

Analiza ulične razine upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj

Divić, Matea

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:492216>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-11**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

Matea Divić

ANALIZA ULIČNE RAZINE UPRAVLJANJA VODNIM
USLUGAMA U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

ANALIZA ULIČNE RAZINE UPRAVLJANJA VODNIM
USLUGAMA U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro

Studentica: Matea Divić

Zagreb
rujan, 2023.

Izjava o autorstvu rada i poštivanju etičkih pravila u akademskom radu

Izjavljujem da sam diplomski rad „Analiza ulične razine upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj“, koji sam predala na ocjenu mentorici doc. dr. sc. Anki Kekez Koštro, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Matea Divić

SADRŽAJ

Popis slikovnih prikaza.....	v
Popis tabličnih prikaza.....	v
1. Uvod	1
2. Implementacija kao faza javnih politika.....	3
2.1. Suvremeni pristup u proučavanju implementacije	5
2.2. Birokracija ulične razine	6
3. Upravljanje ulične razine.....	8
3.1. Dimenzije određivanja pojma upravljanja ulične razine.....	10
3.2. Kategorije menadžerske funkcije u implementaciji.....	13
3.2.1. Upravljanje ljudskim resursima	13
3.2.2. Upravljanje učinkom.....	14
3.2.3. Karakteristike uspješne menadžerske izvedbe.....	15
4. Metodologija.....	17
5. Nalazi.....	21
5.1. Upravljački stil	21
5.2. Upravljačke funkcije	28
6. Rasprava	33
7. Zaključak	36
Popis literature	38
Prilozi.....	40
<i>Sažetak</i>	46

POPIS ILUSTRACIJA

SLIKOVNI PRIKAZI

- Slika 1. Raspodjela referenci na interpretativne kodove 21
- Slika 2. Karakteristike upravljačkog stila koje predstavljaju dva kraja kontinuuma..... 25

TABLIČNI PRIKAZI

- Tablica 1. Upravljački stil – dimenzije i dva kraja kontinuuma unutar svake..... 22
- Tablica 2. Korelacija između broja zaposlenika i Pristupa upravljanju organizacijom..... 27
- Tablica 3. Upravljačke funkcije i aktivnosti unutar njih..... 29

1. Uvod

Područje javnih politika zaokupljeno je proučavanjem faznog modela javnih politika, unutar kojega se implementacija dugo vremena promatrala samo kao faza u kojoj se usvojene politike trebaju provesti (Kekez Koštro, 2013: 65). Implementacija kasnije postaje predmetom velikog akademskog interesa, a shodno tome i različitih razumijevanja njena oblika i važnosti. Inicijalna konceptualizacija implementacije, započeta od strane Pressmana i Wildavskog, bazirana je na tzv. „odozgo prema dolje“ („*top-down*“) pristupu koji sustav razumijeva kao čvrsto hijerarhijski integriran (Sabatier i Mazmanian, 1980: 546).

Nasuprot tome, autor koji se po prvi puta odmiče od simplificirane definicije implementacije i koji 1980. godine donosi oprečnu, „odozdo prema gore“ („*bottom-up*“) viziju, jest Michael Lipsky. U Lipskyjevoj viziji „*odozdo prema gore*“ pristupa glavnu su ulogu imali takozvani birokrati ulične razine („*street-level bureaucrats*“), odnosno neposredni provoditelji. On smatra kako je razumijevanje njihova diskrecijskog prava na provođenje javnih politika ključno za potpuno razumijevanje procesa oblikovanja i provođenja politika (Petak, 2008a: 452-453, prema Lipsky, 1980). Ovu argumentaciju nastavljaju i suvremeni autori koji proučavaju implementacijsku fazu procesa stvaranja javnih politika, u prvome redu Hupe i Hill.

Iako u početku dva oprečna istraživačka pravca, „odozgo prema dolje“ i „odozdo prema gore“ pristupi vremenom se isprepliću i integriraju, a politički sustav počinje se razumijevati kao mikro-mreža odnosa u kojoj ključnu ulogu igraju neposredni provoditelji (Hupe i Hill, 2007: 280). Suvremena istraživanja implementacije njihov rad promatraju kroz prizmu samostalnosti i povjerenja koje uživaju od strane svojih matičnih organizacija u uvjetima u kojima je njihovu svakodnevnu komunikaciju s krajnjim korisnicima vrlo teško nadzirati. Iako brojni autori, kao što su Davidovitz i Cohen (2022), istražuju organizacijske uvjete i čimbenike koji utječu na diskrecijske radnje birokrata, u području javnih politika do nedavno je gotovo zanemarivana uloga koju upravljanje javnim organizacijama ima u oblikovanju i implementaciji javnih politika.

Ovu „rupu“ u istraživanju među prvima prepoznaju autorice Gassner i Gofen. Njihova studija predstavlja novu jedinstvenu kategoriju javnog upravljanja – upravljanje ulične razine, odnosno „*street-level management*“, koja direktno otvara pitanja o ulozi izvršnih direktora javnih organizacija u kreiranju i izravnoj isporuci politika. Sintagma „*street-level management*“ nastaje kao inačica Lipskyjeva pojma „*street-level bureaucracy*“, time insinuirajući da se radi o vrlo

specifičnoj kategoriji javnih upravitelja čija je uloga nužno isprepletana s lokalnom populacijom i izradom javnih politika. Pojam je, dakle, proučavan kroz prizmu odnosa prema krajnjim korisnicima te načina na koji upravitelji javnih („*street-level*“) organizacija utječu na oblikovanje i provedbu politika.

Upraviteljska uloga je, po svojoj prirodi, višedimenzionalna i kompleksna te uključuje niz zadataka i obrazaca djelovanja. Ona obuhvaća razne funkcije koje se generalno mogu obuhvatiti u tri kategorije – unutarorganizacijske funkcije (npr. upravljanje ljudskim resursima i upravljanje učinkom), međuorganizacijske funkcije (npr. upravljanje umrežavanjem) i vanjske organizacijske funkcije (npr. upravljanje uslugama i koprodukcija) (Gassner i Gofen, 2018: 553).

U namjeri da ocrta praksu svakodnevnog upravljanja javnim organizacijama, ovaj rad usmjerava se na unutarorganizacijske funkcije; točnije, upravljanje ljudskim resursima. Istraživanjima upravljanja javnim organizacijama dominira usmjerenost na opću ulogu koju upravitelji ulične razine imaju u oblikovanju politika, no izostaje fokus na razumijevanju upravljanja ljudskim resursima u javnim institucijama. Ova dimenzija, koja se u radu nastoji pokazati, izrazito je važna za obuhvatno razumijevanje funkcioniranja javnih organizacija i oblikovanje podloge i za djelovanje birokrata kojima upravitelji ulične razine rukovode, a posljedično i za implementaciju javnih politika. Povjerenje i diskrecija koju birokrati ulične razine uživaju ne postoje bez okvira koji upravitelji postavljaju, odnosno načina na koji oni upravljaju svojim ljudskim resursima. Dakle, u radu se tvrdi kako je uloga upravitelja ulične razine uloga od koje sve polazi, a način na koji oni formuliraju ciljeve, prioritete te način na koji upravljaju svojim zaposlenicima, formira i pristup zaposlenika, odnosno birokrata prema krajnjoj provedbi politika.

S ciljem opisa uloge upravitelja ulične razine u organizaciji djelovanja zaposlenika javnih organizacija, rad se vodi istraživačkim pitanjem: „Na koji način upravitelji uličnih organizacija upravljaju svojim ljudskim resursima?“. U odgovoru na pitanje, pritom, pažnja se usmjerava na dva aspekta: 1) upravljačke stilove upravitelja ulične razine i 2) upravljačke funkcije koje upravitelji ulične razine obnašaju. Upravljanje ljudskim resursima u javnim organizacijama, pritom, opisuje se na primjeru javnih isporučitelja vodnih usluga u Hrvatskoj, koji djeluju kao javna poduzeća zadužena za pružanje usluga osiguranja i odvodnje vode u kućanstvima te niz povezanih javnih usluga za sve građane. Upravljanje ovim javnim organizacijama proteklih se godina usložilo uslijed niza upravljačkih reformi koje pred rukovodeće osobe isporučitelja

stavljaju raznovrsne zadatke. Izvršni direktori u isporučiteljima vodnih usluga, stoga, posebno su zanimljivi i za analizu prakse upravljanja ljudskim resursima. Analiza prakse upravljanja ljudskim resursima u vodnim poduzećima temelji se na polustrukturiranim intervjuima s pet direktora vodnih poduzeća u Hrvatskoj, a dobiveni podaci obrađuju se kvalitativno, tematskom analizom u softverskom programu NVivo 14. U teorijskom dijelu rad donosi obuhvatnu analizu implementacijske faze stvaranja javnih politika te pojma birokracije ulične razine. Na taj se način razvija temelj razumijevanju korijena pojma upravljanja ulične razine i važnosti uloge koju upravitelji obnašaju, ali i omogućuje smještanje pojma u relevantan istraživački kontekst. Nakon prikaza srodnih teorijskih istraživanja, u empirijskom dijelu rada prvotno se opisuje korištena metoda prikupljanja podataka te metoda analize istih, ne bi li se najavili empirijski nalazi koje je poduzeta analiza iznjedrila. U nalazima se upravljanje ljudskim resursima opisuje s naglaskom na dva odvojena dijela upravljačke pozicije – *Upravljačke stilove* i *Upravljačke funkcije*.

Nakon analize dobivenih nalaza, u raspravi se oni ponovno dovode u korelaciju s teorijskim konceptima na kojima je istraživanje utemeljeno. Na taj se način pokušava utvrditi odgovaraju li organski proizvedeni kodovi teorijskim pretpostavkama. Zaključak donosi završni pregled provedenog istraživanja, definira se njegovo mjesto u općem području istraživanja upravljanja ulične razine i ističe doprinos koji analiza koja slijedi u nastavku daje razumijevanju implementacije javnih politika.

2. Implementacija kao faza javnih politika

U najužem smislu, implementacija se promatra kao dio faznog modela javnih politika u kojemu kreatori javnih politika poduzimanju korake od prepoznavanja problema, preko formulacije, odlučivanja, implementacije te finalno, do evaluacije (Kekez Koštro, 2013: 65 i Petak, 2008: 15). Pristupu implementaciji kao tek dijelu oblikovanja ciklusa politike koji se shvaća kroz prizmu odnosa s menadžmentom uprave, koji je prevladavao do sedamdesetih godina, inherentno je “simplificirano shvaćanje da politike naprosto treba provesti nakon što su usvojene” (Kekez Koštro, 2013: 65). Ono što je problematično u ovakvome vrlo uskome razumijevanju implementacije, a što će kasnija obuhvatnija istraživanja vrlo precizno pokazati, jest činjenica da se u praktičnoj provedbi politika, nerijetko događa da postavljeni ciljevi ne uspijevaju biti ostvareni primjenom rješenja koje tvorci politika nude na početku upravljanja procesom. Upravo

stoga mnogi autori poput poput Nakamura (1987), D. A. Stonea (1989), Lindbloma i Woodhousea (1993) te Jenkins-Smitha (1991) ocjenjuju fazni model kao suviše racionalističan i nerealističan (Hill i Hupe, 2003: 478).

Autori koji formuliraju prvu značajniju studiju o samoj implementaciji su Pressman i Wildavsky. Pressman i Wildavsky svoju studiju implementacije započinju 1973. godine istražujući neuspjeh jednog saveznog programa u pokušajima promoviranja politike ekonomskoga razvoja u Oaklandu, time otvorivši raspravu o tome kako praktičari pristupaju radu na javnim politikama. Njihov je koncept baziran na pristupu “odozgo prema dolje” koji se može pobliže objasniti Sabatierovim zaključkom o ulozi hijerarhijske integracije sustava – sustav mora biti čvrsto integriran kako bi uskladio ponašanje među službenicima za provedbu i ciljnim skupinama (Sabatier i Mazmanian, 1980: 546).

Pressmanov i Wildavskyjev „odozgo prema dolje“ pristup kao takav po prvi puta pridaje naziv onome što smo istaknuli kao neusklađenost predlaganih rješenja i ostvarenih ciljeva – implementacijskom deficitu (Kekez Koštro, 2013: 66 i Petak, 2008: 18). Hill i Hupe idu korak dalje te ovakav pristup implementacijskoj fazi, fokusiran na neuspjehe, definiraju Rothsteinovim pojmom “istraživanja jada i bijede” (Hill i Hupe, 2003: 487, prema Rothstein, 1998: 62-63).

Kasnije implementacija, kao istraživački uznapredovao pojam, počinje biti promatrana kao faza procesa stvaranja javnih politika u kojoj se ostvaruju ciljevi i planovi politika te je usmjerena na djelovanje administracije, odnosno onoga što ćemo karakterizirati kao birokracija ulične razine (“*street-level bureaucracy*”) te aspekata procesa stvaranja javnih politika koji utječu na neostvarivanje postavljenih ciljeva. Argument o teškoćama u implementaciji javnih politika i ostvarivanju željenih ciljeva koji po prvi puta iznose Pressman i Wildavsky, slijede i drugi autori koji razvijaju sistematizaciju uvjeta potrebnih za uspješnu implementaciju. Neki su od njih tvrdili kako je upravo razumijevanje djelovanja najniže razine dužnosnika – birokrata ulične razine i njihova diskrecijskog prava na provođenje javnih politika, presudno za potpunu sliku o svim aspektima koji utječu na oblikovanje i provođenje politika (Petak, 2008a: 452-453, prema Lipsky, 1980).

2.1. Suvremeni pristup u proučavanju implementacije

Kako i Hupe i Hill ističu, oblikovanje javne politike nedostavno je istraživati samo iz perspektive ostvarenja ciljeva koji su formulirani kroz prethodne faze. Na taj se način zanemaruje značajna uloga koju administracija, odnosno birokrati ulične razine imaju na proces implementacije, pa i posljedičnu “prilagodbu, modifikaciju, pregovaranje, zamjenu, pa i suprotstavljanje zadanim ciljevima” (Kekez Koštro, 2013: 66) kao “skriven” procese koji se događaju u praksi, a koje fazna teorija zanemaruje.

