

IZAZOVI USPOSTAVLJANJA MENADŽERSKE ODGOVORNOSTI U JAVNOJ UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI

Prof. dr Nevenko Vranješ*

Prof. dr Vladimir Đurić**

***Rezime:** Klasični sistem rukovođenja karakterističan za bivše socijalističke sisteme i danas preovladava u javnim upravama u zemljama post-socijalsitičke tranzicije. S druge strane, nacionalni sistem upravljanja koji promovira Evropska unija zasniva se najvećim dijelom na menadžerskoj odgovornosti koja se fokusira na rezultate rada i poštovanje pravila te jasne linije razgraničenja u sistemu menadžmenta. Menadžerska odgovornost je institut koji potiče iz poslovne zajednice, a koji sve više dolazi do izražaja u javnom sektoru. U javnoj upravi u Bosni i Hercegovini (na svim nivoima upravne vlasti) menadžerska odgovornost nije ni približno uspostavljena pa se ne može govoriti o njenom razvoju i napretku. Neke obrise menadžerske odgovornosti nalazimo u privatnom sektoru u Bosni i Hercegovini ali se ni tu ne može govoriti o njenoj afirmaciji niti se mogu vršiti poređenja. Postojeći službenički sistemi u Bosni i Hercegovini zasnovani su na zastarjelim i prilično arhaičnim principima koji u osnovi imaju rukovođenje preovlađujuće hijerarhijskog tipa. Nerijetko je poistovjećivanje upravljanja i rukovođenja, što dodatno ugrožava razvoj upravnih organizacija. Predmet rada su izazovi uspostavljanja menadžerske odgovornosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini. Rad na bazi iznesenih pretpostavki obuhvata analizu stanja, iznosi najnovije standarde i zahtjeve koji se postavljaju pred javnu upravu u Bosni i*

* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.

** Fakultet pravnih nauka Panevropskog univerziteta Apeiron, Banja Luka.

Hercegovini te nudi konkretne odgovore na identifikovane izazove. U radu se koriste metode analize sadržaja, pravne i komparativne metode.

Ključne riječi: menadžerska odgovornost, javna uprava, rukovođenje, reforma javne uprave i SIGMA-OECD.

1. Pojam i elementi menadžerske odgovornosti

Menadžerska (rukovodna) odgovornost (engl. *managerial accountability*) je složenica koja je sastavljena od dvije engleske riječi. Prema Kembridž rječniku engleskog govornog područja, ne postoji sintagma *managerial accountability*, već se ove dvije riječi tumače svaka za sebe. Riječ *manager* označava lice koje je odgovorno za rukovođenje odnosno upravljanje organizacijom. Kao pridjev, riječ *managerial* označava nešto što pripada rukovodiocu, dakle ima značenja: rukovodna, rukovodilačka, upravna i upravljačka. Drugi dio sintagme, riječ *accountability*, ima sljedeća značenja: odgovorost za rad i situacija u kojoj je neko odgovoran za stvari koje se dešavaju.¹ Često nailazimo i na riječ *responsibility*, koja se u prvom značenju prevodi kao dužnost, a već u drugom ima prevod odgovornost. Ipak, riječ *accountability* označava najveći stepen odgovornosti za nešto što lice radi odnosno obavlja. Takođe za potrebe ovog rada treba terminološki da razgraničimo shvatanje menadžmenta odnosno menadžera u javnoj upravi. Menadžment u javnoj upravi može biti top (vrhunski odnosno vrhovni) menadžment kada se misli na ministre i druge najviše izabrane i/ili postavljene zvaničnike i viši i srednji nivo menadžmenta kada se misli na rukovodeće državne službenike na prvom i drugom nivou upravljanja, bilo da su samostalni ili u sastavu ministarstava. U prvom slučaju govorimo o upravljanju, a u drugom o rukovođenju u javnoj upravi. Upravljanje je najviši mogući nivo koji je od strateškog značaja, dok je rukovođenje operacionalizacija strateškog nivoa zamisli. Stoga najpodesniji prevod za sintagmu *managerial accountability* jeste menadžerska odnosno rukovodna odgovornost (u daljem tekstu: menadžerska odgovornost).

Etimološki posmatrano, riječ menadžment u latinskom jeziku potiče od riječi *manus* što znači ruka, u italijanskom nalazimo riječ *maneggiare*, što označava obuku konja u manježu (objektu), dok u francuskom jeziku riječ

¹ *Cambridge dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org>, pristupljeno: 06. 08. 2023. godine.

menage znači bavljenje domaćinstvom.²

Prema Henriju Fajolu, „menadžment predstavlja proces predviđanja, organizovanja, komandovanja, koordinacije i kontrole. To je proces ili funkcija koja je najznačajnija za svako preduzeće i ona obuhvata poslove upravljanja preduzećem. Na početku uspostavljanja menadžmenta kao naučne discipline, termini upravljanje i administracija su korišćeni da označe isti pojam. Sam Fajol je koristio riječ administracija da bi označio pojam upravljanja– menadžmenta. Bilo kako da se definiše, menadžment je složen proces usmjeravanja grupe ljudi u izvršenju određenih poslova i zadataka radi postizanja unaprijed utvrđenih, zajedničkih ciljeva“.³ U tom smislu, menadžment je proces predviđanja, organizovanja, koordinacije i kontrole. Menadžment je proces kojim se u kontinuitetu pokreće i usmjerava poslovna aktivnost radi ostvarenja svrhe poslovanja preduzeća. Rezultat procesa upravljanja je poslovna odluka i njena realizacija kroz poslovnu aktivnost. Menadžment je i stalni proces rješavanja problema s kojim se suočava preduzeće u obavljanju svoje poslovne aktivnosti. U tom smislu, menadžment najmanje obuhvata: planiranje, organizovanje i kontrolu.⁴ Kao što vidimo, menadžment je i u svom terminološkom značenju više okrenut ka poslovnoj zajednici. Svejedno, dobre prakse poslovne zajednice uvijek je moguće, a i potrebno primijeniti u javnoj upravi.⁵ Za potrebe ovog rada, kao što smo već naglasili, menadžment ćemo sagledavati kao rukovođenje, dakle operativni nivo planiranja, provođenja odluka i kontrole u javnoj upravi, a menadžeri su svi oni rukovodioci koji se nalaze na višem i srednjem nivou rukovođenja, dakle, rukovodeći državni službenici u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini (direktori uprava, upravnih organizacija, agencija, njihovi pomoćnici i zamjenici; pomoćnici ministara i državni sekretari).

