

TRANSFORMACIJSKO LIDERSTVO KAO PREDUVJET ORGANIZACIJSKOG RAZVOJA U JAVNOJ UPRAVI TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP AS A PREREQUISITE FOR ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Merima Tanović¹, Đevad Šašić²

¹ Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, merima.tanovic@fu.unsa.ba

² Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, dzevad.sasic@fu.unsa.ba

Primljen / Recieved : 16. 5. 2023.
Prihvaćen / Accepted: 25. 5. 2023.

Sažetak

Organizacije javnog sektora su sastavni dio globalno rastućih, promjenjivih društava obilježenih brzim tehnološkim i digitalnim razvojem. Digitalizacija i eksterni faktori stalnog pritiska nameću visoke standarde za organizacijske performanse, što ne isključuje i javni sektor, koji neminovno mora da prati globalne i društvene realitete. U tom kontekstu, liderstvo je ključno pitanje organizacijskog uspjeha i stabilizacijskog utjecaja na ljudski resurs koji pokreće i mobilizira snage za efektivni strateški razvoj, čime autentično liderstvo, inovativna rješenja i divergentno mišljenje dovode do konstruktivizma u javnom sektoru. Razvoj koncepta savremenog upravljanja javnim sektorom zavisi od kvaliteta rada i organiziranja, odnosno u direktnoj je vezi sa stepenom primijenjenih menadžerskih obrazaca u javnoj upravi. Također, transformacijsko liderstvo kao opredjeljenje i standard, uz uvođenje promjena i upravljanje znanjem, postaje reformska šansa za tranzicijska društva i zemlje u razvoju. Nakon sticanja kandidatskog statusa Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, profesionalizacija državne službe ostaje reformski prioritet u oblasti upravljanja ljudskim resursima, te će se ovaj rad fokusirati na prednosti i reformski značaj transformacijskog liderstva, uvođenja promjena i upravljanja znanjem u javnoj upravi.

Ključne riječi: upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi, transformacijsko liderstvo, uvođenje promjena, upravljanje znanjem

Summary

Public sector organizations are an integral part of globally growing changing societies characterized by rapid technological and digital development. Digitization and external factors of constant pressure impose high standards for organizational performance, which does not exclude the public sector, which inevitably has to follow global and social realities. In this context, leadership is a key issue of organizational success and

stabilizing influence on human resources that initiates and mobilizes forces for effective strategic development, whereby authentic leadership, innovative solutions and divergent thinking lead to constructivism in the public sector.

The development of the concept of modern management of the public sector depends on the quality of work and organization, which is directly related to the degree of applied management patterns in public administration. Also, transformational leadership as a commitment and standard, along with the introduction of changes and knowledge management, becomes a reform opportunity for transitional societies and developing countries. After the acquisition of candidate status of Bosnia and Herzegovina in the process of joining the European Union, the professionalization of the civil service remains a reform priority in the field of human resource management, and this paper will focus on the advantages and reform significance of transformational leadership, introduction of changes and knowledge management in public administration.

Keywords: human resources management in public administration, transformational leadership, introduction of changes, knowledge management

1. UVOD

Kreiranje sistema javne vrijednosti u okvirima cjelovitog djelovanja javnog sektora predstavlja bazični pravac i holistički pristup vodstva ka sistemskom razvoju. Najčešće je upravo taj set vodećih vrijednosti ugrožen konfliktom i poremećajima koji dovode do “dilema i situacija bez jasnih ishoda i jednostavnih odgovora u funkcioniranju javne uprave, gdje prevazilaženja neće biti sve do razriješenja konflikta birokrata, upravnih organizacija i vrijednosnog sistema javnog sektora iznutra”¹. Javne vrijednosti su orijentiri djelovanja od kritične važnosti za društvenu zajednicu i kreiranje povoljnijeg poslovnog ambijenta, a njihova primjena otvara mogućnosti za stvaralački, dodatni doprinos javnom sektoru.

U literaturi se često navodi da su javne vrijednosti šireg ili užeg dometa odnosno značaja², te da je politički okvir vrijednosti najširi i uključuje moralne vrijednosti najvišeg nivoa inheherentne liberalnoj demokratiji, koje su dalje praćene setovima zakonskih, organizacijskih i tržišnih vrijednosti.

Ekonomске i tržišne vrijednosti također predstavljaju zonu javnih vrijednosti, s tim da su inovacije i preduzetnički duh u konfliktu sa tzv. birokratskim “ethosom”,

¹ Buchanan, B. and J. Millstone (1979). Public organizations: A value-conflict view. *International Journal of Public Administration*, 1(3): 261-305

² Sistem javnih vrijednosti je funnel-shaped” odnosno ima tzv. formu lijevka, široki spektar na vrhu, koji se sužava i propusan je na dnu, što aludira na dalje multipliciranje u društvu, detaljnije vidjeti Nabatchi, T.(2011) *Exploring The Public Value Universe: Understanding Values in Public Administration*, Public Management Research Conference Maxwell School, Syracuse University, str. 30

ali nesumnjivo čine reformski pravac savremenog funkcioniranja javne uprave. Reformski izazov predstavlja proces pretvaranja individualnih kapaciteta uposlenika u multiplicitet javnih vrijednosti od političkog, pravnog, društveno-ekonomskog značaja. Između ostalog, profil nove javne uprave obilježen je menadžerskim obrascima- teži efektivnosti, većoj ekonomičnosti, uzdiže kvalitet i performance, klijentelistički je usmjeren prema građanima.