Iako je inicijalno istraživanje implementacije kao zasebnog procesa stvaranja javnih politika bilo predvođeno “odozgo prema dolje” pristupom, Michael Lipsky u svome radu iz 1980. ističe ulogu administracije kao važnog činitelja utjecaja na proces implementacije. Lipsky time koji daje jedan od najznačajnijih doprinosa stvaranju alternativnog “odozdo prema gore” pristupa implementaciji u kojem glavnu ulogu igraju upravo birokrati, odnosno neposredni provoditelji ulične razine (Kekez Koštro, 2013: 66 i Gassner i Gofen, 2018: 551). Ova su dva pristupa bila međusobno isključujuća do kraja osamdesetih godina, kada istraživači počinju sintetizirati oba pristupa te nuditi alternativu faznom modelu. Charles Lindbloom bio je jedan od prvih autora koji otvoreno kritiziraju ideju da se proces stvaranja politike može podijeliti na odvojene faze i utvrditi pravilnosti unutar njih te koji nasuprot uvriježenom shvaćanju, tvrdi da je stvaranje javnih politika kompleksan i međuzavisan proces u kojemu se faze i akteri unutar njih “urušavaju” jedna u drugu (Petak, 2008a: 456, prema Lindblom i Woodhouse, 1993: 11).

Jedan od značajnijih alternativnih analitičkih pristupa je Hilleov i Hupeov okvir višestrukog upravljanja (*multiple governance framework*), koji “implementaciju vidi kao operativno upravljanje procesom ostvarenja kolektivno postavljenih namjera i ciljeva javnih politika, koje uključuje aktivnosti na razini sustava, organizacije i pojedinca” (Kekez Koštro, 2013: 66). Pritom se aktivnosti na razini sustava ispoljavaju kao “upravljanje *policy*-procesom stvaranjem okvira za djelovanje svih aktera uključenih u provedbu politike, pri čemu se koherentnost djelovanja svih aktera implementacije postavlja kao važan normativni kriterij”, na razini organizacija kao “upravljanje međuorganizacijskim odnosima” te na razini pojedinca kao “upravljanje internim i eksternim kontaktima” (Kekez Koštro i dr, 2012: 417-418, prema Hill i Hupe, 2009: 188 i Hill, 2010: 227).

Od kada je Michael Lipsy (1980) predstavio koncept birokracije ulične, shvaćanje političkog sustava poprima višedimenzionalni karakter mikro-mreže odnosa u kojoj profesionalci, odnosno neposredni provoditelji imaju relativnu autonomiju u odlučivanju (Hupe i Hill, 2007: 280).

2.2. Birokracija ulične razine

Prije nego započnemo analizu svih elemenata djelovanja birokrata ulične razine, važno je u potpunosti razumjeti značenje te sintagme. Prvo, 'ulična razina' znači da oni rade u izravnom kontaktu s pojedinim građanima – potrošačima, klijentima, učenicima, pacijentima, itd. Drugo, riječ 'birokrati' sugerira da je njihov posao nužno vezan uz javnu službu (Hupe i Buffat, 2014: 550). Alternativni “odozdo prema gore” pristup procesu implementacije koji razvija Lipsky, analizira utjecaj tih neposrednih provoditelja, njihovih odluka, rutina i instrumenata kojima se koriste u provedbi javnih politika. Točnije, Lipsky tvrdi kako upravo te odluke, rutine i instrumenti postaju javne politike i u najvećoj ih mjeri oblikuju. Način na koji se javne politike preoblikuju u procesu oblikovanja i provedbe, izraz su “prilagodbe i rutinizacije svakodnevnih praksi i zadataka u uvjetima visokog pritiska u kojima djeluju službenici” ili sažeto rečeno, njihovih diskrecijskih praksi kojima utječu na samu implementaciju (Kekez Koštro, 2013: 66). Ono što je u pristupu „odozgo prema dolje“ hijerarhijska struktura, u alternativnom “odozdo prema gore” pristupu postaju upravo ti diskrecijski postupci pojedinaca – birokrata ulične razine koji djeluju u uvjetima relativne autonomije spram organizacija unutar kojih djeluju. Howlett i Ramesh, dajući vlastiti doprinos “odozgo prema dolje” pristupu, implementaciju u ovakvome shvaćanju opisuju kao proces interakcije, nagodbe i kompromisa među uključenim akterima (Kekez Koštro, 2013: 66, prema Howlett i Ramesh, 1995). Lipsky vrlo dobro sažima esenciju njihova djelovanja, opisavši djelovanje birokrata kao “mjesta gdje građani izravno doživljavaju vladu koju su implicitno izgradili” (Hupe i Buffat, 2013: 550, prema Lipsky, 1980). Zaključujemo kako se oblikovanje javnih politika najbolje može razumjeti kroz prizmu dnevne interakcije neposrednih provoditelja, a ne promatrajući je kao politiku stvorenu iza zatvorenih vrata političkog procesa (Hupe i Hill, 2007: 280, prema Lipsky, 1980: 11).

Birokrati ulične razine sebe doživljavaju kao profesionalce, time opravdavajući povjerenje koje traže od menadžera u svojim svakodnevnim diskrecijskim praksama i prilagodbama specifičnim interakcijama. Osim što su profesionalci koji uživaju određenu mjeru povjerenja u svoje

kompetencije da utječu na pozitivnu reakciju i podršku građanstva javnoj politici, oni u svojim interakcijama djeluju i kao javni službenici. Lipsky tvrdi kako je nadređenima vrlo teško direktno upravljati radom neposrednih provoditelja jer je priroda njihovog rada nužno ovisna o građanskoj prosudbi na koju oni utječu. Upravo iz tog razloga, njihova se uloga može promatrati ne samo kao uloga aktera u implementaciji, već i kao uloga onih koji politiku formiraju (Hupe i Hill, 2007: 281-283, prema Lipsky, 1980).

Iako je djelovanje neposrednih provoditelja ulične razine takvo da oni neminovno dolaze u direktan kontakt s krajnjim korisnicima i na taj način izravno formuliraju način na koji će određena politika biti implementirana, postavlja se pitanje koji su onda okviri i ograničenja njihova djelovanja. Ako zaključujemo da je nadređenima teško nadzirati njihov rad, kakvu onda zapravo ulogu organizacijski uvjeti imaju u formuliranju diskrecijskih radnji provoditelja? Davidovitz i Cohen istražuju upravo to – čimbenike koji utječu na diskreciju birokrata pri provedbi javne politike, ulogu povjerenja između birokrata i građana, ali i povjerenja koje birokrati uživaju u svojim organizacijama te organizacijske uvjete koji usmjeravaju birokrate prema odluci kako pružiti usluge krajnjim korisnicima temeljem povjerenja koje imaju u njih. Kada neposredni provoditelji osjećaju da ne uživaju potpunu podršku od strane njihove organizacije, skloniji su odgovarati na zahtjeve onih korisnika u koje imaju malo povjerenja, pritom zaobilazeći određena pravila kako bi udovoljili njihovim zahtjevima. Postupaju tako kako bi izbjegli negativne posljedice od tih korisnika ili od njihove nepodržavajuće organizacije. Studija zaključuje kako su organizacijski uvjeti ključni za razumijevanje diskrecije birokrata ulične razine u postupanju s korisnicima i implementaciji javnih politika (Davidovitz i Cohen, 2022).

Dakle, unatoč relativnoj autonomiji u kojoj djeluju, birokrati ulične razine ipak su u prvome redu okarakterizirani vertikalnim i horizontalnim mikro-mrežama u kojima djeluju, odnosno organizacijskim i upravljačkim ograničenjima unutar kojih se raspon njihove autonomije formira. Uloga unutarorganizacijskog povjerenja u ovakvom međuzavisnom odnosu je ključna. Za uspješnu provedbu javnih politika i ostvarivanje postavljenih ciljeva nužna je otvorena i obostrana komunikacija između upravitelja organizacija i neposrednih provoditelja. Jasno je kako je većina aktivnosti birokrata na uličnoj razini višeslojna, što podrazumijeva različitosti u strukturiranosti pojedinih aktivnosti. U tom je pogledu institucionalni kontekst ključan faktor koji omogućuje odabir što i kako strukturirati i tko bi trebao imati kontrolu u takvom (re)strukturiranju važnih političkih izbora (Hupe i Hill, 2007).

Akteri u svome djelovanju mogu donositi izbor između nekoliko povezanih načina provedbe koji se pritom oslanjaju na njihove „ovlasti“, transakcije, moć uvjeravanja odnosno, izvedbe ili koprodukcije s nevladinim organizacijama. Djelovanje birokrata ulične razine stoga je podložno raznim načinima i stupnjevima odgovornosti, ne samo onima iz političkog vrha. Čak i sami Hupe i Hill tvrde kako je analiza okvira i upravljanja njihovim odgovornostima otvorena za daljnje empirijsko-komparativno istraživanje koje bi moglo bi dodati novi doprinos razvoju teme ulične birokracije (Hupe i Hill, 2007). U tome smislu, studija Gassner i Gofen o novoj jedinstvenoj kategoriji javnog upravljanja – upravljanju ulične razine, odnosno „*street-level managementu*” daje vrlo značajan doprinos proučavanju implementacije javnih politika i otvara do sada gotovo neistražena pitanja o ulozi izvršnih direktora, odnosno visokog menadžmenta u kreiranju politike i izravnoj isporuci (Gassner i Gofen, 2018: 551).

3. Upravljanje ulične razine

Zaključili smo kako je inicijalno istraživanje implementacije bilo obilježeno “odozgo prema dolje” pristupom koji odvaja odlučivačku i implementacijsku fazu. Nakon njega uslijedio je zaokret predvođen Lipskyjevom (1980) vizijom “odozdo prema gore” pristupa u kojemu su glavnu ulogu imali takozvani birokrati ulične razine. Iako u početku dva oprečna istraživačka pravca, ovi se pristupi vremenom isprepliću i integriraju, no i kao takvi propuštaju istaknuti ulogu koju “*chief executive officers*” (u nastavku: upravitelji), odnosno visoki menadžment javnih organizacija ima u oblikovanju i implementaciji javnih politika. Jedan od relativno novijih pristupa javnom upravljanju – novi javni menadžment (“*new public management*”, skraćeno: NPM) stavlja naglasak na mjerenju učinka i upravljačkoj učinkovitosti i kontroli (Somerville, 2014: 368) te bi kao takav mogao doprinijeti raspravi o ulozi administracije i menadžmenta u implementaciji (Gassner i Gofen, 2018: 551-552).

Michael Lipsky, prilikom istraživanja mjerenja izvedbe javnih organizacija, možda i nesvjesno, otvara prostor budućoj raspravi o ulozi upravitelja u formiranju javnih politika kada navodi kako “nadzor i kontrola pružaju smjernice prema birokratskim ciljevima. Praćenje učinka nudi povratne informacije za prilagodbu sustava. Što su jasniji ciljevi i bolje razvijene mjere za praćenje učinka, to usmjeravanje može biti efikasnije podešeno.” (Lipsky, 2010: 40). Ne samo to, već se i u kasnijim

razmatranjima direktno referira na upravitelje i kreatore politike kao referentne točke građanstvu ako želi utjecati na pružanje javnih usluga (Lipsky, 2010: 212).

Pojam upravitelji ulične razine (skraćeno: upravitelji) nastaje kao inačica Lipskyjeva pojma birokrati ulične razine, a koju se koristi kako bi se upravitelje javnih (“*street-level*“) organizacija razlikovalo od ostalih javnih upravitelja te naglasilo njihovu ulogu u izradi javnih politika i isprepletenosti s lokalnom ciljanom populacijom. Dovodeći ih u svezu s birokratima ulične razine, Gassner i Gofen (2018: 552) jasno ističu kako je njihova uloga vrlo specifična i izazovna uzimajući u obzir diskreciju i relativnu autonomiju koje birokrati uživaju u svome radu. One su ujedno i jedne od prvih koji počinju razmatrati ovaj relativno neistražen pojam u javnim politikama.

Analiza pojma upravljanja ulične razine iznjedrila je nekoliko vrlo važnih zaključaka koji daju neospornu podlogu argumentu o nužnosti preusmjerenja težišta analize implementacijske faze procesa stvaranja javnih politika na upravitelje uličnih organizacija. Nalazi koji govore o specifičnom pristupu koji upravitelji zauzimaju prema upravljanju radom svojih zaposlenika, a posljedično i stavu prema lokalnom ciljanom stanovništvu i načinu na koji oblikuju politike i usmjeravaju njihovu provedbu, bit će pobliže pojašnjeni u sljedećim poglavljima. Iako je upravljanje ulične razine vrlo slojevit pojam koji objedinjuje mnoge koncepte, za našu analizu i posljedično empirijsko istraživanje najvažnije će biti proučiti način, instrumente, odluke i rutine koje upravitelji koriste prilikom vođenja institucija na čijem su čelu, a u prvome redu pritom se osvrćemo na vođenje ljudskih resursa unutar matičnih institucija.

Konkretno, istraživački fokus ovoga rada, a vođen zaključcima koje proizvodi dosadašnja analiza pojma, biti će na upraviteljima vodnih poduzeća u Hrvatskoj u svjetlu aktualne reforme vodnih usluga. U tu svrhu provode se intervjui sa čelnicima vodnih poduzeća, u tijeku kojih je glavni cilj razumjeti kompetencijsku pozadinu upravitelja, kako formuliraju direktive od vladajućih, kako ih prevode i spuštaju prema neposrednim provoditeljima (djelatnicima) vodnih poduzeća koji su u direktnoj komunikaciji s korisnicima. Sve gore navedeno može se svesti pod jedan krovni istraživački interes koji će biti primaran u ovome radu – zanima nas kako čelnici upravljaju svojim ljudskim resursima te kako prate učinak zaposlenika. Prije predstavljanja rezultata istraživanja, neophodno je pružiti teorijsku podlogu konceptima koje ispituje.

3.1. Dimenzije određivanja pojma upravljanja ulične razine

Istaknuli smo kako istraživanje Gassner i Gofen kao jedan od važnijih nalaza ističe jedinstven pristup upravitelja spram lokalnog stanovništva – oni ga promatraju kao kolektiv, odnosno korisnike javnih usluga koje karakteriziraju “specifične kontekstualne karakteristike i mješavina *policy* preferencija, potreba i zahtjeva” (Gassner i Gofen, 2018: 552). U usporedbi s birokracijom ulične razine koja djeluje kroz prizmu takozvanog “država-agent” i “građanin-agent” djelovanja, upravitelji operiraju oslanjajući se na potpuno različitu “korisnici-agent” perspektivu.

Prije nego elaboriramo različitost upravljačke perspektive, važno je razumjeti implikacije dva koncepta povezana s birokracijom ulične razine, pri čemu se oslanjamo na djelo Maynard-Moddyja i Mushena iz 2022. godine. Narativ “građanin-agent” fokusiran je na procjene koje neposredni provoditelji (birokrati) donose o specifičnostima ljudi s kojima dolaze u direktan svakodnevni kontakt, dakle ovakav pristup ciljano stanovništvo promatra kao skupinu individua kojima provoditelji pristupaju na specifične načine, a ne kao kolektiv. S druge strane, “država-agent” narativ bavi se metodama koje neposredni provoditelji koriste kako bi primijenili državne zakone, pravila i procedure u slučajevima kojima se bave. Ovaj pristup naglašava ulogu diskrecije kao jednog od alata kojim se birokrati služe u svome radu, čineći upravljanje i nadgledanje njihova rada izazovnim (Maynard-Moody i Musheno, 2022).

