

**PLANIRANJE I ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM
RESURSIMA U JAVNOJ UPRAVI**

**STRATEGIC PLANNING AND ORGANIZATION OF HUMAN
RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION**

Stručni članak

*Dr. sc. Sead Maslo**

Sažetak

Upravljanje ljudskim resursima obuhvata aktivnosti koje su bitne za rukovodna ovlaštenja i zadatke u odnosu na zaposlene u organizaciji. To se posebno odnosi na planiranje, zapošljavanje, razvoj karijere, obuku, ocjenjivanje i nagrađivanje osoblja, kao i na kreiranje i održavanje sigurnog, etički prihvatljivog i pravičnog radnog okruženja za zaposlene u javnoj upravi. U ovom radu se daje kratak pregled i analiza stanja osnovnih aspekata procesa upravljanja ljudskim resursima, posebno funkcije planiranja i organizacije upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini uz naznaku mogućeg razvoja, de lege ferenda.

Ključne riječi: upravljanje ljudskim resursima, javna uprava, državna služba, kadrovsko planiranje, organizacija, merit sistem, jedinica za ljudske resurse.

Summary

Human resources management consists of a number of activities performed by senior managerial staff related to civil servants employed in public administration. In particular, this relates to strategic planning, recruitment, training, performance management, and remuneration of staff, as well as creating and maintaining sustainable, stable, integrity based and fair working environment for all employees. This paper provides a brief overview and analysis of basic aspects in the processes of human resources management, specifically the strategic planning function and organizational concept of human resources management in public administration in Bosnia and Herzegovina, and possible developments, de lege ferenda, as well.

** Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine
E-mail: m.sead58@gmail.com*

Keywords: human resources management, public administration, civil service, strategic planning, organization, merit system, human resources unit.

1. UVOD

U nastojanju da ispune zahtjeve koji se postavljaju u procesu proširenja Evropske unije (EU), države kandidati za članstvo trebaju unaprijediti svoje sisteme javne uprave. Države zapadnog Balkana ubrzano harmoniziraju svoje javne uprave sa principima Evropskog upravnog prostora. Zajednički principi javne uprave (<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm>) za sve zemlje članice EU kreiraju uvjete za "Evropski upravni prostor" (EAS), koji "... uključuje set općih standarda za rad i postupanje javne uprave koji su propisani zakonom i primjenjeni u praksi na osnovu procedura i uz instrumente odgovornosti." (<http://www.oecd-library.org/docserver/oaiwload/5kml60zwd7h.pdf?expires=1435061556&id=id&accname=guest&checksum=960FB785C58BB3E078BEF95B833D048D>).

Principi javne uprave predstavljaju standarde tzv. "mekanog akija" (soft acquis), služe kao okvir za procjenu stanja i napretka u javnoj upravi i predstavljaju orijentir prema kome će se ravnati dalje aktivnosti na reformi javne uprave u Bosni i Hercegovini, prioritetno radi poboljšanja konkurentnosti privrede i kvaliteta života građana, ali i na ispunjavanje uvjeta za članstvo u EU.

Prema Strategiji proširenja* "javna uprava ostaje nerazvijena u većini zemalja u procesu proširenja sa ograničenim administrativnim kapacitetom, uz visok nivo politizacije i manjkom transparentnosti" (str. 2.) "Odgovarajuće upravljanje ljudskim resursima, bolje planiranje politika, koordinacija i razvoj, jasne administrativne procedure i poboljšanje u upravljanju finansijama, uključujući upravljanje i prikupljanje prihoda, su od ključnog značaja za funkcionalnost države i za implementaciju reformi koje su uvjet za države u procesu EU integracija. Države trebaju pojačati svoje napore za unapređenje svoje javne uprave na svim nivoima na osnovu nacionalnih strategija" (str. 4.) Kada se radi o upravljanju ljudskim resursima Evropska komisija naglašava ono što se smatra prioritetima: "organizacija i funkcionalnija javne uprave, uključujući de-politizaciju, zapošljavanje i

* Evropska komisija je intenzivirala svoje usmjerenje ka reformi javne uprave u dokumentu "Strategija proširenja i osnovni izazovi 2014–2015" definiranjem šest ključnih pitanja u procesu reforme. Na osnovu Strategije proširenja, SIGMA je, u saradnji sa Evropskom komisijom, razvila "Principe javne uprave"

napredovanja u službi na osnovu merit principa (kompetentnosti: znanja, vještina, sposobnosti i personalnih osobina) obuke i profesionalizacije." (str. 4.)*

Istina ja da potpuna de-politizacija javne uprave nije postignuta ni u mnogim zemljama članicama EU, ali postoje ozbiljne političke aktivnosti u normativnoj sferi i praksi da se smanji uticaj politizacije u javnim institucijama i da se povećaju profesionalne kompetencije u javnoj upravi. Takva posvećenost promjenama u procesima reforme javne uprave očekuje se i od država zapadnog Balkana kojima su profesionalizacija i de-politizacija neophodne ako žele ispuniti uvjete koje zahtjeva članstvo u EU i što je važnije, da se izgrade i ojačaju kapaciteti javne uprave koja je sposobna da može zadovoljiti društvene potrebe*. Međutim, iako su sve javne uprave u državama zapadnog Balkana formalno utvrdile razgraničenje između profesionalne službe i političkih imenovanja u državnoj upravi, prisutana je suprotnost interesa da se osigura i politička odgovornost i profesionalna kompetentnost u državnoj službi. Učinjeni su određeni pozitivni pomaci kada se radi o odnosu politike i javne uprave, ali ostaje izražena potreba za boljim upravljanjem političkim akcijama u kadrovskoj politici i procesu donošenja odluka u javnoj upravi. U brojnim istraživačkim radovima, analizama i procjenama koje su preduzimale međunarodne organizacije i naučni instituti za društvena istraživanja, akcentirano je da su de-politizacija i politika upravljanja personalom (kadrovska politika), a posebno merit sistem zapošljavanja i napredovanja u službi, ključni za vlade visokog kvaliteta i učinkovitosti u 21. stoljeću. U praksi se pokazalo da je upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi i javnoj upravi uopće, zasnovano na principima merita, značajno doprinjelo smanjenju korupcije u javnom sektoru, unaprijedilo upravljanje programima javnih politika i povećalo povjerenje javnosti u vladu, što je pogodovalo boljem poslovnom okruženju i ekonomskom rastu. Jednako," de-politizacija se smatra od mnogih kao najvažniji element reforme javne uprave u smjeru jačanja demokratije." (<http://search.proquest.com/openview/31f3a27506346b1e11dc6cebf890615a/1?pq-origsite=gscholar>).

