

**REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU  
UVOĐENJA MENADŽERSKOG KONCEPTA UPRAVLJANJA LJUDSKIM  
POTENCIJALIMA**

**PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA  
IN THE CONTEXT OF THE INTRODUCTION OF MANAGEMENT CONCEPT OF  
HUMAN RESOURCES**

**Dr. sci. Faruk Sinanović, izvanredni profesor**

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

**Mr. Edina Šehrić, viši asistent**

Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

edina.sehric@untz.ba

**Sažetak**

Suvremena javna uprava temelji se na menadžerskom konceptu koji podrazumijeva novi i drugačiji pristup uređenju statusnih pitanja zaposlenih. Menadžerski koncept javne uprave zasniva se na primjeni tržišnih principa privatnog sektora u funkcioniranju organa i organizacija od općeg i javnog interesa i predstavlja dinamičniji i fleksibilniji model upravljanja ljudskim potencijalima.

Temeljno pitanje ove rasprave odnosi se na mogućnost potpune primjene menadžerskih metoda privatnog sektora u radu javnog sektora uopće i u Bosni i Hercegovini bez dovođenja u pitanje tradicionalnih upravnih vrijednosti poput nepristranosti, profesionalnosti i odgovornosti javne uprave.

Stoga je i jedno od temeljnih pitanja reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i reforma upravljanja ljudskim potencijalima obzirom da se Bosna i Hercegovina nalazi u fazi tranzicije u kojoj javna uprava još nije depolitizirana i profesionalizirana i kao takva primarno u službi građana.

**Ključne riječi:** *suvremena javna uprava, javni menadžment, upravljanje ljudskim potencijalima*

**Abstract**

Modern public administration is based on the management concept which implies a new and different approach to the regulation of status issues of employees. Management

concept of public administration is based on the application of market principles of the private sector in the functioning of bodies and organizations of general and public interest and is more dynamic and flexible model of human potentials management.

The basic question of this thesis relates to the possibility of full implementation of management methods of the private sector in the work of the public sector in general and in Bosnia and Herzegovina without compromising traditional administrative values of impartiality, professionalism and accountability of public administration.

Therefore, one of the fundamental issues of public administration reform in Bosnia and Herzegovina is reform of human potentials management considering that Bosnia and Herzegovina is in a phase of transition in which the public administration has not been depoliticized and professionalized and as such primarily in the service of citizens.

**Keywords:** *modern public administration, public management, human potentials management.*

## Uvod

Reforma javne uprave je proces koji se danas odvija kako u zemljama razvijene demokracije tako i u tranzicijskim postsocijalističkim zemljama. Posebnu važnost reforma ima za tranzicijske zemlje jer je njena uspješna provedba glavni uvjet za europske integracije.

Bosna i Hercegovina kao jedna od zemalja koja prolazi kroz proces tranzicije preuzela je obvezu provođenja reforme javne uprave, definirala strateške ciljeve reforme i uspostavila kapacitete za njeno provođenje.

Iako je ključni cilj reforme javne uprave učinkovitija i odgovornija javna uprava, koja bi građanima i drugim pravnim subjektima pružala bolje usluge i bila transparentnija i otvorenija uz ispunjavanje svih uvjeta postavljenih europskim integracijama, nesumnjivo se stiče utisak da se u sustavu javne uprave u Bosni i Hercegovini ne postiže iole značajniji napredak.

S tim u vezi, u radu se daje odgovarajući pregled dosadašnjeg procesa reforme javne uprave i ističu nedostaci, odnosno suštinski problemi u svim strukturama javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Jedan od segmenata reforme je i reforma u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima. Ovaj aspekt reforme propagira reformu po modelu privatnog sektora. Glavno pitanje koje se pri tomu postavlja je kako metode i tehnike funkcioniranja privatnog sektora prenijeti u javni sektor kako bi on postao učinkovitiji, ekonomičniji i odgovorniji. Naime, uslijed kompleksne administrativne strukture u Bosni i Hercegovini postoji velika razlika u razumijevanju i implementaciji modernog upravljanja ljudskim potencijalima između različitih tijela i razina vlasti. U većini institucija upravljanje ljudskim potencijalima locirano je u odsjecima/službama za opće i pravne poslove, dok se samo u većim institucijama organiziraju posebni odsjeci koji se bave tematikom upravljanja ljudskim potencijalima.

Obzirom na navedeno, u radu će se raspraviti pojam i uloga funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi i istaći će se značaj organiziranja centralnih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima.

## 1. Pojam javne uprave i javnog upravljanja

Teorijski promatrano, pojmovi javne uprave i javnog upravljanja su izuzetno kompleksni i složeni pojmovi. Javna uprava je posebno bitan dio državnog aparata i predstavlja jedan od ključnih subjekata vršenja javne vlasti. To je onaj dio institucionalne strukture društva koji obavlja javne poslove u javnom interesu, odnosno u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne zajednice. U vršenju tih poslova javna uprava osigurava priznavanje, ostvarivanje i zaštitu prava i sloboda građana, kao i političku i socijalnu stabilnost društva i predstavlja garant pravne države.

U organizacijskom smislu javna uprava obuhvata državnu i nedržavnu upravu.

Državnu upravu čine organi državne uprave i upravne organizacije koji upravnu djelatnost vrše kao svoju osnovnu djelatnost. Tu spadaju ministarstva, uprave, zavodi, direkcije, agencije i drugi organi i organizacije koje raspolažu izvornim ovlastima za vršenje upravnih aktivnosti.

Nedržavnu upravu čine subjekti sa javnim ovlaštenjima (javna poduzeća i javne ustanove) koji pored temeljne djelatnosti kojom se bave (poslovi u oblasti zdravstva, školstva, elektrodistribucije itd.) mogu na temelju povjerenih javnih ovlasti vršiti i upravnu djelatnost. To su subjekti koji se ne nalaze u okviru državne organizacijske strukture zbog čega i nemaju izvorne ovlasti za vršenje upravnih aktivnosti nego im se te ovlasti moraju posebnim zakonom povjeriti. Dakle, u određivanju organizacijskog pojma javne uprave polazi se od brojnih i raznovrsnih organa i organizacijskih oblika koji obavljaju upravne aktivnosti, kako u okviru državne organizacijske strukture, tako i izvan nje.