'Korisnici javnih usluga' kao specifičan koncept u smislu djelovanja upravitelja, podrazumijeva procjenjivanje i djelovanje u skladu s mješavinom raznih isprepletenih političkih interesa, a što rezultira prilagođavanjem implementacije javnih politika prema potrebama lokalnog konteksta. Koncept kolektiva upravo je jedan od argumenata koji idu u prilog važnosti proučavanja djelovanja upravitelja ulične razine u implementaciji. Shvaćajući lokalno ciljano stanovništvo kao kolektiv određen zajedničkim karakteristikama, nasuprot skupini različitih individua kao što je to slučaj kod birokrata ulične razine, upravitelji ulažu poseban trud u održavanje dugotrajnog i recipročnog odnosa s korisnicima javnih usluga, čime uvelike olakšavaju funkcioniranje uličnih organizacija. Upravitelji imaju nekoliko motivacija za ovakav pristup korisnicima – prva se tiče njihove osobne predanosti zajednici u kojoj djeluju, druga njihove profesionalne predanosti i treća njihove pragmatičnosti u vidu shvaćanja povezanosti uspjeha organizacije s angažiranošću i suglasnošću korisnika (Gassner i Gofen, 2018: 552-553). Obzirom na razinu svijesti o važnosti održavanja bliskog uzajamnog odnosa s korisnicima javnih usluga, unutar upraviteljske funkcije definira se

nekoliko strategija kojima se služe, a koje se mogu svesti pod tri kategorije – razumijevanje kontekstualnih specifičnosti korisnika, povezivanje i održavanje dvosmjerne komunikacije s njima (Gassner i Gofen, 2018: 552-559).

Kako bi olakšali i pospješili suradnju s korisnicima javnih usluga, upravitelji se u svome radu moraju oslanjati na nekoliko obrazaca djelovanja, koje Gassner i Gofen karakteriziraju kao četiri upravljačke funkcije ulične razine – *prevođenje* formalnih odluka javnih politika, *prilagođavanje* aranžmana za izravnu dostavu, *mobilizacija* volontera i *artikulacija* perspektive korisnika prema višim instancama (Gassner i Gofen, 2018: 552).

Prva funkcija podrazumijeva *prevođenje* formalnih policy odluka u konkretne smjernice koje birokrati mogu svakodnevno primjenjivati u svome radu. Upravitelji moraju osigurati potpunu upućenost neposrednih provoditelja u sadržaj politika koje provode, kao i u društveni i ekonomski kontekst zajednica koje služe. Sposobnost prevođenja nužno je isprepletana sa sposobnošću prilagodbe upravitelja na specifičnost različitih situacija i potreba korisnika usluga. Primjetno je kako upravitelji ističu važnost detaljnih i konzistentnih uputa za uspješnost provedbe. Oni u prevođenju uzimaju korisnike javnih usluga u obzir kada postavljaju prioritete s obzirom na ciljeve dizajna javnih usluga te kada odabiru modele djelovanja. Čak se pokazuje kako će upravitelji biti skloni prioritizirati interese korisnika javnih usluga nad novim politikama koje se nastoje uvesti kada one nisu usklađene s karakteristikama i interesima lokalnog stanovništva. Ovakvi nalazi u velikoj mjeri govore o ulozi koju upravitelji imaju u prilagodbi politika lokalnim zahtjevima i odmicanju od uniformnog rješenja koje nudi država (Lipsky, 2010 i Gassner i Gofen, 2018: 552-561).

U svojoj drugoj funkciji, upravitelji *prilagođavaju* aranžmane izravne isporuke javnih usluga i provedbe javnih politika u trenutku kada prepoznaju probleme koji se javljaju u provedbi, a koji se mogu ticati promjena u samoj politici, promjena u potrebama korisnika ili bilo kojih drugih promjena koje izravno utječu na samo pružanje usluge. U tom trenutku upravitelji moraju biti sposobni prilagoditi aranžmane kako bi se osigurala učinkovitost i bolja usklađenost s ciljevima nove politike. I u procesu prilagođavanja se kod ispitanika ponovno javlja usmjerenost na korisnike prema kojima upravitelji prekrojavaju politike kako bi ih uskladili s potrebama ciljane skupine. Razumljivo, pritom upravitelji moraju biti prvi koji identificiraju implementacijski jaz i

sukladno tome donositi brze odluke prilagođene korisnicima kao kolektivu (Maynard-Moody i Musheno, 2022 i Gassner i Gofen, 2018: 552-562).

Treća funkcija odnosi se na *mobilizaciju* volontera u svrhu povećavanja učinkovitosti u pružanju usluga, ali posljedično i smanjivanja troškova pružanja usluga. Mobilizacija u tom smislu može uključivati koordinaciju i upravljanje volonterskim programima, osiguravanje obuke te integriranja volontera u radne procese. Ona podrazumijeva koprodukciju ili kako ju Warren, Harlow i Rosentraub (1982) nazivaju “paralelnu produkciju” obzirom da ne uključuje profesionalne dužnosnike javnog sektora, već aktere koji imaju indirektne uloge ali mogu vrlo uspješno mobilizirati resurse zajednice. Ipak, nedostatak stručnog doprinosa volontera može negativno utjecati na kvalitetu pružene usluge, stoga je i u ovome koraku nadzor upravitelja i direktna uključenost vrlo bitna. Prema Lipskyu (2010), upravitelji ulične razine često su uključeni u koordinaciju volontera, što zahtijeva sposobnost uspostavljanja i održavanja suradnje s različitim organizacijama i grupama, uključujući nevladine organizacije, crkvene skupine, poslovne udruge i druge. Volonteri, primjerice roditelji u slučaju školstva i izmjena kurikuluma, uključeni u implementacijski proces na ispravan način, mogu u velikoj mjeri pospješiti uspješnu prilagodbu politika potrebama korisnika. Ne samo to, već mogu pozitivno utjecati na svijest i uključenost korisnika u nove programe (Lipsky, 2010, Bovaird, 2007: 850 i Gassner i Gofen, 2018: 552-562).

Četvrta i finalna upraviteljska funkcija koju upravljanje ulične razine predviđa jest *artikulacija* perspektive korisnika javnih usluga spram viših instanci, u prvom redu države. Upravitelji moraju biti sposobni predstaviti perspektivu korisnika i podnijeti izvještaje o problemima s kojima se susreću prilikom korištenja usluge. Artikulacija podrazumijeva izvještavanje o potrebama korisnika, odnosno o potencijalnoj neusklađenosti predviđenih ciljeva javnih politika i stvarne potrebe korisnika u svrhu poboljšanja kvalitete pružene usluge. Dakle, upravitelji artikuliraju perspektive korisnika prema višim rukovoditeljima, pazeći pritom da njihovi zahtjevi utječu na proces donošenja politika i samu provedbu. Na taj način, upravitelji u pravome smislu zastupaju svoje korisnike i osiguravaju odgovornost javnih službi prema potrebama zajednice (Lipsky, 2010 i Gassner i Gofen, 2018: 552-563).

Navedene četiri upravljačke funkcije demonstriraju ključnu ulogu koju upravitelji ulične razine imaju u implementaciji javnih politika. Oni osiguravaju njihovo učinkovito pretvaranje u radnje na terenu te prilagodbu promjenjivim okolnostima i potrebama primatelja usluga.

3.2. Kategorije menadžerske funkcije u implementaciji

Jasno je kako upravljanje ulične razine uključuje niz zadataka i obrazaca djelovanja, uključujući donošenje odluka, rješavanje problema, upravljanje zaposlenicima (neposrednim provoditeljima na prvoj liniji), komunikaciju s građanima, ali i u velikoj mjeri ovisi o kompetencijskoj pozadini upravitelja kako bi što efikasnije mogli rješavati izazove s kojima se susreću u svome radu. Menadžerska uloga, dakle, obuhvaća različite funkcije, a koje se generalno mogu svesti pod tri kategorije – unutarorganizacijske funkcije (npr. upravljanje ljudskim resursima i upravljanje učinkom), međuorganizacijske funkcije (npr. upravljanje umrežavanjem) i vanjske organizacijske funkcije (npr. upravljanje uslugama i koprodukcija) (Gassner i Gofen, 2018: 553). Za potrebe ovoga rada, mi ćemo se fokusirati samo na jedan skup funkcija – one unutarorganizacijske.

3.2.1. Upravljanje ljudskim resursima

Jedna od ključnih komponenti unutarorganizacijske funkcije upravljanja ulične razine odnosi se na obuhvatan pristup upravljanju zaposlenicima, odnosno u prvome redu djelatnicima na prvoj liniji pružanja javnih usluga – birokratima ulične razine. Stoga, upravljanje ljudskim resursima u javnim organizacijama odnosi se prvenstveno na razvoj učinkovitih komunikacijskih kanala između upravitelja i djelatnika u najdirektnijem kontaktu s korisnicima usluge – neposrednih provoditelja. Učinkovita komunikacija pomaže birokratima da u potpunosti budu upoznati s politikama, kao i da dobiju širu sliku o društvenom kontekstu zajednice u kojoj djeluju, čime upravitelji osiguravaju efikasniju implementaciju usluge i veću responzivnost prema zahtjevima korisnika. Također, otvoreni kanali komunikacije i povjerenje koje upravitelji pokušavaju razviti, omogućavaju im da pruže povratne informacije i podršku neposrednim provoditeljima, i na taj način im također pomažući da poboljšaju svoje performanse i bolje udovolje potrebama građana. OECD 2007. godine ističe četiri dimenzije politike upravljanja ljudskim resursima – prva se tiče planiranja i upravljanja radnom snagom, druga upravljanjem učinkom zaposlenika, treća fleksibilnosti i razumljivosti pravila upravljanja ljudskim resursima te četvrta temeljnih vrijednosti koje upravitelji postavljaju na razini organizacije (Van Dooren i dr, 2012: 499).

Čak i Hood 1991. godine, kada opisuje novi javni menadžment (u nastavku: NPM) kao model upravljanja javnim sektorom, ističe vrlo upućeno i uključeno profesionalno upravljanje u javnom sektoru. Osim njega, Boyne, Jenkins i Poole (1999) upravljanje ljudskim resursima u javnom

sektoru shvaćeno kroz prizmu NPM, karakteriziraju kao racionalan menadžment, orijentiran na učinak, koji uključuje fleksibilnost i potiče veću individualnost (Ricucci, 2005). Prethodno opisani pozitivni trendovi preslikavaju se i na razumijevanje koncepta upravljanja ulične razine koji upravitelje postavlja u samu srž implementacijskog procesa i ističe značaj njihove uloge koji je često zanemarivan.

Iz toga proizlazi, a ovom radu se uzima kao polazište, da će implementacijski proces biti uspješan u onoj mjeri u kojoj su upravitelji uspješni u upravljanju svojim zaposlenicima, birokratima ulične razine koji politike direktno i provode, odnosno implementiraju. Prije nego li upravitelji usmjere napore prema uspostavljanju otvorenijih komunikacijskih kanala prema zaposlenicima, oni moraju osigurati zapošljavanje kvalificirane i kompetentne radne snage, sposobne za nošenje s izazovima rada s direktnim korisnicima. Idući korak u učinkovitom upravljanju ljudskim resursima javnih organizacija podrazumijeva osiguravanje pristupa odgovarajućoj obuci i razvoju potrebnih vještina za obavljanje vrlo diskrecionih radnji na uličnoj razini (Maynard-Moody i Musheno, 2022).

Dakle, osim što moraju osigurati potpuno razumijevanje politike koje birokrati komuniciraju prema korisnicima, moraju pozitivno djelovati na motiviranost djelatnika, njihovu obučenosť i educiranost kako bi se održala visoka razina performansi. Ova funkcija upravitelja biti će detaljnije razrađena u sljedećem poglavlju.

3.2.2. Upravljanje učinkom

Druga ključna komponenta upravljanja ulične razine je razvoj jasnih standarda performansi i očekivanja za djelatnike na prvoj liniji. To uključuje definiranje specifičnih ciljeva, što je posljedično povezano i s osiguravanjem prikladne edukacije i podrške zaposlenicima prilikom njihova ostvarivanja. Također, upravljanje učinkom djelatnika uključuje i pružanje redovitih povratnih informacija kako bi se pomoglo djelatnicima na prvoj liniji poboljšati svoje performanse i kako bi se dostigla očekivanja građana u vidu određene politike. Koliko je značajna diskrecijska uloga i komunikacijska sposobnost neposrednih provoditelja spram korisnika, u toj je mjeri važan i širi okvir koji stvaraju upravitelji, a koji omogućuje birokratima uspješno djelovanje.

Važnost uspješnog upravljanja učinkom očituje se u osjetnim razlikama između implementacijskih ishoda, efikasnosti i efektivnosti provedbe javnih politika u različitim javnim institucijama. Obzirom na ovakve različitosti u učinkovitosti sistema, pitanje kako pospješiti upravljanje učinkom samo se prezentira, pri čemu se istraživanja prirodno osvrću prema načinima upravljanja institucijom i njenim zaposlenicima. Upravitelji institucija mogu optimizirati ishode pružanja usluga. Iako oni nisu ti koji su u svakodnevnoj komunikaciji s korisnicima, u velikoj mjeri utječu na način na koji će neposredni provoditelji pristupati korisnicima i koliko će implementacija politike biti uspješna (Lynn i dr, 2000: 233-240). Upravljanje učinkom odnosi se, dakle, na sustavno praćenje, vrednovanje i poboljšavanje performansi djelatnika na prvoj liniji, a sve u svrhu kvalitetnije pružene javne usluge koja uključuje željene rezultate i postizanje ciljeva javne politike. Upravitelji moraju jasno definirati što se očekuje od provoditelja i postaviti ciljeve koji su usklađeni s politikama i prioritetima. Sustavno praćenje učinka podrazumijeva korištenje raznih pokazatelja, od kvantitativnih podataka o obavljenim zadacima ili vremenskim pokazateljima za pružanje usluge, do kvalitativnih metoda kao što su evaluacija zadovoljstva ili stručnosti i profesionalnosti djelatnika od strane korisnika (Bouckaert i Halligan, 2008).