Dugoročno je to imalo pozitivan uticaj na institucionaliziranje funkcije upravljanja personalom (kadrovima) u javnoj upravi što je doprinosilo stabilnosti sistema i srazmjerno povećalo udio (broj) visoko stručnih, motiviranih i posvećenih službenika u javnoj upravi. Zbog toga Bosna i Hercegovina, kao što to čine i druge države regiona, treba preduzeti ozbiljne

* *Ibid*,

* VIII Godišnja konferencija ReSPA: Profesionalizacija državne službe između politike i uprave, 12. i 13. novembar 2015. godine, Danilovgrad, Crna Gora. U skladu sa Strategijom proširenja EU, aktivnosti Regionalne škole za javnu upravu/ReSPA, obuhvataju i izazove profesionalizacije i de-politizacije javne uprave u zemljama zapadnog Balkana.

aktivnosti za definiranje i provođenje u praksi konzistentnih politika za reformu javne uprave, posebno na području upravljanja ljudskim resursima. Planiranje ljudskih resursa kao funkcija i proces strateškog upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi uz adekvatnu organizaciju sistema upravljanja je bitan preduvjet za uspostavu i razvoj depolitizirane i profesionalne javne uprave.

Međutim taj zadatak se čini kompleksnim kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, država sa složenom unutrašnjom političko-administrativnom strukturom koja obuhvata tri upravna nivoa, (državni, dva entiteska i Distrikt Brčko), od kojih svaki samostalno uređuje svoju administrativnu strukturu i organizaciju javnih službi koje su mu ustavom povjerene. U Bosni i Hercegovini je na svim upravnim nivoima prisutna nedovoljna politička podrška procesima reformskih aktivnosti i jačanju institucionalnih kapaciteta. U tako složenom političkom i upravnom okruženju nastaju brojni izazovi ne samo u pogledu koordiniranja aktivnosti koje se odnose na reformu javne uprave nego se postavlja i suštinsko pitanje održavanja funkcionalnosti sistema državne službe pred aktuelnim trendovima njegove politizacije, posebno na području upravljanja ljudskim resursima, koje je tradicionalno u posebnom fokusu političkog interesovanja.

2. KARAKTERISTIKE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNOJ UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI

Funkcija upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi ima u principu iste karakteristike kao u organizacijama privatnog sektora, ali ima i brojne specifičnosti. Za zaposlene u javnoj upravi ili barem za određen krug zaposlenih važi poseban pravni režim državne službe. Sistem državne službe i državnih službenika zasniva se na principima zakonitosti, prioriteta javnog interesa, profesionalnosti, političke neutralnosti, zapošljavanja na osnovu kompetencija, jednakosti dostupnosti do državne službe i odgovornosti. Pri tome je upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi složen i zahtjevan proces koji se odvija na dva nivoa: internom i eksternom.

Upravljanje na internom nivou se odnosi na svakodnevno usmjeravanje rada službenika i namještenika koje provodi rukovoditelj organa uprave odnosno institucije i/ili određena organizacijska jedinica za upravljanje ljudskim resursima u organu/instituciji.

Upravljanje na eksternom nivou se odnosi na horizontalne procese i odnose kojima je svrha koordinacija i koherentnost upravljanja državnim/javnom službom kao cjelinom.

Uporedo posmatrano postoje dva osnovna modela institucionalne organizacije za postizanje svrhe upravljanja ljudskim resursima u državnoj/javnoj službi. Prvi se model odlikuje relativno visokim stepenom

samostalnosti za horizontalno upravljanje i koordinaciju, dok drugi model pretpostavlja centralizirano upravljanje uz odgovornost šefa vlade ili ministra nadležnog za upravu.

Navedene dva sistema se razlikuju i u pogledu obima i sadržine upravljačkih ovlaštenja. Kod decentraliziranog sistema upravljanja naglašen je obim i sadržina ovlaštenja resornih ministara odnosno rukovoditelja organa državne službe, dok je ovlaštenje za definiranje strateških uputstava, pripremanje zakona i dugih propisa, kao i nadzor nad radom decentraliziranih jedinica za upravljanje ljudskim resursima zadržana na centralnom nivou.

Kod centraliziranog sistema upravljanja koncentrirane su ključne funkcije, preporuke i nadzor upravljanja ljudskim resursima i date u nadležnost jednoj instituciji. Praksa i dosadašnja iskustva u provođenju reformi na području upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi kao i postignuti rezultati u razvoju sistema upravljanja ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine, pokazuju prednosti i potrebu za centraliziranim upravljanjem*.

Ključno pitanje koje se neminovno postavlja u sistemu upravljanja ljudskim resursima je: Kako optimalno iskoristiti raspoložive resurse u javnoj upravi, posebno ljudske resurse, u ostvarenju zadatih ciljeva?