Veliki je broj definicija menadžerske odgovornosti. Za naše potrebe fokusiraćemo se na ciljno formiranu definiciju menadžerske odgovornosti SI-

² Momčilo Milisavljević, *Savremeni strategijski menadžment, šesto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Megatrend, Beograd, 2007, str. 5.

³ Predrag Dimitrijević, *Menadžment javne uprave, skripta na poslediplomskim studijama na Pravnom fakultetu u Banjoj Luci*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2009, str. 7.

⁴ Momčilo Milisavljević, *op. cit.*, str. 5–6.

⁵ S tim u vezi, u novije vrijeme, čitav jedan koncept uprave nazvan je novi javni menadžment (*New Public Management*). Ovaj koncept *inter alia* podrazumijeva ne samo primjenu dobrih praksi već i potpunu personifikaciju poslovnih ideja, principa i načina upravljanja i rukovođenja na javnu upravu. Šire vidjeti: Dejan Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja, Beograd, 2019, str. 71–76.

GMA-OECD,⁶ na osnovu čijih parametara je potrebno uvesti ovaj koncept u javnu upravu u BiH. Menadžerska (rukovodna) odgovornost sastoji se od jasnog fokusiranja na učinak (rezultat rada) i na poštovanja pravila (vladavinu prava). Drugim riječima, menadžerska odgovornost zahtijeva da se rukovodioci (posebno viši menadžment u javnoj upravi) smatraju odgovornim za rezultate tako što će im se dodijeliti odgovornost, delegirati ovlašćenja za donošenje odluka i dati autonomija i resursi potrebni za postizanje očekivanih rezultata.⁷ Kako menadžerska odgovornost najviše fokusa ima na javne finansije i budžete, izdvojićemo i njeno određenje u tom smislu. Tako, Evropska komisija definiše menadžersku odgovornost kao proces na osnovu kog su rukovodioci na svim nivoima odgovorni i po potrebi dužni da obrazlože odluke i postupke preduzete u ostvarivanju ciljeva organizacije kojom upravljaju.⁸ Drugim riječima, menadžerska odgovornost podrazumijeva odgovornost za dobro finansijsko upravljanje na svim nivoima, što uključuje i adekvatnu organizaciju, procedure i izvještavanje o rezultatima rada organizacije. Lice demonstrira istinsku odgovornost kada: 1) jasno istakne šta namjerava da preduzme, način na koji će to ostvariti i u kojoj mjeri; 2) vjeruje u sve što istakne; 3) ostvari predviđeno i 4) prikaže šta je učinjeno.⁹ Može se konstatovati da je fokus menadžerske odgovornosti raditi zakonito i pravilno da bi se efikasno i djelotvorno postigli željeni rezultati. Tri aspekta su presudna za ovu svrhu: 1) jasna podjela svih zadataka u organizaciji; 2) okvir delegiranja u kome su i odgovornost i ovlašćenja u vezi s tim zadacima delegirani na najniži nadležni nivo na jasan i formalizovan način i 3) sistem izvještavanja, tj. pružanje informacija o finansijskim rezultatima i

6 *Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA* je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*), osnovana radi tehničke, stručne i savjetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije.

7 SIGMA-OECD, *Managerial Accountability in the Western Balkans, A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*, Paper No 58, Paris, 2018, p. 3.

8 European Commission, *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States, second edition*, Luxemburg, 2014, p. 360.

9 Ц. Тојнисен и Ф. Декер, *Смернице о управљачкој одговорности*, стр. 7, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/sr/o-ministarstvu-1/upravljacka-odgovornost-1>, pristupljeno: 13.08. 2023. godine. U istom dokumentu na str. 9 nalazimo pet najčešćih grešaka koje onemogućavaju efektivnu odgovornost: 1) nepoznate ili loše definisane uloge i zaduženja; 2) nejasna ili nedefinisana očekivanja u pogledu učinka; 3) nepostojanje ravnoteže između očekivanja i kapaciteta; 4) nepostojanje ili neadekvatno izvještavanje o učinku i 5) neprimjenjena prethodna iskustva.

učinku višim nivoima javnog menadžmenta. Faktori koji određuju nivo menadžerske odgovornosti su: upravna (administrativna) tradicija i organizaciona kultura; kompetentnost javnih menadžera i pravni okvir.

2. Koncept menadžerske odgovornosti prema SIGMA-OECD i ocjena stanja u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini

Menadžerska odgovornost je od suštinskog značaja za realizaciju reformi potrebnih za pristupanje Evropskoj uniji (EU), posebno onih na koje se tiču poglavlja 32 pregovora o pridruživanju EU, a odnose se na politiku javnih internih finansijskih kontrola (PIFC). Izvještaj Evropske komisije (EK) o BiH za 2020. godinu, Analitički izvještaj – Mišljenje EK o zahtjevu BiH za članstvo u EU (2019. godine), izričito se pozivaju na značaj menadžerske odgovornosti.¹⁰

Principe javne uprave koje je SIGMA-OECD postavila 2014. godine za zemlje Zapadnog Balkana, a potom revidirala 2017. godine, nazvavši ih Principi reforme javne uprave u zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo, menadžersku odgovornost pominju u sklopu reformskih komponenti odgovornost i upravljanje javnim finansijama. U komponenti odgovornost, kao ključni zahtjev ističe se postojanje adekvatnih mehanizama za osiguranje odgovornosti organa državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost. Potom se kao princip broj jedan ove reformske komponente definiše da: „cjelokupna organizacija centralne vlade mora biti racionalna, da prati adekvatne politike i propise i da omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost“.¹¹ Navedeno, nadalje, znači da upravljačke jedinice izvještavaju o svom radu putem jasnih linija odgovornosti te da se upravljačka odgovornost povećava jačanjem procesa donošenja odluka i njegovim delegiranjem rukovodiocima i starješinama.¹²