Lynn i suradnici (2000: 234) dolaze upravo do zaključka kako su razlike u performansama različitih institucija sadržane u vještinama ili motivaciji izravnih uslužnih djelatnika, kvaliteti upravljanja lokalnom lokacijom, jasnoći smjera politike, opsegu koordinacije na razini cijelog sustava i provođenju poticaja za učinak. Različiti alati koje menadžeri mogu koristiti kako bi uspješno pratili učinak zaposlenika podrazumijevaju evaluaciju, kontrolu, motiviranje zaposlenika, budžetiranje i osiguravanje edukacija (Gassner i dr, 2022: 106). Uspješno praćenje učinka zaposlenika ispoljava se kao jedna od najvažnijih strategija uspješnog vodstva organizacijama. Jasno, bolji učinak na razini cijele institucije podrazumijeva i određeni sklop kompetencijskih karakteristika koje upravitelji ulične razine posjeduju, a koje im omogućavaju uspješno vođenje institucija za koje su nadležni, motiviranje zaposlenika i pozitivan utjecaj na individualni učinak zaposlenika i opći učinak same organizacije.

3.2.3. Karakteristike uspješne menadžerske izvedbe

Upravitelji ulične razine igraju ključnu ulogu kada je riječ o motiviranosti svojih zaposlenika, a koja, kada je postignuta, dovodi do maksimalne efikasnosti i produktivnosti. Otvorena

komunikacija i jasna artikulacija ciljeva su, stoga, jedne od najvažnijih vještina koje upravitelji moraju posjedovati.

Ukoliko upravitelji žele usmjeriti usredotočenost zaposlenika javnih organizacija na nove ciljeve određene politike, moraju stvoriti uvjete unutar kojih su zaposlenicima pruženi jasni signali o tome što se očekuje. Stvaranje predanosti djelatnika prema novim ciljevima politike ključno je za njihovu uspješniju implementaciju, no upravo je to jedan od najčešćih izazova za sve javne organizacije. Omogućavanje obuka i dodatnog obrazovanja za ključna pitanja, praćenje učinka, učinkovito upravljanje ljudskim resursima, ali i same karakteristike vodstva, samo su neki od alata kojima se može utjecati na stvaranje takve predanosti (Ricucci, 2004: 439-443).

Ispitujući karakteristike uspješne menadžerske izvedbe, Ricucci (2004) bilježi ključnu ulogu koju javni menadžeri imaju u povećanju produktivnosti svojih organizacija. Otvoreniji, participativni stilovi vodstva i nadzora dovode do pozitivnijeg stava djelatnika prema organizaciji i vodstvu, a posljedično i do pozitivnog učinka na predanost djelatnika organizacijskim ciljevima. Također, jasna artikulacija ciljeva, korištenje metoda praćenja učinka i postavljanje jasne misije organizacije, preduvjeti su za učinkovito upravljanje. Uloga organizacijske podrške u responzivnosti birokrata ulične razine prema zahtjevima korisnika je ogromna. Ukoliko birokrati ne osjećaju da ih njihova organizacija podržava na sve gore navedene načine, reagiraju obrambeno i skloniji su udovoljavati zahtjevima onih korisnika kojima manje vjeruju kako bi izbjegli negativne posljedice od strane tih korisnika. Veće povjerenje u krajnje korisnike nego u matičnu instituciju najčešće dovodi do ishoda koji su u suprotnosti s postavljenim ciljevima nove politike, stoga je povjerenje koje se proizvodi u uvjetima uspješne menadžerske izvedbe od presudne važnosti (Davidovitz i Cohen, 2022).

Zaposlenici daju značajan doprinos općenitoj uspješnosti organizacija, a uspješnost organizacija se značajno poboljšava kada je komunikacija neometana, a zaposlenicima su pruženi poticaji i resursi potrebni za rad na zadovoljavajućoj razini. Efektivna komunikacija usađuje povjerenje u zaposlenike, a njihovo uključivanje u proces odlučivanja pozitivno pridonosi povećanju morala zaposlenika. Nužno je, stoga, da upravitelji imaju jasno izražene vizije, vrijednosti i standarde koji ulijevaju povjerenje zaposlenicima u vodstvo organizacije i kultiviraju visoko produktivno okruženje. Istraživanje koje provode Ahmed i suradnici (2010) iznosi zaključke o velikoj korelaciji između uspješnog vodstva javnih institucija i uspješno pružene usluge korisnicima (Ahmed i sur.,

2010: 69-79), što je dodatna potvrda našoj početnom hipotezi o nužnosti veće usmjerenosti na utjecaj upravitelja ulične razine u implementaciji javnih politika.

4. Metodologija

U prethodnim poglavljima rada pokušalo što je moguće detaljnije prikazati sve dimenzije pojma upravljanja ulične razine, pritom se posebice osvrćući na unutarorganizacijske funkcije koje upravitelji ulične razine obavljaju – upravljanje ljudskim resursima i upravljanje učinkom. Ipak, u provedbi samog empirijskog istraživanja, fokus je stavljen isključivo na upravljanje ljudskim resursima, pritom ne zanemarujući ni upravljanje učinkom. Upravljanje ljudskim resursima je u slučaju ovoga istraživanja krovna tema, unutar koje su obrađene i metode koje upravitelji koriste za upravljanje i nadziranje učinka svojih zaposlenika.

Tematika upravljanja ljudskim resursima prepoznata je kao jedna koja objedinjuje suodnos upravitelja i birokrata ulične razine (zaposlenika), time dodatno radeći distinkciju među dvjema ulogama i olakšavajući njihovo razumijevanje. Također, pregled postojećih istraživanja upravljanja ulične razine pokazao je kako se analize uglavnom usmjeravaju na pristup koji upravitelji zauzimaju prema lokalnom ciljanom stanovništvu, kao i način na koji oblikuju politike i usmjeravaju njihovu provedbu, no vrlo je malo pažnje posvećeno pristupu i funkcijama koje upravitelji obnašaju spram svojih zaposlenika. Upravo je ovaj odnos ključan za potpuno razumijevanje djelovanja javnih institucija te predstavlja temelj razumijevanju oblikovanja javnih politika. Ova analiza, stoga, fokus stavlja isključivo na tu dimenziju upravljačke pozicije, time otvarajući nove teme i dajući doprinos istraživanju upravljanja ulične razine koje je još u začecima. U obradi upravljanja ljudskim resursima u javnim organizacijama, nastoje se opisati upravljački stilovi i ključni zadaci ove upravljačke funkcije.

Istraživanje upravljanja ljudskim resursima provodi se na samo jednoj vrsti javnih institucija – javnim isporučiteljima vodnih usluga (u nastavku: vodovod) te s najvišom razinom upravitelja – direktorima vodovoda. Građa korištena u empirijskom istraživanju temelji se pet intervjua provedenih u razdoblju od 6. srpnja do 25. srpnja 2023. godine. Intervjui su bili individualnog, polustrukturiranog tipa te su se provodili putem video konferencije ili uživo (v. *Protokol intervjua* na kraju rada). Razlog provođenja dijela intervjua putem *online* platformi jest činjenica da su u relativno kratkom periodu provedbe obuhvaćeni vrlo različiti dijelovi Hrvatske.

Ispitanicima je prilikom poziva na intervju poslana etička izjava (*Prilog 2.*) i protokol intervjua (*Prilog 1*). Prema protokolu za intervju, u prvom koraku sudionici su upoznati sa svrhom i ciljevima istraživanja, koji se tiču proučavanja načina i metoda kojima direktori vodovoda upravljaju svojim ljudskim resursima. Primarnih deset pitanja poslanih sudionicima prije samog intervjua predstavljali su vodilju razgovora, no pripremljena su i sekundarna, dodatna pitanja koja su ispitivala specifične fenomene važne za kasniju obradu podataka (učinkoviti komunikacijski kanali, motivacija zaposlenika, postavljanje prioriteta, nadzor zaposleničkog ponašanja, organizacija edukacija i obuka, prilagodba poslovanja potrebama lokalne zajednice itd.). Sekundarna pitanja su postavljena isključivo ako ih se ispitanici sami nisu dotaknuli, obzirom da su formulirana na način koji bi, da su postavljena kao primarna pitanja, navodio ispitanike da pozitivno odgovaraju na njih, odnosno prilagođavaju svoje odgovore iako možda prirodno ne bi istaknuli navedene fenomene kao dijelom svoga upravljanja ljudskim resursima. Za primarna se pitanja, stoga, pazilo da su vrlo otvorenog karaktera te da ostavljaju velikog opisnog prostora ispitanicima. Formulacija pitanja vođena je teorijskom podlogom prikazanom u radu.

Prije samog intervjua, ispitanicima je objašnjeno kako će intervju biti sniman samo za potrebe kasnije transkripcije i obrade podataka u svrhu diplomskog rada. Također, naglašeno je kako se nakon obrade snimke brišu te da će se rezultati prikazivati anonimno i zbirno. Intervjui su provedeni u trajanju između 40 i 90 minuta. Uzorak ispitanika je malen (N=5), no obzirom na iscrpnost i trajanje intervjua, dovoljan kako bi se obuhvatno ispitali svi koncepti. Unatoč relativno malom uzorku ispitanika, on je ipak bio dovoljan da se temeljem prikupljenih podataka vrlo jasno počnu razlikovati varijacije upravljačkih stilova i funkcija među ispitanicima.

Podaci prikupljeni tijekom intervjua u prvoj fazi su transkribirani, a zatim analizirani pomoću tematske analize, kvalitativnog analitičkog pristupa koji za cilj ima identificiranje obrazaca, odnosno tema unutar obrađivane građe (Braun i dr, 2019: 844). Obzirom na istraživački pristup, pristup tematskoj analizi primijenjen u ovome radu nedvojbeno se može okarakterizirati kao *refleksivan*. *Refleksivna tematska analiza* koncipirana je na način koji potiče aktivnu ulogu istraživača u produkciji, odnosno njegova subjektivnost analitički je resurs. Na ovaj način, teme koje se produciraju analizom nisu fiksne, one se razvijaju i mijenjaju tijekom istraživačkog procesa, usporedno s istraživačevom jasnijom konceptualizacijom podataka. Krajnji cilj *refleksivne analize* je proizvesti interpretaciju podataka (Braun i dr, 2019: 847-850). Miles i Huberman objašnjavaju kako kvalitativna analiza omogućava pretvaranje vrlo kompleksne te

ponekad i dvosmislene prirodne građe u fokusirane i organizirane jedinice koje omogućuju sistematičnu analizu sadržaja (Schwandt, 1996: 106, prema Miles i Huberman, 1994).

Dakle, ovaj se rad oslanja na fokusirane rezultate proizvedene tematskom analizom sadržaja – jedinice kodiranja. *Refleksivna tematska analiza*, odnosno generiranje i selekcija jedinica kodiranja, izvršena je u računalnom softveru NVivo 14 te se odvila u šest faza – *upoznavanje s građom, generiranje kodova, konstruiranje tema, revizija i definiranje tema* te *izrada izvještaja* (Braun i dr, 2019).

Prva faza, *upoznavanje s građom*, podrazumijeva prvo preusmjeravanje s prikupljanja podataka na njihovu analizu. U ovoj fazi, građa prikupljena intervjuiranjem je prvi puta skupno pregledana, s njome se upoznaje te se stvaraju prvi generalni koncepti. Ova faza nije služila analizi sadržaja *per se*, već jednostavno prvotnom upoznavanju s prikupljenom građom. U okolnostima kada istraživač/ica analizira građu u čijoj produkciji nije sam sudjelovao/la, prvotno upoznavanje s novom građom je ključan korak za potpuno razumijevanje podataka (Braun i dr, 2019: 852-853). Ipak, obzirom da su za potrebe ovoga rada intervjui samostalno provedeni, upoznavanje s građom se odvalo već tijekom samog intervjuiranja te je *upoznavanje s građom* vrlo brzo nadograđeno drugom fazom – *generiranjem kodova*.

Generiranje kodova odnosi se na detaljniju i sistematičniju obradu građe, organizaciju podataka oko sličnih značenja i grupiranje tema u klastere – kodove. Drugim riječima, velikim dijelovima teksta pridane su jasne oznake kako bi se građa kasnije mogla organizirati oko obrazaca značenja. Postoje dva generalna načina kodiranja – induktivan način, koji se oslanja na sirove podatke ne ulazeći u analizu s predodređenim teorijskim konceptima te deduktivan način, koji kodiranje provodi temeljem postojećih teorijskih okvira, odnosno ono je teorijski inspirirano (Braun, 2019: 853; Kekez i Munta, 2022: 713-714). Ovaj rad koristi se hibridnom strategijom, pri čemu se induktivna strategija kombinira s deduktivnim kodiranjem temeljenim na teorijskoj analizi koncepata upravljanja ulične razine. Na ovaj način, druga faza rezultirala je generiranjem 110 deskriptivnih kodova. Može se reći kako je primarna strategija bila induktivna te su kodovi uglavnom proizvedeni temeljem samog sadržaja intervjua, no kasnije grupiranje kodova i konstrukcija tema inspirirani su teorijskom podlogom. Induktivno kodiranje provedeno je, dakle, uzimajući u obzir kontekst odabranog dijela teksta, formirajući teme direktno temeljem izgovorenog sadržaja ispitanika, ali i sadržaja koji mu je prethodio i slijedio. Time se nastojalo

proizvesti opise upravljačkih aktivnosti vezanih uz upravljanje ljudskim resursima koji su što je više moguće utemeljeni direktno na sadržaju, kako bi se kasnije nedvosmisleno moglo vidjeti odgovaraju li organski proizvedeni kodovi teorijskim pretpostavkama.

Iduća faza, *konstruiranje tema*, već je najavljena kao proizvod teorijske podloge, odnosno kao intelektualizacija deskriptivnih kodova. U ovoj fazi, deskriptivni kodovi postaju interpretativni, preispituju se, oni preklapajući se spajaju te se nastoje utvrditi tematske sličnosti ne bi li se razvile kandidatske teme. Važno je naglasiti kako se interpretativni kodovi, odnosno kandidatske teme koje nastaju u ovoj fazi testiraju i zapravo djeluju kao prototipi koji tek trebaju postati završne teme (Braun, 2019: 854-855; Kekez i Munta, 2022: 714-715). Konačan popis interpretativnih tema upravljanja ljudskim resursima sadržavao je ukupno sedam tema/kodova – *Upravljački stil*, *Uspostavljanje temeljnih vrijednosti organizacije*, *Razvijanje dvosmjerne komunikacije*, *Kultiviranje visoko produktivnog okruženja*, *Razvijanje povjerenja u organizacijskoj kulturi*, *Usmjeravanje zaposleničkog ponašanja* i *Suodnošenje s vlasnicima*. Jasno je vidljivo kako su kodovi formulirani u ovoj fazi već snažno oblikovani teorijskom podlogom.