Ono što oblikuje formu, izgled i “tijelo” javne uprave, do pojedinačnog organa uprave, jesu ljudi i način na koji se njima upravlja³. Normativnopravni okvir postavlja minimum prihvatljivog ponašanja, kao i opise poslova, ali, nadalje uspostavljeni modaliteti i standardi poslovanja unutar organizacije stvaraju etiku, duh i efikasnost odnosno efektivnost nadahnjuju primjere kako treba djelovati. Po pitanju enigme motivacije u državnoj službi, često je zanemarena važnost upravljanja pozicijama/karijerom, “spoznaje” i osnova za nagrađivanje uposlenika, ali i politike “naklonjene uposlenicima”, te pravilne evaluacije kadrova i mjera i aktivnosti za dalje stručno usavršavanje i profesionalni razvoj.

Nadalje, u kontekstu poteškoća, prepreka i paradoksa, kontradikcija u povijesti javne službe ne smije se potcijeniti kritični utjecaj naslijeđa i prošlosti koji je značajno profilirao javnu službu i tradicionalno upravljanje kadrovima koje evaluira u upravljanje ljudskim resursima. Posebno je potrebno sagledati pritisak promjenjivog okruženja, operativne zahtjeve i valove reformskih procesa i zahtjeva, te izazove koji se neprestano postavljaju pred organe javne uprave i ukazati na sistem vrijednosti koji nudi rješenja za funkcionalniji pristup u upravljanju ljudskim resursima. Upravo zbog neprikosnovenog značaja vrijednosnih osnova, organizacijskih pretpostavki i ljudskog kapitala za funkcionalnost organa javne uprave, ovaj rad će istraživati potencijal i perspektivni utjecaj pojedinih reformskih tehnika, te odgovoriti na pitanja:

1. Koji menadžerski obrasci u javnoj upravi značajno doprinose razvoju pojedinačne upravne organizacije?
2. Koje reformske tehnike pozitivno utječu na organizacijski razvoj?
3. Da li transformacijsko liderstvo, uvođenje promjena i upravljanje znanjem imaju reformski potencijal i osiguravaju tzv. “*bottom-up*” razvoj organa javne uprave?

³ Berman M., Evan, Bowman S. James, West P. Johnathan, Van Wart, Monthomery R.(2019.), *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi-paradoksi, procesi i problemi*, Mate d.o.o. Zagreb, str. 3

2. BOSNA I HERCEGOVINA - REFORMSKI STATUS, INDEKS UPRAVLJANJA I DRUGI MEĐUNARODNI POKAZATELJI

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, kao jedan od šest ključnih prioriteta Evropskog partnerstva uspostavljenog još u martu 2004. god. između EU i BiH, evrointegracijski uvjet prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) započeta je 2004. godine osnivanjem Ureda koordinatora za reform javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u dva ciklusa, usvajanjem prve Strategije reforme javne uprave iz 2006 godine, te pratećeg Akcionog i Revidiranog Akcionog plana za provedbu Strategije, kao i novog Strateškog okvira i Akcionog plana (2018-2022), traje duže od šesnaest godina. Ukupan šesnaestogodišnji period reformi u oblasti javne uprave u BiH nije bilježio značajne, korjenite i dalekosežne rezultate. Nadalje, proces reforme javne uprave u BiH bio je obilježen dominantno individualnim pristupom reformama od strane postojećih upravnih nivoa, različitim nivoom napretka (po reformskim oblastima i upravnim nivoima zbog pojedinačnih reformskih aktivnosti četiri upravna nivoa), nesinhroniziranim i neharmoniziranim pristupom realizaciji postavljenih reformskih ciljeva (putem izoliranih djelovanja različitih upravnih nivoa i usvajanja neusaglašenih implementacijskih pravnih propisa i dr. dokumenata), minimalnim zajedničkim, integrativnim pristupom reformi javne uprave u cjelini, koji se skoro isključivo svodio na provedbu vremenski ograničenih projekata čiji su efekti teško mjerljivi, marginalizacijom bitnih organizacijskih aspekata reforme javne uprave (unutrašnja reorganizacija i resistematizacija, koncentracija poslova, liderstvo u upravnoj organizaciji, usvajanje strategije razvoja organa javne uprave, organizacijska kultura itd.), slobodnim i samostalnim izborom sadržaja i implementacije reformske mjere za ostvarenje reformskog cilja koji ne garantira adekvatno provođenje reformi, prevelikom brojem kontinuiranih reformskih ciljeva s dugotrajnom mogućnošću izvršenja, odnosno fleksibilnim rokovima za realizaciju, te naročito slabim sistemom monitoringa i kontrole stvarne realizacije i mjerenja efekata reformskih aktivnosti⁴. Evroatlanski integracioni i procesi pred ovu državu i njenu upravu postavljaju stalne reformske zahtjeve koji se baziraju na smanjenje administracije na svim nivoima, objedinjavanje upravnih institucija i smanjenje javne potrošnje⁵. Prema Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2022. godinu, u dijelu javna uprava se ponovno navodi da je *“Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme*

⁴ Detaljnije vidjeti, Tanović, M.(2018), Savremena javna uprava, Fakultet za upravu, Sarajevo, str.182-183

⁵ Vranješ, N.(2013), Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka, godina 3, broj 3*, Banja Luka, jul 2013, str. 150

javne uprave i da je ostvarila ograničen napredak”⁶. Pored nekolicine pozitivnih iskoraka, istaknuto je da *“provedba Akcionog plana za reformu javne uprave zaostaje, naročito u izgradnji profesionalne javne službe sposobne da efikasno pruži usluge građanima i poslovnim subjektima”*⁷. Kod reformskih prioriteta za 2023. godinu, navedena su važna pitanja iz oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima, kao što su profesionalizacija državne službe, uvođenje sistema zasluga, praćenja učinka i transparentnosti na svim nivoima vlasti.

