

Gordana Marčetić

**Upravljanje ljudskim potencijalima
u javnoj upravi**



Društveno veleučilište u Zagrebu

Zagreb, 2007.

5. ZNAČENJE I KONCEPCIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

5.1. OZNAČIVANJE LJUDSKIH POTENCIJALA U JAVNOJ UPRAVI

5.1.1. KATEGORIJE UPRAVNOG OSOBLJA U POVIJESNOM I U SUVREMENOM KONTEKSTU

Da bismo razumjeli značenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, potrebno je uvidjeti razliku između pojedinih kategorija ljudi zaposlenih u upravnim organizacijama. U javnoj upravi nalazimo profesionalne javne službenike, privremeno zaposlene osobe, među kojima su i službenici zaposleni na određeno vrijeme putem ugovora, zatim osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima, vanjske i privremene suradnike, kao i političke dužnosnike. Treba li znanja, vještine, sposobnosti i kreativne mogućnosti svih navedenih kategorija ljudi svrstati u definiciju ljudskih potencijala u javnoj upravi?

Najbrojniju i najznačajniju skupinu ljudi u javnoj upravi čine *javni službenici*. Uloga javnih službenika mijenjala se kroz povijest. Prema najstarijem shvaćanju, upravna služba poistovjećivala se s obnašanjem *političke vlasti*. Stoga se i javni službenik smatrao "osobnim nositeljem dijela državnog monopola prisile, odnosno u kasnijoj umjerenijoj formi, nositeljem ovlaštenja koji posredno proizlaze iz tog monopola" (Pusić, 2002: 210).⁵³ Poimanje upravne službe kao vlasti u nekim se aspektima zadržalo do današnjih dana ponajprije u klasičnim upravnim resorima (resori obrane, vanjskih i unutarnjih poslova, pravosuđa i financija) u kojima država još uvijek djeluje u svojoj izvornoj ulozi kao politička vlast i monopolizator sredstava fizičke prisile.

Gotovo istodobno, ili nešto kasnije, pojavljuje se shvaćanje o upravnoj službi kao *povlastici* ili *beneficiju*. Za osobu koja obavlja javnu službu to pod-

⁵³ Klasičan su primjer takvog shvaćanja rimske *magistrature*. Magistrati su bili izabrani politički funkcionari i upravni službenici u istoj osobi, a bitna im je oznaka bila vlast, *imperium* ili *potestas* (Pusić, 2002: 210).

razumijeva određene koristi, ponajprije materijalne, te povoljniji status od ostalih članova zajednice. Ekstremno je oblik tog shvaćanja praksa legalnog kupovanja javnih službi. Zakupljivanje ili kupovanje službi odraz je primitivnog shvaćanja o "uhljebanju" u javnoj službi, koje je u kasnijim povijesnim razdobljima evoluiralo u razne oblike političke i osobne protekcije, patronaže, nepotizma, korupcije i drugih oblika zloupotrebe položaja.⁵⁴

Iako ponegdje još uvijek nailazimo na ostatke starijih shvaćanja o upravnoj službi kao vlasti ili kao povlastici, u suvremenim upravnim sustavima prevladalo je novije shvaćanje o upravnoj službi kao *društvenoj funkciji* koja je korisna i potrebna zajednici. Takvom je shvaćanju pogodovala ubrzana industrijalizacija i urbanizacija zemalja zapadne Europe i Sjeverne Amerike koncem 19. i početkom 20. stoljeća. Javna uprava preuzela je "aktivnu ulogu" (Haque, 1999: 316) u obavljanju službi prema građanima, a uloga javnih službenika radikalno se promijenila. Oni više nisu bili privremeni vladarevi miljenici, plemići i laici, već profesionalci u službi države i na usluzi građanima.

Profesionalizacija je pridonijela stvaranju novih vrijednosti i utemeljila *merit-system*⁵⁵ (eng. *merit* – zasluga, vrijednost, odlika, vrlina) prema kojemu kriterij stručnosti i sposobnosti postaje glavno mjerilo za primanje u javnu službu te nagrađivanje i napredovanje u službi. Ideja nagrade prema sposobnostima u temelju se razlikuje od onih na kojima su počivali sustavi patronaže, a objektivne metode pomoću kojih se provodi izravno pridonose profesionalizaciji i učinkovitosti javne uprave. Stoga se "merit-sustav i profesionalna javna uprava već desetljećima smatraju najpogodnijim neutralnim mehanizmima za dobro vladanje i upravljanje" (Farazmand, 2002: 136), a profesionalni javni službenici "čuvarima javnog povjerenja i javnog interesa" (*ibidem*). U takvom je kontekstu utemeljen i poželjan tip javne uprave i javnog službenika. Javna uprava služi bez razlike svim klasama i grupama u društvu, "a posebno nižim

⁵⁴ Među najpoznatijim je primjerima političke patronaže u novijoj povijesti američki *spoils system* (sustav plijena) koji je vladao od izbora predsjednika A. Jacksona 1829. do 1833. *Spoils system* bio je "zasnovan na ničim ograničenoj samovolji u primjeni diskrecijskog prava otpuštanja političkih konkurenata i zapošljavanja vlastitih pristaša" (Kregar, 1998: 203). Tada je prvi put zabilježen pokušaj da se stvori "ideološka osnova" (Pusić, 2002: 212) za sustav patronaže koji je Jackson pokušao prikazati kao jedini mogući sustav u demokratskom političkom uređenju.

⁵⁵ *Merit-system* se u većini američkih i europskih država počinje primjenjivati u drugoj polovini 19. i prvoj polovini 20. stoljeća. Profesionalizacija javnih službi i uvođenje merit-sustava u SAD dobrim su dijelom potaknuti neobuzdanom političkom i ekonomskom korupcijom koja je u zemlji vladala koncem 19. stoljeća kao rezultat vladajućeg *spoils system* (Farazmand, 2002: 136). U suvremeno doba merit-načela postaju neizostavnim elementima službeničkih zakonodavstava. Od provedbe načela jednake dostupnosti javnih službi svim građanima, koje se ostvaruje kroz sustav javnog natječaja, preko odabira stručnih i sposobnih osoba za pojedina radna mjesta i položaje, do nagrađivanja i promaknuća najvrstnijih, merit-načela prate službenika tijekom čitave njegove karijere.

klasama i siromašnima koji su uobičajeno izostavljeni iz privatnog sektora na tržištu" (Haque, 1999: 312). Sukladno tome, javni službenici ne smiju vladati nad svojim građanima, već im moraju služiti i skrbiti se za njihove potrebe na načelima ravnopravnosti i jednakosti.

Relativan konsenzus o ulozi suvremenog javnog službenika u društvu doveden je u pitanje s pojavom novog javnog menadžmenta. Menadžerska je ideologija podijelila mišljenja o značenju i ulozi javnih službenika u društvu te problematizirala pitanje demokratskog odnosa javne uprave i građana. Marginalizacija utemeljenih etičkih i socijalnih standarda javne uprave u korist tržišnih načela promijenila je i odnos na relaciji javni službenik – građanin. U duhu nove tržišne ideologije pojam građanina zamijenjen je pojmom potrošača ili kupca, što je uzrokovalo eroziju socijalnih građanskih prava. Siromašniji dijelovi populacije, pogotovo u slabije razvijenim zemljama, bivaju isključeni od (kvalitetnih) javnih službi koje nisu u mogućnosti platiti. U takvom će menadžerskom ozračju javni službenici biti učinkovitiji, produktivniji i materijalno usmjereni, ali će se vjerojatno manje brinuti o zahtjevima građana za zastupljenošću, jednakošću, nepristranošću i pravednošću (Haque, 1999: 311-312, 315). Dodatna neslaganja uvela je doktrina dobre vladavine koja poziva na reafirmaciju uloge građana kao sukreatora javnih politika te odgovorniji i odazivniji odnos javnih službenika prema građanima koji treba počivati na profesionalnoj i osobnoj etici.