U četvrtom i petom koraku, *reviziji i definiranju tema*, dolazi do posljednjeg oblikovanja tema. U ovom je koraku važno utvrditi jesu li i na koji način razvijene teme međusobno povezane. Ove dvije faze mogu se istaknuti kao najvažnije za tematsku analizu ovoga rada jer je tijekom njih zaključeno kako razvijenih sedam interpretativnih kodova zapravo konstruiraju empirijske nalaze upravljanja ljudskim resursima vodnih poduzeća u Hrvatskoj u dva dijela – *Upravljački stil* i *Upravljačke funkcije*. Kada se oduzme *Upravljački stil*, šest preostalih kodova čini vrlo isprepletenu tematsku cjelinu, čiji je krovni naziv *Upravljačke funkcije*. Šest prethodno definiranih tema u ovim su koracima pretvorene u *Upravljačke funkcije*, od kojih se svaka sastoji od niza aktivnosti koje su nastale grupiranjem inicijalnih kodova. Ne samo konceptualno, već i brojčano gledajući, vidljiv je značajno veći broj referenci stvorenih unutar *Upravljačkog stila*, čineći tako ovakvu razdiobu još smislenijom. Dok su u fazi *konstruiranja tema* interpretativni kodovi stvoreni takozvanom metodom „*building blocks*“, odnosno spajanjem sličnih deskriptivnih kodova u koherentne klastere značenja, u slučaju *Upravljačkog stila*, on je imao dovoljno supstancijalno značenje i zastupljenost da bude „promoviran“ u zasebnu temu (Braun, 2019: 854-856).

Slika 1. Raspodjela referenci na interpretativne kodove

+	Name	Files	References
+	0 Upravljački stil	10	250
+	1 Uspostavljanje temeljnih vrijednosti organizacije	10	96
+	2 Razvijanje dvosmjerne komunikacije	10	92
+	3 Kultiviranje visoko produktivnog okruženja	10	78
+	4 Razvijanje povjerenja u organizacijskog kulturi	6	30
+	5 Usmjeravanje zaposleničkog ponašanja	10	68
+	6 Suodnošenje s vlasnikom	8	32

Izvor: autoričin isječak iz računalnog softvera NVivo 14

Posljednji korak *refleksivne tematske analize* odnosi se na *izradu izvještaja*, odnosno finalnu reviziju tema i njihovo povezivanje s teorijskim okvirom koje će se odviti u diskusiji koja slijedi. Ipak, diskusiji nužno prethodi detaljniji prikaz dobivenih dvaju dijelova empirijskih nalaza koje je tematska analiza polučila – *Upravljačkog stila* i *Upravljačkih funkcija*.

5. Nalazi

Prilikom obrade dobivenih podataka, zamijećeno je kako se određene informacije grupiraju na način koji tvori dva jasna dijela empirijskih nalaza. Jedan njihov dio tiče se *Upravljačkog stila* koji upravitelji pokazuju, a koji općenito govoreći demonstrira karakteristike njihova pristupa prema djelatnicima. Drugi dio nalaza je, pak, više praktične prirode i objedinjuje svakodnevne aktivnosti koje upravitelji provode u svome radu, a koje zajednički tvore njihove *Upravljačke funkcije*. Priroda ovih funkcija može se najaviti kao skup aktivnosti kojima upravitelji stvaraju organizacijsku kulturu javne institucije kojom upravljaju.

5.1. Upravljački stil

Analiza upravljanja ljudskim resursima u vodnim poduzećima u Hrvatskoj temeljena je na pet provedenih intervjua s direktorima istih. Tijekom analize svakog od intervjua, primijećeno je kako

su ispitanici opisivali upravljanje svojim zaposlenicima na način koji je u kasnijoj analizi ishodio jednu vrlo jasnu značajku u kojoj se svi razlikuju – *Upravljački stil*. Kodovi koji čine cjelinu *Upravljačkog stila* vrlo su jasno navodili na formuliranje pet dimenzija stila, svaka od kojih je sastavljena od karakteristika te dimenzije koje predstavljaju dva kraja kontinuuma. Tako se svaka od pet dimenzija stila – *Odnos prema zaposlenicima*, *Pristup upravljanju organizacijom*, *Hijerarhija*, *Involviranost u nižerazinsko upravljanje* i *Kontrola učinkovitosti* dijeli na dvije krajnosti koje mogu biti okarakterizirane kao izvršni i suradnički pristup vodstvu, odnosno birokratski nasuprot nebirokratskom stilu. Svaka dimenzija te njena dva kraja kontinuuma, kao i direktne izjave ispitanika na kojima su nalazi i temeljeni, prikazani su u *Tablici 1.* niže.

Tablica 1. Upravljački stil – dimenzije i dva kraja kontinuuma unutar svake

Upravljački stil		
Dimenzije stila	Dva kraja kontinuuma	Ilustrativni citati iz intervjua
Odnos prema zaposlenicima	Inzistiranje na distanciranosti	"Jasno da uvijek imaš distancu da to ne moraš naglašavati i spominjati jer dobro i ti i on znate tko je tko poziciji u firmi je li." (Ispitanik 4)
	Njegovanje međuljudskih odnosa	"Ali kažem da neformalna komunikacija i van radnog vremena, kažem po meni je bitna za izgrađivanje nekakvog i međusobnog povjerenja i nekakvih dobrih odnosa. Kave tu sa djelatnicima svojim i svakodnevni ti sastanci, kažem prvenstveno na ljudskoj razini to nekako njegujem, mislim da je to bitno. To netko može reći da je to i mana, treba uvijek bit, treba se znati tko je je li. To sad, to je pitanje je li. Ja pokušavam na ovaj način pa ćemo vidjeti." (Ispitanik 4)
Pristup upravljanju organizacijom	Birokratski	"Ostala radna mjesta su strogo pravilnikom propisana sa svojim koeficijentima i pojedinačnih nagrada nema, znači nema sad on...u tom, ja čak, opet i u svom kolegiju znam koliko mi tko vrijedi i tko bi bio teže zamjenjiv jer nezamjenjivih naravno da nema tu, nikad ni tvrtka, ni pogotovo uprava, pokazati slabost sad, danas tržište rada je široko, otvorile su se

		<p>granice i bilo je i tu kod nas strojara koji su rekli, ok dobro ja sad dobivam tamo nekakve veće novce, ali ja ću tu ostati ako mi date to i to. Naša priča tu staja, ti si meni dobar i vrijedan, međutim kod nas je tako propisano, kod nas, ja ti mogu samo još ponoviti možda prednosti o kojima nisi promišljao prije konačne odluke, znači tu imaš jednu sigurnost, jer tržište rada ovisno je i o nekakvim trenucima." (Ispitanik 2)</p>
	Nebirokratski	<p>"Meni je dobro ovo mjesto, meni je dobro ovo radno mjesto jer ja nisam birokrata. Znači ja nisam birokrata ja imam svoje obveze u uredu, ali i obožavam terenski rad." (Ispitanik 1)</p>
Hijerarhija	Dominacija hijerarhije	<p>"Rekao sam, 45 zaposlenih to je 45 osobnosti, 45 karaktera različitosti i tu ja osobno vjerujem da je nekakav autoritet možda i najbitniji." (Ispitanik 2)</p>
	Dominacija mrežnog upravljanja	<p>"Tako da to mi zbilja nije problem, super su odnosi nemam kaj zbilja reći da je nešto loše između nas, većinom smo i ja bi rekao više prijatelji nego neko radno mjesto kao kolege." (Ispitanik 3)</p>
Involviranost u nižerazinsko upravljanje	Kontrola odlučivanja podređenih upravitelja	<p>"Ja od sebe ovaj tražim da uvijek mogu biti partner svakom rukovoditelju u razgovoru, znači dovoljno informiran i o računovodstvenim financijskim politikama, da mogu postavljati pitanja koja su ozbiljna, stručna i kažem, ne bit nikad ispred. Znači ja kažem svojim suradnicima, ako ja znam više od financija, onda mi ne treba voditelj financija i ako znam više o građevini onda mi ne treba inženjer građevine. Znači mi kao tim moramo znati sve, a ja posebno moram biti dovoljno informiran da u ovom razgovoru, ovakvom, ne onako najformalnijem, ali da mogu dati o cijelom poslovanju tvrtke minimalne odgovore." (Ispitanik 2)</p>
	Prepuštanje odlučivanja podređenim upraviteljima	<p>"A onda voditelji su ti odgovorni za svoje zaposlenike. Ja se tu neću nikad, i da imam nekakvo... pitanje vezano uz bilo kakav segment, prvo odrađujem s voditeljem, da ne bih ja narušio, tako kako ja imam</p>

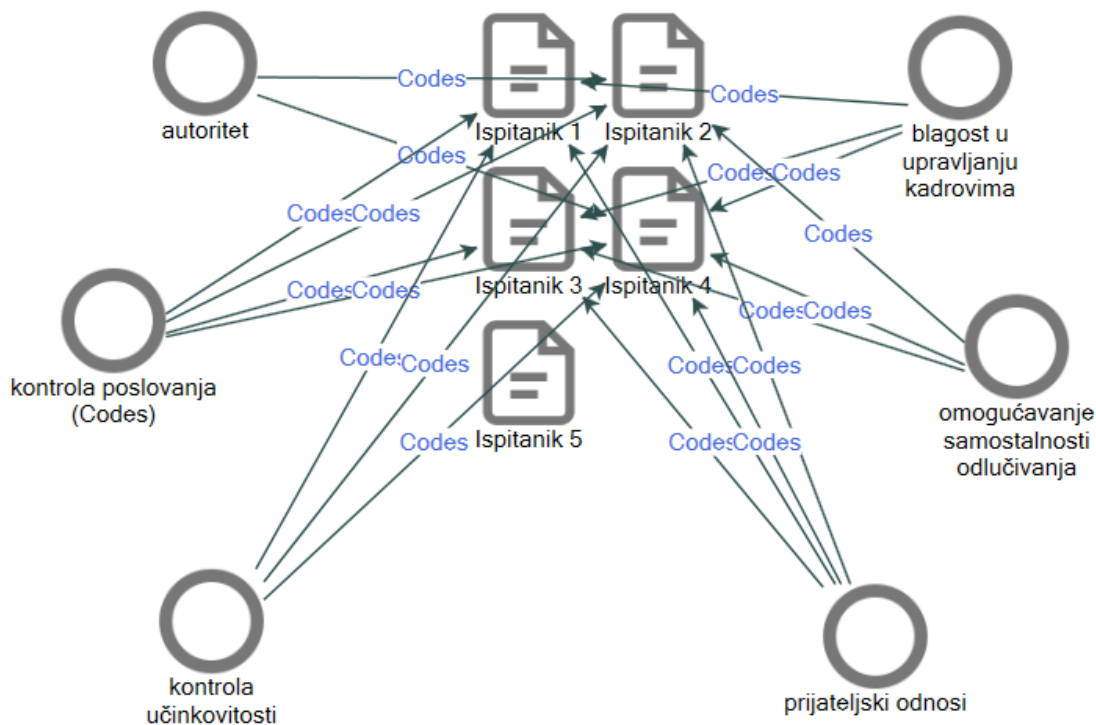
		autoritet prema njima i oni moraju imati autoritet prema svojim zaposlenicima." (Ispitanik 2)
Kontrola učinkovitosti	Velika uključenost u terensko poslovanje	"Tako da evo, kažem i ja sam na mjestu, s obzirom da sam te struke građevinar volim bit uključen i u teren i ono što se događa na terenu, bez obzira na to što sam, što sam prvenstveno uprava i radiš taj dio, ali nema nas puno u toj firmi takvog iskustva i onda želiš na neki način pokriti teren i te stvari koje se događaju kod izvođenja radova...bez obzira što imaš nadzor, imaš izvođače...nekako uvijek volim vidjeti ono što se radi i što se izvodi trenutno kroz te naše projekte koji su nama godišnji prioriteta kako bi rekao je li." (Ispitanik 4)
	Mala uključenost u terensko poslovanje	"S poslovođom ja praktički niti ne komuniciram. Znači tu je rukovoditelj koji meni prenosi ne znam to i to se događa na terenu to i to trebamo ili ja njemu prenašam to i to moramo odraditi sljedeći tjedan i tak. Znači ja sa 4 i 5 ljudima jako komuniciram plus vlasnici i to je to. I drugi mislim bez veze mi je sad da ja vodim ujutro u radionu da da radim raspored ako je to rukovoditelj je poslao već." (Ispitanik 3)

Izvor: autorica rada

Izrazito je važno naglasiti kako nijednog od ispitanika ne možemo niti u jednoj dimenziji smjestiti samo na jedan kraj kontinuuma, odnosno niti jedan ispitanik u generalnom upravljanju ljudskim resursima ne koristi samo izvršni ili samo suradnički stil, uzmemo li ta dva pojma kao demonstrativne za svaki kraj kontinuuma. Ova se tvrdnja i ilustrativno prikazuje na *Slici 2.*, odnosno isječku iz računalnog softvera NVivo 14. Prikaz je izrađen na način da su lijevo od „Ispitanika“ stavljeni demonstrativni kodovi za takozvani izvršni kraj kontinuuma, a desno od „Ispitanika“ su stavljeni demonstrativni kodovi za takozvani suradnički kraj kontinuuma, odabrani kao oni kodovi koji su uključivali najveći broj referenci kroz ukupnu građu. Uzmemo li za primjer recimo „Ispitanika 4“, vidimo kako je njegov upravljački stil ujedno okarakteriziran autoritetom, kontrolom poslovanja, kontrolom učinkovitosti, ali i blagošću u upravljanju kadrovima,

omogućavanju samostalnosti odlučivanja i prijateljskim odnosima. Gotovo svi ispitanici demonstriraju značajke oba kraja kontinuuma, što daje za zaključiti da svaki upravitelj u svome svakodnevnom radu sa zaposlenicima konstantno varira na kontinuumu te se nijedan upravljački stil ne može okarakterizirati kao uglavnom izvršni ili uglavnom suradnički.

Slika 2. Karakteristike upravljačkog stila koje predstavljaju dva kraja kontinuuma



Izvor: autoričin isječak iz računalnog softvera NVivo 14

Stoga, dimenzije stila među svim ispitanicima mogu se generalizirati na sljedeći način: u *Odnosu prema zaposlenicima*, direktori vodnih poduzeća ujedno i inzistiraju na distanci kada je to potrebno, no svi vrlo jasno ističu kako im je bitno i njegovanje međuljudskih odnosa. Neki gravitiraju više prema prvom kraju kontinuuma, neki prema drugom, no generalno govoreći, upravitelji nastoje uspostaviti odnos u kojemu će postojati određeno poštovanje i svijest o poziciji na kojoj se nalaze, ali njihovo je upravljanje istovremeno okarakterizirano i činjenicom kako se u

većini slučajeva radi o manjim vodnim poduzećima te manjim mjestima. U takvim okolnostima, gotovo svi ispitanici pokazuju svijest o važnosti njegovanja dobrih poslovnih i privatnih međuljudskih odnosa sa zaposlenicima kao osnovi za funkcioniranje poduzeća te često koriste riječ „prijateljski“ kako bi opisali odnos sa svojim ljudskim resursima.