U reformskoj komponenti upravljanje javnim finansijama, u okviru principa broj šest koji glasi: „Operativni okvir za internu kontrolu definiše odgovornosti i ovlaštenja, a njegova primjena u budžetskim organizacijama usklađena je sa zakonodavstvom koje propisuje finansijsko upravljanje u javnom sektoru i javnu upravu uopšteno“, dat je pravac razvoja menadžerske odgovornosti. Metodološka analiza ostvarivanja ovog principa obuhvatiće kao izvor informacija, *inter alia*, dokumentaciju o praktičnim koracima koji

10 Uporediti: European Commission, *Analytical Report*, Brussels, 2019, p. 170.

11 SIGMA-OECD, *The Principles of Public Administration, 2017 edition*, Paris, 2017, p. 55.

12 *Ibid.*, p. 55.

su preduzeti kako bi se razvila upravljačka odgovornost u javnim organizacijama, uz prepoznavanje teškoća koje su se pritom javljale.¹³ Dakle, radiće se o kvalitativnom sagledavanju napretka.

Prema principu broj devet u komponenti Upravljanje javnim finansijama: „Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za organizaciju pri čemu će se analizirati podaci upravljačke strukture i načini delegiranja u organizacijama“.¹⁴ I dalje imamo predviđeno kvalitativno sagledavanje ovog principa. Ovo naglašavamo iz razloga evaluacije, budući da otvara prostor subjektivne procjene eksperta, a što će se pokazati tačnim kod analize Izvještaja o napretku BiH od strane Evropske komisije.

Posebna pažnja se posvećuje menadžerskoj odgovornosti kod interne revizije, pri čemu se naglašava rad zasnovan na učincima, poštovanje preporuka interne revizije, poštovanje planova interne revizije i dr. Najzad, SIGMA-OECD u domenu javnih nabavki ističe značaj menadžerske odgovornosti pri čemu je, između ostalih, ključni zahtjev „dostupnost profesionalne upravljačke funkcije koja se rukovodi vrijednostima i svjesna je integriteta u okviru ugovornih organa i organa koja ostvaruje vrijednost za novac provodeći sve ključne aspekte postupka javnih nabavki na profesionalan i ekonomičan način“.¹⁵

Na osnovu utemeljenih principa i niza indikatora i podindikatora SIGMA-OECD vrši izradu Izvještaja o monitoringu procesa reforme javne uprave. U nastavku rada izdvajamo nalaze i ocjene ove institucije u oblasti menadžerske odgovornosti.

Menadžerska odgovornost za reformske aktivnosti nije sistemski definisana u svim planskim dokumentima koji se odnose na reformu javne uprave.¹⁶ Kao kratkoročna preporuka (za period od 1 do 2 godine), izdata je da vlade na svim nivoima upravne vlasti treba da promovišu menadžersku odgovornost i odgovornost uvođenjem principa delegiranja ovlaštenja za donošenje odluka unutar ministarstava.¹⁷ Interesantno je zapaziti da podindikator: Mehanizmi menadžerske odgovornosti u regulatornom okviru, ima najvišu moguću ocjenu pet od pet (5/5). S druge strane, indikator: Efikasnost osnovnih mehanizama upravljačke odgovornosti za organe

13 *Ibid.*, p. 84.

14 *Ibid.*, p. 91.

15 *Ibid.*, p. 93.

16 SIGMA-OECD, *Monitoring Report, The Principles of Public Administration Reform, Bosnia and Herzegovina*, Paris, 2022, p. 8.

17 *Ibid.*, p. 102.

centralne vlade, ima vrijednost nula od četiri (0/4).¹⁸ Stoga je iz Izvještaja i proizašao zaključak da je donošenje odluka u ministarstvima visoko centralizovano, što je štetno za menadžersko osnaživanje i stratešku ulogu ministara.¹⁹

U dijelu Izvještaja koji se odnosi na upravljanje javnim finansijama, nailazimo na konstataciju: „Regulatorni i operativni okvir za internu kontrolu na državnom nivou i u FBiH i RS je u velikoj mjeri uspostavljen, sa strategijama koje će usmjeravati njen dalji razvoj najmanje do 2025. godine. Međutim, učinkovit nivo implementacije sistema interne kontrole (IC), upravljačka odgovornost unutar budžetskih organizacija i između ministarstava i njihovih podređenih organizacija je ograničena“.²⁰ Indikator koji mjeri stepen do kojeg se sistemi interne kontrole primjenjuju u praksi unutar budžetskih organizacija i između ministarstava i njima podređenih organizacija, te neposredni rezultati u smislu poboljšanja upravljačke odgovornosti i aranžmana upravljanja između ministarstava i podređenih organa imaju vrijednost nula.²¹ U kontekstu ovoga, iznosi se zaključak da je „uvođenje menadžerske odgovornosti jedan od ključnih ciljeva svih razvojnih strategija. Sposobnost unutar strukture budžeta da se identifikuju budžeti za više rukovodioce i dostupnost informacija o učinku su među preduslovima za implementaciju menadžerske odgovornosti. Indikator implementacije je stepen u kojem su ovlaštenja za donošenje odluka unutar institucija delegirana u praksi“.²²

Tragom navedenog konstatujemo da je jedino zadovoljen pravni okvir za uspostavljanje menadžerske odgovornosti, dok je njena operacionalizacija, kako u domenu rukovođenja tako i u domenu upravljanja javnim finansijama, na veoma niskom nivou. Ovakve procjene SIGMA-OECD dijeli i Evropska komisija, što ćemo vidjeti na svim do sada Bosni i Hercegovini dostavljenim, a u nastavku rada (u domenu menadžerske odgovornosti) analiziranim, izvještajima.

3. Stanje i procjena menadžerske odgovornosti prema Izvještajima Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine

Analizirajući sve dosadašnje izvještaje o napretku Bosne i Hercegovine, već u onom prvom iz 2005. godine, u okviru ocjene komponente Jav-

18 *Ibid.*, p. 103.