Određenje pojma javne uprave s funkcionalnog aspekta polazi od upravne djelatnosti odnosno poslova koje uprava obavlja određujući o kakvoj se djelatnosti radi, u čemu se ona sastoji, opisujući postupke i radnje uprave itd. Pored ovakvog pozitivnog postoji i negativno određenje pojma javne uprave koje počiva na stanovištu da uprava predstavlja veoma složen sustav sa velikim brojem organa i organizacija koje obavljaju veliki broj različitih poslova zbog čega nije moguće odrediti šta uprava jeste, već je mnogo lakše odrediti šta uprava nije.

Na temelju toga javna uprava se može definirati kao *sustav organa, organizacija i tijela i međuzavistan skup nadležnosti, poslova i zadataka, specifično povezan i vođen sa ciljem primjene pravnih normi, organizacijskih instrumenata, metoda upravljanja, procesa i procedura...*(Kavran, 2003).

U uskoj vezi sa pojmom javne uprave je i pojam javnog upravljanja.

Javno upravljanje predstavlja posebnu djelatnost upravljanja koja obuhvata tri komponente: upravljanje u upravnim organizacijama, upravljanje na razini upravnih sustava i upravljanje na razini javne uprave kao cjeline.

Temeljna obilježja javnog upravljanja su kontinuirano odvijanje, koje proizlazi iz kontinuiranog djelovanja javne uprave i adaptivnost jer se upravljanje mora prilagoditi prirodi temeljne djelatnosti kojom se upravlja. U novije vrijeme, u doba suvremene uprave, javno upravljanje se sve više približava načinu upravljanja u privatnim organizacijama, nastojeći vrijednosti i tehnike privatnog upravljanja (menadžmenta) primijeniti u javnom sektoru. Takav tip javnog upravljanja poznat je pod nazivom javni menadžment. Javni menadžment, za razliku od tradicionalnog javnog upravljanja u kome preovladavaju pravne i demokratsko-političke vrijednosti, naglasak stavlja na ekonomske vrijednosti, poput učinkovitosti, ekonomičnosti javne uprave, poduzetnosti i veće slobode djelovanja rukovodećeg osoblja u javnoj upravi.

## **2. Ljudski potencijali u javnoj upravi**

### **2.1. Pojam i značaj ljudskih potencijala u javnoj upravi**

Pojam *ljudski potencijali* (human potentials)<sup>1</sup> danas je općeprihvaćen pojam koji označava svojevrsnu promjenu stava znanstvenih i stručnih krugova prema ljudima u upravi.

Prolazeći kroz različite faze razvoja, od relativno uskog pojma *radne snage*, preko izraza koji se prvenstveno vezao za ostvarenje ekonomskog interesa (ljudski kapital), pojam *ljudski potencijal* ukazao je na to da su ljudi u suvremenim organizacijama mnogo više od radne snage i kapitala. Oni su kompleksna, višeslojna, humana bića i nezamjenjiv faktor u svakoj organizaciji od čijeg znanja i sposobnosti zavisi uspješno obavljanje poslova i zadataka radnog mjesta. Ovakvo shvaćanje posebno dobiva na značaju u području javne uprave obzirom da javni službenici obavljaju javne poslove primarno u cilju osiguranja prava i obveza građana i drugih pravnih subjekata, a ne radi ostvarivanja ekonomskog profita.<sup>2</sup>

U najširem smislu *ljudske potencijale* možemo definirati kao *ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina i realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti ljudi u nekom društvu, organizaciji ili zajednici*. (Marčetić, 2007:71).

---

<sup>1</sup> Engleski izraz *human resources* počeo se upotrebljavati zadnjih desetljeća za označavanje i kategoriziranje vještina i sposobnosti kojima se ljudi koriste u zaposlenju i kojima na druge načine pridonose ekonomiji. (Marčetić, 2007:69.)

<sup>2</sup> Javna uprava pri obavljanju svojih mnogobrojnih zadataka ne smije zanemariti ekonomska načela, ali njezina primarna uloga i ciljevi koje ostvaruje u društvu mnogo su više od ekonomskih. (Marčetić, 2007: 71.)

Ljudski potencijali u javnoj upravi mogu se definirati u širem i užem smislu.

U širem smislu ljudski potencijali u javnoj upravi obuhvataju službenike, namještenike, pomoćno i manualno osoblje, vanjske suradnike, savjetnike pa čak i politički imenovane osobe.

Ljudski potencijali u užem smislu odnose se isključivo na kategoriju javnih službenika, odnosno užu skupinu javnih službenika, na državne službenike. U tom smislu, i službeničko zakonodavstvo Bosne i Hercegovine pod ljudskim potencijalima u užem smislu podrazumijeva državne službenike kao dominantnu skupinu zaposlenih u državnoj upravi koji svoje zanimanje obavljaju kao glavno i trajno.

## 2.2. Kategorije zaposlenih u javnoj upravi

Modernu državu i njenu javnu upravu danas nije moguće zamisliti bez profesionalnih, sposobnih i lojalnih kadrova. Kadrove u javnoj upravi čine lica koja rade u organima državne uprave, jedinicama lokalne i regionalne uprave i samouprave i javnim službama. Kategorije ljudi u javnoj upravi možemo razvrstati u nekoliko skupina i to: a) profesionalne javne službenike, b) političke dužnosnike, c) osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima, d) vanjski suradnici i privremeno zaposlene osobe. (Koprić i suradnici, 2014).

Najbrojniju i ujedno najznačajniju skupinu zaposlenih u javnoj upravi čine javni službenici koji posao u javnoj službi obavljaju kao svoje glavno i trajno zanimanje. Za razliku od ostalih zaposlenih u javnoj upravi javne službenike odlikuje profesionalnost. To znači da su suvremeni javni službenici plaćeni i obrazovani profesionalci u službi države i na usluzi građanima i drugim pravnim subjektima. Međutim, u različitim povijesnim razdobljima, zbog drugačijeg poimanja upravne službe, mijenjali su se i uloga i značaj javnih službenika. Tako se, prema najstarijem shvatanju upravna služba poistovjećivala s obnašanjem političke vlasti, a javni službenik se smatrao „osobnim nositeljem dijela državnog monopola prisile, odnosno nositeljem ovlaštenja koja posredno proizlaze iz tog monopola“. (Marčetić, 2007:89).