Unutar kontinuuma dimenzije *Pristupa upravljanju organizacijom* razlikuju se birokratski i nebirokratski pristup. Prvi je obilježen snažnim oslanjanjem na propisana pravila i procedure, jasnom podjelom poslova, racionalnošću i distanciranošću u odnosima sa zaposlenicima. S druge strane, nebirokratski pristup okarakteriziran je uključenošću u svakodnevne aktivnosti zaposlenika i ispreplitanjem funkcija, neformalnošću u pristupu i bližim odnosima sa zaposlenicima. Iako ispitanici variraju i na ovoj dimenziji obzirom na aspekt upravljanja o kojemu pričaju, u ovoj dimenziji najjasnije možemo svrstati neke od ispitanika na jedan, odnosno drugi kraj kontinuuma, a ovakva je razdioba u korelaciji s jednim njihovim obilježjem – brojem zaposlenika kojim upravljaju.

Tako Ispitanik 2 demonstrira snažnije nagnjanje birokratskom pristupu upravljanju te najviše ističe oslanjanje na pravila i procedure. Kada se sagleda šira slika, zaključuje se kako navedeni ispitanik upravlja jednim od brojčano najvećih vodnih poduzeća u uzorku te je najveći broj godina na toj poziciji. Shodno tome, Ispitanik 1, koji upravlja brojčano najmanjim poduzećem u uzorku, najviše demonstrira karakteristike nebirokratskog pristupa, odnosno snažnog mrežnog upravljanja i prijateljskih odnosa sa zaposlenicima. Ovakav nalaz je vrlo logičan te daje naslutiti kako bi i veći uzorak ispitanika pokazao sličnu povezanost između broja zaposlenih i pristupa upravljanju organizacijom. Upravitelji koji odgovaraju za manji broj zaposlenika, nerijetko preuzimaju i operativne zadatke, neformalniji su u odnosu spram pravila i procedura, dolaze u svakodnevni kontakt sa svim zaposlenicima i prirodno ostvaruju prijateljske odnose sa zaposlenima. S druge strane, upravitelji koji nadziru veći broj zaposlenika, usmjereniji su slijeđenju procedura kako bi osigurali efikasno funkcioniranje organizacije, a i obzirom na veći broj zaposlenika, podređenim upraviteljima prepuštaju svakodnevnu komunikaciju sa zaposlenicima na terenu. Povezanost između broja zaposlenika i pristupa upravljanju organizacijom prikazuje *Tablica 2.* temeljem deskriptivnih kodova koji čine kontinuum birokratski – nebirokratski pristup.

Tablica 2. Korelacija između broja zaposlenika i Pristupa upravljanju organizacijom

Ispitanik	Broj zaposlenika	Zastupljenost koda „emocionalni odmak od zaposlenika“	Zastupljenost koda „nebirokratski pristup upravljanju“
Ispitanik 1	5	0	4
Ispitanik 2	45	2	0

Izvor: autorica rada

Dimenzija *Hijerarhija* dijeli se na obrasce upravljanja u kojima se ističe dominacija hijerarhije i one u kojima se ističe dominacija mrežnog upravljanja. Zanimljivo je kako i unutar ove dimenzije Ispitanik 2 demonstrira snažnije isticanje važnosti autoriteta, pozivanja na odgovornost, čvrstog upravljanja i svijesti o hijerarhiji unutar organizacije. Ipak, Ispitanik 2 ujedno iskazuje i otvorenost za komunikaciju, pružanje podrške i suradnju sa zaposlenicima. Prouče li se neki od kodova koji tvore temu dominacije mrežnog upravljanja (prijateljski odnosi, bliskost zaposlenicima) Ispitanik 1 ponovno iskazuje snažnije kretanje prema tom kraju kontinuuma. No, generalno govoreći, ispitanici i unutar ove dimenzije variraju na dvjema stranama kontinuuma.

Sličan obrazac zamjećuje se i unutar posljednje dvije dimenzije. *Involviranost u nižerazinsko upravljanje* shvaćena je kao razina kontrole koju upravitelji vrše nad radom rukovoditelja niže razine te se shodno tome dijeli na upravljanje okarakterizirano kontrolom odlučivanja podređenih upravitelja i zahtijevanjem potpune informiranosti o svim aktivnostima te na upravljanje unutar kojega direktori prepuštaju odlučivanje podređenim upraviteljima, pružaju im veće povjerenje i poštuju njihov autoritet prema zaposlenicima. *Kontrola učinkovitosti* tiče se sličnih obrazaca upravljanja te je okarakterizirana velikom uključenosti u terensko poslovanje nasuprot maloj uključenosti u terensko poslovanje. Ova je dimenzija fluidnija u smislu izvršnog naspram suradničkog pristupa upravljanju. Na način na koji ispitanici opisuju razloge i učestalost njihova odlaska na teren, jasno je kako se tu radi jednostavno o preferenciji i prirodnoj potrebi svih upravitelja za mjestimičnom kontrolom aktivnosti na terenu.

Svih pet dimenzija vrlo je isprepleteno u svojim karakteristikama i obrascima ponašanja koji ih definiraju. Osim toga, zaključuje se kako svi ispitanici unutar većine dimenzija konstantno variraju s jednog kraja kontinuuma na drugi, ovisno o aktivnosti u kojoj je riječ, stoga se na istraženom uzorku ne može označiti niti jednog ispitanika kao karakterističnog predstavnika izvršnog, odnosno suradničkog *Upravljačkog stila*.

5.2. Upravljačke funkcije

Revizija i definiranje tema iznjedrili su zaključak o dvama dijelovima empirijske analize. Izuzev *Upravljačkog stila* kao zasebne tematske cjeline, preostalih šest interpretativnih kodova objedinjeni su pod temom *Upravljačke funkcije*. Svaka *Upravljačka funkcija* sastoji se od tri do četiri aktivnosti koje sažimaju deskriptivne kodove i obuhvatno opisuju svo djelovanje koje upravljačka funkcija podrazumijeva. Osvrtom na *Sliku 1.* vidljivo je kako dvije *Upravljačke funkcije* objedinjuju manji broj referenci nego ostale, a ipak su izdvojene kao zasebne funkcije – *Razvijanje povjerenja u organizacijskog kulturi* i *Suodnošenje s vlasnicima*. Razlozi za to su dvojaki: u slučaju *Razvijanja povjerenja u organizacijskoj kulturi*, konzultiranjem literature primjetno je kako se obostrano povjerenje ističe kao jedan od najvažnijih aspekata uspješne menadžerske izvedbe te čini preduvjet za efektivno funkcioniranje institucije. Osim toga, među ispitanicima je referenca na povjerenje bila među najzastupljenijima pojedinačno gledajući. Uzimajući u obzir snažnu povezanost literature i stvarnih nalaza analize, povjerenje je unatoč malom broju referenci u usporedbi s drugim funkcijama, ipak izdvojeno kao zasebna funkcija. Situacija je slična i u slučaju *Suodnošenja s vlasnicima* – komparativno gledajući, ova funkcija ima manji broj referenci od ostalih, no toliko je specifična i često naglašavana tijekom intervjua, da je jedini smisljeni ishod bio izdvajanje iste kao zasebne funkcije. Osim toga, informacije koje ispitanici pružaju, a koje tvore funkciju *Suodnošenja s vlasnicima*, važno je posebno istaknuti kako bi se dočarala samostalnost spram vlasnika ili viših instanci koju upravitelji u ovom slučaju uživaju. Svi ispitanici ističu kako im je od strane vlasnika ili skupštine dano veliko povjerenje te da gotovo potpuno samostalno mogu odlučivati o uvjetima i evaluaciji zaposlenika.

Također, kao što je i najavljeno u pregledu literature, osvrtom na pojedine aktivnosti vidimo kako je upravljanje učinkom, kao druga komponenta unutarorganizacijske funkcije upravitelja ulične razine, integrirano unutar aktivnosti koje tvoje *Upravljačke funkcije* koje ispitanici obnašaju u

upravljanju svojim ljudskim resursima. Upravljanje učinkom posebice je integrirano unutar funkcije *Kultiviranje visoko produktivnog okruženja*, unutar koje ispitanici zaista ističu implementiranje aktivnosti kontrole učinka koje literatura predviđa – financijske (de)stimulacije, evaluacija, kontrola, motiviranje zaposlenika, budžetiranje, poticanje usavršavanja i proaktivnosti u vidu odlaska na razne edukacije i treninge koje im organizacija omogućuje.

Funkcije su stoga formulirane kao *Uspostavljanje temeljnih vrijednosti organizacije*, *Razvijanje dvosmjerne komunikacije*, *Kultiviranje visoko produktivnog okruženja*, *Razvijanje povjerenja u organizacijskog kulturi*, *Usmjeravanje zaposleničkog ponašanja* i *Suodnošenje s vlasnicima*. U obuhvatnom osvrtu na literaturu koji nam slijedi u dijelu rasprave, jasno će se vidjeti kako su funkcije definirane u ovoj fazi uvelike utemeljene na teorijskim konceptima upravljanja ulične razine na kojima ova analiza počiva. Za razliku od *Upravljačkog stila*, unutar čijih dimenzija se mogla raditi barem djelomična distinkcija među ispitanicima, gotovo sve *Upravljačke funkcije* su zajedničke svim ispitanicima te se mogu okarakterizirati kao aktivnosti/ciljevi koje svi upravitelji vodnih poduzeća u Hrvatskoj njeguju. *Tablica 3.* daje detaljan prikaz svih aktivnosti unutar šest definiranih funkcija, kao i ilustrativne citate iz intervjua za svaku od njih.

Tablica 3. Upravljačke funkcije i aktivnosti unutar njih

Upravljačke funkcije		
Funkcija	Aktivnosti	Ilustrativni citati iz intervjua
Uspostavljanje temeljnih vrijednosti organizacije	Jasno postavljanje pravila i prioriteta	"Znači to je što se tiče ovog poslovanja i kažem, tu je bitno postaviti jasne, ljudi vole pravila, jasna pravila." (Ispitanik 2)
	Razvijanje ugodnog radnog okruženja	"Moja osnovna stvar je razgovor, razgovor, razgovor, zajednički razgovor i tu se manje više sve riješi i onda imate zdravu okolinu, imate zdravo okruženje, imate posao koji zaista, svaki posao se napravi bez ikakvih problema." (Ispitanik 1)
	Suradnja sa zaposlenicima	"Hvala Bogu imam takve ljude pa imaju tu svijest. Ja zbilja imam dobre ljude ovoga i s njima se lako sve dogovorim i slušaju oni mene, slušam ja njih. I to je to..." (Ispitanik 5)

	Važnost zadržavanja kvalitetnog kadra	"Tražite najbolje, a kako živite kao jedna mala zajednica uvijek imate pritisak na to da se znate, ja imam ovoga ja imam onoga je li, tako da, ali evo kažem tu zbilja tražimo najbolje i ja uvijek kažem, nismo nekakva ustanova za zbrinuti nekakve, kako bih rekao nesposobne, nego smo, nego se zbilja radi jedan ozbiljan i odgovoran posao i cilj nam je dobiti najbolje ljude u ovoj firmi je li." (Ispitanik 4)
Razvijanje dvosmjerne komunikacije	Komuniciranje politika prema zaposlenicima	"Ja s njima komuniciram otvoreno na taj način da ja govorim jednostavno ono što zakon kaže." (Ispitanik 1)
	Pristupačnost prema zaposlenicima	"Tako da vrlo često, kažem otvoren sam za komunikaciju, oni to vrlo dobro znaju i na svim tim sastancima kad smo svi zajedno im to napomenem da u bilo kojem trenutku ako ih bilo što mori, što bi rekli ili tišti, da su dobrodošli i imamo situacija kad mi se djelatnici najave žele popričati sa mnom tako da i kažem rješavamo to nekako ja bi rekao za sada uspješno je li, u ovom kratkom roku dok sam predsjednik uprave." (Ispitanik 4)
	Poticanje učestale i otvorene komunikacije	"Znači meni je bitan razgovor, to sam već spomenuo, znači najveći taj znači napredak u nekakvoj komunikaciji odgovornosti i svemu je samo kroz taj razgovor i tog se držim i to to je moje osnovno načelo i povjerenje." (Ispitanik 1)
Kultiviranje visoko produktivnog okruženja	Financijske stimulacije	"Pokušao ih motivirati sa tim...ne znam evo dajemo im maksimalne bonuse, ove koji su neoporezivi, preko godine je li. Tako da 3 puta godišnje dobivaju taj nekakav bonus, kažem u maksimalnom iznosu i dobivaju te motivacije putem tih 10 ili 20% povećanja mjesečne plaće je li." (Ispitanik 4)

	Financijske destimulacije	"A mogu reći da u ovih svoje 2 i pol godine da sam dosta i nagrada podijelio, a i nekakvih pod navodnicima negativnih stimulacija, kako bih to rekao, neke veće...ako dobije 10% ili 20% mjesečno nižu plaću da je to destimulacija, ne bih nazvao destimulacijom, nego opet stimulacijom jer opet ti ne smiješ kao direktor nikoga destimulirati, možeš ga jedino pošteno nagraditi ili ako mu nešto uzmeš da mu to bude poticaj da bude bolji u budućnosti je li." (Ispitanik 4)
	Poticanje usavršavanja	"Obuke koje recimo pravna služba ima to redovito znači na sve seminare, na bilo kakva događanja, časopise, ovo ono, to uopće što se mene tiče nema nikakvih problema ja ih šaljem ono šakom i kapom još ih ja doslovno tjeram." (Ispitanik 3)
	Poticanje proaktivnosti	"To ovako ja vidim jasno, pričam malo sa poslovođama pa onaj tko ima 4-5 ljudi ispod sebe ili 3, zna koji mu je bolji, koji se više zalaže koji se manje zalaže tako da u principu to je nekakvo zalaganje, je razlikuje onog dobrog radnika onog lošeg radnika, bilo to na ovoj nekakvoj razini i poslovođa i razini tehničkih, recimo tehničkog direktora koji, moram ga pohvaliti za njegovo zalaganje. Apsolutno se trudi više nego što bi, ne mogu reći više nego što bi trebalo, daje sve od sebe i vidite na ljudima koji daju maksimalno sve od sebe." (Ispitanik 4)
<p style="text-align: center;">Razvijanje povjerenja u organizacijskog kulturi</p>	Važnost obostranog povjerenja	"Znači, ovo što sam rekao iskrenost, to je sad stvar, iskrenost prema poslovođi, prema meni osobno, to je sad ta izgradnja međusobnog povjerenja da sad i oni znaju da neće ostati nezaštićeni u bilo kojim, ili ako ga baš netko napadne od tih naših korisnika da on sad nije da ne smije odgovoriti stranci, ne smije neprimjereno odgovoriti, ali ovaj..." (Ispitanik 2)

