

**dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić\***

**dr. sc. Romea Manojlović Toman\*\***

**dr. sc. Iva Lopizić\*\*\***

## **UPRAVLJANJE RAZLIKAMA U JAVNOJ UPRAVI: PRISTUPI, PRIMJERI DOBRIH PRAKSI I STANJE U HRVATSKOJ**

*U radu se predstavljaju tri pristupa upravljanja razlikama koji se mogu primijeniti u organizacijama javne uprave. Upravljanje razlikama u širem smislu označava niz mjera koje se primjenjuju kako bi se upravljalo razlikama koje postoje između zaposlenika pojedine organizacije, ali i kako bi se raznolikost koja postoji u društvenoj okolini preslikala u sastav radnog kolektiva pojedine organizacije. Prva su dva pristupa upravljanja razlikama starija, a riječ je o politici jednakih mogućnosti u zapošljavanju i politici afirmativne akcije čiji je cilj, većinom zakonodavnim mjerama, osigurati zapošljavanje pripadnika manjinskih skupina, odnosno pripadnika skupina koje svojim obilježjima odudaraju od sastava većinskog stanovništva. Novi pristup naziva se upravljanjem raznolikošću te se temelji na široku shvaćanju razlika i na uviđanju koristi koje proizlaze iz osiguranja različitosti zaposlenika za organizaciju, zaposlenike u organizaciji te društvo u cjelini. Uz teorijski prikaz triju pristupa upravljanja razlikama, rad daje uvid u primjenu tih pristupa u nekim europskim državama i gradovima te u postojeću razinu primjene pristupa upravljanja razlikama u javnoj upravi Republike Hrvatske. Kako se uviđa da Hrvatska posebno zaostaje u primjeni upravljanja raznolikošću, koji je najnoviji i najobuhvatniji pristup, u radu se iznose preporuke za njegovo unaprjeđenje.*

**Ključne riječi:** upravljanje razlikama, jednake mogućnosti zapošljavanja, afirmativna akcija, upravljanje raznolikošću, upravljanje razlikama u Hrvatskoj.

---

\* Dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb): [tijana.vukojicic@pravo.hr](mailto:tijana.vukojicic@pravo.hr)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1791-7291>

\*\* Dr. sc. Romea Manojlović Toman, izvanredna profesorica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb): [romea.manojlovic@pravo.hr](mailto:romea.manojlovic@pravo.hr)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0292-0180>

\*\*\* Dr. sc. Iva Lopizić, poslijedoktorandica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Post-doctoral Researcher at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb): [iva.lopizic@pravo.hr](mailto:iva.lopizic@pravo.hr)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1157-0602>

## 1. UVOD

Suvremena društva postaju sve kompleksnija u sociodemografskom smislu, što doводи do potrebe kontinuirana rada na integraciji različitih skupina u društvo. Ta se kompleksnost preslikava i na radno okružje te se i u privatnom i u javnom sektoru pojavljuje potreba upravljanja razlikama koje postoje između ljudi koji u organizacijama rade, odnosno upravljanja razlikama na način da sastav ljudi koji radi u pojedinim organizacijama odražava sastav pojedinog društva s obzirom na različitosti koje u njemu postoje. U kontekstu rada u organizacijama, razlike ili različitost ljudskih potencijala mogu se definirati kao „sve ljudske karakteristike koje razlikuju jednu osobu od druge, a utječu na produktivnost njezina rada u organizaciji“.<sup>1</sup>

Kao odgovor na rastuću raznolikost suvremenih društava (npr. zbog pojačanih migracija stanovništva) pojavljuju se različiti pristupi upravljanja razlikama. Prvi pristupi pojavili su se već 60-ih godina 20. st. kroz politike jednakih mogućnosti u zapošljavanju (*Equal Employment Opportunity*) te politike afirmativne akcije (*Affirmative Action*). Ti pristupi većinom se temelje na donošenju obvezujućih akata koji prisiljavaju organizacije na zapošljavanje pripadnika svih manjinskih skupina u pojedinoj državi. Od 80-ih godina prošlog stoljeća pojavljuje se upravljanje raznolikošću (*Diversity Management*) kao pristup koji se temelji na dobrovoljnom upravljanju raznolikošću ljudskih potencijala u organizacijama te uviđanju koristi koje iz raznolikosti ljudskih potencijala proizlaze za organizaciju.<sup>2</sup> Upravljanje raznolikošću temelji se na najširem shvaćanju koncepta razlika te u sebi sadržava niz mjera kojima se želi osigurati zapošljavanje različitih pojedinaca, ali i trajno upravljanje takvim razlikama kako bi iz toga proizišle koristi za organizaciju (npr. bolji organizacijski učinak), zaposlenike (npr. veće zadovoljstvo) te korisnike usluga pojedine organizacije (npr. veća usmjerenost na potrebe korisnika i potrošača). Mnoge zemlje danas istodobno primjenjuju sva tri pristupa, pri čemu se nastoji potaknuti što širu upotrebu upravljanja raznolikošću.

Cilj je ovog rada pružiti prikaz triju temeljnih pristupa upravljanja razlikama, pri čemu se naglasak stavlja na upravljanje raznolikošću, koji je najnoviji pristup. Iako je upravljanje raznolikošću široko istraženo u nekim zemljama (npr. SAD-u odakle je

---

<sup>1</sup> Schwart-Woelzl; Manahl 2015, 7. Sam je koncept razlika (*diversity*) široko raspravljan, no pregled znanstvene literature koja se bavi tom temom pokazuje da se mogu razlikovati dvije glavne skupine razlika. Prve su razlike s obzirom na osobne karakteristike pojedinca kao što su spol, dob, rasa, etnička pripadnost, nacionalnost, vjeroispovijest koje utječu na pojedinčevo poimanje sebe i na odnose koje uspostavlja s drugima. U drugoj su skupini razlike s obzirom na poslovnu i organizacijsku dimenziju kao što su funkcija koju pojedinac obnaša u organizaciji, sudjelovanje u timskom radu, stupanj obrazovanja, trajanje zaposlenja i sadržaj rada. Te skupine razlika utječu na vrijednosti, osobnosti, socijalni status, ponašanja, znanja, iskustva i sposobnosti članova organizacije, vidi *Yadav; Lenka* 2020, 903–905.

<sup>2</sup> Vidi *CFI* n.d.

pristup i krenuo)<sup>3</sup>, ono nije široko zastupljeno u hrvatskoj znanstvenoj literaturi. Pregled tog pristupa posebno nedostaje u hrvatskoj znanstvenoj literaturi koja se bavi javnom upravom, stoga ovaj rad želi pružiti uvid u to područje. Osim prikaza osnovnih postavki, prednosti i nedostataka politike jednakih mogućnosti u zapošljavanju, politike afirmativne akcije te upravljanja raznolikošću, rad nudi uvid u praktičnu primjenu tih pristupa kroz primjere nekih europskih gradova, provedena istraživanja i primjenu povelja o raznolikosti. Poseban osvrt daje se na stanje u Hrvatskoj te razinu primjene svih triju pristupa upravljanja razlikama, pri čemu se iznose konkretni savjeti kako unaprijediti primjenu upravljanja raznolikošću. Potrebno je napomenuti da je tema posebno aktualna u Hrvatskoj u kojoj postoji niz propisa, počevši od Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i Zakona o suzbijanju diskriminacije do zakona kojima se na razne načine želi osigurati zastupljenost manjinskih skupina (npr. Zakon o braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi). Ti propisi doveli su do razvoja politika jednakih mogućnosti u zapošljavanju te politika afirmativne akcije. Ipak, pristup upravljanja raznolikošću kao nov pristup upravljanja razlikama koji se temelji na dobrovoljnosti organizacije da ga primijeni te koji uključuje sve razine organizacije i sve zaposlenike u organizaciji, a ne samo pripadnike manjinskih skupina, u Hrvatskoj još nije dovoljno razvijen.

## 2. RAZVOJ PRISTUPA UPRAVLJANJA RAZLIKAMA

Pristupi upravljanja razlikama razvijaju se od 60-ih godina prošloga stoljeća kada mnoge zemlje počinju uvoditi i provoditi politike jednakih mogućnosti u zapošljavanju (*Equal Employment Opportunity* – EEO) te politike afirmativne akcije (*Affirmative Action* – AA). Cilj je tih politika bio povećati zastupljenost pojedinih društvenih skupina u ukupnom broju zaposlenih u organizacijama te postići svojevrsnu harmonizaciju razlika među zaposlenima.<sup>4</sup> Ti pristupi povezuju se s doktrinom nove javne uprave koja je bila utjecajna u SAD-u 60-ih godina.<sup>5</sup> EEO i AA usmjerene su na problem diskriminacije i riječ je o međusobno komplementarnim politikama koje se ipak i razlikuju po određenim aspektima.<sup>6</sup> EEO naglašava zabranu svake vrste diskriminacije kod zapošljavanja, a mjere na kojima se ta politika temelji ponajprije su donošenje zakonodavstva o zabrani diskriminacije. Politike EEO široko su prihvaćene jer se vide

<sup>3</sup> V. npr. *Kellough & Naff* 2004, *Pitts* 2009, *Thomas* 2011.