Iako se i danas u klasičnim upravnim resorima uprava shvaća kao vlast, suvremeni upravni sustavi zastupaju shvaćanje o upravi kao društvenoj funkciji. U skladu s tim, javni službenici ne vladaju građanima, već se moraju brinuti o zadovoljavanju njihovih potreba na načelima ravnopravnosti i jednakosti. Takvom shvatanju doprinijela je ubrzana industrijalizacija i urbanizacija zemalja zapadne Europe i Sjeverne Amerike krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Širenje gradova, povećavanje broja poslova uprave kao i javnih službi promijenili su ulogu javnih službenika i postupno doveli do njihove profesionalizacije. Time

su stvorene nove vrijednosti u upravi, kao što su efikasnost, efektivnost i merit-sistem<sup>3</sup> koje teže odgovornoj, profesionalnoj, etičkoj i na kriteriju stručnosti i sposobnosti zasnovanoj javnoj upravi.

U novije vrijeme, uvođenjem novog javnog menadžmenta i tržišnih načela u javnu upravu, postojeći konsenzus o pojmu i ulozi suvremenog javnog službenika znatno se mijenja. Tradicionalni upravni model, koji je garantirao sigurnost zaposlenja javnom službeniku, ustupa mjesto novom menadžerskom konceptu koji donosi drugačiji pristup zaposlenima u javnoj upravi i uređenju njihovih statusnih odnosa.

Posebnu kategoriju zaposlenih u javnoj upravi čine *politički dužnosnici*, odnosno *politički imenovane osobe* (gradonačelnici, ministri i njihovi zamjenici itd). Za razliku od javnih službenika, koji se u javnu upravu zapošljavaju na temelju svoje stručnosti i profesionalne sposobnosti, politički dužnosnici biraju se ili imenuju na određene funkcije na vrhu upravne piramide isključivo prema političkom kriteriju. Njihov mandat vremenski je ograničen i traje dok se na vlasti nalazi politička stranka koja ih je imenovala. Posebno je značajno istaći da se na prava i obveze političkih dužnosnika uopće ne primjenjuje ili se primjenjuje u veoma maloj mjeri službeničko zakonodavstvo, već se njihova prava i obveze reguliraju ustavom i posebnim zakonima. Dakle, ova kategorija zaposlenih u javnoj upravi izuzeta je od primjene *merit-sistema* i predstavlja izuzetak od pravila da se radna mjesta u javnoj upravi popunjavaju putem javnog konkursa i na temelju kriterija stručnosti i sposobnosti. S obzirom da se biraju i imenuju demokratskim izborima politički dužnosnici snose političku odgovornost prema građanima za stanje u oblastima čiji su čelnici. Većina demokratski razvijenih zemalja, u cilju smanjenja utjecaja politike na javnu upravu, nastoji smanjiti broj političkih pozicija u javnoj upravi. Taj proces se u zemljama koje se nalaze u tranziciji više ili manje (bez)uspješno odvija.

Drugu po brojnosti kategoriju zaposlenih u javnoj upravi, nakon javnih službenika, čine osobe koje obavljaju manualne i pomoćne poslove (čistači, domari, vozači itd.) ili tehničke poslove (računovodstveni, informatički poslovi itd). Kako bi se pokazala jasna distinkcija u odnosu na javne službenike i vrstu, odnosno prirodu posla koji obavljaju, u zakonodavnoj terminologiji većine zemalja ova kategorija zaposlenih označava se terminima – namještenik, djelatnik, radnik itd. Njihov radnopravni položaj uglavnom se regulira propisima privatnog prava (općeg radnog zakonodavstva), za razliku od javnih službenika

---

<sup>3</sup> Eng. *merit* – zasluga, vrijednost, odlika, vrlina. (Dr.Hans-Achim Roll, „Zapošljavanje, napredovanje i klasifikacija u sistemima državne službe“ Banja Luka, maj 2004).

koji su podvrgnuti režimu javnog prava. Različita pravna regulacija statusa pomoćnog osoblja u odnosu na status javnih službenika opravdava se činjenicom da poslovi koje obavlja pomoćno osoblje ne spadaju u poslove koje prema ustavu i zakonu obavlja javna uprava i za koje je odgovorna prema građanima i drugim pravnim subjektima. Oni, naime, obavljaju poslove manje složenosti koji, iako neophodni za dobro funkcioniranje cjelokupne organizacije, ne mogu izjednačiti njihov status sa statusom javnih službenika.

Posljednju kategoriju ljudi zaposlenih u javnoj upravi čine *vanjski suradnici*. U pitanju su članovi određenih savjetodavnih tijela, odbora ili komisija, koji privremeno ili povremeno sudjeluju u radu upravnih organizacija, odnosno bivaju angažirani zbog svoje stručnosti (eksperti, znanstvenici), neprofesionalnog karaktera posla (suci porotnici) ili potrebe predstavljanja interesne skupine građana (npr. roditelji u školama), pri čemu sudjeluju u odlučivanju o pojedinim pitanjima iz nadležnosti upravne organizacije. Tu spadaju i osobe koje obavljaju određene jednokratne poslove (npr. popis stanovništva), kao i osobe koje sudjeluju u radu upravnih organizacija na određeno vrijeme zbog zakonske obveze (npr. prisilna mobilizacija stanovništva u slučaju elementarnih i drugih nepogoda).

