

Novi kompetencijski model za zaposlene u javnoj upravi RH

Savjetovanje o lokalnoj samoupravi

22. 5. – 24. 5. 2024. Poreč

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Što su kompetencije?

- ▶ Koje je kompetencije zaposlenika potrebno razvijati kako bi se organizacija uspješno nosila sa svojom okolinom i efikasno ostvarivala ciljeve?
- ▶ Ne postoji jedinstvena definicija kompetencija. Često se veže uz pojam ponašanja zaposlenika koje osigurava da se posao uspješno obavi. (U protivnom „nepokrenuti potencijal”).
- ▶ *Univerzalni* pristup → opće, generičke, ključne ili temeljne kompetencije. U posljednje vrijeme - krovne ili meta kompetencije.
- ▶ *Situacijski* pristupi - specifične, stručne kompetencije koje ovise o karakteristikama radnog mjesta ili posla koji se obavlja, a mogu biti više ili manje detaljno razrađene u kompetencijskim modelima.

Strategijski okvir

- ▶ Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. definira glavne pravce reorganizacije i racionalizacije postojećeg upravnog sustava.
- ▶ Točka 5.1.1. - poseban naglasak stavlja na kompetencije zaposlenih u javnoj upravi. Javna uprava (JU) → tijela državne uprave (TDU), tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLP(R)S) i pravne osobe koje imaju javne ovlasti - javnopravna tijela (POJO).
- ▶ Uz potrebu definiranja **općih** kompetencija primjenjivih u raznim područjima, upućuje i na potrebu definiranja **specifičnih** kompetencija koje su vezane za posebne vrste stručnih poslova u pojedinim sektorima.
- ▶ U sklopu Cilja 6. „Utvrđen sustav kompetencija“ predviđeno je da Ministarstvo uprave RH (sada MPU) izradi kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi (DU, JLRS i POJO). Cilj se trebao ostvariti kroz četiri provedbene aktivnosti (6.1.1. do 6.1.4.):
 - 1) Provođenje analize potrebnih kompetencija za obavljanje poslova javne uprave;
 - 2) Utvrđivanje ključnih kompetencija za zaposlene u javnoj upravi;
 - 3) Utvrđivanje kompetencija potrebnih za obavljanje pojedinih vrsta poslova u javnoj upravi;
 - 4) Uključivanje utvrđenih kompetencija u interne akte javnopravnih tijela o sistematizaciji radnih mjesta

Normativni okvir

- ▶ Zakon o državnim službenicima, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, uredbe i drugi podzakonski akti → ne definiraju opće i specifične kompetencije. Temeljni kriteriji: stručna sprema i radno iskustvo službenika, a za opis pojedinih vještina i sposobnosti se koriste općenite formulacije.
- ▶ ULJP u pravnim osobama s javnim ovlastima (agencijama, zavodima, fondovima, institutima, itd.) nije regulirano jedinstvenim okvirom, a radna mjesta se definiraju kroz interne unutarnje akte ovih organizacija na decentralizirani način.
- ▶ Novi ZDS (prosinac 2023.) uvodi kompetencijski model kao temelj za ULJP, a osobito u pogledu planiranja zapošljavanja, rasporeda na radno mjesto, napredovanja i utvrđivanja potreba za dodatnom izobrazbom državnih službenika (čl. 48.).
- ▶ KM je sastavni dio pravilnika o unutarnjem redu državnog tijela, a za svako pojedino tijelo ga priprema jedinica za LJP u suradnji s rukovodećim službenicima radi izrade profila radnih mjesta s opisom, zastupljenošću te složenošću pojedinih poslova, kvalifikacijama te potrebnim općim, specifičnim i rukovodećim kompetencijama.

Povezani projekti

- ▶ Područje ljudskih potencijala spada među jedno od ključnih prioriteta Vlade RH koji je potvrđen Operativnim programom Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020.
- ▶ Početne aktivnosti na tom području započete su još 2014. realizacijom IPA TWL 2010 projekta *Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencija u državnoj upravi*, kojeg je bilo nositelj Ministarstvo uprave u suradnji s *twinning* partnerom – Nizozemskim institutom za javnu upravu.
- ▶ U sklopu projekta je izrađen priručnik za državna tijela pod nazivom „Preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta“ – nedovoljno razrađen i nejasan model, suviše općenite i nedorečene kompetencije, nejasno razlikovanje između specifičnih i općih kompetencija itd.
- ▶ Projekt *Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi* započet je u listopadu 2019. Nositelj projekta je bilo Ministarstvo uprave u suradnji s Državnom školom za javnu upravu kao projektnim partnerom, a projekt je sufinanciran iz Europskog socijalnog fonda u sklopu Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014-2020.

