

Važnost uvođenja kompetencijskog modela upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatsku javnu upravu

Dobrić Jambrović, Dana; Ružić, Eva

Source / Izvornik: **Zbornik radova "13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave", 2023, 102 - 113**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:674077>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-10**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**VAŽNOST UVOĐENJA KOMPETENCIJSKOG MODELA UPRAVLJANJA
LJUDSKIM POTENCIJALIMA U HRVATSKU JAVNU UPRAVU**

**THE IMPORTANCE OF IMPLEMENTING COMPETENCY MODEL IN HUMAN
RESOURCES MANAGEMENT IN THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION**

izv. prof. dr. sc. Dana Dobrić Jambrović

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: dana.dobric@pravri.uniri.hr

Eva Ružić, mag. iur.

Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet

e-mail: eruzic@pravri.uniri.hr

Sažetak

Analiza koju je 2022. godine provelo Ministarstvo pravosuđa i uprave pokazala je nezadovoljavajuće stanje trenutnog sustava upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskoj javnoj upravi. To se posebice odnosi na postupke planiranja i provedbe zapošljavanja, uvjete napredovanja, programe osposobljavanja i usavršavanja, nedostatak odgovarajućih kompetencija na rukovodećim položajima, razinu etičnosti javnih službenika te neodgovarajući platni sustav. Stoga je svrha rada istaknuti i analizirati prednosti modela upravljanja ljudskim potencijalima temeljenog na sustavu kompetencija čija primjena ima, u pravilu, izravne implikacije na bolju regulaciju niza problematičnih područja. U radu će se najprije konceptualizirati upravljanje temeljeno na sustavu kompetencija koristeći pojmovnu analizu i deskriptivnu metodu, a zatim će se klasificirati i analizirati utjecaj kojeg ono može imati na različite aspekte upravljanja ljudskim potencijalima. Uzevši u obzir strukturu istraživanja, znanstveni je cilj rada objasniti model kompetencijskog upravljanja te njegove implikacije na upravljanje ljudskim potencijalima, a pragmatički je cilj istaknuti koristi njegove primjene za unaprjeđenje hrvatske javne uprave. Autori zaključuju da bi, uz ostale čimbenike cjelovitog modela upravljanja ljudskim potencijalima, implementacija kompetencijskog sustava primarno predstavljala značajan doprinos snaženju kapaciteta javne uprave i zadovoljstva službenika radnim mjestom, a da bi sekundarno utjecala na povećanju kvalitete javnih usluga i zadovoljstva korisnika pruženom uslugom.

Ključne riječi: *javna uprava, upravljanje ljudskim potencijalima, sustav kompetencija, reforme.*

Abstract

The analysis conducted by the Ministry of Justice and Administration in 2022 revealed the unsatisfactory state of the current human resources management system in the Croatian public administration. This refers in particular to the planning and implementation of recruitment procedures, promotion conditions, training and development programs, the lack of adequate competencies in management positions, the ethical level of public servants and the inadequate salary system. The aim of the paper is to highlight and analyse the advantages of the human resources management model based on a competency system, the application of which usually

has a direct impact on better regulation of a number of problematic issues. This paper first conceptualizes management based on the competency system using a conceptual analysis and descriptive method, and then classifies and analyses the impact it may have on various aspects of HRM. Considering the research structure, the scientific objective of the paper is to explain the competency management model and its impact on HRM, and the pragmatic objective is to show the benefits of its application for the improvement of Croatian public administration. The authors believe that the implementation of the competency system, together with other factors of the integral HRM model, would primarily represent a significant contribution to strengthening the capacity of public administration and to the satisfaction of employees with their jobs. Secondly, the implementation would improve the quality of public services and the satisfaction of users with the services provided.

Keywords: *public administration, human resources management, competence system, reforms.*

1. UVOD

U suvremenom društvu upravljanje ljudskim potencijalima (dalje: ULJP) postaje sve važnije za organizacije, posebice u okviru javne uprave. Javna uprava je sektor kojeg odlikuju stalne promjene i izazovi što od voditelja upravne organizacije zahtjeva donošenje niza personalnih i tehničkih odluka usmjerenih prilagodbi djelovanja razvojnim tekovinama. Osim uvođenja novih metoda i načina rada zbog informacijsko-komunikacijsko-tehnološkog napretka, kvaliteta javnih usluga i učinkovitost javne uprave nastoje se maksimizirati i strateškim planiranjem zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja službenika temeljenog na odgovarajućim kompetencijama.

Od osamostaljenja Hrvatske do danas poduzeto je niz mjera usmjerenih razvoju službeničkog sustava i unaprjeđenju njegovih pojedinih elemenata, poput klasifikacije radnih mjesta u državnoj upravi te lokalnoj i regionalnoj samoupravi, uređenja statusnih odnosa službenika i namještenika, regulacije plaća državnih i lokalnih službenika te namještenika, uvođenja radne ocjene kao temelja za promicanje u plaći, napredovanje u službi, nagrađivanje za ostvarene rezultate rada i kao kriterija za raspored na odgovarajuće radno mjesto, zatim djelomična depolitizacija i profesionalizacija sustava državne uprave te normativni i institucionalni okvir za jačanje etike i etičke infrastrukture državnih službenika (Marčetić i Musa, 2013.). Unatoč tome, još uvijek nisu oblikovana jasna pravila te objektivni i transparentni kriteriji donošenja formalnih personalnih odluka glede zapošljavanja, promicanja i napredovanja službenika, što proizlazi i iz Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Kao glavne prigovore trenutnog uređenja službeničkog sustava možemo izdvojiti: nedovoljnu educiranost službenika i rukovoditelja koji sudjeluju u provedbi procjene stručnog znanja kandidata u postupcima zapošljavanja, zastarjele metode selekcije kandidata koje se svode na provjeru formalnih pretpostavki i poznavanja relevantnog normativnog okvira, nepostojanje mehanizama propitivanja rezultata usmenog razgovora u žalbenom postupku, porast broja žalbi na rješenja o rasporedu na radno mjesto i rješenja o ocjeni rada,¹ fragmentiran i nedovoljno