### **3. Novi javni menadžment i upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi**

#### **3.1. Pojam i razvoj novog javnog menadžmenta**

Koncept novog javnog menadžmenta (*new public management*) nastao je 70 – tih godina 20. stoljeća kao produkt potrebe za reafirmacijom ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi. Najprije se javlja u anglosaksonskim zemljama (SAD, Australija, Velika Britanija) u kojima su društvena ideja neoliberalizma, ekonomske prilike, tradicija i upravna kultura doprinijele veoma brzom prihvatanju menadžerskog koncepta. U zapadnoeuropskim zemljama menadžerske reforme su započele 90 – tih godina i podrazumijevale su reformu tradicionalnih upravnih sustava zasnovanih na političkim, pravnim i socijalnim vrijednostima. Upravo su navedene vrijednosti bile temeljni razlog zbog kojeg adaptacija novog javnog menadžmenta u ovom dijelu Europe nije bila radikalna niti je dopustila potpunu deregulaciju, privatizaciju i minimizaciju javnog sektora. Još manje nego u zemljama Zapadne Europe novi javni menadžment imao je utjecaja u zemljama Istočne i Jugoistočne Europe koje kao tranzicijske zemlje prije svega u svoje upravne sustave moraju ugraditi tradicionalne upravne vrijednosti poput profesionalne, odgovorne i politički nepristrane javne uprave.

Tijekom 1970-ih godina na menadžerske reforme javne uprave gledalo se kao na mehanizme za uklanjanje nedostataka tradicionalnog birokratskog modela uprave, a za razvoj alternativnih modela koji će odgovarati novom globalnom ekonomskom okruženju. (Mikulić, 2009.).

Suprotstavljanje menadžerskog i tradicionalnog koncepta javne uprave nezaobilazno je u suvremenoj znanstvenoj i stručnoj literaturi.

Tradicionalnom konceptu javne uprave se prigovara da je zastario, da je preskup i neefikasan i da nije sposoban prilagoditi se novim promjenama u suvremenim okolnostima. Međutim, taj koncept počiva na modelu legalističke, odgovorne i profesionalne javne uprave koja funkcionira sukladno propisanim pravilima što se smatra temeljnom vrijednošću demokratskih društvenih uređenja. Tradicionalni upravni model, s jedne strane, doprinosi sigurnom statusu javnih službenika na koje se, za razliku od zaposlenika u privatnom sektoru, primjenjuju odredbe posebnog službeničkog zakonodavstva, dok na drugoj strani ograničava njihovu samovolju i služi građanima uz puno poštivanje načela predvidljivosti djelovanja i jednakog postupanja.

Novi koncept javne uprave počiva na afirmaciji ekonomskih vrijednosti, usmjeren je na rezultate, konkurentnost na tržištu i zadovoljstvo korisnika javnih usluga kao krajnjih potrošača. Njegovi glavni motivi su ekonomski rast i produktivnost nasuprot tradicionalnim ciljevima javne uprave (društveni progres, javno blagostanje, ublažavanje siromaštva, nezaposlenosti i podsticanje vrijednosti jednakosti, građanstva i nepristranosti). Težnja ka ostvarivanju ekonomskog interesa u organizacijama privatnog sektora sasvim je uobičajena s aspekta ostvarivanja konkurentnosti na tržištu.

Međutim, kada su u pitanju javne organizacije, dosljedno preslikavanje i provođenje menadžerskog koncepta iz privatnog sektora dovelo bi do niza negativnih posljedica. Prije svega, dovodeći ljudski kapital u funkciju finansijskog kapitala, došlo bi do određene dehumanizacije odnosa između pojedinaca na menadžerskim razinama, koji raspolazu gotovo neograničenom slobodom zahvaljujući utjecaju izvršne vlasti, i zaposlenika čiji bi položaj u slučaju da postanu prevelik trošak za organizaciju postao veoma neizvjestan. Zatim, redefiniranjem uloge građanina u ulogu kupca ili potrošača mijenja se i koncept odgovornosti javne uprave na način da ona postaje odgovorna samo onom dijelu stanovništva koji mogu platiti, odnosno kupiti usluge javnih službi. Na taj način se dijelovi siromašne populacije isključuju iz mogućnosti korištenja javnih službi, čiji primarni cilj postaje zadovoljstvo individualnog potrošača, a ne građanina. U konačnici izjednačavanje prakse privatnog i javnog sektora nije ni moguće zbog različite prirode posla koji se u okviru tih sektora obavlja,

kao i različitih ciljeva i interesa na kojima počivaju. Javna uprava počiva primarno na javnom interesu. To znači da zastupa pravne, demokratske i socijalne vrijednosti. Međutim, danas nije moguće zanemariti postojeće probleme neekonomičnog i neefikasnog postupanja javne uprave koja se karakterizira kao „skupa“ sa sporim, birokratiziranim modelom upravljanja koji ne odgovara potrebama suvremenog svijeta. Iz razloga poboljšanja efikasnosti i snižavanja troškova javne uprave nužno je primijeniti određene metode privatnog sektora, ali se ne smije zaboraviti da njen primarni interes nije ekonomski, već javni.

### 3.2. Konceptija i sadržaj funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Značajnu okosnicu novog javnog menadžmenta čini konceptija upravljanja ljudskim potencijalima (*human resource management*). U pitanju je funkcija koja donosi drugačiji pristup ljudima u organizaciji i kojom se želi zamijeniti dosadašnja funkcija personalne administracije. Značaj upravljanja ljudskim potencijalima i primjena principa modernog menadžmenta određuju čovjeka kao najbitnijeg resursa u suvremenoj organizaciji. (Plavšić-Nešić, 2006:671). Zbog toga se kod ovog pristupa naglašava potreba ulaganja u razvoj ljudi kao temeljnog potencijala u ostvarivanju organizacijskih i funkcionalnih ciljeva. Naime, u eri znanja i brzog tehnološkog razvitka ljudi moraju posjedovati vještine i kompetencije u svakodnevnom poslovanju kako bi uspješno odgovorili reformskim procesima. Na taj način upravljanje ljudskim potencijalima postaje jedan od ključnih činilaca za unapređenje produktivnosti u javnom sektoru.

Izraz *upravljanje ljudskim potencijalima* ima više različitih značenja koja se kreću od toga da se njime označe sve menadžerske odluke koje utječu na odnose između organizacije i zaposlenika do onih koja ovaj pojam koriste za označavanje menadžerske ili posebne poslovne funkcije. Bilo da se promatra kao jedna od aktivnosti u okviru opće menadžerske funkcije ili kao samostalna aktivnost za koju je zadužen menadžer za upravljanje ljudskim potencijalima (*human resources manager*), upravljanje ljudskim potencijalima predstavlja nov način djelovanja i u odnosu na personalnu funkciju obuhvata širi sadržaj poslova. Naime, personalna funkcija uglavnom se bavi administrativnim poslovima i formalnim provođenjem pravila i postupaka. U organizacijskom smislu ova funkcija se obavlja kroz centralizirane forme u okviru kojih postoji utvrđena nadležnost rukovodioca za personalne poslove koji za razliku od menadžera za ljudske potencijale ima specijalističku i odijeljenju funkciju unutar organizacije.