Usmjeravanje zaposleničkog ponašanja	Važnost odgovornog pristupa radu	"Najbolji su oni koji su recimo odgovorni u realizaciji svojih zadaća i odgovorni u preuzimanju odgovornosti jer nekad je netko ono, napraviti ću, ali neću preuzet odgovornost." (Ispitanik 5)
	Sankcioniranje neprimjerenog ponašanja	"Vjerujte mi, puno je napora bilo, prije svega kod starijih zaposlenika koji su imali svoje metode, imali su čak i svoje navike koje sam ja rekao da su neprihvatljive, pa smo ih i mijenjali." (Ispitanik 2)
	Važnost pouzdanosti u radu	"Napredak na poslu, usvajanje znanja, i takve osobe su meni najbolje za daljnje, za daljnje poslovanje." (Ispitanik 1)
	Poticanje uslužnosti prema krajnjim korisnicima	"I to rješavamo situaciju da oni moraju stvarno biti na usluzi građanima, oni znaju svi da su plaćeni javno, i svi oni iz te, iz tih građana ne mogu biti, ne smiju biti bezobrazni, arogantni i polovični prema našim korisnicima jer koliko god da gledamo onoga našega najsocijalnijeg najgoreg statusa on je nama taj koji nam koji nam ipak ima pravo da dobije najbolju uslugu, što se mi to i trudimo." (Ispitanik 1)
Suodnošenje s vlasnicima	Interno rješavanje problema u organizaciji	"Znači, bilo je tu i oštih, znači načina između mene i zaposlenika definitivno nije sve divno i bajno, međutim ja komuniciram za svoje radnike da su najbolji i da su zaista tu zato što taj posao rade najbolje. Međutim ono što ostaje između nas u onom dijelu komunikacije to znaju samo oni, ali definitivno ja nisam nikada išao protiv radnika da bi rekao zbog jedne ili jedne i pol stvari koje nisu možda najbolje odrađene da bi sad to bilo loša komunikacija prema van, loša komunikacija prema skupštini. To mi ne treba, to nam nikome ne treba. Mi moramo riješiti svoje stvari između sebe a kasnije prema meni oni su za mene stvarno najbolji i takvo je stanje." (Ispitanik 1)

	Samostalno odlučivanje o uvjetima rada zaposlenika	"Potrebe zaposlenika ja neki način imam tu sreću da je odnos sa vlasnicima pun povjerenja i dobio sam povjerenje i odgovornost i taj dio potrebe samih zaposlenika je isključivo na meni, nema potrebe se obraćati suvlasnicima osim kad vidim da je kritična točka da je to za ostvarenje potreba poslovanja i samim time zaposlenika, prije svega mislim na njihove uvjete za rad, a onda i plaću, da je za to potrebna korekcija cijene vode, onda se obraćam njima s tim argumentima." (Ispitanik 2)
	Sloboda u evaluaciji zaposlenika	"Ja mogu svoje zaposlenike, ne samo po povratnim informacijama nego i po svom viđenju, kvantificirati i čak poredati po nekim tim njihovim osobinama." (Ispitanik 2)

Izvor: autorica rada

6. Rasprava

Na početku metodološkog poglavlja, naglašeno je kako su inicijalni deskriptivni kodovi proizvedeni primarno induktivno, oslanjajući se na samu građu, ne bi li se u ovome dijelu moglo provjeriti odgovaraju li organski proizvedeni kodovi teorijskim pretpostavkama. Nakon istraživanja provedenog na uzorku od pet upravitelja ulične razine, u našem slučaju direktora vodouslužnih poduzeća, nedvosmisleno se može zaključiti kako relevantna literatura zaista dobro predviđa dimenzije i funkcije na koje upravitelji oslanjaju u svome praktičnom, svakodnevnom upravljanju ljudskim resursima.

Davidovitz i Cohen, primjerice, istražuju čimbenike koji utječu na diskreciju birokrata pri provedbi javne politike. Pritom naglašavaju ključnu ulogu koju povjerenje i podrška od strane njihove organizacije igraju u njihovu pružanju usluge krajnjim korisnicima, ali i poštivanju pravila matičnih organizacija (Davidovitz i Cohen, 2022). Što je veće povjerenje i podrška koju birokrati osjećaju, to će biti uspješnija i provedba javnih politika i ostvarivanje postavljenih ciljeva. Nastavno na to, Hupe i Hill ističu i ulogu koju otvorena i obostrana komunikacija između upravitelja organizacija i neposrednih provoditelja ima na uspješnost provedbe. Uzmemo li u obzir da birokrati, odnosno neposredni provoditelji rade u izravnom kontaktu s korisnicima i da je utjecaj

njihovih odluka, rutina i instrumenata kojima se koriste u provedbi javnih politika ogroman, neupitna je važnost međusobnog povjerenja između upravitelja i provoditelja (Hupe i Hill, 2007). Osvrnemo li se sada na nalaze provedene tematske analize, jasno vidimo kako upravitelji zaista i ističu važnost obostranog povjerenja i podrške kroz niz aktivnosti koje tvore njihove *Upravljačke funkcije*, utoliko da je povjerenje moralo biti izdvojeno kao zasebna kategorija. U ovome radu nismo korelirali povjerenje i uspješnost provedbe javnih politika obzirom da bi takva analiza zahtijevala puno obuhvatnije empirijsko istraživanje. Ipak, dobiveni nalazi daju poticaj iniciranju takva šireg istraživanja, koje bi dodatno osvijetlilo stvaran učinak upravitelja na implementaciju javnih politika.

Uloga unutarorganizacijskog povjerenja direktno je povezana i s uspostavljanjem otvorene i obostrane komunikacije između upravitelja i neposrednih provoditelja, koju Hill i Hupe (2007) ističu kao osnovu za strukturiranje važnih političkih izbora, ali i općenito institucionalnih aranžmana. Čak i Michael Lipsky, kao autor koji uopće ne govori o kategoriji upravljanja ulične razine, ističe važnost kontrole, nadzora, jasno postavljenih ciljeva i mjera praćenja učinka kao ključne alate usmjeravanja rada prema ciljevima institucije (Lipsky, 2010: 40). Suvremena literatura koja istražuje upravljanje ljudskim resursima u javnim institucijama nastavlja naglašavati ulogu učinkovitih komunikacijskih kanala u osiguravanju efikasne implementacije usluge. Van Dooren i suradnici pritom se osvrću na nalaze OECD-a iz 2007. koji naglašavaju četiri dimenzije politike upravljanja ljudskim resursima – planiranje i upravljanje radnom snagom, upravljanje učinkom zaposlenika, fleksibilnost i razumljivost pravila upravljanja ljudskim resursima te temeljne vrijednosti koje upravitelji postavljaju na razini organizacije (Van Dooren i dr, 2012: 499). Osim njih, autori kao što su Riccucci, Maynard-Moody i Musheno, prilikom rasprave o elementima racionalnog menadžmenta, prepoznaju ulogu koju upućeno profesionalno upravljanje, poticanje individualnosti i veće učinkovitosti, zapošljavanje kvalificirane radne snage i osiguravanje pristupa odgovarajućoj obuci imaju u uspješnosti upravljanja zaposlenicima, a posljedično i uspješnosti cijelog implementacijskog procesa politika (Riccucci, 2005; Maynard-Moody i Musheno, 2022).

Osvrnemo li se zasebno na spomenutu aktivnost upravljanja učinkom, možemo vidjeti kako su svi njeni elementi koje predviđa literatura obuhvaćeni u nalazima istraživanja. Tako se praćenje, vrednovanje i poboljšavanje performansi djelatnika na prvoj liniji, evaluacija, kontrola, motiviranje zaposlenika i osiguravanje edukacija (Bouckaert i Halligan, 2008; Gassner i dr, 2022:

106), sustavno ističu kao jedne od najvažnijih upravljačkih aktivnosti. Upravo stoga upravljanje učinkom uklopljeno je pod upravljanje ljudskim resursima koje tretiramo kao krovnu temu, a posebice unutar funkcije *Kultiviranje visoko produktivnog okruženja*.

Započevši istraživanje od relevantnog teorijskog okvira, kao inicijalno istraživačko pitanje ovog rada postavili smo „Na koji način upravitelji uličnih organizacija upravljaju svojim ljudskim resursima?“, a pregled literature i analiza građe usmjerilo nas je na dva aspekta upravljačke prakse: upravljačkim stilovima i upravljačkim funkcijama. Usporedimo li, k tome, razvijene interpretativne kodove, odnosno sve dimenzije i aktivnosti *Upravljačkog stila* i *Upravljačkih funkcija* s pregledom literature svakako je vidljiv utjecaj literature na oblikovanje nalaza istraživanja.

Primjerice, pri razvoju *Upravljačkih stilova*, vođeni smo Riccuccijevim zaključkom o tome da otvoreniji, participativniji stilovi vodstva dovode do pozitivnijeg stava djelatnika prema organizaciji i vodstvu (Riccucci, 2004). Referirajući se na ovaj zaključak, ali i same organske nalaze, uočene su različite dimenzije stilova upravitelja. Početna je pretpostavka bila da će se zaista moći napraviti distinkcija među ispitanicima koji njeguju otvoreniji i participativniji stil te onima koji zauzimaju zatvoreniji, birokratski pristup te shodno tome moći jasno smjestiti svakog upravitelja na jedan generalni kraj kontinuuma. Ipak, rezultati analize doveli su do drugačijeg nalaza – ispitanici unutar većine dimenzija konstantno variraju s jednog kraja kontinuuma na drugi, odnosno poprimaju obilježja oba kraja kontinuuma u svome radu. Na istraženom uzorku od pet ispitanika nije se moglo jednoznačno odrediti niti jednog ispitanika kao karakterističnog predstavnika izvršnog, odnosno suradničkog *Upravljačkog stila*. Na ovome mjestu dolazimo do rasprave o potencijalnim ograničenjima istraživanja, koja se mogu ticati relativno malog broja ispitanika. Iako je ovaj broj ispitanika bio dovoljan da se teme i obrasci ponavljaju dovoljan broj puta da bi se jasno mogle odrediti razne kategorije stilova i funkcija koje upravitelji obnašaju, ostavljamo otvorenom mogućnost da bi veći broj ispitanika potencijalno doveo do jasnijeg određivanja *Upravljačkog stila* za svakog ispitanika. Iako bi se i u tom slučaju teško dogodilo da bi ijedan ispitanik većinski pokazivao karakteristike samo jednog kraja kontinuuma, možda bi pojedini ispitanici pokazivali dovoljan broj ponavljajućih obrazaca ponašanja da bi se ipak moglo razgraničiti uzorak na dvije ili više skupina.

Situacija je nešto jednostavnija u pogledu *Upravljačkih funkcija* te možemo reći kako su istraživačka ograničenja puno manje osjetna u tom dijelu empirijskih nalaza. Funkcije koje sami ispitanici ističu gotovo su u potpunom suglasju s teorijskim pretpostavkama koje smo istaknuli. Tako zaista svi ispitanici demonstriraju aktivnosti koje uspostavljaju temeljne vrijednosti na razini organizacije – kao što Hill i Hupe, Lipsky (neposredno), Van Dooren, Riccucci i ostali relevantni autori predviđaju, upravljačka pozicija podrazumijeva jasno postavljanje pravila i prioriteta organizacije; važnost zapošljavanja i zadržavanja kvalitetnog kadra; aktivnosti koje razvijaju dvosmjernu komunikaciju, koju Hill i Hupe (2007) ističu kao osnovu za strukturiranje važnih političkih izbora; razne alate kultiviranja visoko produktivnog okruženja koji podrazumijevaju organizaciju edukacija i obuka za djelatnike koje se direktno vežu na upravljanje učinkom.

Također, povjerenje se istaknulo kao velika zasebna kategorija s dovoljnim brojem referenci koje idu u prilog tvrdnjama koje Davidovitz i Cohen (2022) razvijaju o ključnoj ulozi povjerenja i upraviteljske podrške u produktivnosti zaposlenika. Osim povjerenja, kako je već istaknuto, *Suodnošenje s vlasnicima* je također prepoznato kao nužno zasebna funkcija. Izdvojena na ovaj način, naglašava jedan vrlo bitan aspekt upravljanja ljudskim resursima – samostalnost u odlučivanju koju upravitelji uživaju od strane vlasnika organizacije.

Zaključujemo kako su nalazi provedenog istraživanja i obrazaca koji se isprepliću kroz sve *Upravljačke stilove* i *Funkcije* u suglasju s teorijskim temeljima istraživanja. Ovakvi nalazi nedvojbeno idu u prilog tezi o značaju koji upraviteljska uloga ima u razumijevanju funkcioniranja javnih organizacija i implementacije javnih politika, kao i o nužnosti daljnjeg imperativa na istraživanju teme upravljanja ulične razine u području javnih politika.

7. Zaključak

Do nedavno je u području javnih politika gotovo zanemarivana uloga koju upravitelji javnih institucija obnašaju u implementaciji javnih politika, no upravo je ona jedan od ključnih „kotačića“ u sustavu. Diskrecijsko pravo birokrata ulične razine funkcionira samo u uvjetima organizacijskih ograničenja koje upravitelji definiraju, a potpuno razumijevanje načina na koji se javne politike oblikuju i isporučuju nemoguće je bez uvida u upraviteljsku ulogu koja toliko snažno utječe na proces. Shodno tome, ni svakodnevne aktivnosti neposrednih provoditelja ne mogu biti u potpunosti shvaćene bez poznavanja uloge onih koji iste aktivnosti usmjeravaju i definiraju.

Kako bismo mogli što direktnije ispitati teorijske postavke istraživanja, za potrebe ovoga rada provedena je tematska analiza kvalitativnih podataka dobivenih polustrukturiranim intervjuima. Analiza je pritom provedena na jednoj specifičnoj skupini upravitelja ulične razine – upraviteljima vodouslužnih poduzeća u Hrvatskoj. Ova je skupina bila posebno zanimljiva u svjetlu aktualne reforme vodnih usluga unutar koje se događa čitav niz upravljačkih promjena, što najviše pogađa zaposlenike lokalnih vodovoda koji su suočeni s promjenom poznatih i do sada uvriježenih obrazaca poslovanja. U takvoj je situaciji uloga upravitelja u podršci, usmjeravanju i promišljenom upravljanju svojim ljudskim resursima od neizmjerne važnosti. Upravo smo stoga ovaj trenutak i ovu skupinu prepoznali kao najmeritornije za proučavanje teze o nužnosti veće usmjerenosti na upravljačku ulogu u području javnih politika.