¹ Prema Izvješću o radu Obora za državnu službu za 2021. godinu, broj zaprimljenih upravnih predmeta porastao je za 9 % u odnosu na 2020. godinu (ukupno 874 predmeta). Podaci za 2022. godinu nisu objavljeni na službenim stranicama Ministarstva pravosuđa i uprave u trenutku pisanja ovog rada.

koordiniran sustav usavršavanja i osposobljavanja službenika, nedovoljnu educiranost predavača i zastarjele metode poučavanja kao i nepostojanje jedinstvenog pristupa uređenju platnog sistema unutar državne uprave, regionalne i lokalne samouprave te javnih službi (Ministarstvo pravosuđa i uprave (dalje: MPU), 2022.d.).

Mogli bismo zaključiti da je područje ULJP-a jedno od najslabijih karika domaćeg sustava javne uprave. S obzirom na brojnost problema, rješenje koje je potrebno pažljivo osmisлити i postupno primijeniti je cjeloviti kompetencijski model ULJP-a. Radi se o sustavu koji se koristi za razvoj i upravljanje znanjima, vještinama i sposobnostima potrebnim za učinkovito ispunjenje organizacijskih uloga (Decastri i suradnici, 2020.). Model obuhvaća niz kompetencija koje opisuju različite aspekte i zahtjeve poslova te kriterije za procjenu sposobnosti službenika, poboljšanje njihovih radnih učinaka te planiranje i razvoj karijernog sustava. Osim toga, model predstavlja okvir za prilagodbu strategije zapošljavanja, procjenu raznolikosti potreba, poboljšanje selekcijskih postupaka i investiranje u obuku i profesionalni razvoj zaposlenika (Horton i suradnici, 2002.). Kao dodatne prednosti, možemo istaknuti povećanje motivacije i zadovoljstva službenika (čime se smanjuju učestale personalne promjene i povećava zadržavanje kvalitetnih službenika) te razvoj profesionalne, učinkovite i dostupne javne uprave koja pruža visokokvalitetne javne usluge.

Stoga će se u prvom dijelu rada predstaviti početne aktivnosti oblikovanja kompetencijskog okvira za zaposlene u hrvatskoj javnoj upravi te nužne organizacijske, funkcionalne i normativne prilagodbe tijela javne uprave u svrhu implementacije okvira. Drugi dio rada sadrži analizu područja ULJP-a kod kojih uočavamo promjene potaknute uvođenjem kompetencijskog modela, kao i koristi njegovog uvođenja za modernizaciju službeničkog sustava.

2. UVOĐENJE KOMPETENCIJSKOG MODELA ULJP-a U HRVATSKU JAVNU UPRAVU

Primjena kompetencijskog modela u skladu je sa smjernicama sadržanima u međunarodnim dokumentima, poput UN Agende 2023 koja kao jedno od temeljnih načela promovira izgradnju učinkovitih, odgovornih i uključivih institucija na svim razinama, zatim Priručnika o kompetencijskom okviru i temeljnim vrijednostima Uprave za ljudske potencijale Vijeća Europe te Strateškog plana za razdoblje 2022. do 2024. Uprave za ljudske potencijale i sigurnost Europske komisije (dalje: EK). Sukladno izvješćima i preporukama koje su europske institucije izradile za Hrvatsku (EK, 2018.; 2019.; Vijeće Europske unije, 2020.), nadležno ministarstvo (MPU) bi trebalo planirati i razviti kompetencijski model koji uključuje normativni, strukturni i funkcionalni okvir izgradnje strateškog ULJP-a s naglaskom na jačanje ljudskih kapaciteta (procjena kompetencija, izrada osobnog plana usavršavanja i/ili osposobljavanja te plana razvoja karijere), reviziju programa izobrazbe te fiskalno održivi, na socijalnom dijalogu utemeljeni i ujednačeni sustav plaća. Sukladno preporukama, u ožujku 2023. godine okončan je projekt MPU i Državne škole za javnu upravu (dalje: DŠJU)² čiji je opći cilj bio razvoj kompetencijskog okvira za efikasniji ULJP u državnim tijelima, pravnim osobama s javnim

² Postojali su i raniji, ali neuspješni pokušaji strateškog planiranja ljudskih potencijala u okviru Strategije reforme državne uprave 2008. – 2011., Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010. – 2013. i Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020.

ovlastima (dalje: POJO) te upravnim tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave (dalje: JLRS).³ Do trenutka pisanja ovog rada, nijedna mjera kompetencijskog modela još nije implementirana u službenički sustav zbog čega ćemo se usmjeriti isključivo na analizu elemenata modela i područja ljudskih resursa zahvaćena tim elementima.

