



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
-pridružena članica-

UPRAVA

NAUČNO-STRUČNI ČASOPIS

Sarajevo, 2018

IMPRESUM

Izdavač

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa

Ul. Igmanska 40A, 71 320 Vogošća
SARAJEVO

Za izdavača

Prof. dr. Nezir Krčalo, dekan

Glavni urednik

Prof. dr. Edin Ramić, prodekan

Redakcija

Prof. dr. Enes Kujundžić, prof. dr. Amina Hadžibegić-Bicciato, prof. dr. Nezir Krčalo, doc. dr. Merima Tanović, doc. dr. Đevad Šahić, Doc. dr. Emir Tahirović, Amel Delić MA uprave

Sekretar redakcije

Irvana Baltić

DTP i Štampa

Štamparija Fojnica D.D. Fojnica

Tiraž

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u tematskom časopisu Uprava referiraju se u: EBSCO publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka.

SADRŽAJ

Prof.dr. Nezir Krčalo

Prof.dr. Adnan Džafić

ETIKA I INTEGRITET U UPRAVI

ETHICS AND INTEGRITY IN ADMINISTRATION7

Doc. dr. Đevad Šahić

Doc. dr. Merima Tanović

ANALIZA EFIKASNOSTI I EFEKTIVNOSTI U UPRAVLJANJU
JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI

*ANALYSIS OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN THE
MANAGEMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN BOSNIA
AND HERZEGOVINA*..... 23

Prof.dr. Edin Ramić

Hanka Omanović, MA uprave

IZMEĐU POLITIKE I PROFESIONALIZMA: POLITIZACIJA KAO
DEMOKRATSKI DEFICIT U PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE
*BETWEEN POLITICS AND PROFESSIONALISM: POLITICIZATION
AS A DEMOCRATIC DEFICIT IN THE PROCESS OF PUBLIC*

ADMINISTRATION REFORM47

Dr.sc. Mirza Čelik

Doc.dr. Amer Omanović

VAŽNOST KONCEPTA ODNOSA SA KLIJENTIMA U SISTEMU
TQM-A JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA U BOSNI I
HERCEGOVINI

*THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF CUSTOMER
RELATIONSHIPS IN THE SYSTEM TQM PUBLIC COMMUNAL
COMPANIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* 61

Doc.dr. Nermin Lapandić

Džemila Kovačević, LL.M

SMJERNICE ZA PRIMJENU ZELENIH JAVNIH NABAVKI

GUIDELINES FOR APPLICATION OF GREEN PUBLIC PROCUREMENTS 75

Doc.dr. Nermin Lapandić

Emina Hadžić, MA menadžmenta

ŽIVOTNI CIKLUS JAVNE NABAVKE U KONTEKSTU PMI

METODOLOGIJE UPRAVLJANJA PROJEKTIMA

LIFE CYCLE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE CONTEXT OF PMI

METHODOLOGY OF PROJECT MANAGEMENT 95

Prof.dr. Omer Mahmutović

Anisa Sivac, doktorand

VODNI RESURSI U ODRŽIVOM RAZVOJU

WATER RESOURCES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT 108

Dženan Alić, MA.iur.

Naida Korajlić, MA.iur.

KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE I

ŠVICARSKE

COMPARATION CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

AND SWIZERLAND 117

Doc.dr. Kenan Ademović

ODNOS KOMUNITARNOG I UPRAVNOG PRAVA U EVROPSKOJ

UNIJI

THE RELATIONSHIP OF COMMUNITRIC AND ADMINISTRATIVE

LAW IN THE EUROPEAN UNION 133

Prof.dr. Edin Ramić

ADMINISTRATIVNO-UPRAVNA ORGANIZACIJA OSMANSKOG

CARSTVA

ADMINISTRATIVE ORGANIZATION OF THE OTTOMAN

EMPIRE 149

AKTUELNE TEME

Izvorni naučni rad

UDK: 17:004.222.5:3.07

Prof.dr. Nezir Krčalo^{1*}

Prof.dr. Adnan Džafić^{2*}

ETIKA I INTEGRITET U UPRAVI

Sažetak

Vrijednosti pojedinca formiraju se kroz porodicu, obrazovanje i razna kulturološka iskustva, dok se vrijednosti javnih službenika oblikuju tradicijom sistema vlasti koji čine pravila. Cilj je u rad javnih službenika inkorporirati oba pristupa, pristup zasnovan na vrijednostima i pristup zasnovan na pravilima. Neetično postupanje i nedostatak integriteta prepreka su ostvarenju zadataka uprave, te imaju neposredne i opsegom nesagledive negativne posljedice na pojedinca i društvo. Stoga se u novije vrijeme izgradnja djelotvornog sistema etike i integriteta kroz kompleks pravila, postupaka i institucija smatra kamenom temeljcem koncepta dobrog javnog upravljanja. Rukovodeći službenici vlastitim primjerom trebaju promicati integritet i etično ponašanje službenika u svakodnevnom radu. U principu, etička svijest zajednička je odgovornost svih članova organizacije, pa bi u izradi posebnih kodeksa ponašanja trebali učestvovati kako rukovodeći državni službenici, tako i svi drugi zainteresirani službenici bez obzira na hijerarhiju zastupljenu u organizaciji.

Ključne riječi: *etika, moral, identitet, integritet, javna služba.*

ETHICS AND INTEGRITY IN ADMINISTRATION

Summary

Individual values are formed through family, education, and various cultural experiences, while the values of public officials are shaped by the

¹ * Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

² * Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu

rule-of-government tradition of rule-making. The goal is to incorporate both approaches, value-based approaches and rule-based approaches into civil officials. Unethical treatment and lack of integrity are an obstacle to the fulfillment of the tasks of administration, and have an immediate and scope of unimaginable negative consequences on the individual and society. Consequently, the construction of an effective system of ethics and integrity through the complex of rules, procedures and institutions has recently been considered a cornerstone of the concept of good public governance. Managing officers, by their own example, should promote the integrity and ethical behavior of civil officials in everyday work. In principle, ethical consciousness is the common responsibility of all members of the organization, so they should take part in the development of special codes of conduct, such as managing civil officials and all other interested officials, regardless of the hierarchy represented in the organization.

Key words: *ethics, morality, identity, integrity, public service.*

Uvod

Realnost moralne dimenzije života nije potpuno slaganje. Konflikti, u samom pojedincu ili među pojedincima, kao i mogućnost greške koja je u samom pojmu odlučivanja založena, u velikoj mjeri definišu oblast ljudskih postupaka. Suština slobode i jeste činjenica da postoji mnogo više mogućnosti nego što traži moralni zahtjev, tako da je mogućnost da pogriješimo na neki način inherentna slobodi koju imamo. Ako izaberemo jednu mogućnost, po strani ostavljamo ostale koje i dalje imaju svoju razložnu snagu. Zbog toga je odlučivanje i povezano sa odgovornošću, što smo učinili nešto što moralnost zahtijeva ili što to nismo učinili.

Moralni integritet se može okarakterisati kao čvrstina, dosljednost ili nezavisnost u djelovanju. Osim toga, integritet podrazumijeva različitost i odvojenost individua, kao i ideju identiteta moralnog subjekta. Neki pobornici savremene etike vrline direktno se pozivaju na intuicije svakodnevnog jezika morala, te smatraju da osoba odintegriteta podrazumijeva dvije intuicije: prvo, integritet je primarno formalni odnos

nekoga prema sebi samom ili različitim aspektima sebe; i drugo, integritet je na važan način povezan sa moralnim djelovanjem, ili drugačije rečeno, postoje izvjesna supstancijalna ili normativna ograničenja na kojima se djelovanje sa integritetom zasniva. Ipak, isti autori upozoravaju da, iako se ponekada djelovanje u skladu sa integritetom bukvalno izjednačava sa moralnim djelovanjem, u nekim drugim slučajevima moralno djelovanje razlikujemo od djelovanja u skladu sa integritetom. Richard Norman u tom smislu primijećuje: „Termin 'integritet' ponekad se upotrebljava da označi vjernost ma kom idealu, ali mislim da se on može upotrijebiti i da označi jedan naročiti način vođenja moralnih zahtjeva, koji je suprotan stanovištu korisnosti.“³

1. Etika i moral

Sva područja i oblasti ljudskog djelovanja prožeti su moralnom dimenzijom. Moralne norme karakteriše obaveznost koja je dvostruka (individualno i društveno) u odnosu na pravne i običajne obaveznosti koje su jednostruke (isključivo društvene). Društvene odnose potrebno je regulisati na organizovan način u cilju nesmetanog funkcionisanja istih, a to čini država putem pravnih normi, propisujući i sankcije za nepoštivanje istih. Iako se sadržinski razlikuju, moral i pravo imaju dodirnih tačaka.⁴ Sankcije za prekršaj moralnih normi javljaju se u vidu spontane reakcije uže ili šire sredine, dok, s druge strane, država koristi prinudu radi sprovođenja pravnih normi.

Etika i moral odnose se kao teorija i praksa, etika se odnosi na teoriju, a moral na praksu ispravnog ponašanja. Ako moralni sud govori da je nešto dobro ili loše, da bi se prosuđivalo o nečemu kao takvom potrebno je posjedovati mjerilo, a za moralni sud ono se pojavljuje u obliku normi i pravila. Te norme propisane su od strane društva ili autoriteta. Pored prihvatanja i poštovanja normi i pravila, potrebna je i sposobnost razumijevanja šta činiti u konkretnim situacijama, u biranju između više mogućnosti. Moralnost se vezuje za određeni stepen svijesti koja se izražava kao sposobnost

³ Norman, R., *Reasons for Actions: A Critique of Utilitarian Rationality*, Basil Blackwell, Oxford, 1971, str. 100.

⁴ Raz, Dž., *Etika u javnom domenu*, Cid, Podgorica, 2005., str. 242.

planiranja i predviđanja postupaka i njihovih posljedica. Svijest omogućava uvid u posljedice ljudskih postupaka u odnosu na pojedinca i društvo, u čemu se ogleda značaj za moralnu praksu. Za donošenje moralnih sudova bitno je poznavanje ljudi i ljudskih odnosa. Savjest predstavlja moralnu samoocjenu, moralni sud osobe o sebi samoj, ocjenu vlastitih postupaka na osnovu svijesti o posljedicama postupaka i osjećaja dužnosti i obaveznosti.⁵

2. Integritet

Integritet je svakako jedan od termina koji je mnogo lakše primijeniti u odgovarajućem kontekstu, nego mu precizno odrediti značenje. Pokušaćemo da ovaj termin bliže odredimo i zato ćemo se najprije osvrnuti na etimološku analizu.

Etimološki, korjenska osnova današnjeg termina integritet potiče iz indoevropskih jezika, od *tag*, što na Sanskritu znači dodirnuti, držati. Od ovog korjena potiču engleske riječi *taste*, *tax*, *tact* i brojne složenice. U latinskom jeziku najprije je izveden glagol *tangere* (eng. *to touch*), što znači dodirnuti. Geometrijski pojam tangenta (prava koja dodiruje kružnicu) direktno je izveden od ovog glagola. Past particip glagola *tangere* je *tactus*. Kada ovom past participu dodamo prefiks *in*, koji značenjski donosi negaciju, dobijamo *in-tactus*, što znači netaknut. Tako smo došli do prvog značenja. Najraniji oblik latinske verzije *integritas* (od *integer*, *intactus*), u engleskom jeziku bila je riječ *integrite* (od francuskog *intègrité*), danas *integrity*, mada je latinski izvornik najprije našao svoj pandan u engleskoj riječi *entire*.⁶

Možemo da govorimo različitim vrstama integriteta: fizičkom, moralnom, profesionalnom itd. Cilj nam nije da iscrpno odredimo obim pojma integritet, već da dođemo do određenja koja su nam potrebna za pojam moralnog integriteta, koja su njegova *differentia specifica*.

⁵ Mur, DŽ. E., *Principi etike*, Plato, Beograd, 1998., str. 199.

⁶ John Beebe, *Integrity in Depth*. Texas. Texas A&M University Press, 1992., str. 6.

2.1. Fizički integritet

Na tragu pomenute funkcionalne analize, fizički integritet bi trebalo da omogući očuvanje netaknutosti našeg organizma, našeg tijela tj. fizičke komponente naše ljudske prirode. Fizički integritet je minimalan, biološki i fizički preduslov svakog djelovanja. Fizički aspekt integriteta vezan je za postupak *zaštite*, a ne, kao većina drugih aspekata integriteta za pojam *kultivisanja*, zbog toga što je fizički integritet vezan za bazičnu vrijednost, za vrijednost života. Pravo u najopštijim i pojedinačnim zakonskim aktima štiti život pojedinca, kao i primjeren tretman svakog ljudskog bića. Osnov takve regulacije jeste jedinstveno ljudska vrijednost dostojanstva. Pojam dostojanstva je osnova koncepcije ljudskih prava. U tom kontekstu dostojanstvo se obično određuje kao unutrašnji i istovremeno socijalni zahtjev za vrjednovanjem i poštovanjem koji pripadaju svakom čovjeku. Dostojanstvo je svakom čovjeku urođeno i ne može se izgubiti, jer smo svi rođeni slobodni i jednaki u dostojanstvu i pravima. Kant je mišljenja da su moralnost i čovječstvo nosioci dostojanstva. Uzimajući u obzir osnove Kantove analize moralnog fenomena, podsjetićemo da autonomna moralnost polaže osnov vrjednovanja ljudskog dostojanstva. Dužnost prema samom sebi se sastoji u tome da čovjek očuva ljudsko dostojanstvo u sopstvenoj ličnosti.⁷ Kant pojmom dostojanstva odmah postavlja razliku *vrijednosti* i *dostojanstva*, jer je u kraljevstvu svrha dostojanstvo apsolutna svrha. Za dostojanstvo ne postoji ekvivalent, niti ono može učestvovati na tržištu kao predmet razmjene. Nemoguće mu je procijeniti vrijednost.

2.2. Moralni integritet

Naša razmatranja o značenju pojma integritet ukazuju na to da postoje dvije komponente značenja. Jedna komponenta ukazuje na integritet kao cjelokupnost, netaknutost, nepodjeljenost, jedinstvenost, unutrašnju konzistentnost. Ovaj značenjski aspekt možemo smatrati formalnim. Imati integritet u navedenom kontekstu znači biti dosljedan unutrašnjem, određujućem principu, beskompromisno. Na taj način ovo značenje primijenjujemo i u okolnostima u kojima stvari volje, pa tako i beskompromisnosti, nisu prisutne: u kontekstu vezanom za entitete

⁷ Imanuel Kant, *Zasnivanje metafizike morala*, Beograd. BIGZ, 1981, str.89.

kakvi su država, brojevi i sl. Drugi značenjski aspekt ukazuje na moralni kvalitet osobe, tiče se njene bazične moralne vlastitosti. Tako integritet znači iskrenost, prisustvo jakih moralnih principa, čestitost, postojanu podređenost strogim moralnim normama. Potpunost se u kontekstu drugog značenjskog aspekta pretvara u moralnu ispravnost, posvećenost bazičnim moralnim vrijednostima, istrajnu pravdoljubivost, savršenstvo ili netaknutost karaktera. Ovaj drugi značenjski aspekt je aspekt koji upućuje na moralni integritet pojedinca. Pojmom moralnog integriteta tematizuje se suštinski kvalitet našeg praktičnog uma, govori se o našem moralnom Ja, o našoj bazičnoj moralnoj vlastitosti. Imati integritet u drugom značenjskom aspektu znači imati moralni integritet. Biti osoba od moralnog integriteta znači da je moralnost te osobe potpuna, savršena, u smislu da zahtjeve moralnosti doživljava eksplicitno kao nedodirljive, beskompromisne, nepodložne korupciji, bez mogućnosti da ih zbog bilo kojih drugih interesa stavi u drugi plan. Smatramo da je pojam integriteta kada se postavi u domen koji se tiče osoba, suštinski pojam sa moralnim kontekstom. Posvećenost moralnoj normi kod osobe traži kvalitet, a u osnovi je to kvalitet koji osobu određuje kao moralno biće: sposobnost da istraje u svojim dužnostima.

Da li integritet automatski znači moralni integritet? Praksa koja nas kao ljudska bića određuje podrazumijeva svrsishodnost. Ukoliko imamo integritet, mi postavljamo ciljeve i radimo na njihovom ostvarivanju sa ujednačenim kvalitetom i istrajnošću. Ali, mi time nismo nužno zavrijedili i moralni integritet. Često moralni integritet zahtijeva baš žrtvovanje snažnih vanmoralnih interesa iz moralnih razloga. Spremnost da u situaciji konflikta to žrtvovanje i učinimo, dokazuje u nama moralni integritet. Tako, moralni integritet predstavlja jasnu svijest o tome da je moralni razlog valjano zasnovan i da, kao takav, nosi prioritet, jer se drugi interesi sa interesom za moralnost ne mogu mjeriti.

2.3. Profesionalni integritet

Profesionalni integritet čuva vrijednosti koje su suštinske za praksu određene struke. Značajan je zbog toga što je udio u odlučivanju i odgovornosti stručnjaka veći, pa je samim tim odanost vrijednostima struke suštinska ukoliko hoćemo ispravne odluke i postupke. Okolnosti kojima

bi neko posvetio veću pažnju i tako kompromitovao suštinske vrijednosti svoje profesije, govorele bi u prilog koruptivnosti karaktera i odsustvu profesionalnog integriteta osobe.

Integritet službenika i namještenika podrazumijeva da on ima potrebno znanje i vještine, ponaša se etično, u skladu sa zakonom i moralom, i da nije podložan neetičkim ili nemoralnim (korupcijskim) pritiscima. Integritet institucije podrazumijeva način rada institucije i zaposlenih u njoj, koji rade i djeluju nezavisno, nepristrasno, transparentno i pošteno. Jačanjem integriteta, kako službenika tako i institucije, jača i povjerenje javnosti u rad organa. Ne može se govoriti o integritetu institucije ako ne postoji integritet pojedinaca, koji je svjestan da interes institucije mora biti iznad njegovog privatnog interesa. Integritet je u suprotnosti sa licemjerjem⁸. Kao što postoje znaci dobrog zdravlja, postoje i indikatori integriteta:

- 1.) Otvoren za povratne informacije,
- 2.) Prihvata ličnu odgovornost,
- 3.) Izjednačava svoje potrebe sa potrebama drugih,
- 4.) Vježba razumijevanje i suosjećanje,
- 5.) Traži savjete drugih,
- 6.) Uvažava poglede koji su različiti,
- 7.) Djeluje sa integritetom čak i kada je neprikladan,
- 8.) Čuva sporazume,
- 9.) Zna razliku između humora i neprijateljstva.

2.4. Odnos: identitet - integritet

Psiholozi analiziraju integritet pojedinca u njegovom odnosu prema željama. Međutim, osoba čije ponašanje određuje najjača želja u datom trenutku ne može biti osoba sa integritetom. Ukoliko je motiv koji vodi naše postupke jačina želje, naše ponašanje predstavlja stihiju *ad hoc* radnji,

⁸ John Louis Lucaites; Celeste Michelle Condit; Sally Caudill, *Contemporary rhetorical theory: a reader*, Guilford Press, 1999., str. 92.

koje nas uzimaju u posjed. Drugim riječima, mi se i ne pitamo šta bi to trebalo daželimo; ne poredimo želje mi sami, one nas uzimaju. Želje ne postaju htijenja, jer sloboda založena u volji ne rukovodi postupcima.

Druga artikulacija koju nazivamo psihologičkom je izjednačavanje integriteta sa identitetom pojedinca, tj. sa obavezama koje potvrđuju identitet pojedinca (*identity-conferring commitments* ili *ground projects*). Ova koncepcija prvi put se pojavljuje kod Bernarda Vilijamsa,⁹ a njena formulacija glasi: lični integritet je zasnovan na vrijednostima, principima i projektima koji su konstitutivni za identitet pojedinca. Vilijams tvrdi da oni leže u osnovi obaveza čijem je ispunjenju osoba duboko i intenzivno posvećena i sa kojima se identifikuje.

U relevantnoj literaturi spominju se najmanje tri vrste identiteta: društveni, lični i kolektivni. Pojam identiteta podrazumijeva odgovor na pitanja: Tko sam ja?, Tko je drugi?, tj. identitet se uvijek određuje naspram nekog drugog, pa je „drugost“ princip razlike relacija u kojoj se definira identitet, za razliku od integriteta koji se određuje „iznutra“. Erikson definira identitet kao sposobnost da se sačuva unutrašnja istovjetnost i kontinuitet i da se o sebi misli kao o različitom biću u odnosu na druge.¹⁰ Riječ je o procesu samoidentifikacije i razgrađivanja identiteta u toku razvoja individuacije pojedinca i grupe, te se mora shvatiti kao dinamična kategorija. Pojedinci se najprije mogu ukorijeniti u svoju društvenu sredinu da bi mogli odrediti svoje mjesto u svijetu u kojem žive i da s te tačke krenu dalje u pravcu razvijanja svoje posebnosti. Identifikacija započinje u porodici, u procesu primarne socijalizacije i prolazi kroz različite faze u suočavanju pojedinca sa širim društvenim miljeom.

U kontekstu rasprave o integritetu shvaćenom preko koncepta identiteta naročita pažnja se posvećuje tzv. „bazičnom projektu“ koji je srž ili esencija našeg moralnog bića, a to je skup principa ili obaveza koji nas čini onim što jesmo. Bazična moralna vlastitost se ogleda u bezuslovnom poštovanju i ispunjavanju vlastitih moralnih vrijednosti i dužnosti formulisanih tako

⁹ Bernard Williams, *Moral Luck: Philosophical Papers 1973-1980*, Cambridge:Cambridge University Press, 1981., str.164.

¹⁰ Erikson Erik, *Identitet i životni ciklus*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2008, str. 87.

da afirmišu vrijednost ljudskog dostojanstva. Bazična moralna vlastitost je ono što čini naše moralno Ja. Na jedan način moralno Ja znači da imamo jasno određene normativne principe koji čine oslonac pri odlučivanju o postupcima, a sa druge strane to znači da smo svjesni i da prihvatamo činjenicu da je moralno prosuđivanje u našem životu veoma važno. Tako se integritet sa značenjem potpunosti i savršenstva ovdje odnosi na nedodirljivost, beskompromisnost, nepodložnost korupciji onog moralnog u nama. Moralni integritet suštinski zavisi od pouzdanosti znanja koje o sebi imamo. Postupak koji je odraz moralnog integriteta suštinski je povezan sa onim što smatramo vlastitim identitetom: ono što činimo nije nešto prema čemu nemamo nikakav stav. Jak osjećaj vlastitosti, koji je autentičan tj. ne potiče od samoobmanjivanja, preduslov je moralnog integriteta.

3. Etički kodeksi - potpora integritetu

Javna služba ima svoje vrijednosti, a najvažnija od njih je - integritet. Ovaj pojam može se tumačiti kako bi pokrio širok spektar birokratskih ponašanja, ali se također koristi za etiku administracije ili javne službe, te principe i standarde za ispravno ponašanje državnih službenika. Negativne pojave u upravi, nezakonita i nepravilna postupanja, posljedica su nedovoljno razvijenog etičkog sistema. Neetično postupanje i nedostatak integriteta donose negativne posljedice na pojedinca i društvo, a i prepreka su kvalitetnom ostvarenju zadataka uprave. Iz tog razloga, izgradnja djelotvornog etičkog sistema kroz skup pravila i postupaka, smatra se osnovom koncepta dobrog javnog upravljanja.

Kroz etičke kodekse nastoje se definisati internalizirana pravila ponašanja službenika, u cilju unaprijeđenja njihovog poštivanja i definisanja vanjskog sistema nadzora nad etičnošću ponašanja. U obavljanju javnih poslova, etika je nužna za postizanje zadataka države i osiguranje javnog interesa. Stoga je potrebno postaviti pravila i institucionalne mehanizme kojima se uspostavljaju i implementiraju etička načela. Usvajanje etičkih načela je proces koji uključuje prepoznavanje i saniranje problema sistema koji su prepreka njihovoj adekvatnoj primjeni.

Obzirom da demokratska politička kultura nije garantovana pravnim normama, već je internalizirana u moralnim zahtjevima, pravila koja se tiču obavljanja javne dužnosti su pravna i etička. Pravna pravila tiču se osnovnih prava i obaveza, nadležnosti, načina obavljanja dužnosti i dr. Međutim, većina pravila koja se tiče načina obavljanja dužnosti više je etičkog, nego pravnog značaja. Pravila etičke naravi mijenjaju se u vremenu i prostoru, određeni su društvenim, ekonomskim i političkim kontekstom, pa ih je teško formalizirati, sistematizirati i kodificirati.

Historijski gledano, etički kodeksi pojava su mnogo starijeg datuma i nalaze se u temelju religijskih tradicija i građanskih kultura. Interesi u pogledu etike posljednjih godina usmjereni su ka institucionalno-normativnoj regulaciji ponašanja, čemu svjedoče brojne antikorupcijske strategije, produkcija etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja javnih službenika.

Nikada nije izvjesno da li će oni kojima je povjereno obavljanje neke javne dužnosti, tu dužnost obavljati savjesno. Činjenica je da oni koji hoće da čine dobro u interesu zajednice, naći će načina za to čak i kada ih norme, pravila ili vanjski nadzor ne obavezuju na to. Građani, posredstvom izbora, dio svojih moći prenose na izabrane predstavnike, koji bi, kako slijedi, trebali obavljati svoje dužnosti u njihovom interesu. Garanciju pouzdanja u institucije i njihove rukovodioce čine unaprijed propisana pravila, procedure i nadzor. U savremenim društvima očekuje se mnogo više, pa tako građani zahtijevaju transparentnost u radu, obavještanje javnosti o politici i preduzetim koracima, obrazloženje odluka koje se donose, informisanje građana o njihovim pravima, načinu ostvarivanja i sl. U cilju unaprjeđenja i ispunjenja svih ovih zahtjeva, fokus se stavlja ne samo na institucije, već i na pojedince koji njima rukovode. Kako biti siguran da pojedinci koji obavljaju javnu dužnost, neće staviti ovlaštenja koja su im data u službu privatnih interesa?

Zakonima se uređuje odnos između vlasti i građana, a element prisile odnosno prinude zbog neispunjenja obaveza, sastavni je dio zakona. Obzirom na nespremnost regulisanja svih situacija, zakonodavci definišu načela kojima preporučuju određena ponašanja. Etički kodeksi sačinjeni su od obrazaca uzornog, društveno prihvaćenog i poželjnog ponašanja. Čak

i kada zakon ne brani drugačije postupanje, potrebno ih se pridržavati. Ono što karakteriše sve etičke kodekse, a ujedno ih razlikuje od zakona, je postavljanje normi koje važe isključivo za određenu grupu lica (novinare, doktore, državne službenike itd.). Možemo reći da etički kodeksi regulišu problematiku koja je zakonima nedostupna. Zakonodavcima može poslužiti kao orijentir u smislu preuzimanja narednih koraka. Tako, ako se kodeks pokaže nedovoljno jakim da otkloni neželjena ponašanja, praćenjem njegove primjene moguće je utjecati na zakonodavce u cilju postizanja željenog efekta. U suprotnom, ako kodeksi uspješno funkcionišu, nepotrebna je dalja akcija zakonodavaca. S druge strane, osobe na rukovodećim pozicijama institucija i organizacija svjesni su toga da će uz kvalitet i značaj takvog akta postići ugled u očima građana. Po pitanju kodeksa određene grupe ili profesije vrlo je bitno, pored njegovog osnovnog sadržaja, uspostaviti tijelo koje će redovno pratiti njegovu primjenu.

4. Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi

Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi (u daljem tekstu: Kodeks), odobren od strane Evropskog parlamenta 2001. godine, čini ključni instrument za praktičnu primjenu načela dobre uprave. Kodeksom se podupiru naponi za poboljšanje kvaliteta uprave u Evropi, a i šire. Dobra uprava koristi svim građanima i stanovnicima, naročito onim koji su u direktnom doticaju sa njom. Službenicima je Kodeks koristan vodič za odnose s javnošću, a građanima pomaže da dobiju uvid u standard u upravi koje imaju pravo očekivati kada su u pitanju institucije Evropske unije. Sa odobrenjem Kodeksa, Evropski parlament usvojio je i rezoluciju kojom se prilikom utvrđivanja slučajeva loše uprave Evropski ombudsmen poziva na primjenu Kodeksa. Tako, tokom svojih ispitivanja i u svom proaktivnom radu na promicanju dobre uprave, na odgovarajući način poziva se na Kodeks. Svaki građanin EU ima pravo uložiti pritužbu ombudsmenu što je jedno od temeljnih građanskih prava u EU (Povelja o temeljnim pravima, član 43.). Podnositelj pritužbe ne mora biti lično opterećen lošom upravom, a ombudsmen provodi istrage i na vlastitu inicijativu. Ombudsmen ne donosi pravno obavezujuće odluke, niti Kodeks predstavlja pravno obavezujući instrument. Dijelovi Kodeksa preklapaju se s temeljnim pravom na dobru upravu (član 41. Povelje o temeljnim pravima Evropske unije). Tako je

svakoj osobi garantovano pravo na dobru upravu putem institucija EU-e kada su u pitanju pravni predmeti te osobe.

Ispravna primjena prava Evropske unije ovisi od uslužnosti uprave, pri čemu javni službenici razumiju i primjenjuju načela dobre uprave. Etičke norme čine ključni faktor te uslužnosti. U junu 2012. godine ombudsmen je objavio prečišćenu verziju etičkih normi kojim se rukovodi javna uprava EU, a koja se sastoji od pet načela javne službe.

Načela javne službe kojima se trebaju voditi službenici EU-e:¹¹

a) Posvećenost Evropskoj uniji i njezinim građanima

Službenici trebaju biti svjesni da institucije Unije postoje da bi služile interesima Unije i njezinih građana u ispunjavanju ciljeva ugovora. Njihove preporuke i odluke trebaju biti donesene samo u cilju služenja tim interesima. Službenici trebaju svoje funkcije obavljati na najbolji mogući način te u svakom trenutku težiti poštovanju najviših profesionalnih standarda. Trebaju se s pozornošću odnositi prema svom položaju, koji je od povjerenja javnosti, te biti dobar primjer drugima.

b) Integritet

Službenici trebaju biti vođeni osjećajem za ispravno te se u svakom trenutku ponašati na način koji može podnijeti i najdetaljnije javne provjere. Ova obaveza nije potpuno ispunjena samo pukim djelovanjem u skladu sa zakonom. Službenici se ne smiju dovesti u položaj finansijske ili druge ovisnosti koji bi mogao utjecati na obavljanje njihovih funkcija, uključujući i primanje poklona. Obavezni su odmah prijaviti bilo kakve privatne interese povezane sa svojim funkcijama. Službenici su obavezni provoditi mjere izbjegavanja sukoba interesa i pojave takvih sukoba. Trebaju djelovati brzo i u cilju rješavanja svakog nastalog sukoba. Ova je obaveza na snazi i nakon napuštanja dužnosti.