<sup>4</sup> *Thomas* 2011, 1–2.

<sup>5</sup> Nova javna uprava potaknuta je tadašnjim društvenim događajima kao što su suprotstavljanje Vijetnamskom ratu i nastajanje hipijevskog pokreta. Doktrina se temeljila na progresivnim idejama, a njezina temeljna orijentacija bila je na socijalne i demokratske vrijednosti. Između ostalog, ta je doktrina naglašavala važnost zaštita prava manjina i njihovu zastupljenosti u upravi. Doktrina je nakon 80-ih izgubila svoj utjecaj. *Koprić et al.* 2014, 12.

<sup>6</sup> *Riccucci* 2005, 404.

kao sredstva sprečavanja diskriminacije na radnom mjestu, i to diskriminacije koja može proizići iz različitih osnova: rasne pripadnosti, vjere, spola, nacionalnosti, dobi te psihičkih ili fizičkih karakteristika pojedinca. Politike AA imaju proaktivan pristup, a mjere kojima se najčešće koriste jesu kvote u zapošljavanju ili postavljanje brojčanih ciljeva o broju pripadnika manjinskih skupina koje moraju biti zastupljene u organizaciji. Cilj je tih mjera ublažiti posljedice postojeće diskriminacije, odnosno omogućiti širi pristup zapošljavanju u organizaciji ugroženim skupinama. Politike AA trebaju dovesti do mjerljivih rezultata, odnosno treba biti moguće na godišnjoj razini provjeriti dolazi li do većeg zapošljavanja onih društvenih skupina koje su po bilo kojoj osnovi diskriminirane.<sup>7</sup> Na taj način i EEO i AA trebaju legitimirati javnu vlast, odnosno pokazati jasno usmjerenje javne vlasti prema zaštiti prava skupina koje na bilo koji način mogu biti diskriminirane kod zapošljavanja. Obje skupine politika donose se centralizirano, najčešće od središnje državne vlasti, u obliku obvezujućih akata (najčešće zakona) koje su svi dužni provoditi.

Ipak, „tvrde“ mjere koje te politike predlažu oštro kritiziraju stručna i šira javnost.<sup>8</sup> Glavni je razlog kritika činjenica da one predstavljaju kršenje načela jednake dostupnosti javne službe, da se odluke o zapošljavanju donose na temelju pripadnosti pojedinca pojedinoj skupini, a ne njegovoj objektivnoj sposobnosti te da pripadnici pojedinih skupina lakše dolaze na određene pozicije. Kod provođenja tih mjera upitno je mogu li one zaista dovesti do integracije manjinskih skupina u organizaciji<sup>9</sup> ili pritom ostaje problem tzv. staklenog stropa prema kojem žene, iako možda i brojnije u pojedinim organizacijama ili profesijama, ne mogu doći na vodeće pozicije. Također, upitno je za druge skupine mogu li ih mjere EEO i AA dovesti na više ili uvijek ostaju na najnižim pozicijama u organizaciji.<sup>10</sup>

Upravljanje raznolikošću kao nov pristup upravljanja razlikama razvio se u privatnom sektoru SAD-a 80-ih godina.<sup>11</sup> To je razdoblje u većini zemalja obilježila velika ekonomska kriza koja je dovela do potrebe reformiranja javnog sektora. Nove refor-

---

<sup>7</sup> Vukojičić Tomić 2017, 373.

<sup>8</sup> Kritike su najprije dolazile iz konzervativnih političkih krugova, ali poslije i iz šire javnosti. Na temelju iskustva SAD-a, Mesić govori o različitim perspektivama – ideološkim, političkim, ekonomskim, psihološkim i pravnim – pri čemu „pravni argumenti počivaju na nekoliko osnovnih tvrdnji: 1) da se time krši stavak o jednakoj zaštiti čuvenog XIV. amandmana, koji jamči svim građanima pravo na jednako korištenje javnim uslugama (*facilities*) bez diskriminacije na temelju rase; 2) da se krši ustavno načelo koje osigurava svim osobama unutar SAD-a uživanje jednakih prava koja imaju i 'bijeli građani'; 3) da se krši Zakon o građanskim pravima iz 1964. (Naslov VI), koji zabranjuje rasno utemeljenu diskriminaciju bilo kojoj organizaciji koja se financira iz saveznih fondova. Ukratko, ustavne i zakonske odredbe eksplicitno zabranjuju svaku diskriminaciju na osnovi rase ili nacionalnog podrijetla, ali ništa ne govore o preferencijskom tretmanu.“ Mesić 2005, 192–199.

<sup>9</sup> Dessler 2005, 56.

<sup>10</sup> Peters 2013, 26–27.

<sup>11</sup> Groeneveld; Van de Walle 2010, 247.

me koje se počinju provoditi ulaze u okvir doktrine novoga javnog menadžmenta (NJM)<sup>12</sup>, a kao jedna od menadžerskih mjera javlja se i upravljanje raznolikošću. Za razliku od pristupa EEO i AA, uvođenje upravljanja raznolikošću temelji se na dobrovoljnosti organizacija u primjeni tog pristupa, sasvim opipljivim efektima koje preuzimanje tog pristupa ima za organizaciju i njezine članove te vrlo široku shvaćanju koncepta raznolikosti.<sup>13</sup> Raznolikost se prema tom pristupu smatra dodanom vrijednošću za organizaciju, zbog čega se tradicionalni pristup zakonom propisane obveze osiguranja jednakih prigoda zapošljavanja za sve pomiče prema dobrovoljnom prihvaćanju praksi upravljanja raznolikošću zbog dobrobiti koje ima za organizaciju, njezine članove i društvo u cjelini.<sup>14</sup> Pristup upravljanja raznolikošću shvaća raznolikost i kao bihevioralne razlike među službenicima, a ne samo kao razlike koje proizlaze iz pripadnosti različitim manjinskim ili ugroženim skupinama, zbog čega je obuhvatniji od pristupa EEO i AA. Upravljanje raznolikošću stoga obuhvaća sve skupine zaposlenika u organizaciji, a ne kao EEO i AA samo diskriminirane i zakonom zaštićene skupine. Također, za razliku od EEO i AA koje svoje izvorište imaju u negativnostima koje diskriminacija i nejednakost proizvode, upravljanje raznolikošću svoje izvorište ima u pozitivnom opredjeljenju prema raznolikosti i koristima koje iz nje mogu proizići. Upravo to pozitivno opredjeljenje dovodi do toga da upravljanje raznolikošću zauzima proaktivan pristup, dok su EEO i AA većinom reaktivna karaktera te služe ispravljanju negativnosti do kojih diskriminacija dovodi.<sup>15</sup>

Osim što je pristup upravljanja raznolikošću usmjeren na maksimiziranje ljudskih potencijala koji proizlaze iz raznolikosti, taj je pristup također usmjeren suzbijanju svih zapreka, predrasuda i pristranosti zaposlenika koje mogu utjecati na rad u okruženju raznolikosti<sup>16</sup> i smanjiti organizacijsku uspješnost.<sup>17</sup> Istraživanja pokazuju da uvođenje upravljanja raznolikošću može imati pozitivne učinke na individualnu, skupnu i organizacijsku razinu. Što se tiče individualne razine, uvođenje upravljanja raznolikošću poboljšava percepciju člana organizacije o efikasnosti radne skupine<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Novi javni menadžment kao upravna doktrina pojavio se u Velikoj Britaniji i SAD-u dolaskom na vlast Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Temeljne su postavke te doktrine glorificiranje privatnog sektora te preuzimanje praksi i načina rada privatnog sektora u javni. Novi javni menadžment bio je dominantna upravna doktrina 80-ih i početkom 90-ih godina prošloga stoljeća, no zatim se uviđa niz negativnih posljedica do kojih je primjena čistoga novog javnog menadžmenta dovela. Od druge polovice 90-ih pojavljuju se nove upravne doktrine te se može reći da je vrijeme čistoga novog javnog menadžmenta prošlo, no mnoge menadžerske prakse preuzete iz privatnog sektora ostaju i danas u javnoj upravi (vidi *Pollitt; Bouckaert 2017; Koprić; Marčetić 2000*).