Kompetencijski okvir se temelji na općim, specifičnim i rukovodećim kompetencijama. Kompetencija se najčešće definira kao skup ponašanja temeljem kojeg je postignut određeni radni učinak, odnosi se na osobine pojedinca koje su uzročno povezane s učinkovitošću ili vrhunskim radnim učinkom na radnom mjestu (Gupta, 2020.).⁴ Primijenjeno na sustav javne uprave, radi se o skupu znanja, vještina, sposobnosti i ponašanja zaposlenika u tijelima javne uprave potrebnih za uspješno obavljanje poslova u svrhu postizanja organizacijskih ciljeva. Pritom, opće kompetencije predstavljaju standarde djelovanja koji su jednaki za sve zaposlenike bez obzira na vrstu i složenost poslova radnog mjesta, dok se specifične kompetencije odnose na skupine sličnih poslova koji zahtijevaju stručno znanje i iskustvo u određenom području rada s ciljem kvalitetnog obavljanja posla (Emerson, 2018.). U opće kompetencije ubrajaju se, primjerice, komunikacijske vještine, sposobnost prilagodbe na promjene, samoinicijativnost, timski rad, upravljanje konfliktnim situacijama, etičnost u postupanju. Specifične kompetencije najšireg su spektra te obuhvaćaju, primjerice, poznavanje resornih politika i zakonodavstva, korištenje metodologije provedbe procjene učinaka propisa, sposobnost prepoznavanja interesa ciljnih skupina, poznavanje prakse iz područja državnih potpora i proračunskog planiranja, sposobnost uočavanja nepravilnosti u radu i sl. Konačno, rukovodeće kompetencije su one koje bi neophodno morali posjedovati rukovoditelji tijela javne uprave, poput sposobnosti strateškog planiranja, učinkovitog upravljanja resursima, rješavanja sukoba, motiviranja zaposlenika, uspostave nadzora nad radnim izvršenjem i dr. (MPU, 2022.b.).

Da bi se kompetencijski model što učinkovitije uveo u proces ULJP-a, MPU je istaknuo da se navedeno planira postići trima aktivnostima usmjerenima na planiranje ljudskih potencijala: utvrđivanjem poslova organizacije, utvrđivanjem potrebnih specifičnih kompetencija za obavljanje poslova te izradom profila radnih mjesta što autori ocjenjuju usklađenim sa strategijama razvijenima u znanstvenoj i stručnoj literaturi (OECD, 2011.; Palan, 2014.; Sanghi, 2019.). Iz analize aktivnosti prikazane u nastavku, proizlazi da dodjeljivanje specifičnih kompetencija iziskuje znatno veću količinu vremena i resursa no što je to slučaj s dodjeljivanjem općih i rukovodećih kompetencija. Inicijalni proces utvrđivanja poslova organizacije obuhvaća početnu analizu, popisivanje procesa organizacije i izračun složenosti poslova. Početnom se analizom prikupljaju podaci o procesima koje organizacija obavlja, kao i o onima koje bi organizacija trebala obavljati u skladu s propisima koji utvrđuju djelokrug

³ Radi se o projektu „Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi“ za kojeg su bespovratna sredstva dodijeljena iz Europskog socijalnog fonda (ukupno 1.738.647,53 €) u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.

⁴ Mnogi je autori razlikuju od pojma ‘kompetentnost’ (*competence*) koji označava stručnost, odnosno sposobnost primjene znanja i vještina koje su uspješno izvedene. Drugim riječima, kompetentnost je sposobnost obavljanja aktivnosti unutar zanimanja prema propisanom standardu (*output*), dok kompetencija (*competency*) predstavlja temeljne karakteristike pojedinca koje su preduvjet ostvarenja kompetentne izvedbe (*input*) (Trinder, 2008.; Palan, 2014.; Bowman i suradnici, 2016.; Sanghi, 2019.).

rada navedene organizacije. Prikupljene informacije se zatim sistematiziraju uz paralelno utvrđivanje poslova,⁵ što predstavlja temeljne aktivnosti za izradu popisa procesa u cilju utvrđivanja prikladnih kompetencija. Procesi se pobliže označavaju i opisuju poslovima koji se zatim povezuju s područjem rada utvrđenog kompetencijskim modelom⁶ kako bi se što jasnije iskristalizirale potrebne specifične kompetencije u pojedinom poslu. Opisana komponenta završava izračunom složenosti svakog posla u sklopu pojedinog procesa kako bi se uspješno odredila razina potrebnih kompetencija (MPU, 2022.c.).