¹¹ Evropski ombudsmen, *Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*, <http://www.ombudsman.europa.eu>

c) Objektivnost

Službenici trebaju biti nepristrasni, bez predrasuda, vođeni dokazima i voljni saslušati različita gledišta. Trebaju moći prepoznati i ispraviti pogreške. Tokom postupaka u kojima se provode komparativne procjene, državni službenici trebaju svoje preporuke i odluke temeljiti samo na zaslugama i drugim činionicima propisanim zakonom. Službenici ne smiju diskriminirati ili dopustiti da činjenica da im se određena osoba sviđa ili ne sviđa utječe na njihovo poslovanje.

d) Poštovanje drugih

Službenici se trebaju odnositi s poštovanjem jedni prema drugima i prema građanima. Trebaju biti ljubazni, spremni pomoći, biti tačni i otvoreni za suradnju. Trebaju ulagati iskreni napor u razumijevanje onoga o čemu drugi govore te se izražavati jasno i jednostavnim jezikom.

e) Transparentnost

Službenici trebaju biti voljni razjasniti svoje aktivnosti i obrazložiti svoje postupke. Trebaju voditi odgovarajuće zapisnike i biti otvoreni za uvid javnosti u njihovo poslovanje, uključujući i poštovanje ovih načela javnih službi.

Službenici ova načela trebaju imati na umu kako bi im ona olakšala pravilno razumijevanje i primjenu te ih usmjeravala prema pravilnim odlukama u situacijama koje zahtijevaju njihovu procjenu. Ova načela tako pomažu u podizanju kvalitete javne uprave, osnaživanju vladavine zakona te smanjivanju mogućnosti samovoljne primjene diskrecione moći. U relevantnim se slučajevima ombudsmen poziva na ova načela tokom uvida u moguću lošu upravu vezanu za aktivnosti institucija, tijela, ureda i agencija EU.

Zaključak

Etika i etično ponašanje čovjeka i društva općenito, razvili su se iz običaja i skupa pravila koji su prenošeni usmenim putem, a zatim i u pisanom obliku. Organizacije i institucije postoje na temelju određenih vrijednosti i pravila kojih se potrebno pridržavati. Za etiku javne uprave može se tvrditi da je njen temelj ponašanja u skladu sa zakonom. Istina je da bi neetične radnje službenika stajalo institucije brojnih posljedica, pa tako etika u javnoj upravi služi i kao mehanizam da se utječe na ugled organa, organizacija i institucija u javnosti. Kod visokorazvijenih država etički kodeksi ponašanja sve više postaju pravilo, a uključivanje u savremene procese globalizacije i evropskih integracija, nameće potrebu etičkog ponašanja. Javna uprava, kao područje gdje se razvija niz odnosa sa pojedincima, institucijama i društvom općenito, pravi vezu između individualne, institucionalne i socijalne etike.

Isključivo formalno sprovođenje propisa ne doprinosi stvaranju funkcionalnog sistema. Inkorporacija etičkih standarda čini rad institucija kvalitetnijim i efikasnijim, te jača njihov integritet. Cilj je motivisati službenike u pravcu ličnog razvoja zasnovanog na etičkim postupanjima. Lična reforma, koja je zapravo i društvena potreba, predstavlja uvertiru za društvenu reformu. Povećanje svijesti i etičkih kapaciteta uspješno je u kombinaciji sa nadzorom rada javne uprave od strane civilnog društva. Unapređenjem etičkog rasuđivanja zasnovanog na društvenim vrijednostima podstiče pojedince, institucije i društvo općenito da postupaju u skladu sa normama i pravilima. Efektivni etički kodeksi predstavljaju mnogo više od običnog teksta ili pravnih pravila, oni trebaju tumačiti fundamentalna načela i vrijednosti javne službe.

Literatura

- Androniceanu, A. (2009). Code of Conduct/Code of Ethics, in P. J. Suwaj & H. J. Rieger (eds.) *Public Integrity: Theories and Practical Instruments*, Bratislava: NISPAcee
- Armstrong, Elia (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*, United Nations.
- Beebe, John (1992). *Integrity in Depth*. Texas: Texas A&M University Press.
- Bernard Williams (1981). *Moral Luck: Philosophical Papers 1973-1980* (Cambridge: Cambridge University Press.
- Erikson, Erik (2008). *Identitet i životni ciklus*, Beograd, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva., „Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi“
- Gilman, S. C.(2005), *Ethics Codes and Codes Of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*, Prepared for the PREM, the World Bank, Washington, DC,
- John Louis Lucaites; Celeste Michelle Condit; Sally Caudill (1999). *Contemporary rhetorical theory: a reader*, Guilford Press.
- Kant, Imanuel (1981). *Zasnivanje metafizike morala*, Beograd, BIGZ.
- Klopić, Rifat (2011). *Poslovna etika*, Tuzla, Off-set.
- Menzel, Donald C. (2007). *Ethics Management for Public Administrators*, M.E. Sharpe, Armonk.
- Mur, DŽ. E. (1998). *Principi etike*, Beograd, Plato.
- Norman, R.(1971). *Reasons for Actions: A Critique of Utilitarian Rationality*, Basil Blackwell, Oxford.
- Raz, Dž. (2005). *Etika u javnom domenu*, Podgorica, Cid.
- Talanga, Josip (2001). *Klasični tekstovi iz etike*, Zagreb. Hrvatski studiji.
- Tompson, Dennis F. (2007). *Politička etika i javna služba*, Beograd, Glasnik.

- Tugendhat, Ernst (2003). *Predavanja o etici*, Zagreb, Naklada Jasenski i Turk.
- Vukasović, A.(1995). *Etika, moral, osobnost*, Zagreb, Filozofsko Teološki institut D.I.

Izvorni naučni rad

UDK: 303.425.23:332.155:352:3.07(497.6)

Doc. dr Đevad Šahić^{1*}
Doc. dr. Merima Tanović^{2*}

**ANALIZA EFIKASNOSTI I EFEKTIVNOSTI
U UPRAVLJANJU JEDINICAMA LOKALNE
SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Sažetak

Primjena savremenih menadžerskih koncepata postala je organizacijski prioritet, u privatnom i javnom sektoru. Dinamičan razvoj socijalno-ekonomskog sistema potencirao je stvaranje različitih reformskih programa i modela, naročito za zemlje u razvoju. Bosna i Hercegovina, sa složenim državnim uređenjem i političkom nestabilnošću, u procesu tranzicije, suočena je sa sporom provedbom reforme javne uprave. Reforma javne uprave jedan je od ključnih preduvjeta za ulazak Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. S obzirom na kompleksnu organizacijsku strukturu javne uprave u Bosni i Hercegovini, efikasnost i efektivnost u radu i funkcioniranju potencijalno predstavljaju modalitet za unapređenje metoda rada organa javne uprave, što potvrđuje i Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine kao i Izvještaj Svjetske banke o lakoći poslovanja za 2017. godinu. Pitanje efikasnosti i efektivnosti naročito su bitne za upravljanje procesima u manjim jedinicama lokalne samouprave, koje se susreću sa nedostatkom određenog stručnog osoblja i finansijskih sredstava.

Svrha predmetnog istraživanja je teorijska analiza i empirijski uvid u primjenu savremenih menadžerskih koncepata (modela Novi javni menadžment) za unapređenje efikasnosti i efektivnosti u jedinicama lokalne samouprave, istražujući utjecaj i posljedice na poslovnu uspješnost, kao i na lokalni ekonomski razvoj.

¹ * Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

² * Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

Empirijski dio istraživanja obuhvatiće promatranje primjene savremenih menadžerskih koncepata u jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: *javna uprava, javna služba, reforma javne uprave, savremeni menadžerski koncepti, novi javni menadžment, lokalna samouprava, kvalitet pružanja usluga*

ANALYSIS OF EFFICIENCY AND EFFECTIVENESS IN THE MANAGEMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The application of modern management concepts has become an organizational priority in the private and public sectors. The dynamic development of the socio-economic system has led to the creation of various reform programs and models, especially for developing countries. Bosnia and Herzegovina, with complex constitutional system and political instability, in the transition process faces a slow implementation of public administration reform. Public administration reform is one of the key preconditions for Bosnia and Herzegovina's entry into the European Union. Considering the complex organizational structure of public administration in Bosnia and Herzegovina, the efficiency and effectiveness of work and functioning are potentially a modality for improving the methods of work of the public administration bodies, as confirmed by the European Commission's Progress Report on Bosnia and Herzegovina and the World Bank Report on Business Ease for 2017. The issue of efficiency and effectiveness is particularly important for managing the processes in smaller local government units, which are faced with the lack of specialized staff and financial resources.

The purpose of this research is theoretical analysis and empirical insight into the application of modern management concepts (New Public Management model) to improve efficiency and effectiveness in local self-government units, researching the impact and consequences on business performance as well as on local economic development.

The empirical part of the research will include observing the application of contemporary managerial concepts in local self-government units in Bosnia and Herzegovina.

Key words: *public administration, public service, public administration reform, modern management concepts, new public management, local self-government, quality of service delivery*

1. UVOD

Za pojam i tematiku mjerenja performansi organizacije vezuju se dva značajana principa: efektivnost i efikasnost. Uspješnost (efikasnost) i efektivnost (učinkovitost) su pojmovi koji se veoma često spominju u praksi, naučnoj i stručnoj literaturi. Pored standardnih mjerila uspješnosti poslovanja (produktivnost, ekonomičnost i rentabilnost) koji su karakteristični više za realni sektor, efikasnost i efektivnost predstavljaju temeljne indikatore poslovanja organizacija u javnom sektoru.

Peter Drucker je 1966. godine u svojoj knjizi *The Effective Executive* prvi put objasnio pojmove *efikasnosti i efektivnosti*. Za **efikasnost** navodi da označava činjenje stvari na pravi način, dok **efektivnost** podrazumjeva činjenje pravih stvari za preduzeće.³

Efikasnost se može posmatrati kao odnos inputa (korištenih resursa) neophodnih za realizaciju outputa, to jest, rezultata djelovanja organizacije. Koncept efikasnosti se odnosi na interne poslovne procese u cilju minimizacije troškova tj. najbolje korištenje ograničenih inputa za realizaciju postavljenih ciljeva. Dakle, cilj je da se ostvaruju što veći rezultati uz što manje uloženi sredstva radi ostvarenja organizacijskih ciljeva.

Za razliku od efikasnosti, koja ima interni fokus na resurse i utroške (interna perspektiva), efektivnost tj. učinkovitost menadžera organizacije ima i eksterni fokus (orijentaciju). Prilikom određivanja da li menadžment određene organizacije slijedi svoju misiju odnosno postizanje rezultata u skladu sa vizijom organizacije, obuhvatamo pojam efektivnosti.

³ Šire: Šehić Dževad, Rahimić, Zijada, *Menadžment*, Ekonomski fakultet, 2006. str. 100-101.

U relevantnoj literaturi veliki je broj definicija efektivnog menadžmenta tj. menadžerske učinkovitosti kao ključne poluge uspjeha.

Prema Armstrongu, efektivan menadžer razumije posao, izvršava zadatke, kontinuirano radi ka ispunjavanju vizije, efektivno koristi resurse, brzo se adaptira i odgovara na promjene te prati performanse u cilju unapređenja poslovanja.⁴

Koncept efektivnosti, prema Šunji, pretpostavlja visok stepen imaginacije i kreacije, dok koncept efikasnosti pretpostavlja visok stepen analitičnosti i racionalnosti.⁵

Mjerenje efektivnosti i efikasnosti projekata, procesa i ljudi postaje sve važniji faktor tržišnog uspjeha poslovnih organizacija.⁶ Umijeće menadžmenta je držati ove dvije dimenzije u balansu težeći da se ostvari i što veća efektivnost i što veća efikasnost, odnosno težeći da se *prava stvar radi na pravi način*.

Prevažodno bi cilj svake organizacije, u privatnom i u javnom sektoru, trebao da bude postizanje ravnoteže između efikasnosti i efektivnosti. Efektivnost je orijentisana na potražnju to jest *šta se traži*. Ukoliko organizacija ispunjava potrebe potrošača (korisnika) kroz odgovarajuće proizvode/usluge, što je prioritet organizacija u javnom sektoru, tek tada se može posvetiti smanjenu troškova realizacije te usluge odnosno proizvoda. Nikako se ne smije dati prioritet smanjenju troškova postojećih proizvoda odnosno usluga, a koje ne zadovoljavaju potrebe korisnika. Bitno je raditi prave stvari uz što manje troškova odnosno inputa potrebnih za realizaciju. Dakle, veoma je važan izbor i ostvarivanje relevantnih ciljeva što predstavlja polazna mjerila uspješnosti u ostvarivanju misije lokalne samouprave. Također, planiranje ciljeva mora biti zasnovano i na principu efikasnosti, tj. na osnovu realnih i ostvarljivih zahtjeva od strane građana što znači da lokalna samouprava treba da bude i efektivna i efikasna.

⁴ Armstrong M., Armstrong, *Handbook of Managment and Leadership*-2nd edition, Kogan Page, London and Philadelphia, 2011. str. 9.

⁵ Šunje, Aziz, *Uvod u menadžment*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2012. str. 16.

⁶ E. Čizmić, A. Trgo., op.cit., str. 298.

Obzirom da je cilj ovog istraživanja unapređenje efektivnosti jedinica lokalne samouprave, nameće se pitanje šta je efektivnost lokalne samouprave, koji su to faktori koji utječu na efektivnost lokalne samouprave, te kako mjeriti efektivnost lokalne samouprave. Misija lokalne samouprave jeste zadovoljenje potreba svih građana lokalne zajednice. Shodno navedenom možemo modelarno zaključiti da su potrebe (zahtjevi) građana i svih stakeholdera tzv. ulazi (inputi) u lokalnoj samoupravi. Te inpute uz finansijske i materijalne i ljudske resurse neophodno je ispuniti, što je i misija lokalne samouprave, kako bi se postiglo zadovoljstvo korisnika usluga (output). Do nesklada dolazi zbog debalansa planiranih i ostvarenih usluga, kao i kvaliteta isporučenih usluga. Najčešći nesklad između efektivnosti i efikasnosti lokalnih samouprava dolazi zbog neadaptiranosti lokalne samouprave na svakodnevne promjene i veće zahtjeve korisnika. Tako da su organi lokalne samouprave, odnosno službe za upravu često efikasne, ali ne i efektivne. Lokalna samouprava koja je fleksibilna na promjene (kroz prilagođavanje organizacione strukture i organizacionog dizajna, koja promovise cjeloživotno učenje i razvoj zaposlenih) i koja kontinuirano pratiti potrebe korisnika kako bi iste kvalitetno i ekonomično zadovoljila, predstavlja efektivnu lokalnu samoupravu.

Marin Buble smatra da je „efikasnost indikator racionalnog korištenja raspoloživih resursa radi implementacije planiranih ciljeva“, a da nivo efektivnosti ukazuje na kapacitet organizacijskog sistema da svoje ciljeve kontinuirano usklađuje sa prilikama u okruženju.“ Iz navedene definicije možemo zaključiti nužnost interakcije svih djelova organizacijske strukture i primjenu holističkog pristupa u sagledavanju efikasnosti i efektivnosti organizacije. Na osnovu svih navedenih definicija može se zaključiti da se efikasnost posmatra kao interno, a efektivnost kao eksterno pitanje organizacije odnosno smatra se da je efikasnost posljedica promjena u organizaciji, a efektivnost rezultata promjena u okruženju koje utiču na obavljanje djelatnosti. Efektivnost je, dakle, širi pojam od efikasnosti, to je agregatna veličina uspješnosti organizacije koja uključuje ne samo efikasnost, već i prilagodljivost.⁷

⁷ Sikavica, P., Novak, M. Poslovna organizacija, Informator, Zagreb, str. 552.

2. Organizacijska efikasnost i efektivnost

S aspekta menadžmenta, efektivnost se može posmatrati i mjeriti na individualnom, grupnom i organizacijskom nivou. Realizacija svakodnevnih zadataka zaposlenika na najnižoj organizacijskoj razini predstavlja **individualnu efektivnost**. **Grupna efektivnost** je efektivnost na nivou grupe koju ostvaruje uz visok nivo performansi zadataka, održivosti grupe i zadovoljstvu zaposlenih.⁸ Cjelovito posmatrano, **organizacijska efektivnost** podrazumjeva najbolju moguću iskorištenost resursa (inputa) organizacije uz visok nivo performansi ispunjavajući misiju i ciljeve organizacije zadovoljavajući potrebe svih interesnih skupina (stakeholders).⁹

Slika 1. Organizacijska efikasnost i efektivnost



Na osnovu slike 1. uočljiva je uzročno-posljedična veza između individualne grupne i organizacijske efektivnosti. Na svaku od navedenih efektivnosti utiču različiti faktori odnosno ograničenja. Poboljšanjem internih procesa kroz efektivno provođenje menadžerskih funkcija postiže se individualna i grupna efektivnost, a samim time i efektivnost organizacije. U navedenom kontekstu efektivnost se može definirati, kao jedan prazan prostor, odnosno *gap* nastao između onog što se očekuje ili što se očekivalo od strane klijenata i postojećeg, aktuelnog stanja u organizaciji, što dovodi do generiranja kreativne tenzije.¹⁰

⁸ Schermerhorn J., Hunt J., *Organizational behaviour*, John Wiley and Sons, Phoenix, 2002. str.87.

⁹ ibid. str. 88.

¹⁰ Kaplan, R., S., Norton, D., P., *Strategy Maps, Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*. Harvard Business School Press, Boston, MA. 400 pages of private sector strategy maps, 28 pages of government and not-for-profit strategy maps, 2004. str. 143.

Eksterne (vanjske) barijere koje utiču na efektivnost organizacije vezane su uz tržište i okruženje u kojoj se organizacija nalazi (globalizacija, strategija, tehnologija, kultura, državni sistemi i dr.). Možemo zaključiti da globalizacija i turbulentno okruženje svakodnevno nameću organizacijama impuls da se kontinuirano prilagođavaju potrebama korisnika usluga/proizvoda. Ona lokalna samouprava koja korisnicima ponudi uslugu koja je u skladu sa njihovim zahtjevima, uz efikasno korištenje resursa (inputa), postići će konkurentsku prednost u odnosu na one koje to ne učine.

3. Faktorikoji utječu na (ne)efektivnost lokalne samouprave

Jedan od primarnih ciljeva svake jedinice lokalne samouprave treba da bude kontinuirano poboljšanje efikasnosti i efektivnosti. Na efikasnost i efektivnost utječe više faktora. Prema naučnoj literaturi postoji više međusobno povezanih faktora koji utječu na (ne)efikasnost (ne)efektivnost jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS). Navedeni faktori se mogu podijeliti na vanjske i unutrašnje. Vanjski faktori su: političko, ekonomsko i socijalno okruženje te informacijsko-komunikacijska tehnologija (PEST analiza). Unutrašnji faktori su: menadžment, liderstvo, organizacijska kultura, struktura i kompetencije zaposlenih, te kontrola poslovnih procesa.

Neefikasnost i neefektivnost općinskog rukovodstva utječu negativno na kvalitet usluga što implicira nezadovoljstvo građana i svih drugih stakholdera. Prema Brunneru, faktori koji utječu na neefektivnost organizacija javnog sektora su:¹¹ nedostatak finansijskih sredstava, neadekvatna organizacija te preopterećenje brojem zadataka.

Zbog nedostatka finansijskih i ljudskih resursa razvijene JLS u svijetu određene poslove koje nisu u mogućnosti obavljati efikasno i efektivno prepuštaju privatnom sektoru primjenom koncepta *outsourcing*, te u saradnji sa privatnim sektorom kroz različite oblike javno-privatnog partnerstva.

Na osnovu svega navedenog možemo zaključiti da osnovne instrumente koji općinskom rukovodstvu omogućavaju efikasno i efektivno djelovanje predstavljaju: strategija integralnog razvoja JLS, strateško upravljanje ljudskim potencijalima, budžet, planovi i programi koji se odnose na

¹¹ Prilagođeno: Institut za javnu upravu, http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2002-3%2004%20Brunner.pdf (pristupljeno 28.07.2016.)

prostor, zemljište i imovinu JLS, sistemi upravljanja kvalitetom (ISO 9001, 14000, CAF), javno-privatna partnerstva, outsourcing, fondovi, donacije i sl.

Navedeni instrumenti omogućavaju funkcioniranje JLS kroz pružanje usluga, upravljanje budžetom, lokalnim ekonomskim razvojem, imovinom, prostorom i zemljištem, kao svakodnevnim procesima koji omogućavaju efikasno i efektivno ispunjenje misije (integrirano djelovanje).

Shodno zakonski definisanim nadležnostima i ovlaštenjima, načelnik je glavni nosilac svih aktivnosti općine, koji, uz ljudske resurse kao polugu funkcioniranja općinske službe za upravu, ima obavezu da kontinuirano unapređuje organizacijsku efikasnost i efektivnost.

Za jedinice lokalne samouprave u BiH može se reći da se nalaze u neadekvatnoj poziciji prouzrokovanom normativno-pravnim okvirom. U finansijskoj zbog neadekvatne raspodjele prihoda po vertikalnoj raspodjeli, prije svega prihoda od indirektnih poreza, koji nisu dovoljan izvor za ogroman broj nadležnosti koje se po zakonu nameću JLS. Upravo nedostatak finansijskih sredstava predstavlja značajnu barijeru (naročito u malim lokalnim zajednicama) u izgradnji i unaprijeđenju odgovarajuće infrastrukture to jest razvoja JLS i poboljšanja života građana.

Prema ustavnom, odnosno organizacijsko-teritorijalnom ustrojstvu JLS su najbliže građanima koji u današnjem dinamičnom okruženju imaju sve veće zahtjeve prema vlastima. Zbog obima poslova i prirode položaja JLS su u kontinuiranom prilagođavanju potreba građana, što zahtijeva dodatna finansijska sredstva, kao i naročito stručne i obrazovane ljudske resurse. Ljudski resursi predstavljaju najznačajniji faktor svake organizacije. Danas se lokalne samouprave nalaze u vremenu tranzicije tj. na prekretnici iz birokratskog ka korisničkom pristupu, gdje primarni cilj mora biti efikasno i efektivno zadovoljenje potreba njenih korisnika. Jačanje kompetencija i stručnosti kroz edukacije i praćenje trendova stalna je zadaća lokalnih vlasti.

Ne dovodeći u pitanje opće zakonske odredbe, lokalne vlasti moraju biti u stanju odrediti efikasnu administrativnu strukturu uz efikasan organizacioni dizajn kako bi ih prilagodili lokalnim potrebama i osigurali efikasno upravljanje.

Uvjeti rada zaposlenih u organima lokalne samouprave moraju biti takvi da omogućavaju zapošljavanje visokokvalitetnih kadrova na osnovu jasno definiranih kriterija, potrebnih kompetencija, iskustva i sposobnosti. Pored toga, neophodno je obezbijediti odgovarajuće mogućnosti za obuku, treninge i razvoj zaposlenih kao i izgleda za napredovanje i uspješnu karijeru. Efikasnost i efektivnost zaposlenih direktno je proporcionalna efikasnosti i efektivnosti lokalne samouprave.

Motivacija zaposlenih je od izuzetnog značaja za efikasnost procesa u svakoj organizaciji kao i za njenu efektivnost. Jedan od najznačajnijih faktora koji utječe na motivaciju zaposlenih predstavlja ocjenjivanje rezultata rada, to jest, radne uspješnosti. Evaluacija radne uspješnosti jedna je od osnova za pravedno nagrađivanje u skladu sa ostvarenim rezultatima. S obzirom da napredovanje i unapređenje u organizaciji zavisi od rezultata rada, neophodno je uspostaviti efikasno i efektivno praćenje, te ocjenjivanje radne uspješnosti. Pored podzakonskih akata poput Pravilnika o ocjenjivanju državnih službenika, veoma je važno strateško upravljanje ljudskim potencijalima u organizaciji. Strateško upravljanje ljudskim potencijalima podrazumijeva sistemsko planiranje ulaznog, internog i izlaznog toka ljudskih resursa. Praćenje i ocjenjivanje rezultata rada zaposlenih je temeljna funkcija za sve druge aktivnosti internog toka (sistem plata, trening i edukacija, promocija, sukcesija zaposlenih, nagrađivanje, motivacija i sl.). Upravo evaluacija radne uspješnosti, te analiza i unapređenje kompetencija zaposlenih direktno utječu na efikasnost i efektivnost organizacije. Strateška namjena sistema praćenja radne efikasnosti ogleda se u povezivanju zaposlenih sa ciljevima organizacije.¹²

Ključnu ulogu u navedenim aktivnostima mora da nosi općinsko rukovodstvo i unutrašnja organizacijska jedinica za planiranje i razvoj ljudskih resursa. Stoga, savremeni rukovodilac treba da bude mentor, dizajner i *coach* (trener) u razvoju karijere zaposlenih.

Indikatori efikasnosti jedinica lokalne samouprave su:

1. Reduciranje vremenskih rokova za rješavanje zahtjeva,
2. Reduciranje ukupnog broja aktivnosti (koraka) u rješavanju predmeta,

¹² Prilagođeno: Rahimić, Zijada, *Menadžment ljudskih resursa*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2010. str. 245.

3. Unapređenje transparentnosti administrativnih postupaka, te
4. Uspostavljanje E-registra administrativnih procedura i postupaka (web stranica općine).

Poboljšanje internih procesa u smislu efikasnije saradnje odjela unutar JLS za rješavanje npr. istog (zajedničkog) predmeta koji uključuje veći broj izrade i obrade dokumentacije, jedan je od načina unapređenja efektivnosti lokalne samouprave. Posmatrajući eksterno to jest neophodnu saradnju sa drugim organima i institucijama u rješavanju određenih zahtjeva građana (sardanja sa javnim komunalnim preduzećima, bankarskim sektorom, poreskim upravama, kantonalnim i federalnim institucijama, statističkim zavodima i sl.) jedan je od ključnih prioriteta u cilju povećanja efikasnosti i efektivnosti JLS. Naročito je važna eksterna saradnja sa navedenim subjektima u kontekstu osnivanja i registracije preduzeća, a posebno tzv. *greenfield* investicija. Navedene aktivnosti, uz izmjenu i usklađivanje pravnih propisa, mogu da doprinosu reduciranju vremena za izdavanje određenih rješenja, novčanim uštedama za lokalnu samoupravu, potencijalne investitore kao i za postojeća pravna lica iz realnog sektora.

Unapređenje efikasnosti i efektivnosti JLS u BiH nije moguće bez potpune primjene informatičkih tehnologija, to jest, primjene elektronske uprave. Primjena elektronske uprave je jedan od ključnih faktora koji utiče na efikasnost i efikasnost lokalne uprave.

Elektronski način poslovanja je široko zastupljen u svim razvijenim zemljama što omogućava bržu, kvalitetniju i efikasniju isporuku usluga.

Pored zakonskih barijera u implementaciji e-uprave i elektronskog potpisa, nedostatak finansijskih sredstava kod većeg broja jedinica lokalne samouprave jedna je od važnijih prepreka za kvalitetnije pružanje usluga kao i mjerilo razvijenosti za pojedine JLS u BiH. Efikasan sistem lokalne samouprave je važan iz socijalnih, ekonomskih i političkih razloga. On dijeli vlast i promovira odgovornost za lokalnim javnim uslugama. Efikasan sistem lokalne samouprave podrazumijeva usklađivanje usluga sa svakodnevnim lokalnim potrebama i zahtjevima njenih korisnika.

S druge strane, važno je istaći da u današnjem vremenu eksterni faktori poput globalizacije i urbanizacije doprinose svakodnevnom povećanju

gradskog stanovništva¹³. Tako u period 2010-2015 u Evropi došlo je do povećanja gradskog stanovništva za 33% a u istom period u BiH za 14%. Navedeni podaci su veoma važni za strateško planiranje i razvoj lokalnih zajednica i ukazuju na sve već zahtjeve i izazove za lokalne vlasti koje im predstoje u budućem periodu.

3.1. Indikatori efektivnosti lokalne samouprave

Svaka lokalna samouprava ima svoje snage, slabosti, ali i prilike i mogućnosti za unapređenje efikasnosti i efektivnosti. Prilikom definiranja strateških ciljeva i usmjerenja lokalne samouprave veoma je bitno identificirati potrebe ključnih interesnih grupa te uz postojeće snage ispuniti očekivanja na tržištu. Za svaki definirani strateški cilj neophodno je definirati i mjere učinka, indikatore, vrijeme te odgovorne osobe za praćenje i realizaciju istih. Shodno tome, svaki pojedinac snosi određenu odgovornost u okviru ispunjavanja određenih ciljeva i zadataka. Imajući u vidu navedeno, za svaku organizaciju je veoma bitno razvijati organizacijsku kulturu upravljanja učinkom kao i pratiti indikatore efektivnosti lokalne samouprave. Top-menadžment odnosno općinsko rukovodstvo je najodgovornije za uspostavljanje sistema mjerenja efektivnosti i razvijanja organizacijske kulture kako bi se ujedno pratila radna efektivnost zaposlenih i same organizacije.

U javnom sektoru, efektivnost rada zaposlenih odražava se na kvalitet i kvantitet pružanja usluga spram svih interesnih grupa koji ostvaruju kontakt sa organima uprave. Mjerenje efektivnosti zahtijeva da indikatori budu jasni, uporedivi, prilagodljivi i kredibilni kako bi ih razumjeli i interni i eksterni stakeholderi. Iako ne postoje jedinstveni indikatori za mjerenje efektivnosti jedinica lokalne samouprave u svijetu, naročito je važno mjerenje pokazatelja efektivnosti rada. Unificiranje indikatora negativno može da utiče na razvijanje inovativnosti i fokusiranje na samo određene segmente djelovanja. Stoga, svaka lokalna samouprava ima slobodu da u „šumi indikatora“ odabere one koji su esencijalni za njen razvoj.

