskih potencijala koristi kompetencijski model.

Državna uprava, kao dio javne uprave kontinuirano provodi reforme, a najvažnije je razdoblje bilo tijekom pretpristupnog procesa ulaska u Europsku uniju. Područje razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi je uređenije od područja upravljanja ljudskim potencijalima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ima kontinuitet u razvoju i provedbi stručnog usavršavanja službenika, temelji se na procjeni potreba izobrazbe i usavršavanju prioriternih grupa službenika, što se financira iz državnog proračuna na temelju godišnjih planova izobrazbe. Također ima razrađeniji sustav ocjenjivanja¹³ u kojem se neki od kriterija procjene: znanje, samostalnost i odgovornost u radu službenika mogu izmjeriti prema kvaliteti obavljenog posla, na primjer, izrada raznih rješenja, dopisa, mišljenja, uredbi itd. No, za razvoj kvalitetnog sustava ocjenjivanja i osiguranja objektivnosti cijelog postupka nužno je odrediti jasne kriterije procjene drugih elemenata ocjenjivanja službenika državne uprave koji za sada nisu mjerljivi. To su: stupanj inovativnosti, kreativnosti, komunikacijske vještine, sposobnost rada u timu, a također i kriteriji određeni za rukovodeće službenike: organizacija i koordinacija obavljanja posla, donošenje odluka za koje je ovlašten, motiviranje službenika, rješavanje konflikta. Vrlo često službenici ne vide smisao ocjenjivanja pa je i na razini jednog tijela državne uprave dosta prisutna subjektivnost. Zbog svega toga je nužno je standardizirati postupak ocjenjivanja i smanjiti subjektivnost ocjenjivača. Povezivanje ocjene s ostvarenjem organizacijskih i individualnih ciljeva trebalo bi uzeti u obzir i propisati kao uvjet za nagrađivanje¹⁴ i plaću. Također je potrebno odrediti jasne kriterije i metode procjene znanja i vještina kandidata/ službenika u postupku zapošljavanja i rasporeda na određena radna mjesta.

Primjenom rezultata projekta IPA 2010 Twinning light: *Potporna jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi* (Ministarstvo uprave, 2014.:1) financiranim EU sredstvima i provedenim 2014., stvoren je kompetencijski model prema kojem bi tijela državne uprave mogla ujednačeno postupati u području uprav-

¹³ Ocjenjivanje državnih službenika propisano je Zakonom o državnim službenicima (Narodne novine, 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17). Sadašnji sustav ocjenjivanja je u primjeni od 1.siječnja 2012., propisan je Uredbom o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika (Narodne novine 133/11); do tog sustava je došlo poboljšanjem prethodnog sustava iz 2006., kroz realizaciju cilja *Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj upravi za razdoblje 2010.-2013.*

¹⁴ Postupak napredovanja u državnoj službi temeljen na Zakonu o državnim službenicima uređen je Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (Narodne novine 77/07 i 142/11).

ljanja i razvoja ljudskih potencijala, unaprijedila bi se profesionalnost službenika jer bi ih se moglo rasporediti na radna mjesta za koja imaju kompetencije najviše razine pa bi poslove obavljali s najviše motivacije. Partneri u projektu su bili Ministarstvo uprave i ROI – Nizozemski institut za javnu upravu. Pripremljeni je popis preporučenih kompetencija (Ministarstvo uprave, 2014.:15-46):

Preporučene kompetencije za:	
rukovodeća radna mjesta	nerukovodeća radna mjesta
planiranje i organiziranje	komuniciranje
komuniciranje	samoorganiziranje
donošenje odluka	usmjerenost na korisnika
prilagodljivost	prilagodljivost
vođenje	kreativnost
analiziranje	analiziranje
inicijativnost	inicijativnost
timski rad	usmjerenost na rezultate
strateško planiranje	usmjerenost na okolinu
provođenje strateških ciljeva	usmjerenost na organizaciju
upravljanje promjenama	
usmjerenost na rezultate	
usmjerenost na okolinu	
usmjerenost na organizaciju	

Za rukovodeća radna mjesta su određene obvezne kompetencije: planiranje i organiziranje, komuniciranje na svim razinama i donošenje odluka/odlučivanje; za nerukovodeća radna mjesta to su: komuniciranje, samoorganiziranje i usmjerenost na korisnika¹⁵. U pripremljenom Priručniku za državna tijela Republike Hrvatske je opisan kompetencijski model, pojedine kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta te na koji ih se način može procjenjivati (Ministarstvo uprave, 2014.:47-73), a sve bi to služilo za određivanje profila radnih mjesta (Ministarstvo uprave, 2014.:15). Kompetencije su razvrstane u grupe: opće/osnovne, stručne/profesionalne i specifične/poslovne.¹⁶ U državnoj upravi

¹⁵ Pod pojmom „korisnik“ podrazumijevaju se građani, pravne osobe, civilno društvo, interni klijenti državnih tijela.

¹⁶ Stručne/profesionalne - određene su formalnim uvjetima za raspored na pojedino radno mjesto, određene su pravilnicima o unutarnjem redu svakog tijela; dokazuju se potrebnim certifikatima (diplomama/svjedodžbama); opće/osnovne - važne su za interakciju s drugima, a izražavaju se kroz određena, očekivana ponašanja, prikazuju razinu samostalnosti i odgovornosti u radu; odredilo se 3 obvezne/osnovne

se od dobivenih rezultata projekta do danas ništa nije promijenilo, no ti su rezultati dobar temelj za stvaranje cjelovitog kompetencijskog okvira za cijelu javnu upravu.

Za područje lokalne i područne (regionalne) samouprave godinama se govori o nužnoj reformi teritorijalnog ustroja, s obzirom da je postojeće stanje neracionalno, složeno, s prevelikim brojem jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u odnosu na veličinu naše države i broj stanovnika, što uzrokuje veće poteškoće, na primjer, u financiranju tih jedinica, preklapanju nadležnosti i obavljanju poslova i slično (Koprić, I., 2012.:11-23)¹⁷. područje ljudskih potencijala nije uređeno pa bi trebalo jasnije odrediti ciljeve razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima i na taj se način konkretnije strateški usmjeriti u stvaranju sustavne prakse i jedinstvene primjene odgovarajućih mjera i postupaka u tom segmentu, kao što je to u državnoj upravi. (Koprić, I., 2012.:11-23).

Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. (Vlada, 2015.:10) prvi se puta obuhvaća cijelo područje javne uprave, s namjerom usklađivanja njezinog razvoja s ciljevima *Strategije Europa 2020* (Europska komisija, 2010.). Sve postupke iz područja upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi treba regulirati pravnim propisima koji moraju biti međusobno usklađeni (za sve segmente javne uprave), postojani i utemeljeni na primjerima najboljih domaćih i europskih iskustava. Dakle, trebaju biti standardizirani, provjerljivi prema utvrđenim sustavima upravljanja kvalitetom, uređeni jedinstvenim pravnim propisima. To bi pomoglo u stvaranju jedinstvenih organizacijskih vrijednosti kao temelja organizacijske kulture na načelima javne uprave i upravljanja u EU. Stoga su *Strategijom* planirani ciljevi: utvrđeni sustav kompetencija, unaprijeđen sustav stručnog usavršavanja u javnoj upravi, djelotvoran i transparentan sustav zapošljavanja u javnoj upravi, uspostavljeni sustav razvoja karijere za zaposlene u javnoj upravi, ujednačeni sustav plaća u javnoj upravi, optimalni broj zaposlenih u javnoj upravi, poštivanje etičkih načela u javnoj upravi te izgrađen sustav obrazovanja za javnu upravu (Ministarstvo uprave, 2015.:38-44). Dio tih ciljeva planira se realizirati financiranjem iz proračuna lokalnih jedinica i EU fondova. Strateški cilj izrade sustava kompetencija za javnu upravu planira se realizirati kroz projekt financiran iz Europskog socijalnog fonda iz kojeg su određena sredstva za ulaganje u institucionalne kapacitete i učinkovitost javne uprave i javnih usluga na nacionalnoj,

za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta u državnoj službi; često ih je teško mjeriti; cilj projekta je bio upravo to – pronaći metodologiju kako na najbolji način procjenjivati nečije ponašanje i to povezati s objektivnim praćenjem radnog učinka i ocjenjivanjem; specifične - vezane su uz razumijevanje i obavljanje konkretnog posla/radnog mjesta; mogu obuhvaćati specifično tehničko znanje i vještine; npr. postupak javne nabave, uporaba određenih aparata, alata, financijsko planiranje, revizija, medijacija i sl.; dakle, u okviru određenog strukovnog područja to je dodatno znanje i vještine kojima se to zanimanje razlikuje od drugog zanimanja u okviru istoga zvanja (struke). (Ministarstvo uprave, 2014.:11, 86.)

¹⁷ Institut za javnu upravu iz Zagreba i Zaklada Friedrich Ebert Stiftung (FES) su 2012. godine pokrenuli Forum za javnu upravu, kao mjesto za raspravljanje o ključnim temama iz područja javne uprave. Na sastancima sudjeluju stručnjaci različitih akademskih i drugih institucija pa se kao rezultat rasprava u razdoblju 2012.-2014. pripremila okvirna ocjena stanja i temeljne preporuke razvrstane u nekoliko područja. Tijekom 2012. je pripremljena brošura s 1. foruma na temu: Lokalna samouprava i decentralizacija, autor Ivan Koprić

regionalnoj i lokalnoj razini s ciljem reformiranja, boljeg uređivanja i dobrog upravljanja u razdoblju 2014.-2020.¹⁸ Projektom izrade kompetencijskog okvira za javnu upravu stvorio bi se jedinstveni kompetencijski okvir, temeljen na pripremljenom kompetencijskom okviru za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta u državnim tijelima. Zbog raznih okolnosti, prvenstveno zbog promjena političkih opcija u upravljanju državom, projekt nije započeo prema planu sve do danas, iako se programima prethodnih hrvatskih vlada planiralo unaprijediti područje upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi.

Program Vlade Republike Hrvatske u mandatu 2016.-2020. temelji se na *Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020.* Nacionalnim programom reformi Vlade Republike Hrvatske za 2017. za provođenje cilja - jačanje konkurentnosti gospodarstva, određena jedna od reformskih mjera: učinkovito upravljanje ljudskim resursima i pružanje usluga u javnoj upravi (Vlada, 2017.:6). Tom mjerom Vlada namjerava ostvariti strateški cilj izrade sustava kompetencija za javnu upravu, određen Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020., što će omogućiti usporedivost svih kategorija zaposlenika u javnoj upravi koji obavljaju slične poslove iste složenosti te iste razine obrazovanja (Vlada, 2017.:39). U tom smislu bilo bi moguće primjenjivati standardizirane postupke politike upravljanja ljudskim potencijalima koji bi omogućili objektivnost, transparentnost i usporedivost, a to bi se postiglo provođenjem projekta koji je u pripremi od 2015. godine.

3. PRIMJENA KOMPETENCIJSKOG MODELA U JAVNOJ UPRAVI ODABRANIH ZEMALJA EUROPSKE UNIJE

3.1. Primjer belgijske javne uprave¹⁹

U kraljevini Belgiji²⁰ se tijekom 1990.-tih pojavljuje prva inicijativa vezana uz određivanje kompetencija²¹ službenika u javnoj upravi i upravljanja pomoću kompetencijskog modela. Od 1999. se primjenom Kopernikovog plana reforme javne uprave u centar

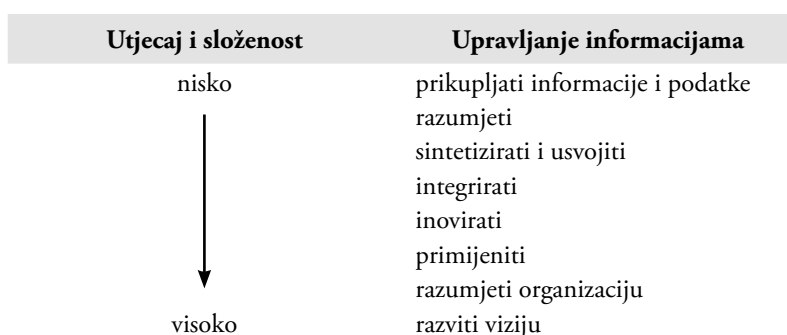
¹⁸ Upravljačko tijelo programa je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, a korisnik i predlagatelj operacije je Ministarstvo uprave. Trajanje projekta je 24 mjeseca, planirani početak bio je kraj 2015., a vrijednost je 16.000.000,00 kuna (Ministarstvo uprave, 2015.:38).