Još u maju 2019. godine Evropska komisija je dala mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU tražeći pružanje sveobuhvatnog plana za reforme potrebnih na putu za EU integraciju, gdje se jedna od četrnaest preporuka koja je data u Mišljenju eksplicitno odnosi na reformu javne uprave (*Public Administration Reform*), prioriteto zahtijevajući od BiH da *“dovrši bitne korake u reformi javne uprave u pravcu poboljšanja cjelokupnog funkcioniranja javne uprave osiguranjem profesionalne i depolitizirane državne službe uz koordinirani pristup kreiranju politike na nivou cijele zemlje”*⁸.

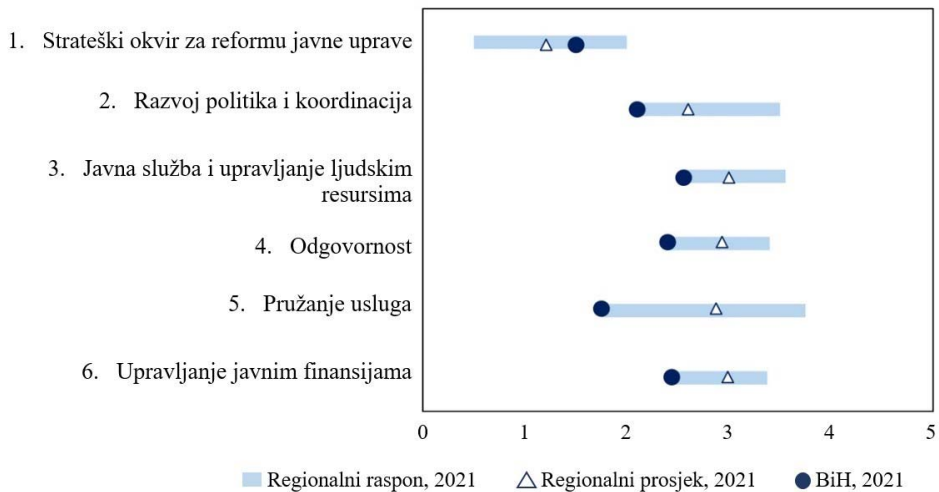
Prema Sigma Monitoring Report-u za BiH iz 2022. godine, Bosna i Hercegovina ima najniže vrijednosne indikatore od svih administracija zemalja Zapadnog Balkana, odnosno ima „lošiju provedbu“ u svim oblastima izuzev Strateškog okvira za reformu javne uprave (2018-2022), koji je ipak usvojen za sve administrativne nivoe vlasti u BiH. S druge strane, postojeći strateški okvir za reformu javne uprave je istekao i potrebno je isti produžiti zbog slabe implementacije u periodu važenja, kako bi se pristupilo reformskim prioritetima iz Mišljenja Evropske komisije, jer je suštinski (materijalni) ishod reforme takav da su postojeći upravni kapaciteti i dalje daleko od potrebnih kada je u pitanju primjena i provođenje principa evropskog upravnog prostora.⁹

⁶ Izvještaj Evropske Komisije o napretku BiH za 2022. godinu, str. 12-13, dostupno na: www.europa.ba

⁷ Ibid.

⁸ Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, str. 17, dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>

⁹ Kao i nakon isteka važenja prve strategije za reformu javne uprave u BiH, detaljnije vidjeti Vranješ, N., Đurić, V., Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Pravna riječ, broj 50-2017.*, Banja Luka., str. 311-336



Slika 1. Reformski status Bosne i Hercegovine i drugih zemalja Zapadnog Balkana
Izvor: Bosna i Hercegovina-monitoring izvještaj-principi javne uprave-maj 2022¹⁰

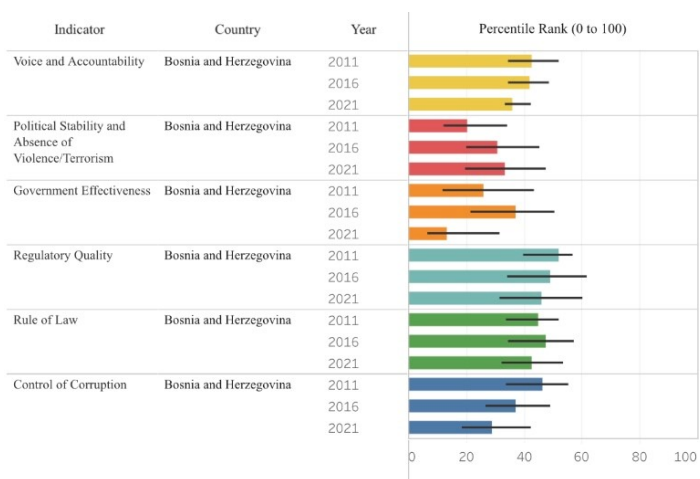
U Izvještaju se također navodi, poredeći SIGMA monitoring za BiH iz 2017. godinu, da je ograničeni napredak u reformi javne uprave ostvaren u nekoliko oblasti, ali da su ključni nedostaci, identificirani ranije, ostali neriješeni.