19 *Ibid.*, p. 106.

20 *Ibid.*, p. 139.

21 *Ibid.*, p. 158.

22 *Ibid.*, p. 159.

ne interne finansijske kontrole (*Public Internal Financial Control – PIFC*), konstatuje se da je ista neadekvatna, te da je „BiH trebala razraditi i uvesti moderne principe rukovodne odgovornosti i funkcionalno nezavisne interne revizije, s fokusom na ocjenjivanje sistema internih kontrole. Upravljanje i kontrola legalnosti i regularnosti finansijskih transakcija treba se dalje razvijati i koordinirati na harmonizovan način“.²³ Već naredne, 2006. godine, Izvještaj o napretku ponovo ukazuje da način na koji sada funkcioniše PIFC nije odgovarajući te da: „Bosna i Hercegovina mora razraditi i uvesti moderne principe upravne odgovornosti i funkcionalno nezavisnu internu reviziju, sa fokusom na procjenu sistema interne kontrole. Sistem finansijskog menadžmenta i kontrole se mora dalje razraditi i harmonizovati“.²⁴ Godinu dana kasnije, dakle 2007. godine, Izvještaj o napretku konstatuje „ograničen napredak Bosne i Hercegovine na polju finansijske kontrole“.²⁵ Izvještaj o napretku u 2008. godini konstatuje da su zakoni o internoj reviziji na nivou države i entiteta usvojeni, ali da su „pripreme Bosne i Hercegovine u oblasti finansijske kontrole u početnoj fazi te da je i dalje potrebno raditi na statusu institucija glavnog revizora i kvalitetu vanjske revizije“.²⁶ Godinu dana, kasnije, 2009. godine, Izvještaj o napretku primjećuje da postoji napredak Bosne i Hercegovine u oblasti finansijske kontrole, ali da je to sporo, te da su potrebni jači naponi kako bi se poboljšala unutrašnja javna finansijska kontrola i postupanje po revizijskim izvještajima.²⁷ U 2010. godini Izvještaj o napretku detaljno opisuje dostignute novitete u oblasti PIFC-a (donošenje zakona, uspostavljanje centralnih harmonizacijskih jedinica na svim niovima, osim na nivou Federacije BiH, ojačanu internu reviziju, dobar rad spoljne revizije i dr.) ali u konačnom zaključku po ovoj oblasti ipak se konstatuje da je BiH djelimično ispunila ciljeve te da je potrebno dodatno razviti sisteme za finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i riješiti pitanje nezavisnosti spoljnih revizora.²⁸ U 2011. godini, Izvještaj o napretku ponovo iznosi zaključak koji nije korespondentan sa ispunjenim zahtjevima i uprkos konstataciji da su uspostavljene centralne harmonizacijske jedinice na nivou države i na nivou entiteta, da su spoljni revizori uspostavljeni i da bilježe napredak, na kraju se ipak zaključuje da je napredovanje sporo, te da je potrebno dodatno razviti sisteme za finansijsko

²³ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2005 Progress Report*, Brussels, 2005, p. 59.

²⁴ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2006 Progress Report*, Brussels, 2006, p. 43.

²⁵ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2007 Progress Report*, Brussels, 2007, p. 47.

²⁶ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2008 Progress Report*, Brussels, 2008, p. 51.

²⁷ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2009 Progress Report*, Brussels, 2009, p. 53.

²⁸ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2010 Progress Report*, Brussels, 2010, p. 52.

upravljanje i kontrolu kao i riješiti pitanje nezavisnosti državne Kancelarije za reviziju.²⁹ Gotovo identične nalaze i konstatacije uočavamo u Izvještaju komisije za 2012. godinu³⁰ kao i 2013. godinu.³¹ Izvještaj o napretku za 2014. godinu konstatuje da „Bosna i Hercegovina još uvijek nema sveobuhvatan program reforme upravljanja javnim finansijama koji bi postavio osnovu za određivanje prioriteta i redoslijeda reformi koji su neophodne u različitim dijelovima sistema upravljanja javnim finansijama. Međutim, trenutno se radi na procjeni javnih rashoda i finansijske odgovornosti što bi se moglo iskoristiti kao polazište za izradu programa reformi“.³² U domenu PIFC-a, zaključak je da je „postignut mali napredak u oblasti finansijske kontrole te da u budućnosti treba uložiti značajne napore za provođenje PIFC-a na svim nivoima. Aktivni koordinacijski odbori će značajno doprinijeti napretku u provođenju PIFC-a i standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*)“.³³ Analizom Izvještaja o nepretku za 2015. godinu uočavamo da se u njemu prvi put Evropska komisija poziva na institut menadžerske odgovornosti, kada konstatuje da „menadžerska odgovornost još uvijek nije ukorijenjena u administrativnu kulturu“.³⁴ Nadalje, ovaj put, Izvještaj finansijskoj kontroli pažnju posvećuje na gotovo tri stranice. Po ovom izvještaju, Bosna i Hercegovina se vraća skoro deceniju unazad uz ponovne konstatacije slabosti u internim i eksternim finansijskim kontrolama, unutrašnjoj i spoljnoj reviziji, a pominje se i nedostatak zaštite finansijskih interesa BiH te zaštita evra od krivotvorenja.³⁵ Razmatrajući odgovornost uprave, Izvještaj o napretku BiH za 2016. godinu iznosi zapažanje da: „složena ustavna rješenja negativno utiču na cjelokupnu organizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini zbog toga što ne osiguravaju jasno utvrđene linije odgovornosti. Pravni propisi koji uređuju strukturu i ovlaštenja različitih organa javne uprave su nejasni i preklapaju se. Rezultat je da više od 40 institucija direktno odgovara Savjetu ministara, a ne svojim resornim ministarstvima. Odgovornost rukovodilaca u institucijama

²⁹ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2011 Progress Report*, Brussels, 2011, p. 51.

³⁰ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2012 Progress Report*, Brussels, 2012, p. 49–50.

³¹ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2013 Progress Report*, Brussels, 2013, p. 47–48.

³² European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2014 Progress Report*, Brussels, 2014, p. 11.

³³ *Ibid.*, p. 51.