Pored administrativnih poslova vođenja formalnih evidencija o zaposlenima personalna politika bavi se i pitanjima zapošljavanja, selekcije, nagrađivanja i napredovanja kao i stručnog usavršavanja i osposobljavanja službenika. Veliki broj ovih poslova u novije vrijeme se obavlja u okviru funkcije upravljanja ljudskim potencijalima. Međutim, način obavljanja tih poslova je znatno drugačiji u odnosu na klasičnu personalnu funkciju i obuhvata nove metode i tehnike kojima se statusnim pitanjima zaposlenih u javnoj upravi pristupa fleksibilnije i dinamičnije. Novi pristup ljudima u upravi ima za cilj poboljšanje službeničkog sustava (klasifikacijski i platni sustav te sustav napredovanja), načina odabira osoblja zasnovanog na znanju i sposobnostima, motiviranja i nagrađivanja kao i utvrđivanja odgovornosti i sankcioniranja zaposlenika. Pored klasične personalne funkcije, funkcija upravljanja ljudskim potencijalima obuhvata i druge poslove poput ispitivanja odnosa između profesionalnog i političkog osoblja, menadžera i zaposlenika, zaposlenika i građana. To, međutim ne znači da je u pitanju potpuno novi sadržaj poslova u okviru funkcije upravljanja ljudskim potencijalima, već da je samo širi krug poslova koji se obavljaju u okviru funkcije upravljanja ljudskim potencijalima i da je drugačiji način njihovog obavljanja.<sup>4</sup> S obzirom na navedeno može se istaći da je upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi kompleksna i dinamična aktivnost *kojom se na više ili manje individualizirani način uređuju statusni odnosi osoblja zaposlenog u javnim organizacijama ie odnosi između zaposlenika i organizacije.* (Marčetić, 2007:107).

---

<sup>4</sup> O drugačijem sadržaju funkcije upravljanja ljudskim potencijalima može se govoriti jedino u kontekstu strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima koje pored dugoročnog planiranja ljudskih potencijala podrazumijeva sasvim nov pristup ulozi ljudskih potencijala u strategijskom menadžmentu i ostvarivanje strategijskih ciljeva organizacije. Ovaj pojam se u literaturi koristi u više značenja: *prvo značenje* se odnosi na promijenjen odnos prema radnicima i službenicima u smislu ukidanja razlika između ovih kategorija i primjeni jednakih postupaka pri zapošljavanju, ocjenjivanju, osposobljavanju i drugim statusnim pitanjima; *drugo značenje* se odnosi na organizacijsku razinu na kojoj se donose ključne odluke; *treće značenje* upućuje na potrebu međuovisnosti poslovne strategije u organizaciji i planiranja upravljanja ljudskim potencijalima. Tako, s jedne strane, upravljanje ljudskim potencijalima određuje uspješnost poslovne strategije organizacije, dok, s druge strane poslovna strategija organizacije određuje ciljeve, postavlja modele i usmjerava način upravljanja ljudskim potencijalima. (Marčetić, 2007:120). Međutim, kada se govori o strategijskom upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi treba imati u vidu da javne (upravne) organizacije, za razliku od onih u privatnom sektoru, nikada ne odlučuju potpuno autonomno o svojem poslovanju, već su manje ili više ovisne o političkim odlukama. (Marčetić, 2007:106).

#### **4. Reforma javne uprave i uloga funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini**

Reforma javne uprave javlja se kao posljedica brzog i dinamičnog društvenog razvoja koji zahtijeva i određene prilagodbe u okviru upravnih sustava.

Kao proces koji je naročito značajan za zemlje u tranziciji reforma javne uprave predstavlja osnovni preduvjet europskih integracija. Ključna uloga javne uprave u procesu europskih integracija ogleda se u omogućavanju provedbe neophodnih reformi za ulazak u Europsku uniju. Te reforme se odnose, prije svega, na izgradnju upravnih kapaciteta koji će biti sposobni za usvajanje i provedbu osnovnih propisa Europske unije (*acquis communautaire*).

Sustav javne uprave u Bosni i Hercegovini odlikuje složenost, preklapanje nadležnosti i nejasna podjela nadležnosti na različitim razinama vlasti. Zbog toga je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini potrebna, ne samo zbog eurointegracijskih procesa, već i kao pretpostavka za učinkovitiju i odgovorniju javnu upravu. Međutim, proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini prati niz ograničavajućih faktora od koji se mogu istaći slijedeći: složena državna organizacija; niska razina privrednog rasta; različita razina napretka pojedinih razina vlasti; nedostatak političke volje za harmonizacijom sustava u državi; nedostatak pravnog okvira za efikasno utvrđivanje odgovornosti za preuzete obveze kako na nivou rukovođenja organima, tako i na nivou svakog radnog mjesta u upravi; otežana koordinacija u procesu definiranja politika i izrade propisa na horizontalnoj i vertikalnoj razini itd.

I pored navedenih nedostataka upravne reforme su započele na normativnoj razini, usvajanjem novih zakona o javnim službenicima. U Bosni i Hercegovini su doneseni zakoni o državnoj službi na svim razinama vlasti. 2004. godine osnovan je Ured koordinatora za reformu javne uprave.<sup>5</sup> Dvije godine kasnije usvojena je Strategija reforme javne uprave koja zajedno sa Akcionim planovima donosi temeljite promjene u načinu na koji rade sve državne i entitetske institucije. Strategiju su, zajedno sa Akcionim planom 1 (AP1) usvojili Vijeće

---

<sup>5</sup> Ured koordinatora za reformu javne uprave osnovan je Odlukom Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u listopadu 2004. godine. Ured je osnovan s ciljem koordinacije reformskih aktivnosti između Vijeća ministara, entitetskih i vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Formiranje Ureda uslijedilo je kao odgovor na potrebe građana za učinkovitijom i odgovornijom javnom upravom na svim razinama vlasti, sposobnom za preuzimanje obveza u procesu eurointegracija. Dostupno na: <http://parco.gov.ba/hr/o-nama/o-uredu-koordinatora-za-reformu-javne-uprave/>, (pristupljeno:16.04.2017.)