Nove su okolnosti unijele dodatne teškoće definiranju pojma javnog službenika koji je i prije pojave NJM-a bio poprilično različito tumačen u teoriji i zakonodavstvu suvremenih zemalja. Shvaćanje o javnoj funkciji ili javnoj službi uz koju se veže pojam javnog službenika drugačije je u zemljama kontinentalne Europe nego u SAD-u i drugim anglosaksonskim zemljama. Javna funkcija u Francuskoj (*fonction publique*) i Njemačkoj (*Öffentliches Berufsbeamtentum*) smatra se posebnim oblikom posla koji se obavlja u općem interesu pa je i pravni status javnog službenika poseban.⁵⁶ Suprotno tome, pojam javne funkcije u SAD-u (*Civil Service*) mnogo je uži pa država javne

⁵⁶ U Francuskoj se oduvijek pojam javnog službenika - *fonctionnaire public* tretirao vrlo široko i razlikovao od pojma *agents non fonctionnaires* kojim su se označivali prisilni, pomoćni i počasni službenici. Dio suvremenih francuskih autora upravno osoblje dijeli na dvije velike skupine. Prvoj pripadaju zaposlenici kojih je pravna situacija regulirana privatnim pravom, a drugoj javni službenici (*les agents publics*) koji čine najvažniju skupinu te potpadaju pod poseban pravni režim. U Njemačkoj se ističe razlika između triju kategorije osoba – činovnika, namještenika i radnika. Namještenici i radnici zapošljavaju se na temelju posebnog ugovora, dok činovnici (*Beamter*) pripadaju posebnoj i najbrojnijoj skupini, raspolazu javnim ovlastima, a na njih se primjenjuje statusno pravo državnih službenika. Posebna su kategorija unutar skupine činovnika politički dužnosnici od kojih preko 70% dolazi na politički položaj nakon redovite upravne karijere (Borković, 1999: 42-44).

funkcije uglavnom ne podvrgava posebnom pravnom režimu.⁵⁷ Stoga ni osobe koje obavljaju poslove u sklopu tih funkcija nemaju tako izražen poseban pravni status (Borković, 1999: 34-35).

Različito označivanje pojma javnog službenika u pojedinim zemljama praktično onemogućuje da se jednom sadržajnom definicijom pokriju svi oblici u kojima se susreće pojam službenika, čak i kad se "definiranje svodi na pojmove izražene u konkretnom pravnom sustavu" (Borković, 1999: 47). Unatoč tome, možemo istaknuti neka specifična obilježja javnih službenika u svim upravnim sustavima. Nakon što je putem javnog natječaja osoba primljena u javnu službu, ona se *postavlja* ili *imenuje* na određeno radno mjesto, zvanje ili položaj. Akt postavljenja od državnog ili javnog tijela (kao i druge odluke o službeničkim odnosima s obzirom na napredovanje, nagrađivanje, premještanje, prestanak službe i slično) u pravilu je formalan akt. To se u prvom redu odnosi na užu skupinu javnih službenika – državne službenike. "Gdje nema te forme (obično pismena isprava), nema ni državnog službenika" (Krbek, 1932: 147). Aktom imenovanja službenik dolazi u poseban položaj prema svojem poslodavcu (državi odnosno javnoj organizaciji) i građanima. Njime dobiva pravo djelovanja u skladu s danom javnom ovlašću, ali i obvezu postupanja prema njoj. S obzirom na to, imenovanje nije "formalan sporazum između dviju jednakih stranaka, već odluka države" (Synnerstrom i Manning, 2000: 1). Javni službenici imaju specifična prava, obveze i odgovornosti u odnosu prema građanima jer obavljaju poslove od javnog interesa, zbog čega potpadaju pod specifičan režim javnog prava – tzv. službeničkog prava. U slučaju kršenja svojih radnih obveza odgovarat će prema odredbama javnog prava za povrede službene dužnosti, zbog čega mogu dobiti i trajnu zabranu rada u javnim službama.

Do pojave NJM-a imenovanje u službenički status uglavnom je bilo trajnog karaktera. Tradicionalni upravni model (karakterističan za zemlje kontinentalne Europe) jamčio je profesionalnom javnom službeniku sigurnost zaposlenja i životnu službu tijekom koje je napredovao u karijeri. Novi koncept ima drugačiju zamisao. Gdje god se provodile, menadžerske su reforme bile, i još su uvijek, usmjerene na smanjenje upravnog osoblja i slabljenje njegova položaja. Služba se nerijetko vremenski ograničava ugovorima, zbog čega se

⁵⁷ S obzirom na to, u anglosaksonskoj literaturi susrećemo pojmove *civil servant* i *public servant*. Iako ne postoje precizni kriteriji za određivanje prvog pojma, uglavnom se smatra da se njime obuhvaćaju osobe koje su postavljene na položaj odlukom ovlaštene javne institucije sukladno pravilima javnog prava i zauzimaju položaj određenoga ustavnog značaja. Na drugoj su strani osobe koje također rade u javnom sektoru, primjerice u zdravstvu, obrazovanju ili državnim poduzećima. Takve osobe mogu, a i ne moraju biti u pravnom statusu kao *civil servants*, no ako su zaposlene od organizacija koje se financiraju iz javnog proračuna, uvijek pripadaju kategoriji *public servants* (Synnerstrom i drugi, 2001: 1).

povećava broj *privremeno zaposlenih službenika*. Privremeni radni odnos u javnoj upravi više nije iznimka od pravila trajnog zaposlenja, nego sve češći način zapošljavanja. Time se problem definiranja pojma javnog službenika dodatno otežao jer se trajnost zaposlenja nerijetko smatrala bitnim obilježjem službeničkog statusa.

Sve slabija zaštićenost službeničkim zakonodavstvom uz istovremeno povećanje autonomije središnjih i lokalnih organizacija te pojedinih rukovoditelja u reguliranju službeničkog statusa i uvjeta zaposlenja rezultirali su nejednakim statusom među službenicima koji obavljaju slične poslove (Koprić i Marčetić, 2000: 49-50). Menadžerske mjere smanjivanja troškova i deregulacije pridonijele su pojačanom osjećaju nesigurnosti i nezadovoljstva, apatije i straha zaposlenih od gubitka posla. Osim promijenjenog odnosa službenika prema građanima promijenio se i odnos na relaciji zaposlenik – organizacija. Uviđa se da nove generacije zaposlenika, ili one koje će sljedećih nekoliko godina stupiti na tržište rada, imaju temeljno suprotstavljena očekivanja od organizacije. Na jednoj strani teže izražavanju svojih potreba za karijerom u organizaciji, a na drugoj strani ne vjeruju u dobre namjere organizacije. Oni su se našli u okruženju "paradoksalne kombinacije velike nade i nestalog povjerenja" (Mir i drugi, 2002: 2).

Slična sudbina prati i drugu po brojnosti kategoriju javnog osoblja. Riječ je o osobama koje obavljaju manualne, pomoćne i tehničke poslove u javnoj upravi, bez kojih ne bi bilo moguće ostvarivanje osnovnih zadataka javnih organizacija (poslovi domara, čistača, vozača, električara, dostavljača, kuhara i slični njima⁵⁸). Označuju se različitim terminima – *namještenici*, *pomoćnici*, *zaposlenici*, *djelatnici* i slično. U hrvatskoj zakonodavnoj terminologiji koristi se pojam namještenik. Navedena skupina u mnogim zemljama ne potpada pod režim javnog, već privatnog prava, jednako kao i zaposlenici privatnog sektora.