Svaki rukovodeći službenik, bez obzira na područje rada, koji je odgovoran za svoje podređene, eo ipso je i rukovoditelj ljudskih resursa. Da bi postali dobri rukovoditelji ljudskih resursa, postojeći službenici na rukovodećim pozicijama trebaju imati svijest o značaju upravljanja odnosno rukovođenja (management), koje su ključne funkcije upravljanja i koji su im najvažniji resursi i alati na raspolaganju za ostvarenje općih ciljeva*. Bitna pretpostavka za ostvarivanje strateških ciljeva na području upravljanja ljudskim resursima u konkretnom organu uprave odnosno instituciji je profesionalan rukovodeći kadar, službenici koji imaju potrebne menadžerske kompetencije. Znanja, vještine i sposobnosti (kompetencije) rukovođenja u sistemu javne uprave neophodne su kako bi se zadati ciljevi ostvarili na najefikasniji način.

U većini zemalja članica OECD i EU, poboljšanje vještina upravljanja rukovodećih struktura u javnoj/državnoj službi predstavlja glavni prioritet programa koji se odnosi na upravljanje. Postoje centralno definirani profili vještina, centralizirane procedure zapošljavanja, obuke i usavršavanja rukovodećeg kadra u službi, s ciljem da se ojača liderstvo i ispune postavljeni ciljevi – postigne planirani učinak u organu uprave. Ispravno razumijevanje

* *Kod decentraliziranog upravljanja sistemom ljudskih resursima izuzetno je otežano provođenje ključnih reformi na ovom području, pa se u tom smislu ne preporučuje u zemljama u procesu tranzicije pogotovo u onim državama koje imaju usložnjenu državnu strukturu sa više upravnih nivoa, kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini.*

* SIGMA dokument, 2012. (nije objavljen).

vrijednosti javne/državne službe, njenog značaja i posljedica za opći javni interes, motivacijski su element za javne/državne službenike. Takvo shvatanje javne/državne službe kao sredstva ka postizanju opće dobrobiti ima za posljedicu pozitivan stav i predanost službenika i vodi jačanju povjerenja građana i javnosti u vladu i javnu službu uopće*.

Osnovne vrijednosti javne/državne službe odnose se na tri glavna principa: osiguranje profesionalizma, etičnosti i integriteta u državnoj službi, osiguranje kontinuiteta državne službe i osiguranje zakonitosti odluka. Istovremeno, ove vrijednosti pokreću i usmjeravaju ponašanje, predanost i motivaciju državnih službenika, koje utiču na sveukupni rad javne uprave*.

2.1. Planiranje ljudskih resursa

Upravljanje ljudskim resursima kao upravljačka i strateška funkcija organizacije općenito obuhvata postupke i mjere strateško-operativnog i instrumentalnog karaktera koji omogućuju sistemsko i plansko provođenje aktivnosti u odnosu na zaposlene radi efikasnog funkcioniranja organizacije kao cjeline*. Osnovne aktivnosti na području upravljanja ljudskim resursima u organizaciji su: planiranje, zapošljavanje, obuka, ocjenjivanje i nagrađivanje osoblja, kao i na kreiranje sigurnog, etički prihvatljivog i pravičnog radnog okruženja za zaposlene. Funkcija upravljanja ljudskim resursima sastoji se, dakle od niza aktivnosti od kojih svaka ima cilj različit aspekt upravljanja zaposlenima, ali koje sve zajedno vode ka što boljem i efikasnijem vršenju poslova koji su predviđeni za određenu organizaciju. Funkcija upravljanja ljudskim resursima provodi se nizom aktivnosti u različitim aspektima upravljanja zaposlenima. Sve zajedno vode ka što boljem i efikasnijem vršenju poslova koji se obavljaju u organizaciji. Proces upravljanja ljudskim resursima ima važnu operativnu i upravljačku funkciju koju obavlja centralna jedinica za upravljanje resursima, odnosno služba za upravljanje ljudskim resursima u konkretnoj organizaciji.

* *Ibid.*

* *Ibid.* Temeljne vrijednosti mogu biti upotpunjene novim/tehničkim vrijednostima državne službe, npr. vrijednost za novac, transparentnost, usmjerenost na uslugu, kako bi se stvorila veza sa ciljevima organizacija javne uprave u pogledu učinka i sa osjetljivošću vlade prema potrebama društva općenito

* *Faktori koji utiču na sve aspekte upravljanja ljudskim resursima su interni i eksterni. Interni faktori su vezani za karakteristike organizacije (strategija, organizaciona struktura, organizaciona kultura, veličina organizacije), osobina zaposlenih (lične karakteristike, interesi, motivacije, stavovi, sposobnosti) i karakteristika radnih aktivnosti (priroda poslova i zadataka, zahtjevi koje to postavlja zaposlenima, zadovoljstvo poslom). Eksterni faktori se odnose na: normativni okvir (zakoni i podzakonski propisi), trendove na tržištu rada, karakteristike i zahtjeve okruženja.*

Ciljevi upravljanja ljudskim resursima na radnom mjestu u neposrednoj su vezi sa individualnim učinkom koji postižu zaposleni, s nivoom produktivnosti i kvaliteta, motivacijom zaposlenih i, dugoročno gledano, stimulacijom njihove lojalnosti prema organizaciji. Na organizacijskom nivou, ciljevi su usmjereni ka povećanju nivoa prosječne produktivnosti, unapređenju kvaliteta uvjeta rada, pametnom rastu i razvoju organizacije i efektivnosti. Jedna od najvažnijih funkcija upravljanja ljudskim resursima je planiranje, koje treba da osigura predvidivost, racionalnost i transparentnost procesa zapošljavanja, na jednoj strani, a na drugoj strani da omogući optimalnu popunjenost radnih mjesta u strukturi organizacije u cilju pravovremenog i potpunog obavljanja planiranih poslova i zadataka.