Unatoč uskoj skupini i relativno malom broju ispitanika kao potencijalnim ograničenjima istraživanja, nalazi su proizveli dovoljan broj tema da bi se jasno mogli definirati brojni aspekti upravljačkog stila i funkcija koje tvore ulogu visokog menadžmenta javnih institucija. Sadržajnost nalaza dokazuje se i činjenicom da je u tijeku analize građe, istraživačko pitanje odgovoreno usmjeravanjem na dva zasebna aspekta upravljačke prakse kako bi se širinu upravljačke uloge pokušalo što vjernije dočarati. Utvrđivanje upravljačkih stilova i dimenzija koje se protežu kontinuumom od izvršnog do suradničkog tipa daje poticaj za obuhvatnu analizu i rasprave o različitim tipovima vodstva ljudskim resursima u javnim organizacijama. Identifikacija temeljnih funkcija upravljanja ljudskim resursima daje podlogu za usporedne analize upravljačke prakse među različitim organizacijama, sektorima ili teritorijalnim jedinicama.

Popis literature

Ahmed, Zia i dr. (2010) Managerial communication: The link between frontline leadership and organizational performance. *First Annual General Business Conference Conference Proceedings*. Vol. 69.

Bouckaert, Geert i Halligan, John (2008) Comparing performance across public sectors. U: Dooren, Woulters i Walle, Steven (ur) *Performance information in the public sector: How it is used*. (str. 72–93). London: Palgrave Macmillan UK.

Bovaird, Tony (2007) Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review* 67(5): 846-860.

Braun, Virginia i dr. (2019) Thematic Analysis. U: Liamputtong, Pranee (ur) *Handbook of Research Methods in Health Social Sciences*. (str. 843–860). Springer, Singapore.

Davidovitz, Maayan i Cohen, Nissim (2022) Playing defence: The impact of trust on the coping mechanisms of street-level bureaucrats. *Public Management Review* 24(2): 279-300.

Gassner, Drorit i dr. (2022) Performance management from the bottom up. *Public Management Review* 24(1): 106-123.

Gassner, Drorit i Gofen, Anat (2018) Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* 28(4): 551-568.

Hill, Michael i Hupe, Peter (2003) The multi-layer problem in implementation research. *Public management review* 5(4): 471-490.

Hupe, Peter i Buffat, Aurélien (2014) A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public management review* 16(4): 548-569.

Hupe, Peter i Hill, Michael (2007) Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration* 85(2): 279-299.

Kekez Koštro, Anka (2013) Što se misli pod implementacijom javnih politika? *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku* 4(13): 65-67.

Kekez, Anka i Munta, Mario (2022) Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 22(4): 703-733.

- Kekez-Koštro, Anka i dr. (2012) Implementacija javnih politika kao operativno upravljanje: analiza transformacije hrvatske politike prema osobama s invaliditetom. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju* 9(1): 413-439.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lynn Jr, Laurence E. i dr. (2000) Studying governance and public management: Challenges and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 233-262.
- Maynard-Moody, Steven Williams i Musheno, Michael Craig (2022) *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press.
- Petak, Zdravko (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45(02): 9-26.
- Petak, Zdravko (2008a) Javne politike i problemi modernog upravljanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 8(2): 443-462.
- Riccucci, Norma M. (2005) *Public personnel management: Current concerns, future challenges*. Pearson Education.
- Riccucci, Norma M., et al. (2004) The implementation of welfare reform policy: The role of public managers in front-line practices. *Public Administration Review* 64(4): 438-448.
- Sabatier, Paul i Mazmanian, Daniel (1980) The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal* 8(4): 538-560.
- Schwandt, Thomas A. (1996) Qualitative data analysis: An expanded sourcebook. *Evaluation and Program Planning* 1(19): 106-107.
- Somerville, Peter (2014) Work and the welfare state: street-level organizations and workfare politics, *Housing, Theory and Society* 31(3) 368-370.
- Van Dooren i dr. (2012) How to measure public administration performance: A conceptual model with applications for budgeting, human resources management, and open government. *Public Performance & Management Review* 35(3): 489-508.

Prilozi

Prilog 1. Protokol za intervjuiranje

Diplomski rad „Analiza ulične razine upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj“

PROTOKOL ZA INTERVJUIRANJE

Provoditelj/ica intervjuja:

Intervjuirana osoba:

Organizacija:

Datum:

Sat:

Na početku:

- Objašnjavanje osnovnih pojmova
- Pojasniti kako intervju traje od 40 do 90 minuta
- Upoznavanje sudionika sa svrhom i ciljevima istraživanja, koji se tiču proučavanja načina i metoda kojima direktori vodovoda upravljaju svojim ljudskim resursima
- Pojašnjavanje da je intervju polustrukturiran, što bi značilo da će nam 10 primarnih pitanja koje su zaprimili biti vodilja, a ukoliko se pokaže potreba, bit će postavljena dodatna potpitanja
- Zatražena je dozvola za snimanje (priložiti etičku izjavu)
- Izjava o tome da će se rezultati koristiti anonimno i skupno
- Pitati osobu ima li nekih početnih pitanja i naglasiti da nam je u intervjuu važan dojam i mišljenje sugovornika te da nije nikakav problem ukoliko ne bude imala uvid u neke od tema koje obrađujemo. Upravo iz tog razloga intervju provodimo s nizom aktera te potpuni uvid dobivamo zbirom sadržaja intervjuja.

PRIMARNA PITANJA	BILJEŠKE
Koja je uloga direktora vodovoda? Koji su najvažniji aspekti te pozicije?	
Možete li ukratko opisati svoju karijerni put?	
Možete li opisati svoj tipičan radni dan iz perspektive upravljanja ljudskim resursima?	
Kako se nosite s izazovima u kontekstu ljudskih resursa?	
Koji je po Vama profil/tip najboljeg i najgoreg zaposlenika i zašto?	
Kako vidite svoj odnos sa zaposlenicima i kako ga razvijate?	
Kako rješavate pitanje učinka sa svojim zaposlenicima?	
Kako evaluirate i pratite rad svojih zaposlenika?	
Kako prenosite i komunicirate potrebe svojih zaposlenika višim instancama?	
Koja je Vaša uloga u zastupanju vaših zaposlenika?	

SEKUNDARNA PITANJA	BILJEŠKE
Kako razvijate učinkovite komunikacijske kanale sa svojim osobljem?	
Kako motivirate svoje zaposlenike?	
Kako postavljate prioritete za svoju organizaciju i objašnjavate ih svojim zaposlenicima?	
Kako svom osoblju objašnjavate ciljeve određene politike (reforma vodnih usluga na primjer)?	
Kako nadzirete da vaši zaposlenici primjenjuju potrebne zakone, pravila i procedure u svom svakodnevnom radu i komuniciranju s lokalnom zajednicom?	
Kako prilagođavate poslovanje svoje organizacije potrebama lokalne zajednice?	
Uključujete li u svoj rad neke udruge ili nevladine organizacije? Društvene aktere ili partnere iz društva?	
Komunicirate li vladi potrebe svoje lokalne zajednice? Kako?	
Organizirate li edukacije ili obuke za svoje osoblje? Koliko često i na koje teme?	

Prilog 2. Etička izjava

INFORMIRAMI PRISTANAK I ETIČKA IZJAVA

-Istraživanje za potrebe pisanja diplomskog rada „Analiza ulične razine upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj“-

KONTAKTNE INFORMACIJE

Ime i prezime istraživačice: Matea Divić
Studentica diplomske razine studija Politologije
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
Lepušićeva 6, HR 10 000 Zagreb
(privremena lokacija – Trg Drage Iblera 10, II. kat)
Mobitel: + 385 99 639 0530
E-mail: matea.divic@gmail.com

SAŽETAK ISTRAŽIVANJA

Intervju se koristi kao dio istraživanja za pisanje diplomskog rada „Analiza ulične razine upravljanja vodnim uslugama u Hrvatskoj“ na temu analize upravljanja ljudskim resursima u organizaciji te za potrebe provedbe projekta JEDRO, na temu postojećeg stanja, procesa i sadržaja reforme vodnih usluga u Hrvatskoj te razvoja preporuka za unaprjeđenje i buduće planiranje provedbe ovog reformskog procesa.

Istraživanje za diplomski rad dizajnirala je i provodi Matea Divić pod mentorstvom doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro, dok su istraživanje unutar projekta JEDRO dizajnirali i provode doc. dr. sc. Anka Kekez Koštro s Fakulteta političkih znanosti (anka.kekez-kostro@fpzg.hr), Enes Ćerimagić iz Zelene akcije i partneri na projektu „JEDRO – Javne politike za održivi društveni razvoj: voda, energetika, otpad“ financiranog sredstvima Europskog socijalnog fonda.

OPIS INTERVJUA

U intervjuu će se razgovarati o načinu, instrumentima, odlukama i rutinama koje upravitelji koriste prilikom vođenja institucija na čijem su čelu, a razgovor će se usmjeriti posebice na upravljanje

ljudskim resursima unutar organizacija. Intervjui će se provoditi na području cijele Hrvatske, pri čemu se nastoji potaknuti sudionike na razgovor o određenoj temi i načelno ih usmjeriti. U odgovaranju na pitanja naglasak je stavljen na iskustvo i stavove sudionika. Intervju sastoji se od 10 primarnih pitanja koja se odnose na kompetencijsku pozadinu upravitelja, na upravljanje ljudskim resursima i učinkom zaposlenika u organizaciji te na odnos s lokalnim ciljanim skupinama građanstva.

Očekivano trajanje intervjua jest od 60 do 90 minuta. Uz suglasnost sudionika intervjui će radi lakše obrade podataka biti snimljen uz osiguranje povjerljivosti te uništenje snimke nakon njenog transkribiranja. Proces provedbe intervjua provodi se uz poštivanje istraživačkih etičkih standarda i povjerljivosti. Svi prikupljeni podatci će se transkribirati, a zatim pojedinačno kodirati s obzirom da će se intervjui provesti na malom broju aktera ($N > 10$). Istraživanje, stoga, garantira povjerljivost jer se identitet sudionika neće navoditi prilikom iznošenja nalaza.

IZJAVA

Ovo istraživanje se provodi u okviru provedbe pisanja diplomskog rada na Fakultetu političkih znanosti i projekta JEDRO na temu analize upravljanja ljudskim resursima u vodnim poduzećima u Hrvatskoj. Provedba intervjua u okviru istraživanja osigurat će sistematizaciju uvida ključnih dionika sustava javne vodoopskrbe i odvodnje u Hrvatskoj.

Sudjelovanje u intervjuiima kao dio provedbe istraživanja je dobrovoljno, a povjerljivost podataka zagwarantirana. Uz pristanak sudionika/ce provedba intervjua se snima radi lakše obrade i analize podataka. Nakon intervjua, provoditelj će napraviti prijepis audio snimke (transkribiranje), a snimka će se uništiti nakon transkribiranja. Intervju će se s pripadajućim podacima sudionika kodirati te se sudionikovo ime i prezime neće koristiti u daljnjem tekstu, već samo dodijeljen kod. Na taj način samo provoditelj intervjua zna da spomenute izjave i citati pripadaju baš tom sudioniku intervjua. Sudionik/ca ima pravo prekinuti sudjelovanje u istraživanju u bilo kojem trenutku.

Dostupni izvori informacija:

Ukoliko imate dodatnih pitanja možete kontaktirati istraživača na sljedeću e-mail adresu: matea.divic@gmail.com

AUTORIZACIJA

Pročitao/la sam i razumio/la ovaj informirani pristanak te pristajem sudjelovati u ovome istraživanju.

Potpis istraživača:

Potpis sudionika/ce:

Mjesto i datum: _____

Sažetak

Istraživanja implementacijske faze javnih politika do nedavno su bila fokusirana gotovo isključivo na ulogu koju neposredni provoditelji, odnosno birokrati ulične razine imaju na proces implementacije. Iako brojni autori proučavaju organizacijske uvjete unutar kojih birokrati ulične razine djeluju, istraživanja javnih politika nedostavno su usmjerena na razumijevanje i isticanje uloge koju upravitelji javnim organizacijama imaju u oblikovanju i implementaciji javnih politika. Ovu rupu u razumijevanju implementacijske faze procesa stvaranja javnih politika nadopunjuju autorice Gassner i Gofen (2018), proizvevši pojam upravitelja ulične razine („street-level managers“) kao inačicu Lipskyjeva pojma birokrata ulične razine (“street-level bureaucrats”). Dok se dosadašnja analiza upravljanja ulične razine uglavnom bavila pristupom koji upravitelji zauzimaju prema korisnicima, kao i načinu na koji oblikuju politike i usmjeravaju njihovu provedbu, ovaj rad analizira način na koji upravitelji ulične razine upravljaju svojim ljudskim resursima, točnije koji su njihovi upravljački stilovi te kakve upravljačke funkcije pritom obnašaju. Istraživanje ovih dimenzija razvijeno je provedbom pet polustrukturiranih intervjua s jednom specifičnom upravljačkom kategorijom – direktorima vodouslužnih poduzeća u Hrvatskoj. Dobiveni nalazi potom se analiziraju kvalitativnim analitičkim pristupom – tematskom analizom te potvrđuju isprepletenost teorijskog okvira i nalaza empirijske analize, time otvarajući nove teme i dajući snažan doprinos istraživanju upravljanja ulične razine koje je još u začecima.

Ključne riječi: *upravljanje ulične razine, upravljanje ljudskim resursima, vodouslužna poduzeća u Hrvatskoj, tematska analiza*

Abstract

Until recently, research into the implementation phase of public policy was focused almost exclusively on the role that direct implementers, that is, “street-level bureaucrats”, play in the implementation process. Although numerous authors study the organizational conditions within which “street-level bureaucrats” operate, the field of public policies is generally less focused on understanding and highlighting the role that the top management of public organizations has in shaping and implementing public policies. This gap in the understanding of the implementation phase of the policy process is filled by the authors Gassner and Gofen (2018), who developed the term “street-level managers” as a version of Lipsky's term “street-level bureaucrats”. While the previous analysis of "street-level management" was mainly concerned with the approach that managers take towards the local target population, as well as the way in which they shape policies and direct their implementation, this paper will deal with the research of the way in which "street-level managers" manage their human resources, more specifically, what are their Management styles and the Management functions they perform. Research on these dimensions was developed by conducting five semi-structured interviews with one specific managerial category - directors of water service companies in Croatia. The obtained findings are then analyzed with a qualitative analytical approach - a thematic analysis and confirm the intertwining of the theoretical framework and the actual findings obtained by the research, thus opening up new topics and making a strong contribution to the research of "street-level management", which is still in its infancy.

Keywords: *"street-level management", human resources management, water service companies in Croatia, thematic analysis*