Hoće li se u nekoj zemlji kategorije namještenika i službenika razlikovati u statusu, ovisi o tome je li teorijski i normativno prihvaćena formalna ili materijalna definicija javne službe. Ako se javna služba formalno definira, pojam službenika određivat će se prema *organizacijskim* (Pusić, 2002: 204; Borković, 1999: 34-37) ili *organskim* (Krbek, 1932: 94) definicijama. Drugim riječima, sve osobe zaposlene u određenim, uglavnom taksativno navedenim, javnim organizacijama, bez obzira na funkciju koju obavljaju, smatrat će se službenicima i potpadat će pod režim javnoga prava.

Ako se javna služba definira u materijalnom smislu, pa se težište stavlja na prirodu službe, pojam javnih službenika određivat će se prema *funkcio-*

⁵⁸ Poslovi namještenika ili pomoćnika u pojedinim zemljama kreću se u rasponu od isključivo manualnih i niskokvalificiranih poslova do složenijih administrativnih, računovodstvenih, tehničkih i sličnih poslova koji posredno pridonose i pomažu ostvarivanju javnih zadataka organizacije.

nalnim definicijama.⁵⁹ Funkcionalne definicije određuju javne službenike prema sadržaju funkcije koju obavljaju, prema metodama te drugim osobnim svojstvima (položaju, statusu, pravima, dužnostima i slično) koji proizlaze iz obavljanja službeničke funkcije. Kako se u suvremenim upravnim sustavima uglavnom koriste kombinacije organizacijskih i funkcionalnih definicija (koje uz pojam službenika vežu i svojstvo pripadanja određenoj upravnoj organizaciji i prirodu službe koju obavljaju), gotovo je pravilo da se određena, veća ili manja, skupina ljudi zaposlenih na poslovima koji nisu službenički izostavlja iz definicije, a time i iz javnopravnog statusa.

Nerijetko se iz praktičnih razloga radni odnosi osoblja zaposlenog na pomoćnim poslovima uređuju službeničkim zakonodavstvom pa se pojedinim zakonskim odredbama njihov status diferencira od statusa službenika. (Primjerice, primaju se u službu putem oglasa, a ne natječaja, odgovaraju pred redovitim, a ne službeničkim ili upravnim sudovima, ne napreduju u karijeri, i slično.) Takav je model primijenjen u hrvatskom⁶⁰ i slovenskom⁶¹ zakonodavstvu. Neke su postsocijalističke zemlje imale slična rješenja, ali su tijekom procesa prilagodbe EU i usaglašavanja svojeg službeničkog zakonodavstva s europskim standardima izuzele manualne radnike i pomoćno osoblje iz službeničkog zakonodavstva. Takav je slučaj s Mađarskom i Litvom koje su amandmanima na službeničke zakone (Mađarska 2001.⁶², a Litva 2002.) izo-

⁵⁹ Starija su teorijska stajališta često izvodila pojam javnog službenika iz pojma javne službe. U Hrvatskoj je takvo mišljenje zastupao Krbek. On je isticao da je organski pojam javnog službenika vrlo širok i neodređen, jer ne postoji mogućnost utvrđivanja "koje specifične kvalifikacije mora imati izvjesni organski nosilac, da bi bio smatran javnim organom" (Krbek, 1932: 104). S obzirom na to upućuje na važnost rasprava o užem pojmu državnog službenika ili državnog činovnika za kojeg se traže specifične kvalifikacije. "I baš ovaj uži pojam državnog činovnika", navodi Krbek, "još nam jasnije predočuje kako je ovdje u prvom redu odlučno pitanje službeničkog stanja. Niti mora svaki državni činovnik vršiti neku državnu službu, a niti mora svaki vršilac takve službe biti državni činovnik." (Krbek, 1932: 104). I francuska sudska praksa bila je bliska takvom pristupu. Prema jednoj odluci *Državnog savjeta* iz 1954., javni službenik je osoba koja izravno sudjeluje u obavljanju javne službe (Borković, 1999: 36). No, i u novijoj pravnoj teoriji susrećemo zagovornike funkcionalnog pristupa. Tako Dalloz izričito navodi: "Prije svega, službenik je osoba koja izravno sudjeluje u obavljanju javne službe" (Dalloz, u: Borković, 1999: 36).

⁶⁰ Hrvatski *Zakon o državnim službenicima i namještenicima razlikuje državne službenike*, koji obavljaju poslove državne službe i taksativno nabrojene druge skupine poslova iz djelokruga državnih tijela, te *namještenike*, koji obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove (članak 1. stavci 2.-4.).

⁶¹ Slovenski *Zakon o javnih uslužbencih* razlikuje tzv. stručno-tehničke javne službenike (*strokovno-tehnični javni uslužbenci*), koji obavljaju prateće poslove u državnim i lokalnim organima, od činovnika (*uradniki*), koji obavljaju javne poslove (Marčetić, 2005: 201).

⁶² Prvotni je tekst *Zakona o javnim službenicima* iz 1992. pod službeničkim odnosom razumijevao radni odnos između države odnosno lokalne samouprave, kao poslodavca, s javnim službenicima, administratorima i manualnim radnicima koji obavljaju poslove za njih. Amandman

stavile navedenu kategoriju i podvrgnule je radnom zakonodavstvu (Marčetić, 2005: 176-179).

Treba spomenuti i *vanjske suradnike* koji privremeno, a ponekad i trajno, sudjeluju u radu upravnih organizacija, ali nisu zaposleni u njima. Uglavnom je riječ o članovima određenih odlučujućih ili savjetodavnih tijela, odbora ili komisija u upravnim organizacijama koji zbog svoje stručnosti (znanstvenici, eksperti i sl.), neprofesionalnog karaktera posla (suci porotnici) ili potrebe predstavljanja interesne skupine građana (roditelji u školama, umirovljenici i pacijenti u mirovinskim i zdravstvenim fondovima i sl.) sudjeluju u odlučivanju o pojedinim pitanjima iz nadležnosti te organizacije. Toj kategoriji mogli bismo pribrojiti i osobe koje sudjeluju u radu upravnih organizacija na određeno vrijeme zbog zakonske obveze (prisilna mobilizacija za vojsku ili javne radove u slučaju elementarnih i drugih nepogoda, civilno ili redovito služenje vojnog roka i sl.) ili obavljanja nekog jednokratnog posla (popis stanovništva).

Posljednju, a neki bi rekli i prvu po važnosti, skupinu ljudi zaposlenih u javnoj upravi čine – *politički imenovane* osobe. Ta je kategorija tipična i legitimna iznimka od primjene merit-sustava, odnosno pravila da radna mjesta i položaje u javnoj upravi zauzimaju oni koji su za njih najstručniji i najposposobniji. Iako je merit-sustav nastao kao suprotnost sustavu političke patronaže, on se ne primjenjuje na kategoriju političkog osoblja na vrhu upravne piramide. U suvremenim demokratskim sustavima politički dužnosnici izvode legitimitet položaja na koji su imenovani iz povjerenja građana zadobivenog na demokratskim izborima. Oni prenose političku volju odlučujućih grupa na vlasti te provode demokratsku kontrolu nad javnom upravom. Istodobno su i politički odgovorni javnosti za propuste koji su počinjeni u području djelovanja upravnih organizacija kojih su čelnici. Nijedna zemlja nije isključena iz dileme koliko treba biti političkih položaja u javnoj upravi da bi se postigla optimalna ravnoteža između demokratskih načela i profesionalizma. U većini razvijenih zapadnih zemalja vidljivi su pokušaji da se politička imenovanja svedu na najmanju moguću mjeru. Prije svega zbog toga što kvalitetno obavljanje složenih i stručnih poslova javne uprave mogu jamčiti samo profesionalci, a ne političari, zadatak kojih je postavljanje općih ciljeva i javnih politika. Uz to, ne zaboravlja se na uvijek postojeći rizik da se takva imenovanja lako mogu zloupotrijebiti i provoditi po kriterijima patronaže i protekcije za promicanje pojedinačnih interesa, a ne s ciljem političke demokracije.

iz 2001. ograničio je opseg javne službe pa je 20.000 dotadašnjih javnih službenika izgubilo službenički status i potpalo pod odredbe Zakona o radu (Marčetić, 2005: 185).