Planiranje ljudskih resursa, (poznatije po pojmu: "kadrovska politika") je proces u kome se predviđaju zahtjevi za ljudskim resursima, na osnovu potreba organizacije, radnih zahtjeva i anticipiranih promjena u samoj organizaciji i vanjskom okruženju. Planiranjem se nastoji postići povezivanje potreba organizacije i kadrova radi ostvarenja strateških ciljeva određenih strateškim planom razvoja organizacije. To konkretno znači da svaka organizacija radi dostizanja svojih strateških ciljeva teži zaposliti, selektirati i razvijati potreban broj kvalifikovanih i kompetentnih zaposlenika, koji raspoložu sa traženim nivoom obrazovanja, znanja i vještina stečenih posebnim obukama koji će odgovarati potrebama i zahtjevima konkretnih radnih mjesta. Planiranje ljudskih resursa ili kadrovske planiranje obuhvata: utvrđivanje potrebnog broja izvršilaca za poslove i zadatke koje obavljaju službenici i namještenici i prijem novih zaposlenika, sistem napredovanje u službi i izgradnju profesionalne karijere službenika; sistem selekcije, postavljenja i obuke rukovodećeg kadra i druga pitanja koja se odnose na politiku upravljanja ljudskim resursima.

Planiranje kadrova u osnovi obuhvata procese regrutiranja kvalificiranih kandidata, njihovu selekciju, mobilnost u organizaciji i izvan nje i uspostavljanje i vođenje precizne i ažurne kadrovske evidencije-registra zaposlenih.

- a) Regrutacija potencijalnih kandidata je proces privlačenja dovoljnog broja kvalificiranih kandidata s ciljem da se omogući izbor najkompetentnijih i popune upražnjena radna mjesta;
- b) Izbor/selekcija kandidata je proces odabira kandidata prijavljenih za određeno radno mjesto primjenom odgovarajućih metoda provjere funkcionalnih znanja i vještina i donošenja odluke o zapošljavanju ili odbijanju kandidata;
- c) Upravljanje fluktuacijom je proces planiranja i primjena programa za racionalizaciju broja zaposlenih, što obuhvata ograničenje ili obustavu prijema novih zaposlenika, ukidanje nekih radnih mjesta i reduciranje

- broja izvršitelja što ima za posljedicu otpuštanje zaposlenih, dobrovoljno napuštanje službe (otkaz zaposlenog), penzionisanje itd.;
- d) Kadrovska evidencija sadrži jedinstvenu bazu podataka službenika sa svim bitnim informacijama, koja omogućuje kadrovske planiranje, analiziranje, internu mobilnost, pojednostavljivanje konkursnih postupaka, planiranje obuka, itd.

2.1.1. Proces planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi de lege ferenda

U procesu planiranja ljudskih resursa u organu državne službe učestvuju različiti akteri. To su prije svega rukovoditelji organa državne službe, jedinice za upravljanje ljudskim resursima u konkretnom organu državne službe; centralna jedinica za upravljanje ljudskim resursima; resorni organi koji izdaju potrebna mišljenja i saglasnosti; reprezentativni sindikati državnih službenika i namještenika i na kraju vlada konkretnog nivoa vlasti koja donosi odnosno usvaja plan.

Planiranje kadrova treba da se ostvaruje pojedinačno u svakom organu uprave odnosno javnoj instituciji i generalno, za sve organe uprave, usvajanjem odgovarajućih planskih dokumenata: kadrovske plana jednog organa i zajedničkog kadrovske plana za sve organe uprave i/ili institucije*.

Svaki organ uprave odnosno javna institucija bilo da se finansira iz budžeta ili posebnog vanbudžetskog fonda treba da priprema nacrt svog kadrovske plana istovremeno sa izradom svog budžetskog zahtjeva odnosno finansijskog plana. Nacrt plana zasniva se na procjeni ostvarenja kadrovske potreba za tekuću godinu i programa rada organa uprave odnosno javne institucije za godinu za koju se kadrovski plan priprema.

Kadrovski plan treba sadržavati relevantne podatke o svakom zaposlenom i potrebna obrazloženja. To se posebno odnosi na sljedeće podatke: postojeći broj službenika i namještenika po kategorijama, zvanju i vrsti radnih mjesta koji su zaposleni na neodređeno vrijeme i na određeno vrijeme (zbog privremenog povećanja obima poslova, zamjene privremeno odsutnog službenika odnosno namještenika ili drugog opravdanog razloga); postojeći broj pripravnika i volontera u službi po stepenu stručne spreme; broj prekobrojnih odnosno neraspoređenih službenika i namještenika, ako ih ima; broj službenika i namještenika po zvanju i vrsti radnih mjesta koji je potreban da se zaposli na neodređeno vrijeme u godini za koju se kadrovski plan donosi; broj službenika i namještenika po zvanju i vrsti radnih mjesta koji je potreban da se zaposli na određeno vrijeme zbog povećanog obima

* Kadrovski plan se načelno donosi za jednu budžetsku godinu, a može se donositi i za period od tri godine tako da prati dokument okvirnog budžeta institucija BiH odnosno entiteta ili drugog upravnog nivoa.

poslova u službi u godini za koju se kadrovski plan donosi; broj pripravnika i volontera po stepenu stručne spreme čiji je prijem potreban u godini za koju se kadrovski plan donosi; te broj službenika i namještenika koji će se proglasiti prekobrojnim u godini za koju se kadrovski plan donosi.