Veza između međunarodnih indeksa kao što su Lakoća poslovanja (*Ease of Doing Business*)¹¹, Indeks percepcije korupcije i indeks upravljanja još od 2012. godine ukazuju da nema signifikantnih kretanja prema povoljnim zonama u parametrima značajnim za ubrzanje poslovnih procesa i ukidanje administrativnih barijera, što ukazuje na vrlo spore, ograničene i otežane procese reforme javne uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Prema *Corruption Perception Index-u* za 2022. godinu¹², Bosna i Hercegovina je zabrinjavajuće nazadovala u okviru crvene zone korupcije, i to za osam bodova/mjesta od 2013. godine, što je čini zemljom s najvišom percepcijom korupcije u javnom sektoru u regionu.

¹⁰ Detaljnije vidjeti, Monitoring Report-The Principles of Public Administration-Bosnia and Herzegovina May 2022, str. 11, dostupno na: www.sigmaweb.org

¹¹ Bosnia and Herzegovina 2022. -Ranking #90, The World Bank- Ease of Doing Business Report, dostupno na: www.doingbusiness.org

¹² Transparency International CPI 2022, dostupno na: www.transparencyinternational.org



Slika 2. Indeks upravljanja- Bosna i Hercegovina: 2011-2016-2021

Izvor: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues¹³

3. REFORMSKE TEHNIKE I ORGANIZACIJSKI RAZVOJ - TRANSFORMACIJSKO LIDERSTVO I UVOĐENJE PROMJENA

Javna uprava, shvaćena kao razvojna disciplina, utemeljena je na konstruktivizmu i dinamici, a ne organizacijskoj statici, a kao takva potencira potpunu integraciju, mobilizaciju svih resursa, te naročito- stvaralačko radno okruženje. Historijski, prelomna tačka akceleracije organizacijskog razvoja bilo je shvatanje vođe (*leader*) i usvajanje vodstva (*leadership*) kao kritične organizacijske poluge u restrukturiranju i oporavku američkih kompanija, što je istovremeno tada simboliziralo i razliku između uspješnih i neuspješnih menadžera. Upravo zbog „razlike“ i milenijskog iskoraka u preduzetništvu, liderstvo je poželjan i vrlo koristan upravljački koncept u zemljama u tranziciji, društvima i organizacijama koje se transformišu¹⁴.

U stagnativnom okruženju tradicionalnih upravnih organizacija, lider je rukovodilac koji preuzima rizike, inicira i uvodi promjene, stvara novu vrijednost i ostvaruje strateške ciljeve putem i uz pomoć ljudi. Elementarni ključ savremenog vodstva jeste „utjecaj, a ne autoritet“¹⁵.

¹³ Detaljnije vidjeti Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.(2010), dostupno na: www.govindicators.org

¹⁴ Detaljnije vidjeti, Čemer,S. (2020), *Uloga menadžmenta u upravljanju društvenim organizacionim promjenama u preduzeću*, Perfecta Sarajevo, str. 63

¹⁵ Blanchard, K., (2007), *The Heart of a Leader - Insights on the Art of Influence*, 2nd Edition, David C.Cook., str. 90-100

Liderstvo proizilazi iz promjene pristupu organizacijskom životu koji i u javnom sektoru funkcionira u međusobnoj zavisnosti i širenjem utjecaja na kolektiv. Organizacijski život transformacijskog lidera počiva na motivirajućem sljedbeništvu u kojem uposlenici nude i doprinose puno više od onoga što se od njih nominalno traži i što im je zahtijevano suženim okvirima opisa poslova i rješenja o postavljenju. Atmosfera povjerenja i rad iz ubjeđenja motivira uposlenike na visoka zalaganja, prevazilaženje ličnih interesa i stvaranje dodatne vrijednosti¹⁶.

Tradicionalni sistem javnog sektora	Javna služba za 21. stoljeće
Konceptualno jedinstven sistem; u stvarnosti višestruki sistemi koji nisu strateški razvijeni	Prilagoditi višestruke sisteme, strateški pristupiti njihovom razvoju, oblikovati i uključiti temeljne vrijednosti
Definicija zasluga na način da je ishod zaštita ljudi i pravedno izjednačavanje istovjetnim tretmanom i pristupom uposlenicima.	Definicija zasluga koja potiče bolji radni učinak i omogućuje diferencijaciju među talentima
Naglasak na formi, procesu i pravilima	Naglasak na radnom učinku i rezultatima
Zapošljavanje/napredovanje temeljeno na godinama iskustva/stručnosti	Zapošljavanje, njegovanje i promovisanje talenata na ispravnim mjestima
Tretman kadrova kao operativnog troška organizacije	Tretiranje ljudskih potencijala kao imovine i investicije
Služba i radna mjesta za cijeli život / cjeloživotno pravo i obaveza/zaštita trajnog zaposlenja	Uposlenici koji njeguju zajedničke temeljne vrijednosti i kreiranje dodatne vrijednosti organizacije
Ocjena radnog učinka temeljena na pojedinačnim aktivnostima	Radni učinak i motivacija zaposlenika usmjerena na zadržavanje uposlenika na radnom mjestu
Odnosi između radnika i menadžmenta temeljeni na suprotstavljenim ciljevima, antagonizmu i sporovi unutar kolektiva	Ocjena radnog učinka temeljena na dokazanim pojedinačnim doprinosima organizacijskim ciljevima
	Partnerstvo između uposlenika i menadžmenta temeljeno na obostrano prihvaćenim ciljevima uspješne organizacije i zadovoljstva zaposlenika, uz njihovu

Tabela 1. Transformacijski put tradicionalnog javnog sektora u sistem javnih službi za 21. stoljeće¹⁷
Izvor: *People and Performance: Challenges for the Future Public Service*¹⁸

Društveno odgovorno upravljanje u smislu upravljanja ljudskim potencijalima,

¹⁶ Khorshid, S., Pashazadeh, A. (2014). The effect of transformational leadership on organizational learning capabilities with respect to the mediating role of organizational intelligence. *Journal of Change Management*, 6(11), str.7-8

¹⁷ Izmijenjeno i prilagođeno, Ingraham, W., Selden C.S., Moynihan, D.P.,(2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 1, January- February.