5.1.2. DEFINIRANJE POJMA LJUDSKIH POTENCIJALA U JAVNOJ UPRAVI

Promatramo li ljudske potencijale u kontekstu značenja strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima (vidi točku 6.1.1.), trebali bismo sve osobe zaposlene u javnoj upravi uključiti u definiciju ljudskih potencijala. Strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima teži ukidanju dosadašnjih razlika između različitih kategorija zaposlenika i primjeni jednakih postupaka pri njihovom zapošljavanju, ocjenjivanju izvršenja posla, osposobljavanju, dugoročnom planiranju i tako dalje. Je li takav pristup produktivan za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi?

Treba li politički imenovane osobe svrstati u definiciju ljudskih potencijala u javnoj upravi? Politički dužnosnici nisu trajno zaposleni u javnoj upravi na stručnim ili pomoćnim poslovima, kao što su to javni službenici ili namještenici, niti obavljaju takvu vrstu poslova kao ugovorni službenici, vanjski suradnici ili druge privremeno zaposlene osobe. Za razliku od menadžera koji su na profesionalnim rukovodećim položajima, politički dužnosnici zauzimaju političke položaje u vrhu upravnog sustava. Njihov je mandat vremenski ograničen i traje dok je na vlasti politička stranka koja ih je imenovala. S promjenom vlasti politički dužnosnici u pravilu napuštaju položaj, a zamjenjuju ih drugi koje postavlja nova vlast. Njihova se prava, obveze i dužnosti uglavnom reguliraju ustavima i posebnim zakonima, a u manjoj mjeri ili nimalo službeničkim zakonodavstvom.

Posebno je pitanje kategorije namještenika, odnosno osoba koje obavljaju pomoćne i tehničke poslove u javnoj upravi. U većini službeničkih sustava ta se kategorija osoblja tradicionalno razlikuje od kategorije službenika. Prije svega zbog toga što poslovi koje obavlja pomoćno osoblje ne spadaju u krug poslova javne uprave koje je ona prema ustavima i zakonima pojedinih zemalja dužna obavljati i za koje snosi odgovornost prema građanima. Treba li tu kategoriju upravnog osoblja izjednačiti sa službenicima te primjenjivati na obje skupine jednaka pravila o zapošljavanju, ocjenjivanju, napredovanju, osposobljavanju i drugim statusnim pitanjima? Ako se doslovno i dosljedno prihvati model strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima, odgovor je potvrđan. Argumenti koji govore za takav pristup jednostavni su i jasni, a svode se na činjenicu da namještenici, kao uostalom i svi zaposleni ljudi u privatnom sektoru, obavljaju određenu vrstu poslova za društvo te ih ne treba diskriminirati zbog manje složenosti ili različitog sadržaja poslova u odnosu prema službenicima. Također bi se moglo ustvrditi da je i njihovo zadovoljstvo bitno za dobro funkcioniranje organizacije koje ovisi o dobrobiti svih zaposlenih, a ne samo nekih skupina zaposlenika.

Međutim, takvim bismo argumentiranjem pomiješali "jabuke i kruške" i ne bismo uvidjeli pravi razlog razlikovanja kategorije službenika od ostalih

zaposlenika. Nije sporno da službenici obavljaju specifičnu vrstu poslova te da imaju sasvim drugačiju ulogu prema građanima i društvu u cjelini i od namještenika koji su zaposleni u javnim organizacijama i od svih ostalih ljudi zaposlenih u privatnom sektoru. Njihov specifični položaj traži i poseban način upravljanja ljudskim potencijalima. Mi, dakako, ne trebamo kategoriju pomoćnog osoblja izostaviti iz područja upravljanja ljudskim potencijalima u upravi, ali ne možemo ih ni podvesti pod zajednički nazivnik sa službenicima. Tako se, primjerice, zloupotreba i prekoračenje službene dužnosti, ili profesionalnost i etičnost u postupanju prema građanima, po prirodi stvari ne mogu povezati s kategorijom pomoćnog osoblja, već isključivo službenika kojima su dane javne ovlasti.

Slično vrijedi i za vanjske suradnike, kao i za osobe koje su privremeno zaposlene u upravi na pojedinim poslovima, osim ako nije riječ o poslovima s javnim ovlastima. Pod okriljem menadžerskih reformi znatno se povećao broj privremeno zaposlenih javnih službenika. Za razliku od prethodnih razdoblja, u kojima su službenici na ugovor bili u drugačijem (obično nepovoljnijem) statusu od trajno zaposlenih službenika, u novije se vrijeme smanjuje razlika među njima pa se u određenim pitanjima izjednačuju. Te su okolnosti, uz neke druge faktore, počele utjecati na organizacijsku etiku, strukturu i kulturu javnih organizacija. Stoga je potrebno proširiti klasično poimanje o službeniku kao osobi koja ima siguran položaj i trajno zaposlenje. Drugim riječima, ako osoba obavlja poslove od javnog interesa i u skladu s time su joj dane javne ovlasti, treba je podvesti pod pojam javnog službenika neovisno o tome je li u trajnom ili privremenom radnom odnosu.

S obzirom na rečeno, ljudske potencijale u javnoj upravi možemo promatrati u širem i užem smislu. Ljudski potencijali u *širem* smislu podrazumijevaju znanja, vještine, ponašanja i osobine svih ljudi privremeno ili trajno zaposlenih u javnoj upravi: službenika, namještenika i/ili pomoćnog i manualnog osoblja, vanjskih suradnika i savjetnika, pa čak i politički imenovanih osoba. Štoviše, o potonjoj se kategoriji gotovo i ne razmišlja na razini upravljanja ljudskim potencijalima u upravi iako je poznato da kvalitetno upravljanje unutar upravnog sustava znatno ovisi o stupnju obrazovanosti i osposobljenosti pojedinih osoba koje zauzimaju političke položaje.

Ljudske potencijale u javnoj upravi u *užem* smislu označit ćemo kao *ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti javnih službenika privremeno ili trajno zaposlenih u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa*. Rasprava u ovoj studiji o upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi tiče se prije svega kategorije javnih službenika pa će se i pojmom ljudskih potencijala u javnoj upravi koristiti u njegovu užem smislu.

5.2. POSEBNOSTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

Motiviran interesom za većom dobiti i uspješnom prilagodbom organizacija na nesigurnom tržištu privatni sektor prvi je prepoznao važnost i velike mogućnosti novog pristupa upravljanju ljudskim potencijalima. Ubrzo potom uslijedio je sveopći trend transfera vrijednosti iz privatnog u javni sektor koji je implicirao zamjenu tradicionalnih metoda i etike javne uprave s praksom koja vlada u privatnom sektoru. Unatoč tome što se većina teorijskih analiza i eksperimentalnih istraživanja o ULJP-u bavila organizacijama privatnog sektora, menadžerske tehnike i metode nerijetko su implementirane u javnu upravu prije no što se utvrdilo jesu li prikladne u tom području. Te su okolnosti izazvale žučljive polemike o pitanju može li se ULJP u privatnom i javnom sektoru izjednačiti. Temeljni argumenti koje zastupaju protivnici izjednačavanja počivaju na stajalištu da javne organizacije imaju drugačije vrijednosti, ciljeve i razlog postojanja od onih u privatnom sektoru.