Obrazloženje treba da sadrži podatke o realizaciji plana kadrova u organu uprave odnosno instituciji za tekuću godinu, razloge zbog kojih treba povećati ili smanjiti broj službenika i namještenika, kao i razloge zbog kojih treba zaposliti službenike i namještenike na određeno vrijeme. U prethodnoj proceduri usaglašavanja kadrovskog plana trebaju biti aktivno uključeni predstavnici sindikata službenika i namještenika, nadležno ministarstvo koje daje mišljenje o usklađenosti kadrovskog plana sa sistemom organizacije uprave, (koji se tiču kriterija odnosno standarda odnosa broja izvršilaca, obima poslova i drugih organizacijskih pitanja) i nadležno ministarstvo finansija koje razmatra kadrovski plan istovremeno sa zahtjevom za budžetska sredstva potrebna za njegovo provođenje i daje potrebnu saglasnost. Nakon dobijanja potrebnih saglasnosti smatra se da je pripremna faza okončana i da je kadrovski plan usklađen sa budžetom*. Odgovornost za provođenje kadrovskog plana je na rukovoditelju organa uprave odnosno institucije koji je dužan da izvještava Vijeće ministara i Agenciju za državnu službu o izvršenju kadrovskog plana*. Za provođenje kadrovskog plana organa državne službe u entitetima Bosne i Hercegovine rukovoditelji organa uprave i institucije izvještavaju entitetske vlade i nadležnu entitetsku Agenciju*.

2.1.2. Kritika postojećeg stanja planiranja ljudskih resursa u javnoj upravi

Kadrovski plan ima svrhu da prikaže stvarno stanje zaposlenosti i planirane izmjene u broju službenika za period od najmanje tri godine. Potrebe za novim zapošljavanjem trebaju se iskazivati na godišnjem nivou i upravljati ljudskim resursima u skladu sa usvojenim kadrovskim planom. Prijedlog kadrovskog plana institucije u kojem aktivno učestvuje jedinica za ljudske resurse i Agencija kao centralna jedinica za ljudske resurse treba biti u skladu s raspoloživim finansijskim sredstvima, obimom poslova i programom rada institucije.

* Agencija za državnu službu kao centralna institucija za upravljanje ljudskim resursima, treba biti zadužena da prati provođenje Kadrovskog plana tokom provođenja postupka prijema u državnu službu i ažuriranja Registra kadrova.

* U skladu s načelom transparentnosti i javnosti rada organa vlasti, potrebno je kadrovske planove objavljivati u službenim novinama i web stranicama organa državne službe i Agencije za državnu službu BiH.

* U Federaciji BiH stanje je složenije zbog činjenice postojanja tri upravna nivoa: federalnog, kantonalnih i lokalnih uprava (općine i gradovi).

U institucijama Bosne i Hercegovine, kao i entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, nije propisana zakonska obaveza planiranja kadrova i ne provodi se u praksi. U entitetu Republika Srpska propisana je obaveza kadrovskog planiranja ali se ne provodi u praksi. Potrebe za zapošljavanjem organi uprave i institucije iskazuju stihijski, ad hoc i bez prethodne analize stvarnih potreba. Za svaki slučaj iskazivanja potrebe za novim zapošljavanjem treba pribaviti pojedinačne saglasnosti ministarstva finansija i drugih nadležnih organa. Cijeli proces je nepredvidiv, netransparentan, traje isuviše dugo i ne ispunjava zahtjev za pravovremenom popunom upražnjenog radnog mjesta i u konačnici ima za posljedicu neefikasan rad ili zastoj u izvršavanju određenih poslova i zadataka u službi. Međutim, u slučaju postojanja kadrovskog plana, Agencija bi bila u mogućnosti da unaprijed planira vremensku dinamiku konkursnih procedura i da na racionalan način koristi postojeće kapacitete u cilju pravovremenog i kvalitetnog izvršavanja poslova koji su joj zakonom povjereni: od objavljivanja konkursa do selekcije kandidata i postavljenja na slobodnu poziciju u konkretnom organu uprave.

2.2. Organizacijski aspekt upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi

Iako je kod pojedinih upravnih resora izražena tendencija ka decentraliziranom pristupu upravljanju ljudskim resursima, odnosno da autonomno uređuju ovu oblast, još nemaju dovoljno izgrađene organizacijske, kadrovske i materijalno-finansijske kapacitete za samostalno upravljanje ljudskim resursima. Decentralizirano upravljanje ljudskim resursima vodilo bi, u sadašnjim okolnostima nedovoljno razvijenog standardiziranog pristupa do fragmentacije sistema državne službe i nejednakim standardima u procedurama zapošljavanja, sistema plaća, karijernog napredovanja, obuke i drugim elementima upravljanja ljudskim resursima*.

Navedeni razlozi predstavljaju snažan argument za koncentraciju resursa u jednoj centralnoj jedinici za sve institucije državne službe u institucijama Bosne i Hercegovine, koja ima zadatak da primjenom jedinstvenih standarda i procedura provodi postupke prijema u državnu službu i upravlja svim bitnim funkcijama ljudskih resursa, vodi registar državnih službenika i namještenika, te planira i provodi obuke u skladu sa općim i specifičnim potrebama organa državne službe za sve državne organe.

* Decentralizirani sistem upravljanja ljudskim resursima je prisutan u mnogim evropskim državama, pa tako i u Bosni i Hercegovini. Međutim, u ovoj fazi tranzicije državne uprave, odnosno zahjjevnih reformskih aktivnosti, uz uvažavanje specifičnosti službe vanjskih poslova i nekih drugih posebnih upravnih resora, centralizirani pristup je na nivou institucija Bosne i Hercegovine primjereniji model upravljanja.

Isti princip se zbog složenosti ustavne strukture države Bosne i Hercegovine primjenjuje i na druge upravne nivoe, tako da na nivou entiteta kao centralna jedinica za sve entitetske institucije državne službe tu funkciju u Federaciji BiH obavlja Agencija za državnu službu, odnosno Agencija za državnu upravu u Republici Srpskoj.