Fokusiranje na ključne kompetencije veoma je bitno za svaku organizaciju iz razloga što ključne kompetencije organizacije posjeduju određene osobine

¹³ Ujedinjeni Narodi, <https://esa.un.org/unpd/wup/DataQuery/>, (pristupljeno 27.05.2018.)

koje pružaju platformu za izgradnju održivih konkurentskih prednosti i odabir odgovarajućih indikatora učinka. Treba istaći da postoji razlika između strateški fokusiranih organizacija i organizacija fokusiranih na ključne kompetencije.¹⁴ Zbog specifičnosti mjerenja efikasnosti i efektivnosti javnog sektora većina autora se fokusiralo na definisanje i realizaciju postavljenih ciljeva organizacije (Merchant, Van der Stede 2003). Tako R. Anthony ističe da u većini javnih organizacija u SAD-a nisu razvijeni sistemi mjerenja performansi¹⁵.

U Australiji sistem mjerenja efikasnosti javnog sektora baziran je na rezultatima (OBM-Outcome Based Management). Cilj ovog sistema mjerenja efektivnosti je bio praćenje korelacije željenih i ostvarenih rezultata te potrebnih sredstava za izvršenje istih. Vlasti u Velikoj Britaniji od početka osmadesetih godina prošlog stoljeća fokusiraju se na mjerenje i unapređenje efektivnosti javnog sektora. Uzrok tome su nezadovoljstvo stanovništva postojećim visokim poreskim nametima i lošom isporukom usluga. U tom periodu Margaret Thatcher uvodi novi koncept upravljanja u javnom sektoru poznat kao Novi javni menadžment (*New Public Management* - NPM). Koncept NPM zasnovao se na uvođenju tržišnog poslovanja u javni sektor (primjena menadžerskih koncepata iz realnog sektora) u cilju povećanja efikasnosti i efektivnosti. Novi javni menadžment podrazumijeva niz reformi javnog sektora koje se provode posljednjih trideset godina u većini zemalja Organizacije za evropsku saradnju i razvoj (OECD-a), zemalja u razvoju i tranzicijskim zemljama. Novi javni menadžment je doveo do smanjenja transparentnosti, novih javnih troškova i smanjivanja prava građana, zaposlenih i drugih problema gdje se na prelazu 2000-te godine, te se kao novi reformski koncept upravljanja u javnom sektoru javlja model poznat pod nazivom *Good Governance* (Dobro upravljanje). Evropska unija i OECD zagovaraju navedeni koncept koji u sebi objedinjuje efektivnost i odgovornost. Dobro upravljanje kao koncept sadrži transparentnost, pravičnost, efektivnost, efikasnost kao i vladavinu prava.¹⁶ Zajedničko za *New Public Management*

¹⁴ Čizmić, E., i Trgo, A., op.cit., str. 66.

¹⁵ Anthony, R., Govindarajan, V., *Management Control System*, New York: McGraw Hill, 2007. str. 628.

¹⁶ Greenwood J., *New Public Administration in Britain*, London, 2002. str. 215-217.

i *Good Governance* je zagovaranje efikasnosti i efektivnosti u lokalnoj zajednici, odnosno u javnom sektoru.

Veliki je broj istraživanja o efikasnosti i efektivnosti upravljanja lokalnom zajednicom. Charnes I. (1989) je istraživao efikasnost 28 gradova u Kini u razdoblju od 1984. do 1994. godine i naglasio značaj racionalizacije troškova lokalnih vlasti i rasterećenja građana. Maudos (2000) je izučavao efektivnost upravljanja u sedamnaest regija u Španiji.

Upravljanje na nivou lokalnih zajednica je specifično zbog velikog broja nadležnosti i informacija kojima raspolažu lokalne vlasti. Autori preporučuju upravljanje pomoću ciljeva. Očekivanja građana se, obično, predstavljaju u formi zadatih ciljeva ili određenih zahtjeva klijenata, odnosno u formi promjena u okruženju koje utiču na efikasnost i efektivnost jedinice lokalne samouprave. Ciljevi bi se trebali definirati u skladu sa «SMART»¹⁷ metodologijom definiranja strateških ciljeva, to jest da postavljeni ciljevi trebaju imati osobine koje pokreću cijelu organizaciju u željenom smjeru.

Uprava Grada Seula implementirala je sistem mjerenja performansi putem koncepta MBO-upravljanje pomoću ciljeva. Zbog velikog broja poslova koje su u nadležnosti službi gradske uprave putem ovog koncepta evaluira se doprinos svake službe u ukupnim ciljevima razvoja grada. Sistem praćenja funkcionira na način da gradonačelnik direktno nadzire rad Službe za planiranje i budžet. Navedena služba saraduje sa stručnjacima iz Instituta za razvoj grada u određivanju primarnih strateških ciljeva. Na osnovu tih ciljeva šefovi ostalih službi grada definiraju sekundarne ciljeve i akcione planove. Pomoću kompozitnog indeksa performansi (GMS-*Goal Management Score*) šefova službi, prati se ostvarenje primarnih ciljeva i doprinosa šefova službi (racio):¹⁸

$$GMS = \sum (nivo\ ostvarenja\ cilja * racio * ponder).$$

¹⁷ SMART koncept definiranja ciljeva polazi od zahtjeva da ciljevi trebaju biti: Specific (specifični), Measurable (mjerljivi), Action oriented (orijentirani na akciju), Realistic (realistični) i Time stamped (vremenski determinirani)., Šire: Bengt, Karlöf, Lövingsson, H., Fredrik, (2015).The A-Z of Management Concepts and Models, British Library, str. 162.

¹⁸ K. Kang, op.cit., str. 31.

Shodno navedenim istraživanjima i literaturi o efektivnosti lokalnih zajednica, najčešći indikatori za praćenje učinka lokalnih vlasti su: analiza planiranih i ostvarenih ciljeva, kvalitet i dostupnost usluga, efikasnost lokalne administracije, odnos budžetske potrošnje i kvaliteta i kvantiteta usluga, udio plata zaposlenih u budžetu, učešće građana u donošenju odluka, procenat ispunjenja zahtjeva korisnika (žalbi), vrijeme i trošak usluga, lakoća poslovanja, stepen nezaposlenosti, BDP po glavi stanovnika, razvijenost infrastrukture, kvalitet života te konkurentnost i lokalni ekonomski razvoj.

Evropska Unija naglašava značaj regionalnog pristupa odnosno praćenja razvijenosti lokalnih zajednica koje klasteriše u regije u cilju lakšeg praćenja njihove razvijenosti i pružanja potpora kroz strukturne i kohezione fondove. Klasterizacija lokalnih zajednica prema NUTS¹⁹ metodologiji odnosi se za sve zemlje članice EU, razvijene zemlje koje nisu članice EU kao i za potencijalne članice. U Bosni i Hercegovini klasterizaciju lokalnih samouprava izradio je Ekonomski institut u Sarajevu 2009. godine.²⁰ Kriteriji odnosno indikatori efektivnosti lokalnih samouprava za njihovu selekciju u klasteru su socijalno-ekonomski pokazatelji (BDP po glavi stanovnika, broj stanovnika, površina, odnos broja zaposlenih i nezaposlenih, koeficijent vitalnosti, te godišnji broj turista i noćenja).²¹

Na osnovu pregleda dosadašnjih istraživanja i praksi, možemo zaključiti da su indikatori efektivnosti lokalne samouprave jako značajni u smislu mjerenja i unapređenja efektivnosti rada lokalnih vlasti, lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja kao i transparentnosti njihovog sveukupnog poslovanja.

¹⁹ Nomenclature of Territorial Units for Statistics - Statističke nacionalne teritorijalne jedinice

²⁰ Šire: Somun-Kapetanović, Osmanković J, R, Domazet A, et.al, *Statistička klasifikacija BiH (NUTS)*, Ekonomski institut Sarajevo, Sarajevo, 2009. str. 42.

²¹ Nomenclature of Territorial Units for Statistics, www.answers.com/topic/nomenclature-of-territorial-units-for-statistics, (pristupljeno 22.05.2018.)

4. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

4.1. Razvijenost perspektive internih procesa

Razvijenost internih procesa u jedinicama lokalne samouprave izmjerena je kroz analizu odgovora na tvrdnje o implementaciji strategije, razvoja i implementacije elektronske uprave, efikasnosti procedura i procesa, implementaciji ISO standarda, obimu i kvalitetu usluga, inovativnosti usluga (sistem 24, One-Stop-Shop Šalter, praćenje realizacije dokumenta online putem i sl.), mogućnostima uvođenja Novog javnog menadžmenta, efikasnosti upravljanja vremenom od strane općinskog rukovodstva te efektivnosti postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta. Istraživanje je provedeno na uzorku od 53 jedinice lokalne samouprave, što predstavlja reprezentativan uzorak.

Nesporno je da znanje i kompetencije rukovodstva i zaposlenih direktno utječu na kvalitet internih procesa svake organizacije. Unapređenje internih procesa je značajno iz više razloga. Kontinuiranim unapređenjem internih procesa moguće je smanjiti troškove poslovanja kroz efikasnost i produktivnost zaposlenih, jer kvalitet internih procesa može imati pozitivan utjecaj na percepciju klijenata (građana) i jačanje ključnih vrijednosti organizacije.

Utjecaj globalizacije i razvoj IT industrije utječu na to da lokalne samouprave moraju kontinuirano pratiti zahtjeve korisnika. Shodno tome kroz set tvrdnji/pitanja o razvijenosti perspektive internih procesa analizirana je učinkovitost općinskog rukovodstva (top menadžmenta) u jedinicama lokalne samouprave u BiH (tabela 1.).

Tabela 1. Rezultati analize prosječnih vrijednosti perspektive internih procesa

| Perspektiva internih procesa | N | Min | Max | Prosjek | St. Dev. |
|---|----|-----|-----|---------|----------|
| B1. Unapređenje internih procesa u jedinicama lokalne samouprave, povezano je sa kompetencijama rukovodioca i svih zaposlenih | 50 | 3 | 5 | 4.44 | .541 |
| B2. Postojeća unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta u vašoj općini je efektivna | 50 | 1 | 5 | 3.22 | 1.055 |

U P R A V A

| | | | | | |
|--|----|---|---|------|------|
| B3. Da li postoje kapaciteti u jedinicama lokalne samouprave da se primijene savremeni menadžerski koncepti (New Public Management) | 50 | 2 | 5 | 3.40 | .857 |
| B4. Sposobnost uvođenja novih praksi upravljanja ljudskim resursima u JLS i njihov razvoj utiče na poboljšanje internih procesa | 49 | 2 | 5 | 4.04 | .735 |
| B5. Poboljšanje internih procesa implicira kvalitet isporučenih usluga | 50 | 1 | 5 | 4.24 | .843 |
| B6. Implementacija sistema upravljanja kvalitetom (prema ISO 9001:2008) doprinosi efikasnijem ostvarivanju ciljeva u pogledu poboljšanja kvaliteta pruženih usluga | 50 | 1 | 5 | 3.76 | .981 |
| B7. Unapređenje povoljnog poslovnog okruženja u jedinicama lokalne samouprave zavisi i od kompetencija općinskog rukovodstva | 49 | 2 | 5 | 4.41 | .762 |
| B8. Promocija lokalnog ekonomskog razvoja je efektivna | 50 | 1 | 5 | 3.38 | .967 |

Izvor: Istraživanje autora

U prethodnoj tabeli su prikazani rezultati prosječnih vrijednosti i odstupanja od navedenih tvrdnji koje se odnose na analizu razvijenosti perspektive internih procesa u jedinicama lokalne samouprave. Na pitanje odnosno konstataciju da je *unapređenje internih procesa u jedinicama lokalne samouprave povezano sa kompetencijama rukovodioca i svih zaposlenih, izrazito se slaže 79,22% ispitanika, donekle se slaže 11,28%, dok 10% +*. Ne postoji statistički značajna razlika u odgovorima na nivou od 0,05 (Chi-Square=1,639, df=4, p=.651) između lokalnih samouprava shodno shodno prethodnoj podjeli na mikro, male, srednje i velike. Što se tiče odgovora po kategoriji teritorijalne organizacije države, a iz koje dolaze lokalne samouprave, također nema značajne statističke razlike. Kada je riječ o analizi efektivnosti postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta postoji značajna razlika između malih i velikih lokalnih samouprava. 67% ispitanika u malim lokalnim samoupravama smatra da je efektivna postojeća sistematizacija radnih mjesta, dok u velikim lokalnim

samoupravama njih 54% smatra suprotno. Prosječna vrijednost za ovu tvrdnju/pitanje iznosi 3,22 i najniža je vrijednost u analizi razvijenosti perspektive internih procesa.

Rezultati istraživanja pokazuju da postoji značajna pozitivna korelacija između efektivnosti postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta i unapređenja internih procesa u jedinicama lokalne samouprave ($r_s=0.483$, $\text{sig.}=0,000$). S druge strane, 80% ispitanika slaže se da *sposobnost uvođenja novih praksi upravljanja ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave i njihov razvoj utječu na poboljšanje internih procesa. Da poboljšanje internih procesa implicira veći kvalitet usluga* smatra 80,4% ispitanika, 5,9% ne slaže se sa navedenom tvrdnjom dok 13,7% niti se slaže niti se ne slaže. Postoji značajna razlika u odgovorima na nivou od 0,05 ($\chi=61,34$, $df=4$, $p=,042$) između lokalnih samouprava koje imaju više od 100 zaposlenih u odnosu na one koje imaju manje od 100 zaposlenih.

Na pitanje *da li implementacija sistema upravljanja kvalitetom (prema ISO 9001:2008) doprinosi efikasnijem ostvarivanju ciljeva u pogledu poboljšanja kvaliteta pruženih usluga*, 64,7% ispitanika *se slaže*, 25,5% niti se slaže niti se ne slaže, dok se samo 9,8% ne slaže da upravljanje kvalitetom prema ISO 9001:2008 utječe na poboljšanje kvaliteta usluga.

Da unapređenje povoljnog poslovnog okruženja u jedinicama lokalne samouprave zavisi i od kompetencija općinskog rukovodstva *slaže se* 88% ispitanika, 10% *nema stav*, a samo se 2% ispitanika ne slaže sa navedenom tvrdnjom. Pored analize povoljnog poslovnog okruženja od strane rukovodioca lokalnog ekonomskog razvoja i načelnika, analizirana je i promocija lokalnog ekonomskog razvoja. Postoji statistički značajna razlika u odgovorima o ocjeni lokalnog ekonomskog razvoja na nivou od 0,05 ($\chi=41,34$, $df=4$, $p=0,021$).

Ispitanici iz Republike Srpske smatraju, statistički značajno više od ostalih, da nije efektivna promocija lokalnog razvoja u njihovim općinama i da unapređenje povoljnog poslovnog okruženja nije prilagođeno potrebama tržišta.

Istraživanje korelacije između unapređenja povoljnog poslovnog okruženja i promocije lokalnog ekonomskog razvoja provedeno je sa ciljem utvrđivanja odnosa između perspektiva Balanced scorecard modela, smjera i intenziteta povezanosti, kao i statističke signifikantnosti korelacija. Pomoću Spearmanovog koeficijenta korelacija izračunata je povezanost između unapređenja povoljnog poslovnog okruženja i promocije lokalnog ekonomskog razvoja gdje rezultati pokazuju da postoji korelacija pozitivnog smjera ($r_s=0,549$, $\text{sig.}=0,000$) koja je statistički značajna na nivou od 5%. Prosječna ocjena svih odgovora za promociju lokalnog ekonomskog razvoja iznosi 3,38.

Dobijeni rezultati ukazuju da postoje značajne signifikantne razlike između JLS sa aspekta unapređenja povoljnog poslovnog okruženja ($\chi=52,34$, $df=4$, $p=,023$). Rezultati pokazuju da je kod 25% JLS jaka i pozitivna korelacija između unapređenja povoljnog poslovnog okruženja i promocije lokalnog ekonomskog razvoja ($r_s=.784$, $\text{sig.}=000$). Pored dobijenih rezultata istraživanja da u većini jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nije razvijeno povoljno poslovno okruženje, navedenu konstataciju potvrđuje i Izvještaj Svjetske banke o lakoći poslovanja ²²). Pored deskriptivne statistike, rezultati analize perspektive internih procesa predstavljeni su u narednoj tabeli, kroz prikaz korelacije na osam postavljenih pitanja/tvrđnji.

²² Prema izvještaju Doing Business za 2016. godinu, Bosna i Hercegovina zauzima 79 mjesto.

Tabela 2. Rezultati istraživanja korelacije varijabli perspektive internih procesa

| Spearman rho | | B1 | B2 | B3 | B4 | B5 | B6 | B7 | B8 |
|--|-------------------------|--------|---------------|--------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------|
| B1. Unapređenje internih procesa u JLS povezano je sa kompetencijama rukovodioca i svih zaposlenih | Correlation Coefficient | 1.000 | .483** | .204 | .385** | .376** | .261 | .445** | .268 |
| | Sig. (2-tailed) | . | .000 | .151 | .006 | .007 | .065 | .001 | .057 |
| | N | 51 | 51 | 51 | 50 | 51 | 51 | 50 | 51 |
| B2. Postojeća unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta je efektivna | Correlation Coefficient | .483** | 1.000 | .299* | .188 | .308 | .162 | .305* | .386** |
| | Sig. (2-tailed) | .000 | . | .033 | .191 | .451 | .255 | .031 | .005 |
| | N | 51 | 51 | 51 | 50 | 51 | 51 | 50 | 51 |
| B3. Da li postoje kapaciteti u JLS da se primjene savremeni menadžerski koncepti | Correlation Coefficient | .204 | .299* | 1.000 | .521** | .194 | .178 | .126 | .092 |
| | Sig. (2-tailed) | .151 | .033 | . | .000 | .172 | .213 | .383 | .521 |
| | N | 51 | 51 | 51 | 50 | 51 | 51 | 50 | 51 |
| B4. Sposobnost uvođenja novih praksi upravljanja ljudskim resursima u JLS i njihov razvoj utiče na poboljšanje internih procesa | Correlation Coefficient | .385** | .188 | .521** | 1.000 | .679** | .388** | .486** | .381** |
| | Sig. (2-tailed) | .006 | .191 | .000 | . | .000 | .005 | .000 | .006 |
| | N | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 49 | 50 |
| B5. Poboljšanje internih procesa implicira kvalitet isporučenih usluga | Correlation Coefficient | .376** | .308 | .194 | .679** | 1.000 | .369** | .525** | .154 |
| | Sig. (2-tailed) | .007 | .451 | .172 | .000 | . | .008 | .000 | .279 |
| | N | 51 | 51 | 51 | 50 | 51 | 51 | 50 | 51 |
| B6. Implementacija sistema upravljanja kvalitetom (prema ISO 9001:2008) doprinosi efiksanim ostvarivanju ciljeva u pogledu poboljšanja kvaliteta pruženih usluga | Correlation Coefficient | .261 | .162 | .178 | .388** | .369** | 1.000 | .549** | .461** |
| | Sig. (2-tailed) | .065 | .255 | .213 | .005 | .008 | . | .000 | .001 |
| | N | 51 | 51 | 51 | 50 | 51 | 51 | 50 | 51 |
| B7. Unapređenje povoljnog poslovnog okruženja u JLS zavisi i od kompetencija općinskog rukovodstva | Correlation Coefficient | .445** | .305* | .126 | .486** | .525** | .549** | 1.000 | .584** |
| | Sig. (2-tailed) | .001 | .031 | .383 | .000 | .000 | .000 | . | .000 |
| | N | 50 | 50 | 50 | 49 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| B8. Promocija lokalnog ekonomskog razvoja je efektivna | Correlation Coefficient | .268 | .386** | .092 | .381** | .154 | .461** | .584** | 1.000 |
| | Sig. (2-tailed) | .057 | .005 | .521 | .006 | .279 | .001 | .000 | . |
| | N | 51 | 51 | 51 | 50 | 51 | 51 | 50 | 51 |

Izvor: Istraživanje autora, novembar, 2016.

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Postoje statistički značajne razlike između općina koje imaju manje od 100 zaposlenih u odnosu na općine koje imaju više od 100 zaposlenih. Manje općine (koje imaju od 50 do 100 zaposlenih) imaju veću korelaciju između posmatranih varijabli uz 5% vjerovatnosti ($r_s=0.783$, $sig.=000$).

Općinsko rukovodstvo (top menadžment) ima ključnu ulogu za unapređenje internih procesa kako sa organizacionog tako i sa funkcionalnog aspekta.

Tabela 3. Razvijenost sistema e-uprave u JLS obuhvaćenih uzorkom

| | | Frequency | Percent | Cumulative Percent |
|-------|------------|-----------|---------|--------------------|
| Valid | Veoma loš | 7 | 13.2 | 14.3 |
| | Loš | 12 | 30.1 | 38.8 |
| | Dobar | 19 | 35.8 | 77.6 |
| | Vrlo dobar | 9 | 17.0 | 95.9 |
| | Odličan | 2 | 3.8 | 100.0 |
| | Total | 49 | 100.0 | |

Izvor: Istraživanje autora, novembar, 2016.

Unapređenje efikasnosti i efektivnosti JLS u BiH nije moguće bez potpune primjene informatičkih tehnologija to jest primjene elektronske uprave. Primjena elektronske uprave je jedan od ključnih faktora koji utječe na efikasnost i efikasnost lokalne uprave. Elektronski način poslovanja je široko zastupljen u svim razvijenim zemljama što omogućava bržu, kvalitetniju i efikasniju isporuku usluga. Shodno tome postavljeno je pitanje općinskom rukovodstvu da ocjene sistem e-uprave. Najveći broj ispitanika, koji su obuhvaćeni uzorkom, su ocijenili razvijenost sistema e-uprave sa opisnom ocjenom *dobar* (35,8%), *zatim loš* (30.1%) i *veoma loš* (13.2%) Da je sistem razvijen smatra 20.8% ispitanika, odnosno njih 17% su ocijenili sistem elektronske uprave u JLS sa opisnom ocjenom *vrlo dobar*, a 3,8% sa ocjenom *odličan*. Neusvajanjem zakona o elektronskom potpisu dodatno je otežana inovativnost i produktivnost u radu organa javne uprave što negativno utiče na interne procese, kvalitet usluga i sveukupno poslovanje jedinica lokalne samouprave. U narednoj tabeli predstavljena je analiza distribucije frekvencija učenja i rasta i internih procesa.

Tabela 4. Korelacija između unapređenja internih procesa u JLS i kompetencija rukovodioca i svih zaposlenih

| | Veličina JLS u odnosu na broj zaposlenih | N | Mean Rank | Sum of Ranks |
|---|--|----|-----------|--------------|
| Unapređenje internih procesa u jedinicama lokalne samouprave, povezano je sa kompetencijama rukovodioca i svih zaposlenih | Male JLS | 35 | 25.31 | 886.00 |
| | Velike JLS | 16 | 27.50 | 440.00 |
| | Total | 51 | | |

Izvor: Istraživanje autora, novembar, 2017.

Na osnovu rezultata istraživanja i Man- Vitnijevog testa došli smo do zaključka da se prihvata nulta hipoteza, to jest, da ne postoji razlika u stavovima da je unapređenje internih procesa u JLS povezano sa kompetencijama rukovodioca i svih zaposlenih u odnosu na veličinu općine ($Z = -0.922$, $p > 0.05$).

5. ZAKLJUČAK

Doprinos predmetnog istraživanja ostvaruje se prevashodno utvrđivanjem trenutne zastupljenosti *primjene menadžerskih koncepata* u jedinicama lokalne samouprave, odnosno identifikacijom pozitivnih i negativnih efekata primjene, pri čemu je potrebno ukazati na važnost kvalitetnog provođenja svih faza implementacije koje se kasnije reflektiraju na efektivnost jedinica lokalne samouprave i racionalizaciju troškova.

Krajnji cilj implementacije menadžerskih koncepata je poboljšanje kvalitete pružanja usluga za građane, ali ostvarenje funkcionalnosti javne uprave po principu tzv. 3E (efikasnost, ekonomičnost, efektivnost).

Efektivna je ona lokalna samouprava koja maksimizira zahtjeve njenih korisnika, tj. koja je senzibilna na zahtjeve građana koje realizira uz minimalne troškove.

S aspekta unapređenja lokalnog ekonomskog razvoja tj. kreiranja povoljnog poslovnog ambijenta, e-uprava olakšava prije svega registraciju preduzeća, poslovanje preduzeća odnosno svakodnevnu komunikaciju i korespondenciju sa općinskim službama i drugim organizacijama iz javnog sektora, čime

predstavlja osnovni preduvjet za kvalitetnije pružanje javnih usluga. Dakle, unapređenje efikasnosti i efektivnosti JLS u BiH nije moguće bez potpune primjene informatičkih tehnologija, to jest primjene elektronske uprave. Primjena elektronske uprave je jedan od ključnih faktora koji utječe na efikasnost i efikasnost lokalne uprave.

Također, važno je istaći da su rezultati istraživanja potvrdili da postoji značajna pozitivna korelacija između efektivnosti postojeće unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta i unapređenja internih procesa u jedinicama lokalne samouprave.

Najveći doprinos u unapređenju efikasnosti i efektivnosti ima prediktor jačanje kompetencija rukovodioca i zaposlenih što je potvrđeno i elaborirano kroz istraživački dio bez obzira na veličinu jedinica lokalne samouprave.

Literatura

1. Armstrong M., (2011). *Armstrong Handbook of Management and Leadership*-2nd edition, Kogan Page, London and Philadelphia.
2. Bahtijarević-Šiber, F., Sikavica, P., i Pološki, Vokić, N. (2008). *Suvremeni menadžment: vještine, sustavi i izazovi*. Zagreb: Školska knjiga.
3. Barbara, Bigliardi (2011). *Balanced Scorecard for the public administration: issues from a case study* *International Journal of Business, Management and Social Sciences* Vol. 2, No. 5, str. 1-16
4. Bartik, T., "Local Economic Development Policies", *Upjohn Institute Working Paper No. 03-91*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2003., str. 7.
5. Bartosz Soliński (2012). *Implementation of tqm in public administration by applying quality management system in compliance with iso 9001 standard and caf self-assessment model*, str. 4-15.
6. Bigliardi, B., Dormio, A., (2011) *Balanced Scorecard for the public administration: issues from a case study*. *International Journal of Business, Management and Social Sciences* Vol. 2, No. 5, str. 1-16
7. Salkić Ismet, (2011). *Javni menadžment, TKD Šahinpašić, Sarajevo*, str.133.

8. Šunje, A. (2006). Top–menadžer vizionar i strateg. Sarajevo: Tirada.
9. Tom Christensen, Per Lagerd, (2007). Transcending New Public Management The Transformation of Public Sector Reforms. Printed and bound in Great Britain by TJ International Ltd, Padstow, Cornwall.
10. Tonći, Lazibat, (2009), Upravljanje kvalitetom, Zagreb: Znanstvena knjiga.

Internet izvori:

1. Savez opština i gradova FBiH, http://sogfbih.ba/uploaded/pravni_okvir/osnovni/
2. Svjetska banka, Doing Business 2015, [http://www.doingbusiness.org/reports/global-](http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/)
3. reports/ (pristupljeno 12.05.2018.)
4. Svjetska banka, <http://web.worldbank.org>, (pristupljeno 29.05.2018.)
5. EIPA (2015) EPSA 2015, European Public Sector Award, dostupno na: www.eipa.eu. (pristupljeno 28.04.2018.)
6. Ujedinjeni Narodi, <https://esa.un.org/unpd/wup/DataQuery/>, (pristupljeno 11.05.2018.)

Pregledni naučni rad

UDK:3.07:37.01:342.51:321.7

Prof.dr. Edin Ramić^{1*}
Hanka Omanović MA uprave^{2*}

**IZMEĐU POLITIKE I PROFESIONALIZMA:
POLITIZACIJA KAO DEMOKRATSKI DEFICIT U
PROCESU REFORME JAVNE UPRAVE**

Sažetak

Izvršenje političkih odluka, kristalizovano u jedinstvenu nacionalnu politiku, zapravo je najvažniji zadatak uprave. Pojam politizacija javne uprave podrazumijeva fluktuaciju partijske politike koja se provlači u javnu upravu i nametanje vlastitog interesa, također predstavlja politički motiviran angažman javnih službenika koji garantuje isključivo lojalnost vladajućoj klasi, a nikako kvalitet obavljanja stručnih i upravnih poslova. . Politizacija je fenomen koji, ako se dopusti, može da potrese temelje demokratskog društva. Iskustva nekoliko zemalja ukazuju na to da se velika politizacija administracije može razviti u malignu bolest društva. Jedna od osnovnih savremenih tendencija javne uprave jeste depolitizacija javne uprave te profesionalizam javne službe. U proučavanju politizacije uprave, posebnu pažnju treba posvetiti uzajamno povezanim pitanjima: političkim imenovanjem (patronatom) i političkoj partijskoj aktivnosti državnih službenika. Vlada može podržati političke grupe koje favorizuje donacijama ili drugim metodama. S druge strane, različite interesne grupe, naročito ekonomske, koje imaju manje ili više direktne kontakte sa stvarnim političkim grupacijama, mogu pokušati da se miješaju u javnu upravu. Favorizovanje kroz javnu upravu je, nakon podmićivanja, ono što najviše ima tendenciju da oslabi povjerenje u demokratski sistem vlasti. Politizirana uprava se percipira kao dugotrajna ostavština socijalističkog režima koju tranzicija kroz nije uspjela iskorijeniti.