Cilj Projekta

- ▶ **Cilj Projekta** → razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi RH se treba ostvariti kroz:
 - ▶ (1) izradu kompetencijskog okvira za rukovodeće i nerukovodeće službenike u javnoj upravi kojim će se definirati opće i posebne kompetencije;
 - ▶ (2) implementaciju kompetencijskog modela u devet pilot tijela (3 TDU, 3 JLP(R)S i 3 POJO);
 - ▶ (3) unaprjeđenje i razvoj kompetencija službenika zaposlenih u jedinicama nadležnima za upravljanje ljudskim potencijalima.
- ▶ **Ciljana skupina Projekta** → službenici zaposleni u TDU, JLP(R)S i POJO, a osobito službenici jedinica za ULJP.
- ▶ **Pilot tijela:**
 - ▶ 1) Državna tijela: Ministarstvo pravosuđa i uprave, Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike te Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine);
 - ▶ 2) JLPRS: Međimurska županija, Grad Osijek i Grad Pazin;
 - ▶ 3) Agencije: Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti, Agencija za odgoj i obrazovanje, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje.

Ostvareni rezultati Projekta

Aktivnosti A. 1.1. – A.1.8.

- ▶ A. 1.1. Provedena analiza stanja i izrađen izvještaj o provedenoj analizi kompetencijskih modela u odabranim zemljama EU (Belgija, Irska, Estonija, Njemačka, Slovenija, Litva) s preporukama za razvoj KO za javnu upravu u RH.
- ▶ A. 1.2. Razvijen kompetencijski model (kroz trajanje cijelog Projekta).
- ▶ A. 1.3. Izrađena metodologija za analizu i procjenu radnih mjesta / opisa posla (profila radnog mjesta); utvrđeni kriteriji složenosti posla; izrađena analiza radne opterećenosti.
- ▶ A. 1.4. Provedena analiza potrebnih kompetencija za obavljanje poslova u pilot tijelima.
- ▶ A. 1.5. Pripremljeno 40 profila radnih mjesta.
- ▶ A. 1.6. Izgrađeni generički opisi poslova po grupama radnih mjesta s definiranim pokazateljima ponašanja u skladu s potrebnim kompetencijama.
- ▶ A. 1.7. Razrađeni klasteri kompetencija za svaku grupu radnih mjesta.
- ▶ A. 1.8. Izrađene smjernice za uspostavu organizacijske strukture za upravljanje kompetencijskim modelom u javnoj upravi.

Aktivnosti A. 1.9. – A. 1.16.

- ▶ A. 1.9. Izrađeni funkcionalni zahtjevi za IT sustav na temelju metodologije.
- ▶ A. 1.10. Kompetencijski model testiran u pilot tijelima.
- ▶ A. 1.11. Kompetencijski model revidiran u odnosu na rezultate testiranja u pilot tijelima.
- ▶ A. 1.12. Izrađen prijedlog stručnog dijela sadržaja internog akta s implementiranim novim radnim mjestima i kompetencijama.
- ▶ A. 1.13. Izrađen priručnik za primjenu kompetencijskog modela u praksi.
- ▶ A. 1.14. Izrađena brošura za javne službenike te stručnu i širu javnost.
- ▶ A. 1.15. Izrađen plan za implementaciju kompetencijskog modela u javnoj upravi.
- ▶ A. 1.16. Izrađen prijedlog smjernica za izmjenu relevantnih propisa s ciljem implementacije KM u javnu upravu.