To je utjecalo na različita, ponekad nejasna i neadekvatna, označivanja pojma upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Američka teorija i praksa pojam ULJP-a promatra iz najmanje četiriju perspektiva, i to kao: (1) *funkcije* potrebne za upravljanje ljudskim potencijalima u javnim organizacijama (planiranje, korist, razvoj i disciplina), (2) *postupke* pomoću kojih se raspodjeljuju javni poslovi, (3) djelovanje između, uglavnom suprotstavljenih, temeljnih društvenih *vrijednosti* (odgovornosti, efikasnosti, prava zaposlenika i društvene jednakosti), i (4) utjelovljenje *sustava* ljudskih potencijala – zakona, pravila, organizacija i postupaka korištenih za sve personalne funkcije tako da izražavaju apstraktne vrijednosti (Klingner i Nalbandian, u: Klingner, 1998: 57-58).

Mnogima je jasno da ni u privatnom sektoru nije moguć jednoobrazni model ULJP-a koji bi bio prihvatljiv svim organizacijama. Velike međunarodne korporacije kao što su IBM ili McDonalds i mali domaći poduzetnik s nekoliko zaposlenih ne mogu na jednak način pristupiti djelatnosti upravljanja ljudskim potencijalima. Još je manja mogućnost da uopćeni modeli ULJP-a funkcioniraju na jednak način i rezultiraju istim posljedicama u javnom i privatnom sektoru. Nacionalni muzeji i javne bolnice nemaju cilj ostvarivanje profita, a teško ćemo se složiti s mišlju da, primjerice, ministarstvo pravosuđa treba biti konkurentno na tržištu. U tom je smislu promašena i neutemeljena ideja prema kojoj bi trebalo ujednačiti praksu privatnog i javnog sektora. Nema sumnje da se u javnom sektoru mogu i trebaju primijeniti neke metode iz privatnog sektora radi poboljšanja efikasnosti i snižavanja troškova javne uprave, no potpuna konvergencija po prirodi stvari nije moguća.

Podsjetimo se da veći broj autora koji se bave područjem javne uprave razlikuju javne službenike od osoba zaposlenih u privatnom sektoru. Zapos-

lenje u javnoj službi, a pogotovo u državnoj službi, uglavnom se označuje u smislu “dužnosti”, a ne “posla”. Više je razloga tome. U demokratskim sustavima odnos između javnosti i javne uprave odražava neka opća načela građanskih prava koja počivaju na dvosmjernom odnosu. S jedne su strane obveze građana prema državi, a na drugoj je strani odgovornost države za osiguranje potreba građana. Takav demokratski koncept pretpostavlja odgovornu, nepristranu i otvorenu javnu upravu koja je dostupna svim građanima (Haque, 1999: 312) bez obzira na razlike u rasi, spolu, nacionalnosti, dobi, socijalnom, ekonomskom ili drugom statusu.

S obzirom na to, ni službeničko zakonodavstvo ne možemo jednostavno izjednačiti s radnim zakonodavstvom. Odredbama službeničkog zakonodavstva štite se javni službenici u izvršavanju svoje specifične uloge u društvu, ali se utemeljuju i profesionalni standardi pomoću kojih oni izvršavaju javne poslove. Također se uređuju pitanja prijenosa ovlasti za donošenje odluka u ime države, odgovornost profesionalnih službenika prema državi i mehanizmi za nadzor izvršenja javnih ovlasti. Za razliku od radnih odnosa u privatnom sektoru, ta se pitanja ne mogu uređivati na ugovornoj, individualnoj osnovi (Cardona i drugi, 1999: 27).

Neoliberalna ideologija promovirana kroz pokret NJM-a zanemaruje specifičnu ulogu koju javna uprava i javni službenici imaju prema građanima u demokratskom društvu. Fetišizacija tržišne ideologije nepovoljna je prema siromašnim i isključenim dijelovima populacije. Primarni cilj javnih službi postaje zadovoljstvo individualnog potrošača, a ne građana, dok tzv. “građanske povelje” unose visoko selektivnu, individualističku koncepciju “prava”. Legalizirajući ideju da su ekonomske vrijednosti temeljne vrijednosti suvremenog društva, NJM ozbiljno dovodi u pitanje dosadašnja shvaćanja o razvoju demokracije i ljudskih prava.

NJM je znatno utjecao na metode, organizaciju i sadržaj upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Dakako, najviše u zemljama koje su provodile radikalne menadžerske reforme upravnog sustava. Pa ipak, treba istaknuti da je i u tim zemljama tvrdi menadžerski pristup upravljanju ljudskim potencijalima mnogo rjeđi u javnim organizacijama nego u privatnom sektoru.

U *Velikoj Britaniji*, usprkos politici “komercijalizacije” javnog sektora koja je naturana na različite načine, kao i “navali menadžera iz privatnog u javni sektor te velikoj zamjeni osoblja između dvaju sektora” (Newman i Clarke, u: Boyne i drugi: 1999: 407), još uvijek postoje znatne razlike u upravljanju ljudskim potencijalima u privatnom i javnom sektoru. Tradicionalni paternalistički stil, standardizacija i kolektivno upravljanje ljudskim potencijalima mnogo su naglašeniji u javnom sektoru. Također, djelatnosti kao što su osposobljavanje i usavršavanje osoblja te promicanje jednakih mogućnosti još uvijek su mnogo češće u javnim organizacijama (Boyne i drugi, 1999: 417).

Znakovito je da se zemlje poput *Australije* i *Novog Zelanda*, koje su među prvim "oduševljeno" (UN/WPSR, 2005: 69) usvojile model NJM-a, posljednjih godina ponovo vraćaju tradicionalnim vrijednostima javne uprave. Osobito se to odnosi na vrijednost nepristranosti i merit-načela (UN/WPSR, 2005: 69).

Primjetan je i pomak u javnim organizacijama SAD-a koje su nakon radikalnog zamjenjivanja tradicionalnog upravnog modela reformskim menadžerskim modelom zaokrenule prema umjerenijem, strategijskom modelu ULJP-a. Strategijski model uravnotežuje suprotstavljene zahtjeve tradicionalnog i reformskog modela te prihvaća dobre strane obaju njih. O njegovoj popularnosti dovoljno govori okolnost da se počeo primjenjivati u federalnom državnom službeničkom sustavu. Novi model osnažuje ulogu profesije upravljanja ljudskim potencijalima, koja je u reformskom modelu bila u sastavu opće menadžerske funkcije.⁶³ Vrijednosna orijentacija naglašava učinkovitu, efektivnu i odgovornu djelatnost organizacije uz uvažavanje tradicionalnih merit-načela i jednakosti (Condrey, 1998: 6-11).

U prilog razlikovanju ULJP-a u javnom i privatnom sektoru govore i malobrojna empirijska istraživanja koja su se bavila pitanjem upravljanja ljudskim potencijalima i primjenom menadžerskih načela u javnoj upravi. Ona su pokazala da se menadžeri i zaposlenici u javnom sektoru ponašaju drugačije od onih u privatnom sektoru. Može li se to objasniti postojanjem specifične etike javne službe? Pojedini autori drže da nazočnost profesionalnih grupa i osnaživanje institucionalnog kroz njihovo udruživanje znatno pomažu očuvanju niza vrijednosti i načela koji su potencijalno u sukobu s novom praksom (Kessler i Purcell, u: Boyne i drugi: 417-418).

Drugi pak smatraju da objašnjenje počiva na širim i humanijim razlozima. Ističe se da ljudi žele sudjelovati u radu javnih organizacija i institucija koje osiguravaju demokraciju i pravdu. Te organizacije ispunjavaju "najviše ciljeve, ljudske ciljeve", a "posao u javnoj upravi čini organizirano ispunjenje tih ciljeva prekrasnim" (Frederickson, 2000: 52). Navodi se da vrijednosti i motivi na kojima počiva javna služba čine javni sektor "uzbudljivim, vrijednim truda, značajnim i dostatnim" (Denhardt i drugi, 2002: 440) te da javni službenici žele znati da "programi na kojima rade, politike koje stvaraju, službe koje osiguravaju i posao koji obavljaju na neki način pridonose da svijet postane ljepše, sigurnije, čišće i mnogo mirnije mjesto" (*ibidem*).