¹⁸ The Report from the Wye River Conference, in *Public Administration Review* 60(1), p. 58. Reprinted with permission of the American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 700, Washington, DC 20005.

nakon uspostavljanja strateškog planiranja i selekcije kadrova (tzv. ulazni tok), s aspekta karakteristika svakodnevnog, tekućeg operativnog vodstva odnosno tzv. pitanja internog toka treba da uključuje: pravilno upravljanje raspoređivanjem odnosno postojanje tzv.kadrovskih strategija, razvijene motivacijske tehnike i uspostavu motivacijske klime, politike sklone uposlenicima (programi i norme za uposlenike/porodice, zdravlje, sigurnost, fleksibilni radni obrasci itd.), te naročito različite vidove osposobljavanja i razvoja. Strateški pristup razvoju „kulture učenja“ je jedini garancijski put kretanja uposlenika prema novim granicama i širim organizacijskim dometima. U teoriji se često pominju četiri različite komponente transformacijskog liderstva što su: intelektualna stimulacija (dinamika, kreativnost, nove metode rada, istraživanje, učenje), tzv. individualni pristup (podrška, komunikacija), inspiracija i motivacija koje su artikulirane s jasnom vizijom i prema jasnim ciljevima, uz neizbježni prateći tzv. idealizirani utjecaj (uzornost, povjerenje, poštovanje)¹⁹. Vodstvo u javnom sektoru operativno potvrđuje da postoji mogućnost da će se nešto zaista i desiti, u organizacijskom i funkcionalnom smislu, pod uvjetom da se „nešto pokrene“-što su ljudski i drugi resursi upravne organizacije. Liderstvo se pripisuje otvorenim umovima, znatiželjnim učenicima, onima koji su uporni i usmjereni na cilj, a traže i uvažavaju povratnu informaciju- jer iz nje stiču empirijsko iskustvo potrebno za profiliranje jedinstvenog liderskog stila²⁰.

4. ORGANIZACIJSKA KULTURA I REFORMSKI POTENCIJAL TRANSFORMACIJSKIH PROMJENA

Organizacijski sistemi koji stvaraju i njeguju „kulturu razvoja i dostignuća“ zauzvrat dobivaju bolji učinak²¹. Osnovna pretpostavka dobrog upravljanja i vodstva je jasna ideja, ciljana na aktivnosti za koje je organ javne uprave osnovan i nadležan, što bi značilo da je vizija vodilja ključna odrednica transformacije, jer „ako ne znate kamo idete i zašto, ne možete ni stići na svoje odredište“²². Vodstvo i menadžment unutar organizacije prvenstveno utječe na smjer i efekat donesenih odluka i poduzetih koraka, tj.menadžer djeluje isključivo unutar, a lider unutar i izvan organizacije. Lideri se razlikuju od menadžera ulogom, fokusom, pristupom, metodama, stilom i ishodom, što je posebno važno u kontekstu reformatorske

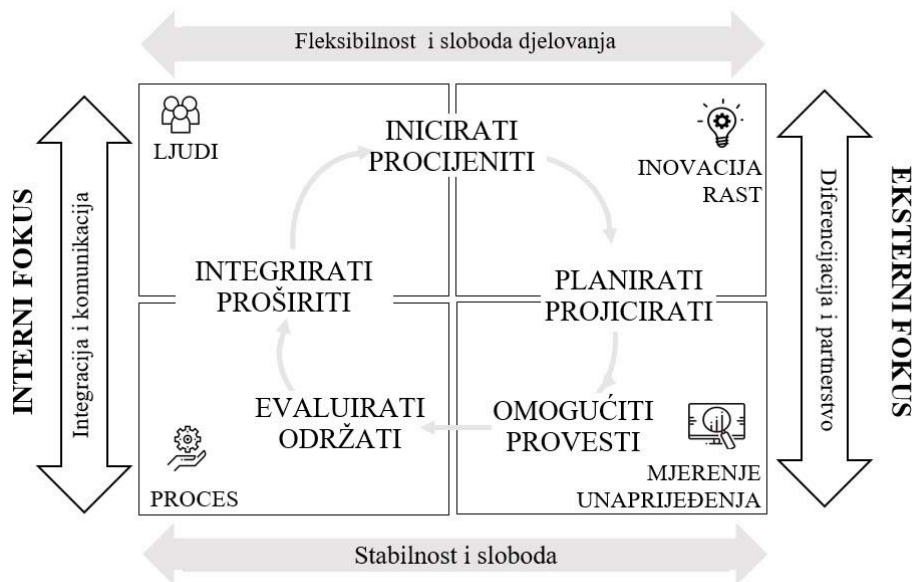
¹⁹ Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press, str. 13

²⁰ Detaljnije vidjeti, Šašić, Đ.(2020), *Menadžment u javnom sektoru*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, str. 100-150

²¹ Carson, M.(2006) Saying it like it: The pros and cons of 360-degree feedback, *Business Horizons*, 49., str.400-401.