2.2.1. Centralne institucije za upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi

- Agencije za državnu službu/upravu

Centralne jedinice za ljudske resurse: Agencija za državnu službu u institucijama Bosne i Hercegovine, Agencija za državnu službu Federacije BiH i Agencija za državnu upravu Republike Srpske, izvršavaju složene i obimne zadatke na području upravljanja ljudskim resursima za sve organe državne službe pripadajućeg upravnog nivoa, bez obzira na njihov specifičan položaj u sistemu državne službe i zakonske nadležnosti. Slijedom navedene konstatacije u nadležnosti Agencija su:

- razvoj i implemantaciju strateških dokumenata koji se odnose na unapređenje službeničkog sistema u institucijama BiH i entiteta;
- pripremu nacрта, podzakonskih propisa i drugih akata koji uređuju službenički sistem ili pojedina pitanja, u koordinaciji sa resornim ministarstvima,
- pripremanje i donošenje uputstava i standarda za upravljanje ljudskim resursima u koordinaciji sa ministarstvima nadležnim za poslove uprave;
- organiziranje, provođenje i nadzor nad postupkom zapošljavanja i postupkom odabira državnih službenika i namještenika prema utvrđenim kriterijima;
- sudjelovanje u postupku planiranja ljudskih potencijala /izrada kadrovskih planova/ u državnoj službi;
- planiranje, provođenje, monitoring i evaluacija obuka za službenike i namještenike;
- vođenje centralne evidencije državnih službenika i namještenika u kordinaciji sa organima državne službe /Registar državne službe/;
- pružanje stručne podrške organima državne službe u primjeni propisa o državnim službenicima i namještenicima;
- saradnja i koordinacija u procesu upravljanja ljudskim resursima sa jedinicama i službama za upravljanje ljudskim resursima u organima državne službe.

Od posebnog je značaja unaprijediti institucionalnu komunikaciju Agencija kao centralnih institucija za upravljanje ljudskim resursima sa

organima državne službe u institucijama Bosne i Hercegovine i na nivou entiteta, posebno kada se radi o dostavljanju potrebnih informacija i dokumenata čije neizvršavanje povlači određene sankcije. Svi organi državne službe jednog upravnog nivoa su dužni pravovremeno i redovno dostavljati nadležnim Agencijama relevantne podatke o ljudskim resursima, u svim bitnim aspektima upravljanja ljudskim resursima, a posebno kada su u pitanju: zapošljavanje, napredovanje u karijeri, obuka i disciplinski postupci*.

Bez dileme, agencije za državnu službu/upravu, kao centralne institucije za upravljanje ljudskim resursima, u potpunosti su opravdale razloge svog postojanja u svom desetogodišnjem radu dajući bitan doprinos funkcioniranju i razvoju sistema državne službe na svim upravnim nivoima Bosne i Hercegovine*.

2.2.2. Jedinica za upravljanje ljudskim resursima - pozicioniranje u organizacijskoj strukturi

U organizacijskoj strukturi uspješnih, savremenih sistema državne službe obavezno se formiraju posebne jedinice za upravljanje ljudskim resursima ili posebno radno mjesto, specijalista za upravljanje ljudskim resursima, zavisno od veličine i broja zaposlenih u organu državne službe.

Jedinice za upravljanje ljudskim resursima izvršavaju složene poslove u okviru savremene funkcije upravljanja ljudskim resursima, što se primarno odnosi na: oblikovanje organizacijske strukture organa državne službe u skladu s misijom, nadležnostima, strategijom i programom rada; analizu radnih mjesta, uključujući opise radnih mjesta i potrebne kompetencije, i analitičku procjenu radnih mjesta; strateško planiranje ljudskih potencijala, povezano s nadležnostima, misijom, strategijom i programom rada organa; regrutiranje i selekcija zaposlenih, te njihovo uvođenje u radni proces; upravljanje radnim učinkom, uključujući ocjenjivanje radnog učinka; razvoj ljudskih potencijala (obuka, stručno usavršavanje, razvoj kompetencija, podizanje motivacije, upravljanje karijerama); osiguravanje adekvatnih radnih uvjeta i podizanje nivoa zadovoljstva zaposlenih; odnose sa zaposlenicima; vođenje postupaka vezanih za radnopravni status zaposlenih i reguliranje radnopravnih odnosa; upravljanje integritetom – etika i

* Agencije imaju zakonsku obavezu dostavljanja posebnog godišnjeg Izvještaja o stanju kadrova u organima državne službe svojim vladama, u vezi upravljanja ljudskim resursima. Izvještaji sadrže prijedlog zaključaka i preporuke za implementaciju mjera i unapređenje općeg službeničkog sistema konkretnog nivoa vlasti.

* I prema mišljenju stranih eksperata, institucijama Bosne i Hercegovine (i entiteta) je potrebna centralna koordinacijska jedinica, "dovoljno osnažena i sposobna da predvodi, podržava i prati implementaciju vrijednosti, politike i pravnog okvira za državnu službu." (SIGMA/princip 2.7.)

disciplinska odgovornost zaposlenih; pravna podrška u svim kadrovskim postupcima; vođenje personalne administracije i upravljanje evidencijama i informacijskim sistemom.

U uspješnim savremenim organizacijama funkcija upravljanja ljudskim resursima integrirana je u procese strateškog upravljanja organizacijom. Za takve organizacije karakteristična je devolucija upravljanja ljudskim resursima u kojima je razvijena interakcija i suodgovornosti neposrednih rukovoditelja i kadrovskih stručnjaka. To znači da se funkcije upravljanja ljudskim resursima stavljaju u odgovornost linijskih rukovoditelja (menadžera), uz stručnu pomoć, savjete i saradnju specijalista za upravljanje ljudskim resursima odnosno službi za upravljanje ljudskim resursima*.