Definiranje kompetencija

- ▶ **Kompetencije u javnoj upravi** → skup svih znanja, vještina, sposobnosti i ponašanja zaposlenika u tijelima javne uprave potrebnih za uspješno obavljanje poslova u svrhu postizanja organizacijskih ciljeva.
- ▶ **Znanja** – stječu se formalnim obrazovanjem, ali i iskustvena praktična znanja koja uključuju vlastite vrijednosti, a prenose s kontaktom s drugim zaposlenicima i mentorstvom.
- ▶ **Vještine i sposobnosti** - stječu se radnim iskustvom i kroz različite oblike stručnoga usavršavanja u područjima povezanim s obavljanjem posla te predstavljaju svojevrsnu nadogradnju prethodno stečenih znanja.
- ▶ **Specifična ponašanja** zaposlenika - uključuju usvajanje organizacijskih vrijednosti i ciljeva, osobni integritet i proaktivan stav prema poslu te osiguravaju uspješno obavljanje radnih zadataka. Proizlaze iz karakteristika osobe te različitih elemenata radne okoline koje kreiraju rukovoditelji.

Kada se kompetencije koriste?

- ▶ Kao alat za ULJP mogu se koristiti u različitim procesima:
 - ▶ Planiranje ljudskih potencijala
 - ▶ Zapošljavanje i odabir zaposlenika
 - ▶ Usavršavanje zaposlenika
 - ▶ Upravljanje radnim izvršenjem
 - ▶ Razvoj karijere zaposlenika.
- ▶ Koje kompetencije moraju imati osobe zaposlene u javnoj upravi?
- ▶ Opće – specifične – rukovodeće

Prethodna komparativna analiza

- ▶ Komparativna analiza kompetencijskih modela u pet zemalja Europske unije (Belgija, Irska, Estonija, Njemačka, Slovenija + Litva) - uvod u izradu hrvatskog kompetencijskog modela.
- ▶ Belgija: 5 (opće) +1 (tehničke, 2 podvrste) +1 (temeljne vrijednosti)
- ▶ Irska: 4 (opće) +1 (specifična znanja i vještine za pojedinu skupinu radnih mjesta) +1 (temeljna – predanost javnim vrijednostima)
- ▶ Estonija: 6 (temeljni) za rukovodeće službenike
- ▶ Njemačka: 1 (stručne i tehničke) +1 (osobna obilježja) +1 (ponašanja) uvjetno jer ne postoji opći KM već ga svako ministarstvo razvija samo za sebe ako smatra potrebnim
- ▶ Slovenija: 4 (temeljne) +4 (rukovodeće) +1 (specifične, stručne prema r. mjestu)
- ▶ Litva: 5 (opće) +3 (menadžerske) +1 (9 skupina specifičnih + stručnih k.).
- ▶ Prijedlozi 3 modela: M1. Slovensko (litvanski), M2. Belgijski i M3. Irski.

Pristup izradi kompetencijskog modela

1. Inicijalna analiza i sistematizacija poslova javne uprave:
 - podjela na 14 područja rada + rukovodeći poslovi
 - uobičajeni poslovi i izračun složenosti tih poslova
 - predložene uloge zaposlenika u obavljanju poslova, obrasci ponašanja, ključni neposredni rezultati i ključni pokazatelji ostvarenja
2. Prikupljanje prijedloga potrebnih kompetencija putem intervjua
3. Razvrstavanje kompetencija s obzirom na primjenu (opće / rukovodeće / specifične)
4. Utvrđivanje smjernica za primjenu kompetencijskih standarda za 10 razina rukovodećih i nerukovodećih radnih mjesta
5. Izrada klastera kompetencija kroz utvrđivanje:
 - relevantnosti kompetencija
 - obrazloženja i opisa razina svake od predloženih kompetencija (ako je primjenjivo)
 - utvrđivanje mogućih načina stjecanja i provjere kompetencija

Ostvarene spoznaje i zaključci

- Glavnina kompetencija potrebnih za obavljanje poslova su jednako primjenjive na sva područja rada (opće i rukovodeće kompetencije)
- Specifične kompetencije su svojevrsna nadogradnja temeljnim (općim i rukovodećim) kompetencijama
- Specifičnosti profila pojedinog radnog mjesta u znatnom dijelu proizlaze iz različitih razina primjene specifičnih kompetencija
- Fokus je na razini sustava moguće staviti na 10-15 ključnih specifičnih kompetencija, koje su uglavnom neophodne, a stječu se tek radom u samoj organizaciji
- Kompetencijama utvrđenima na razini sustava nije moguće u potpunosti odgovoriti na specifične zahtjeve određenog broja radnih mjesta.