Ministara Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.<sup>6</sup>

Vlade svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini su usvojile Zajedničku platformu za provedbu Strategije reforme javne uprave koja definira odgovornosti za provedbu na političkoj i stručnoj razini i propisuje mehanizme koordinacije i provedbe.<sup>7</sup> Jedan od najznačajnijih integrirajućih faktora u sektoru javne uprave u Bosni i Hercegovini predstavlja Memorandum o razumijevanju o uspostavi Fonda za reformu javne uprave.<sup>8</sup> PAR fond (*Public Administration Reform Fund*), odnosno Fond za reformu javne uprave predstavlja sredstva koja je zajednica donatora namijenila provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, i to za financiranje konkretnih mjera iz Akcionog plana 1 reforme javne uprave.<sup>9</sup>

Posebno značajan segment reforme javne uprave je reforma u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima. Naime, najznačajniji potencijal svake organizacije pa i one u okviru javne uprave su njeni zaposleni. Zbog toga je upravljanje ljudskim potencijalima jedna od ključnih funkcija javne uprave kao cjeline. Iako se načelno temelji na istim principima kao u privatnom sektoru funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi odlikuje se brojnim specifičnostima. Te specifičnosti prvenstveno proizlaze iz posebne pravne regulacije statusa zaposlenih u javnoj upravi, a obuhvataju:

---

<sup>6</sup> Planirano je da će reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini biti provedena u tri vremenske faze, s ciljem da do kraja 2014. godine BiH postigne nivo kvaliteta europskog upravnog prostora. U prvoj fazi su trebali biti ispunjeni kratkoročni ciljevi koji se odnose na reformu horizontalnih sistema opisanih u okviru šest reformskih oblasti Akcionog plana 1, i to: izrada politika i koordinacijski kapaciteti, javne finansije, upravljanje ljudskim potencijalima, upravni postupak, institucionalna komunikacija i informacione tehnologije. U drugoj fazi predviđeno je dalje ispunjavanje srednjoročnih ciljeva u horizontalnim reformskim oblastima, te početak reformi u sektorima, u okviru drugog akcionog plana, na taj način što bi bile unaprijeđene sektorske i vertikalne funkcije, te povećana sposobnost sektora za prilagođavanje i provedbu pravne stečevine Unije na jedinstven način u cijeloj zemlji. U trećoj fazi trebalo je provesti nove reformske aktivnosti, naročito u onim segmentima u kojima nije bilo napretka. Dostupno na: <http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf>, (pristupljeno: 16.04.2017.)

<sup>7</sup> Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, (2015), Sarajevo: Inicijativa za monitoring europskih integracija Bosne i Hercegovine.

<sup>8</sup> Potpisnici Memoranduma su, uz Vijeće ministara BiH i entitetske vlade, Vlada Brčko Distrikta BiH i donatori: Agencija za međunarodni razvoj i saradnju Švedske (SIDA), Ministarstvo za razvoj i saradnju Holandije, Ministarstvo vanjskih poslova Velike Britanije i Delegacija Evropske Unije. Memorandum je potpisan u Sarajevu 2007. godine. Naknadno je Fondu pristupio i novi donator Ministarstvo vanjskih poslova Kraljevine Norveške. Dostupno na: <http://parco.gov.ba/hr/projekti/fond-za-reformu-javne-uprave-par-fond/> (pristupljeno: 19.04.2017.)

<sup>9</sup> Fond je u početku upravljao raspodjelom sredstava od 4,5 miliona eura, a osigurano je i učešće domaćih budžeta u Fondu. Sve vlade su donijele odluke kojim se obavezuju da će, na godišnjem nivou izdvajati iznos od 0,01 % od budžeta. Sredstvima Fonda realizirani su brojni projekti, kao na primjer: Obuka službenika za odnose s javnošću ;Izrada programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH; Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama državne službe u BiH; Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sistem BiH i brojni drugi. Dostupno na: <http://parco.gov.ba/hr/projekti/fond-za-reformu-javne-uprave-par-fond/> (pristupljeno: 19.04.2017.)

a) složenije pravne postupke i veći angažman jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima;

b) organiziranje centralnih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima (agencije za državnu službu i dr.) i perifernih jedinica u pojedinim organizacijama, određivanje stepena (de)centralizacije i odnosa između jednih i drugih jedinica, potreba za suradnjom i umrežavanjem između tih jedinica;

c) pravno veoma zahtjevne postupke selekcije na temelju javnog ili internog konkursa;

d) veći stepen pravne zahtijevnosti nekih elemenata upravljanja ljudskim potencijalima (napredovanje, ocjenjivanje);

e) posebnu naglašenost nekih od elemenata upravljanja ljudskim potencijalima koji su u privatnom sektoru manje naglašeni (npr. upravljanje integritetom). (Virant i suradnici, 2015).

Razvijenost funkcije upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini uglavnom se shvata u tradicionalnom smislu kao funkcija *kadrovskog upravljanja*. U prilog tome govore mnogobrojne odredbe zakona koji reguliraju službeničke odnose u Bosni i Hercegovini iz kojih se jasno vide elementi personalne administracije. U zakonima svih razina vlasti o javnim/državnim službenicima kao najvažniji princip u njihovom radu navodi se princip zakonitosti.<sup>10</sup>

Tim zakonima se također detaljno propisuju postupci popunjavanja upražnjenih radnih mjesta, probnog rada, ocjenjivanja, unapređenja, prekobrojnosti itd. Naglasak je, dakle, na pravnim i tehničkim pravilima koja čine temelj koncepta personalne administracije. S druge strane, suvremena funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi integrirana je u strateško upravljanje organizacijom. To znači da je planiranje ciljeva organizacije tijesno povezano s planiranjem ljudskih potencijala i obratno.