Nadalje, identifikacija potrebnih specifičnih kompetencija uključuje pridruživanje specifičnih kompetencija i poslova iz popisa utvrđenih u prethodnoj aktivnosti. Nakon toga slijedi prilagođavanje specifičnih kompetencija potrebama pojedinog posla, što može rezultirati procjenom rukovoditelja da je potrebno dodati specifične kompetencije koje nisu prethodno utvrđene, a potrebne su za obavljanje konkretnog posla. Posljednja faza, izrada opisa radnih mjesta je najslženija, odvija se u pet koraka. Prvi je raspodjela poslova po radnim mjestima⁷ uzimajući u obzir sličnost i složenost poslova te potrebne specifične kompetencije za obavljanje tih poslova. Proces se nastavlja utvrđivanjem okvirnog udjela određenog posla u ukupnom radnom opterećenju pojedinog radnog mjesta prema unaprijed zadanoj formuli, nakon čega slijedi definiranje primjenjivih potkategorija radnog mjesta u svrhu utvrđivanja na kojim će se općim i rukovodećim kompetencijama inzistirati. Posljednji je korak izrada profila radnih mjesta,⁸ odnosno utvrđivanje potrebnih kvalifikacija kao minimalnih uvjeta za zapošljavanje i raspored u tijela javne uprave.⁹

⁵ Utvrđene su sljedeće grupe poslova i područja rada unutar sustava javne uprave: stručno-kreativni poslovi (praćenje i vrednovanje stanja, izrada resornih politika i akata strateškog planiranja te prijedloga propisa, ostali stručno-kreativni poslovi), upravno postupanje (neposredna provedba propisa te provedba upravnog i inspekcijuskog nadzora), horizontalni ili potporni poslovi (opći poslovi, ULJP, financije i računovodstvo, javna nabava, informatička podrška, upravljanje projektima, unutarnja revizija te informiranje i vidljivost) te rukovodeći poslovi (upravljanje resursima, analiza rizika, upravljanje radnim opterećenjem, praćenje uspješnosti službenika, izrada izvješća, planiranje ULJP-a i dr. (MPU, 2021.a).

⁶ Procesi se definiraju kao „povezani skup aktivnosti i odluka koji se izvodi na vanjski poticaj, zbog ostvarenja nekog mjerljivog cilja organizacije, traje određeno vrijeme i troši određene resurse, pretvarajući ih u specifične proizvode ili usluge od značaja za kupca ili korisnika“ (Brumec i Brumec, 2018:4). U sustavu javne uprave moguće je razlikovati temeljne procese (izravno uključene u pružanje usluga korisnicima, povezuju višestruke organizacijske jedinice i različite dijelove organizacije), upravljačke (obuhvaćaju aktivnosti upravljanja organizacijom te oblikovanje temeljnih i potpornih procesa) i potporne (pružaju podršku poslovanju organizacije kako bi se omogućilo odvijanje upravljačkih i temeljnih procesa te su u pravilu standardizirani) (Metodologija, 2021.).

⁷ Radna mjesta kategorizirana su kako slijedi: referent, viši referent, stručni suradnik, viši stručni suradnik, savjetnik, viši savjetnik, viši savjetnik specijalist, niži rukovoditelj, rukovoditelj, viši rukovoditelj (MPU, 2021.a).

⁸ Trenutno je izrađeno ukupno 40 profila radnih mjesta primjenjivih na većinu tijela javne uprave. Za cjeloviti popis s opisima profila v. MPU, 2021.b, 13. i dalje.

⁹ Pored opisanog procesa planiranja, predlažu se i daljnja postupanja, primjerice mapiranje procesa (povezivanje procesa pojedinih ustrojstvenih jedinica u manji broj većih procesa), analiza radne opterećenosti (utvrđivanje doprinosa pojedinih radnih mjesta te vremena potrebnog za obavljanje određenog posla) te napredniji izračuni složenosti poslova (primjerice izračun ukupne složenosti poslova radi dodatnog ujednačavanja složenosti radnih mjesta te standardizacije kompetencija zaposlenika) (MPU, 2022.c.).

2.1. Strukturni i funkcionalni okvir

Nakon analize skupova kompetencija i utvrđivanja profila radnih mjesta, potrebno je usmjeriti se na određivanje organizacijske osnove za uvođenje novog modela ULJP-a: tijela koja će biti nositelji reformi te njihove uloge, odgovornosti i međuodnosi. Glavni nositelj aktivnosti je resorno ministarstvo, odnosno središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (trenutno Uprava za službenički sustav MPU-a).¹⁰ Ono je odgovorno za provođenje aktivnosti stvaranja preduvjeta za uvođenje kompetencijskog modela u ostalim tijelima javne uprave te aktivnosti praćenja i vrednovanja učinaka njegovog uvođenja. Konkretno, navedene aktivnosti obuhvaćaju (1) planiranje i praćenje uvođenja kompetencijskog modela, (2) informiranje javnosti, (3) usvajanje i ažuriranje procedura za uvođenje kompetencijskog modela, (4) razvoj informatičkog alata za podršku uvođenju modela, (5) izmjenu postojećih te donošenje novi propisa kao normativnog okvira za uvođenje modela, (6) razvoj kapaciteta tijela javne uprave, (7) suradnja s provoditeljima programa stručnih usavršavanja i osposobljavanja te (8) praćenje, vrednovanje i ažuriranje modela (MPU, 2022.f.). Zbog širokog opsega nadležnosti, predlaže se restrukturirati Upravu za službenički sustav ustrojavanjem dviju dodatnih službi, Službe za razvoj i uvođenje kompetencijskog modela (2 odjela) i Službe za podršku tijelima javne uprave, i zapošljavanjem dvadesetak novih službenika koji bi trebali raspolagati kompetencijama izrade prijedloga propisa, resornih politika i strateških dokumenata, obavljanja općih i stručno-kreativnih poslova, praćenja i vrednovanja stanja u upravnim područjima, ULJP-a te pružanja informatičke podrške.