Opće kompetencije

- ▶ Jedinstveni standardi ponašanja koji se očekuju od **svih zaposlenika** u tijelima JU neovisno o razini radnog mjesta i vrsti poslova koje obavljaju. Nema razrade na razine osim kod komunikacijskih vještina kod koje se utvrđuje tri do pet mogućih razina znanja (A – E).
- ▶ 1) **Integritet i usmjerenost na javni interes**
 - ▶ a) neovisnost i etičnost u postupanju i odlučivanju, b) usredotočenost na korisnike javnih usluga, c) profesionalnost.
- ▶ 2) **Odgovornost u radu i orijentacija na izvršenje**
 - ▶ a) odgovornost u obavljanju poslova, b) sposobnost organiziranja obavljanja poslova, c) sposobnost donošenja odluka, d) kreativnost, inovativnost i samoinicijativnost, e) sposobnost prilagodbe na promjene.
- ▶ 3) **Usmjerenost na profesionalni razvoj i učenje**
 - ▶ a) sposobnost samoprocjene, b) motiviranost za kontinuirano usavršavanje i osobni razvoj, c) spremnost i sposobnost prenošenja znanja i informacija.
- ▶ 4) **Suradnja i međuljudski odnosi**
 - ▶ a) Otpornost na stres i upravljanje konfliktnim situacijama, b) timski rad, c) socijalna osjetljivost i odnos prema suradnicima, d) izgradnja odnosa sa suradnicima unutar i izvan tijela javne uprave.
- ▶ 5) **Komunikacijske vještine**
 - ▶ a) pisana komunikacija, b) govorna komunikacija, c) prezentacijske vještine, d) komunikacija na stranom jeziku, e) digitalna pismenost (d. i e. se utvrđuju prema potrebama radnog mjesta u svakoj organizaciji).

Rukovodeće kompetencije

- ▶ Primjenjive su na sve rukovoditelje u TJU → neophodne za kvalitetno upravljanje radom ustrojstvene jedinice. Trebaju ih posjedovati SVI rukovoditelji.
- ▶ Tri razine: **A** - temeljna, **B** – prosječna, **C** - napredna znanja, vještina i sposobnosti.
- ▶ 1. **Strateško upravljanje i planiranje**
 - ▶ a) sposobnost strateškog planiranja razvoja organizacije, b) sposobnost usklađivanja strateškog planiranja s operativnom provedbom poslova.
- ▶ 2. **Organizacija i upravljanje poslovima**
 - ▶ a) sposobnost uspostave procedura rada i nadzora nad radnim izvršenjem zaposlenika, b) sposobnost učinkovitog upravljanja resursima, c) projektni pristup.
- ▶ 3. **Upravljanje ljudskim potencijalima i međuljudski odnosi**
 - ▶ a) sposobnost provođenja aktivne politike zadržavanja zaposlenika, b) sposobnost procjene i upravljanja izvršenjem zaposlenika, c) sposobnost upravljanja razvojem zaposlenika, d) sposobnost rješavanja sukoba, e) sposobnost upravljanja međuljudskim odnosima, f) sposobnost motiviranja zaposlenika.

Specifične kompetencije

- ▶ 14 područja rada = 14 klastera kompetencija.
- ▶ Znanja, vještine i sposobnosti vezane za određeno područje rada koje bi trebali posjedovati svi zaposlenici koji obavljaju poslove u okviru toga područja rada.
- ▶ 5 – 10 neophodnih i preporučenih specifičnih kompetencija po svakom području.
- ▶ Razrađuju se detaljno na pet razina znanja, vještina i sposobnosti:
 - ▶ A - razina **osnovnog** poznavanja
 - ▶ B – razina **temeljnog** znanja vještina i sposobnosti
 - ▶ C- razina **prosječnog** znanja vještina i sposobnosti
 - ▶ D – razina **naprednog** znanja vještina i sposobnosti
 - ▶ E – razina **vrlo naprednog** znanja vještina i sposobnosti
- ▶ 10 – 15 ključnih specifičnih kompetencija na razini sustava.
- ▶ Kompetencijama utvrđenima na razini sustava nije moguće u potpunosti odgovoriti na specifične zahtjeve određenog broja radnih mjesta, pa je ostavljena mogućnost prilagodbe postojećih i dodavanja dodatnih specifičnih kompetencija.