Višegodišnje istraživanje tijekom 1990-ih provedeno na ukupnom uzorku od 101 javnog zaposlenika i 1.356 privatnih zaposlenika u Velikoj Bri-

⁶³ Stručnjaci za ULJP obrazuju se u znanjima teorije ULJP-a, općeg upravljanja, organizacijske teorije i ponašanja, savjetodavne teorije i prakse te prakse i tehnika ULJP-a. Ponovo se uspostavljaju određeni centralizirani oblici organizacijskog djelovanja, a komunikacija se odvija na više razina (Condrey, 1998: 7-8).

taniji⁶⁴ upućuje na to da postoji razlika u percepciji najvažnijih karakteristika posla između zaposlenika privatnog i javnog sektora na svim razinama (menadžerskoj, profesionalnoj i administrativno-pomoćnoj). Većina zaposlenih u javnim organizacijama više vrednuju nagrade koje im pruža osjećaj ispunjenja na poslu (sigurnost posla, mogućnost napredovanja i važnost posla), dok ih manje motiviraju vanjske nagrade kao što su visoki prihodi ili kraće radno vrijeme. Nalazi upućuju na to da kod javnih zaposlenika postoji nešto što možemo nazvati "motiviranost za javnu službu"⁶⁵ (Houston, 2000: 725), u smislu želje za služenjem zajednici.

Ta se okolnost navodi i kao jedan od argumenata kojim se objašnjava manja uspješnost menadžerskih reformi u javnom sektoru budući da su one primarno strukturirane oko vanjskih nagrada. Primjerice, platni sustav koji se temelji na načinu obavljanja posla općenito se pokazao neuspješnim u javnim organizacijama (Kallough i Lu, Ingraham, u: Houston: 725). Gledamo li iz tog ugla, pretpostavka da će modeli motivacije preuzeti iz privatnog sektora jednako dobro djelovati i u javnom sektoru sasvim je upitna. Motivirajući mehanizam u javnom sektoru mora se temeljiti na mnogo više od novčanih nagrada te omogućiti javnim zaposlenicima zadovoljenje onih potreba koje su ih motivirale za rad u javnoj službi (Houston, 2000: 724-725).

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi ne može se izjednačiti s onime u privatnom sektoru. U prirodi je privatnih organizacija da ostvare ekonomski interes. U tom će kontekstu, sve djelatnosti, pa tako i upravljanje ljudskim potencijalima, promatrati kroz žarište svoga primarnog interesa. U protivnom neće biti konkurentne na otvorenom kapitalističkom tržištu. Stoga će zaposlenike smatrati vrijednim kapitalom ili resursima do onog trenutka dok ne postanu prevelik trošak za organizaciju. Suprotno tome, iako javna uprava treba i ekonomično postupati, njezin osnovni interes nije (isključivo) ekonomski, već - javni interes. S obzirom na to upravljanje ljudskim poten-

⁶⁴ Kao izvor podataka za istraživački projekt korišten je *The General Social Survey* (Houston, 2000: 718).

⁶⁵ Pitanje kojim bi se trebala pozabaviti druga istraživanja odnosi se na objašnjenje različitih motivacija između javnih i privatnih zaposlenika. Je li riječ o nekoj vrsti samoselekcije ili se zaposlenici u javnim organizacijama odgajaju u specifičnoj organizacijskoj kulturi? U prilog prvom odgovoru idu i neka prijašnja istraživanja Edwardsa, Nalbandiana i Wedela provedena među studentima ranih 1980-ih. Nalazi su pokazali da studenti kojima su bliski programi iz područja javne uprave polažu više pažnje konačnim vrijednostima kao što su osjećaj ispunjenja, jednakosti i društvenog priznanja. Oni su više vrednovali instrumentalne vrijednosti kao što su empatija, jednakost i javni interes, dok su efikasnost smatrali manje bitnom od studenata koji su odabirali obrazovne programe usmjerene na privatni sektor (Houston, 2000: 716). No, literatura iz područja javne uprave daje argumente i za drugo objašnjenje. Naime, da su ponašanja i osobna stajališta javnih službenika rezultat usvojenih ("internaliziranih") Pusić, 2002: 247) vanjskih društvenih pravila koja vrijede u organizaciji ili pojedinom profesionalnom području unutar javnog sektora, a koja je pojedinac stekao u svojstvu javnog službenika.

cijalima u javnoj upravi mora biti prilagođeno javnom interesu u kojem može, ali ne nužno, biti sadržan ekonomski interes. Neke temeljne društvene vrijednosti nije moguće ni potrebno izraziti materijalnim rječnikom. To znači da će se javni službenici, čak i kad njihov ostanak u službi iziskuje znatne troškove i kad njihova djelatnost nije ekonomična, smatrati vrijednim ljudskim potencijalom ako je to u interesu građana te ako nepristrano, profesionalno i odazivno odgovaraju na javne potrebe.

5.3. FAKTORI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

Ideja aktivnog i integralnog upravljanja ljudskim potencijalima promovirana je kroz pokret novog javnog menadžmenta 1980-ih godina. Većina teorijskih modela, empirijskih istraživanja i praktičnih iskustava o ULJP-u potječe iz SAD-a i Velike Britanije, odakle su zakoračili u ostatak svijeta u paketu s drugim menadžerskim idejama. Pitanje o tome je li moguć nekakav opći, globalni pristup upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi zapravo je dio široke međunarodne rasprave o mogućnosti sveopće primjene koncepta novog javnog menadžmenta u svijetu.

Mnogi su autori pokušavali naći zajednička i opća objašnjenja za suvremene reforme javne uprave diljem svijeta te utemeljiti jedinstvene teorijske i praktične koncepte koji govore u prilog globalnoj konvergenciji. Međutim, u većini slučajeva te analize nisu uzimale u obzir neke ključne faktore kojima bi se mogli objasniti uzroci upravnih reformi te su često ostajale na razini deskripcija ili pretjeranih primjera. Tek kada bi mnogi od tih konceptata bili pažljivo probirani i izrađeni unutar različitog nacionalnog konteksta, mogli bi se valjano suprotstaviti trenutačno postojećim teorijskim pretpostavkama. Stoga pri analizi suvremenih promjena u javnom sektoru u najmanju ruku moramo uzeti u obzir: (1) stupanj razvoja zemlje, (2) kulturalnu perspektivu i tradiciju, (3) institucionalne varijable, (4) dani temelj sredstava, (5) stupanj stručnosti reforme te (6) politiku poduzetništva i političku volju (Hesse, 1997: 121).

Ne umanjujući važnost procesa globalizacije koji zasigurno utječe na mnogobrojne promjene u nacionalnim upravnim sustavima, ova studija stoji na stajalištu da ne postoji jedinstveni pristup koji bi bio jednako upotrebljiv u svim zemljama ni kad je riječ o globalnoj implementaciji koncepta NJM-a ni u slučaju jednoobraznog modela ULJP-a u javnoj upravi. Uniformirani pristupi možda mogu zadovoljiti na spekulativnoj razini, ali u realnom svijetu ne mogu opstati na dulji rok. Prije svega zbog toga što zanemaruju mnogobrojne faktore koji izravno ili neizravno utječu na odabir pojedinih pristupa upravljanju ljudskim potencijalima u pojedinoj organizaciji. Faktori koji utječu na ULJP mogu biti: (1) vanjski, (2) organizacijski i (3) individualni.