Također, kao dionici u provođenju reforme, uključuju se i ostala državna tijela, POJO i JLRS čija je odgovornost utvrditi način i rokove uvođenja modela te sudjelovati u aktivnostima koje provodi MPU (MPU, 2022.c.). U procesu trebaju sudjelovati odgovorne osobe upravnog tijela, unutarnje jedinice za ULJP, unutarnje jedinice za financije, rukovoditelji i zaposlenici prema uputi nadređenog rukovoditelja.¹¹ Ovisno o organizacijskoj ulozi, uključeni sudionici trebaju raspolagati rukovodećim kompetencijama te kompetencijama obavljanja općih poslova i ULJP-a.

2.2. Prilagodba normativnog okvira

Sukladno predloženom strukturnom i funkcionalnom okviru predstoji izvršiti izmjene postojećeg zakonodavstva, ali i donijeti nove zakonske i podzakonske akte s ciljem postizanja odgovarajućeg normativnog okvira. Primarno je potrebno intervenirati u Zakon o državnim službenicima i to u dva smjera: terminoloških izmjena i tehničkih prilagodbi pojedinih odredbi¹² u odnosu na kompetencijski model te sadržajnih promjena glede kruga zadataka Uprave za

¹⁰ U okviru MPU-a relevantan je i Sektor za JLRS, Samostalni sektor za strateški razvoj i projekte te Samostalni sektor za digitalizaciju pravosuđa i javne uprave, svi unutar Uprave za politički sustav i opću upravu.

¹¹ O veličini upravnog tijela ovisit će opseg unutarnje organizacijske strukture koja bi trebala provoditi aktivnosti. Primjerice, za JLRS predviđena su dva modela sudjelovanja. Model A obuhvaća JLRS koje su ustrojile unutarnje jedinice za ULJP i financije (u pravilu su to one koje imaju 50 i više zaposlenika), dok će prema modelu B sudjelovati manje JLRS koje nemaju ustrojene navedene unutarnje jedinice (MPU, 2022.f.).

¹² Detaljnije v. Prilog 1 Prijedloga smjernica za izmjenu propisa s ciljem implementacije kompetencijskog okvira u javnu upravu (MPU, 2022.e).

službenički sustav MPU-a i unutarnjih jedinica za ULJP tijela javne uprave, programa izobrazbe (posebice glede uvođenja novog programa iz područja upravljanja kompetencijskim modelom), postupka zapošljavanja i odabira kandidata, sustava plaća, ocjenjivanja, napredovanja i promicanja. Analogni pristup potrebno je primijeniti na zakonski okvir za područje JLRS-a i POJO-a, uz dodatno propisivanje obveze ustrojavanja unutarnjih jedinica za ULJP za sve JLRS koje zapošljavaju više od 50 zaposlenih. Konačno, autori smatraju opravdanim prijedlog MPU (2022.e) za donošenje novog podzakonskog propisa (uredbe ili pravilnika) o upravljanju kompetencijskim modelom u kojem bi se, uz opisivanje koncepta modela, predvidjela dinamika njegovog uvođenja i načini implementacije u pravilnike o unutarnjem redu tijela javne uprave. Osim potonjih, posljedično bi se trebale mijenjati i uredbe o klasifikaciji i nazivima radnih mjesta, koeficijentima složenosti poslova i dr.

3. IMPLIKACIJE UVOĐENJA KOMPETENCIJSKOG MODELA ULJP-a

Tradicionalno upravljanje ljudskim resursima, odnosno personalno upravljanje, usmjereno je isključivo na primjenu merit načela u postupcima zapošljavanja, ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja službenika te na uniformirano provođenje pravila, postupaka i politika. Planiranje personalnih aktivnosti je kratkoročno, reaktivno i marginalno, a uloge zaposlenika formalno određene, profesionalne i specijalističke. S druge strane, kompetencijski model ULJP-a uključuje strateško i integralno planiranje ljudskih potencijala, vrlo individualizirane radne odnose te fleksibilne uloge zaposlenika. To znači da novi model možemo promatrati kao nadgradnju tradicionalnog modela budući da uz sve poslove personalnog upravljanja naglasak stavlja i na timski rad, inicijativu zaposlenika i podizanje opće organizacijske sposobnosti i uspješnosti (Marčetić, 2006). Uzevši u obzir identificirane nedostatke tradicionalnog upravljanja personalnim politikama u hrvatskoj javnoj upravi, autori će u nastavku analizirati: (a) u kojim aspektima službeničkog sustava dolazi do promjena primjenom kompetencijskog modela i (b) kakve se prednosti time ostvaruju za domaći upravni sustav.

Cjeloviti kompetencijski model primjenjuje se od faze planiranja ljudskih potencijala, odabira kandidata za službu, upravljanja radnim učinkom zaposlenika pa do faze planiranja razvoja karijere zaposlenika. Planiranje ljudskih potencijala započinje nizom tehničkih radnji vezanih uz analizu poslova i mapiranje procesa organizacije koji se raspodjeljuju na konkretna radna mjesta i povezuju s potrebnim kompetencijama. U konačnici se stvaraju profili radnih mjesta koji dodatno sadrže i podatke o složenosti poslova i udjelima pojedinih poslova u ukupnom radnom opterećenju (Sanghi, 2019.). Ovakav je pristup uvođenju kompetencijskog modela podloga za izradu višegodišnjih strateških planova razvoja ljudskih potencijala. S obzirom da se radi o vrlo složenom i dugotrajnom *in-depth* postupku autori predlažu angažiranje vanjskih stručnjaka koji raspolažu naprednim specijalističkim organizacijskim znanjem kako bi se osigurala kvaliteta dobivenih rezultata. Na taj bi se način u Hrvatskoj, nakon više od tri desetljeća neuspjelih pokušaja, moglo pristupiti strateškim reformama službeničkog sustava s konkretnim ciljevima i ostvarivim ishodima. To bi za posljedicu imalo visoki stupanj profesionalizacije radnih mjesta te učinkovitosti i djelotvornosti rada javne uprave.