<sup>13</sup> *CFI n.d.*

<sup>14</sup> *Vukojičić Tomić, 2017, 374.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

<sup>16</sup> *Dessler 2005, 56.*

<sup>17</sup> *Vidi Kochan et al. 2003.*

<sup>18</sup> O percepciji pripadnika nebelačkih rasnih skupina na učinkovitost radnih skupina nakon uvođenja upravljanja raznolikošću vidi *Pitts 2009.*

te je pozitivno korelirana sa zadovoljstvom zaposlenika.<sup>19</sup> Pozitivan učinak uvođenja upravljanja raznolikošću na skupnoj razini očituje se u kvalitetnijem odlučivanju jer šire znanje, iskustva i perspektiva omogućuju veću kreativnost i inovativnost.<sup>20</sup> Istraživanja upućuju na korelaciju između uvođenja upravljanja raznolikošću i organizacijske efikasnosti<sup>21</sup> te organizacijske efikasnosti i mjere u kojoj struktura zaposlenih koji su u neposrednom kontaktu s korisnicima odražava strukturu korisnika usluga koje pružaju<sup>22</sup> i svojom raznolikošću zadovoljavaju raznolike potrebe društva kojem služe.<sup>23</sup>

Dok su pristupi EEO i AA usmjereni zapošljavanju i odabiru kandidata za rad u organizacijama, pristup upravljanja raznolikošću uključen je u razne metode upravljanja ljudskim potencijalima. S obzirom na to da pristup ističe povezanost uvođenja praksi upravljanja raznolikošću i organizacijske uspješnosti, upravljanje raznolikošću uklopljeno je u strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima.<sup>24</sup> Mjere kojima se pristup upravljanja raznolikošću koristi raznovrsne su: osiguranje potpore vodstva organizacije koje podupire koncept raznolikosti i uvođenje promjena u organizaciju (npr. prihvaćanjima povelja o raznolikosti koje se zalažu za upravljanje raznolikošću zaposlenika); upoznavanje i edukacija zaposlenika o raznolikosti; razne mjere praćenja rezultata uvođenja politika raznolikosti i njihov utjecaj na kulturne promjene u organizaciji i organizacijski rezultat (npr. istraživanje stavova zaposlenika o raznolikosti)<sup>25</sup> te stvaranje organizacijske kulture koja podupire raznolikost (npr. promjenom organizacijske strukture, programima mentoriranja, izgradnjom zajedničkih vrijednosti i identiteta organizacije).<sup>26</sup> U vezi sa zapošljavanjem, najčešće su mjere poticanje zapošljavanja financijskim potporama organizacijama za zapošljavanje pripadnika pojedinih društvenih skupina i nagrade rukovoditeljima, ciljano oglašavanje radnih mjesta, čime se pojedine društvene skupine potiče na zapošljavanje u upravnim organizacijama te promidžbene kampanje koje mogu biti javne, čime se utječe na društvo u smjeru prihvaćanja različitosti kao temeljne vrijednosti, a mogu se provoditi i unutar samih upravnih organizacija (npr. isticanje plakata ili promidžbenih letaka na vidljivim mjestima u upravnim organizacijama).<sup>27</sup> EEO i AA mogu imati ograničeno trajanje, odnosno u slučaju nestanka potreba za njima može doći i

---

<sup>19</sup> *Ibid.* 2009, *Ordu* 2016; *Nzewi et al.* 2018.

<sup>20</sup> Vidi *Roberge; Van Dick* 2010.

<sup>21</sup> O učincima rasne raznolikosti na organizacijsku uspješnost vidi *Choi; Rainey* 2010; *Gotsis; Kortezi* 2015.

<sup>22</sup> Vidi *Pitts* 2009.

<sup>23</sup> Vidi *National Partnership for Reinventing Government* n.d., 1.

<sup>24</sup> O strategijskom upravljanju ljudskim potencijalima vidi *Marčetić* 2007.

<sup>25</sup> *Bahtijarević-Šiber* 2014, 377.

<sup>26</sup> Vidi *Kellough; Naff* 2004.

<sup>27</sup> *Vukojičić Tomić* 2017, 382–383; vidi i *OECD* 2020.

do njihova ukidanja, dok je upravljanje raznolikošću dugoročna karaktera, namijenjeno stalnom ostanku i primjeni u organizaciji te sposobno prilagoditi se promjenama u različitosti koje postoje unutar i izvan organizacije.<sup>28</sup> Osim toga, upravljanje raznolikošću odgovornost je svih razina u organizaciji, od rukovodećeg sloja do najnižeg zaposlenika, dok su EEO i AA većinom odgovornost odjela za upravljanje ljudskim potencijalima te s njihovim postojanjem ne moraju biti upoznati ostali članovi organizacije.<sup>29</sup>

Temeljna je logika upravljanja raznolikošću dobrovoljnost primjene u skladu sa specifičnim potrebama i ciljevima pojedine organizacije. Koordinacija uvođenja tog pristupa može biti od središnje vlasti, no politike upravljanja raznolikosti provode se decentralizirano, na razini pojedinih organizacija. Iz tog razloga, usmjerenje organizacije prema uvođenju upravljanja raznolikošću realizira se u prvom redu strategijama i programima, a u znatno manjoj mjeri zakonskim obvezama zapošljavanja određenih društvenih skupina. Dobrovoljnost pristupa upravljanja raznolikošću mora dovesti do rasta razine percepcije pravednosti, do čega EEO i AA ne moraju dovesti.<sup>30</sup> Upravo temeljna karakteristika upravljanja raznolikošću, tj. dobrovoljnost njegova uvođenja, jedan je od glavnih izazova koji stoje pred tim pristupom. Naime, upitno je koliko će se organizacija odlučiti na taj pristup. Nadalje, čak i kada dođe do formalne odluke da se pristupi upravljanju raznolikošću u pojedinoj upravnoj organizaciji (npr. upravna organizacija prihvati povelju raznolikosti), postavlja se pitanje hoće li se upravljanju raznolikošću pristupiti strateški ili samo formalno, legitimirajući pristup bez pravoga strateškog promišljanja o njegovu uvođenju. Konačno, upravljanje raznolikošću zahtijeva promjene sustava upravljanja ljudskim potencijalima koje moraju dovesti i do promjena u kulturi organizacije te utjecati na njezin ukupni rezultat, za što je potrebno organizaciju promatrati duže vremena i teže je mjerljivo.

---

<sup>28</sup> Bahtijarević-Šiber 2014, 371.

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

**Tablica 1.** Usporedba EEO, AA i upravljanja raznolikošću

<b>Pristup</b>	<b>Jednake mogućnosti u zapošljavanju (Equal Employment Opportunities – EEO) Afirmativna akcija (Affirmative Action Policies – AA)</b>	<b>Upravljanje raznolikošću (Diversity Management)</b>
<b>cilj</b>	- postići zastupljenost pojedinih socijalnih skupina u ukupnom broju zaposlenih u organizacijama te na taj način ostvariti svojevrsnu harmonizaciju razlika između zaposlenih, ponajprije usmjereno rješavanju pitanja diskriminacije	- puno iskorištavanje potencijala zaposlenika koji proizlaze iz njihove raznolikosti
<b>obuhvat</b>	- diskriminirane i zakonom zaštićene skupine	- svi zaposlenici i sve dimenzije različitosti
<b>izvorište (vremensko i dominantna upravna doktrina)</b>	- 60. godine 20. st. – u skladu s doktrinom nove javne uprave	- 80. godine 20. st. – u skladu s doktrinom novoga javnog menadžmenta
<b>usmjerenje</b>	- EEO – zabrana diskriminacije - AA – ispravljanje pogrešaka proizišlih iz prošle diskriminacije	- upravljanje raznolikošću zaposlenika raznim praksama upravljanja ljudskim potencijalima kako bi se osigurala organizacijska uspješnost
<b>pristup</b>	- reaktivan	- proaktivan
<b>shvaćanje razlika</b>	- različitost pojedinih socijalnih skupina u odnosu na većinu zaposlenika organizacija (najčešće u odnosu na muškarce, i to bijelce)	- najširi pristup raznolikosti (svi u organizaciji)
<b>trajanje</b>	- moguće kratkoročno ili neodređeno	- dugoročno
<b>glavne mjere</b>	- usmjerene na odabir i zapošljavanje - EEO – antidiskriminacijsko zakonodavstvo - AA – kvote u zapošljavanju i kvote o nužnom broju zaposlenih pripadnika manjinskih skupina te brojčano iskazani ciljevi zapošljavanja	- usmjerene na sve metode upravljanja ljudskim potencijalima „mekše“ mjere zapošljavanja: - poticanje zapošljavanja određenih skupina - ciljano oglašavanje radnih mjesta - promidžbene kampanje mjere kontinuiranog upravljanja raznolikosti: - razvoj snažna vodstva koje prihvaća ideje raznolikosti - educiranje službenika o raznolikosti - promjena organizacijske kulture koja podupire raznolikost - praćenje rezultata uvođenja politika raznolikosti i njihova utjecaja na kulturne promjene u organizaciji i organizacijski rezultat