²² Bennis, W.G., Biederman W.P.(2009), *The Essential Bennis*, /John Wiley&Sons/Jossey-Bass, USA, str. 204

uloge koju vođa može imati²³. U smislu faktora doprinosa organizacijskom razvoju u javnoj upravi posebno je značajna diferencijacija između lidera i menadžera: lider ima viziju i vodi, utvrđuje pravac, preuzima rizike, inovira, mijenja i oblikuje, usmjeren je na transformacijska ostvarenja, dok menadžer rukovodi, planira, postavlja i realizira ciljeve i zadatke unutar hijerarhijskog reda, te održava operativnu stabilnost radnih procesa²⁴.



Schema 1. Utvrđivanje reformskih prioriteta i potreba za promjenama- fokusi i principi

Izvor: Istraživanje autora

Odvažno liderstvo²⁵ u praksi identificira slabosti, propuste i nedostatke i kreira strategiju kojom se približava definiranoj organizacijskoj viziji.

Promjena je kompleksan proces ili niz situacijskih odnosno izvanjskih događaja u kojem se svaka organizacija, pa i upravna, suočava sa novom realnošću u kojoj „nešto staro prestaje, a nešto novo počinje“. Uvođenje prve značajnije promjene obilježeno je posebnim senzibilitetom, kompleksnošću i dugotrajnošću u prolasku

²³ Tanović, M., Šašić, Đ., Begić, R.,(2021) Transformational Leadership and the Public Administration Reform, *Journal of Business and Economics*, , USA March 2021, Volume 12, No. 3, pp. 260

²⁴ Northouse, G. (2007). *Leadership theory and practice*. (3rd ed.) Thousand Oak, London, New Delhe, Sage Publications, Inc., str. 100-120

²⁵ Kumar, S. (2018), *Courageous Leadership- Missing Link to Creating a Lean Culture of Excellence*, Routledge Taylor &Francis Group, New York, str.

kroz faze sa kojim se suočava organizacija i ljudski kapital, što su: faza završetka, neutralna zona, faza novih početaka²⁶. Za svaku od navedenih faza potrebno je stabilno i odvažno, liderstvo najvišeg stepena- transformacijsko liderstvo. U fazi novih početaka, uposlenici postaju svjesni benefita koje garantira uspješno uvođenje promjena, pojednostavljenja procedura, dokidanja formalizma, što je poraz birokratskog „ethosa“. Nakon transformacijske promjene, izgrađuje se demokratski „ethos“ organizacione kulture i postaje katalizator promjena koje se prirodno očekuju i slijede. Centralni organizacijski izazov unutar prilagođavanja promjenama jeste omogućavanje svim pojedincima da vide „šta, kako i koliko promjene mogu drugačije i bolje napraviti“.

4.1. Kultura postignuća

Bazična pretpostavka u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, ukoliko organizaciju posmatramo kao grupu ljudi odnosno uposlenika koji imaju pravila, norme i sredstva da ostvare postavljene ciljeve, jeste poimanje menadžmenta kao procesa ostvarenja tih ciljeva putem i uz pomoć ljudi, čime ulaganje u razvojne politike, tzv. politike sklone uposlenicima postaju neprikosnoveno važna dimenzija efikasnosti i efektivnosti upravne i svake druge organizacije. Organizacijski pristup „top-down“, insistiranje na hijerarhiji, formalizmu, statičkom izvedbom poslova ne stvara produktivnu i profesionalnu administrativnu klasu, niti „dalekovidnu“ organizaciju. Sposobnost lidera za integrativno razmišljanje i konstruktivno djelovanje na stvaranju prilika za istraživanjem, otkrivanjem i pomjeranjem granica, predstavlja ujedno i stvaranje kulture za ljudski i organizacijski procvat.

Psiholozi²⁷ upućuju na šest ključnih faktora koji utječu na radno okruženje i organizacijsku klimu, a time i na kulturu: njezina fleksibilnost odnosno koliko se zaposlenici osjećaju slobodni da inoviraju neopterećeni birokratijom; osjećaj odgovornosti zaposlenika prema organizaciji; nivo standarda koje ljudi postavljaju; osjećaj točnosti povratnih informacija o učinku i prikladnosti nagrada; jasnoću koju ljudi imaju o misiji i vrijednostima; i konačno razina predanosti zajedničkoj svrsi.

Kultura postignuća u savremenom upravljanju organizacijom odnosno upravljanju ljudskim potencijalima podržava: valorizaciju talenata uposlenika, poticanje stručnog razvoja, poticanje etičnosti i jačanje integriteta, osiguranje produktivnih radnih okruženja, povećanje efektivnosti, razvoj timskog rada, osiguranje visokog

²⁶ Bridges, W.M.(1991), *Managing transitions: Making the most of change*, Cambridge, MA: Perseus Publishing, str. 55-105

²⁷ Detaljnije vidjeti Goleman, D.(2000), *Leadership That Gets Results*, *Harvard Business Review*, April-March, str.10

kvaliteta javnih usluga, zadovoljenje potreba korisnika usluga, druge politike usmjerene prema uposlenicima, itd²⁸.

Kultura postignuća se „odgaja i obrazuje“ i znači evoluciju elementarne svijesti uposlenih u napredni nivo- sistem vrijednosti koji odražava razumijevanje, ali i operacionalizaciju postupaka shodno idealima koji znače dobro obnašanje javne vlasti i rad za opće dobro²⁹. Vrijednosni kriteriji u kulturi postignuća postaju dominantni kriteriji za odlučivanje.



Shema 2. Organizacijski aspekti uvođenja promjena

Izvor: Istraživanje autora

5. RAZVOJ KONCEPTA I SISTEMA UPRAVLJANJA ZNANJEM U JAVNOJ UPRAVI („KNOWLEDGE MANAGEMENT SYSTEM“)

Ovi lideri djeluju kao mentori i savjetnici i obraćaju pažnju na lični razvoj, učenje i zadovoljavanje potreba zaposlenih. Pružaju izazov, osjećaj misije, šire perspektive, poštovanje i povjerenje zaposlenima, a svojim zaposlenima djeluju kao uzori. Obrazovanje priprema ljude odnosno uposlenike za budućnost³⁰.