³⁴ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2015 Progress Report*, Brussels, 2015, p. 11

³⁵ *Ibid.*, p. 55–57.

još uvijek nije zaživjela u administrativnoj kulturi“.³⁶ U domenu finansijske kontrole, Izvještaj naglašava da je BiH u ranoj fazi priprema u ovoj oblasti. Insistira se na donošenju strategija za upravljanje javnim finansijama, uspostavljanju centralne harmonizacijske jedinice u Brčko distriktu BiH, uspostavljanju pravnog okvira o finansijskom upravljanju i nadzoru u Republici Srpskoj i dr.³⁷ U Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu, u osvrtu na odgovornost javne uprave, konstatuje se da: „organizacija i vrste organa javne uprave ostaju nejasni, bez detaljnih funkcionalnih kriterija za razlikovanje nezavisnih organa i organa koja su u sastavu ministarstava. Takođe, ne postoje jasne procedure za uspostavljanje, spajanje ili ukidanje organa javne uprave. Ne postoje jasne linije odgovornosti između institucija. Takođe, donošenje odluka je veoma centralizovano, jer se sa političkog nivoa malo delegira višim državnim službenicima. Nije razvijeno upravljanje učinkom“.³⁸ Nadalje, konstatuje se da su programi reforme upravljanja javnim finansijama usvojeni na svim nivoima vlasti osim u Republici Srpskoj. Preostaje da se usvoji cjelodržavna strategija reforme upravljanja javnim finansijama.³⁹ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, u poglavlju br. 32 pod nazivom Finansijska kontrola, kreće sa konstatacijom da „EU promovise reformu nacionalnih sistema za upravljanje kako bi se povećala upravljačka odgovornost, dobro finansijsko upravljanje prihodima i rashodima te vanjska revizija javnih sredstava. Pravila finansijske kontrole dodatno štite finansijske interese EU od prevara u upravljanju fondovima EU i euro od krivotvorenja“.⁴⁰ U ocjeni stanja uspostavljanja menadžerske odnosno upravljačke odgovornosti, ovaj izvještaj nema ponovo ni jednu pohvalnu riječ i insistira se posebno na utvrđivanju strateškog okvira za upravljačku odgovornost u unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru. Veoma slična (gotovo istovjetna zapažanja) nalazimo u Izvještaju za 2021. godinu.⁴¹ Najzad, u posljednjem dostavljenom Izvještaju Bosni i Hercegovini, za 2022. godinu, konstatuje se napredak. Konkretno, „Bosna i Hercegovina je dostigla određeni nivo pripremljenosti u ovoj oblasti. Postignut je dobar napredak u ispunjavanju prošlogodišnjih preporuka, posebno u dobrom provođenju strategija unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru (PIFC) u oba entiteta. Sekundarno zakonodavstvo i

³⁶ European Commission, *Bosnia and Herzegovina - 2016 Progress Report*, Brussels, 2016, p. 12.

³⁷ *Ibid.*, p. 63–66.

³⁸ European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2018 Report*, Strasbourg, 2018, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁴⁰ European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, Strasbourg, 2020, p. 110.

⁴¹ European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, Strasbourg, 2021, p. 56.

metodologija su ažurirani na svim nivoima i ugrađeni u IT aplikaciju PIFC-a, generišući konsolidovane godišnje izvještaje PIFC-a na svim nivoima“.⁴² U ovoj oblasti izdata je i preporuka da se poboljša relevantno zakonodavstvo o upravljanju javnim finansijama na svim nivoima vlasti kako bi se bolje realizovala upravljačka odgovornost u svim javnim subjektima. Ovdje valja naglasiti da je Savjet ministara na sjednici održanoj 30.07.2022. godine usvojio Sveobuhvatnu strategiju upravljanja javnim finansijama u BiH 2021–2025.

Na osnovu analiziranih izvještaja, zaključujemo da se koncept menadžerske odgovornosti na sveobuhvatan način u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini pojavljuje tek 2015. godine, kada se u izvještajima o napretku menadžerska odgovornost povezuje sa administrativnom kulturom. Nakon toga, uslijedila je konkretizacija shvatanja menadžerske odgovornosti, pri čemu je ona obuhvatila ne samo upravljanje javnim finansijama već i odgovornost rukovodilaca za dodjeljivanje zadataka, mjerenje učinka i efektivnost učinka, kao i neke druge parametre. Operacionalizaciju menadžerske odgovornosti nalazimo u SIGMA-OECD dokumentu iz 2018. godine, od kada se ona ukorjenjuje u reformske komponente javne uprave kako u Bosni i Hercegovini tako i u zemljama Zapadnog Balkana. Takođe, menadžerska odgovornost postaje predmet opsežnijih opservacija kako SIGMA-OECD tako i Evropske komisije ali i nekih drugih subjekata kao što su Svjetska banka (*The World Bank – WB*)⁴³ i Međunarodni monetarni fond (*International Monetary Fund – IMF*).⁴⁴ Ovdje uočavamo interpolaciju finansijskih subjekata u reformu javne uprave, što otvara pitanje opravdanosti ali čini se samo na našem podneblju u kojem još uvijek preovladava model autoritativne i zatvorene javne uprave koja nije u dovoljnom stepenu okrenuta prema građanima i poslovnoj zajednici. Korisnički orijentisana uprava je nešto na čemu međunarodne finansijske institucije insistiraju kada plasiraju kreditna i investiciona sredstva

⁴² European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2022 Report*, Brussels, 2022, p. 64.

⁴³ O menadžerskoj poziciji žena i o ženama preduzetnicama vidjeti: *Bosna i Hercegovina: Rodne razlike u iskorištavanju prava i mogućnosti koje nudi društvo, pristupu ekonomskim mogućnostima i zastupanju*, Svjetska banka, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Zavod za statistiku FBiH i Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Sarajevo, 2015, str. 46–53 i 58–86.