¹⁹ Tekst prema: Beck, S., Hondeghem, A.: Competency Management in the Belgian Federal government (2010.); <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-belgium.pdf> posjet 13.listopada 2015.

²⁰ Kraljevina Belgija je parlamentarna ustavna monarhija, površin od 30.500 četvornih kilometara, podijeljena je na 6 saveznih jedinica (3 zajednice, 3 regije), 10 pokrajina i 11.094.850 stanovnika (2012.); u administrativnom smislu je podijeljena na državnu vlast i dvije vrste lokalne vlasti: pokrajinsku i općinsku; jedna je od osnivačica Europske zajednice za ugljen i čelik 1951. (EEZ 1957., EU 1992.) (EUPAN, 2008.:7) i <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=6718> posjet 5. ožujka 2018.

²¹ Kompetencije se tumače kao sve znanje, vještine, vrijednosti i stavovi javnog službenika koje izražava na poslu u svakoj situaciji i u suradnji s drugima, onako kako se od njega očekuje.

upravnog sustava postavlja korisnik-građanin kao kupac/klijent. Stoga se javna uprava morala reorganizirati, uspostaviti nove metode rada i modernizirati upravljanje ljudskim potencijalima. Namjeravalo se stvoriti odgovornu, efikasnu i na rezultate usmjerenu upravu, stvoriti javnu upravu koja je inovativan, dinamičan i atraktivan poslodavac. U moderniziranoj javnoj upravi se naglašava strateško planiranje i upravljanje sustavom, a u upravljanje ljudskim potencijalima u svim procesima se uvodi upravljanje na temelju njihovih kompetencija. To bi omogućilo razvoj i upravljanje karijerama na temelju ocjena i iskustva, a ne na temelju radnoga staža u javnoj upravi. Upravljanje ljudskim potencijalima prema kompetencijskom modelu olakšalo je zapošljavanje, mobilnost i zadržavanje kvalitetnih službenika te fleksibilnost u razvoju karijere. Također je primjena tog modela pokrenula i promjene u organizacijskoj kulturi, tj. u svijesti službenika i javnosti o javnoj službi/javnim službenicima. U cijeloj javnoj upravi se primjenjuje kompetencijski model „5 + 1“ i to u svim dijelovima upravljanja ljudskim potencijalima: selekciji kandidata i zapošljavanju, razvoju-napredovanju, praćenju i ocjenjivanju i naknadi/plaćanju. Kompetencije su svrstane u 5 grupa/klastera općih/generičkih kompetencija kojima se opisuje ponašanje službenika. Više-manje su potrebne u svakoj poslovnoj funkciji i nisu direktno povezane s poslom (stručnim sadržajima). To su: upravljati zadacima/osobna učinkovitost, osobno upravljanje/upravljati sobom, interpersonalno upravljanje/upravljati međusobnim odnosima, upravljati informacijama i upravljati ljudima/usmjeravati i voditi. Svaka funkcija vezana je uz specifične vještine i znanja kako bi se obavio određeni posao pa je potrebna i tehnička kompetencija, tj. tehničko znanje, vještine i iskustvo. Svaki od navedenih klastera kompetencija obuhvaća više kompetencija (Beck, S., Hondeghem, A., 2010.:4), na primjer: klaster upravljanja informacijama obuhvaća: prikupljati informacije i podatke, razumjeti, sintetizirati i usvojiti, integrirati, inovirati, primijeniti, razumjeti organizaciju, razviti viziju. Te su kompetencije poredane na skali utjecaja i složenosti od niske do visoke:



Neke od kompetencija se nisu navodile kao generičke, s obzirom da su to vrijednosti/načela na kojima počiva javna uprava, a to su: surađivanje, uslužnost, odanost, usmjerenost na rezultate i osobni razvoj. Te su vrijednosti/načela dio osnovnog modela pa stvaraju neke od kompetencija, kao što su: timski rad, usmjerenost na korisnika, pouzdanost, usmjerenost na postizanje ciljeva, prilagodljivost, a one su ugrađene u klastere.

Vrijednosti/načela javne uprave	Opće/generičke kompetencije
suradivanje	→ timski rad
uslužnost	→ usmjerenost na korisnika
odanost	→ pouzdanost
usmjerenost na rezultate	→ usmjerenost na postizanje ciljeva
osobni razvoj	→ prilagodljivost

Potrebne kompetencije za svaku poslovnu funkciju prikazane su uz opise radnih mjesta. Motivacija i procjena radne uspješnosti se provodi kroz „razvojne cikluse“. Tijekom godine, službenika kontinuirano prati nadređena osoba ocjenjivanjem i intervjuiranjem te određivanjem osobnih ciljeva službenika u skladu s poslovnim/strateškim ciljevima. Tako se pripremom osobnog plana planira njegov osobni i profesionalni razvoj s naglasnom na njegovim kompetencijama (koje posjeduje i koje može razviti). Uz osobno planiranje koriste se i druge metode: samoprocjena, procjena 360 stupnjeva, funkcionalni intervjui, specijalistički programi izobrazbe, izlazni intervjui itd. Karijerni razvoj, napredovanje u zvanju ili klasi se postiže ovisno o ocjenama radne uspješnosti i pokazanim kompetencijama.

Poseban je naglasak na najviše rangiranim rukovodećim službenicima pa uveden novi postupak zapošljavanja za ta radna mjesta. Na javni natječaj su se mogli kandidirati nekadašnji izvršitelji i osobe izvan službe. Od kandidata se očekuju visokorazvijene vještine komuniciranja, procjenjivanja i upravljanja promjenama. Također, moraju pohađati certificirane specijalističke programe izobrazbe. Odabrani za ta radna mjesta imaju mandat od 6 godina koji se može produžiti ukoliko ostvare ciljeve postavljene godišnjim planovima. Posljednjih godina se uvode nove metode poticanja napredovanja i mobilnosti službenika. Za podršku mobilnosti/premještanja službenika unutar službe koristi se poseban alat, web portal. Za zapošljavanje i napredovanje u javnoj upravi pokušalo se uvesti sustav raspoređivanja na radna mjesta za koja kandidati pokažu najviše razine traženih/očekivanih kompetencija, bez obzira na njihove obrazovne kvalifikacije/diplome, no to je izazvalo veliki otpor jer se diplome ipak smatraju objektivnijima. Stoga se ova koncepcija primjenjuje samo u postupku selekcije kandidata (za sada vrlo rijetko) u slučaju ako se na tržištu rada ne mogu pronaći kandidati s potrebnim obrazovnim kvalifikacijama (npr. informatički stručnjaci).