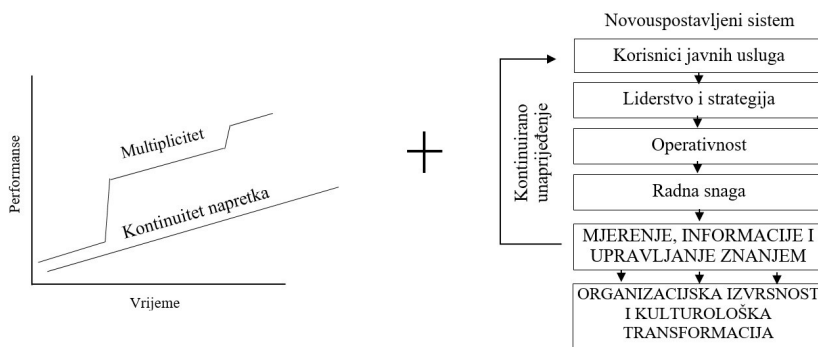
²⁸ Detaljnije vidjeti, Berman, E.M., Bowman J.S., West J.P., Montgomery R.V.W., 2019. *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi-paradoksi, procesi i problemi*, četvrto izdanje, Sage publications ltd./Mate d.o.o. Zagreb, str. 41-52

²⁹ Ibid., str. 42

³⁰ Ibid., str. 359

Formalnim ili neformalnim putevima, kontinuitet osposobljavanja je bitan i sa aspekta stalnog prenošenja, podržavanja i očuvanja pravila, propisa, kulture i očekivanja koja vrijede za upravnu organizaciju.

Upravljanje znanjem u javnoj upravi predstavlja stratešku investiciju u izgradnju i nadogradnju sadašnjeg službeničkog kontingenta i buduće organizacijsko vodstvo. Osposobljavanje je preduzimanje aktivnosti koje doprinose uvećanju znanja, vještina i kompetencija (*knowledge-skills-abilities*) uposlenika i rukovodilaca s ciljem boljeg i efikasnih obavljanja trenutnih poslova iz opisa radnog mjesta, dok razvoj znači aktivnosti na sticanju vještina i mogućnosti (*capabilities*) potrebnih za buduće zadatke i poslove³¹.



Shema 3. Kontinuitet napretka i novouspostavljeni sistem organizacijske izvrsnosti
 Izvor: Istraživanje autora

Uvođenje koncepta cjeloživotnog učenja putem upravljanja znanjem u javnoj upravi, uvažavajući činjenicu da je učenje neprestani proces, a da se sistem, pravila, kultura i vrijednosti upravne i svake druge „učee“ prganizacije trebaju svakodnevno podržavati, digitalne interoperabilne platforme predstavljaju okvir za dugotrajni alat u poslovnim procesima i to: elektronski sistem podrške radnoj učinkovitosti (*Electronic performance support systems-EPSS*) odnosno drugi interni informacijski sistemi za ljudske resurse (*Human Resources Information System- HRIS*)³², koji su u službi poboljšanja produktivnosti i interne komunikacije.

Integriranje postojećih informacija, rezultata učenja i plansko provođenje budućih osposobljavanja i usavršavanja uposlenika u interoperabilni digitalni alat kao što je baza za upravljanje znanjem pretvara učenje u organizacijsko opredjeljenje, a

³¹ Ibid., str. 344-345

³² Dessler, G.(2015), *Upravljanje ljudskim potencijalima*, dvanaesto izdanje, Mate naklada Neum, str.305-307

podržavanje opće pismenosti i osposobljavanje raznolikosti u organizacijski pravac. Nastavak formalnog obrazovanja, uz širok raspon mogućnosti učenja sažima strateški pristup daljem „formiranju u službi“, koji na bazi međusobnih interakcija razvija i „*couching*“, te promovira vrijednosne i etičke karakteristike upravne organizacije.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U traženju dopunskih reformskih tehnika i alternativa za spore „*bottom-down*“ promjene koje predviđaju strateški okviri za reformu javne uprave, razvoj javnog sektora treba dominantno da počiva na menadžerskim principima, više nego na krutoj zakonitosti, upravo zato što se javnim poslovima i ljudskim resursima upravlja, dok su sudovi ti koji služe da garantuju, prate i kontroliraju zakonitost³³. Upravo razvoj organizacije i organizacijske vrijednosti predstavljaju područje borbe da se prevaziđe administrativno niži, anahroni upravni sistem i nivo javnog upravljanja te pretvori u profesionalnu djelatnost najviših standarda, kvaliteta i praksi. Jedina upravljačka prednost prošlosti jeste iskustvo koje se mijenja trendovima budućnosti. Dalje, transformacijsko liderstvo je kompetitivna šansa za društva koja se obračunavaju s različitim pojavnim oblicima lošeg upravljanja (*maladministration*-što su: pogrešna primjena propisa, šutnja uprave, samovolja, nepoštivanje rokova, neefikasnost i niz drugih nepravilnih administrativnih radnji ili akata prema korisnicima javnih usluga koji rezultiraju djelimičnim ili potpunim neostvarivanjem ustanovljenog prava građanina ili neostvarenjem legislativnog cilja zakonodavca), a predstavljaju dugotrajni odraz reformskoj zastoja u oblasti javne uprave i prevaziđenih normativnopravnih okvira (*poor governance*).