Pristup	Jednake mogućnosti u zapošljavanju ( <i>Equal Employment Opportunities</i> – EEO) Afirmativna akcija ( <i>Affirmative Action Policies</i> – AA)	Upravljanje raznolikošću ( <i>Diversity Management</i> )
<b>razina vlasti odgovorna za donošenje mjera</b>	- većim dijelom središnja razina vlasti	- visoka razina decentralizacije - koordinacija na središnjoj razini, decentralizacija na lokalnu razinu ili pojedine organizacije
<b>odgovornost unutar organizacije</b>	- odjeli za upravljanje ljudskim potencijalima	- svi članovi
<b>razina dobrovoljnosti</b>	- oblatorne politike koje većinom donosi središnja razina vlasti	- dobrovoljne politike koje prihvaća pojedina organizacija
<b>koristi</b>	- zaštita ljudskih prava, zaštita manjinskih skupina i sprečavanje diskriminacije - legitimiranje javne vlasti	- veća usmjerenost na korisnike i potrošače - jačanje veze između zaposlenika i organizacijskog učinka - uklanjanje zapreka i predrasuda koje mogu utjecati na dobro funkcioniranje zaposlenika - utjecaj na zadovoljstvo zaposlenika - kvalitetnije odlučivanje zbog veće kreativnosti i inovativnosti koju raznolikost zaposlenika pruža
<b>izazovi i kritike</b>	- kršenje načela jednake dostupnosti službe - problem staklenog stropa ili nemogućnosti pojedinih skupina da napreduju na viša radna mjesta - upitnost prave integracije manjinskih skupina u organizaciju	- niska razina implementacije zbog dobrovoljnosti prihvaćanja - moguća niska razina strateškog pristupa raznolikosti - upitne promjene u praksama upravljanja ljudskim potencijalima te promjena organizacijske kulture

Izvor: Autorice na temelju Thomas 2011 i Bahtijarević Šiber 2014, 371.

Svaki od pristupa upravljanja razlikama ima niz prednosti, ali i izazova koji pred njima stoje, stoga se mnoge zemlje odlučuju za kombinaciju tih pristupa te istodobnu primjenu i politika EEO, AA te upravljanja raznolikošću.

### 3. PRIMJENA UPRAVLJANJA RAZLIKAMA

Organizacije privatnog sektora prve su uočile važnost upravljanja razlikama i razvile niz dobrih primjera i iskustava o načinima promicanja raznolikosti u organizacijama i njihovu upravljanju. Uvođenje tih mjera od organizacija privatnog sektora u najvećoj je mjeri bilo uvjetovano poslovnom logikom te vođeno ciljem unapređenja vlastite učinkovitosti.<sup>31</sup> Organizacije javne uprave u velikoj su mjeri inspirirane iskustvi-

<sup>31</sup> Gotsis; Kortezi 2005, 46; Vassilopoulou et al. 2013, 15.

ma privatnog sektora uvođenjem mjera upravljanja razlikama u organizaciji. OECD je 2020. proveo opsežno istraživanje o mjerama koje zemlje OECD-a provode kako bi upravljale razlikama. Pregled najboljih praksi zemalja OECD-a u upravljanju razlikama pokazao je da su mjere koje zemlje uvode ovisne o nacionalnim specifičnostima te da se moraju prilagoditi specifičnom kontekstu u kojem se uvode ili specifičnim skupinama kojima su usmjerene jer inače mogu proizvesti neželjene učinke ili štetne rezultate.

Istraživanje pokazuje da u svim zemljama OECD-a postoji zakonodavni okvir u području zapošljavanja koji zabranjuje diskriminaciju na temelju spola i rodnog identiteta, seksualne orijentacije, dobi i rase, etničkog podrijetla, boje kože, vjere i uvjerenja, kao i posebno tijelo za promicanje jednakosti koje pruža informacije o antidiskriminacijskim propisima i mogućnostima pravne zaštite od diskriminacije ili koje samo pruža pravnu zaštitu od diskriminacije. Riječ je o tipičnim mjerama EEO koje su prve razvijene i najšire se primjenjuju. U zemljama OECD-a mjere EEO kombiniraju se s mjerama afirmativne akcije uvođenjem kvota kojima se najčešće želi osigurati predstavljenost žena u upravljačkim tijelima i zapošljavanje osoba s invaliditetom različitim sankcijama za nepoštivanje kvota, postavljanjem brožanih ciljeva za zapošljavanje ugroženih skupina i uvođenjem prava prednosti pri zapošljavanju za kandidate koji dolaze iz ranjivih ili podzastupljenih skupina.<sup>32</sup>

Ostale mjere kojima se zemlje OECD-a koriste za zapošljavanje kandidata tipične su mjere pristupa upravljanja raznolikošću, no koriste se u manjoj mjeri od mjera EEO i AA. Neke od zemalja uvele su financijske poticaje za organizacije da zaposle manjinske ili ugrožene skupine te su regulirale postupak javne nabave na način da se osigura raznolikost među dobavljačima. Također, neke zemlje subvencioniraju plaće određenih skupina, najčešće zaposlenika s invaliditetom, migranata i starijih osoba te nagrađuju organizacije koje su uvele strategije upravljanja raznolikošću. Dodatne mjere usmjerene na zapošljavanje manjinskih ili ugroženih skupina provode se na razini pojedinih organizacija te uključuju kampanje kojima se širi krug kandidata za radna mjesta, uvođenje programa usavršavanja posebnih skupina kao pripremu za zapošljavanje u službi te uvođenje anonimnih prijava za posao da bi se spriječile predrasude pri odabiru kandidata.<sup>33</sup> Uz to, primjenjuju se mjere koje se tiču kontinuiranog upravljanja raznolikosti u organizacijama što se smatraju ključnima kako bi prethodne mjere zaista ostvarile svoj smisao. Mjera koja se provodi na razini pojedinih organizacija u tom je smislu uvođenje programa usavršavanja u raznolikosti za menadžere i zaposlene s ciljem promjene njihovih stavova o raznolikosti, smanjivanja stereotipa i jačanja vještina za upravljanje razlikama.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> OECD 2020.

<sup>33</sup> *Ibid.* 2020.

<sup>34</sup> *Ibid.* 2020.

Važna mjera upravljanja raznolikošću prihvaćanje je povelja o raznolikosti koje kao *soft law* mehanizmi pokazuju orijentaciju neke organizacije prema prihvaćanju različitosti i novog pristupa upravljanja njome.

Povelje o raznolikosti potiču organizacije (javne, privatne, nevladine) da prihvate politike raznolikosti i inkluzivnosti. Potpisivanjem Povelje organizacije se dobrovoljno obvezuju da će promicati raznolikost i jednake mogućnosti na radnom mjestu, neovisno o karakteristikama pojedinca (npr. dob, invaliditet, spol, rasa ili etničko podrijetlo, vjera, seksualna orijentacija). Mnoge organizacije koje su prihvatile povelje o raznolikosti imale su razne koristi: bolji izbor, zadržavanje i razvoj karijere zaposlenika, veće zadovoljstvo zaposlenih i korisnika usluga, suradnja s drugim potpisnicama. Prva Povelja o raznolikosti potpisana je u Francuskoj 2004. na inicijativu Claudea Bébéara, direktora tvrtke Axa. Povelja je vrlo brzo postala popularna i potpisalo ju je više od 3.200 organizacija, uključujući i organizacije javnog sektora. Cilj je Povelje povećati svjesnost o različitostima u organizaciji i potaknuti uvođenje mjera upravljanja različitošću. Prema francuskom uzoru, trenutačno je 26 zemalja prihvatilo svoje povelje o raznolikosti. Prihvaćanje povelja potiče Europska unija te se sve informacije o prihvaćanju povelja u europskim zemljama mogu naći na službenoj stranici Europske komisije. Europska unija razvila je 2010. platformu za povelje raznolikosti na kojoj se mogu dijeliti dobre prakse upravljanja raznolikošću na *online* sastancima, seminarima i godišnjim forumima.