Prva je skupina faktora vezana za složenu i turbulentnu okolinu unutar koje pojedine organizacije djeluju (vanjski faktori). Na najopćenitijoj razini ULJP ovisi o tipu društveno-ekonomskog uređenja unutar kojeg organizacije djeluju. Koncept upravljanja ljudskim potencijalima koji zastupa menadžerska ideologija nastao je u razvijenom kapitalističkom društvenom uređenju. Postsocijalističke europske zemlje tek su početkom 1990-ih napustile državno usmjerenu ekonomiju i još uvijek nisu utemeljile stabilno i jako otvoreno tržište kao što imaju razvijene zapadne zemlje. Slična je situacija i u slabije razvijenim afričkim, azijskim i južnoameričkim zemljama. U slučaju tih zemalja upravljanje ljudskim potencijalima ne može počivati na istim metodama i modelima kao što je to u razvijenom kapitalističkom svijetu.

Vrlo je važan i institucionalni i kulturološki okvir unutar kojeg organizacije djeluju. Za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi osobito su važne političke, pravne i upravne institucije. Vladajuća politika, stupanj razvijenosti zakonodavstva (ponajprije radnog prava i službeničkog prava) te upravna kultura i tradicija neke zemlje ili skupine zemalja mogu vrlo značajno odrediti smjer i modele upravljanja ljudskim potencijalima u organizacijama tih zemalja. Zbog toga u svim područjima društvenog života nailazimo na općeprihvaćene podjele kao što su one između "istočne" i "zapadne" kulture, razvijenog i nerazvijenog svijeta, Amerike i Europe, i mnoge druge.

S obzirom na primjenjivost ULJP-a kao izvorno američke koncepcije koja se proširila Europom, u literaturi se vrlo često naglašavaju mnoge razlike između kontinentalne Europe i anglosaksonskog kruga zemalja. Europa je znatno više utemeljena u ideji vladavine prava zbog čega je velik dio radnih i službeničkih odnosa strogo reguliran zakonodavstvom. Javni službenici u pravilu imaju poseban i povoljniji status od onih u anglosaksonskim zemljama. Osim toga, primjetan je mnogo viši stupanj državne regulacije i intervencionizma (europske su države tradicionalno socijalne države), naglašeniji je utjecaj sindikata i veća su prava zaposlenika. Daleko se više pažnje pridaje formalnom obrazovanju za javnu upravu, osobito obrazovanju vodećeg osoblja (Francuska, Njemačka i druge zemlje kontinentalne Europe utemeljile su složene sustave obrazovanja i osposobljavanja javnih službenika).

Jasno da i unutar europskih zemalja nailazimo na znatne razlike, kao što su one između Istoka i Zapada Europe. U odnosu na zapadnoeuropske zemlje, postsocijalističke zemlje uglavnom imaju slabije razvijene upravne institucije. One tek uspostavljaju moderne službeničke sustave i sustave obrazovanja i usavršavanja javnih službenika te se još uvijek bore s visokim stupnjem politizacije i nedovoljnom razinom profesionalizma u javnoj upravi.

Druga se skupina faktora odnosi na organizacijske karakteristike. Oni podrazumijevaju da će organizacije odabrati određeni model ULJP-a ovisno o svojoj veličini, broju i strukturi zaposlenih, sjedištu, vrsti djelatnosti, tehnologiji, specifičnoj organizacijskoj kulturi i etici, i tako dalje. To znači da mogu

postojati velike razlike unutar iste zemlje i unutar istog područja djelatnosti. Tako će se, primjerice, u području javne uprave vjerojatno razlikovati model upravljanja javnim potencijalima u ministarstvu unutarnjih poslova, na pravnom fakultetu i u kliničkom bolničkom centru. Također, možemo očekivati različite pristupe u organizacijama s manje od desetak zaposlenih i/ili u većim organizacijama koje imaju zaposlenike nižeg obrazovanja od onih koje imaju nekoliko stotina ili tisuća zaposlenih i/ili specijalističke obrazovne profile. Važan je faktor u ovoj skupini organizacijska kultura koja neizravno, ali značajno može utjecati na odabir modela ULJP-a. Povrh toga, nije svejedno je li riječ o središnjoj organizaciji u glavnom administrativnom centru ili o maloj lokalnoj ekspozituri, raspolaže li organizacija samostalno i s dovoljno financijskih sredstava, ima li novu i suvremenu ili zastarjelu i neadekvatnu tehnologiju, i tako dalje.

Treća skupina faktora djelomice ovisi o organizacijskim karakteristikama (zbog čega se ponekad u literaturi pripisuje drugoj skupini organizacijskih faktora), a djelomice je samostalna i povratno utječe na organizacijska obilježja. Riječ je o specifičnim ljudskim karakteristikama, psihološkim i socijalnim osobujnostima, stajalištima i načinu razmišljanja rukovoditelja i zaposlenika pojedinih upravnih organizacija. U organizacijama privatnog sektora uočljiva je važnost menadžera, dok se u javnoj upravi (ponajprije u državnoj službi), uz profesionalne rukovoditelje, ističu politički imenovane osobe na rukovodećim položajima. Iako one ne bi trebale znatnije utjecati na poslovne odluke i stručne djelatnosti, u politiziranim upravnim sustavima uglavnom imaju veću ulogu od profesionalnih menadžera. Karakterne osobine i stajališta rukovoditelja, njihov odnos prema ljudima te njihova menadžerska filozofija mogu odigrati veliku ulogu u načinu upravljanja ljudskim potencijalima. Ponašanje rukovoditelja prema zaposlenima u većoj ili manjoj mjeri utječe na njihov odnos prema radu, ali i obrnuto. Odnos zaposlenika prema poslu i prema rukovoditelju nerijetko pridonosi stvaranju ili promjeni rukovoditeljeva stajališta prema zaposlenicima.

5.4. SADRŽAJ FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI

Ljudskim potencijalima u javnim organizacijama može se upravljati na menadžerskoj razini, kao jedna od aktivnosti u sklopu menadžerske funkcije ili kao jedina djelatnost menadžera specijaliziranog za ULJP, te na razini pojedinačne ili kolektivne poslovne funkcije u organizaciji. Unatoč razlikama u načinu provođenja poslova koje, među ostalim, proizlaze iz različitih organizacijskih oblika, hijerarhijske razine i stupnja odgovornosti, funkcija ULJP-a obuhvaća sadržajno srodan krug aktivnosti kojima se uređuju odnosi

s obzirom na ljude zaposlene u javnim organizacijama. Koje su to aktivnosti? Prethodno se raspravljalo o pitanju načelnog razlikovanja sadržaja personalne funkcije i funkcije ULJP-a (vidi točku 4.3.). Sada je potrebno proširiti raspravu sljedećim pitanjem: koja je razlika između konkretnih poslova personalne funkcije i funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi?

Suvremena literatura o ULJP-u voli isticati kako se klasična personalna funkcija uglavnom bavi administrativnim poslovima, što podrazumijeva vođenje formalnih evidencija o zaposlenima te vođenje obveznih i propisanih postupaka s obzirom na službeničke odnose. Ta je skupina poslova izvrnuta i najčešćim kritikama zbog "birokratskog", parcijalnog i krutog pristupa pitanjima koja se bave ljudima u organizaciji. Međutim, to je samo dio poslova koji pripadaju klasičnoj personalnoj funkciji. Uz administrativne poslove, postoji i druga skupina poslova koju Pusić naziva "aktivno unapređenje kadrovskih prilika" (Pusić, 2002: 254-255). Ti se poslovi odnose na popunjavanje radnih mjesta, stvaranje i usavršavanje klasifikacijskog i platnog sustava, politiku nagrađivanja i napredovanja, stručno usavršavanje i osposobljavanje službenika te "brigu za povoljne uvjete rada i uvjete za stvaranje i održavanje visokoga radnoga morala" (Pusić, 2002: 255). Riječ je, dakle, o mnogo širem i kompleksnijem krugu zadataka od rutinskog vođenja personalne administracije.