---

<sup>10</sup> Član 14. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12) izričito navodi da državni službenik izvršava zadatke predviđene opisom radnog mjesta i primjenjuje i osigurava poštivanje ustavno-pravnog poretka i zakona u Bosni i Hercegovini.

Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12) sadrži identičnu odredbu u članu 17. sa dodatkom obveze poštivanja zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Član 6. Zakona o državnim službenicima Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske br. 118/08, 117/11, 37/12) nalaže državnim službenicima obvezu postupanja u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisima kao i prema pravilima struke.

Zakon o državnim službenicima u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine br. 09/14) članom 4. predviđa obveze službenika, ali i namještenika da, u obavljanju svojih poslova, postupaju u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Statutom Brčko Distrikta, zakonima i drugim propisima.

U Bosni i Hercegovini zbog kompleksnosti upravnog prostora, ali i neizgrađenih demokratskih vrijednosti u upravnom sustavu ne postoje temelji za uvođenje suvremenih elemenata upravljanja ljudskim potencijalima. Naime, Bosna i Hercegovina kao i ostale tranzicijske zemlje Jugoistočne Europe još uvijek nije dostigla zadovoljavajući stupanj poštivanja temeljnih principa na kojima počiva javna uprava u suvremenim zemljama (profesionalna, odgovorna, politički nepristrana javna uprava, vrednovanje znanja, stručnosti i sposobnosti – tzv. *merit-sistem*). Zbog toga bi svako doslovno „kopiranje“ novih, menadžerskih metoda iz zemalja Zapadne Europe bilo neuspješno. Ipak, Strategijom za reformu javne uprave su definirani i osnovni pravci djelovanja u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Oni su usmjereni na deset međusobno povezanih poglavlja i to:

1. opći pristup upravljanja ljudskim potencijalima (razvoj politika i pitanje etike);
2. organizacijsko uređenje upravljanja ljudskim potencijalima (na nivou centralnih i pojedinačnih institucija);
3. upravljanje informacijama;
4. planiranje ljudskih potencijala;
5. regrutiranje i odabir kadrova;
6. upravljanje radnom uspješnosti;
7. obuka i razvoj državne službe;
8. analiza poslova i klasifikacija radnih mjesta u državnoj službi;
9. plaće i
10. upravljanje cjelovitom kvalitetom.

Značajan napredak u ovom segmentu postignut je u ocjenjivanju rada državnih službenika, poboljšanju koordinacije pripreme i implementacije planova obuka, a uspostavljen je i sustav redovnog srednjoročnog planiranja obuka.<sup>11</sup> Međutim, politike razvoja upravljanja ljudskim potencijalima bazirane na zajedničkim principima još uvijek nisu usvojene na svim razinama vlasti.

---

<sup>11</sup> Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, (2015), Sarajevo: Inicijativa za monitoring europskih integracija Bosne i Hercegovine.

#### 4.1. Organizacija i funkcije centralnih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Bosne i Hercegovine je fragmentirano i neefikasno. Da bi javna uprava u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima funkcionirala kao jedinstven i integriran sustav Strategijom za reformu javne uprave kao jedan od temeljnih ciljeva naglašava se uspostavljanje centralnih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima. Takve jedinice postoje u zemljama regiona kao samostalne organizacije neposredno odgovorne vladi.<sup>12</sup>

U Bosni i Hercegovini na svim razinama vlasti organizirani su centralni organi (institucije) odgovorni za državnu službu/upravu. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine organizirane su agencije za državnu službu, na nivou Republike Srpske Agencija za državnu upravu i u Brčko Distriktu pododjeljenje pri Odjeljenju za stručne i administrativne poslove.

Osnivanje agencija za državnu službu predstavlja najveći doprinos u uvođenju novog pristupa upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Specifičnost postojeće organizacije u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Bosne i Hercegovine jeste dualizam organa odgovornih za politiku i organa odgovornih za provođenje zakona. To znači da na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, izuzev Brčko Distrikta, postoji podjela odgovornosti između nadležnih ministarstava (Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Federalno ministarstvo pravde, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske) i centralnih agencija pri čemu su ministarstva odgovorna za predlaganje zakona, a agencije za implementiranje i pripremu provedbenih propisa. U cilju daljeg razvoja ovog područja neophodno je jasnije definirati odnos između navedenih subjekata i uspostaviti jasnu političku odgovornost. Time bi *ministar, nadležan za područje uprave, morao preuzeti političku odgovornost za stanje i razvoj državne službe i ljudskih potencijala u upravi. Na taj način osigurala bi se i politička podrška projektu razvoja upravljanja ljudskim potencijalima.*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Za upravljanje i razvoj ljudskih potencijala u državnoj službi Republike Hrvatske odgovorna je Uprava za službeničke odnose pri Ministarstvu uprave. U Makedoniji i Sloveniji za kreiranje i provođenje politike upravljanja ljudskim potencijalima odgovorna su ministarstva za javnu upravu. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Mađarske bilo je decentralizirano do 2002. godine kada je osnovana institucija vladinog povjerenika za javnu upravu te su osnovani i Organizacija za javnu upravu i Ured za javnu službu u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova. (Virant i suradnici, 2015).

<sup>13</sup> Dostupno na: <http://euinfo.ba/wp-content/uploads/2016/02/HRM-in-CS-in-BiH-BCS.pdf> (pristupljeno: 16.04.2017.)

Iz analize službeničkog zakonodavstva proizlazi da agencije kao strateški centri upravljanja ljudskim potencijalima na svim razinama vlasti obavljaju centralne (horizontalne) poslove u okviru funkcije upravljanja ljudskim potencijalima. Njihov fokus je na selekcijskim procedurama (provođenje postupaka internih i javnih konkursa), a značajnu ulogu imaju i u razvoju sustava stručnog usavršavanja. Nedostatak ovakvog sustava upravljanja ljudskim potencijalima je u tome što se on odnosi samo na određeni dio zaposlenih u javnoj upravi, jer su nadležnosti agencija ograničene samo na državne službenike, dok sve ostale kategorije zaposlenih nisu obuhvaćene funkcijom upravljanja ljudskim potencijalima. Ne negirajući poseban status i značaj državnih službenika, funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi mora pokrivati sve kategorije zaposlenih kako bi se u ovoj oblasti napravio odgovarajući napredak.