Usavršavanje i razvoj službenika je važan aspekt upravljanja kompetencijama jer se time kompetencije službenika poboljšavaju i razvijaju, a također se omogućuje bolja zapošljivost u javnoj službi. Za kontinuirano stručno usavršavanje službenika je zadužena OFO – Savezni institut za izobrazbu državnih službenika (*engl. Training federal institute of the Federal Government*). Proces zapošljavanja je centraliziran pa ga za cijelu upravu (državnu/središnju, pokrajinsku i općinsku razinu) provodi SELOR – Savezni ured za izbor

službenika (*engl. Selection Office of the Federal Government*). Proces selekcije i zapošljavanja u javnoj upravi je otvoren, tj. provodi se putem javnog natječaja. Nakon prijave kandidata koji zadovoljavaju uvjete stručnog obrazovanja (zvanja i iskustva) za pojedino radno mjesto, provodi se standardizirana procjena kompetencija kroz tri faze. Prva faza se provodi pomoću informatičkog programa pa se ispituju analitičke vještine, vještine rješavanja problema i slično. U drugoj se fazi utvrđuju opće kompetencije i kognitivne sposobnosti potrebne za određeno radno mjesto. U trećoj fazi se utvrđuju specifične kompetencije, motivacija, profesionalno iskustvo i znanje nužno za određeno radno mjesto. Metode odabira su: testiranje iz područja rada na radnome mjestu za koje se kandidati natječu, psihološko testiranje, preliminarni intervjui za procjenu kompetencija, rješavanje studija slučaja i praktičnih radova čime se procjenjuje profesionalno iskustvo i motivacija. Nakon zapošljavanja službenici su na probnom radu od godine dana tijekom kojeg se procjenjuje njihova kompetentnost i prikladnost. Postupak selekcije i zapošljavanja traje 5-6 mjeseci.

Kompetencijski model se uvodio od 2001. do 2003., a 2009. godine je recenziran/poboljšan. Usmjerenost je na upravljanju znanjem kao temeljem cjeloživotnog učenja svih u javnom sektoru.

3.2. Primjer irske javne uprave²²

Irska²³ od 1994. provodi programe modernizacije javne uprave pa se tijekom 2000. godine uvodi kompetencijski model²⁴ „upravljanje učinkom i razvoj sustava“ (PMDS, *engl. Performance Management and Development System*). S time je naglašeno postavljanje ključnih ciljeva kroz strateško planiranje i upravljanje poslovnim procesima/upravljanje učincima te formalna procjena učinka. Javna se uprava usmjerava na učinkovitije upravljanje inputima što smanjuje troškove, ali povećava motivaciju službenika koji u svom poslu izražavaju visoku razinu profesionalnosti. Taj se kompetencijski model koristi u cijeloj javnoj upravi i u svim dijelovima upravljanja ljudskim potencijalima: selekciji kandidata i zapošljavanju, razvoju-napredovanju, praćenju i ocjenjivanju i naknadi/plaćanju pa se procjena radne uspješnosti u odnosu na pojedinu razinu kompetencija odražava na godišnju plaću i mogućnosti napredovanja službenika. Kompetencije su svrstane u 4 grupe/klastere: osobna učinkovitost, upravljanje prema rezultatima, stil razmišljanja i rješavanje problema, grupna i interpersonalna učinkovitost. Neke od kompetencija koje se procjenjuju su: samopouzdanost, inicijativnost, timski rad,

²² Tekst prema EUPAN: Administration and the Civil service in the 27 EU Member states (2008.), <http://suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf> posjet 12. listopada 2015. i Discussion Paper 19: Butler, M., Fleming, S., The Effective Use of Competencies In the Irish Civil Service, IPA (2002.) i EUPAN: Thematic Paper Series Lithuanian Presidency of June 2013 - January 2014 (2013.)

²³ Irska je parlamentarna demokracija i republika, zauzima površinu od 70.000 četvornih kilometara, ima 26 okruga i 4.588.252 stanovnika (2011.); u administrativnom smislu je podijeljena na dvije vrste vlasti: državnu i regionalnu. Članica je Europske unije od 1973. (EUPAN, 2008.:27) i <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27857> posjet 5. ožujka 2018.

²⁴ Kompetencije se tumače kao znanje, vještine, vrijednosti i stavovi javnog službenika koje izražava kroz očekivana ponašanja.