Odnos razina kompetencija i razina radnog mjesta

Razina radnog mjesta	+	Primjenjiva razina opće kompetencije		+	Primjenjiva razina rukovodeće kompetencije	+	Primjenjiva razina specifične kompetencije
		Komunikacijske vještine	Ostalo				
R - 3		D - E	Jednako primjenjivo na sve zaposlenike javne uprave		B - C		D - E
R - 2		C - D			A - B		C - D
R - 1		B - C			A		C - D
I - 7		C - D			/		D - E
I - 6		B - C			/		B - C
I - 5		B - C			/		B - C
I - 4		B - C			/		B - C
I - 3		A - B			/		A - B
I - 2		A - B			/		A - B
I - 1		A - B			/		A - B

Grupe poslova i područja rada

(A. 1.6.)

- ▶ **Stručno kreativni poslovi (Grupa 1.)**
 - ▶ područje 1.A – praćenje i vrednovanje stanja u upravnim područjima,
 - ▶ područje 1.B – izrada resornih politika i akata strateškog planiranja,
 - ▶ područje 1.C – izrada prijedloga propisa,
 - ▶ područje 1.D – ostali stručno-kreativni poslovi.
- ▶ **Upravno postupanje (Grupa 2.)**
 - ▶ područje 2.A – neposredna provedba zakona i drugih propisa,
 - ▶ područje 2.B – provedba upravnog i inspekcijskog nadzora.

Grupe poslova i područja rada

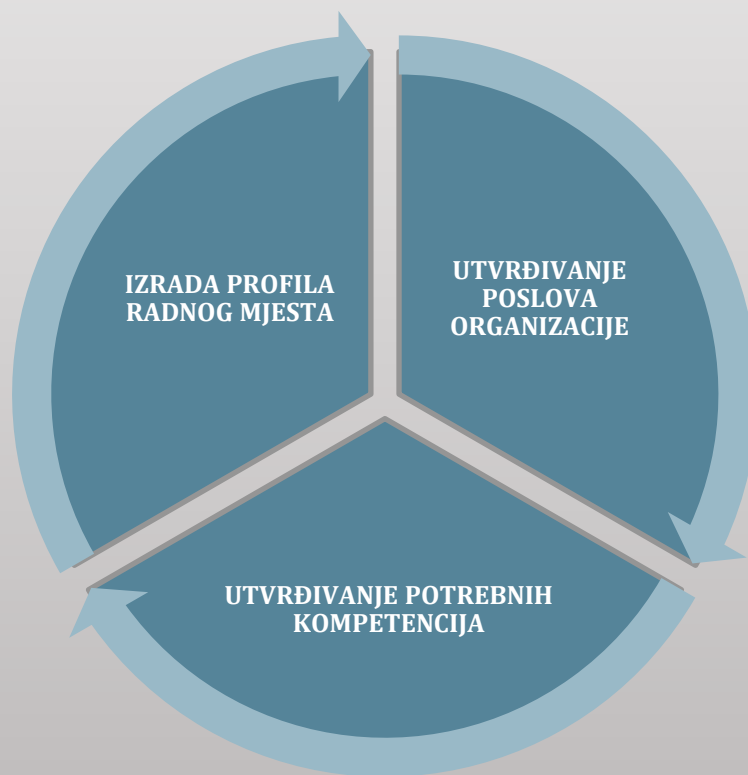
(A. 1.6.)

- ▶ Horizontalni poslovi (Grupa 3.)
 - ▶ područje 3.A – opći poslovi,
 - ▶ područje 3.B – upravljanje ljudskim potencijalima,
 - ▶ područje 3.C – financije i računovodstvo,
 - ▶ područje 3.D – javna nabava,
 - ▶ područje 3.E – informatička podrška,
 - ▶ područje 3.F – upravljanje projektima,
 - ▶ područje 3.G – unutarnja revizija,
 - ▶ područje 3.H – informiranje i vidljivost.