Svaka od zemalja može prilagoditi Povelju svojim potrebama i svaka povelja sadržava određen broj obveza koje pojedina potpisnica prihvaća. Istraživanje pokazuje da broj obveza koje su propisane u poveljama potpisnica varira između njih četiri i 15. Obveze koje su propisane u austrijskoj povelji o raznolikosti mogu se smatrati primjerom koji je reprezentativan za ostale zemlje. Obveze uključuju: razvijanje korporativističke kulture koju karakterizira međusobno poštovanje i prihvaćanje raznolikosti; prilagođavanje mjera kako bi se osiguralo da odgovaraju različitim vještinama i talentima u organizaciji, a ujedno i ostvaruju rezultate; priznavanje raznolikosti unutar i izvan organizacije; prihvaćanje Povelje kao rezultat vanjskog i unutarnjeg dijaloga; godišnje raspravljanje unutar i izvan organizacije o mjerama poduzetim kako bi se promicala raznolikost; upoznavanje zaposlenika s konceptom raznolikosti i uključivanjem zaposlenika u realizaciju raznolikosti. Pregled broja potpisnica Povelje pokazao je da nove članice Europske unije uglavnom nisu razvile politike upravljanja razlikama i imaju manji broj potpisnica nego stare članice.

Pristup upravljanja raznolikošću osobito je zaživio u lokalnoj samoupravi, razini upravljanja na kojoj se provodi veći dio javnih politika i koja je najbliža građanima. Sve veći broj velikih europskih gradova postaje izrazito raznolik (*superdiverse cities*), tj. gradovi u kojima je udjel stanovništva stranog (migrantskog) podrijetla toliko velik te među kojima postoji tolika raznolikost da se uopće ne može govoriti o zasebnim

manjinskim skupinama. S obzirom na velik priljev migranata u Europu i veliku mobilnost među europskim stanovništvom, broj takvih gradova u idućem će desetljeću vjerojatno porasti<sup>35</sup>, što je za europske gradove velik izazov u organizaciji dobrog upravljanja. Kao primjeri dobrih europskih praksi upravljanja razlikama izdvajaju se Malmö i Kopenhagen koji su vrlo rano počeli posvećivati pozornost upravljanju razlikama i evoluirali u primjeni mjera upravljanja razlikama od klasičnih mjera osiguranja zastupljenosti manjina i ugroženih skupina u gradskoj upravi prema mjerama upravljanja raznolikošću.

Poticaj za uvođenje mjera upravljanja razlikama u švedskim lokalnim jedinicama dolazio je od državne vlasti koja je još 2000. uvela nagrade za lokalne jedinice koje najbolje upravljaju razlikama. Švedski grad koji se istaknuo u upravljanju razlikama jest Malmö, koji je od 1996. počeo uvoditi prakse upravljanja razlikama u okviru Programa P96 čija je temeljna zamisao bila osigurati da struktura gradske uprave tog grada reflektira sastav stanovništva Malmöa. Kao rezultat uvođenja mjera upravljanja razlikama, udio zaposlenika sa stranim podrijetlom povećao se s 13 % u 1997. na 25 % u 2007. Slučaj grada Malmöa posebno uspješnim učinio je vrlo cjelovit pristup koji se temeljio ne samo na obrazovanju imigranata već i na jačanju svijesti vodećih službenika gradske uprave i drugih službenika grada o važnosti uključivanja različitih skupina u gradsku upravu. Drugi faktor koji je pridonio uspješnosti bili su antidiskriminacijski propisi i poticanje gradskih poduzeća da također prihvate prakse upravljanja razlikama.<sup>36</sup>

Upravljanje razlikama u Kopenhagenu je uvedeno još 1998. te se najprije odnosilo na upravljanje razlikama koje proizlaze iz spola, etničkog podrijetla, invaliditeta i seksualne orijentacije. Aktivniji pristup upravljanja razlikama u Kopenhagenu započeo je 2005. te je nešto snažnije promovirao paradigmu jednakosti. Neke od mjera koje su se počele provoditi uključivale su kreiranje politika upravljanja razlikama *bottom-up* pristupom, uvođenje smjernica o zapošljavanju i praćenje strukture zaposlenih gradske uprave, anonimiziranje natječajnih postupaka, usavršavanje vodećih gradskih službenika o upravljanju raznolikošću, razvijanje poželjnih modela odnosa prema raznolikosti (npr. nagrađivanje poduzeća koja su uvela upravljanje raznolikošću), informiranje raznih etničkih skupina o mogućnostima zaposlenja (dani karijera) i brendiranje kopenhavske gradske uprave kao poželjna poslodavca, uvođenje posebne službe za primanje pritužbi o diskriminaciji i uvođenje „barometra integracije“ kao alata za praćenje razine integracije manjinskih skupina u gradsku upravu.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Scholten 2018, 8.

<sup>36</sup> Van Heelsum 2008.

<sup>37</sup> Penninx 2008.

## 4. UPRAVLJANJE RAZLIKAMA U HRVATSKOJ JAVNOJ UPRAVI

### 4.1. Trenutačno stanje i praksa upravljanja razlikama

Hrvatsko zakonodavstvo prepoznaje nekoliko osnova za zaštitu od diskriminacije i propisuje posebne mjere radi postizanja stvarne jednakosti društvenih skupina koje su u nepovoljnijem položaju. Zakon o suzbijanju diskriminacije<sup>38</sup> posebne mjere definira kao iznimku od zabrane diskriminacije u skladu s pravnom stečevinom EU-a. Unošenjem direktiva EU-a i usklađivanjem s praksom Suda Europske unije, posebne mjere tumače se restriktivnije stavljanjem naglaska na privremenu narav posebnih mjera radi ostvarivanja stvarne (materijalne, supstancijske), a ne formalne jednakosti.

U vezi sa zapošljavanjem u tijelima javne uprave, posebne mjere podrazumijevaju izravne zakonske obveze koje se odnose na zapošljavanje razmjerna broja predstavnika nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom i hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata te članova njihovih obitelji, a operacionaliziraju se kao pravo prednosti pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima.

**Tablica 2.** Pravni propisi koji uređuju zapošljavanje nacionalnih manjina, osoba s invaliditetom i hrvatskih branitelja

Propis	Regulacija
Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina	Čl. 22.: Pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
Zakon o suzbijanju diskriminacije	Zabrana svake vrste diskriminacije i promicanje jednakosti u svim aspektima.
Zakon o radu	Čl. 7., st. 4.: Zabrana izravne ili neizravne diskriminacije na području rada i uvjeta rada, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri zapošljavanju, napredovanju, profesionalnom usmjeravanju, stručnom osposobljavanju i usavršavanju te prekvalifikaciji.
Zakon o sustavu državne uprave	Čl. 49.: Zastupnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u tijelima državne uprave razmjerno udjelu u ukupnom stanovništvu RH.
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	Čl. 41.a: Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na dodatne izbore za izvršna tijela kako bi se osiguralo pravo na zamjenika izvršnog čelnika u jedinicama u kojima pripadnici manjina na to imaju pravo sukladno Ustavnom zakonu. Čl. 56.a: Pripadnici manjina imaju pravo na zastupljenost u upravnim tijelima u jedinicama u kojima pripadnici manjina na to imaju pravo sukladno Ustavnom zakonu.

<sup>38</sup> NN, br. 85/08, 112/12.

Propis	Regulacija
Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom	Čl. 9.: Tijela državne uprave, tijela sudbene vlasti, tijela državne vlasti i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, javne službe, javne ustanove, izvanproračunski i proračunski fondovi, pravne osobe u vlasništvu ili u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima dužni su prilikom zapošljavanja osobi s invaliditetom dati prednost pod jednakim uvjetima.
Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji	Tijela državne uprave, tijela sudbene vlasti i druga državna tijela, upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezna su prilikom zapošljavanja na neodređeno vrijeme službenika i namještenika temeljem javnog natječaja i prilikom zapošljavanja na određeno vrijeme temeljem oglasa dati prednost osobama na koje se Zakon odnosi (npr. djeci smrtno stradalih branitelja Domovinskog rata, hrvatskom ratnom invalidu itd.). Javne službe, javne ustanove, izvanproračunski i proračunski fondovi, pravne osobe u vlasništvu ili u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima prilikom zapošljavanja na temelju javnog natječaja, oglasa ili u postupku zapošljavanja provedenom na drugi način obvezne su prilikom tog zapošljavanja dati prednost pod jednakim uvjetima osobama na koje se zakon odnosi.

Izvor: Autorice u skladu sa zakonskim propisima.

Iz tabličnog prikaza osnovnih zakona kojima je uređen sustav posebnih oblika zapošljavanja triju zaštićenih skupina vidljivo je da su stvorene pravne pretpostavke uspostavljanja cjelovita sustava zapošljavanja i rada osoba s invaliditetom, nacionalnih manjina te branitelja i članova njihovih obitelji. Propisuje se način ostvarivanja prava na prednost pri zapošljavanju. Takvi posebni oblici zapošljavanja trebali bi s jedne strane doprinijeti uključivanju osoba s invaliditetom u svijet rada, a s druge osigurati razmjernu zastupljenost nacionalnih manjina u tijelima javne uprave s njihovim udjelom u ukupnom stanovništvu. Nadalje, zakonom koji regulira prava branitelja i članova njihovih obitelji precizno se uređuje pravo prednosti pri zapošljavanju koje oni ostvaruju. Uvode se i sankcije za poslodavce koji ne ispunjavaju zakonsku obvezu kvotnog zapošljavanja osoba s invaliditetom te mehanizmi nadzora nad ostvarivanjem prava na zastupljenost nacionalnih manjina u tijelima javne uprave i preferencijalnog zapošljavanja branitelja i srodnih osnova.