komuniciranje, upravljanje proračunom i inputima, pronalaženje informacija i upravljanje informacijama, analitičko razmišljanje, odlučivanje i pravednost, uključenost, usmjerenost na korisnika, upravljanje i razvoj, vođenje; svaka kompetencija ima 5 razina i povezana je s ocjenama. Kontinuirano se upravlja učinkom službenika, gdje važnu ulogu ima rukovodeći službenik. Određuju se osobni ciljevi službenika u skladu s poslovnim/strateškim ciljevima i na taj se način planira njegov osobni razvoj. Osobni i karijerni razvoj se temelji na osobnom planu službenika, na procjeni njegovih kompetencija koje posjeduje i koje može razviti te na temelju postignuća/rezultata ocjenjivanja. Za podršku mobilnosti/premještaja službenika unutar službe koristi se poseban alat - web portal. Poticanje mobilnosti (naglašeno od 2013.) osigurava efikasniji raspored postojećih službenika i efikasnije se posluje jer se raspoređuju na ona radna mjesta za koja imaju najviše razine traženih/očekivanih kompetencija. To potiče i motivaciju službenika te osigurava zadržavanje kvalitetnih službenika u javnoj upravi. Snažna je usmjerenost na učenje i razvoj službenika, a istraživanja pokazuju da je u vrijeme ekonomskih kriza ulaganje u to područje naročito potrebno. Usavršavanje službenika je strateški važno područje. Ministarstvo financija vodi CSTDC - Centar za izobrazbu i razvoj državnih službenika (*engl. Civil Training and Development Centre*) koji je odgovoran za razvoj i održavanje kulture cjeloživotnog učenja. IPA - Institut za javnu upravu (*engl. Institute of Public Administration*) također kontinuirano nudi stručno usavršavanje prilagođeno potrebama službenika. Izobrazba službenika se provodi na temelju istraženih potreba kroz pripremljene programe potrebne za kvalitetnije obavljanje posla te posebno pripremljene programe za određene grupe službenika (*engl. in house training*); također razvijaju i provode programe mentoriranja i individualnog vođenja (*engl. coaching*). Uz pohađanje programa izobrazbe promoviraju se razni oblici učenja, npr. samostalno učenje na radnome mjestu, e-učenje, učenje kroz stjecanje iskustva rotacijom posla itd. Od 2004. proces zapošljavanja vode CPSA - Povjerenstvo za zapošljavanje u javnoj upravi (*engl. Commission for Public Service Appointments*) i PAS - Služba za zapošljavanje u javnoj upravi (*engl. Public Appointments Service*). CPSA izrađuje regulativu, kodekse i uspostavlja standarde selekcije kandidata temeljene na poštenju, jednakosti, pravičnosti, postignućima i sposobnostima, zaštiti javnih interesa, uz primjenu najbolje prakse i dobrog upravljanja. PAS je središnje tijelo za provedbu postupaka zapošljavanja, savjetovanja, procjene i selekcije kandidata za javnu službu. Zapošljavanje u javnoj upravi se provodi putem javnog natječaja (i za najviša rukovodeća radna mjesta); uspostavljen je novi, fleksibilniji postupak koji omogućuje brži postupak zapošljavanja i pronalaženje kvalitetnih kandidata. Zapošljavanje na dužnosnička radna mjesta se provodi izravnim postupkom zapošljavanja (npr. pomoćnik tajnika, zamjenik ravnatelja) koji provodi posebno tijelo. Zbog toga se može Irsku svrstati u grupu zemalja Europske unije koje imaju mješovit sustav selekcije kandidata i zapošljavanja²⁵ u javnoj upravi.

²⁵ U zemljama Europske unije (27) sustav selekcije i zapošljavanja u javnoj upravi je centraliziran, decentraliziran ili mješovit. Centralizirani je za sada samo u Belgiji i Cipru (jedna institucija koja provodi cijeli postupak selekcije i zapošljavanja u javnoj upravi), decentralizirani je npr., u Njemačkoj, Češkoj, Estoniji, Danskoj, Nizozemskoj (postupak selekcije i zapošljavanja provodi svako tijelo/institucija samostalno, na temelju određenih pravila zapošljavanja u javnoj upravi), a mješoviti je osim u Irskoj, npr.

Tijekom 2010. je model recenziran jer se uočilo da je previše birokratski, nedostajalo je dosljednosti i pravednosti u standardima procjene radne uspješnosti, nije bilo dovoljno prostora za razvoj karijere. Od 2013. je u primjeni pojednostavljeni postupak procjene kompetencija kod postupka zapošljavanja pa se veći dio automatizira i tako se provodi standardizirana procjena kompetencija, dijelom utemeljena na informatičkom programu (kandidati rješavaju kratki test i studij slučaja čime se ispituje njihovo profesionalno iskustvo). Nakon toga se određuje koje će se kandidate pozvati na razgovor. Postupak selekcije i zapošljavanja traje 5-6 mjeseci. Nakon zapošljavanja službenici su na probnom radu od godine dana tijekom kojeg se procjenjuje njihova kompetentnost i prikladnost.

Upravljanje ljudskim potencijalima na temelju kompetencijskog modela se usmjerava prema novim trendovima, prvenstveno upravljanju znanjem, razvoju talenata koje službenik ima te ga se potiče na samostalno učenje na radnome mjestu i e-učenje. U proces razvoja karijere službenika aktivno je uključen nadređeni/rukovodeći službenik pri čemu se integrirano koristi kompetencijski model. Svi službenici imaju odgovornost za stvaranje radnog okružja u kojem se poštuju različitosti svih službenika i korisnika te se njeguje okružje u kojem se nastoje osigurati jednake mogućnosti za sve koji rade u javnoj upravi. Stoga su to najvažniji elementi organizacijske kulture koju razvijaju.

3.3. Primjer slovačke javne uprave²⁶

Slovačka²⁷ je nakon Drugog svjetskog rata bila dio države Čehoslovačke, koja je od 1948. pa do 1989. bila dio Varšavskog pakta, pod direktnom komunističkom vlašću Sovjetskog Saveza. Iz planskog-komandnog gospodarstva se preusmjerila u moderno tržišno gospodarstvo, a za to je bilo potrebno prilagoditi područje politike i administracije/struk-

i u Austriji, Francuskoj, Litvi, Malti, Velikoj Britaniji (EUPAN, radni materijali - sinteza podataka o zemljama EU, Managing Competencies in European Public Administrations 2013.:13)

²⁶ Tekst prema: https://www.researchgate.net/publication/265285989_PUBLIC_ADMINISTRATION_REFORM_IN_SLOVAKIA_20_YEARS_OF_EXPERIENCE_WITH_DIFFERENT_INSTITUTIONAL_SETTINGS_AT_THE_LOCAL_AND_REGIONAL_LEVELS članak: Klimovsky, D.: Public administration reform in Slovakia: 20 years of experience with different institutional setting (2014.) posjet 12. veljače 2018.; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042816311302> članak: Skorkova, Z.: Competency models in public sector (2016.), str. 226.-234. posjet 9. ožujka 2018.; [https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsevl/skripta:Staronova, K.: Civil Service Reform in Slovakia \(2016.\) posjet 10. veljače 2018.](https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsevl/skripta:Staronova,K.:CivilServiceReforminSlovakia(2016.)posjet10.veljace2018.); <http://www.amo.cz/en/public-administration-reform-in-visegrad-countries-lessons-learned-for-belarus-and-ukraine/innovative-elements-in-civil-service-reform-in-slovakia-2/> Research Paper 5/2013: Staronova, K., Stanova, L., Jajcayova, Z.: Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia (2013.) posjet 9. ožujka 2018.; [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32016H0818\(15\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32016H0818(15)) Preporuke Vijeća Europe od 12. srpnja 2016. o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2016. i davanje mišljenja o Programu stabilnosti Slovačke za 2016. posjet 10. ožujka 2018.