Ključne riječi: politizacija, Vlada, javna uprava, političke partije, depolitizacija, javna služba, javni službenik, demokratija, demokratsko društvo, posljedice politizacije

¹ *Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

² * Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

BETWEEN POLITICS AND PROFESSIONALISM: POLITICIZATION AS A DEMOCRATIC DEFICIT IN THE PROCESS OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

Summary

The execution of political decisions, crystallized into a unified national policy, is indeed the most essential task of the administration. The term politicization of administration means the influence of party politics penetrating into public administration and imposing one's own interests it also represents a politically motivated engagement of civil servants that guarantees exclusively loyalty to the ruling class, and not the quality of professional and administrative affairs. The politicization is a phenomenon which, if given free rein, could badly shake the foundations of a democratic society. The experiences of several countries indicate that a large-scale politicization of administration can develop into a malignant disease of society. In a study of the politicization of administration, special attention must be paid to mutually related terms: political appointments (patronage) and political party activities of civil servants. The government can support political groups it favours by giving grants or by other methods. On the other hand various interest groups, especially economic ones, which have more or less direct contacts with the actual political groupings, can try to interfere in the public administration. The passing out of favours through the administration to supporters of those who are in political power is, after bribery, what most deeply tends to weaken confidence in the democratic system of government. Politicized administration is perceived as a long-lasting legacy of the socialist regime that the transition through failed to eradicate.

Key words: *politicization, Government, public administration, political parties, depoliticization, public service, civil servant, democracy, democratic society, the consequences of politicization.*

1. UVOD

U prošlih nekoliko desetljeća javna služba postaje sve više politizirana. Koncept dobre uprave od javne uprave traži poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, aktivno podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona,

koristi svoje resurse efikasno i efektivno te isporučuje kvalitetne javne usluge.³Od politizacije najbrže “oboli” a najteže se “izliječi” javna uprava. Tranzicijske zemlje su imale problema sa donošenjem zakona, posebno zakona o državnoj službi. Vrlo je bitno da se u poslovanju javne uprave obezbijedi profesionalizam, koji degradira politizaciju. Ono što je bitno, politizacija je vrlo bliska korupciji. Postići dobroupravljanje ljudskim potencijalima na najvišem nivou jeste najveći izazov za reformski proces. Sistem upravljanja ljudskim potencijalima treba biti transparentan, pravičan, treba da podržava vrijednost i profesionalizam, te pruža motivaciju osoblju na osnovu jasnih kriterija. Primarni cilj je razviti profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju i koja je u stanju pružati učinkovite usluge i vladama i građanima. Stranačkim ovladavanjem javnim sektorom, sistem javne uprave postaje izložen velikom pritisku te se urušava vladavina prava, jednakost pred zakonom i povjerenje građana u pravni poredak. Politizacija i partizacija javne uprave vodi zapošljavanju politički podobnih, umjesto najkvalitetnijih kadrova, proizvedeći loše javne usluge, krizu zakonitosti i odgovornosti.

U sažetoj definiciji Peters i Pierre (2004: 2), politizacija je “zamjena političkih kriterija za kriterije zasnovane na zaslugama u odabiru, zadržavanju, promociji, nagrađivanju i discipliniranju pripadnika javne službe”⁴. Protivnici politizacije često vide birokratski profesionalizam kao branu koja štiti vladu od korupcije, pa oni nastoje podržati nastavak weberijskog pristupa zasnovanom na zaslugama za zapošljavanje i napredovanje. To vrijedi posebno u zemljama srednje i istočne Evrope, koje su bile predmetom znatnog pritiska EU i OECD-a (koji su pomogli u oblikovanju politike EU), tokom pregovora koji dovode do pristupanja, donošenje zakona i postavljanje sistema zasluga.

³ Arapović A (2017), *Depolitizacija i meritornost kao askiomi reforme javnog sektora*, Uprava - tematski časopis sa Naučno-stručne konferencije “Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini-prioriteti i izazovi”, Sarajevo, str.45.

⁴ Carolyn Ban (2014), *Drawing the line between political control and politicization: An analysis of public administration theory*, Budapest, str.2.

2. POLITIZACIJA JAVNE UPRAVE

Postoje dvije vrste politizacije javne uprave:

- formalna (normativno-pravna, institucionalizirana, neposredna), i/ili
- materijalna (faktička, neinstitucionalizirana, posredna) politizacija.

Javna služba je inherentna politička kreacija a također je inherentno uključena u politiku, jednostavno zato što je ona struktura koja pruža javne usluge građanima - igra ulogu u određivanju tko dobiva što od javnog sektora.⁵

Prvi vid politizacije javne uprave je normativno-pravna institucionalizacija političke moći unutar javne uprave, koja narušava neutralnost, demokratičnost i profesionalizam organa javne uprave. Formalna politizacija javne uprave predstavlja normativno opredjeljenje za neosnovano širenje državne moći koje zadire u sve dijelove administrativnog bića upravne organizacije. Općeprihvaćeni stav nauke upravnog prava, osnovna demokratska načela i evropski, SIGMA⁶ principi javne uprave zabranjuju i osuđuju ovaj vid neposredne politizacije kao naročito demokratski manjkav i štetan u upravno, ekonomski i socijalno najvažnijoj oblasti⁷.

Politizacija javne uprave proizlazi iz vidljive i automatske sinteze vladajuće stranke s državom u postkomunističkim državama.⁸ Općenito, politizirana uprava se percipira kao dugotrajna ostavština socijalističkog režima koju tranzicija kroz nije uspjela iskorijeniti. Naslijeđena komunistička vrijednost : odanosti političkoj stranci, a ne instituciji, i monopol komunističke stranke na državnom aparatu, rodila je tradiciju prema kojoj administracija automatski postaje lutka vladajuće stranke (ili koalicije).

⁵ Zahid H.i Mehdi H. *Politization of administration and Its impacts on administrative performance*, University of Dhaka, str.4.

⁶ SIGMA (Support for Improvement in Government and Management – udružena inicijativa OECD i EU za jačanje i unapređenje sistema javnog upravljanja, koja djeluje na evropskom tlu posljednjih 25 godina), detaljnije vidjeti: *Principles of Public Administration*, dostupno na: www.sigmaweb.org [17. 2. 2018.]

⁷ Tanović M.(2017), *Organizacijski i funkcionalni aspekti unapređenja javne uprave s posebnim osvrtom na reformu javne uprave u BIH*, Sarajevo, str.50.

⁸ Sulejmani Q, (2011) , *Politicization in the Macedonian Public Administration*, str.6.

Ipak, položaj državnog službenika i dalje se smatra prestižnim poslom, a praktički i integralni dio izvršne funkcije. Također, članstvo u stranci službeno nije uvjet za zapošljavanje, ali su stranačke podružnice jamstvo za dobivanje posla. Pitanje politizacije u mnogim bivšim socijalističkim zemljama, postalo je složenije nakon demokratizacije, jer sada (različiti) izborni rezultati određuju sastav uprave. Za razliku od socijalističke Jugoslavije, gdje je ista stranka ostala na vlasti već gotovo pedeset godina, a politička snaga koja je bila na vlasti ostala je konstantna; danas praksa pokazuje da, kad se izabere drugačija stranka, državne službenike zaposlene u prethodnoj vladi ili zamjenjuju lojalisti vladajuće stranke ili horizontalno pomaknuti unutar sistema javne uprave.⁹

2.1. POLITIZACIJA KAO TREND, TENDENCIJA I DEMOKRATSKI DEFICITARNA PRAKSA

Jedan od čimbenika koji bi mogao objasniti postojanost političkog uplitanja u državnu upravu, osobito na nižim pozicijama, je visoka stopa nezaposlenosti- najveća briga u zemlji koja također čini većinu političke retorike. Nastojanja za stvaranjem radnih mjesta u privatnom sektoru (poticanjem lokalnih poduzeća ili privlačenjem inozemnih izravnih ulaganja) traju duže vremena da bi imali učinak od neposrednog zapošljavanja stotina ljudi u javnom sektoru. Dakle, uprava je korisno (i jednostavno) sredstvo za upravljanje koalicijama za povećanje stope zaposlenosti u zemlji. Osim toga, oni koji imaju koristi od “mogućnosti za masovno zapošljavanje” isključivo su stranački lojalisti i bliski dužnosnici stranke. U posljednje vrijeme, već prekomjerna uprava (koja premašuje čak i fizičke kapacitete prostorija državnih institucija) i nedostatak sistemskog zapošljavanja doveli su do prakse “zapošljavanja kod kuće”: zaposlenici su na platnom spisku državne uprave, ali ne očekuje se da će se pojaviti na poslu. Takve prakse izravno utiču na učinkovitost uprave, a stvaraju prostor za daljnju političku manipulaciju.

Potrebno je osigurati poštivanje zakonskog okvira u praksi, posebno u pogledu zapošljavanja osoblja. Iako je reforma javne uprave možda postigla

⁹ Sević Ž. (2011), “*Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia.*”, str 86.

značajne rezultate u zakonodavnom aspektu, te promjene još uvijek nisu uspjele iskorijeniti politički uticaj zapošljavanja osoblja u državnoj upravi. Posmatranje administracije kao vlasništva vladajuće stranke izazvalo je haotičnu i oslabljenu javnu upravu, što također ublažava učinak zakonodavnih reformi koje se provode.

2.2. FORMALNA POLITIZACIJA (NORMATIVNO-PRAVNA, INSTITUCIONALIZIRANA, NEPOSREDNA)

Javne uprava, kao i svaka druga ljudska organizacija, sastoji se od skupina pojedinaca strukturiranih u obliku piramide: onih koji su na vrhu - na vrhu piramidalne strukture i teorijski imaju veću moć i imaju veći uticaj od onih koji su ispod njih u poretku. To je nešto što se može naći u gotovo svim zemljama svijeta. Ali uprava se, također može podijeliti na upravu koja je više politizirana i upravu sa manjim stupnjem politizacije

Iako se mogu primijeniti različiti kriteriji za procjenu stepena formalne politizacije određene uprave, možemo zaključiti da su uprave s dužom karijerom javne službe ili, s druge strane, sa manje politički imenovanim pozicijama manje formalno politizirane od drugih uprava s kraćom karijerom javnih službi ili s više politički raspoređenih položaja (kao i slobodno dodijeljenih pozicija).¹⁰ Da bismo saznali koji sistem prevladava u određenoj upravi, treba jednostavno pročitati trenutne norme kojima se regulira regrutiranje kandidata. Ove norme utvrđuju koje položaje popunjavaju članovi javnih službi koji se slobodno dodjeljuju i koji se mogu politički dodijeliti. Osim toga, potrebno je utvrditi tačan broj pozicija koje ulaze u svaku od ovih kategorija. Nakon što dobijemo ove informacije, opremljeni smo za određivanje stepena formalne politizacije.

2.2. MATERIJALNA POLITIZACIJA (FAKTIČKA, NEINSTITUCIONALIZIRANA, POSREDNA)

Kako bi se utvrdio tačan stepen politizacije prisutnih u određenoj upravi, ipak se mora nadmašiti čisto normativna i kvantitativna perspektiva:

¹⁰ Jordi M. (1995), *Public Administration and the Recruitment of Political Elites: Formal and Material Politicization in Catalonia*, Universitat de Barcelona, Barcelona. str.5.

postaje potrebno utvrditi stepen materijalne politizacije, tj. odrediti koji su kriteriji za zapošljavanje kandidata za politički imenovane pozicije. Da bi se dobile takve informacije, potrebno je provesti individualiziranu, detaljnu analizu svih pojedinaca koji se nalaze u uredu, a zatim proučiti njihovu *cursus honorum*.¹¹

3. PROBLEMATIKA „POLITIČKIH“ POSTAVLJENJA

U političkoj raspravi postoji malo sporazuma o tome što je političko zapošljavanje. Predstavnici različitih stranaka međusobno se optužuju za politička postavljenja, ali rijetko predstavljaju operativne kriterije o tome što znače. Per Lindholm (1976) je predstavio definiciju političkih imenovanja: Političkim postavljenjem podrazumijeva postavljenja u kojima je više službeno osposobljenih osoba „zaobiđeno“ u korist osobe s partijskim zaslugama. Ako se postavljenje temelji samo na iskazanom interesu za taj položaj, slijedi da je postavljenje političko ako postavljenje ne traži druge moguće kandidate od onih koji imaju prikladnu političku pripadnost.¹²

U praksi vidimo fenomen političkih postavljenja kao onaj u kojem je stranačka politička pripadnost uspostavljena kao de facto I Priori kriteriji kvalifikacije zapostavljenje. Takvu situaciju mnogi su pravnici tumačili kao nezakonitu prema Ustavu i drugim statutima. Ipak u ovakvim slučajevima, Vrhovni sud je potvrdio imenovanja. Velika većina pravosuđa pokazala je veliko razumijevanje za politička postavljenja. Bez obzira na formalni aspekt postavljenja, oni su žestoko kritizirani od strane mnogih državnih službenika i masovnih medija. Važan razlog za ovu kritiku je da ima nekoliko aspekata postavljenja tako da se jednostavno ne mogu uvjerljivo pokazati zbog nedostatka obvezujućih dokaza.¹³

Druga situacija je ona u kojoj se formalni kvalifikacijski kriteriji tumače na sporan i devijantan način i na način koji pogoduje političkom postavljenju.

¹¹ *Cursus honorum* (lat.: tijekom službe) je hijerarhijska ljestvica po kojoj su Rimljani mogli napredovati u politici. Najniža funkcija bio je kvestor, zatim pučki tribun, edil, i pretor. Najviša funkcija bio je konzul.

¹² Stahlberg K. (1983), *The politicization of recruitment to central public administration in Finland*, str.161

¹³ *Ibidem*, str.162.

Niži akademski stepen može se smatrati zadovoljavanjem kriterija akademskog stepena. Nadležno tijelo za postavljenje traži samo politički prikladne kandidate za poziciju.¹⁴

Sa druge strane, dolazi do situacije kada politička postavljenja, barem na višim razinama, utiču na spremnost kvalificiranih osoba da se prijave kao kandidati za radno mjesto u državnoj službi. Postoji vrlo uobičajan stav - vidljiv i među studentima na fakultetima - da se ne može prijaviti za posao, osim ako se netko ne uvjeri da je posao "stvarno" otvoren za konkurisanje ili je samo cilj da se zadovolji formalnost, te da posao dobije osoba koja je član neke partije. Međutim, dešava se da zbog nepovjerenja u institucije, kvalifikovani kandidati i ne konkurišu, a da taj konkurs je bio zakonit i bez političkog uticaja. Procedura konkursa često nije transparentna, te samo ljudi iz agencije znaju ko se prijavio, koje je uslove ispunio (ili nije), te se često pod pritiskom javnosti objave i rezultati koji su pogrešni, odnosno opravdavaju izbor za radno mjesto kandidata koji je član neke partije, predstavljajući ga kao najkvalifikovanijeg, ali je „javna tajna“ da niko drugi i nije imao šansu.

4. PATOLOŠKO-SOCIJALNI EFEKTI POLITIZACIJE I NJENA OPĆEDRUŠTVENA POGUBNOST

Ne postoji samo jedan određeni način postizanja politizacije. Politizacija se obično raspravlja u smislu zaposlenika javnog sektora. Pretpostavka je da je najbolji način da se kontrolira javna birokratija imenovanje vlastitih 'vjernika' na mjesta koja utiču ili kontroliraju javnu politiku. Stvarno imenovanje partijskih lojalista na te dužnosti u birokratiji ne može biti toliko presudno ako političke vođe mogu uticati na ponašanje osoblja koji su već na tim pozicijama. Doista, to je mnogo jeftinija strategija, u smislu potrebnog političkog kapitala i u pogledu rasipanja kadrovskih resursa u vladi.¹⁵ Političke partije nastoje da utiču na mijenjanje mišljenja i ponašanja zaposlenih u javnoj upravi. Slijedeći blisku strategiju mijenjanja ponašanja, politička je strategija pokušavati promijeniti stavove i kulturu

¹⁴ Sulejmani Q.(2011) *Politicization in the Macedonian Public Administration*, op.cit. str.7.

¹⁵ Jordi M., op.cit. str. 16.

javne službe. Ova strategija ima neke pozitivne demokratske ciljeve: ako je svrha predložene promjene da birokratija slijedi rezultate izbora i da smatra da je njihova zadaća postići bolje rezultate od prethodnih vršitelja vladine politike. Također strategija je da ako se javnoj službi ne može odgovoriti na političke pritiske, a njeno osoblje ne može biti zamijenjeno, onda mora postojati neki način rada oko njih kako bi se postigli ciljevi koje su izabrani političari izabrali za provedbu. Strukturna rješenja tada uglavnom uključuju dupliciranje ili dopunjavanje službe s kadrom više političkih službenika, ali pribjegava se i promjenama nadležnosti u pogledu odlučivanja. Političari mogu politizirati javnu službu kako bi promijenili politiku. Ministri često tvrde da, kad preuzmu dužnost u službi, suočavaju se s kadrom javnih službenika, često od vrha do dna strukture, koji su predani određenom načinu obavljanja poslova.

Baš kao što postoji niz pretpostavki o uzrocima politizacije, tako i postoje brojne pretpostavke o posljedicama tih promjena u načinu odabira javnih službenika i na način na koji se tim službenicima upravlja. Kao što je već napomenuto, pretpostavlja se da je većina tih posljedica negativna. U smislu administrativnih kriterija, pretpostavlja se da je politizirani administrativni sistem manje učinkovit nego neutralna kompetencija povezana sa sistemom zasluga. Politizacija uzrokuje zapošljavanje u državnoj službi podobnih za ispunjavanje političke volje a ne osoba koji su vrednovani po sistemu zasluga, koji su profesionalni i vrše svoju dužnost u cilju javnog interesa. Političke posljedice politizacije također su pretpostavljene da su negativne i prvenstveno su gubitak povjerenja u pravednost vladinih institucija. U većini industrijaliziranih demokratija birokratija se i dalje smatra pozitivnije od politizacije javne službe. Ipak, iako stranačka politizacija ima više negativnijih posljedica od birokratije, sve veća primjena političkih kriterija potkopava legitimitet birokratije- nešto što malo administrativnih sistema može da priušti.

Konačna posljedica politizacije je da odgovornost javne birokratije može postati ograničenija.

6. DEPOLITIZACIJA JAVNE UPRAVE I PROFESIONALIZAM JAVNE SLUŽBE

Reforma javne uprave kao suštinski uvjet predstavlja obavezu depolitizacije javne uprave, s ciljem uspostavljanja nezavisnog, profesionalnog i neometanog funkcioniranja javne uprave.

Profesionalizam javne službe podrazumijeva stalnost svih kadrova u javnoj upravi u tzv. vertikalnom obimu (klasifikacija javnih službenika), gdje je isključena mogućnost direktnog i indirektnog političkog uticaja na bilo koji segment službeničkog sistema. Politički karakter javne uprave, odnosno problem politizacije javne uprave ne predstavlja stvarnu prijetnju djelotvornosti rada i upravljanja organizacijom i državom, već je to politički motiviran angažman javnih službenika, po zaslugama i karakteristikama koje garantiraju jedino isključivo lojalnost vladajućoj klasi, a nikako kvalitet obavljanja stručnih i upravnih poslova.¹⁶

Političke stranke su u savremenoj teoriji države generatori administrativne moći i time potencijalni agenti korupcije.¹⁷ Nepotizam, političko zapošljavanje i u krajnjem slučaju koruptivne djelatnosti u vezi sa zapošljavanjem najčešće su percepcije javnosti kada je u pitanju procedura za postavljenje državnog službenika, a što je još drastičnije ova slika se prenosi i na opću percepciju stanja u oblasti reforme javne uprave uopće.¹⁸

Upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi predstavlja oblast menadžmenta koja tehnikom upravljanja kadrovskim kapacitetima osigurava ostvarenje svih organizacijskih ciljeva. Ljudi u javnoj upravi predstavljaju osnovni faktor procesa rada. Tranzicijske zemlje obilježava neadekvatan sistem regrutiranja u državnu službu, nefleksibilnost javne uprave u zapošljavanju, kretanju u službi, sistemu nagrađivanja, zatim, nezaobilazni formalizam i zatvorenost uprave, ograničena mobilnost prilikom kretanja

¹⁶ Tanović M. (2017), *Organizacijski i funkcionalni aspekti unapređenja javne uprave s posebnim osvrtom na reformu javne uprave u BiH*, str 55.

¹⁷ Luminita I., Lazaroiu G., Gheorghe I. (2012), *Corruption and Bureaucratie in Public Services, Contribution of Services to Economic Development*, vol. 14, br. 6, str. 668.

¹⁸ Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini [http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/\[17.02.2018.\]](http://eu-monitoring.ba/site/wp-content/[17.02.2018.])

u službi, doživotna garancija i stabilnost zaposlenja, nereprezentativan i neuslužan imidž državnog službenika.

Proces tranzicije javne uprave iz “represivne u servisnu” zahtijeva da sistem državne službe, koji stoji u osnovi upravljanja ljudskim potencijalima, bude:

- zasnovan na sistemu karijere odnosno zasluga (merit-based public service),
- politički neutralan,
- pravilno strukturiran, tj. postavljen i raspoređen,
- adekvatnog i jasnog obima (right-sized),
- adekvatno plaćen,
- odgovoran, profesionalan, nekoruptivan, dobro osposobljen, usmjeren na učinak, te relativno otvoren.¹⁹

7. STEPEN POLITIZACIJE U EVROPSKIM ZEMLJAMA

Važan aspekt konteksta rada javne uprave je u kojoj mjeri institucije javnog sektora mogu donositi odluke temeljene na njihovoj stručnosti i znanju ili su podložne uticaju politike.

Viši rukovoditelji u istraživanju COCOPS²⁰-a pitali su se u kojoj mjeri političari poštuju tehničku stručnost uprave, u kojoj mjeri političari utiču na imenovanja na višoj razini i da li se upuštaju u rutinske aktivnosti.²¹ Opet, rezultati su prilično raznoliki u različitim zemljama. Najveći stepen politizacije se percipira u Španiji (4,54), slijede Austrija i Italija (4,11 ili 4,06). U Holandiji percipira se osobito niska razina politizacije (2,95) s sličnim procjenama za Norvešku (3,30) i Ujedinjeno Kraljevstvo (3,34). Ukupni prosjek je 3,70 i može se tumačiti kao jasan pokazatelj postojanja nekih (iako skromnih) politizacija u evropskim javnim upravama.

¹⁹ Merima Tanović, op.cit. str.133.

²⁰ Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future (COCOPS): www.cocops.eu [17.02.18.]

²¹ Hammerschmid G, Van de Walle S, Andrews R., Bezes P., Görnitz A., Oprisor A, (2013) *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*, str.10.

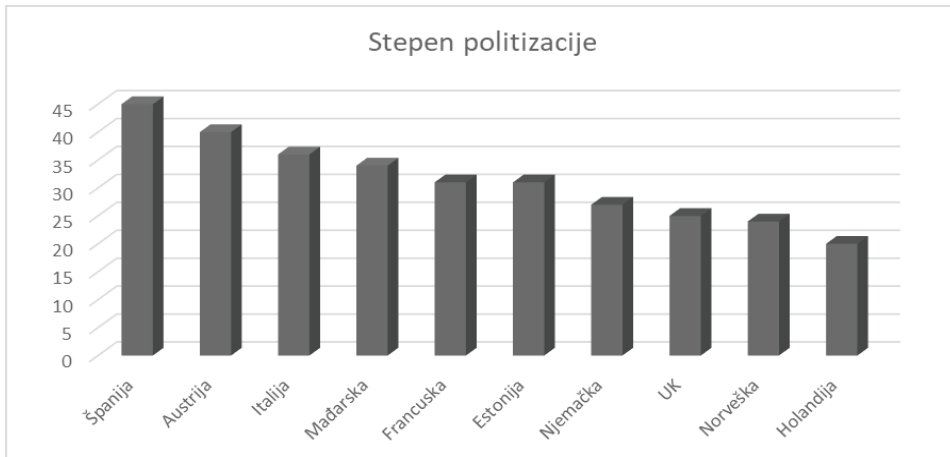


Tabela1. Stepen politizacije u Evropskim zemljama

U zemljama poput Holandije, Velike Britanije i Norveške postoji visok stepen autonomije i nizak stepen politizacije, u zemlje poput Španije Italije, Mađarske i Austrije uočava znatno niži stepen autonomije i viši stepen politizacije.

8. ZAKLJUČAK

Dobra uprava počiva na nezavisnosti, stručnosti te integritetu javne uprave, što se odnosi na njene zaposlenike. Koncept dobre uprave od javne uprave zahtijeva poboljšanje vlastitog rada na način da bude odgovorna, otvorena i transparentna, aktivno podstiče upotrebu inkluzivnih mehanizama, slijedi i promovira vladavinu zakona, koristi svoje resurse efikasno i efektivno te isporučuje kvalitetne javne usluge. U reformskoj oblasti upravljanja ljudskim potencijalima velika važnost je data depolitizaciji javnog sektora koristeći se zagovaranjem integriteta i profesionalnosti te da se zapošljavanje i imenovanja u javnom sektoru vrše po principu kompetentnosti i meritornosti. Problem nije samo pri zapošljavanju rukovodećih kadrova, jer politizacija se “uvukla u dubine” javnog sektora. Javni konkursi ne garantuju kvalitetanu procjenu i izbor kandidata na pozicije, zasnovani su na nestandardizovanim procjenama komisije. Stranačka pripadnost ili neka druga lična veza kandidata ni u kojem slučaju ne bi smjela biti presudna prilikom imenovanja i zapošljavanja u javnom sektoru. U politici

zapošljavanja država mora osigurati zapošljavanje kvalitetnih ljudi na ulaznoj razini, Vlada bi također trebala urediti neutralne sisteme promocije i zadržati birokratiju bez politizacije.

Principi koji se moraju poštovati i provesti ukoliko želimo osigurati uspostavljanje depolitizacije su : transparentnost (potpuna dostupnost javnosti procesa zapošljavanja) , integritet (osiguravanje regurtovanja u javnu službu bez spoljnih uticaja i komisije koje su nadležne za izbor kandidata moraju biti potpuno samostalne i objektivne) i meritokratija (osiguravanje kompetitivnog procesa regurtiranja rukovodećih kadrova uz jasno obrazlaganje odluka pri odabiru rukovodećih kadrova.)

Osnovna stvar jeste osigurati kvalitet javnih konkursa čime bi se spriječio subjektivizam članova komisije i također definisati standarde kompetencija za radna mjesta čime bi se odredio minimum znanja, vještina i sposobnosti za radna mjesta.

LITERATURA

1. Arapović Adis, *Depolitizacija i meritornost kao askiomi reforme javnog sektora*, Uprava - tematski časopis sa Naučno-stručne konferencije "Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini-prioriteti i izazovi",Fakultet za upravu u Sarajevu, Sarajevo, juli 2017.
2. B. Guy Peters and Jon Pierre, *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences*, *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, 2004.
3. Carolyn Ban, *Drawing the line between political control and politicization: An analysis of public administration theory*,Budapest, 2014.
4. Gerhard Hammerschmid, Steven Van de Walle, Rhys Andrews, Philippe Bezes, Anja Görnitz Anca Oprisor, Vid Štimac, *Public Administration Reform in Europe – Views and Experiences from Senior Executives in 10 Countries*,2013.
5. Jordi MATAS, *Public Administration and the Recruitment of Political Elites: Formal and Material Politicization in Catalonia*, Universitat de Barcelona, Barcelona 1995.

6. Krister Stahlberg, *The politicization of recruitment to central public administration in Finland*, 1983.
7. Luc Ruban, *Politization of civil service*, Handbook of public administration, 2007.
8. Merima Tanović, *Organizacijski i funkcionalni aspekti unapređenja javne uprave s posebnim osvrtom na reformu javne uprave u BiH*, Sarajevo, 2017.
9. V. Merikoski, *The Politicization of Public Administration*, Administrative Law, University of Helsinki Law, 1973.
10. Zahid H. i Mehdi H., *Politization of administration and Its impacts on administrative performance*, University of Dhaka
11. Zeljko Sević, *Government and the State, Politicians and Civil Servants: Politico-Administrative Relationships in Yugoslavia*, 2011.
12. Qëndresa Sulejmani, *Politicization in the Macedonian Public Administration*, 2011.

Internet izvori:

1. www.cocops.eu
2. <http://eu-monitoring.ba>
3. <http://rju.parco.gov.ba/>

Pregledni naučni rad

UDK: 364-781.1:005.6:658.115.31(497.6)

Dr.sc. Mirza Čelik^{1*}
Doc.dr. Amer Omanović^{2*}

**VAŽNOST KONCEPTA ODNOSA SA KLIJENTIMA U
SISTEMU TQM-A JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA
U BOSNI I HERCEGOVINI**

Sažetak

Javna komunalna preduzeća igraju važnu ulogu u ukupnim socio-ekonomskim tokovima. Postoje mnogobrojni problemi funkcionisanja ovih preduzeća, ali fokus ovog rada biti će odnos sa klijentima u sistemu ukupnog upravljanja kvalitetom. Gradnjom odnosa sa klijentima i praćenjem trendova iz oblasti djelovanja komunalnog preduzeća moguće je postići zadovoljstvo korisnika i dugoročnu stabilnot poslovanja preduzeća. Predmet rada se bazira na otkrivanju važnosti koncepta odnosa sa klijentima u sistemu TQM-a javnih komunalnih preduzeća u Bosni i Hercegovini. Radna hipoteza glasi da primjenjeni koncept odnosa sa klijentima u sistemu potpunog upravljanja kvalitetom pozitivno utiče na efektivnost i efikasnost javnih komunalnih preduzeća. Istraživanje je rađeno putem anketnog upitnika na području Bosne i Hercegovine i na uzorku od 50 komunalnih preduzeća. Rezultati istraživanja su obrađeni u statističkom programu SPSS. Odgovori na pitanja imaju visok stepen slaganja u rasponu od 3,86 do 4,20. Najveći stepen slaganja je kod pitanja da TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta.

Ključne riječi: *javna komunalna preduzeća, odnosi sa klijentima, TQM, Bosna i Hercegovina*

¹ *Skupština kantona Sarajevo

² * Srednja tehnička škola grafičkih tehnologija, dizajna i multimedije Ilidža

**THE IMPORTANCE OF THE CONCEPT OF CUSTOMER
RELATIONSHIPS IN THE SYSTEM TQM PUBLIC COMMUNAL
COMPANIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Summary

Public communal companies play an important role in the overall socio-economic trends. There are many problems in functioning of these companies, but the focus of this work will be the relationship with clients in the system of total quality management. By building relationships with clients and to follow trends in the public communal companies can achieve customer satisfaction and long-term use stability of business. The subject of the work is based on the discovery of the importance of the concept of customer relationships in the system TQM public communal companies in Bosnia and Herzegovina.