Utvrđivanjem smjerova razvoja ljudskih potencijala ostvaruju se pretpostavke za pripremu i provedbu zapošljavanja na temelju potrebnih kompetencija. U ovo bi područje trebalo uvesti

nekoliko novina: (1) terminološko usklađivanje vrsta kvalifikacija iz podzakonskih akata s Hrvatskim kvalifikacijskom okviru, (2) propisivanje vrlo naprednog poznavanja profila radnih mjesta za koje se natječaj raspisuje kao jedan od uvjeta imenovanja članova natječajnih povjerenstava, (3) centralizaciju (i objektivizaciju) testiranja kandidata putem Uprave za službenički sustav MPU-a i vođenje strukturiranih intervjua od strane natječajnih povjerenstava te (4) provjeru kompetencija potrebnih za radno mjesto (uz osnovne kvalifikacije) (MPU, 2022.d). Predloženim bi se mjerama osigurao brz i transparentan proces zapošljavanja te odgovarajuća struktura zaposlenih što bi u konačnici rezultiralo jačanjem kapaciteta ljudskih potencijala u hrvatskoj javnoj upravi.

Usavršavanje i osposobljavanje zaposlenika (dalje: UIO) čini središnji element kompetencijskog modela u okviru kojeg je poseban naglasak stavljen na osobni plan UIO-a svakog zaposlenika. Njegovoj izradi trebala bi prethoditi stručna analiza kompetencija i utvrđivanje razlike između postojećih kompetencija zaposlenika i onih koje bi trebali posjedovati uzimajući u obzir profile radnih mjesta. Metode koje bi se za to trebale koristiti jesu procjene neposredno nadređenih osoba i unutarne jedinice za ULJP te samoprocjene zaposlenika. Temeljem rezultata analize i oblikovanog osobnog plana, zaposlenici bi se upućivali u ciljne programe UIO-a korisne za stjecanje potrebnih kompetencija. Postojeći programi UIO-a nisu adekvatni zbog više razloga te bi ih trebalo prilagoditi kako bi se mogle stjecati kompetencije iz oblikovanog kompetencijskog modela. Procjena potreba izobrazbe u pravilu se temelji na ponudi ranije osmišljenih programa koji nisu usklađeni s razinom iskustva ni s radnim mjestom polaznika pri čemu izostaje utvrđivanje stvarnih potreba, ali i povezivanje učenja i razvoja s ciljevima organizacije. Posebice se to odnosi na nedostatak programa u okviru kojih bi rukovoditelji trebali steći stručna znanja za planiranje, procjenu razvoja i provedbu UIO-a te upravljanje kvalitetom, resursima i sl. Postoji samo nekoliko programa¹³ koje DŠJU izvodi s ciljem stjecanja općih, rukovodećih i specifičnih kompetencija, no dosad nije razvijena sustavna procjena rezultata izvedenih programa (MPU, 2022.e). Konačno, autori predlažu da bi, s obzirom na širok spektar specifičnih kompetencija, pojedina tijela javne uprave trebala sudjelovati u razvoju programa iz njihovog područja djelovanja, primarno u dijelu formuliranja ishoda učenja koji se odnose na stjecanje odgovarajućih kompetencija. Kvaliteti programa i procjeni stručnosti pružatelja usluga UIO-a doprinijelo bi i uvođenje provjere znanja, vještina i sposobnosti stečenih nakon završetka programa. Stoga zaključujemo da je izrada standarda kompetencija ključna i za evaluaciju učinkovitosti UIO-a te da pridonosi unaprjeđenju uvjeta rada i kvalitativnom poboljšanju radne produktivnosti.

¹³ Radionica naziva “Sprječavanje korupcije i antikorupcijski mehanizam u RH” ima za cilj povećanje osobne etičnost u postupanju i ponašanju službenika u svakodnevnim aktivnostima što značajno pridonosi i javnome interesu. U svrhu stjecanja specifičnih kompetencija može se istaknuti provođenje informativnog seminara “Pravo intelektualnog vlasništva”, u okviru kojeg se službenike koji djeluju u područjima javne nabave, informatike te održavanja internetskih stranica upoznao sa značajem i mehanizmima prava intelektualnog vlasništva, a zatim i svrhom koju bi navedeni institut imao u formiranju suvremene uprave koja teži digitalizaciji sustava. Naposljetku, za stjecanje vještina koje omogućuju kvalitetno upravljanje radom ustrojstvene jedinice izdvaja se radionica “Izobrazba iz područja fiskalne odgovornosti za čelnike obveznika sastavljanja i predaje Izjave – institucije iz nadležnosti županija. Po završetku radionice nositelji bi rukovodećih pozicija stekli sposobnost učinkovitoga upravljanja resursima, ali bi unaprijedili i sposobnosti strateškoga planiranja, što bi rezultiralo kvalitetnijim radom županija. Detaljnije v. DŠJU, www.dsju.hr (11.4.2023.).