²⁷ Slovačka zauzima površinu od 49.036 km kvadratnih, ima 5 397 036 stanovnika (2011.); članica je Europske unije od 1. svibnja 2004.; od 1. siječnja 2009. je za sada, jedina zemlja, članica Višegradske skupine (pripadaju joj i Češka, Mađarska i Poljska) koja je pristupila Eurozoni, čime se oslobodila tečajnih fluktuacija; od 21. prosinca 2007. je članica schengenskog područja.

туру državne vlasti. Od 1. siječnja 1993. od Čehoslovačke nastaju dvije samostalne države, Republika Slovačka i Republika Češka. Danas je Slovačka parlamentarna demokratska republika, a njezina je javna uprava doživjela razne promjene, usmjerene prema modernizaciji i potrebama korisnika/građana. Proces transformacije i izgradnje institucija za novi sustav je išao vrlo sporo, može se promatrati kroz faze (Kimovski, D., 2014.:22):

- 1) radikalne političke transformacije i stvaranje uvjeta za pokretanje ekonomske preobrazbe u razdoblju 1989. do prve polovice 1992.; novim društvenim i ekonomskim uvjetima trebaju političke i administrativne prilagodbe; političke stranke nisu bile dovoljno profesionalne, nisu prošle kroz dugotrajne procese profiliranja političkih ideja pa su često bile suočene s unutarnjim procesima nestabilnosti
- 2) političke stranke djeluju ometajuće i stagnirajuće na procese demokratizacije; uvođenje reformi je ograničeno, postoji polutotalitarni režim u razdoblju od druge polovice 1992. do kraja 1998.
- 3) obnove procesa političke demokratizacije i provođenja reformskih mjera u okvirima temeljnih demokratskih načela u razdoblju od kraja 1998. do početka 2006.; slovačka je vlada 2000. prihvatila koncept decentralizacije i modernizacije javne uprave; u administrativnom smislu javna je uprava podijeljena na državnu/središnju i lokalnu razinu vlasti²⁸, sastavljena je od 8 regija i 79 okruga; regije su 2002. dobile određeni stupanj autonomije (EUPAN, 2008.:51); decentralizacija se očituje u podjeli nadležnosti između središnje države, regija i okruga; regije imaju nadležnost u pitanjima autocesta, bolnica, kulturnih sadržaja, a na razini okruga u pitanjima vezanim uz okoliš, stanovanje i vodoopskrbu; posebno se aktivirao treći sektor s mnogo nevladinih udruga civilnog društva, koje su se uključile u rješavanje političkih pitanja; Ministarstvo rada je 2003. pokrenulo paket inovativnih reformi u državnoj upravi koje su stupile na snagu početkom 2004., a to su: status državnih službenika, zapošljavanje i naknada usluga²⁹; tijekom 2006. je Ministarstvo financija pokrenulo reformske mjere (Staronova, K., 2006.:5-8)
- 4) sredinom 2006. je zaustavljen proces decentralizacije; političke odluke su usmjerene na modernizaciju javne uprave, koja je na usluzi korisnicima/građanima, što traje sve do danas; uvode se razne komunalne reforme, tj. konsolidiranje struktura lokalne samouprave i spajanje najmanjih zajednica, fiskalna decentralizacija koja je pomogla stabilizaciji lokalnih i regionalnih proračuna, e-uprava s posebnim naglaskom na digitalizaciji javne nabave i informacijskih instrumenata te smanjenje broja službenika javne uprave; tijekom 2006. i 2009.³⁰ su uvedene izmjene i dopune Zakona o držav-

²⁸ Javna uprava zapošljava službenike na središnjoj-državnoj razini i službenike na lokalnoj razini. EUPAN: radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima za vrijeme predsjedanja Irske, siječanj 2013.-lipanj 2013. na kojima je sudjelovala predstavnica Republike Hrvatske (iz Ministarstva uprave); str. 116-118.

²⁹ Inovativni elementi reforme državne uprave obuhvatili su brže regrutiranje/zapošljavanje, ocjenjivanje rada i učinkovitosti službenika, što je trebalo snažnije profesionalizirati državnu službu i zainteresirati ih za rotaciju posla unutar državne službe (kao motivacijski element koji će zadržati visokoprofesionalne i stručne službenike).

³⁰ Cilj izmjena Zakona o državnim službenicima iz 2009. je depolitizacija zapošljavanja na pojedina radna mje-

noj službi vezane uz postupak zapošljavanja i ocjenjivanja rada i radne uspješnosti službenika; javna uprava je rascjepkana i nefleksibilna, nedostaje učinkovita koordinacija, uvodi se strateško upravljanje ljudskim potencijalima (Staronova, K., Stanova, L., Jajcayova, Z., 2013:19) pa je 2015. donesena *Strategija upravljanja ljudskim potencijalima*; kao preduvjet za njezinu uspješnu provedbu bio je potreban novi Zakon o državnim službenicima (Vijeće Europe, 2016.), a donesen je tek početkom 2017. (Vijeće Europe, 2017.).

Politiku zapošljavanja ljudskih potencijala je na državnoj razini do 2006. provodio *Ured državne službe* (engl. *Civil Service Office*), a nakon toga su ti poslovi decentralizirani. U svakom državnom tijelu je odjel koji se bavi pitanjima ljudskih potencijala, a najčešće se zove *Služba za ljudske potencijale/Služba za službenike* (engl. *Personell Office*). Pri izboru kandidata za državnu službu općeniti kriteriji procjene su: (EUPAN, 2013.:24):

Općeniti kriteriji procjene	
verbalno i numeričko prosuđivanje	planiranje
timski rad	analiziranje
socijalne vještine	tehničke vještine
vođenje	kreativnost
komuniciranje	proaktivnost

Za pojedina radna mjesta potrebne su uz navedene i neke specifične kompetencije. Pri procjenjivanju kandidata koriste se metode: studij slučaja/praktični primjeri, intervju, pisano testiranje i osobni upitnik (EUPAN: 2014.). Nema standardiziranih i objektivnih alata za zapošljavanje i kriterija za odabir. U javnoj upravi (na državnoj i lokalnoj razini) za sada nema kompetencijskog okvira kojim bi se olakšala primjena jasnih procedura pri zapošljavanju, usavršavanju i upravljanju karijerom, odnosno nema sustava upravljanja ljudskim potencijalima pomoću kompetencijskog modela. Također, za sada ne postoji razrađeni sustav ocjenjivanja rada i radne uspješnosti, već su državna tijela razvila vlastite modele procjene (Skorkova, Z., 2016.:226-234).