The working hypothesis is that applied the concept of customer relationships in the system of total quality management has a positive effect on the efficiency and effectiveness of public communal companies. The survey was conducted through a questionnaire on the territory of Bosnia and Herzegovina and a sample of 50 public communal companies. The survey results are analyzed in the statistical program SPSS. Answers to the questions have a high degree of agreement in the range of 3.86 to 4.20. The highest level of agreement is the question implies that TQM techniques and procedures that are required to be enough customer needs and to improve the quality of management.

Key words: *Public communal companies, relationships with customers, TQM, Bosnia and Herzegovina*

UVOD

Ključni faktor uspješnog upravljanja komunalnim preduzećima je fokusiranost na poslovne procese koji dodaju vrijednost za klijenta, odnosno ključne poslovne procese, na način da se posao obavi što kvalitetnije uz što niži nivo troškova. Odnosi sa klijentima u ukupnom sistemu TQM-a dobivaju sve više na važnosti. Nastojanje komunalnih preduzeća da pruže kvalitetnu uslugu kupcu nameće se kao imperativ. Kupci postaju sve zahtjevniji i traže uslugu koja odgovara vremenu u kojem žive. Dodatni pritisak na komunalna preduzeća vrše zakonska rješenja iz oblasti ekologije

i energetske efikasnosti. Komunikacija sa kupcima se nameće kao imperativ kako bi se shvatile njihove potrebe i percepcija.

1. JAVNA KOMUNALNA PREDUZEĆA

Javna komunalna preduzeća igraju važnu ulogu u Bosni i Hercegovini, a veliki broj korisnika koji se naslanja na njihove usluge povećava tu važnost. „Kvalitet javne uprave je posebno dobio na važnosti u posljednjih tridesetak godina, paralelno sa krizom socijalne države, kao i ekspanzijom javnih službi usljed razvoja globalne ekonomije, uz pad poverenja u vlast i institucije. Došlo je do uvođenja ekonomskih načela i merila u funkcionisanje, kao i u samu strukturu javne uprave (i novi javni menadžment).“ [1]

Javno preduzeće je preduzeće (pravna osoba upisana u sudski registar kao privredno društvo, odnosno javno preduzeće definirano kao takvo posebnim propisom) koje obavlja djelatnosti od javnoga društvenoga interesa (energetika, komunikacije, komunalne djelatnosti, upravljanje javnim dobrima i druge djelatnosti od javnoga društvenoga interesa) koje upošljava najmanje 50 radnika, kao i preduzeće u kome općina, grad, kanton ili Federacija Bosne i Hercegovine ima udio u vlasništvu u iznosu od najmanje 50% plus jedna dionica, odnosno udio neovisno o tome kojom se djelatnošću bavi. [2]

Organizacija komunalnih preduzeća je važna, a posebno sa osiguranja resursa koji će uspostaviti odgovarajuće odnose sa klijentima. Osnovni elementi organizacije su organizacijski resursi. Bez dobrih resursa konačni proizvod koji Javna komunalna preduzeća iz Bosne i Hercegovine plasiraju na tržište neće biti dovoljno dobri.

Organizacijski resursi su: [3]

- Fizički resursi (prirodni resursi),
- Ljudski resursi (ljudski potencijali),
- Informacijski resursi,
- Financijski resursi (kapital).

Kroz ljudski potencijal kao organizacijski resurs moguće je graditi odgovarajuće odnose sa klijentima. Na organizaciju djeluju unutrašnji i vanjski faktori. Od vanjskih faktora koji su bitni komunalnim preduzećima svakako je značajno reći da su kupci uvijek broj jedan, jer su oni generatori svih promjena i dešavanja u svakom preduzeću.

1. ODNOSI SA KLIJENTIMA I MAREKTING

Potpuno upravljanje kvalitetom se smatra najvažnijim katalizatorom u procesu proizvodnje. Upravo je to razlog zašto je koncept TQM – a potpuno zaokupirao akademsku zajednicu, predstavnike privrede i političare. U prošloj deceniji, napredovanje putem kvaliteta postalo je jedna od najvažnijih organizacijskih strategija za ostvarivanje kompetitivne prednosti. [4] Kvalitet igra sve veću ulogu i u budućnosti će biti sve izraženiji.

Da bi se povećali rezultati poslovanja kupaca neophodno je identificirati njihove potrebe i utvrditi kriterije kupovine. Kriteriji za donošenje odluke o kupovini su specifične, a ne bazne karakteristike proizvoda. Analiza specifičnih karakteristika proizvoda i faktora uticaja na kvalitet i diferenciranje kod pojedinačnih aktivnosti omogućava sa jedne strane da se utvrdi na kojim izvorima diferenciranja se dugoročno može utemeljiti konkurenska prednosti, sa druge strane mogu se prepoznati novi, potencijalni izvori diferenciranja. [5]

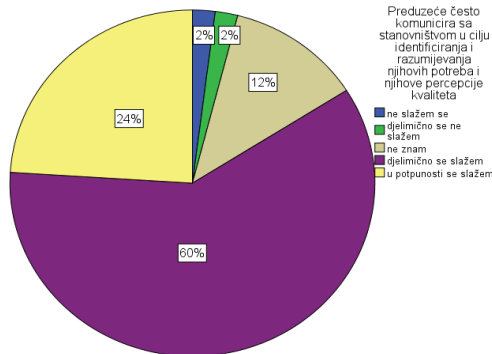
Kvalitet baziran na uslugama važan je za planiranje i dizjaniranje uslužnog proizvoda. Preduzeća kroz kvalitet nastoje zadržati kupce i graditi sa njima odgovarajući odnos. Odnosni marketing se definiše kao oblik marketinga razvijen kao direktna reakcija marketinške kampanje koja naglašava zadržavanje i zadovoljstvo kupaca, a ne fokusira se na transakcije prodaje. [6]

Svrha strateškog planiranja u javnim komunalnim poduzećima zapravo je definiranje i prikupljanje informacija iz svih relevantnih izvora (posebno vanjskih okolina) radi utvrđivanja ključnih elemenata o osnovnim tendencijama među građanima vezano za njima važne komunalne, infrastrukturne i slične potrebe, a sve u cilju njihovog maksimalnog zadovoljenja. [7] Strateškim planiranjem, prije svega kroz TQM moguće je ispitati percepciju klijenata i djelovati u smjeru izgradnje čvrstih odnosa sa klijentima.

Javna komunalna preduzeća veoma malo ulažu u marketing i u vlastitu promociju. Prije svega, oni su tu da servisiraju određene potrebe građana i da budu tu za svoje vjerne potrošače. „Upravljanje odnosima s klijentima predstavlja jednu od temeljnih odrednica marketinške filozofije poslovanja. Ono na prvo mjesto stavlja klijenta (kupca) i njegovo zadovoljstvo tako da sve procese unutar poduzeća usmjerava prema klijentu“ [8]

2. EMPIRIJSKO ISTRAŽIVANJE

Empirijsko istraživanje je provedeno na području Bosne i Hercegovine na uzorku od 50 preduzeća. Vođeno je računa da anketa bude dostavljena na teritoriji oba entiteta, kao i Brčko distrikta. Istraživanje je rađeno kako bi se otkrila važnost koncepta odnosa sa klijentima u sistemu TQM-a javnih komunalnih preduzeća u Bosni i Hercegovini. Također, postavljena je i hipoteza da primjenjeni koncept odnosa sa klijentima u sistemu potpunog upravljanja kvalitetom pozitivno utiče na efektivnost i efikasnost javnih komunalnih preduzeća.



Grafikon 1. Preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije

Izvor: Istraživanje autora

Da preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije slaže se većina ispitanika, od čega se 60% djelimično slaže, a 24% u potpunosti se slaže.

Tabela 1. Preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije u odnosu na to da se ljudi često konsultuju o nivou kvaliteta usluga koje dobiju

| Symmetric Measures | | | | | |
|----------------------|----------------------|-------|--------------------------------|------------------------|-------------------|
| | | Value | Asymp. Std. Error ^a | Approx. T ^b | Approx. Sig. |
| Interval by Interval | Pearson's R | .600 | .115 | 5.138 | .000 ^c |
| Ordinal by Ordinal | Spearman Correlation | .457 | .104 | 3.520 | .001 ^c |
| N of Valid Cases | | 49 | | | |

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

c. Based on normal approximation.

Izvor: Istraživanje autora

Tabela 2. Kruskal-Willisov test – Preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije u odnosu na godine rada u preduzeću

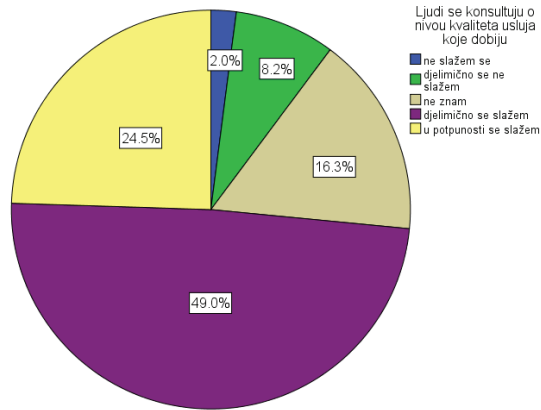
| Hypothesis Test Summary | | | | |
|-------------------------|---|---|------|-----------------------------|
| | Null Hypothesis | Test | Sig. | Decision |
| 1 | The distribution of Preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije kvaliteta is the same across categories of Godine rada u preduzeću. | Independent-Samples Kruskal-Wallis Test | .549 | Retain the null hypothesis. |

Asymptotic significances are displayed. The significance level is .05.

Izvor: Istraživanje autora

U tabeli 1. može se vidjeti da je Spirmanov koeficijent korelacije ranga značajan $r(49)=0.457$, $p<0,05$. Stoga se može zaključiti da postoji umjereno jaka pozitivna korelacija.

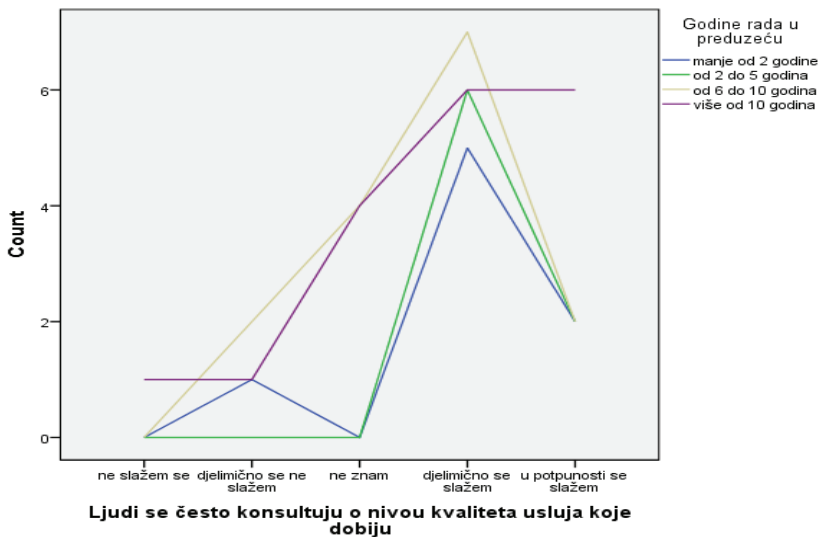
U tabeli 2. na osnovu navedene vrijednosti može se zaključiti da tvrdnja – Preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije se ne razlikuje značajno u odnosu na godine rada u preduzeću. Na osnovu testa zadržavamo nultu hipotezu.



Grafikon 2. Ljudi se često konsultuju o nivou kvaliteta usluga koje dobiju

Izvor: Istraživanje autora

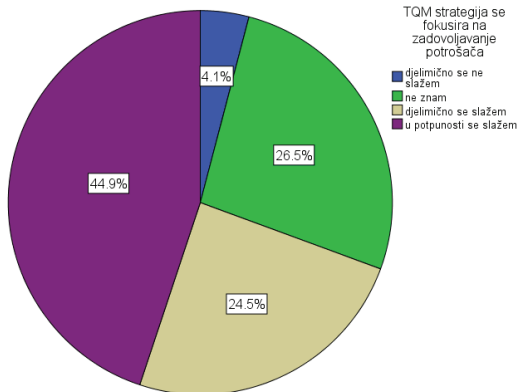
Stav da se ljudi često konsultuju o nivou kvaliteta usluga koje dobiju djelimično se slaže 49% ispitanika, dok se njih 24,5% u potpunosti slaže.



Grafikon 3. Ljudi se često konsultuju o nivou kvaliteta usluga koje dobiju u odnosu na godine rada u preduzeću

Izvor: Istraživanje autora

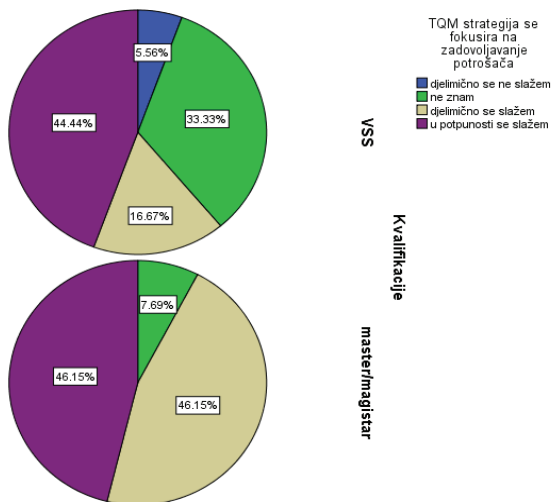
Ispitanici sa više godina rada u preduzeću imaju veći stepen slaganja sa tvrdnjom.



Grafikon 4. TQM strategija se fokusira na zadovoljavanje potrošača

Izvor: Istraživanje autora

Da se TQM strategija fokusira na zadovoljavanje potrošača djelimično se slaže 24,5% ispitanika, dok se 44,9% u potpunosti slaže.



Grafikon 5. TQM strategija se fokusira na zadovoljavanje potrošača u odnosu na kvalifikacije

Izvor: Istraživanje autora

Ispitanici sa višim stepenom obrazovanja imaju izraženije slaganje sa tvrdnjom.

Tabela 3. Kruskal-Volisov test – TQM strategija se fokusira na zadovoljavanje potrošača u odnosu na administrativni menadžment

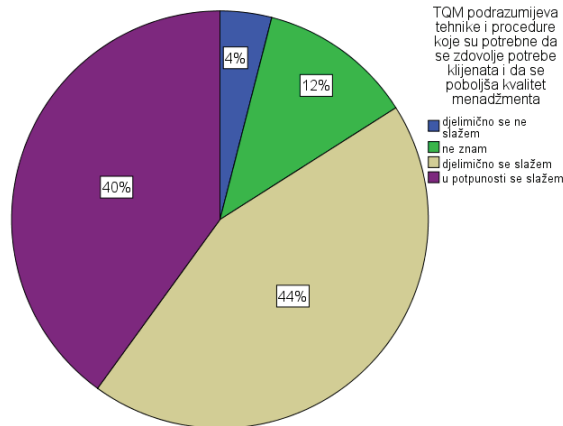
Hypothesis Test Summary

| | Null Hypothesis | Test | Sig. | Decision |
|---|---|---|------|-----------------------------|
| 1 | The distribution of TQM strategija se fokusira na zadovoljavanje potrošača is the same across categories of Administrativni menadžment. | Independent-Samples Kruskal-Wallis Test | .081 | Retain the null hypothesis. |

Asymptotic significances are displayed. The significance level is .05.

Izvor: Istraživanje autora

Na osnovu navedene vrijednosti može se zaključiti da tvrdnja – TQM strategija se fokusira na zadovoljavanje potrošača ne razlikuje u odnosu na administrativni menadžment. Na osnovu testa zadržavamo nultu hipotezu.



Grafikon 6. TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta

Izvor: Istraživanje autora

Da TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta djelimično se slaže 44% ispitanika, dok se njih 40% u potpunosti slaže.

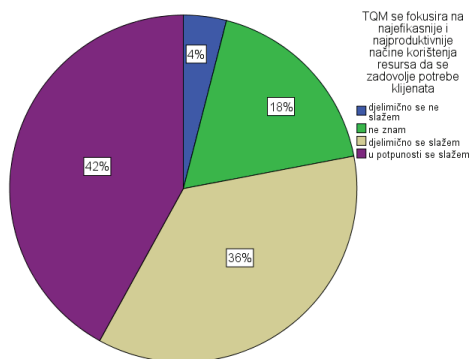
Tabela 4. Kruskal-Willisov test – TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta u odnosu na oblast djelovanja

| Hypothesis Test Summary | | | | |
|-------------------------|--|---|------|-----------------------------|
| | Null Hypothesis | Test | Sig. | Decision |
| 1 | The distribution of TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta is the same across categories of Oblast djelovanja. | Independent-Samples Kruskal-Wallis Test | .537 | Retain the null hypothesis. |

Asymptotic significances are displayed. The significance level is .05.

Izvor: Istraživanje autora

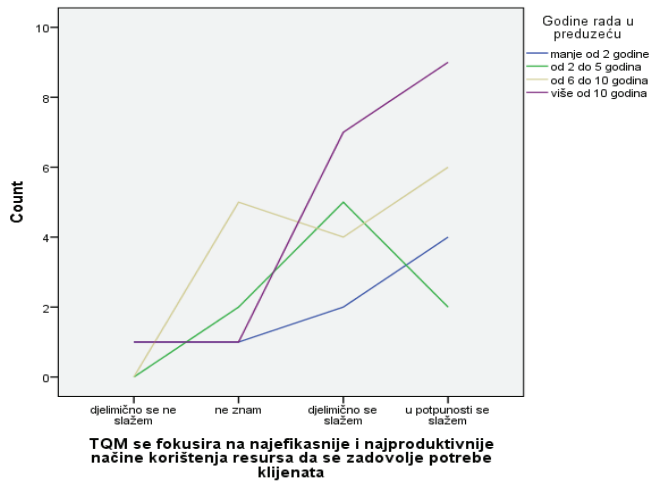
Na osnovu navedene vrijednosti može se zaključiti da tvrdnja – TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta ne razlikuje značajno u odnosu na oblast djelovanja. Na osnovu testa zadržavamo nultu hipotezu.



Grafikon 7. TQM se fokusira na najefikasnije i najproduktivnije načine korištenja resursa da se zadovolje potrebe klijenata

Izvor: Istraživanje autora

Stav da se TQM fokusira na najefikasnije i najproduktivnije načine korištenja resursa da se zadovolje potrebe klijenata djelimično se slaže 36% ispitanika, dok se njih 42% u potpunosti slaže.



Grafikon 8. TQM se fokusira na najefikasnije i najproduktivnije načine korištenja resursa da se zadovolje potrebe klijenata

Izvor: Istraživanje autora

Ispitanici sa više godina rada u preduzeću imaju veći stepen slaganja sa tvrdnjom.

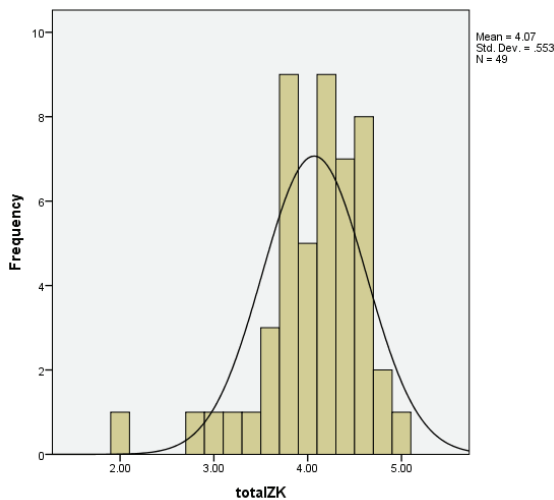
Tabela 5. Deskriptivna statistika – hipoteza

Descriptive Statistics

| | N | Minimum | Maximum | Mean | Std. Deviation |
|---|----|---------|---------|------|----------------|
| Preduzeće često komunicira sa stanovništvom u cilju identifikiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije kvaliteta | 50 | 1 | 5 | 4.02 | .795 |
| Ljudi se konsultuju o nivou kvaliteta usluga koje dobiju | 49 | 1 | 5 | 3.86 | .957 |
| TQM strategija se fokusira na zadovoljavanje potrošača | 49 | 2 | 5 | 4.10 | .941 |
| TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta | 50 | 2 | 5 | 4.20 | .808 |
| TQM se fokusira na najefikasnije i najproduktivnije načine korištenja resursa da se zadovolje potrebe klijenata | 50 | 2 | 5 | 4.16 | .866 |
| Valid N (listwise) | 49 | | | | |

Izvor: Istraživanje autora

Na osnovu deksriptivne statistike može se vidjeti da sva pitanja imaju visok stepen slaganja u rasponu od 3,86 do 4,20. Najveći stepen slaganja je kod pitanja da TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta. Na osnovu standardne devijacije može se vidjeti da su rezultati homogeni, standardna devijacija manja od 1 kod svih tvrdnji. To nam govori da ne postoji veći raspon varijacije u odgovorima.



Grafikon 9. Histogram – hipoteza

Izvor: Istraživanje autora

Iz grafikona je vidljiv visok stepen slaganja sa tvrdnjama iz hipoteze. Distribucija ove varijable je negativno asimetrična. Nagomilani su rezultati ka višim vrijednostima. Na osnovu svega navedenog može se potvrditi hipoteza tj. primjenjeni koncept odnosa sa klijentima u sistemu potpunog upravljanja kvalitetom pozitivno utiče na efektivnost i efikasnost javnih komunalnih preduzeća.

ZAKLJUČAK

Kvalitet usluge je u centru pažnje uslužnog preduzeća. Uslužno orijentirani pristup kavitetu će na prvo mjesto staviti zadovoljstvo potrošača. Potrebno je generisati čvršće veze preduzeće – korisnik, jer jedino zadovoljni potrošač može postati lojalni potrošač, te se jedino na takav način može generisati profit. Potrebno je stvarati, održavati i povećavati odnose sa klijentima umjesto fokusa na individualnu transakciju. Na osnovu empirijskih istraživanja došlo se do zaključka da 84% ispitanih preduzeća često komuniciraju sa stanovništvom u cilju identificiranja i razumijevanja njihovih potreba i njihove percepcije.

Na osnovu vrijednosti dobivenih u analizi može se zaključiti da tvrdnja – TQM podrazumijeva tehnike i procedure koje su potrebne da se zadovolje potrebe klijenata i da se poboljša kvalitet menadžmenta ne razlikuje značajno u odnosu na oblast djelovanja. Gradnjom odnosa sa klijentima komunalna preduzeća postići će dugoročnu stabilnost, što se prije svega postiže kroz TQM.

REFERENCE

- [1] Ilić M., Radnović B., Obezbeđenje kvaliteta u javnim preduzećima na primeru JP „Gradsko stambeno Beograd“, (Beograd: CQM, 2009.), str. 103.
- [2] Zakon o javnim preduzećima u Federaciji Bosne i Hercegovine, Članak 2.
- [3] Oberman Peterka S., Organizacijska struktura i resursi, (Osijek: 2010.), str. 15.
- [4] Gharakhani D., Rahmeti H., Reza Farrokhi M., Farahmedian A., Total Quality Management and Organizational Performance, American Journal of Industrial Engineering, 2013., str. 46.
- [5] Rahimić Z., „Kvalitet proizvoda kao temeljni oslonac konkurentnosti preduzeća“, 3. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem “Kvalitet 2003”,(Zenica: 2003)., str. 447.

[6] What is relationship marketing? definition and meaning". *Business Dictionary.com*

[7] Paliaga, M. Strateško planiranje i outsourcing – budućnost Hrvatskih komunalnih poduzeća, *Economic research - Ekonomska istraživanja*, (Pula: Fakultet za ekonomiju i turizam, 2007), str. 83-99.

[8] Mandić, M. 'Povezanost upravljanja odnosima s klijentima i tržišne vrijednosti marke', *Market-Tržište*, 19(1),(Zagreb: Ekonomski fakultet, 2007), str. 85.

Pregledni naučni rad

UDK:355.64:669.18 (4-67 2EU)

Doc.dr. Nermin Lapandić

Džemila Kovačević, LL.M

SMJERNICE ZA PRIMJENU ZELENIH JAVNIH NABAVKI

Sažetak

U radu se analizira koncept zelene ili održive javne nabavke u pravu Evropske unije: teorijska podloga te smjernice za njihovu implementaciju u domaći pravni sistem. Nakon uvodnog postavljanja teorijskih okvira i prepoznavanja potrebe za uvođenjem promocije ciljeva održivog razvoja u javnopravni nabavni okvir, opisuju se smjernice za njihovu konkretnu primjenu kroz postupak javnih nabavki, sa konkretnim primjerima. Nadalje se analizira sadašnji pravni sistem javne nabavke u Bosni i Hercegovini sa akcentom na utvrđivanje postojanja elemenata zelenih javnih nabavki, kao i praksa domaćih naručilaca u implementaciji elemenata održivosti u postupke javnih nabavki. Rad završava analizom kako će na domaći pravni sistem utjecati značajno širenje koncepta zelenih javnih nabavki u skladu sa pravom Evropske unije.

Ključne riječi: javne nabavke, zelene javne nabavke, Evropska unija

GUIDELINES FOR APPLICATION OF GREEN PUBLIC PROCUREMENTS

Summary

The paper analyzes the concept of green or sustainable public procurement in EU law: theoretical background and guidelines for their implementation in the domestic legal system. After introducing theoretical frameworks and recognizing the need to introduce the promotion of sustainable development goals into a public procurement framework, the guidelines for their specific application through the public procurement procedure are described with concrete examples. The current legal system of public procurement in Bosnia and Herzegovina is analyzed, with emphasis on determining the existence of elements of green public procurement, as well as the practice of domestic

contractors in the implementation of sustainability elements in public procurement procedures. The paper concludes with an analysis that the domestic legal system will affect the significant expansion of the concept of green public procurement in line with EU law.

Key words: *public procurement, green public procurement, European Union*

UVOD

Zelena ili ekološka ili održiva javna nabavka u najširem smislu podrazumijeva kupovinu proizvoda i usluga koji su što je moguće više „održivi“ - koji imaju najmanji negativni uticaj na okoliš sa najvećim društvenim pozitivnim učincima. U *Komunikaciji Evropske komisije „Javna nabava za bolji okoliš“* zelena javna nabavka je definisana kao postupak pri kojem javna tijela nastoje naručivati robu, radove i usluge koji tokom svog životnog ciklusa imaju manji uticaj na okoliš od robe, radova i usluga sa istom osnovnom funkcijom koje bi inače naručili.¹

Zapravo, zelena javna nabavka znači sistemsku integraciju kriterija uticaja na okoliš i društveni razvoj u sve aktivnosti nabavke, bez obzira da li se radi o nabavci roba, radova ili usluga – od definisanja stvarnih potreba, preko određivanja tehničkih specifikacija preko vrednovanja ponuda pa do praćenja izvršenja i rezultata.

Javne nabavke su posljednjih 20 godina, usljed razvoja prava Evropske unije promjenile svoju svrhu, time što su postale socijalni alat za ostvarivanje i određenih neekonomskih tj. nenovčanih efekata. Donošenjem Zelene knjige: *Javne nabavke u Evropskoj uniji- Korak naprijed*, započela je diskusija o modernizaciji postupaka javne nabavke. Primarni cilj² javnih nabavki nije napušten, ali su se kroz diskusije razvili sekundarni ciljevi. U tom smislu, centri političke moći su shvatili da se javne nabavke mogu iskoristiti kako bi se zahtjevalo ili ohrabrivala preduzeća tj. potencijalni ponuđači da svoje

¹ Evropska Komisija, Priručnik o zelenoj javnoj nabavci, Kupujte zeleno!, 2011., Ured za publikacije EU, str.

² „Najbolja vrijednost za novac“.

poslovanje usklade sa ekološkim kriterijima.³ Opsežne rasprave koje su vođene unutar akademskih i političkih krugova rezultirale su donošenjem dviju direktiva 31.03.2004. godine. Radi se o Direktivi 2004/17/EC i Direktivi 2004/18/EC. Navedene dvije direktive su uvele nove institute u oblast javnih nabavki, koji nisu obavezujući tj. obligatorni za naručioce već ih podstiču. Sam koncept zelenih javnih nabavki je najlakše razumjeti kroz primjere. Primjeri očuvanja životne sredine su:

- Maksimalno smanjivanje uticaja projekata izgradnje na životnu sredinu (npr. izgradnja tunela umjesto puta);
- Podsticanje ekološki svjesne radne prakse od strane dobavljača (npr. zahtjevanje od dobavljača da izgradnju ceste kroz oblast prirodnih ljepota uskladi sa mjerama upravljanja životnom sredinom);
- Povećanje energetske efikasnosti zgrada (zahtjevanje od arhitekata da projektiraju zgradu koja ispunjava najviše standarde energetske efikasnosti);
- Smanjenje rasipanja prirodnih bogatstava (zahtjevanje od subjekata da recikliraju i ponovo upotrebljavaju proizvod);
- Podsticanje razvoja alternativnih izvora energije (npr. kupovinom obnovljive energije);
- Smanjenje emisije ugljen-dioksida (npr. kupovina električnih automobila).⁴

Ove Direktive kasnije su zamijenjene dvjema novim, Direktivom 2014/25/EC o koordinaciji postupaka javnih nabavki za tijela koja posluju na području vodosnabdijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga (tzv. utilities sektor) i Direktivom 2014/24/EC o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci robe i ugovora o javnim uslugama (tzv. klasični sektor) koje se smatraju temeljnim aktima kojima se reguliše sistem javnih nabavki na nivou Evropske unije.

³ Kutleša, I., 2013, „Novi pristupi javnim nabavama u Evropskoj uniji i Bosni i Hercegovini-zelene, elektronske i javne nabavke iz sektora obrane“, završni rad, Univerzitet u Sarajevu, Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije, str. 47.

⁴ SIGMA, 2007, Introduction and principles, page 224.