Naposljetku, kompetencijski model treba primijeniti i na upravljanje radnim učinkom, odnosno na razvoj sustava praćenja i vrednovanja radne uspješnosti zaposlenika. Za razliku od godišnjeg ocjenjivanja rada kao elementa personalnog upravljanja, upravljanje radnim učinkom predstavlja integralni proces u kojem rukovoditelji i zaposlenici zajednički sudjeluju u planiranju, praćenju i vrednovanju pojedinačnog rada i doprinosa uspješnosti organizacije. Pritom se upravljanje temelji na korištenju standardiziranih, mjerljivih i objektivnih kriterija za ocjenjivanje rada, zatim na utvrđivanju razvojnih ciljeva i kriterija za procjenu uspješnosti njihovog ostvarenja te na utvrđivanju obveze stjecanja dodatnih kompetencija. Tako postavljen sustav predstavlja temelj za karijerno napredovanje, promicanje u platnim razredima i nagrađivanje za ostvarene rezultate rada,¹⁴ odnosno za regulaciju elemenata upravljanja razvojem karijere zaposlenika. Radi se o dodatnom procesu ULJP-a usmjerenom izradi osobnih planova razvoja karijere i praćenja provedbe tih planova (COE, 2022.). Pažnja se posvećuje ostvarenju potencijala svakog zaposlenika u području za koje iskaže interes i posjeduje određene predispozicije. Autori smatraju da će se ovim posljednjim aspektima primjene kompetencijskog modela doprinijeti privlačenju i zadržavanju novih kompetentnih stručnjaka, stvaranju poželjnih radnih mjesta te povećanju motivacije i zadovoljstva službenika kao osnovnog preduvjeta uspješnog rada tijela javne uprave.

4. ZAKLJUČAK

Regulacija i način upravljanja službeničkim sustavom u hrvatskoj javnoj upravi još uvijek nisu dostigli standarde postavljene u okviru europskog upravnog prostora. Odredbe službeničkog zakonodavstva ukazuju na primjenu tradicionalnog modela personalnog upravljanja koje je kratkoročnog karaktera, standardizirane i centralizirane forme te specijalističke i odijeljene funkcije stručnjaka za personalne poslove (Marčetić, 2006.). U radu je istaknuto niz nedostataka takvog načina upravljanja osobljem, a koji se javljaju zbog njegove nedovoljne prilagođenosti čestim promjenama u okolini javne uprave (zahtjevi za sve detaljnijom digitalizacijom rada, „zelenim“ vještinama i „zelenim“ postupanjem, hibridnim modelom organizacije rada, upravljanjem rizikom, demokratizacijom odnosa i fleksibilnim ulogama unutar organizacije itd.). Isticanje važnosti uvođenja strateškog ULJP-a temeljenog na kompetencijama kao rješenja za modernizaciju personalnih politika intenziviralo se na međunarodnoj razini posljednja dva desetljeća. No, u domaćoj znanstvenoj i stručnoj literaturi pozornost kompetencijskom modelu posvećena je jedino u kontekstu privatnih poduzeća, ne i u sustavu javne uprave. Stoga su autori u ovom radu nastojali analizirati ključne komponente modela i implikacije koje bi njihova implementacija imala na službenički sustav. Svrha provedenog istraživanja bila je identificirati koristi uvođenja kompetencijskog modela kao inačice strateškog ULJP-a u javnu upravu.

Strategijski ULJP predstavlja dugoročno planiranje cjelovitog povezivanja svakog pojedinog zaposlenika s funkcijom ULJP-a i svim procesima organizacije čime se nastoje ostvariti učinkovite dvosmjerne veze između razvoja, praćenja i procjene unutarnjih potencijala organizacije te unaprjeđenja konkurentnosti organizacije na tržištu (Beaumont, 2002.). Dakle,

¹⁴ Ministar pravosuđa i uprave najavio je da će do kraja 2023. godine biti usvojeni novi zakoni koji će uređivati platne sustave u državnoj i javnim službama te će se temeljiti na kompetencijskom modelu.

naglasak je stavljen na ekonomske vrijednosti i jačanje poduzetničkog duha organizacije. Međutim, naknadnim uvođenjem kompetencijskih elemenata, strateško upravljanje pojavljuje se kao nadgradnja personalnom upravljanju pridodajući, uz ekonomske, i kriterije stručnosti, kreativnost, autonomije, inovativnosti, timskog rada, participacije, usmjerenosti na kvalitetu i visoke razine radnog učinka.