U iskustvenoj praksi provedenih reformi, sistemi javne službe zemalja Zapadne Evrope uglavnom su se suočavali sa jednakim problemima, koji su se odnosili na sistem zapošljavanja, prestanak radnog odnosa, napredovanje u službi, mali broj nagrada, priznanja, beneficija, ograničeni karijerni razvoja, nefleksibilnost, neadekvatno praćenje i evaluacija radnog učinka, itd.

Brzi odgovor na višestruke probleme s kojim se suočava javna služba u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima uglavnom treba da podrazumijeva: povećanje plaća i drugih beneficija, uvođenje plaće zasnovane na učinku, pojednostavljeno zapošljavanje, reduciranje političkih imenovanja, unapređenje sistema stručnog osposobljavanja itd. (tzv. „izvještaj Volckerove komisije“³⁴). Također, sistemsko

³³ White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration* (1st ed.). New York: Macmillan, str. 150

³⁴ The Report of the National Commission on the Public Service, detaljnije vidjeti Leadership for America- Rebuilding the Public Service(1989), Washington, dostupno na: www.washingtonpost.com

rješavanje problema s kojim se suočava javna uprava u složenim državama uključuju i:

- liderstvo u javnom upravljanju (izgradnju povjerenja u institucije javne vlasti, unapređenje sistema političkih imenovanja, razvoj sistema karijere, decentralizaciju odlučivanja, jačanje partnerskog odnosa između institucija javne vlasti i građana),
- osnaživanje i ohrabrivanje nadarenosti (ulaganje i podrška obrazovnom-regrutacijskom sistemu, regrutacija najboljih studenata, otvaranje novih komunikacijskih kanala, unapređenje sistema zapošljavanja),
- izgradnju kulture visoke izvedbe/performansi (uvođenje kompetitivnih plaća za kompetitivne performanse, jačati vladine agencije koje su zadužene za politike osoblja i druge funkcije upravljanje ljudskim potencijalima, povećati produktivnost javnih institucija, osigurati osposobljavanje i edukaciju za uspješnost, poboljšati uvjete rada i radnopravni status javnih službenika).

Kombinovane tehnike za razvoj i unapređenje pojedinačne upravne organizacije, zasnovane na dobrim uporednim praksama upravljanja ljudskim resursima, osiguravaju sistematičan, trajan i dinamičan razvoj, te progres usmjeren na stvaranje javnih vrijednosti kao osnovne determinante nove administrativne budućnosti.

LITERATURA

1. Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
2. Bennis, W.G., Biederman W.P.(2009), *The Essential Bennis*, /John Wiley&Sons/Jossey-Bass, USA.
3. Blanchard, K., (2007), *The Heart of a Leader- Insights on the Art of Influence*, 2nd Edition, David C.Cook.
4. Bridges, W.M.(1991), *Managing transitions: Making the most of change*, Cambridge, MA: Perseus Publishing.
5. Buchanan, B. and J. Millstone (1979). Public organizations: A value-conflict view. *International Journal of Public Administration*, 1(3): 261-305
6. Carson, M.(2006) Saying it like it: The pros and cons of 360-degree feedback, *Business Horizons*, 49., 395-402.
7. Dessler, G.(2015), *Upravljanje ljudskim potencijalima*, dvanaesto izdanje, Mate naklada d.o.o.Neum.

8. 8.Ćemer,S. (2020), *Uloga menadžmenta u upravljanju društvenim organizacionim promjenama u preduzeću*, Perfecta Sarajevo.
9. Khorshid, S., Pashazadeh, A. (2014). The effect of transformational leadership on organizational learning capabilities with respect to the mediating role of organizational intelligence. *Journal of Change Management*, 6(11), 1-28.
10. Kumar, S. (2018), *Courageous Leadership- Missing Link to Creating a Lean Culture of Excellence*, Routledge Taylor &Francis Group, New York.
11. Goleman, D.(2000), Leadership That Gets Results, *Harvard Business Review*, April-March, 2-16.
12. Ingraham, W., Selden C.S., Moynihan, D.P.,(2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 1 , January- February.
13. Nabatchi, T., (2011), *Exploring The Public Value Universe: Understanding Values in Public Administration*, Public Management Research Conference Maxwell School, Syracuse University.
14. Northouse, G. (2007). *Leadership theory and practice*. (3rd ed.) Thousand Oak, London, New Delhe, Sage Publications, Inc.
15. Šašić, Đ. (2020), *Menadžment u javnom sektoru*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
16. Tanović, M.(2018), *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
17. Tanović, M., Šašić, Đ., Begić, R.,(2021) Transformational Leadership and the Public Administration Reform, *Journal of Business and Economics*, , USA March 2021, Volume 12, No. 3, pp. 259-271
18. Vranješ, N., Đurić, V., Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Pravna riječ, broj 50-2017.*, Banja Luka., str. 311-336
19. Vranješ, N.(2013), Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka, godina 3, broj 3*, Banja Luka, jul 2013 • pp. 138-152
20. White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration* (1st ed.). New York:Macmillan.

E-IZVORI:

1. Izvještaj Evropske Komisije o napretku BiH za 2022. godinu - www.europa.ba
2. Mišljenje Evropske Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU(2019)- <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>
3. Monitoring Report-The Principles of Public Administration-Bosnia and Herzegovina May 2022 - www.sigmaweb.org
4. The World Bank- Ease of Doing Business Report - www.doingbusiness.org
5. Transparency International CPI 2022 - www.transparencyinternational.org