U preambuli Direktive 2014/24/EC, stavak 47. istaknuto je: ... *Istraživanje i razvoj, uključujući okolišne i društvene inovacije, među glavnim su pokretačima budućeg rasta te su stavljene u središte strategije Evropa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast. Tijela javne vlasti trebala bi na najbolji mogući način strateški koristiti javnu nabavku kako bi potakla inovacije. Kupnja inovativnih proizvoda, radova i usluga od ključne je važnosti za poboljšanje djelotvornosti i kvalitete javnih usluga te za suočavanje sa važnim društvenim izazovima. Tom se kupnjom doprinosi postizanju najbolje vrijednosti javnih sredstava te širih privrednih, okolišnih i društvenih dobrobiti vezanih uz osmišljavanje novih ideja, pretvorbu tih ideja u inovativne proizvode i usluge i promoviranje održivog gospodarskog rasta.*⁵

Napominjemo da je odredbama gore navedenih direktiva ugovornim tijelima stavljeno na slobodu hoće li kupovati zeleno, dakle direktive na to ne obavezuju. Iz navedenih odredbi možemo zaključiti da su iste apstraktne, ali se ipak mogu smatrati korakom ka otvaranju puta za zelene javne nabavke. S obzirom na to, Evropska komisija nastoji da lobiranjem podigne svijest o promociji zelenih javnih nabavki. U skladu s tim, 2006. godine je usvojena *Strategija održivog razvoja*, koja je imala za cilj da se do 2010. godine na cijelom nivou Evropske unije, izjednači prosjek zelenih nabavki sa prosjekom naprednih članica iz 2006. godine⁶ Nadalje, Komisija je član *Akcijskog plana za održivu potrošnju i proizvodnju, te Održivu industrijsku politiku koja postavlja okvir za različite instrumente za unaprijeđenje energetske i ekološke karakteristika proizvoda.*⁷

Također je potrebno spomenuti i *Direktivu 85/337/EC tzv. EIA Direktiva (Environmental Impact Assessment)*, koja obavezuje da se za određene vrste javnih i privatnih projekata obavezno poduzmu procjene uticaja na životnu sredinu. U kontekstu javnih nabavki ova direktiva je primjenjiva kod planiranja javnih nabavki, a kasnije i definisanja samog predmeta javne

⁵ Preambula Direktive 2014/24.

⁶ Komunikacija Komisije Evropskom Parlamentu, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, Provjera strategije Evropa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast, COM (2014), 130 final. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_hr.pdf.

⁷ Kutleša, I., 2013, „Novi pristupi javnim nabavama u Evropskoj uniji i Bosni i Hercegovini-zelene, elektronske i javne nabavke iz sektora obrane“, Završni rad, Univerzitet u Sarajevu, Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije, str. 52.

nabavke u pogledu eventualnih radova i istraživanja koja se moraju provesti prije nego što započne sam postupak javne nabavke.

Uz sve napore da se izvrši pravna regulacija ove oblasti, ipak nije potpuno jasno šta je dozvoljeno pravnim tekovinama Evropske unije iz nekoliko sljedećih razloga:

- Direktive sadrže određene odredbe, ali nisu sveobuhvatna u rješavanju datog problema;
- Praksa Suda Evropske unije još uvijek nije dosljedna;
- Evropska komisija tradicionalno drži ograničeniji stav o tome šta je dozvoljeno, nego neke druge članice Evropske unije;
- Ova oblast je dio značajne tekuće debate u smislu prakse, politike i akademske diskusije;
- Ovo je trenutno oblast brzih promjena unutar Evropske unije i njenih država članica;⁸

U Direktivama javne nabavke je definisano koji okolišni kriteriji mogu biti sastavni dio tenderske dokumentacije. Ti su odjeljci definisani i u većini nacionalnih zakona država članica i odnose se na:

1. Predmet nabavke,
2. Tehničke specifikacije proizvoda/radova/usluga,
3. Kriterije za odabir ponude,
4. Kriterije za dodjelu ugovora,
5. Ugovorne klauzule.

DEFINISANJE PREDMETA NABAVKE

Najdirektniji način uključivanja okolišnih kriterija u proces javne nabavke jeste jasno iskazivanje te namjere već u samom predmetu nabavke. Na ovaj će se način osigurati transparentnost postupka javne nabavke. Tačni okolišni zahtjevi moraju biti definisani u tehničkoj specifikaciji ili kriterijima za dodjelu ugovora, ali definisanjem već u samom predmetu nabavke, naručilac jasno daje do znanja ponuđačima da želi kupovati „zeleno“. Ali pri tome

⁸ Arrowsmith, Sue and Peter Kunzlik, 2009, *Social and Environmental Policies in EU Procurement Law*, Cambridge University Press.

treba paziti da tako iskazan predmet nabavke ne krši načela sporazuma Evropske komisije, odnosno da ne bude diskriminirajući.

IZRADA TEHNIČKIH SPECIFIKACIJA

Potrebno je naglasiti da Direktiva pravi razliku opće i tehničke specifikacije. Opća specifikacija je bitna kod samog definisanja predmeta ugovora, jer se njome određuje npr. hoće li ugovor biti podjeljen na lotove, generalije vezane za sam predmet ugovora i ugovorno tijelo u šta svakako moraju biti uključeni ekološki momenti. Tehničke specifikacije su definisane u Aneksu V Direktive i njome se daju odgovori na pitanja karakteristika samog predmeta kao što su projektni zahtjevi, troškovi, materijali, nivoi kvalitete, sigurnosni standardi i nivoi očuvanja životne sredine. Stoga se može zaključiti da tehničke specifikacije imaju dvije funkcije:

1. Opisuju ugovor na tržištu tako da dobavljači mogu odlučiti zanima li ih uopće. Na taj način određuje se nivo konkurentnosti.
2. Osigurava mjerljive zahtjeve prema kojima se ponude mogu ocjeniti i predstavljaju minimalne kriterije koje treba popuniti.

Direktiva dozvoljava uvođenje zelenih specifikacija ne dovodeći u pitanje pravno obavezujuća nacionalna tehnička pravila. Obzirom na postavljene uvjete postoji nekoliko mjesta unutar tehničke dokumentacije, a na koje se mogu implementirati ekološke odredbe:

- Okolišni tehnički standardi,
- Zahtjevi za radnim svojstvima ili funkcionalnosti,
- Proizvodni procesi i metode,
- Korištenje alternativnih ponuda.⁹

⁹ Clement, S., et al, 2007, Procura + Priručnik, Vodič za isplativu održivu javnu nabavku drugo izdanje, Program ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj (UNDP), projekat „Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj“, str. 22.

OKOLIŠNI KRITERIJI I EKOZNAKE

Direktive sadrže detaljan sistem obaveznih referenci za standarde i drugih usporedivih instrumenata, sa hijerarhijom koja preferira evropske standarde, ali u odsustvu istih mogu se zamjeniti međunarodnim ili nacionalnim ekvivalentnim instrumentima. Treba istaći da obaveza referiranja na Evropske standarde, ne obavezuje ugovorna tijela da kupuju samo one proizvode ili usluge koje su u skladu sa njima. Obaveza navođenja standarda je referentna tačka, obzirom na to da se ostavlja mogućnost ponuđačima da se pozivaju na ekvivalentna rješenja.

Kod standarda je bitno naglasiti njihovu pravnu specifičnost. Način na koji se oni shvaćaju unutar *aquisa communautaire* omogućava zapravo da kroz standarde, ekološke odredbe postaju obavezujuće. Ugovorna tijela su slobodna da odrede specifične tačke kojima će zahtijevati viši nivo ekološke zaštite, potom te tačke unijeti u standarde, pod uvjetom da zahtjevani nivoi ekološke zaštite ne ograničavaju konkurenciju i ne diskriminiraju potencijalne ponuđače. Ovo konkretno znači da ugovorno tijelo kad se odluči na ekološku nabavku može kroz standarde obavezati ponuđače da dostavljaju ponude sa većom ekološkom zaštitom, tako što će zahtijevati konkretni Evropski standard ili njegov nacionalni ili međunarodni ekvivalent. Na taj način *aquis communautaire* je omogućio da „obilaznim putem“ dođe do ostvarenja većeg nivoa ekološke zaštite, pa čak i preko standarda koji nisu isključivo evropski.

Primjena ovog načina je vidljiva iz sljedećeg primjera: Kroz tehničku specifikaciju mogu se koristiti i okolišni kriteriji standardiziranih eko-oznaka, ali se ne može zahtijevati da određeni proizvod posjeduje određenu eko-oznaku, već samo da je u skladu sa kriterijima. To znači da se ne može zahtijevati npr. certificirani „Blue Angel papir“, jer je diskriminirajuće. Ali se u tehničku specifikaciju mogu uključiti kriteriji koje koristi ta eko-oznaka: Papir mora sadržavati najmanje 80% recikliranog sadržaja; Biti u potpunosti bez klora; Imati trajnost> od 100 godina, prema ISO 9706 , DIN 1309, AFNOR Q11-013 ili ekvivalent. Također, uvijek je presudno istaći ovu formulaciju: Proizvodi koji nose oznaku Blue Angel smatrat će se odgovarajućima kao i ostali proizvodi sa određenim dokazom o usklađenosti.¹⁰

¹⁰ Ibidem, str. 23.

ZAHTJEVI ZA RADNIM SVOJSTVIMA, FUNKCIONALNOSTI I MATERIJALIMA

Prilikom izrade tehničke specifikacije i u ovom aspektu je ostavljeno na dispoziciju ugovornom organu želi li da predmet nabavke ima određena radna svojstva, funkcionalnosti, ili da je od materijala koji osiguravaju veći nivo ekološke zaštite, sve dok propisane stavke uvažavaju pravo Unije i dok su nediskriminatorna. Aneks V Direktive definira načine na koje materijali mogu biti dio tehničke specifikacije. Primjeri gdje je ova specifikacija dozvoljena su:

- Gdje ugovorno tijelo daje spisak supstanci opasnih po životnu sredinu ili zdravlje, i precizira da ne želi ove supstance prisutne u materijalima koje kupuje,
- Gdje je potreban određeni procenat recikliranog ili ponovno upotrebljenog materijala u proizvodima,
- Gdje se zahtjeva da prozorski okviri budu napravljeni od drveta.

U pogledu funkcionalnosti preporučuje se da se ne ide previše u detalje, jer će se na taj način dati više mjesta kreativnosti tržišta. Na primjer u slučaju usluga zagrijavanja i hlađenja prostorija mogu se definisati unutarnji uvjeti u zgradi: Unutrašnja temperatura između 18-22 °C i 26-28 °C ljeti, a relativna vlaga 50%. Na taj način, potencijalni ponuđač može izabrati bilo koji način za postizanje traženih uvjeta, a da ne slijedi vrlo specifične zahtjeve za sistem grijanja/hlađenja koji će koristiti u zgradi.¹¹

PROIZVODNI PROCESI I METODE

Direktive striktno zabranjuju navođenje tačno određenih proizvoda, ili proizvoda specifične izrade ili porijekla, zbog zabrane favoriziranja. Ukoliko je to nemoguće izbjeći, daje se mogućnost navođenja ali uz obavezno predviđanje ekvivalenta, čime se želi osigurati stvarna konkurencija, odnosno izbjeći diskriminacija.¹²

¹¹ Ibidem, str. 24.

¹² Interpretative communication of the Commission on the Community law applicable to public procurement and the possibilities for integrating environmental considerations into public procurement, COM (2001), 274

Aneks V Direktive se odnosi na dozvoljene načine posebnih proizvodnih procesa. Primjer toga su:

- Električna energija iz obnovljivih izvora: Zahtjeva da se određeni procenat električne energije dobije iz obnovljivih izvora (ponuđači će morati dostaviti jasan dokaz izvora u svojoj ponudi, jer nije moguće saznati iz proizvoda kojim sredstvima je napravljen);
- Hrana iz organske poljoprivrede: Zahtjeva da određeni procenat namirnica bude organski proizveden;
- Održiva sječa šuma: Zahtjeva da drvena građa za novu zgradu bude dobivena iz održivog izvora.

KORIŠTENJE ALTERNATIVNIH PONUDA

Korištenje alternativnih ponuda vrlo je specifičan i poprilično složen instrument. Proizvodi i usluge koji su manje štetni za okoliš, mogu govoreći uopćeno, biti skuplji od drugih proizvoda i usluga. Prilikom definisanja predmeta ugovora, ugovorno tijelo mora naći balans između finansijskih i ekoloških ciljeva. Korištenje alternativnih ponuda upravo omogućava ugovornom tijelu da optira između ovih ciljeva. Prilikom korištenja ovog načina, ugovorno tijelo najprije odredi predmet ugovora postavljajući minimalne zahtjeve koji se trebaju ispuniti za tzv. „neutralnu ponudu“ ili Varijantu 1 kako se najčešće označava. Zatim može postaviti dodatnu ekološku specifikaciju kao alternativu tj. Varijantu 2 ili Zelenu ponudu. Kasnije po dostavljanju ponuda i prilikom evaluacije, ugovorno tijelo može izabrati onu koja mu najviše odgovara, a da pri tome uvaži i finansijske i ekološke aspekte nabavke.¹³

DODJELA UGOVORA

Dodjela ugovora je posljednja faza postupka javne nabavke. U ovoj fazi, naručilac ocjenjuje kvalitetu ponuda koje su u skladu sa tehničkom specifikacijom, kako bi se odabrao najprikladniji ponuđač.

¹³ Ibidem, str. 25.

Dva su kriterija za dodjelu ugovora:

1. Najniža cijena i
2. Ekonomski najpovoljnija ponuda.

U prvom slučaju, odluka se isključivo temelji na cijeni ponude. Dakle, ako okolišni zahtjevi nisu uvedeni u nekoj ranijoj fazi, sada ih više nije moguće uvesti i koristiti. Ukoliko je odabrana opcija ekonomski najpovoljnije ponude, uz cijenu je moguće koristiti i druge kriterije, npr. kvalitetu, datum isporuke, tehničke ili okolišne karakteristike. Ako je odabrana ponuda kao najisplativija u ekonomskom smislu, uz cijenu bi se i druge stavke trebale uzeti u obzir, kao što su kriteriji za kvalitetu, rok isporuke, tehničke i ekološke karakteristike. Vrlo je važno da su okolišni kriteriji:

- U skladu sa predmetom nabavke,
- Objektivno mjerljivi,
- Ponderirani u odnosu na druge kriterije,
- Jasno definisani u tenderskoj dokumentaciji kako bi se jamčila transparentnost.

DEFINISANJE KLAUZULA ZA IZVRŠENJE UGOVORA

Ugovorni organ može uvesti okolišne kriterije u klauzule ugovora, odnosno pravila pod kojima ugovor mora biti izvršen. Ove klauzule nemaju uticaj na dodjeljivanje ugovora, ali moraju biti jasno naglašene u tenderskoj dokumentaciji i odnositi se na izvršavanje ugovora.

Klauzule se mogu odnositi samo na način na koji se ugovor treba izvršiti. Ni u kojem slučaju one ne smiju biti „prikrivene“ tehničke specifikacije, kriteriji odabira ili kriteriji dodjeljivanja ugovora te bi ih svi potencijalni ponuđači trebali biti u stanju zadovoljiti.

Dobavljač je obavezan poštovati te uvjete prilikom obavljanja posla ili izvršavanja ugovora. Ako nije u stanju to učiniti, naručilac može ili definisati

finansijske kazne (tzv. penale) ili čak zatražiti raskidanje ugovora.¹⁴

Zaključujemo da je okolišne kriterije moguće uključiti u tendersku dokumentaciju, ukoliko se poštuju sljedeća osnovna načela:

- Svi okolišni kriteriji su jasno spomenuti u tenderskoj dokumentaciji;
- Tenderska dokumentacija poštuje opća načela transparentnosti, nediskriminacije i jednakosti;
- Kriteriji su usklađeni sa predmetom nabavke;
- Kriteriji moraju biti objektivno mjerljivi;
- Prihvaća se bilo koji način dokazivanja usklađenosti sa datim kriterijima.

IZRADA OKOLIŠNIH SPECIFIKACIJA

„Zeleni“ proizvodi/usluge su oni koji imaju manji negativan uticaj na okoliš tokom svog životnog ciklusa, a istovremeno osigurava iste ili čak bolje funkcionalne karakteristike, kvalitetu i zadovoljstvo korisnika u usporedbi sa standardnim proizvodom. Uspostavljanju odgovarajućeg skupa okolišnih standarda najviše pomažu ekooznake i sve veći broj nacionalnih smjerica.

EKOOZNAKE

Kako bi se olakšalo prepoznavanje proizvoda koji zadovoljavaju određene okolišne standarde, na tržištu sada postoji veliki broj ekooznaka. Takvi proizvodi moraju zadovoljiti niz zahtjeva prije nego što se dopusti postavljanje oznaka.

Na ovom mjestu potrebno je pojasniti izraz „cjeloživotna ocjena“ (eng. Life-Cycle Assessment (LCA)). Nime, prema definiciji Evropske Komisije LCA je *„metoda za ocjenu okolišnih aspekata i potencijalnih učinaka vezanih uz neki*

¹⁴ Neki primjeri ugovornih klauzula su: proizvodi će biti isporučeni u velikom pakiranju, umjesto kao pojedinačne jedinice; dobavljač mora koristiti kontejnere za višekratnu upotrebu prilikom isporuke proizvoda; dobavljač mora prikupljati ambalažni otpad i iskorištene proizvode koje je isporučio u svrhu recikliranja ili ponovne upotrebe; na svim proizvodima mora se naznačiti doza koja bi trebala koristiti, kako bi se izbjegla prekomjerna upotreba; sve usluge morat će se provoditi u skladu sa procedurama i kriterijima koje su utvrđene sistemom upravljanja okolišem;

*proizvod, a koja uključuje sve podatke o ulaznim i izlaznim materijalima, njihovom uticaju na okoliš i interpretaciju rezultata.*¹⁵Suština ove metode ogleda se u tome da ona omogućava identifikaciju najznačajnijih uticaja na okoliš nekog proizvoda, kvantificira okolišne koristi koje se mogu ostvariti poboljšanjem dizajna proizvoda i uspoređuje okolišnu prihvatljivost konkurentnih proizvoda i postupaka.

U svijetu su, kako od strane vlada tako i od nevladinih organizacija pokrenuti deseci dobrovoljnih šema ekooznaka. Većina njih koristi višedimenzionalne kriterije koji se temelje na analizi cjeloživotnih troškova. Međutim, neke se ekooznake temelje samo na jednom uticaju na okoliš, npr. Energy star označavanje energetske efikasnosti.

Ekooznake mogu biti od velike koristi nabavljачima, koji mogu koristiti iste okolišne zahtjeve koje koriste i ekooznake. Proizvod koji nosi ekooznaku smatra se usklađenim sa kriterijima nabavke, pa se na taj način može uštediti vrijeme potrebno za duge procese verifikacije, iako naravno i drugi dokazi zadovoljavanja kriterija moraju biti dopušteni.

U praksi su česti slučajevi da određeni proizvođači tvrde da su njihovi proizvodi „zeleni“ kako bi postigli određenu prednost u odnosu na druge proizvođače, te se ugovornim organima savjetuje da ukoliko žele da upotrebljavaju kriterije ekooznaka u tenderskoj dokumentaciji, ključno je da je tijelo koje izdaje oznake neovisno i vjerodostojno. U tu svrhu je Međunarodna organizacija za standarde (ISO) postavila skup kriterija za određivanje prihvatljive šeme ekooznačavanja- ISO 14024.¹⁶

Prema ISO klasifikaciji postoje tri tipa ekooznačavanja:

1. Oznake Tip I

Oznake proizvoda se temelje na analizi cjeloživotnog uticaja proizvoda na okoliš. Kriterije postavlja neovisno tijelo, a prate se procesima certifikacije ili revizije. Transparentnost i kredibilitet osigurani su certificiranjem od strane trećeg lica. Većina postojećih nacionalnih i međunarodnih šema ekooznaka

¹⁵ Green paper on integrated product policy, COM (2001), 68 Final

¹⁶ Međunarodna organizacija za standardizaciju (International Standard Organization) ISO 14024: Okolišne oznake i deklaracije- Tip 1 okolišno označavanje- načela i postupci za ekološke zaštitne znakove i egolotipe.

pripada upravo ovoj grupi oznaka. Zaključujemo da je ova grupa oznaka najkorisnija za postupke javne nabavke.

2. Oznake Tip II

Ove oznake su zapravo informativne deklaracije koje postavljaju proizvođači, uvoznici ili distributeri. Informacije nisu neovisno verificirane, ne upotrebljavaju predefimirane kriterije i najmanje su informativne od svih tipova oznaka.

3. Oznake Tip III

Ove oznake ne opisuju proizvod, već informišu potrošača o njegovom uticaju na okoliš. Proizvod se „boduje“ prema učincima na okoliš koji su određeni korištenjem LCA metode. Ocjenu daje certificirana agencija, na temelju niza pokazatelja učinaka na okoliš, kao što su potrošnja energije, emisije u zrak i vodu, i dr. Oznaka daje kupcu priliku da uporedi rezultate za različite proizvode i kupi onaj sa najboljim rezultatom, ali ne daje smjernice o tome koliko je dobar proizvod.¹⁷

Brojne nacionalne vlade i nevladine organizacije podupiru nabavljače u provedbi zelene javne nabavke, pružajući im smjernice za uspostavu okolišnih kriterija u tenderskoj dokumentaciji kao i druge praktične savjete o „zelenoj“ ili održivoj nabavci. Također, neki od njih održavaju bazu podataka „zelenih“ proizvoda koji zadovoljavaju okolišne kriterije i poveznice na njihove dobavljače.¹⁸ U procjeni pristiglih ponuda ambiciozniji dobrovoljni okolišni kriteriji trebali bi biti ponderirani sa najmanje 30% ukupne cijene.

Radi se o sljedećim proizvodima:

- papir za umnožavanje i grafički papir,
- proizvodi i usluge za čišćenje,

¹⁷ Informacija preuzeta sa www.environdec.com/gednet

¹⁸ Npr. Evropska Komisija ima opsežne smjernice o provedbi zelene javne nabavke (eng. green public procurement- GPP); Austrija: Procurement Service Austria razvila je opsežne smjernice za neke grupe proizvoda; Danska: Smjernice za „zelenu“ javnu nabavku i ostale važne informacije su dostupne na internet stranici Greenet; Finska: Hymonet je internetski sistem potpore okolišno prihvatljivoj nabavci; Japan: Mreža za zelenu nabavku (eng. Green Purchasing Network (GPN))- web stranica koja sadrži smjernice o održivoj nabavci, uključujući kriterije za proizvode i bazu podataka o dobavljačima; i dr.

- uredska IT oprema,
- građenje,
- promet,
- namještaj,
- električna energija,
- hrana i ugostiteljske usluge,
- tkanine,
- usluge i proizvodi za vrtlarstvo,
- prozori, ostakljena vrata i krovni prozori,
- toplinska izolacija,
- tvrde podne obloge,
- zidne ploče,
- kogeneracijska postrojenja (CHP),
- izgradnja cesta i prometni znakovi,
- ulična rasvjeta i prometna signalizacija,
- mobilni telefoni.¹⁹

ZELENE JAVNE NABAVKE U BOSNI I HERCEGOVINI

U pogledu primjene i harmonizacije prava Bosne i Hercegovine sa aquisom, a prije svega sa direktivama koje uvode ekološke odredbe, Evropska komisija je već nekoliko puta skrenula pažnju na hitnost harmonizacije i vrlo neusklađena zakonodavstva. Posljednji izvještaj o napretku u sektoru javnih nabavki započinje rečenicom: „Nije ostvaren napredak u području javnih nabavki. U ovom svjetlu možemo posmatrati i dosadašnji razvoj ne samo novih pristupa nego i sistema javnih nabavki u cjelini.“

PRAVNI OKVIR

Trenutno zakonsko rješenje u ovom kontekstu predviđa, ali dosta sporadično, bez jasne zakonske razrade, ekološke kriterije. Oni su vidljivi u

¹⁹ Evropski projekat “Buy smart+”, 2012, Zelena nabava u Evropi, Building and Civil Engineering Institute ZRMK. Dostupno na: www.buy-smart.info.

dijelu Zakona koji se odnosi na tehničke specifikacije i kriterije za dodjelu ugovora. U odnosu na tehničke specifikacije jasno je kako sami uvjeti i dokazi nisu definirani, jer su predmeti nabavke raznoliki pa se pribjeglo propisivanju putem pravnog standarda kao što su proporcionalnost i razumnost.²⁰

U samom Komentaru na Zakon o javnim nabavkama istaknuto je, u razradi tehničkih specifikacija, kako u slučaju nedostupnosti standarda, tehničkih propisa ugovorno tijelo ima mogućnost pozvati se na *željene karakteristike ili zahtjeve za izvršenje posla*. Zaključujemo da između ostalog ovakve karakteristike ili zahtjevi mogu obuhvatiti- osim tehničkog aspekta- one koji se odnose na zaštitu zdravlja i sigurnost građana, kao i oni koji se odnose na zaštitu okoliša.²¹

Dolazimo do zaključka da bi tehničke specifikacije mogle dati mnoštvo mogućnosti ili barem načina kako povećati nivo ekološke zaštite, ali su one u pravu BiH svedene na minimum te su i postojeće implementirane samo zbog želje za harmonizacijom iza koje se ne krije stvarna želja za povećanjem ekološke zaštite ili postizanja ušteda, nego puko zadovoljavanje uvjeta na tranzicijskom putu.

U odnosu na kriterije za dodjelu ugovora, ugovornom tijelu je data mogućnost da može, ukoliko se opredjeli za ekonomski najpovoljniju ponudu, uzeti različite potkriterije koji se odnose na tehničku sposobnost, funkcionalne i ekonomske karakteristike. Zaključujemo da se te karakteristike mogu uvesti pod uvjetom da su objektivne, prikladne za identifikaciju ekonomske prednosti, i koliko je to moguće mjerljivi i/ili izraženi u novčanim jedinicama, iz čega se može vidjeti kompatibilnost sa *quisom communautairem*.

Poredeći ovo sa mogućnostima koje pruža evropsko zakonodavstvo, zaključujemo da pravo BiH nije harmonizirano sa *quisom communautairem*

²⁰ Buza, H., Petričević, S., 2010, Praktikum za postupke javnih nabavki, JP NIO Službeni list BiH

²¹ Tybrus, M., et al., 2006, Pravo i politika javnih nabavki BiH-Izbor tekstova, EUPPP, Program podrške Evropske unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini-II faza, Sarajevo. Dostupno na URL: http://www.javnenabavke.ba/publikacije/pravo_i_politika_javnih_nabavki_eu_bs_hr_sr.pdf.

do kraja u pogledu tehničkih specifikacija roba, radova i usluga, kriterija za dodjelu ugovora i kriterija za odabir ponude.

ZAKON O JAVNIM NABAVKAMA

Zakon o javnim nabavkama u velikoj mjeri je usklađen sa Direktivama. Analizom istog, utvrđeno je kako uvodi novine i razrađuje ekološke kriterije posebno u pogledu tehničkih specifikacija, zatim uvodi dokazivanje istih preko eko-oznaka i daje mogućnost za uvođenje eko-oznaka u tendersku dokumentaciju, predviđa dokaze kojima se može dokazivati tehnička specifikacija. Također, definira i mogućnost uvođenja i razrade ugovornih klauzula za izvršenje ugovora koje mogu biti ekološke. Bitno je istaći još i kako posebno razrađuje za robe, radove i usluge tehničku i profesionalnu sposobnost tako što uvodi mogućnost za traženje dokaza o poduzimanju mjera upravljanja zaštitom okoline i mjerama energetske učinkovitosti.

PRAKSA

Vrlo uzak pravni okvir za zelene javne nabavke rezultirao je i takvom praksom. Pred Sudom Bosne i Hercegovine, u periodu od 2009. do 2011. godine, nije bilo tužbi niti presuda koje su u svom meritumu imale zelene nabavke. Praksa Ureda za razmatranje žalbi je također siromašna, dok izvještaji Agencije za javne nabavke uopće ne tretiraju niti imaju stavku o zelenim nabavkama.

Ipak, zabilježen je slučaj ekoloških, odnosno zelenih kriterija u predmetu broj: UP2-01-07.1-621-10/12 od 27. 6. 2012. godine. Ugovorni organ je tenderskom dokumentacijom u tehničkim specifikacijam za utovarivač kao predmet nabave tražio da u pogledu ispušnih plinova zadovoljava uvjete Europske unije minimalno Stage III A. Žalitelj je smatrao kako je taj zahtjev diskriminatoran, s obzirom da je tad na tržištu bilo jako malo ponuđača koji su ovo ispunjavali. Ured za razmatranje žalbi usvojio je ovaj navod s obrazloženjem kojeg prenosimo u cijelosti: U pogledu žalbenog navoda da je ugovorno tijelo učinilo povrede Zakona o javnim nabavama time što je za predmetni stroj propisalo da isti mora zadovoljavati standard EPA Tier 3 ili EU Stage 3A zahtjeve emisije gasova, ovo tijelo ukazuje da je člankom 14. st. 2. Zakona o javnim nabavama propisano da, uvažavajući postojeće obvezujuće tehničke propise koji su definirani u zakonima o standardizaciji u Bosni

i Hercegovini, tehničke će se specifikacije pozivati na: a) 1) bh. standarde koji su sukladni europskim standardima, tehnička odobrenja ili zajedničke tehničke specifikacije koje se upotrebljavaju u Europskoj uniji... Stoga je ovo tijelo mišljenja da propisivanje europskog standarda u pogledu štetne emisije plinova u načelu ne predstavlja povredu Zakona o javnim nabavama budući da je u pogledu nivoa kvalitete dozvoljeno pozivati se na europske standarde, neovisno od toga što je sasvim moguće da neki propisi u BiH dozvoljavaju i nešto niži standard kvalitete. Pritom nije od utjecaja ni činjenica da su strojevi koji ne ispunjavaju ovu normu jeftiniji, te da se takvi strojevi mogu uvesti u Bosnu i Hercegovinu, kao što žalitelj navodi. Međutim, iz cjelokupne dokumentacije nije jasno da li je zahtjev za ovim standardom koji se pojavljuje samo kod jednog stroja upravljen samo u cilju eliminacije jednih, a favoriziranja drugih, budući da je vidljivo da za druge strojeve u okviru ovog predmeta nabave nije postavljen ovaj zahtjev, odnosno kako žalitelj navodi, za sve ostale mašine po ovoj javnoj nabavci uslov o emisiji ispušnih plinova nije eliminatoran. Ugovorno tijelo na ove prigovorne navode nije adekvatno odgovorilo u svome odgovoru po prigovoru, odnosno ostaje kontradiktorno to što se samo za jedan stroj traži odgovarajući standard, dok se za druge to ne traži, što sve upućuje da je ovakav zahtjev postavljen samo u cilju favoriziranja, a što je u postupcima javnih nabava nedopustivo. Iz ovog stava URŽ-a vrlo je jasno da ugovorni organi prilikom primjene zelenih kriterija nemaju u vidu ekološki učinak nego favorizaciju određenog ponuđača koji je u tom trenutku jedini ispunjavao uvjet baš za ovim standardom. Iz ovakve situacije zaključuje se kako primjena načela najbolje vrijednosti za novac još uvijek nije shvaćena unutar obveznika primjene Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.²²

ZAKLJUČAK

Koncept zelenih javnih nabavki je relativno nov pristup realizacije javnih nabavki, kako na nivou Evropske unije, tako i na nivou država članica, odnosno u okviru EU još uvijek se razrađuju nove mjere za njegovu širu implementaciju. Naime, politika EU je decidna i dosljedna u namjeri da se ekološki kriteriji uvedu i implementiraju u svim sektorskim politikama, kako bi se ispunile već spomenute obaveze o poboljšanju kvaliteta životne

²² REC- Refam Creative Solutions, Zelene javne nabavke u BiH, str. 29

sredine definisane Lisabonskim ugovorom. Analizom postojećih zakonskih i drugih propisa iz ove oblasti, dolazimo do osnovnog zaključka da su održivi rast i razvoj imperativni ciljevi Unije i država članica, a primjena zajedničkih standarda zelenih ili održivih javnih nabavki jedna je od mjera koja će sasvim izvjesno u mnogome doprinijeti njegovom ostvarenju. Podsticanje veće proizvodnje eko-proizvoda i usluga širom Evrope, učvršćivanje pozicije EU kao svjetskog lidera u zaštiti životne sredine i promociji održivog razvoja, primarni su koraci na putu realizacije pomenutog cilja.