Bavi li se funkcija upravljanja ljudskim potencijalima sadržajno drugim aktivnostima? Možemo uočiti da se velik dio poslova koji su se prije obavljali, a u mnogim se organizacijama još uvijek obavljaju, u sklopu personalne funkcije u novije vrijeme (s ponešto promijenjenim nazivima) navode kao poslovi funkcije ULJP-a. Drugim riječima, funkcija ULJP-a pokriva poslove koji se tiču utemeljenja i/ili razvijanja i poboljšanja službeničkog sustava (što uključuje klasifikacijski i platni sustav te sustav napredovanja službenika), odabira osoblja i njihova razmještaja na radna mjesta, motiviranja i nagrađivanja te utvrđivanja odgovornosti i sankcioniranja zaposlenika. Također se, u većem opsegu i složenijem kontekstu, bavi pitanjima razvoja, obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja javnog osoblja. Zasigurno je nadležna i za neke tradicionalne poslove personalne administracije, prije svega u dijelu koji se tiče vođenja upravno-pravnih i drugih formalnih postupaka jer se upravo tim postupcima štite prava zaposlenih. Bavi se pitanjima odnosa između profesionalnog i političkog osoblja, menadžera i zaposlenika, zaposlenika i građana, nastoji promicati službeničku etiku i proaktivnu organizacijsku kulturu te pridonositi stvaranju osjećaja zadovoljstva zaposlenika.

Koji su onda bitno novi poslovi? U literaturi se često ističe da su nove aktivnosti one koje su usmjerene na strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima i planiranje ljudskih potencijala (u smislu broja i strukture zaposlenih i slično). Možemo li te aktivnosti promatrati kao suvremeni nastavak djelat-

nosti koju, primjerice, Pusić naziva "politikom osoblja" (Pusić, 2002: 228) i definira kao "sustavnu djelatnost oko popunjavanja radnih mjesta u organizaciji službenicima i stvaranja odgovarajućih uvjeta rada za njih, s dvostrukim ciljem postizanja maksimalne djelotvornosti organizacije, optimalnog razvoja i osobnog zadovoljstva ljudi koji u njoj rade"?

No, čak i ako uzmemo da je riječ o sasvim novim poslovima koji se nisu pojavljivali u sklopu dosadašnje personalne funkcije, pojavljuju se određene dvojbe o njihovoj izvjesnosti. Te bi aktivnosti, naime, trebale biti u bliskom međuodnosu s općom poslovnom strategijom organizacije kako bi se što efikasnije postigli organizacijski ciljevi. Njihovo postojanje počiva na pretpostavci da strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima kao dvosmjernan odnos između poslovne strategije i strategije ULJP-a stvarno i funkcionira u praksi upravnih organizacija.

Kao što ćemo poslije vidjeti (vidi točku 6.1.1.), empirijska su istraživanja pokazala da u stvarnosti taj odnos nije ravnopravan, odnosno da strategija ULJP-a ima relativno slab utjecaj na poslovnu strategiju organizacija. Štoviše, pojedini autori tvrde da suvremeni razvoj ide u sasvim suprotnom smjeru od strategijskog i integralnog ULJP-a. U području javne uprave pretpostavka o mogućnosti strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima izaziva dodatna pitanja, ako ni zbog čega, tada zbog okolnosti da upravne organizacije nika da ne odlučuju potpuno autonomno o svojem poslovanju, već su u većoj ili manjoj mjeri ovisne o političkim odlukama i interesima skupina na vlasti.

Naglašavanje drugačijih vrijednosti koje zastupamenadžerski koncept javne uprave rezultiralo je i drugačijim ciljevima, a to je pak uzrokovalo drugačiji pogled na dotadašnju personalnu funkciju. Upravljanje ljudskim potencijalima donijelo je nova načela, metode i tehnike u tradicionalne poslove personalne funkcije. Na praktičnoj razini mnoge javne organizacije počinju pristupati statusnim pitanjima osoblja na drugačiji način – fleksibilnije, dinamičnije, aktivnije. Uvode se nove metode i tehnike i koristi se više individualizirani pristup. ULJP traži druge vještine i sposobnosti te multidisciplinarna znanja, čime utječe na poboljšanje percepcije same funkcije, a cjelovitiji pristup ljudskim odnosima u većoj ili manjoj mjeri utječe na organizacijsku učinkovitost. Iako te promjene mogu znatno odstupati od tradicionalnog pristupa upravljanja osobljem, to još uvijek ne znači da je riječ o temeljno drugačijem sadržaju poslova same funkcije, već da je funkcija ULJP-a drugačija zbog proširenja kruga poslova i drugačijeg načina njihova obavljanja.

O drugačijem sadržaju funkcije ULJP-a možemo raspravljati samo u slučaju strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima koje je i efektivno u organizacijskoj praksi, odnosno kad je na pojedinačnoj i organizacijskoj razini usvojena nova filozofija, organizacijska kultura i sistemski način razmišljanja. Tada funkcija ULJP-a ne samo da se provodi na drugačiji način već postaje kvalitativno različita od parcijalne personalne funkcije. Uvođenje jedne ili

više metoda ili tehnika ULJP-a (kao što su ocjenjivanje ili timski rad) nije radikalan pomak u sadržaju aktivnosti ULJP-a ako nije integralno i sistemski povezano s organizacijskom strategijom i drugim aktivnostima u organizaciji. Pomak u metodama i tehnikama je, dakako, pozitivan, ali je tek korak ili dva više na evolucijskoj ljestvici standardnih poslova tradicionalne personalne funkcije.

Bitna kvalitativna promjena između starog i novog pristupa nastupa u trenutku kada se sve aktivnosti i praksa ULJP-a integralno povežu sa svakim pojedincem u organizaciji i s organizacijskom vanjskom strategijom. Ključ je u kontinuiranom i sistemskom povezivanju na relaciji pojedinac – organizacija u kojemu pojedinci kao elementi neprekidno utječu na organizaciju kao sustav, i obrnuto. Funkcija ULJP-a aktivni je posrednik u tom odnosu i nositelj interne strategije koji je u stalnom i ravnopravnom međuodnosu s nositeljima vanjske organizacijske strategije. Primjer za to pružaju nam najnoviji koncepti "učeće organizacije" koji na sistemskoj razini povezuju strategijsko i integralno upravljanje ljudskim potencijalima i pojedince u organizaciji (vidi točku 7.4.8).

Dakle ono što možemo tvrditi s obzirom na različitost poslova između personalne funkcije i funkcije ULJP-a tiče se drugačijeg načina obavljanja poslova i proširenja njihova sadržaja, ali ne uvijek i bitno različitog sadržaja poslova. Tvrdnja da funkcija upravljanja ljudskim potencijalima uvodi bitne novitete u pogledu sadržaja poslova točna je samo pod uvjetom da je organizacija u praksi uspješno usvojila strategijski pristup upravljanja ljudskim potencijalima.

Stoga ćemo upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi definirati kao niz aktivnih i dinamičnih djelatnosti kojima se na više ili manje individualizirani način uređuju statusni odnosi osoblja zaposlenog u javnim organizacijama te odnosi između zaposlenika i organizacije. Te se djelatnosti kreću u rasponu od povremenih, nepovezanih i ad hoc aktivnosti do cjelovitog sustava međusobno povezanih kontinuiranih aktivnosti u obliku strategijskog ULJP-a kojima se želi postići maksimalno ostvarenje organizacijskih ciljeva odnosno javnog interesa te zadovoljenje potreba i interesa zaposlenika.

5.5. TEMELJNI MODELI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U JAVNOJ UPRAVI (POLITIČKI – ADMINISTRATIVNI – MENADŽERSKI – INTEGRALNI)

Premda anglosaksonske zemlje jače zastupaju menadžerski pristup, dok su javne organizacije u zapadnim zemljama kontinentalne Europe zadržale mnoga obilježja tradicionalne javne uprave, ULJP se u javnoj upravi pojedini-