Uveden je širi i fleksibilniji okvir za kontinuirano stručno usavršavanje, koje je pravo i obveza za sve zaposlene u državnoj službi - obavezno je pohađati najmanje 5 dana seminara godišnje. Organizacija seminara je decentralizirana, osim u nekim slučajevima za pojedina područja državne uprave, što je propisano zakonom. Registar državnih službenika, namijenjen uglavnom kontroli, nije se u potpunosti implementirao. Državna tijela imaju vlastite sustave upravljanja ljudskim potencijalima, no oni nisu međusobno povezani u cjelinu. Proces selekcije i zapošljavanja u državnoj službi je otvoren, tj. provodi se putem

sta u državnoj upravi, kao što su npr. savjetnička; uvedeno je strateško upravljanje ljudskim potencijalima., ali su ukinuti inovativni elementi iz 2004.: ocjenjivanje rada, sustav bržeg zapošljavanja u državnoj službi.

javnog natječaja, što znači da se svi građani mogu prijaviti pod uvjetom da ispunjavaju uvjete propisane Zakonom o državnoj službi³¹. Za rukovodeće službeničke pozicije se mogu kandidirati službenici iz sustava državne uprave koji ispunjavaju propisane uvjete, ali i drugi zainteresirani, izvan sustava državne uprave. Zapošljavanje dužnosnika je direktno, s obzirom da su to političke funkcije (EUPAN, 2014.:10).

4. ZAKLJUČAK

Uz pomoć jedinstvenog kompetencijskog okvira za javnu upravu stvorili bi se profili radnih mjesta u javnoj upravi s općim/osnovnim kompetencijama, a specifične kompetencije za određene grupe službenika i za određeno upravno područje, mogle bi se proširiti sukladno posebnim propisima ili specifičnim potrebama radnog mjesta. To bi omogućilo uspoređivanje radne učinkovitosti istih kategorija službenika koji obavljaju slične poslove iste složenosti, a iste su razine obrazovanja, a također standardizaciju postupanja u svim segmentima upravljanja i razvoja ljudskih potencijala.

Odabir kompetencijskog modela i izrada kompetencijskog okvira za hrvatsku javnu upravu je vrlo zahtjevan i dugotrajan postupak pa je potrebno dobro promisliti i uskladiti ciljeve izrade tog alata sa strateškim ciljevima gospodarskog razvoja, razvoja javne uprave i općenito, cijelog društva. Nakon izrade kompetencijskog modela i okvira javne uprave trebalo bi tu inovaciju testirati tijekom pilot razdoblja, a nakon toga po potrebi doraditi i primijeniti u cijelom području. Važno je službenike javne uprave upoznati s inovacijom u području upravljanja ljudskim potencijalima te ih pripremiti na promjene kako bi bili motivirani za njihovo prihvaćanje i za promjene u organizacijskoj kulturi.

Za promjenu organizacijske kulture nužni su odgovorni dužnosnici i visokomotivirani službenici. Za uspjeh službenika važni su dužnosnici i rukovodeći službenici. Rukovodeći službenici često za neke od aktivnosti u okviru svojih menadžerskih vještina nemaju dovoljno vremena, iako se kontinuirano moraju baviti ljudskim potencijalima. U budućnosti će se od njih sve više očekivati pa u tom smislu, trebaju usavršavati svoje menadžerske vještine, usmjeravati karijerni razvoj službenika, poticati i primjenjivati inovacije, umrežavanje, promovirati i uvoditi promjene te davati pozitivan primjer svojim timovima. No, ključni su dužnosnici, kao provoditelji političkih odluka. Stoga je važno donijeti odgovarajuće političke odluke u skladu s vizijom razvoja društva i obrazovati se, preuzeti političku odgovornost.

Političko neodlučivanje u javnoj upravi (nepostojanje jasne vizije i shodno tome strateškog plana, neznanje, neodgovornost) rezultira usporenošću u donošenju odluka i nerazumijevanjem uloge političkih elita u upravljanju državom, a to se odražava na ekonomski razvoj države, odnosno, kvalitetu življenja svih građana.

³¹ Za službenike se primjenjuje Zakon o državnim službenicima; za policijske i carinske službenike, pripadnike oružanih snaga, političare te članove Parlamenta i Vlade su posebni propisi (Kimovski, D., 2014.:23)

Abstract: Due to increased awareness of the importance of human resources in public administration and their continuous development, there is often talk about the need to invest in their professional training and specialization, and also about the development of an administrative culture that will be able to attract, perfect and retain professionals. Various innovations are being introduced into public administration of modern states in order to improve public administration productivity and maintain confidence, encourage stakeholder engagement, and attract people / citizens to participate in policy making. Career development and professionalization of civil servants and public officials (decision makers) is directed by various motivational models and lifelong learning. The Croatian public administration intends to introduce a competency model as a human resource management tool, enabling monitoring of changes and advances in professional and personal development of civil servants. Existing human resources could be arranged more in line with strategic goals, affinities and competences of employees, which would enable job satisfaction and quality management, as the services provided and the staff's conduct would be standardized. Some of the models of human resources management in the public administration of Belgium, Ireland and Slovakia as well as the current situation in Croatian public administration are shown below. Above-mentioned countries can be compared with Croatia along various parameters, for example, population, surface area and historical development.