Analizom kompetencijskog okvira za zaposlene u hrvatskoj javnoj upravi autori su izveli nekoliko zaključaka. Prvo, primjena kompetencijskog modela u aktivnosti planiranja ljudskih potencijala zahtjeva složenu analizu poslova, potrebnih kompetencija i procesa organizacije te izradu profila radnih mjesta. Zato smatramo da bi takav postupak, uz uvjet da ga vode visokospecijalizirani stručnjaci, trebao pridonijeti većoj profesionalizaciji radnih mjesta, a posljedično učinkovitosti i djelotvornosti rada javne uprave te većoj kvaliteti pruženih usluga. Drugo, nove metode i postupci odabira kompetentnih kandidata osigurale bi transparentan, brz i ujednačen postupak zapošljavanja te popunjavanje radnih mjesta odgovarajućom strukturom zaposlenih. Treće, usmjerenost na pojedinca – službenika, u smislu izrade i provedbe osobnog plana usavršavanja i osposobljavanja, pridonosi unaprjeđenju uvjeta rada i kvalitativnom poboljšanju radne produktivnosti. No, jedino ako su ispunjena tri uvjeta: (1) programi UIO-a osmišljeni su za stjecanje potrebnih općih, specijalnih i rukovodećih kompetencija konkretne organizacije, (2) programi prate razvojne planove i postavljene ciljeve organizacije i (3) pružatelji usluga UIO-a posjeduju odgovarajuće kompetencije. Četvrto, usmjerenost na pojedinca – službenika glede izrade osobnog plana karijere te praćenja i procjene njegovog radnog učinka trebala bi doprinijeti zadržavanju kompetentnih stručnjaka, stvaranju poželjnih radnih mjesta, povećanju motivacije i zadovoljstva službenika, a sekundarno i smanjenju stope korupcije u javnoj upravi. Osnovni uvjeti za ostvarenje ovih ciljeva jesu objektivizirani postupci ocjenjivanja i odgovarajuće kompetencija nositelja ovlasti ocjenjivanja (trebaju raspolagati visokom razinom znanja o području i metodama rada ocjenjivanog službenika). Konačno, može se zaključiti da bi dosljedna i cjelovita primjena kompetencijskog modela ULJP-a hrvatsku javnu upravu konačno približila europskim standardima profesionalne i nepristrane, učinkovite i djelotvorne te dostupne i transparentne uprave.

Autori će provesti nastavak istraživanja nakon donošenja novog i/ili izmjena postojećeg zakonodavnog okvira te implementacije prve skupine mjera kompetencijskog modela.

LITERATURA

1. Beaumont, P. B. (2002), Human resources management. Key Concepts and Skills, London – Thousand Oaks – New Delhi: SAGE Publications
2. Bowman, J. S. i suradnici (2016), The Professional Edge: Competencies in Public Service, UK: Taylor & Francis
3. Brumec, J. i Brumec, S. (2018), Modeliranje poslovnih procesa, Školska knjiga, Zagreb
4. Council of Europe (Barber, J.), (2022), Human resources management. Toolkit, Strasbourg
5. Decastri, M. i suradnici (2020), Organizational Development in Public Administration: The Italian Way, Njemačka: Springer International Publishing
6. Directorate of Human Resources (2015), Competency Framework and Core Values, ADMIN/RH(2004)9, Council of Europe

7. Directorate General for Human Resources and Security (2020), Strategic Plan 2020-2024, European Commission
8. Državna škola za javnu upravu, www.dsju.hr
9. Emerson, J. J. (2018), Public Sector Competency-Based Development and Self-Assessment Handbook: A Self Assessment Handbook for Public Servants, Their Supervisors and Trainers, UK: Xlibris
10. Europska komisija, COM (2019) 511 final, Europska unija
11. Europska komisija (Koprić, I.) (2018), Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia, Europska unija
12. Gupta, I. (2020), Competency Mapping and Assessment, Amazon Digital Services LLC - KDP Print US
13. Horton, S. i suradnici (2002), Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme, Amsterdam: IOS Press
14. Kurz, R. i Bartram, D. (2002) "Competency and individual performance: Modeling the world of work", U: I.T. Robertson, M. Callinan i D. Bartram (ur.), Organizational Effectiveness: The Role of Psychology, Chichester: John Wiley & Sons, str. 227.-255.
15. Marčetić, G. (2006) "Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima", Hrvatska javna uprava, vol. 6, br. 2, str. 83.-119.
16. Marčetić, G. i Musa, A. (2013) "Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima", Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 50, br. 3, str. 725.-756.
17. Metodologija za optimizaciju i standardizaciju poslovnih procesa (2021), Ericsson Nikola Tesla d.d. i Apsolon d.o.o.
18. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2021.a), Generički opisi poslova po grupama radnih mjesta, Zagreb
19. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2021.b), Profili radnih mjesta, Zagreb
20. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.b), Kompetencijski model, Zagreb
21. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.c), Kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi. Priručnik za tijela javne uprave, Zagreb
22. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.d), Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027., Zagreb
23. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.e), Prijedlog smjernica za izmjenu propisa s ciljem implementacije kompetencijskog okvira u javnu upravu, Zagreb
24. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2022.f), Smjernice za uspostavu organizacijske strukture za upravljanje kompetencijskim okvirom u javnoj upravi, Zagreb
25. Odbor za državnu službu (2022), Izvješće o radu za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2021. godine, Zagreb
26. OECD, (2011), Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce, SAD: OECD Publishing
27. Opća skupština (2015), UN Agenda 2030, A/RES/70/1, Ujedinjeni narodi
28. Palan, D. (2014), Competency Management: A Practitioner's Guide, Malezija: Ebooks2go Incorporated
29. Sanghi, S. (2019), The Handbook of Competency Mapping: Understanding, Designing and Implementing Competency Models in Organizations, Indija: SAGE Publications

30. Trinder, J. C. (2008) "Competency Standards - A Measure of the Quality of a Workforce", The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, vol. XXXVII, dio B6a, Beijing.
31. Vijeće Europske unije, COM (2020) 511 final, Europska unija