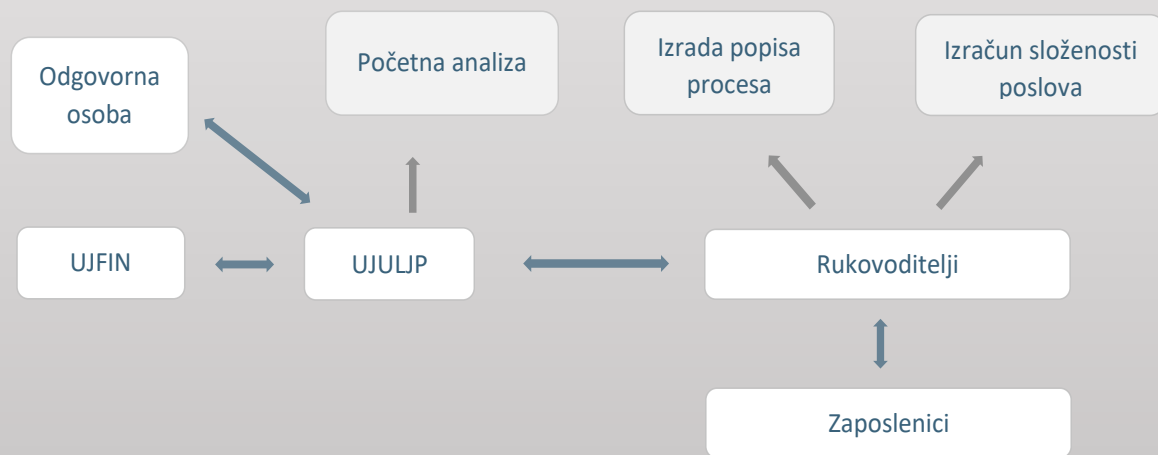
Koraci uvođenja kompetencijskog modela u procese ULJP-a

- ▶ Uvođenje kompetencijskog modela provodi se kroz 3 procesa upravljanja ljudskim potencijalima u svakoj pojedinoj organizaciji:
 1. Utvrđivanje poslova organizacije;
 2. Utvrđivanje potrebnih specifičnih kompetencija za obavljanje poslova;
 3. Izrada profila radnih mjesta.
- ▶ Navedeni procesi sastoje se od više različitih aktivnosti (koraka) koji uključuju različite oblike suradnje dionika unutar pojedinog TJU.