Jedinica za upravljanje ljudskim resursima uključena je u strateško upravljanje preko svog rukovoditelja koji se uključuje u strateško upravljanje preko kolegija rukovoditelja organa.

Rukovoditelji organa i organizacijskih jedinica preuzimaju ključnu ulogu u upravljanju ljudskim resursima uz stručnu podršku i saradnju jedinica za upravljanje ljudskim resursima*. Preduvjet uspjeha je da rukovoditelji posjeduju potrebne kompetencije (znanja, vještine, sposobnosti i personalne karakteristike) za upravljanje ljudskim resursima. S druge strane, jedinice za upravljanje ljudskim resursima svakog pojedinog organa konkretnog upravnog nivoa treba da intenzivno međusobno saraduju i da imaju otvorenu stalnu komunikaciju s centralnom jedinicom za upravljanje ljudskim resursima - Agencijom za državnu službu/upravu, u svim aspektima upravljanja ljudskim resursima. U tom smislu eksperti daju sljedeću preporuku: "Zakonom se mora ojačati i uloga Agencije u koordinaciji, saradnji i umrežavanju (networking) jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima. Sve te jedinice susreću se sa sličnim problemima, razvijaju dobre prakse i čine greške iz kojih drugi mogu nešto naučiti. Zbog toga bilo bi smisleno da se osnuje koordinacija (mreža) rukovodećih službenika i specijalista koji upravljaju jedinicama za ljudske potencijale u organima odnosno institucijama uprave na nivou BiH, a ta mreža uključila bi rukovodeće službenike i specijaliste za tu oblast - sve sa ciljem da se unaprijedi praksa upravljanja ljudskim potencijalima, razmjenjuju iskustva i koordiniraju rješenja pojedinih problema koji su zajednički svima*."

* U savremenim organizacijama koje praktiraju devoluciju i cijene ulogu menadžera na svim nivoima u upravljanju ljudskim resursima, jedinice za upravljanje ljudskim resursima su relativno male i sastoje se od visoko osposobljenih kadrovskih stručnjaka.

* U manjim organima, gdje nije organizirana posebna jedinica, u kolegij se uključuje službenik - samostalni specijalista za upravljanje ljudskim resursima.

* Mišljenje eksperata Projekta EUHRM: Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalom u državnoj službi u Bosni i Hercegovini, 2013-2015, podržava institucionalno

Organizacijska pozicija jedinice za upravljanje ljudskim resursima razlikuje se s obzirom na vrstu i veličinu organa državne službe: u ministarstvima koja imaju relativno brojne zaposlenike, se po pravilu organizira posebna, samostalna jedinica za upravljanje ljudskim resursima, a rukovoditelj jedinice neposredno odgovara ministru ili sekretaru ministarstva, dok se u organima državne službe s manjim brojem zaposlenika funkcija upravljanja ljudskim resursima organizira u okviru organizacijske jedinice odgovorne za opće i/ili pravne poslove, ili preko jednog ili više službenika koji su neposredno odgovorni rukovoditelju organa.

Kod organiziranja jedinica za upravljanje ljudskim resursima, određivanja njihove pozicije u unutrašnjoj organizaciji organa uprave, određivanja opisa radnih mjesta u tim jedinicama, te definiranju potrebnih kompetencija za ta radna mjesta treba uzeti u obzir, s jedne strane savremeni pristup funkciji upravljanja ljudskim resursima, a s druge strane specifičnosti javne uprave odnosno državne službe. Oba aspekta moraju biti uravnotežena kako bi izbjegli formalistički odnosno birokratski pristup ili zanemarivanje pravnih zahtjeva državne službe.

Reformska opredjeljenja u reformskom području upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi jasno akcentiraju neodložnu potrebu uspostavljanja sistema za upravljanje ljudskim resursima koji podržava strateško kadrovske planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi, što obuhvata i uspostavljanje profesionalnih jedinica za upravljanje ljudskim resursima, bilo kao posebne organizacijske jedinice ili radna mjesta specijaliste za ljudske resurse, ovisno o veličini i brojnosti organa državne službe i njihovo jasno pozicioniranje u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji, odnosno sistematizaciji radnih mjesta*.

U pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji ne samo organa uprave nego i drugih organizacijskih jedinica budžetskih i vanbudžetskih institucija u

jačanje Agencije za državnu službu i njenu posebnu ulogu u koordinaciji i saradnji sa jedinicama za upravljanje ljudskim potencijalom u organima državne službe.

** SIGMA - Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe. (Princip 2.8. Postoji sistem za upravljanje ljudskim potencijalima kojim se podržava strateško kadrovske planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi, uključujući ispravne i potpune podatke na nivou cjelokupne državne službe, organizacije i državnih službenika kao pojedinaca, koji su obavezni prema zakonu i kojima se omogućava prikupljanje statističkih podataka na određeni datum. Ovaj sistem vrši elektronsku interakciju sa drugim nacionalnim bazama podataka, kako bi se izbjeglo dupliranje prikupljanja podataka; Princip 2.9. U cjelokupnoj državnoj službi su osigurane profesionalne i dosljedne službe za upravljanje ljudskim potencijalima, s dovoljno kapaciteta za upravljanje radnom snagom i provedbu propisa o državnoj službi).*

sistemu javne uprave na nivou institucija Bosne i Hercegovine i u entitetima se ne prepoznaje strukturirana i funkcionalna, posebna organizacijska jedinica za upravljanje ljudskim resursima, kao što je to slučaj u savremenim službama vanjskih poslova. Zbog toga je neophodno da se u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji organa uprave i javnih institucija definiraju posebne organizacijske jedinice sa radnim mjestima specijalista za ljudske resurse.