Key words: public administration, competence, competence framework

JEL Classification: M12, M54, M59

LITERATURA:

1. Beck, S., Hondeghem, A.: Competency Management in the Belgian Federal government (2010.) <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-belgium.pdf> 13.10.2015.
2. Discussion Paper 19, Butler, M., Fleming, S.: The Effective Use of Competencies In the Irish Civil Service, IPA (2002.)
3. Ekonomski institut Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung (FES): Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj (2011.), Ekonomski institut, Zagreb
4. EUPAN: Administration and the Civil service in the 27 EU Member states (2008.) <http://suk.gov.rs/dotAsset/12238.pdf> 12.10.2015.
5. EUPAN: radni materijali - sinteza podataka o zemljama EU, Managing Competencies in European Public Administrations (2013.)
6. EUPAN: radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima za vrijeme predsjedanja Litve, lipanj 2013.-siječanj 2014. na kojima je sudjelovala predstavnica Republike Hrvatske (iz Ministarstva uprave): Trends of chances in selection/recruitment systems across the member states (2014.); Learning& Developoment Framework for the Civil Service 2011-2014 (2014.)
7. EUPAN: radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi EU zemalja za vrijeme predsjedanja Italije, srpanj – prosinac 2014. na kojima je sudjelovala predstavnica Republike Hrvatske (iz Ministarstva uprave): Managing Competencies in European Public Administrations (2014.)
8. Grgurić, I.: Europe 2020. - europska strategija za pametan, održiv i uključiv razvoj, članak (2011.) <https://hrcak.srce.hr/file/99360> 1.2.2018.
9. Klaić, B.: Rječnik stranih riječi (1986.), Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb
10. Keersmaeker, S.: Fostering quality of Public Administration with ESF support 2014-2020; EUPAN, radni materijali sa sastanka grupe Upravljanje ljudskim potencijalima, Vilnius (2013.)
11. Klimovsky, D.: Public administration reform in Slovakia: 20 years of experience with different institutional setting članak, (2014.) https://www.researchgate.net/publication/265285989_PUBLIC_ADMINISTRATION_REFORM_IN_SLOVAKIA_20_YEARS_OF_EXPERIENCE_WITH_DIFFERENT_INSTITUTIONAL_SETTINGS_AT_THE_LOCAL_AND_REGIONAL_LEVELS 12.2.2018.
12. Koprić, I.: Lokalna samouprava i decentralizacija (2012.), brošura 1. Forum, Institut za javnu upravu iz Zagreba i Zaklada Friedrich Ebert Stiftung <http://www.iju.hr/publikacije.asp?ID=3> 1.9.2015.
13. Koprić, I.: Upravne reforme (2014.) http://www.academia.edu/11586329/Suvremena_javna_uprava_posjet 12.7.2015.

14. Mendeš, I.: Načela javne uprave i upravljanja u Europskoj uniji (2004.), Anali hrvatskog politološkog društva, Zagreb <https://hrcak.srce.hr/35827> 26.8.2015.
15. Ministarstvo uprave: Priručnik za državna tijela – preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta (2014.) <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Državna%20služba/2015/04-15//Preporučene%20kompetencije%20za%20rukovodeća%20i%20nerukovodeća%20%20radna%20mjesta%20-%20priručnik%20za%20državna%20tijela.pdf> 2.9.2015.
16. Miošić N., Berković J., Horvat M.: Analiza i zagovaranje javnih politika (2014.), Libera_digital_edited(1).pdf priručnik, EDU centar GONG-a u suradnji s Centrom za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb http://gong.hr/media/uploads/libera_digital_edited.pdf 30.1.2018.
17. Noe, R.A., Hollenbeck, J.R., Gerhart, B., Wright, P.M.: Menadžment ljudskih potencijala (2006), Mate, Zagreb
18. Poslovni.hr: Izvoz zemalja skupine V4 je trostruko brže nego zemalja iz skupine EU15 <http://www.poslovni.hr/svijet-i-regija/deset-godina-od-pristupanja-eu-u-slovačka-i-poljska-gotovo-udvostrucile-svoj-bdp-po-stanovniku-2698311>
19. članak, 18.2.2018.
20. Preporuke Vijeća Europe od 12. srpnja 2016. o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2016. i davanje mišljenja o Programu stabilnosti Slovačke za 2016. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32016H0818\(15\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32016H0818(15)) 10.3.2018.
21. Preporuka za Preporuku Vijeća Europe o Nacionalnom programu reformi Slovačke za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu stabilnosti Slovačke za 2017. od 22.5.2017. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0524> 10.3.2018.
22. Skorkova, Z.: Competency models in public sector, članak, (2016.) <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877042816311302> 9.3.2018.
23. Staronova, K.: Civil Service Reform in Slovakia, skripta (2016.), <https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsev/> 10.2.2018.
24. Staronova, K., Stanova, L., Jajcayova, Z.: Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia, Research Paper 5/2013 <http://www.amo.cz/en/public-administration-reform-in-visegrad-countries-lessons-learned-for-belarus-and-ukraine/innovative-elements-in-civil-service-reform-in-slovakia-2/> 9.3.2018.
25. Strategija Europa 2020 <https://mzo.hr/sites/default/files/migrated/europa-2020.pdf> 5.9.2015.
26. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije za razdoblje 2014.-2020., Narodne novine, broj 124/14

27. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020., Narodne novine, broj 70/15
28. Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, Narodne novine, broj 77/07 i 142/11
29. Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine, broj 133/11
30. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Narodne novine, broj 74/2010, 1452/2011 i 78/2017
31. Vlada Republike Hrvatske: Nacionalni program reformi Vlade Republike Hrvatske za 2017. (2017.) [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije//Nacionalni%20program%20reformi%202016%20\(NRP\).pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije//Nacionalni%20program%20reformi%202016%20(NRP).pdf) 29.11.2017.
32. Vlada Republike Hrvatske (2015.) Strategija cjeloživotnog profesionalnog usmjerenja i razvoja karijere u Republici Hrvatskoj 2016.-2020. <http://www.kvalifikacije.hr/hr/donesena-strategija-cjelozivotnog-profesionalnog-u> 16.1.2017.
33. Vlada Republike Hrvatske: Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.-2013. (2009.) https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Drzavna%20sluzba//Strategija_RLJP_hr.pdf 15.7.2015.
34. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, broj 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17
35. Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, broj 22/13, 41/16
36. Zakon o radu, Narodne novine, broj 93/14 i 127/17
37. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, broj 86/08, 61/11 i 4/18
38. Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Narodne novine, broj 26/2011, 12/2012, 126/12- Odluka i Rješenje Ustavnog suda RH, 124/12, 48/2013, 57/2015

Korištene internetske stranice:

<https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842> 6.9.2015.

<http://www.civilnodrustvo-istra.hr/linkovi/pojmovnik> 5.3.2018.

<http://www.digured.hr/Adresari-i-imenici/Adresar-tijela-javne-vlasti/Opci-podaci-o-RH> 28.veljače 2018.

<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=56689> 9.2.2018.

<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=6718> 5.3.2018.

<http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27857> 5.3.2018.

<http://www.udruga-opcina.hr> 6.9.2015.