⁴⁴ U svom pismu upućenom vlastima BiH 2016. godine, a prilikom odobravanja zahtijevanog proširenog aranžmana, Međunarodni monetarni fond je insistirao na mjerama za jačanje administrativnih kapaciteta i povećanje efikasnosti javnih institucija na svim nivoima vlasti kao osnove svih ostalih reformi, odnosno ključnog prioriteta za osiguranje fiskalne održivosti i kvalitetno pružanje usluga građanima.

zemljama. Time ove finansijske institucije sebi uzimaju za pravo da ocjenjuju stanje reformi javne uprave pa i da utiču na reformske procese.

4. Strateška projekcija uspostavljanja menadžerske odgovornosti i njeno operativno stanje u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini

Najznačajniji dokument koji bi trebalo da projektuje uvođenje i razvoj menadžerske odgovornosti u svaki sektor javne uprave u BiH jeste Strateški okvir za reformu javne uprave. Trenutni Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022, čija je implementacija (uglavnom zbog neizvršavanja) produžena do kraja 2027. godine, već u reformskoj komponenti Upravljanje ljudskim resursima polazi od pretpostavke da treba izvršiti izgradnju opštih menadžerskih kapaciteta kako bi se od rukovodilaca moglo tražiti da budu dobri u svojim matičnim oblastima (upravljanje ljudskim resursima, finansije, nabavke itd.), potrebno im je dati priliku da stiču i ispoljavaju svoja opšta menadžerska znanja i sposobnosti (donošenje odluka, motivisanje zaposlenih, strateško planiranje, razvoj politika itd.), jer je to osnovna pretpostavka za njihov uspješan rad.⁴⁵ S tim u vezi je i predviđena mjera br. 6, koja glasi: „Unapređenje kvaliteta opšteg upravljanja u struktura državne službe“, što bi, *inter alia*, podrazumijevalo da će propisima biti uređena provjera rada (kroz analize, eseje, testove za rad, izvještaje o radu) na rukovodećim radnim mjestima koji će biti bazirani na provjeri opštih menadžerskih kompetencija. Sve navedeno će se sagledavati kroz dva indikatora, od kojih je jedan: „Broj rukovodećih službenika koji su prošli obuku o rukovodnim znanjima i vještinama na svim upravnim nivoima“ sa veoma visokim nivoom ambicije ciljne vrijednosti (od 90% njih do kraja 2022. godine).⁴⁶ Takođe, u reformskoj komponenti odgovornost predviđena je mjera br. 1: „Unapređenje organizacijske strukture sistema javne uprave na svim upravnim nivoima“.⁴⁷ U okviru ove mjere predviđeno je uspostavljanje racionalne organizacije javne uprave koja slijedi adekvatne i koherentne politike i propise i omogućava jasne linije odgovornosti. Konkretnije, „unutrašnje upravljanje ministarstvima na svim nivoima treba decentralizovati kroz pružanje jasne zakonske osnove za delegiranje donošenja odluka sa nivoa mini-

45 *Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022*, Sarajevo, mart, 2018, str. 33. Takođe objavljeno u Službenom glasniku BiH, br. 85/18.

46 *Ibid.*, str. 40.

47 *Ibid.*, str. 43.

stara na višerangirane državne službenike. Među organima uprave na svim nivoima treba uspostaviti kulturu upravljanja orijentisanu ka rezultatima, sa procedurama i praksama kojima bi se osiguralo da organi uprave budu odgovorni za postizanje mjerljivih rezultata i ishoda i da se napredak ka njima mjeri na osnovu indikatora i ciljeva učinka⁴⁸. Za ovakvo nešto predviđeni su SIGMA-OECD indikatori praćenja stanja.

U reformskoj komponenti upravljanje javnim finansijama, ovaj strateški okvir nije predvidio nikakve mjere budući da se stalo na stanovište da „proces evropskih integracija zahtijeva reformu upravljanja javnim finansijama, u skladu s ustavnim nadležnostima, svaki nivo vlasti (institucije Bosne i Hercegovine, Federacija Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine) izradi svoju strategiju upravljanja javnim finansijama kako bi se nakon toga definisao Strateški okvir reformi u upravljanju javnim finansijama u Bosni i Hercegovini 2016–2020. godine“⁴⁹. Akcioni plan za reformu javne uprave kao pripadajući dokument Strateškog okvira za reformu javne uprave predvidio je tri direktne i konkretne aktivnosti koje bi trebalo da dovedu do podizanja nivoa menadžerske odgovornosti, i to: provođenje obuka za rukovodeće državne službenike na svim organizacijskim nivoima o osnovnim rukovodećim znanjima i vještinama; izmjena postojeće / donošenje nove odredbe propisa koji regulišu provjeru rada rukovodećih državnih službenika na bazi ocjene menadžerskih vještina; analiza propisa i praksi za unapređenje odgovornosti rukovodećeg kadra (menadžerske odgovornosti) u javnoj upravi i priprema preporuka za jačanje odgovornosti i njihovo dostavljanje Savjetu ministara/vladama i priprema kurikuluma i obuka trenera u oblasti odgovornosti rukovodećeg kadra (menadžerske odgovornosti)⁵⁰. Ovdje je potrebno naglasiti da se pomenuti Strateški okvir za reformu javne uprave i pripadajući Akcioni plan u naznačenom petogodišnjem periodu gotovo nije provodio zbog odsustva političke volje i dogovora subjekata te blokada rada na nivou institucija BiH

Ključni instrument za delegiranje odgovornosti jesu akti o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta. Oni se mogu smatrati osnovom za razvijanje menadžerske odgovornosti, uz interne akte i rješenja o prenosu ovlašćenja i odgovornosti. Menadžerska odgovornost može funkcionisati

48 *Ibid.*, str. 43–44.

49 *Ibid.*, str. 54.