Osim zakonom propisanih mjera, posebni oblici zapošljavanja određenih društvenih skupina pojavljuju se i kao mjere aktivne politike zapošljavanja. Niz različitih aktivnih mjera zapošljavanja može se svrstati u dvije šire skupine programa: programi obrazovanja i stručnog osposobljavanja za smanjenje nezaposlenosti i subvencionirano zapošljavanje.

Analiza ciljeva donošenja propisa koji sadržavaju posebne mjere zapošljavanja ugroženih društvenih skupina u javnoj upravi pokazuje da se one donose iz društveno-simboličnih razloga.<sup>39</sup> Taj se pojam odnosi na zaštitu načela jednakosti i nediskriminacije, društvene solidarnosti i pravde osiguravanjem zastupljenosti društvenih skupina koje su trenutačno nedovoljno zastupljene u javnoj upravi ili skupina koje imaju otežan pristup zapošljavanju i radu zbog svojih sociodemografskih obilježja.

Rezultati istraživanja<sup>40</sup> provedenog na uzorku od 57 gradova u Hrvatskoj (44,5 % od ukupnog broja gradova, uključujući i Grad Zagreb) pokazuju da je najčešća osnova za identificiranje skupina kojima je potrebna zaštita od diskriminacije invaliditet (78,8 % gradova), siromaštvo (67,9 % gradova) i zdravstveni status (62,5 % gradova). Mjere protiv diskriminacije provode se kao dio relevantnih nacionalnih strategija u većini ispitanih gradova (67,9 %). Jedan dio istraživanja ispitivao je ulogu gradova kao poslodavaca u promicanju jednakosti i nediskriminacije te s obzirom na prakse upravljanja raznolikošću. U vezi s time ispitanici su trebali identificirati mjere koje je grad provodio, poput sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, bespovratnih sredstava i/ili ugovora o javnoj nabavi te prakse zapošljavanja članova ranjivih skupina u gradskim upravama. Samo je devet gradova (16 %) uvelo posebne odredbe za zaštitu od diskriminacije i jednakosti u ugovorima o subvencijama, bespovratnim sredstvima i/ili javnoj nabavi, dok 32 % gradova informira pripadnike nacionalnih manjina i osobe s invaliditetom o pravu na prednost pri zapošljavanju u tijela javne uprave. Većina mjera usmjerena je na žene (35,1 %), dugotrajno nezaposlene (35,1 %) i osobe s invaliditetom (19,6 %).

Identificirano je nekoliko primjera najboljih praksi jednakosti u hrvatskim gradovima kao što su projekt Grada Ludbrega *Živimo zajedno, starimo kvalitetno* usmjeren na rad s umirovljenicima i zapošljavanje osoba s invaliditetom, program poticanja zapošljavanja i razvoja poduzetništva Grada Pakraca, projekt *Zaželi – Omogući, podrži, pomozi* kao pomoć starijim i nemoćnim osobama u cilju zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih žena, žena starijih od 50 godina Grada Muruskog Središća itd. Međutim, nijedan grad nije izvijestio o dobroj ili naprednoj praksi koja bi upućivala na to da je upravljanje raznolikošću prepoznato kao poželjna praksa koja može pružiti bolje razumijevanje problema i problema važnih za određene društvene skupine u zajednici, a time i poboljšati lokalne javne usluge. Prednosti tog pristupa u izgradnji povjerenja između lokalnih vlasti i zajednice još nisu prepoznate.

Hrvatska povelja o raznolikosti pokrenuta je 2017. godine kao jedan od rezultata projekta I.D.E.A.S. (*Innovation. Diversity. Economy. Awareness. Success.*) sufinanciranog

<sup>39</sup> Vukojičić Tomić 2016, 281.

<sup>40</sup> Istraživanje praksi hrvatskih gradova u području jednakosti bilo je u okviru projekta „Gradovi za jednakost – bolja zaštita od diskriminacije na lokalnoj razini kroz upravljanje raznolikošću i jednakošću“ koji je financirala Europska unija, a proveli su ga Hrvatski pravni centar i Udruga gradova. Istraživanje je provedeno u svibnju 2018. godine, a jedna od autorica sudjelovala je u njemu kao stručnjakinja.

iz programa Europske unije za pravosuđe. Cilj je projekta promicanje i poticanje provedbe načela raznolikosti, nediskriminacije i poštivanja ljudskih prava stvaranjem i razvojem Povelje za privatni i javni sektor. Potpisivanjem Povelje organizacija se obvezuje provoditi politiku raznolikosti i nediskriminacije u svome radnom i poslovnom okružju nizom mjera. Povelja naglašava da su zaposlenici u svojoj raznolikosti, sa svojim vještinama, kreativnošću i inovacijama, ključ dugoročna uspjeha svake organizacije u konkurentnom okružju. Do sada je Povelju potpisalo 59 organizacija, od kojih su sve uglavnom velike privatne tvrtke (poput banaka, farmaceutskih i telekomunikacijskih tvrtki itd.) i samo nekoliko organizacija javnog sektora kao što su Hrvatska elektroprivreda, Hrvatska lutrija, HŽ infrastruktura i neke javne ustanove poput Sveučilišta u Rijeci, Akademije primijenjenih umjetnosti Sveučilišta u Rijeci, Gradskog kazališta lutaka Rijeka, Muzeja moderne i suvremene umjetnosti. Nijedna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije potpisala Povelju, a od tijela državne uprave potpisnik je samo Ured pučke pravobraniteljice. Takva situacija s potpisnicima Povelje pokazuje da ta tematika još nije prepoznata u hrvatskoj javnoj upravi jer se među malobrojnim potpisnicima iz javnog sektora nalaze samo organizacije širega javnog sektora, većinom javna poduzeća uz malobrojne javne ustanove. Pohvalno je što je Povelju potpisao Ured pučke pravobraniteljice, no čini se da taj potez za sada nije doveo do njezine veće vidljivosti i širenja na bilo koje drugo tijelo.

#### **4.2. Preporuke za unaprjeđenje stanja**

Analiza nacionalnog zakonodavstva i lokalnih praksi u upravljanju razlikama u Hrvatskoj pokazuje, barem formalno, vrlo jasnu usmjerenost tijela javne vlasti na načela jednakosti i nediskriminacije. Donošenjem posebnih mjera zapošljavanja nastoji se zaštititi ranjive skupine građana, afirmirati Hrvatsku kao demokratsku državu koja štiti ustavna načela jednakosti i ravnopravnosti, prihvatiti i promicati načelo nediskriminacije. Međutim, razina provedbe tih mjera nije zadovoljavajuća. Primjerice, podatci o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne uprave i upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pokazuju kontinuiran pad u broju zaposlenih, odnosno smanjenje postotnog udjela nacionalnih manjina u ukupnom broju zaposlenih službenika i namještenika. Osim toga, ne ostvaruje se zakonom zajamčena zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima javne uprave.<sup>41</sup> Također, još nisu prepoznati potencijali upravljanja raznolikošću kao pristupa koji može pružiti bolje razumijevanje problema određenih društvenih skupina i na taj način poboljšati javne usluge. Uz već posto-

---

<sup>41</sup> Podatci su dostupni u godišnjim izvješćima o provedbi Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina na <https://ljudskaprava.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesca/562> (16. 6. 2021.).

jeće „tvrde“ zakonske mjere kojima je cilj povećati udio u upravnim organizacijama onih društvenih skupina koje su u nepovoljnijem položaju od ostatka stanovništva, potrebno je uvesti mjere upravljanja raznolikošću. Primjena takvih mjera (što pokazuju i primjeri drugih zemalja) omogućila bi bolju prilagodbu javnih usluga heterogenim društvenim potrebama, okolišnoj raznolikosti te lokalnim specifičnostima. U nastavku se iznose prijedlozi za poboljšanje praksi upravljanja razlikama. U vezi s preporukama naglasak se stavlja na lokalnu razinu jer je ona najbliža građanima, a i izneseni prikazi Malmöa i Kopenhagena pokazuju da se upravljanje različitošću najbolje i najviše razvija upravo na lokalnoj razini. Ipak, osvrt se daje i na preporuke za upravne organizacije središnje razine i javne službe.