Iako ishodi monitoringa i izvještaji Evropske komisije jasno ukazuju na trend rasta primjene koncepta zelenih javnih nabavki u Evropskoj uniji, možemo zaključiti da su dosadašnji rezultati još uvek skromni i da su neophodni dodatni planovi i mjere. Postojeće su djelimično uspješne, jer nisu sve države članice koje su ih primjenile postignule i očekivane rezultate. To je motivisalo Evropsku komisiju da već uzme u razmatranje mogućnost pooštavanja stepena pravne obaveznosti ovog koncepta i njihove zastupljenosti prilikom ocjene stanja opštih tržišnih uslova u nekoj državi članici.

U odnosu na Bosnu i Hercegovinu, zemlje u regionu su pokazale izvjesne konkretne napore i rezultate u uvođenju zelenih javnih nabavki, kako u politički, tako i u zakonodavni okvir. Međutim, praktična primjena je i dalje više nego skromna, a evidentno je da se to može promijeniti jedino ukoliko se prije svega, definišu i sprovedu mjere razvoja tržišta eko-proizvoda i usluga. Bez širokog spektra ovakve ponude, koncept zelenih javnih nabavki ostaje samo političko-demagoški faktor.

LITERATURA

1. Clement, S., et al, 2007, *Procura + Priručnik*, Vodič za isplativu održivu javnu nabavku drugo izdanje, Program ujedinjenih naroda za razvoj u Hrvatskoj (UNDP), projekat „Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj“
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the

- Committee of the Region, *Public procurement for a better environment*, COM (2008) 400 final, Brussel, 16.07.2008. godine
3. Evropska Komisija, *Priručnik o zelenoj javnoj nabavci, Kupujte zeleno!*, 2011., Ured za publikacije EU
 4. Evropski projekat "Buy smart+", 2012, Zelena nabava u Evropi, Building and Civil Engineering Institute ZRMK, dostupno na: www.buy-smart.info
 5. Fadljević, D., et al, 2011, *Zeleni ured- Priručnik*, USAID Ekonomija energetske efikasnosti 3D, UNDP BiH, GIZ Konsultacije za energetske efikasnost
 6. Gasmi, G., 2009, *Novi EU standardi o javnim nabavkama radova, roba i usluga i značaj za Srbiju*, Univerzitet Singidunum Beograd
 7. GPP 2020, *Zelena javna nabavka za nisko-ugljično gospodarstvo*, Okrugli stol: Zelena javna nabavka kao potpora ostvarenju ciljeva EU 2020, Zagrebački energetske tjeđan, 13.05. 2014. godine
 8. Ivanušec, D., 2010, *Zelena javna nabava*, Ured za središnju javnu nabavu Hrvatske
 9. Kostić M., Gasmi, G., 2004, *Zelene javne nabavke u Evropskoj uniji i njihova primjena u Srbiji*, Zbornik radova sa XXII Savjetovanja pravnika u privredi u Vrnjačkoj banji, Pravo i privreda, strana 466-476
 10. Kostić, M., 2009, *Eko Oznaka kao vid informacije o proizvodima*, Zbornik radova sa savjetovanja pravnika u privredi u Vrnjačkoj banji- Poslovno pravo i evropske integracije, časopis Pravo i privreda, broj 5-8, Beograd, strana 80-92
 11. Kostić, M., 2010, *Značaj i pravni okvir označavanja ekoloških proizvoda u Evropskoj uniji*, 6. Naučni skup sa međunarodnim učešćem Sinergija 2010
 12. Macanović, M., 2012/2013, *Zelene javne nabavke i novi Zakon o javnim nabavkama*, Studentska revija za privredno pravo, broj 2., strana 54-58
 13. Marić, Lj., 2005, *Reforma sistema javnih nabavki u BiH: Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH broj 49/04 i 19/05)*, Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, (3), str. 491- 497.

Stručni rad

UDK:355.64:64.031:371.113

**Doc.dr. Nermin Lapandić
Emina Hadžić, MA menadžmenta**

ŽIVOTNI CIKLUS JAVNE NABAVKE U KONTEKSTU PMI METODOLOGIJE UPRAVLJANJA PROJEKTIMA

Sažetak

Planiranje javnih nabavki i upravljanje projektima u zemljama zapadne Europe su standardizirane aktivnosti ugovornih organa. Za razliku od njih, tranzicijske zemlje među kojima je i Bosna i Hercegovina, samo su djelimično ili veoma malo slijedile ove aktivnosti. Stoga se u radu daje osvrt na glavne elemente PMI metodologije upravljanja projektima u jednom životnom ciklusu javne nabavke, procedure, faze i rizici te put na koji način to treba primijeniti u postuku planiranja javnih nabavki u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: *planiranje, PMI, Plan javnih nabavki, faze planiranja, upravljanje, Zakon o javnim nabavkama*

LIFE CYCLE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE CONTEXT OF PMI METHODOLOGY OF PROJECT MANAGEMENT

Summary

Public procurement planning and project management in the countries of Western Europe are standardized activities of contracting authorities. Unlike them, transitional countries, including Bosnia and Herzegovina, have only partly or very little followed these activities. Therefore, the paper presents a review of the main elements of the PMI project management methodology in a single life cycle of procurement, procedures, phases and risks, and how to apply this in the public procurement planning stage in Bosnia and Herzegovina.

Key words: *Planning, PMI, Public Procurement Plan, Planning Phases, Management, Public Procurement Law*

UVOD

U savremenoj literaturi postoji mnogo definicija projekta, a njihovi autori ih različito definišu u zavisnosti o istraživačkim pogledima. Vodeća svjetska organizacija za standardizaciju primjene projektnog menadžmenta, *Project Managment Institute* (PMI) definira projekat kao privremeno nastojanje da se stvori jedinstven proizvod ili usluga.¹

Za projekat se može reći da predstavlja skup međusobno povezanih aktivnosti, koje su ograničenog vremenskog trajanja, a usmjerene su na ostvarenje postavljenih ciljeva.

U pravilu svaki projekat je jedinstven, jer se ne ponavlja u posve jednakom obliku ili redoslijedu aktivnosti.² Drugo važno obilježje projekta jeste privremenost, što znači da je ograničenog vremenskog trajanja i da ima jasno definisan početak i kraj.

Cilj svakog projekta jeste da se unaprijed definisan zadatak obavi u određenim vremenskim i finansijskim okvirima kao i u okviru dogovorenog kvaliteta.

Uvažavajući sve gore navedeno, možemo reći da svaki postupak javne nabavke ima karakter projekta od vrlo jednostavnog do veoma složenog, ovisno od predmeta nabavke. Postupak javne nabavke se može započeti ako je nabavka predviđena u planu nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka, kako je precizirano članom 17. stav (1) Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 39/14) (ZJN). Svaki postupak javne nabavke ima jasno definisan svoj početak i kraj, kao što i stoji u članu 18. Zakona da: „Ugovorni organ pokreće postupak javne nabavke donošenjem odluke ili rješenja u pisanom obliku“³, a postupak se okončava poništenjem postupka ili zaključenjem ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma, a u tom slučaju se završava realizacijom ugovora.

¹ A Guide to the Project Management Body of Knowledge: (PMBOK Guide). 3rd Ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2004, str. 5.

² Majstorović, V., (2010): Projektni menadžent, Mostar, Sveučilište u Mostaru, str. 24

³ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

Iako su u odnosu na specifično postavljene zadatke i ciljeve svi projekti različiti, oni ipak imaju niz zajedničkih karakteristika:

- projekat je ciljno usmjeren (namjena i konačan cilj je definisan i poznat);
- put do cilja projekta je kompleksan i zahtijeva puno znanja i drugih sredstava;
- čini ga zaključena cjelina uzastopnih ili paralelnih aktivnosti, koji su međusobno povezane i prepletene;
- za njegovo izvođenje potrebno je vrijeme, poslovni elementi (ljudi, sredstva za rad i predmeti rada) i finansijska sredstva, te vremenski je ograničen, jer ga izvodimo u određenom vremenu, ima svoj početak i svoj kraj.⁴

Kao što je i slučaj sa projektom, postoji mnoštvo definicija i projektnog menadžmenta koje se razlikuju od autora do autora. Projektni menadžment podrazumijeva planiranje, organizaciju i praćenje aktivnosti projekta, definisanje i dodjeljivanje resursa odgovarajućim aktivnostima projekta te definisanje i praćenje troškova koji nastaju zbog izvršavanja određenih aktivnosti, odnosno angažiranja određenih resursa radi provedbe tačno definisanog zadatka, odnosno projekta.⁵

Također, projektni menadžment obuhvata upotrebu znanja, vještina, oruđa i tehnika prilikom vođenja aktivnosti na projektu sa namjenom da zadovolji potrebe naručioca. Svaki projekat sa sobom nosi i određeni rizik, a to je da se projekat neće realizirati na vrijeme, da neće biti u okviru predviđenog budžeta i rizik da projekat neće ostvariti zadane ciljeve. Ovo su tri najčešća ograničenja svakog projekta, a da bi se projekat uspješno realizirao neophodno je potražiti ravnotežu između obima projekta, vremenskih rokova, troškova i kvaliteta.

Project Management Institute (PMI) u svom katalogu znanja *Project Management Book of Knowledge Guide* (PMBOK Guide) jasno definira

⁴ Project management body of Knowledge: (PMBOK Guide). Pennsylvania: Project Management Institute, 2000, str. 78.

⁵ Majstorović, V. (2010): Projektni menadžent. Mostar: Sveučilište, str. 24.

alate i tehnike kojima se pristupa pojedinim procesima projekta, što je od iznimne važnosti pogotovo ukoliko je riječ o velikim projektima kako bi se na taj način smanjile mogućnosti da se preskoči neki proces i dovede u opasnost uspješna realizacija projekta.

Prema PMBOK-u životni ciklus projekta se sastoji od pet faza i to: faza inicijalizacije projekta, faza planiranja projekta, faza izvedbe projekta, faza nadzora i kontrole projekta i faza zatvaranja projekta.⁶

Životni ciklus javne nabavke

Životni ciklus javnih nabavki uključuje pet glavnih faza i to:

- Definisanje cilja projekta;
- Planiranje i analiza rizika;
- Implementacija;
- Završetak;
- Ocjena.⁷

Faza 1: Definisanje cilja projekta

Da bi se pristupilo realizaciji ove faze ciklusa javne nabavke podrazumijeva se da je Dokument okvirnog budžeta utvrđen i da je projekcija budžet za narednu godinu utvrđena. Njena realizacija uključuje tri podfaze:

- iskazivanje i specificiranje potreba, te formulisanje ideje projekta;
- razvoj koncepta projekta;
- konačan opis projekta.⁸

Završni dio ove faze podrazumijeva formiranje projektnog tima, u ovom kontekstu komisije za sprovođenje postupka javne nabavke sa precizno

⁶ Buble, M. (2010): Projektni menadžment. Dugopolje: Minerva, str. 13.

⁷ <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/04/Javne-nabavke.pdf> (pristupljeno 20.09.2018. godine)

⁸ <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/04/Javne-nabavke.pdf> (pristupljeno 20.09.2018. godine)

definisanim ulogama i zadacima. Pored stručnosti, projektni tim, odnosno komisija za sprovođenje postupka javne nabavke trebala bi imati otvorenost u komunikaciji, sposobnost prilagođavanja novonastalim situacijama i usmjerenost na postizanje zadatih ciljeva.

Faza 2: Planiranje i analiza rizika

Ova faza podrazumijeva sve zakonske elemente koji čine plan javnih nabavki. Iako se planiranju ne posvećuje dovoljno pažnje, ono predstavlja glavnu pretpostavku za pripremu tenderske dokumentacije. Svi eventualni propusti i greške u ovoj fazi mogu negativno da utiču na samu realizaciju procesa javnih nabavki.

Uslovi za početak postupka javne nabavke član 17. stav (1) ZJN

“Ugovorni organ može započeti postupak javne nabavke ako je nabavka predviđena u planu nabavki ili kada ugovorni organ donese posebnu odluku o pokretanju postupka javne nabavke”.⁹

Postupak javne nabavke može da se pokrene ako su za tu nabavku obezbijedena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca.

Plan javnih nabavki član 17. stav (2) ZJN

“Ugovorni organ mora objaviti plan nabavki čija je vrijednost utvrđena u članu 14. stav (1) ovog zakona na svojoj web stranici, i to najkasnije u roku od 60 dana od dana usvajanja budžeta odnosno finansijskog plana”.¹⁰

Plan javnih nabavki treba da sadrži:

1. predmet nabavke
2. oznaku JRJN
3. procjenjenu vrijednost nabavke bez PDV-a
4. vrstu postupka nabavke i period izvršenja
5. izvor finansiranja

⁹ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

¹⁰ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

6. okvirni sporazum da li se zaključuje i na koji period
7. da li se nabavka odnosi na rezervisane ili subvencionirane ugovore
8. oznaku da se za određeni predmet nabavke ne provodi postupak nabavke predviđen Zakonom, odnosno osnov izuzeća¹¹

Kako bi se planiranje potrošnje javnih sredstava što bolje obavilo, neophodno je izvršiti određene pretpostavke: Plan nabavke treba da bude usklađen sa finansijskim planom (realno planiranje), definisanje potreba za određeni period, jasno definisanje predmeta nabavke i vrste ugovora (član 2. Zakona), poznavanje potrebnih količina za pojedine nabavke, prethodno ispitivanje tržišta i prikupljanje informacija o planiranim nabavkama, te realizacija određenih nabavki putem zajedničkih nabavki.

U slučaju da javna nabavka traje više godina, sredstva za obaveze koje dopijevaju u narednim godinama moraju biti ugovorena u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet.

Može se reći da uspjeh realizacije postupaka javnih nabavki zavisi od mnogih faktora, a naročito od njegovog besprijekornog plana i od efektivnog minimiziranja rizika (eksternih i internih izvora).

Pod rizikom se podrazumijeva mogućnost da će se desiti nešto što će narušiti urednu realizaciju nabavke, odnosno projekta. Upravljanje rizikom podrazumijeva sljedeće korake / faze:

- prepoznati moguće rizike,
- procijeniti vjerovatnoću njihovog javljanja i kvantifikovati njihove potencijalne nepovoljne efekte,
- sugerisati i realizovati preventivne i/ili korektivne mjere.

Rizici mogu proisticati iz samog projekta ali i iz njegovog okruženja. Tako možemo praviti razliku između internih i eksternih rizika.

Postoje brojni uzroci koji mogu da dovedu do pojave raznovrsnih rizika u ciklusu upravljanja projektom javnih nabavki, kao što su:

¹¹ Buza, H.; Tešanović, S.; Petričević, S. (2015): Javne nabavke legislativa i praksa, Sarajevo, Fakultet za upravu, str. 387

- ustanovljavanje nerealnih potreba u fazi definisanja projekta javnih nabavki (ponuđači neće moći kvalitetno odgovoriti na zahtjeve iz tenderske dokumentacije);
- ustanovljavanje nerealne dinamike (neizvodljivih ili čak nerealnih rokova)
- ustanovljavanje nerealne procjene troškova i posljedično obezbjeđenje neodgovarajućih sredstava (ponuđači neće moći podnijeti ponude unutar procijenjene vrijednosti javne nabavke);
- nepredviđene okolnosti.¹²

Faza 3: Implementacija

Faza implementacije predstavlja središnji dio projekta, odnosno sve aktivnosti i zadatke kojima se izvršava planirana nabavka robe, usluge ili radova. Njena uspješnost u velikoj mjeri zavisi od savjesnog i kvalitetnog izvršenja prethodne dvije faze, jer svaka potencijalna greška koja se desi u preliminarnim fazama javne nabavke kao rezultat ima kršenje zakona, gubitak novca ili gubljenje vremena tokom faze implementacije.

Faza 4: Završetak

Ova faza uključuje sve aktivnosti i zadatke koji omogućavaju da se kupljena roba, usluge i radovi adekvatno isporuče od strane isporučioaca u smislu količine, kvaliteta i ugovorene cijene, te uredno zaprime od strane naručioca. Za uspješnu realizaciju, neophodno je u ugovoru navesti da će ugovorene isporuke biti prihvaćene jedino ako su izvršene u skladu sa ugovornim specifikacijama i odgovarajućom pratećom finalnom dokumentacijom.

Svaki neuspjeh isporučioaca u smislu da isporuku izvrši u skladu sa ugovornim uslovima, predstavlja razlog za neprihvatanje isporuke ili razlog za ispravku, odnosno otklanjanje nedostataka u isporuci.

Također, u ugovoru treba da se definišu prava koje naručilac ima u smislu eventualnog rješavanja/sankcionisanja svake neusklađenosti izvršene isporuke sa uslovima iz ugovora.

¹² <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/04/Javne-nabavke.pdf> (pristupljeno 20.09.2018. godine)

U ovom kontekstu nužno je imati na umu da bilo koja naknadna bitna izmjena ugovora znači odstupanje od uslova definisanih tenderskom dokumentacijom takve promjene nisu u skladu sa Zakonom i njegovim osnovnim načelima.

Faza 5: Ocjena

Ova faza predstavlja kontinuiranu fazu prikupljanja informacija o projektu i njegovo upoređivanje sa samim planom. S obzirom da nije moguće predvidjeti sve događaje, upravo ova faza je od neprocijenjivog značaja za planiranje i sprovođenje svih narednih, budućih sličnih projekata. Kod životnog ciklusa nabavke ova faza uključuje analitičko sagledavanje procesa korištenih u implementaciji nabavke kao i postignutih rezultata.

Nakon što je ugovor sklopljen i okončana njegova implementacija, važno je izvršiti kontrolu izvršenja i da li su svi procesi realizovani na ispravan i zakonit način (uključujući i kontrolu nepodmitljivosti). Na ovaj način se osigurava kvalitet i pouzdanost predmetne analize.

ZAKLJUČAK

Kao što je i prezentirano u radu Plan nabavke je proizvod procesa planiranja nabavke, a osim za specifičan projekat može se razviti za određeni zahtjev ili za niz zahtjeva.

Planiranje nabavke je proces odlučivanja o tome šta kupiti, kada kupiti, kojom vrstom postupka i iz kojih izvora osigurati finansiranje. Planiranja nabavke je važno zato što omogućava planerima nabavke da utvrde da li su očekivanja realna, kako u pogledu predmeta nabavke, prvenstveno s aspekta najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom, ali i postavljanja pravnih, ekonomskih i tehničkih uslova ponuđačima i očekivanja ispunjenje njihovih zahtjeva u definisanom roku. Aktuelni Zakon o javnim nabavkama, nije u dovoljnoj mjeri obradio proces planiranja, čak je izostavljeno propisivanje obaveze ugovornim organima da se u procesu planiranja istražuje tržište, a kako to Direktiva EU 24/2014 nalaže. Stoga je potrebno u Zakon o javnim nabavkama transponirati sve odredbe iz Direktiva EU koje se odnose na proces planiranja javnih nabavki.

Planiranje osim što poboljšava transparentnost i predvidljivost procesa nabavke, omogućava nadgledanje cjelokupnog procesa nabavke na način da se upoređuje stvarno stanje s planiranim i eventualne razlike prosljeđuju onima koji su iskazali potrebu za tom nabavkom kako bi pravovremeno preispitali postavljene uslove i pokrenuli izmjene i dopune plana, a time i novog ciklusa planiranja.

Literatura

1. Buble, M. (2010): Projektni menadžment, Dugopolje: Minerva
2. Buza, H.; Tešanović, S.; Petričević, S. (2015): Javne nabavke legislativa i praksa, Sarajevo, Fakultet za upravu
3. Ikonić, M.; Vuković, A.; (2011): Projektni menadžment, Redak, Rijeka
4. Majstorović, V., (2010): Projektni menadžment, Mostar, Sveučilište u Mostaru
5. Omazić, M. A., Baljkas, S. (2005): Projektni menadžment, Zagreb, Sinergija
6. Project management body of Knowledge (PMBOK Guide) (2000), Pennsylvania: Project Management Institute
7. Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, br. 39/14)

Pregledni naučni rad

UDK: 556:502.131.1:338.439.22

Prof.dr. Omer Mahmutović^{1*}

Anisa Sivac, doktorant^{2*}

VODNI RESURSI U ODRŽIVOM RAZVOJU

Sažetak

Povećana kritičnost prema poimanju razvoja samo kroz Bruto nacionalni dohodak i njegovim negativnim posljedicama (degradacija okoliša) vodila je prema novom konceptu razvoja - održivom razvoju, koji štiti okoliš i unaprijeđuje socijalnu jednakost. Održivi razvoj znači zadovoljavanje potreba ne ugrožavajući buduće generacija da zadovolje svoje potrebe. Tri su glavna aspekta održivog razvoja: zaštita okoliša; ekonomski rast; socijalna jednakost. Stepenn dostizanja održivog razvoja u velikoj mjeri zavisi od raspoloživosti vodnih resursa, jer su oni neophodni za život, ljudski razvoj i ekonomske aktivnosti. Od osamdesetih godina dvadesetog vijeka, zajedno sa razvojem koncepta održivog razvoja, u razvijenim zemljama se počela isticati potreba za uvođenjem održivog upravljanja vodama. Evropska unija je prva pristupila novoj eri vodne politike koja uspostavlja integralni pristup upravljanju vodnim resursima. Osnovni cilj je da se osigura dobar hidrološki, hemijski i ekološki status voda. Danas je integralno upravljanje vodama sastavni dio održive upotrebe voda, što je posebno istaknuto u Direktivama o vodama Evropske unije. Integralno upravljanje vodnim resursima je proces koji promoviše koordiniran pristup upravljanju vodama, zemljištu i ostalim resursima bez ugrožavanja održivosti ekosistema. Upravljanje u konačnici podrazumijeva mjere efikasnog korištenja vode, recikliranja vode, eliminacije gubitaka, finansijske motivacije za štednjom vode, korištenja novih izvora, ulaganje u edukaciju, nauku i informatičke sisteme praćenja i prognoza. Održivo upravljanje vodom počiva na načelu da je voda integralni dio ekosistema, prirodni resurs i društveno i ekonomsko dobro.

Ključne riječi: održivi razvoj, voda, integralno upravljanje

¹ *Pedagoški fakultet Univerzitet u Sarajevu

² *Pedagoški fakultet Univerzitet u Sarajevu

WATER RESOURCES AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

Increased criticism to the concept of development only through GDP and its negative consequences (environmental degradation) led to a new concept of development - sustainable development, which protects the environment and promotes social equality. Sustainable development means meeting the needs without compromising the future generations to meet their needs. Three are the main aspects of sustainable development: environmental protection; economic growth; social equality. The degree of achieving of sustainable development largely depends on the availability of water resources, because they are essential for life, human development and economic activity. Since the eighties of the twentieth century, along with the concept of sustainable development, the need for introducing sustainable water management has begun in developed countries. The European Union has first joined a new era of water policy that establishes an integrated approach to water resource management. The main objective is to ensure good hydrological, chemical and ecological status of waters. Today, integral water management is an integral part of sustainable use of water, which is particularly highlighted in the EU Water Directives. Integrated Water Resources Management is a process that promotes a coordinated approach to management of water, land and other resources, without compromising the sustainability of the ecosystems. The management ultimately means measures of efficient water use, water recycling, elimination of losses, financial motivation for water saving, use of new sources, investment in education, science and information systems for monitoring and forecasting. Sustainable water management is based on the principle that water is an integral part of an ecosystem and it is natural, social and economical resource.

Key words: *sustainable development, water, integral management*

1. UVOD

Kolonijalne sile devetnaestog i dvadesetog stoljeća zanemarivale su probleme jednakosti i socijalne pravde, odnosno potrebe većine ljudi, kako u vlastitim državama tako i kolonijama. Krajem drugog svjetskog rata se

promijenila ovakva percepcija vladavine i razvoja, te su ekonomski razvoj i napredak kompletne zajednice postale glavne preokupacije vlada. Cilj politike ekonomskog razvoja bio je podizanje standarda života ljudi. Sa težnjom ostvarenja ovog cilja u ovom periodu su, pored Ujedinjenih nacija (UN), uspostavljene međunarodne razvojno-finansijske organizacije: Međunarodni monetarni fond (International Monetary Fond - IMF) i Svjetska banka (World Bank - WB). Na bazi ovog pristupa razvoju, Razvojni program ujedinjenih nacija (United Nation Development Program - UNDP) je 1990. god. predstavio Indeks humanog razvoja (Human Development Indeks - HDI) da bi „izmjerio“ uspjeh razvoja nekog društva koristeći kvalitet zdravstvenog i obrazovnog sistema. HDI je fokusiran na kvalitet života čovjeka, za razliku od Bruto domaćeg proizvoda (Gross domestic product - GDP) koji je mjerilo rasta ekonomije i ne mora biti indikator kvaliteta života čovjeka. GDP je kao mjerilo razvijenosti društva uspostavljen sredinom prošlog stoljeća, a i danas se najčešće uzima kao indikator razvijenosti. Pristup razvoju društva putem HDI polazi od pretpostavke da ljudi moraju biti centar svakog razvoja, a stepen razvijenosti je definisan kroz kvalitet života čovjeka, prije svega stepena obrazovanja i zdravlja - životnog vijeka. Povećana kritičnost prema poimanju razvoja samo kroz GDP i njegovim negativnim posljedicama (degradacija okoliša) vodila je novom konceptu razvoja - konceptu „održivog razvoja“, koji štiti okoliš i unaprijeđuje društvenu pravdu.

2. KONCEPT ODRŽIVOG RAZVOJA

Koncept održivog razvoja počeo je nastajati sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća, a zatim se tokom osamdesetih godina javljaju konkretni počeci međunarodne politike okoliša i razvoja, kada je i zvanično usvojen koncept i definicija održivog razvoja. Literatura sadrži više definicija održivog razvoja, opštom se smatra ona Brundtlandove komisije da „održivi razvoj znači zadovoljavanje sadašnjih potreba ne ugrožavajući mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe“ [1], a treba navesti i UNESCO-ovu definiciju koja kaže da „zaliha prirodnog kapitala ne smije opadati u vremenu“ [2]. Generalno su prepoznata tri glavna aspekta održivog razvoja: zaštita okoliša, ekonomski rast i socialna jednakost. Ekonomski održiv sistem mora biti u mogućnosti da proizvodi robu i usluge na bazi kontinuiteta uz izbjegavanje mjera i aktivnosti koje ugrožavaju poljoprivrednu i industrijsku

proizvodnju. Okolišno održiv sistem mora održavati stabilnu bazu resursa, izbjegavajući prekomjernu eksploataciju obnovljivih resursa, a eksploataciju neobnovljivih resursa obavljati samo do mjere do koje je uložena investicija u adekvatnu zamjenu. Ovo uključuje održavanje biodiverziteta, atmosferske stabilnosti, zaštitu vodenih resursa i ostalih dijelova ekosistema koje nisu uobičajeno klasificirani kao ekonomski resursi. Socijalna održivost mora obezbjediti socijalnu jednakost, jednako obezbijeđenje društvenih usluga uključujući zdravlje i obrazovanje, spolna pitanja i političko uvažavanje [3].

2.1. Indikatori održivog razvoja

Novi pristup razvoju kroz održivi razvoj doveo je do shvatanja da je za „mjerenje“ i praćenje progressa u dostizanju ovakvog razvoja neophodno uvesti nove mjere, koje su se razlikovale od dotadašnjih tradicionalnih mjera rasta i progressa. Tradicionalni indikatori definisali su se zasebno za različite oblasti (ekonomija, društvo i okoliš) i kao takvi se koristili za ocjenu dostignuća u konkretnoj oblasti. GDP je tipičan i najčešće korišteni tzv. tradicionalni indikator vezan za rast ekonomije. No ekonomski rast obuhvata povećanu potrošnju prirodnih resursa i zagađenje okoliša te GDP kao njegov indikator odražava samo ukupni ekonomski rezultat, bez uključivanja (oduzimanja) troškova vezanih za potrebe okoliša. Zbog toga se javljaju i paradoksalne situacije, npr. kada degradacija okoliša ili narušeno zdravlje ljudi doprinose rastu GDP-a, jer se investira u građevinsku i farmaceutsku industriju. Od sredine prošlog stoljeća i pojave nove pristupa razvoju - održivog razvoja, neki ekonomisti su pokušali da uključe okolišne faktore u statistiku ekonomskog razvoja, odnosno da oduzmu troškove okolišne degradacije i potrošnje resursa od GDP-a. Na taj način se razvio tzv. „zeleni GDP“ koji je baziran na konceptu održivog razvoja.