50 *Akcioni plan za reformu javne uprave*. Takođe objavljeno u: Službeni glasnik BiH, br. br. 85/18.

samo tamo gdje postoje snažni sistemi upravljanja i kontrole, pri čemu je važno omogućiti linijskim rukovodiocima da razvijaju interna pravila i procedure, uključujući dodatne obaveze izvještavanja, u okviru svojih sektora/odjeljenja. Ipak, treba imati u vidu da interna pravila i procedure mogu dodatno birokratizovati organizaciju. Kao i rukovodioci organa, i njima podređeni rukovodioci moraju naučiti da delegiraju ovlaštenja, da vjeruju svojim zaposlenima i da razumiju da će zadržati mogućnost kontrole, čak i ako lično ne donose i ne potpisuju akte. Vertikalno povezivanje organizacionih ciljeva sa pojedinačnim/ličnim ciljevima unutar organizacije ključni je element sistema upravljanja učinkom, u okviru kojeg menadžeri moraju biti u stanju da pravilno i tačno procjenjuju učinak svog osoblja, a ciljevi moraju da odražavaju djelokrug rada jedinice.⁵¹

U domenu finansija, menadžerima se uglavnom daje prilika da pruže početne inpute, ali ishodi procesa formulisanja budžeta za njih su manje jasni. U tipičnom ministarstvu, odeljenje za budžet i finansije (ili ekvivalent) ima zadatak da priprema predloge budžeta. Menadžeri nisu uključeni u rasprave o budžetu / pregovore sa ministarstvima finansija niti se od njih traži da brane svoj budžet u okviru parlamentarnih rasprava. Čak i kada menadžeri imaju sopstveni budžetski program, u mnogim organima javne uprave on se vrlo često uglavnom bavi platama zaposlenih. Budžeti za obuku, putovanja, događaje i druge slične relativno redovne aktivnosti uglavnom su centralizovani u okviru budžetskih organizacija.⁵² U pogledu javnih nabavki, iako postoje službenici za javne nabavke, u većini slučajeva čak i male ugovore o nabavkama potpisuje ministar ili sekretar ministarstva ili direktor agencije ili drugog organa.

Nedostatak izvještavanja o ciljevima i dalje ostaje ključni izazov za razvoj menadžerske odgovornosti. Još jedna važna prepreka razvoju menadžerske odgovornosti kroz izvještavanje je nedostatak vidljivosti linijskih menadžera ili barem njihovih jedinica u izvještajima. Analiza objavljenih izvještaja za BiH pokazuje da oni uključuju numeričke podatke o postizanju konkretnih ciljeva (postavljenih na izlaznom nivou), ali informacije o rezultatima (ishodima) nisu uvijek kaskadno podijeljene kroz institucionalnu strukturu.⁵³

Sve javne organizacije dostavljaju svoje godišnje finansijske izvještaje koji su objedinjeni u godišnji finansijski izveštaj vlade. Njih revidiraju vrhovne revizorske institucije. U izvještajima često nedostaje više analitičkih infor-

51 Nalazi SIGMA-OECD, Paper No 58, Paris, 2018.

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

macija, poput objašnjenja za varijacije u odnosu na budžet i veza sa stvarnim rezultatima ili ishodima rada organizacije. Menadžeri takođe nisu uključeni u finansijsko izvještavanje. U većini slučajeva, finansijsko izvještavanje nije povezano sa godišnjim izvještajima o učinku.

Kao što smo prethodno vidjeli, ocijenjeno stanje menadžerske odgovornosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini je u operativnom (provedbenom) smislu na prilično niskom nivou. I dalje u ovom sistemu „živi“ višedecenijski uglavnom monokratski sistem hijerarhijskog i autoritativnog tipa upravljanja i rukovođenja, u kojem je u rukama jedne osobe kako donošenje odluka⁵⁴ tako i izdavanje zadataka ali i odlučivanje o budžetskim sredstvima i ljudskim resursima i naprosto svemu što se dešava u okviru jedne organizacije ma koliko ona složena bila. Jer kako drugačije objasniti situaciju u kojoj ministar kao rukovodilac najsloženijeg organa uprave potpisuje akte krećući se od putnog naloga preko rješenja za godišnji odmor svakom zaposlenom u ministarstvu pa do srednjoročnog plana rada i budžetskog zahtjeva prema vladi. Zamisao i suština novog koncepta menadžerske odgovornosti koji smo opisali jeste u delegiranju odlučivanja, zaduživanja i resursa (budžetskih, ljudskih i svakih drugih). Menadžerska odgovornost podrazumijeva decentralizaciju i delegiranje nadležnosti i ovlašćenja. Nadalje, dodjeljivanje ovlašćenja mora da prati potreban stepen nadležnosti i resursa kako bi se postigli ciljevi i ciljne vrijednosti indikatora učinka. Takođe, potrebno je da postoje i uspostavljene linije izvještavanja u kojima rukovodioci imaju obavezu da izvještavaju nadređene o tome na koji način su izvršena ovlašćenja koja su im dodijeljena. Na nivou Bosne i Hercegovine postoje čak 55 institucija koje su direktno odgovorne Savjetu ministara, a ne nekom od postojećih devet ministarstava. Svakako da je time njihova upravljačka odgovornost upitna jer se Savjet ministara jednom godišnje bavi njihovim izvještajima o radu i planovima rada na jednoj sjednici koja je formalne prirode. Isto tako je i na nivou entiteta. Primjera radi, Vlada Republike Srpske na sjednici u martu mjesecu usvaja sve srednjoročne i godišnje planove rada svih ministarstva, republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija. Njihovim se radom kasnije ne bavi uglavnom do naredne godine, barem ne na neki sveobuhvatan i tematski način. Time ovakvi planovi rada ali i izvještaji o radu postaju formalni dokumenti čiji sadržaj nema gotovo nikakve implikacije.

⁵⁴ Širi teorijski okvir principa rukovođenje vidjeti u: Petar Kunić, *Upravno pravo – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka, 2010, str. 185–188.

5. Zaključak

Uvođenje instituta menadžerske odgovornost u javnu upravu u Bosni i Hercegovini je zahtjev koji se postavlja od strane Evropske unije. Ovaj institut najviše dolazi do izražaja u reformskim komponentama odgovornost i upravljanje javnim finansijama. Principi za menadžersku odgovornost, praćenje i evaluaciju dati su od strane SIGMA-OECD. Principi su prilično apstraktni i praćeni su kvalitativnim indikatorima, što prilikom ocjene stanja otvara mogućnost subjektivne procjene.