Pored centralnih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima svaki organ javne uprave trebao bi organizirati funkciju tog upravljanja u formi posebne jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima ili, u slučaju manjih organa, jednog ili više specijalista za upravljanje tim potencijalima. Te jedinice bi obavljale poslove planiranja ljudskih potencijala, analize radnih mjesta i radnih procesa, regrutiranja i selekcije kadrova, razvoja karijere i koordinacije aktivnosti i suradnje sa centralnim jedinicama za upravljanje ljudskim potencijalima. Pitanje osnivanja jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima jedino je regulirano Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine kojim je utvrđeno da svaka institucija osniva jedinicu zaduženu za implementaciju odredbi zakona.<sup>14</sup> Također, analiza u institucijama javne uprave na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini, koja je provedena u okviru projekta EUHRM<sup>15</sup>, pokazala je da u svim organima postoje jedinice ili pojedinci zaduženi za funkciju upravljanja ljudskim potencijalima, ali da je u 50 % tih organa funkcija upravljanja ljudskim potencijalima organizirana kao tradicionalna kadrovska funkcija. Ovakvo stanje promatrano sa stanovišta suvremene funkcije upravljanja ljudskim potencijalima koja obuhvata uključenost jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima u strateško upravljanje organom je neprihvatljivo i neodrživo u vremenu u kojem svijest o modernom upravljanju ljudskim potencijalima treba jačati.

---

<sup>14</sup> Članom 60. predviđeno je da jedinica u institucijama osigurava upravljanje osobljem institucija i vodi dosije za svakog državnog službenika i osigurava da svaki državni službenik koji obavlja dužnosti u instituciji ima nesmetan pristup svom administrativnom dosjeu. Jedinica institucije usklađuje aktivnosti institucije i surađuje sa Agencijom.

<sup>15</sup> Projekat „Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi“ (EUHRM) predstavlja dio šire podrške koju Europska unija pruža reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini, kao važan dio sveukupnog procesa europskih integracija, s ciljem da doprinese izgradnji efikasnije i transparentnije javne uprave.

## Završna razmatranja

Reforma javne uprave u svim njenim oblicima i oblastima pa tako i u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima uopće i u Bosni i Hercegovini predstavlja kontinuiran proces u kome se traga za najboljim modelima brige za uposlenicima u javnoj upravi. Do sada najbolji suvremeni model upravljanja uposlenicima u javnoj upravi temelji se na menadžerskom konceptu. Međutim, menadžerski koncept upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi evidentno zaostaje u odnosu na privatni sektor, a u Bosni i Hercegovini i u odnosu na javni sektor razvijenih zemalja.

Iako je bilo određenog napretka, u Bosni i Hercegovini dosadašnje reforme u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima nisu ispunile tražena očekivanja, jer je taj napredak u velikoj nesrazmjeri sa uloženim resursima, pa samim tim i ne može značajnije utjecati na modernizaciju u ovoj oblasti.

Kao glavni razlozi za takvo stanje navode se izostanak političke podrške reformama, neefikasan sustav koordinacije reformskih aktivnosti, nedostatak općih menadžerskih kapaciteta, upitan profesionalizam struktura državne službe. Sve to utječe na mogućnost da funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi Bosne i Hercegovine bude prepoznata kao strateška funkcija.

Da bi kroz profesionalno i efikasno upravljanje ljudima doprinijela ostvarivanju ciljeva organizacije, praksa upravljanja ljudskim potencijalima mora biti u cijelosti transformirana i preći okvire tradicionalnog „kadroviranja“, a da bi se to postiglo neophodno je integritati funkciju upravljanja ljudskim potencijalima u plan razvoja svake institucije i ustanoviti sustav u kome će se centralne institucije za upravljanje ljudskim potencijalima (agencije) baviti primarno strateškim pitanjima kao što je formuliranje politika i praćenje dobre prakse. Osim toga, neophodno je usuglasiti politike upravljanja ljudskim potencijalima na svim razinama vlasti i u tom cilju izraditi i usvojiti normativne propise.

Isto tako, u cilju što boljeg razvoja funkcije upravljanja ljudskim potencijalima kao suvremene funkcije, potrebno je jačati ulogu centralnih jedinica na državnom, entitetskim i nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i unaprijediti i povećavati koordinaciju i njihovu međusobnu suradnju.

Shodno tome, radi ostvarivanja navedenih ciljeva i izbjegavanja negativnih posljedica uvođenjem menadžerskog koncepta rada u javnu upravu u Bosni i Hercegovini, primarno je potrebno izgraditi jaku, klasičnu *weberijansku* upravu. Stoga bi u Bosni i Hercegovini kao

tranzicijskoj zemlji reformu javne uprave trebalo provesti po modelu istovremenog stvaranja tradicionalne uprave i primjene modernizacijskih elemenata novog javnog menadžmenta.

#### LITERATURA:

1. Kavran, D. (2003), Javna uprava, Beograd: Savjet za državnu upravu Republike Srbije.
2. Koprić, I. et.al. (2014), Upravna znanost, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
3. Marčetić, G. (2007), Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
4. Mikulić, S. (2009), „Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije“, Hrvatska javna uprava, broj 9, str. 1091-1126.
5. Plavšić-Nešić, A. (2006), „Upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi“, Pravna riječ, broj 7, str. 669-685.

#### Publikacije:

6. Modernizacija rukovođenja u državnoj upravi RS, iz EU perspektive (2004), Zapošljavanje, napredovanje i klasifikacija u sistemima državne službe, Banja Luka.
7. Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini (2015), Organizacija i funkcija upravljanja ljudskim potencijalima, Sarajevo: T&T concept doo Sarajevo.

#### Zakonski propisi:

8. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12).
9. Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12).
10. Zakon o državnim službenicima Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske br. 118/08, 117/11, 37/12).
11. Zakon o državnim službenicima u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine br. 09/14).

#### Internet izvori:

12. Strategija reforme javne uprave i akcioni planovi, dostupno na:

<http://rju.parco.gov.ba/wp-content/uploads/2007/10/strategija-reforme-javne-uprave.pdf>,