3. ZAKLJUČAK

Ljudski resursi kao personalna dimenzija javne uprave, u interakciji s drugim njenim dimenzijama: organizacijskom, funkcionalnom, komunikacijskom i upravljačkom (rukovođenje) predstavlja *condicio sine qua non* uspješnog razvoja javne službe kao cjeline. S druge strane, izvršavanje postavljenih zadataka u organima uprave i efektivnost javnih službi, ponajviše zavisi o kvalitetu ljudskog faktora kojem su povjereni pojedini poslovi i zadaci.

Navedeni razlozi, vode logičnom zaključku da je za proces modernizacije organa uprave i javnih institucija najvažnija reforma njene personalne dimenzije putem izgradnje funkcionalnog sistema upravljanja ljudskim resursima. Vjerodostojan i održiv sistem upravljanja ljudskim resursima zahtjeva razvoj konkretnih politika i planova, i standardizirane postupke i procedure koji jamče depolitizaciju i profesionalizaciju, ne samo u organima državne službe nego i svim javnim institucijama koje pružaju javne usluge.

U komparativnom diskursu, zajednički evropski upravni prostor proširuje standarde profesionalizacije državne službe na nove članice EU, tako da se od država sa kandidatskim statusom bez sumnje očekuje isto: da svoje upravne sisteme depolitiziraju i prilagode standardima profesionalne državne službe prisutne u članicama EU.

Bosna i Hercegovina zasigurno neće biti izuzeta od tog pravila, pa se potreba ubrzane apsorpcije evropskih upravnih principa i standarda u javnoj upravi BiH nameće kao imperativ.

Dosadašnje stihijsko i ad hoc zapošljavanje u organima državne službe, koje ne prati standarde usvojene u oblasti općeg planiranja i izvještavanja ne doprinosi izgradnji profesionalne i de-politizirane javne uprave. S druge strane, stanje koje odražava potpuni nedostatak otvorenih i transparentnih procedura zapošljavanja u brojnim javnim institucijama koje su izvan sistema državne službe, nije održivo jer ne prate usvojene standarde dobre uprave, potencijalni je i stvarni generator neefikasnosti rada i korupcije. Normiranje sistema planiranja ljudskih resursa i dosljedna primjena u praksi, uz obavezno jačanje kapaciteta jedinica za ljudske resurse i njihovo adekvatno pozicioniranje u organizacijskoj strukturi, ne samo organa uprave nego i svih

javnih institucija koje pružaju javne usluge, prioritetan je zadatak u procesu reforme javne uprave.

Odgovornost je prvenstveno na donositeljima političkih odluka da prepoznaju, prihvate i postavljaju u vrh prioriteta reformske agende strateško planiranje i izvještavanje na području upravljanja ljudskim resursima, dosljednu primjenu u praksi merit sistema i jačanje kapaciteta jedinica za ljudske resurse u organizacijskim strukturama javne uprave.

LITERATURA

1. Akšamija, N., 1992. Kategorije zaposlenih u institucijama BiH. Sarajevo: Fondacija centar za javno pravo, Sveska br. 22,
2. Banjac, B., 2002. SIGMA/OECD, Promoting Performance and Professionalism in the Public Service, Paris, 1997, (Promocija efikasnosti i profesionalizma u sektoru javne službe, prevod),
3. Borković, I., 1999. O pojmu službenika. Hrvatska javna uprava, god. 1, br. 2.,
4. Dedić, S., Purišević, F., 2016. Opće službeničko pravo. Sarajevo: NIO Službeni list BiH,
5. Đelmo, Z., 2010. Obim potrebne reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, Uprava, No. 1, Sarajevo: Fakultet za javnu upravu,
6. Demmke, C., 2004. Evropske državne službe između tradicije i reforme. Evropski institut za javnu upravu, Maastricht - izdavač za Bosnu i Hercegovinu: Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine,
7. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>
8. <http://parco.gov.ba/eng/?page=29>
<http://www.parco.gov.ba/eng/?page=453>
9. <http://www.sigmaweb.org/countries/bosnia-and-herzegovina-sigma.htm>
10. Kavran, D., Vukašinović, Z., 2004. Evropski upravni prostor i reforma javne uprave. Beograd, Vol. IX, no. 2-3,
11. Marčetić, G., 2005. Javni službenici i tranzicija. Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung,
12. Maslo, S., 2013. Sistem državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine - osnovne karakteristike, problemi i mogućnosti napretka. Banja Luka: Moderna uprava-časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, br. 9/10,
13. Maslo, S., 2014. Pravni položaj javnih službenika u Bosni i Hercegovini de lege lata i de lege ferenda. Sarajevo: Fondacija centar za javno pravo, Sveska br. 17,
14. Maslo, S., 2015. Politika i javna uprava: aspekti politizacije državne službe u BiH. Sarajevo: Fondacija centar za javno pravo, Sveska br. 22,
15. Milenković, D., 2013. Javna uprava, odabrane teme. Beograd,
16. Milović, L., Ossewaarde, M., 2013. Reforma javne uprave u poslijeratnoj Bosni i Hercegovini: Reformski process ugrađen u paradoks suvereniteta. Međunarodni žurnal javne uprave, br. 36/2,
17. Pusić, E., 2002. Modernizacija velikih europskih upravnih sustava. Hrvatska javna uprava, god. 4, br. 2.,
18. Pusić, E., 2005. Upravne organizacije-interakcija-struktura-interes. Zagreb: Društveno veleučilište,
19. Šimac, N., 2002. Europski principi javne uprave - od vladanja do služenja građanima. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo,

20. Šimac, N., 2012. Europski upravni prostor i europska načela javne uprave. Split: Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, 2/2012.,
21. Zolak Poljašević, B., 2011. Profesionalizacija javne uprave – implikacije na ključne aktivnosti menadžmenta ljudskih resursa. Banja Luka: Moderna uprava, 5-6,