S obzirom na nezadovoljavajuće učinke „tvrdih“, isključivo afirmativnih mjera zapošljavanja, donošenje dodatnih mjera zapošljavanja koje mogu biti komplementarne primjeni ciljeva zapošljavanja kao jedinoj i isključivoj mjeri posebnih oblika zapošljavanja trebala bi potaknuti središnja razina vlasti. Stoga se prva preporuka odnosi na donošenje dodatnih mjera koje su karakteristične za pristup upravljanja raznolikošću (poticanje zapošljavanja, promidžbene kampanje i sl.). Također, postojeće mjere isključivo su orijentirane na ulaznu vrijednost, odnosno zapošljavanje, čime se nastoji ublažiti diskriminaciju pojedinih društvenih skupina i osigurati njihovu razmjernu ili prikladnu zastupljenost u organizaciji. No, potpuno su zanemareni aspekti kontinuiranog upravljanja raznolikošću kao što je edukacija službenika o raznolikosti, promjena organizacijske kulture koja podupire raznolikost, praćenje rezultata uvođenja politika raznolikosti i sl. Sve to trebalo bi ponajprije biti dobrovoljno i decentralizirano kako bi se prilagodilo lokalnim specifičnostima, a središnja država pritom lokalnim jedinicama treba pružiti odgovarajuću pomoć i smjernice u razvoju strategija i planova raznolikosti i u njihovoj stvarnoj provedbi. Bitnu ulogu u tome ima Državna škola za javnu upravu jer je njezin zadatak osigurati edukaciju lokalnim službenicima i povećanje svijesti o prednostima koje raznolikost može pružiti njihovim lokalnim jedinicama i samoj organizaciji. Zbog decentraliziranog pristupa upravljanje raznolikošću može se primijeniti i u svim javnim ustanovama i poduzećima kojima središnja ili lokalna uprava mogu dati smjernice i pomoć u razradi strateškog pristupa upravljanja raznolikošću umjesto dopustiti prilagodbu potrebama svake ustanove.

Nadalje, prakse upravljanja raznolikošću trebaju biti vidljive i poznate svim članovima lokalne zajednice. Jedan je od mogućih načina povećanja njihove vidljivosti donošenje planova i izjava o raznolikosti kao sastavnih dijelova općih strateških planova lokalnih jedinica, ali i kao pojedinačnih dokumenata. Na taj način svi članovi zajednice mogu vidjeti prednosti koje proizlaze iz upravljanja raznolikošću, a lokalni službenici mogu se upoznati s njegovim postojanjem i važnosti. Jedno od sredstava koje može pomoći povećanju vidljivosti prakse upravljanja raznolikošću jest potpisivanje Povelje o raznolikosti. Taj čin pokazuje jasnu predanost lokalnih vlasti raznolikosti i integraciji, stoga zahtijeva snažnu političku volju i aktivno zalaganje lokalnih

čelnika. Osim na lokalnoj razini, potpisivanje povelja može se savjetovati i na središnjoj državnoj razini. Naime, potpisivanje povelja od tijela središnje i lokalne razine moglo bi potaknuti njihovo potpisivanje i u javnim ustanovama lokalne i središnje razine koje su ipak glavni pružatelji javnih usluga i kao takve građanima i najbliže.

Upravljanje raznolikošću potrebno je i promicati. Postoje različiti *soft law* mehanizmi koji mogu tomu poslužiti, među kojima su i nagrade koje se dodjeljuju lokalnim jedinicama u različitim kategorijama.<sup>42</sup> Uvođenje nagrada za upravljanje raznolikošću moglo bi potaknuti lokalne jedinice da uče od drugih uspješnih lokalnih jedinica te se na taj način dobre prakse dobrovoljno i spontano šire. U vezi s time Grad Pula može se navesti kao dobar primjer. Naime, 2016. Pula je sudjelovala u projektu *SAMPLE (Strengthening the Administration for Minority People Leads to Equality – jačanje uprave za manjine vodi do ravnopravnosti)*. Taj projekt imao je cilj ojačati lokalne kapacitete za učinkovitu primjenu i zaštitu manjinskih skupina, a Pula je dobila nagradu kao primjer dobre prakse u promicanju prava talijanske manjine. Takve bi nagrade mogle uspostaviti i udruženja lokalnih jedinica (poput Udruge gradova u Republici Hrvatskoj) ili ministarstva, što bi dodatno pojačalo promicanje dobrih praksi. Postoje i drugi mehanizmi kojima se mogu promicati politike raznolikosti poput terenskih kampanja (*outreach campaigns*) koje provode pojedini gradovi, a koje pomažu u tome da pojedine društvene skupine dobiju informaciju o slobodnim radnim mjestima. Mehanizam nagrada te terenskih kampanja primjenjiv je i za širenje upravljanja raznolikošću na razini središnje države kao i javnih službi.

## 5. ZAKLJUČAK

U radu se predstavljaju koncepti i pristupi upravljanja razlikama među zaposlenima u organizaciji – jednake mogućnosti u zapošljavanju (EEO), afirmativna akcija (AA) i upravljanje raznolikošću. Iako su prva dva pristupa primarno usmjerena na otklanjanje ili ublažavanje postojeće diskriminacije i nejednakosti, a upravljanje raznolikošću na učinkovito upravljanje raznolikom radnom snagom, ti su pristupi komplementarni. Razlikuje ih i razina na kojoj se odlučuje o mjerama jer se u okviru EEO i AA one najčešće donose centralizirano u obliku obvezujućih akata koje su svi dužni provoditi, dok upravljanje raznolikošću podrazumijeva dobrovoljnost prihvatanja mjera na nižim upravnim razinama u skladu sa specifičnim potrebama teritorijalne razine upravljanja ili organizacije. No, ta razlika nije zapreka komplementarnom pristupu upravljanja razlikama. Upravo suprotno, time se mogu pomiriti dvije različite i često suprotstavljene skupine vrijednosti – društvenih, poput jednakog postupanja i dostupnosti javnih službi, te ekonomskih. Teorijski pristup kao i prakse mnogih ze-

---

<sup>42</sup> Više o nagradama vidi *Džinić* 2012.

malja pokazuju sve veći stupanj upotrebe mjera upravljanja raznolikošću, najčešće u kombinaciji s mjerama koje su karakteristične za pristupe EEO i AA. Kombinacija tih dvaju pristupa doprinosi tomu da se, s jedne strane, omoguće jednake mogućnosti u zapošljavanju i postigne harmonizacija razlika među zaposlenima, a s druge, maksimiziraju ljudski potencijali koji proizlaze iz njihovih razlika, što može dovesti do veće organizacijske uspješnosti. Također, to omogućuje sveobuhvatnu praksu upravljanja razlikama usmjerenu na sve aspekte upravljanja ljudskim potencijalima, što uključuje ne samo afirmativno zapošljavanje već i zadržavanje te uspješno upravljanje različitim talentima u organizacijama.

Odabrana istraživanja i iskustva zemalja OECD-a predstavljena u radu upozoravaju na to da upravljanje raznolikošću sve više prodire u javni sektor zbog brojnih koristi koje organizacije imaju prihvaćanjem praksi upravljanja raznolikošću, uglavnom po uzoru na privatni sektor u kojem se one ponajprije razvijaju. Kombiniraju se mjere karakteristične za AA i EEO (npr. kvote i brojčano iskazani ciljevi zapošljavanja) s mjerama integracije raznolikosti u organizacijama kao što su financijski poticaji za organizacije za zapošljavanje skupina u nepovoljnom položaju ili propisi o javnoj nabavi koji promiču raznolikost dobavljača, subvencioniranje plaća pri zapošljavanju podzastupljenih skupina, kampanje usmjerene na povećanje broja prijavljenih kandidata i programi pripravnštva usmjereni na određene skupine itd. Velik su poticaj za prihvaćanje politika upravljanja raznolikošću povelje o raznolikosti, *soft law* instrumenti koji potiču organizacije da prihvate prakse raznolikosti radi ukupnih poboljšanja u svom radu, uspješnosti i zadovoljstva svojih korisnika.