Bosna i Hercegovina je na svim nivoima upravne vlasti u obje posmatrane komponente (odgovornost i upravljanje javnim finansijama) usvojila adekvatan pravni okvir koji omogućava operacionalizaciju menadžerske odgovornosti. Pri tome, značajan napredak je ostvaren u oblasti upravljanje javnim finansijama (spoljna revizija, interna revizija, centralne harmonizacione jedinice, strateško planiranje, javne nabavke, izvještavanje i finansijska odgovornost). U domenu upravljanja javnim finansijama menadžerska odgovornost je prilično zaživjela i bilježi napredak. U domenu promjene pristupa upravljanju i rukovođenju u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini nije ostvaren gotovo nikakav napredak. I dalje je u funkciji tradicionalni model rukovođenja zasnovan na odlučujućoj volji jednog lica, rukovodioca. Navedeno je u dijametralnoj suprotnosti sa shvatanjem menadžerske odgovornosti u Evropskoj uniji.

U analiziranim ocjenama stanja menadžerske odgovornosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini, naročito onim od strane Evropske komisije, uočavamo nesklad između opisanog stanja i zaključne ocjene. Tako, često se navode i nabrajaju realizovani ciljevi uz konstataciju da to i dalje nije dovoljno te da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave. Ovakva praksa vodi u destabilizaciju procesa te otvara pitanje cjelishodnosti utvrđenih principa.

Trenutni principi rukovođenja u organima javne uprave u Bosni i Hercegovini su zastarjeli i inkompatibilni sa evropskim modelom menadžerske odgovornosti pa je njihova refoma neminovna.

6. Literatura:

1. Predrag Dimitrijević, *Menadžment javne uprave, skripta na poslediplomskim studijama na Pravnom fakultetu u Banjoj Luci*, Pravni fakultet, Banja Luka, 2009.
2. SIGMA-OECD, *Managerial Accountability in the Western Balkans, A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives*, Paper No 58, Paris, 2018.
3. *Cambridge dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org>, pristupljeno: 06. 08. 2023. godine.
4. Momčilo Milisavljević, *Savremeni stratezijski menadžment, šesto izmjenjeno i dopunjeno izdanje*, Megatrend, Beograd, 2007.
5. Dejan Milenković, *Savremene teorije i moderna uprava*, Čigoja, Beograd, 2019.
6. SIGMA-OECD, *The Principles of Public Administration, 2017 edition*, Paris, 2017.
7. SIGMA-OECD, *Monitoring Report, The Principles of Public Administration Reform*, Bosnia and Herzegovina, Paris, 2022.
8. European Commission, *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States, second edition*, Luxemburg, 2014.
9. Ц. Тојнисен и Ф. Декер, *Смернице о управљачкој одговорности*, <https://www.mfin.gov.rs/sr/o-ministarstvu-1/upravljacka-odgovornost-1>, pristupljeno: 13.08. 2023. godine.
10. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2005 Progress Report*, Brussels, 2005.
11. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2006 Progress Report*, Brussels, 2006.
12. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2007 Progress Report*, Brussels, 2007.
13. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2008 Progress Report*, Brussels, 2008.
14. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2009 Progress Report*, Brussels, 2009.
15. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2010 Progress Report*, Brussels, 2010.
16. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2011 Progress Report*, Brussels, 2011.

17. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2012 Progress Report*, Brussels, 2012.
18. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2013 Progress Report*, Brussels, 2013.
19. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2014 Progress Report*, Brussels, 2014.
20. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2015 Progress Report*, Brussels, 2015.
21. European Commission, *Bosnia and Herzegovina – 2016 Progress Report*, Brussels.
22. European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2018 Report*, Strasbourg, 2018.
23. European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*, Strasbourg, 2020.
24. European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, Strasbourg, 2021.
25. European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2022 Report*, Brussels, 2022.
26. European Commission, Analytical Report, Brussels, 2019.
27. *Akcionni plan za reformu javne uprave*, Sarajevo.
28. Službeni glasnik BiH, br. br. 85/18.
29. *Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022*, Sarajevo, mart, 2018.
30. *Bosna i Hercegovina: Rodne razlike u iskorištavanju prava i mogućnosti koje nudi društvo, pristupu ekonomskim mogućnostima i zastupanju*, Svjetska banka, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Zavod za statistiku FBiH i Republički zavod za statistiku Republike Srpske, Sarajevo, 2015.
31. Petar Kunić, *Upravno pravo – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci i Uprava za policijsko obrazovanje, Banja Luka, 2010.

Nevenko Vranješ, Associate Professor
Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka

Vladimir Đurić, Full Professor
Faculty of Law, Pan-European University Apeiron Banja Luka

CHALLENGES IN ESTABLISHING MANAGERIAL ACCOUNTABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

The introduction of the institute of managerial accountability in the public administration in Bosnia and Herzegovina is a request made by the European Union. This institute is most prominent in the reform components of responsibility and public financial management. Principles for managerial accountability, monitoring and evaluation are provided by SIGMA-OECD. The principles are quite abstract and are accompanied by qualitative indicators, which opens up the possibility of subjective assessment when assessing the situation.

Bosnia and Herzegovina has adopted an adequate legal framework at all levels of administrative authority in both observed components (accountability and public financial management) that enables the operationalization of managerial accountability. At the same time, significant progress was achieved in the area of public financial management (external audit, internal audit, central harmonization units, strategic planning, public procurement, reporting and financial accountability). In the domain of public financial management, managerial accountability has taken root and is making progress. Almost no progress has been made in the domain of changing the approach to management and leadership in public administration in Bosnia and Herzegovina. The traditional management model based on the decisive will of one person, the manager, is still in operation. This is in direct contrast to the understanding of managerial accountability in the European Union.

In the analyzed evaluations of the state of managerial accountability in public administration in Bosnia and Herzegovina, especially those by the European Commission, we see a discrepancy between the described state and the final evaluation. Thus, realized goals are often stated and enumerated with the statement that this is still not enough and that Bosnia and Herzegovi-

na is in the early stages of public administration reform. This kind of practice leads to destabilization of the process and raises the question of the validity of established principles.

Current management principles in public administration bodies in Bosnia and Herzegovina are outdated and incompatible with the European model of managerial responsibility, so their reform is inevitable.