Koraci uvođenja kompetencijskog modela

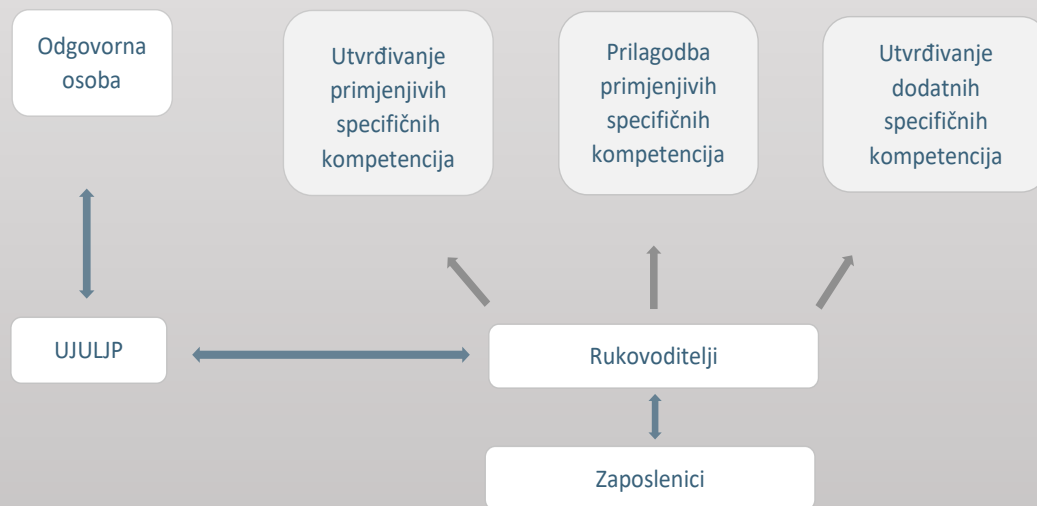


Utvrdjivanje poslova organizacije



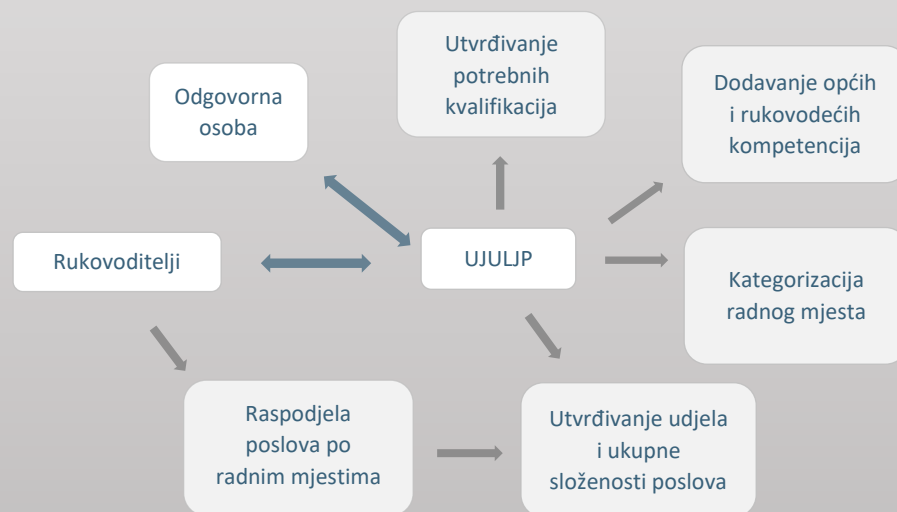
Utvrđivanje potrebnih specifičnih kompetencija

Utvrđivanje potrebnih specifičnih kompetencija provodi se u tri koraka.



Izrada profila radnih mjesta

Izrada profila radnih mjesta provodi se kroz šest koraka.



Značajke kompetencijskog modela

- ▶ Kompetencije su utvrđene uz visoku razinu participacije relevantnih dionika.
- ▶ Jasan okvir za ujednačenu primjenu, uz mogućnost ograničene prilagodbe potrebama pojedinog radnog mjesta.
- ▶ Jednaka razina kompetencija za jednaku razinu radnog mjesta i jednaku razinu složenosti poslova.
- ▶ Mogućnost kombiniranja kompetencija utvrđenih za različita područja rada u slučaju tzv. mješovitih radnih mjesta.
- ▶ Optimalan odnos neophodnih i preporučenih kompetencija kompetencijski model čini optimalno obveznim, ali i razvojnim.

Izazovi implementacije kompetencijskog modela u praksi

- ▶ Iznimno širok krug javnih tijela na koje se kompetencijski model odnosi – DT, JLP(R)S i/ili POJO.
- ▶ Različita i opsežna pravna regulacija službeničkih/radnih odnosa u pojedinim dijelovima javne uprave.
- ▶ Dugotrajnost zakonske procedure, međuovisnost propisa i potreba njihova simultanog mijenjanja i usklađivanja s kompetencijskim modelom (kompetencijski okvir).
- ▶ Nepoznat opseg pristupa implementaciji kompetencijskog modela.
- ▶ Nedostatak sistematiziranog popisa poslova, procesa i aktivnosti u većini TJU.
- ▶ Nedostatne kompetencije rukovodećih službenika i službenika u jedinicama za ULJP u tijelima javne uprave.
- ▶ Daljnja edukacija zaposlenih u jedinicama za ULJP i rukovodećih službenika.
- ▶ Nedostatni kapaciteti nadležnog tijela (personalni, organizacijski i dr.) za razvoj i uvođenje kompetencijskog modela te davanje stručne i informatičke podrške tijelima javne uprave.

Izazovi implementacije kompetencijskog modela u praksi

- ▶ Nedostatak motivacije i otpor zaposlenika prema uvođenju novim promjenama.
- ▶ Definiranje dodatnih specifičnih kompetencija.
- ▶ Mješovita radna mjesta (više od jednog područja rada).
- ▶ Redefiniranje određenih kompetencija zbog novih načina rada na daljinu.
- ▶ Nedostatak kompetencija već zaposlenih na pojedinim radnim mjestima.
- ▶ Ocjenjivanje postojećih kompetencija.
- ▶ Utvrđivanje kompetencija osoba koje prvi puta ulaze u službu.



Hvala na pažnji!

Prof. dr. sc. Gordana Marčetić

E-mail: gordana.marcetic@pravo.unizg.hr