Karakteristike razvoja modernih društava velik su izazov tijelima javne vlasti: Europljani žive dulje nego prije, sastav europskog stanovništva ubrzano se mijenja zbog pojačanih migracija stanovništva, žene su postigle znatan napredak što se tiče sudjelovanja na tržištu rada u većini europskih zemalja, radna snaga sve je starija te istodobno etnički raznolikija, a osobe s invaliditetom sve se više uključuju na tržište rada (OECD, 2015). Budući da se većina javnih politika provodi na lokalnoj razini, jedinice lokalne samouprave pogotovo su suočene s izazovima kao i mogućnostima usvajanja praksi upravljanja raznolikošću. U Hrvatskoj javne politike i dalje su ponajprije afirmativne politike kojima je cilj postizanje društveno-simboličnih ciljeva poput zaštite ranjivih skupina građana, promicanja načela nediskriminacije i jednakosti. Malo je dokaza o naprednim praksama upravljanja raznolikošću, što se može objasniti time da je hrvatsko društvo još uvijek u većoj mjeri homogeno, a menadžerski pristup u upravi rijedak. S obzirom na gotovo izvjesno društveno usložnjavanje u budućnosti i veće usmjerenje na postizanje organizacijske efikasnosti, hrvatske upravne organizacije trebale bi prihvatiti lokalne politike koje su prilagođenije promjenama u sociodemografskoj strukturi stanovništva i koje mogu istodobno pomoći u poboljšanju reprezentativnosti i jednakih mogućnosti te unapređenju kvalitete i učinkovitosti javnih usluga.

## LITERATURA

1. Bahtijarević-Šiber, F. (2014). *Strateški menadžment ljudskih potencijala: Suvremeni trendovi i izazovi*. Školska knjiga, Zagreb.
2. Choi, S.; Rainey, H. G. (2010). *Managing diversity in U.S. federal agencies: Effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance*. *Public Administration Review*, 70(1), str. 109–121.
3. Dessler, G. (2005). *Human resource management*. 10. ed., Pearson Prentice Hall, New Jersey.
4. Džinić, J. (2021). *Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(4), str. 1003–1036.
5. Gotsis, G.; Kortezi, Z. (2015). *Critical Studies in Diversity Management Literature, A Review and Synthesis*. Springer, Dordrecht – Heidelberg – New York – London.
6. Hrvatski pravni centar; Udruga gradova u Republici Hrvatskoj (2019). *Gradovi za jednakost: ostvarivanje načela jednakosti na lokalnoj razini*. Hrvatski pravni centar i Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Zagreb.
7. Groeneveld, S.; Van de Walle, S. (2010). *A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity*. *International Review of Administrative Sciences*, 76(2), str. 239–258.
8. Kellough, J. E.; Naff, K. C. (2004). *Responding to a Wake-Up Call: An Examination of Federal Agency Diversity Management Programs*. *Administration & Society*, 36(1), str. 62–90.
9. Kochan, T. i dr. (2003). *The effects of diversity on business performance: Report of the diversity research network*. *Human Resource Management*, 42(1), str. 3–22.
10. Koprić, I.; Marčetić, G.; Musa, A.; Đulabić, V.; Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije, Zagreb.
11. Koprić, I.; Marčetić, G. (2000). *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*. *Hrvatska javna uprava* 2(1), str. 25–82.
12. Marčetić, G. (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Suvremena javna uprava, Zagreb.
13. Mesić, M. (2005). *Kontroverzije oko afirmativne akcije*. *Migracijske i etničke teme*, 21(3), str. 187–202.
14. Nzewi, H.; Onwuchekwa, F.; Augustine, A.; ReineNkiruka, O. (2018). *Diversity Management and Employee Performance in Plastic Manufacturing Firms in Anambra State*, [https://www.researchgate.net/publication/326415197\\_Diversity\\_Management\\_and\\_Employee\\_Performance\\_in\\_Plastic\\_Manufacturing\\_Firms\\_in\\_Anambra\\_State](https://www.researchgate.net/publication/326415197_Diversity_Management_and_Employee_Performance_in_Plastic_Manufacturing_Firms_in_Anambra_State).
15. OECD (2020). *All Hands In? Making Diversity Work for All*. OECD Publishing, Pariz.
16. Ordu, A. (2016). *The effects of diversity management on job satisfaction and individual performance of teachers*, *Educational Research and Reviews*, 11(3), str. 105–112.
17. Penninx, R. (2008). *Case Study on Diversity Policy in Employment and Service Provision Copenhagen- Denmark*, Institute for Migration and Ethnic Studies, Amsterdam.

18. Peters, B. G. (2013). *Representative bureaucracy in the United States*, u: von Maravić, P.; Peters, B. G.; Schröter, E. (ur.) *Representative bureaucracy in action: Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, str. 21–35.
19. Pitts, D. (2009). *Job Satisfaction, and Performance: Evidence from U.S. Federal Agencies*. *Public Administration Review*, 69(2), str. 328–338.
20. Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Oxford.
21. Riccucci, N. M. (2005). *A practical guide to affirmative action*, u: Condrey, S. E. (ur.) *Handbook of human resource management in government*. Jossey-Bass A Willey Imprint, San Francisco, str. 403–423.
22. Roberge, M.-É.; Van Dick, R. (2010). *Recognizing the benefits of diversity: When and how does diversity increase group performance?*, *Human Resources Management Review*, 20(4), str. 295–308.
23. Scholten, P. (2018). *Beyond Migrant Integration Policies: Rethinking Urban Governance of Migration-Related Diversity*, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18(1), str. 7–30.
24. Schwarz-Woelzl, M.; Manahl, C. (2015). *Diversity and Diversity Management in Austria, The Czech Republic, Poland And Spain. Comparative Report*. Project TUNED UP! Tools under the Need of Enhancing Diversity: Output 1. Vienna, <https://www.zsi.at/en/object/publication/3573> (21. travnja 2021.).
25. Thomas, R. R. (2011). *The management of workforce diversity: A continuing evolution*, *Employment Relations Today*, 38(3), str. 1–9.
26. Van Heelsum, A. (2008). *Case Study on Diversity Policy in Employment and Service Provision, Malmö, Sweden*, Institute for Migration and Ethnic Studies, Amsterdam.
27. Vassilopoulou, J.; Da Rocha, P.; Seierstad, C.; April, K.; Özbilgin, M. (2013). *International diversity management: Examples from the USA, South Africa and Norway*, u: Christiansen, B. (ur.) *Cultural and Technological Influences on Global Business*, IGI Global, Hershey, PA, str. 14–28.
28. Vukojičić Tomić, T. (2017). *Suvremeni pristupi i modeli zapošljavanja društvenih manjina u javnoj upravi*. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 17(3), str. 365–388.
29. Vukojičić Tomić, T. (2016). *Zapošljavanje društvenih manjina u javnoj upravi*. Doktorska disertacija. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
30. Yadav, S.; Lenka, U. (2020). *Diversity management: a systematic review*, *Equality, Diversity, and Inclusion*, 39(8), str. 901–929.

## Pravni izvori

1. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN, br. 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11
2. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst, NN, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
3. Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji, NN, br. 121/17, 98/19
4. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, pročišćeni tekst, NN, br. 157/13, 152/14, 39/18, 32/20

5. Zakon o radu, pročišćeni tekst, NN, br. 93/14, 127/17, 98/19
6. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, pročišćeni tekst, NN, br. 86/08, 61/11, 04/18, 112/19
7. Zakon o sustavu državne uprave, NN, br. 66/19
8. Zakon o suzbijanju diskriminacije, NN, br. 85/08, 112/12

## Mrežni izvori

1. CFI (n.d.). *Diversity Management- Organizational actions that promote a diverse and inclusive workplace*, <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/diversity-management/> (21. 4. 2021.).
2. EC (n.d.). *EU Platform of Diversity Charters*, [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/diversity-management/eu-platform-diversity-charters_en) (21. 4. 2021.).
3. National Partnership for Reinventing Government (n.d.). *Best Practices in Achieving Workforce Diversity*, <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/workforce-diversity.pdf> (21. 4. 2021.).

## Summary

### MANAGING DIVERSITY IN PUBLIC ORGANIZATIONS: APPROACHES, EXAMPLES OF GOOD PRACTICE AND CURRENT SITUATION IN CROATIA

*The paper presents three approaches to managing diversity in public sector organizations. In its broadest sense, managing diversity includes a set of measures and tools used to manage the diversity of the workforce within a certain organization, but also measures and tools used to adjust the composition of an organization's workforce to diversity existing in society. The first two approaches to managing diversity have emerged in the 1960s. These are Equal Employment Opportunity Policies and Affirmative Action policies. The main goal of these approaches is to assure the recruitment and employment of members of different minority groups. The new approach to managing diversity that appeared in the 1980s is diversity management. It is based on the broadest concept of diversity and the full utilization of different talents in the organization and management thereof. Apart from providing an overview of the three approaches, the paper presents some examples of good practice in the use of these approaches in some European states and cities. Also, the paper explains the Croatian situation when all three approaches are concerned. The data show that Croatia is lagging behind in the implementation of diversity management. Since this is the broadest and most encompassing approach recommendations for its improvement are given.*

**Key words:** *managing diversity, Equal Employment Opportunity, Affirmative Action, diversity management, managing diversity in Croatia.*