Prvi zvanični dokument koji je pozvao zemlje i međunarodne organizacije da definiraju nove indikatore - indikatore održivog razvoja, je usvojen na Samitu o Zemlji 1992. god. u Rio de Janeiro-u. U tom dokumentu (poglavlje 40 agende 21) ističe se značaj indikatora održivog razvoja za donošenje odluka u odnosu na tradicionalne indikatore. Uobičajeno korišteni indikatori kao što je GDP ili mjerenja individualnih resursa ili tokova zagađenja, ne obezbjeđuju adekvatne indikacije održivosti. Indikatori održivog razvoja se definiraju u širem, multidimenzionalnom okviru koji uključuje sve

oblasti, sa ciljem da ukažu na veze i međusobne uticaje različitih oblasti jednih na druge [4,5]. Najčešće se razvijaju kroz interaktivni pristup više zainteresovanih strana, kao što su vladini predstavnici, stručnjaci za oblasti tehnike, prirodnih i društvenih nauka, te predstavnici civilnog društva. Njihova osnovna svrha je da obezbjedi ocjenu i mjerenje održivog razvoja. S obzirom na značaj voda u domenu okoliša svi setovi indikatora održivog razvoja u sebi sadrže i vodne indikatore. Definiše se veći broj indikatora koji se koriste u ocjeni okolišnih i vodnih politika, a od kojih se samo neki odabiru i integriraju u setove indikatora održivog razvoja.

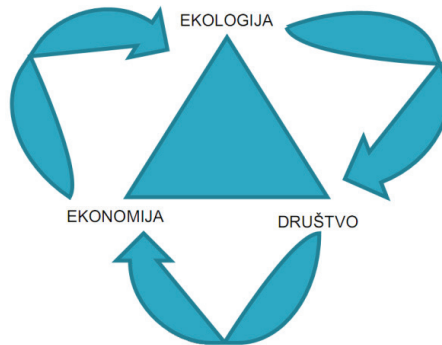
2.2. Voda kao parametar održivog razvoja

Stepen dostizanja održivog razvoja u velikoj mjeri zavisi od raspoloživosti vodnih resursa, jer su oni neophodni za život, zdravlje, ekonomske aktivnosti i sl. Voda nije samo najosnovnija potreba nego je također centar održivog razvoja i osnova smanjenja siromaštva. Voda je jako povezana sa zdravljem, poljoprivredom, energijom i biodiverzitetom. Bez progressa u sektoru voda, dostizanje razvojnih ciljeva biće teško, pa i nemoguće [6]. Tokom dvadesetog vijeka svijet se suočio sa vodnom krizom. U zadnjih sto godina populacija je porasla četiri puta, dok je za isto vrijeme potrošnja vode povećana sedam puta. Porast populacije i privrednih aktivnosti povećali su zahtjeve za vodom, a također je sa razvojem, porastao i standard života ljudi, što je uzrokovalo veću potrošnju vode po glavi stanovnika. Prema studiji koja obrađuje temu „Moć, siromaštvo i globalna kriza vode“ zemlje sa većim ekonomskim razvojem imaju veću potrošnju vode. Prosječna specifična potrošnja u većini zemalja u Evropi je 200-300 l /st./dan, u SAD-u i do 575 l/st./dan, dok je u Indiji 135l /st./dan, a u najnerazvijenijim zemljama Azije i Afrike (Bangladeš, Kenija, Gana, Nigerija i dr.) ispod 50 l/st./dan. Povećan ekonomski razvoj, odnosno povećana potrošnja vode dovela je do neravnoteže između raspoloživih i potrebnih količina vode, zagađenja okoliša, ali i konflikta među korisnicima u mnogim dijelovima svijeta [7]. Istovremeno, svijet se suočio i sa nezadovoljavajućim stepenom pristupa vodosnadbijevanju i sanitarijama, što sa jedne strane uzrokuje siromaštvo, a sa druge strane je njegov rezultat. Nemogućnost pristupa vodnim resursima i sanitarijama ima za posljedicu nemogućnost privređivanja, nizak stepen obrazovanja, naročito žena koje vrijeme provode u dobavljanju vode iz udaljenih

područja, te nemogućnost zadovoljenja ostalih osnovnih potreba. U ovakvim situacijama javlja se veći stepen smrtnosti djece, pojava zaraznih bolesti i sl. Prema podacima Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) iz 2017. god. više od 2,1 milijarde ljudi nema pristup čistoj i pitkoj vodi u svojim domovima, 844 miliona ljudi širom svijeta nema nikakav pristup pitkoj vodi, a bez osnovnih sanitarnih uslova živi 4,5 milijarde ljudi. Djeca su osobito ugrožena bolestima zbog nedostatka pitke vode i sanitarija, svake godine više od 360.000 djece mlađe od pet godina umire zbog dijareje. Oko 263 miliona ljudi širom svijeta provede više od 30 minuta dnevno sakupljajući vodu iz izvora van svojeg doma, dok 159 miliona i dalje pije nečistu vodu iz rijeka ili jezera [8].

3. PRISPUT ODRŽIVOM UPRAVLJANJU VODAMA

Od osamdesetih godina dvadesetog stoljeća, zajedno sa razvojem koncepta održivog razvoja, u razvijenim zemljama se počela isticati potreba za uvođenjem održivog upravljanja vodnim resursima, pod čime se podrazumjevalo ostvarenje osnovnih potreba za vodom svih ljudi, ali istovremeno i obezbijedenje adekvatnih količina vode za ekosisteme, koje će omogućiti njihovo funkcioniranje. U nerazvijenim i zemljama u razvoju, još se zadržao „neodrživ pristup upravljanju vodama“ koji je isključivo usmjeren na korištenju vode (snabdijevanje, navodnjavanje, hidronegija) uz prekomjernu eksploataciju prirodnih resursa - uništenje ekosistema koji održavaju hidrološke procese, uništenje šuma i sl. Ovo je većinom bio odraz generalnih vladinih politika tih zemalja, koje su pažnju poklanjale: industriji, poljoprivredi i domaćinstvima, u potpunosti zanemarujući okoliš. Ovakav odnos prema vodnim resursima, uključujući i probleme sa nezadovoljavajućim stepenom izgradnje kanalizacijskih sistema i tretmana otpadnih voda, vodio je do smanjenja količina raspoloživih čistih vodnih resursa.



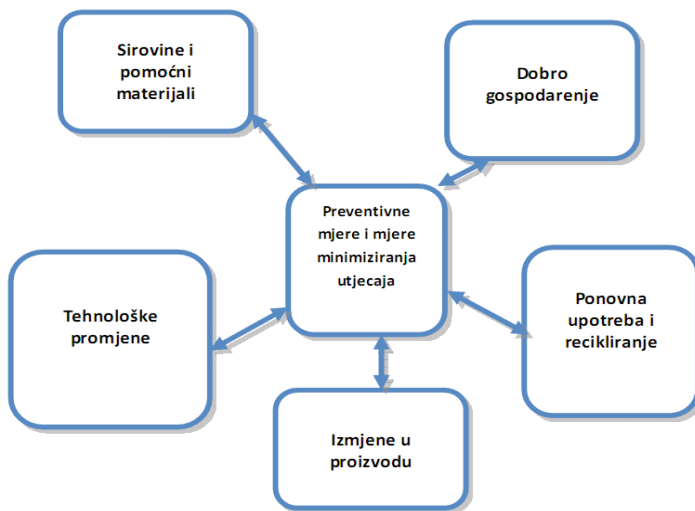
Slika 1. Održivo upravljanje vodom podrazumijeva da upotreba i dostupnost vode u društvenom, ekonomskom i ekološkom aspektu mora biti u ravnoteži

Suočena sa ovim problemima i Evropska unija je pristupila novoj eri vodne politike koja uspostavlja holistički pristup upravljanju vodnim resursima. Dokument Okvirna Direktiva o vodama (Water Framework Directive - WFD) je usvojena 2000. god s ciljem dugoročne politike u području voda. Ova Direktiva uspostavlja efektivnu politiku u cilju smanjenja degradacije vodnih resursa sa jedne strane, i suočavanja sa nedovoljnim količinama voda sa druge strane. Temelji okvirne direktive o vodama su: upravljanje vodnim resursima na razini riječnih slivova, osiguranje dobrog hidrološkog, hemijskog i ekološkog statusa voda, obezbjeđenje učešća javnosti i sl. To ne znači uspostavljanje prvobitnog prirodnog stanja vodnih resursa, već znači korištenje voda uz održivo stanje koje ne ugrožava ekosistem. Cilj je uspostava okvira za zaštitu površinskih voda, ušća rijeka u mora, morskih obalnih voda, podzemnih voda, smanjenja efekata poplava i suša i generalno promovisanje održivog korištenja voda koje se temelji na dugoročnoj politici zaštite raspoloživih vodnih resursa [9].

4. MJERE U POSTIZANJE ODRŽIVOSTI U UPRAVLJANJU VODAMA

Integralno upravljanje vodama sastavni je dio održivog korištenja voda, što je posebno istaknuto u Direktivama o vodama Europske unije. Integralno upravljanje vodnim resursima je upravljanje ponudom i potražnjom vode koje promoviše koordinisan pristup u upravljanju vodama, zemljištu i ostalim resursima bez ugrožavanja održivosti ekosistema. Za održivost vodnog

sistema nužna je ravnoteža između potražnje, tj. potrošnje vode i njezine raspoloživosti [10, 11]. Raspoloživost vode može se povećati izgradnjom akumulacija i povezivanjem područja s visokom i niskom raspoloživom količinom vode, npr. Istanbul je ovako riješio problem vodosnadbijevanja. Ostale mjere za povećanje raspoloživosti vode mogu se posmatrati kroz povećanje vodne efikasnosti - to je omjer potrebne i isporučene vode [12]. Povećanje vodne efikasnosti generalno podrazumijeva obavljanje aktivnosti u domaćinstvima, industriji, poljoprivredi i ugostiteljstvu uz minimalan utrošak vode [13].



Slika 4.6 Moćnosti za prevenciju i minimizaciju (Izvor: UNEP/DEPA, 20

Slika 2 Integralno upravljanje vodama u segmentu štednje i minimalizacije potrošnje [13]

Konkretno mjere kao opšte - državne (distribucija vode i privreda) i pojedinačne (domaćinstva) uglavnom uključuju:

- Ponovno korištenje pročišćenih otpadnih voda, npr. recikliranje vode u industriji i njeno vraćanje u proces može i do 50% smanjiti potrošnju vode;
- Smanjivanje gubitaka u distributivnom sistemu također može povećati količinu vode u sistemu bez povećanog zahvata vode iz prirode, npr.

problem Kantona Sarajevo potiče usljed gubitaka u distribuciji, stare instalacije i sl.;

- Efikasniji sistem navodnjavanja u poljoprivredi gdje se u transportu vode do biljaka nekad gubi i do 50% vode, npr. primjena podpovršinskog navodnjavanja, kap po kap navodnjavanja i tzv. kišenja, u intenzivnoj i domaćoj poljoprivrednoj proizvodnji;
- Smanjenje konzumiranja mesa i mesnih prerađevina, npr. za proizvodnju 1 kg junetine utroši se 155 litara vode, ne računajući vodu utrošenu za proizvodnju hrane za uzgoj goveda;
- Komunalna preduzeća, koja vrše distribuciju vode domaćinstvima, trebaju preći iz faze zadovoljenja potrošnje u fazu upravljanja potrošnjom, npr. sprečavanje i sanacija fizičkih kvarova u domaćinstvima, upotreba vodomjera za svako domaćinstvo u objektima s više stambenih jedinica, motivacija potrošača za štednju putem nižih cijena za manju potrošnju i sl.
- Korištenje novih izvora vode, npr. ugradnja sistema za sakupljanje i upotrebu kišnice, u privrednim objektima i domaćinstvu, koji bi se bez kamatno finansirali od strane države, a koji se prirodno odplate nakon nekoliko godina

Nadalje, potrebne su inovativne tehnike, uključujući i unaprijeđenje tehnologija, da potpuno iskoriste ograničene vodne resurse i očuvaju te resurse od zagađenja. Primjena modernih informatičkih tehnika i uređaja u procesima mjerenja, prikupljanja i obrade podataka za svrhu boljeg planiranja, upravljanja i donošenja odluka. Softversko modeliranje procesa s ciljem unaprijeđenja prognostičkih modela i mogućih rizika u sektoru voda [14,15]. Može se zaključiti da se bez tih istraživanja, tj. bez naučnih i stručnih timova, tehničke opremljenosti, razvijenih informacionih sistema, primjene savremenih tehnologija i kontinuiranog ulaganja u naučni potencijal i institucije, ne mogu ostvariti osnovni ciljevi politike održivog razvoja vodnih resursa.

5. ZAKLJUČAK

Povećan ekonomski razvoj, odnosno povećana potrošnja vode dovela je do neravnoteže između raspoloživih i potrebnih količina vode, zagađenja okoliša, ali i konflikata među korisnicima u mnogim dijelovima svijeta. Generalni cilj je da se za svu populaciju planete osigura snabdijevanje vodom dobrog kvaliteta, a da se istovremeno očuvaju hidrološke, biološke i hemijske funkcije ekosistema, da se ljudske aktivnosti kontrolišu te ne ugrozi dostupnost vode budućim generacijama.

S obzirom da su prirodno raspoloživi resursi vode uglavnom stalni, a da njihova eksploatacija značajno raste, ključno pitanje zadovoljenja potreba za vodom ljudi i ekosistema, odnosno održivog razvoja, je u načinu upravljanja vodnim resursima. Upravljanje u konačnici podrazumijeva mjere efikasnog korištenja vode, prečišćavanja i recikliranja vode, eliminacije gubitaka, finansijske motivacije za štednjom vode, korištenje novim izvorima, ulaganje u edukaciju, nauku i informatičke sisteme praćenja i prognoza. Održivo upravljanje vodom počiva na načelu da je voda integralni dio ekosistema, prirodni resurs, društveni i ekonomski kapital.

LITERATURA:

- [1] WCED (World Commission on Environment and Development): *Our Common Future*, New York, OUN and Oxford Univ. Press, 1987
- [2] Loucks D.P., Gladwell J.S.: "Sustainability Criteria for Water Resources Systems", Cambridge University Press, Cambridge UK, 1999.
- [3] Harris J.M.: "Basic principles of Sustainable Development", Tufts University, Medford USA, 2000
- [4] DESA (Department of Economic and Social Affairs of the UN Secretariat): "Indicators of sustainable development: Guidelines and Methodologies - Third Edition"; UN, New York, 2007
- [5] Eurostat: "Measuring progress toward a more sustainable Europe – Sustainable development indicators for the European Union" European Commission, Brisel, 2005

- [6] Toepfer K.: Introductory Report at World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, August 2002
- [7] UNDP (United Nations Development Program): "Human Development Report 2006 - Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis"; UN, New York, 2006
- [8] UNICEF, WHO: „Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2017 update and Sustainable Development Goal baselines, New York, 2017
- [9] Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council: "Framework for Community Action in the Field of Water Policy", Official Journal, October 2000
- [10] GWP (Global Water Partnership): "Integrated Water Resources Management", Stockholm, Sweden, 2004
- [11] Gereš, D.: "Upravljanje potražnjom vode", Građevinar, 2003, 55, 329-338
- [12] Vickers A.: "Water use and conservation", Waterplow Press, Amherst USA, 2002
- [13] UNEP (United Nation Environmental Programme): "Cleaner Production Assessment in Dairy Processing, Industrial Sector Guides", UNEP, Paris France, 2000
- [14] Vučjak B, Ćerić A, Silajdžić I, Midžić Kurtagić S.: "Voda za život: osnove integralnog upravljanja vodnim resursima", Institut za hidrotehniku, Sarajevo, 2011
- [15] Gereš D.: "Održivi razvoj vodnoga gospodarstva", Sabor hrvatskih graditelja, 925-935, Cavtat, 2004

Pregledni naučni rad

UDK:35.071.3:342.2:342.55(494-43)(497.6)

Dženan Alić, MA.iur.^{1*}
Naida Korajlić, MA.iur.^{2*}

**KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA
BOSNE I HERCEGOVINE I ŠVICARSKE**

Sažetak

Švicarska je savezna (federacija) koju čini 26 kantona koji su međusobno ravnopravni iako su razlike među njima velike i višestruke. Švicarski kantoni, kao i oni u Federaciji BiH imaju relativno visok stepen autonomije. Historijski gledajući, švicarski kantoni su postojali prije švicarske Konfederacije, dok su oni u Bosni i Hercegovini nastali 1995. godine. Slično Bosni i Hercegovini, Švicarska je podijeljena na tri političke razine: federalnu, kantonalnu i općinsku, pri čemu federalna Vlada regulira vanjskopolitička pitanja, upravlja vojskom i na njoj su pitanja državljanstva i carine, dok su u nadležnosti kantona policija, zdravstvo, srednje i visoko obrazovanje, a predškolsko i osnovno obrazovanje te lokalna infrastruktura i komunalni poslovi su pod ingerencijom općina. Za razliku od kantona u Federaciji BiH, švicarski kantoni se nisu kreirali isključivo na temelju etničkih razlika. Ipak, među švicarskim kantonima postojale su razlike među onim koji su bili katolički i protestanski, iako se oni nisu formirali na temelju tih razlika. Svaki švicarski kanton kao i oni u Federaciji BiH, ima svoju vladu, parlament, sudstvo i policiju, a svaki od njih uživa jednake nadležnosti i autonomiju u internim poslovima, bez obzira na veličinu ili broj stanovnika.

Ključne riječi: *Bosna i Hercegovina, Švicarska, kantoni, ustavni sistem.*

¹ *Fakultet za upravu pridružena članica Univerzitet u Sarajevu

² *Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine

COMPARATION CONSTITUTION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND SWIZERLAND

Summary

Federation Switzerland is consisting of 26 cantons that are mutually equitable, although the differences between them are large and multiple. The Swiss cantons, as well as those in the Federation of BiH, have a relatively high degree of autonomy. Historically, the Swiss cantons existed before the Swiss Confederation, while they were established in BiH in 1995. Similarly to Bosnia and Herzegovina, Switzerland is divided into three political levels: federal, cantonal and municipal, with the federal government regulating foreign policy issues, administering the army and citizenship and customs issues, with the police, health, education, and preschool and primary education, as well as local infrastructure and utilities are under the jurisdiction of municipalities. Unlike the cantons in the Federation of BiH, the Swiss cantons were not made exclusively on the basis of ethnic differences. Nevertheless, among the Swiss cantons there were differences between those who were Catholic and Protestant, although they were not formed on the basis of these differences. Each Swiss canton, as well as those in the Federation of BiH, has its own government, parliament, judiciary and police, each enjoying equal competence and autonomy in internal affairs, regardless of size or population.

Key words: *Bosnia and Herzegovina, Switzerland, cantons, constitutional system.*

UVOD

Aneks broj 4. uz Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini predstavlja Ustav Bosne i Hercegovine. Strukturalno gledajući, Ustav BiH je sastavljen od četiri dijela: (a) Preambula; (b) osnovni tekst – ustavna povelja; (c) Aneks I na Ustav BiH i (d) Aneks II na Ustav BiH. Ustavni sistem Bosne i Hercegovine mnogo je sličan onom u Švicarskoj. Kantoni u Švicarskoj kao i oni u Federaciji BiH, posjeduju vladu, parlament, sudstvo kao i policiju. Svaki od kantona u Švicarskoj kao i u Bosni i Hercegovini imaju jednake nadležnosti i autonomiju u internim poslovima, bez obzira na veličinu ili broj stanovnika.

Kroz istraživački rad „Komparacija ustavnog sistema Bosne i Hercegovine i Švicarske“ predstavljeno je njihovo državno uređenje i politički sistem, državno-pravni temelji te ustavni sistemi.

U radu je pokazano kako Švicarska posjeduje jedan od najčvršći federalnih sistema u Evropi, sa federativnim parlamentarnom, višepartijskom demokratijom i prvim ustavom usvojenim 1848. godine, te drugim krajem 1999. godine. Ukazano je kako se švicarski ustavi temelje na poštivanju ljudskih i političkih prava pojedinaca i učešća građana u javnim poslovima, te podjeli ovlaštenja između konfederacije i kantona i definiranju federalnih nadležnosti. Navedeno je kako Bosna i Hercegovina ima veoma glomaznu državnu administraciju.

U Ustavu Bosne i Hercegovine naveden je kompleksan ustavnopravni sistem koji inkorporira mnoge suprotnosti. U Ustavu se nalaze i pojedine diskriminirajuće odredbe te mnoštvo praznina i antinomije koje otežavaju funkcioniranje države. Za razliku od švicarskog, ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine doživio je mnoštvo izmjena koje nije pratilo normiranje u obliku odgovarajućih izmjena Ustava.

Za promjenu Ustava u Švicarskoj potrebna je saglasnost parlamenata federalnih jedinica ili birača kroz ustavni referendum. S druge strane, izmjena Ustava Bosne i Hercegovine iziskuje detaljniju analizu pravnih, političkih i ekonomskih aspekata.

Državno uređenje i politički sistem Švicarske

Po Ustavu od 29.5.1874.godine s kasnijim izmjenama i dopunama (među kojima je posljednja bila 1999.godine), Švicarska je konfederativna (zapravo federativna) demokratska republika koja se sastoji od 23 kantona pri čemu se 3 kantona dijele u dva polukantona (stoga ima ukupno 26 kantona i polukantona - u nastavku: kantoni). Na čelu republike nalazi se kolegijalno rukovodstvo, Federalno vijeće. Ustavu od 1. januara 2000 (novelirani Ustav iz 1874. godine), Švicarska je konfederalna država, republika s parlamentarnim sustavom vlasti. Poglavar države predsjednik je konfederacije, kojega između članova vlade imenuje parlament na razdoblje od godinu dana, pri čemu se tokom obnašanja dužnosti nalazi i na čelu izvršne vlasti. Najvišu izvršnu vlast ima Savezno vijeće (njem. Bundesrat, franc. Conseil fédéral,

tal. Consiglio federale) sa sedam članova, koji uz predstavljanje političkih preferencija birača moraju što je moguće vjernije oslikavati i regionalnu te jezičnu raznolikost države. Članove Saveznoga vijeća imenuje parlament. Izborno je pravo opće i jednako, a imaju ga svi građani s navršениh 18 godina života. U manjem je broju kantona glasovanje obvezno. Najvišu sudbenu vlast u državi ima Savezni vrhovni sud, suce kojega imenuje Savezna skupština na mandat od šest godina. Administrativno Švicarska se dijeli na 20 kantona i 6 polukantona (koji su nastali podjelom triju kantona). Po direktorskom sistemu vlade, izgrađenom na bazi jedinstva vlasti, sva centralna vlast sjedinjena je u saveznom parlamentu, koji ima zakonodavnu vlast neposredno, a izvršnu vlast posredno preko Federalnog vijeća. Zajedničkim državnim poslovima upravljaju savezni parlament, Federalno vijeće i njegov predsjednik. U savezne kompetencije spadaju narodna odbrana, vanjski poslovi, međunarodni ugovori, emisije novčanica, carina, pošta, željeznice, međunarodne komunikacije i dr. Ustavi i zakonodavstvo kantona odnosno polukantona ne smiju biti u suprotnosti sa saveznim ustavom. Za promjene saveznog ustava, ako ih izglasa parlament, obavezan je referendum pri čemu ih mora odobriti većina birača i većina kantona. Birači imaju pravo zatražiti narodnom inicijativom promjene u ustavu, ako se za taj način odluči 50.000 potpisnika-birača. Za promjene u saveznih zakona referendum je fakultativan, a može ga zatražiti 30.000 birača ili osam kantona. Funkcija savezne vlade, a istodobno i kolegijalnog rukovodstva države, obavlja Federalno vijeće (*Bundesrat, Conseil federal, Consiglio federale*, sastavljeno je od sedam članova, od kojih svaki rukovodi jednim departmanom (ministarstvom), a bira ih za mandatno razdoblje od četiri godine dvodomni savezni parlament, na zajedničkoj sjednici obadva doma. Iako ne postoji institucija predsjednika republike, sukladno direktorskom sistemu vlade predsjednik Federalnog vijeća nosi tu titulu (*Bundespräsident, President de la Confédération, Il presidente della Confederazione*). On zastupa državu prema inostranstvu. Dvodomni parlament (*Bundesversammlung, L'Assemblée federale, Assemblea federale*) sastoji se od Nacionalnog vijeća sa 200 zastupnika i Vijeća država (kantona) od 44 zastupnika. Nacionalno vijeće (*Nationalrat, Conseil national, Consiglio nazionale*) biraju na općim, neposrednim i tajnim izborima, za razdoblje od četiri godine, muški birači Švicarske s navršениh 20 godina, tako da na jednog zastupnika otpada 24.000 stanovnika, pri čemu svaki kanton odnosno polukanton mora u

ovom domu biti predstavljen barem s jednim zastupnikom. U Vijeću država (*Standerat, Conseil des Etats, Consiglio degli Stati*) svaki kanton šalje po dva zastupnika, a polukantoni po jednoga. Trajanje zastupničkog mandata u Vijeću država traje 1-4 godine, saglasno izbornim propisima svakog pojedinog kantona. Zastupnici mogu biti izabrani na općim izborima u kantonu, ili delegirani od lokalnih parlamenata, ili – u manjim kantonima (*Appenzell, Glarus, Unterwalden*) – izabrani na narodnim skupštinama (*Landesgemeinde*) punoljetnih muškaraca. Kantoni i polukantoni imaju svoje ustave, zakonodavstvo, parlamente i upravu. U većim kantonima postoje distrikti i općine, a u manjima samo općine. U gradskim i seoskim općinama postoji najšira samouprava. Sudsku vlast imaju savezni i kantonalni sudovi. U manjim kantonima postoje apelacioni i niži sudovi, a u većim, osim spomenutih, još i vrhovni sudovi kantona (kasacioni sudovi). Vrhovni je sud Švicarske Federalni sud u Lausannei.³

Federalni vrhovni sud je u pravilu sud krajnje instance, te osigurava uniformnost primjene federalnog prava i ima ulogu apelacionog suda na odluke kantonalnih sudova u oblasti javnog, krivičnog, građanskog socijalnog prava, kao i na sve odluke Federalnog krivičnog suda i dio odluka Federalnog ustavnog suda. Pored navedenog, ima ulogu zaštitnika ustavom zagwarantovanih prava građana u slučaju njihovog kršenja, ali u skladu sa načelom supsidijariteta. Federalni vrhovni sud se sastoji od sedam odjela (četiri odjela sa šest sudija, tri odjela sa pet sudija), sa predsjednicima odjela suda.⁴

Kantoni raspolažu sopstvenim ustavom, zakonodavstvom i organima. Oni su po saveznom Ustavu suvereni ukoliko ta suverenost nije ograničena tim Ustavom. Savez daje potvrdu na kantonalne Ustave koji moraju da obezbijede predstavnički, demokratski i republikanski karakter kantonalnog uređenja i ne smiju da sadrže ništa što se protivi odredbama Saveznog Ustava. Raspodjela nadležnosti između saveza i kantona izvršena je shodno pretpostavci nadležnosti u korist kantona. Međutim, te nadležnosti su samo sekundarnog značaja i to vremenom postaju sve više. Kantonalni parlamenti

³ Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 8 Š-Žva, Zagreb, 1982., str. 82.

⁴ Tanović, M. (2016). Organizacija državne vlasti u federacijama sa osvrtom na ustavnosudsku zaštitu federalizma, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu (izd.), Sarajevo, str. 114.

su svuda jednodomi. Broj njihovih članova je vrlo različit kao i period na koji su izabrani. Svaki kanton ima svoju vladu izabranu neposredno od strane birača. Kantonalne vlade su izvršni organi kantonalnog parlamenta. I u kantonima su u znatnoj mjeri primijenjeni referendum i narodna inicijativa, kako u ustavnoj tako i u zakonskoj materiji.

Nastanak posebno složenog i unikatno funkcionalnog etničkog federalizma na poprilično malom teritoriju, rezultat su evolucije potrebe i želje švicarskih kantona i građana za jakim i stabilnim državnim uređenjem koje osigurava ekonomski prosperitet. Stabilnost ove države potvrđuje i nedostatak radikalnih promjena u dugim historijskim fazama razvoja, što govori da je politika odlučivanja u ovoj zemlji politika konsenzusa i umjerenosti.⁵

Državnopravni temelji Švicarske

Kao država Švicarska je priznata tek nakon Napoleonovih ratova, na Bečkom kongresu 1815. godine. Temelji moderne države, parlamentarne savezne republike službenoga naziva Confederatio Helvetica, postavljeni su u okviru Ustava iz 1848. godine. Po tom Ustavu, Švicarska je zvanično konfederacija, a u stvari federacija 23 kantona, od kojih se tri dijele na po dva polu-kantona. Polu-kantoni uživaju u svemu status kantona, s tom jedinom razlikom što u Vijeće ne šalju po dva predstavnika kao kantoni nego samo jednog. Savezno vijeće Švicarske je kolektivno predsjedničko tijelo Švicarske. Vijeće ima sedam članova (ministara) na čelu pojedinih resora. Članove Saveznog vijeća bira Savezna skupština Švicarske u mandat u trajanju četiri godine. Predsjednik i potpredsjednik Saveznog vijeća biraju se među članovima Saveznog vijeća, mandat im traje najviše godinu dana, poslije čega potpredsjednik preuzima predsjedničku funkciju, i bira se novi potpredsjednik. Najvišu zakonodavnu vlast (koja je ujedno i najviša vlast u konfederaciji) ima dvodomna Savezna skupština (njem. *Bundesversammlung*, franc. *Assemblée fédérale*, tal. *Assemblea federale*), koja se sastoji od Nacionalnoga vijeća (njem. *Nationalrat*, franc. *Conseil national*, tal. *Consiglio nazionale*) i Državnoga vijeća (njem. *Ständerat*, franc. *Conseil des États*, tal. *Consiglio degli Stati*). Nacionalno vijeće ima 200 zastupnika biranih na općim i tajnim izborima u kojima kantoni čine izborne jedinice gdje se zastupnici biraju proporcionalno veličini pojedinoga kantona.

⁵ Ibid., str. 105.

Državno vijeće ima 46 članova biranih na izravnim izborima prema pravilima koja donose pojedini kantoni. Po dva člana Državnoga vijeća biraju birači 20 kantona, a po jednoga birači šest polukantona. Političko uređenje Švicarske bazira na jakom konfederalizmu. Svaki kanton ima svoj ustav i sve kompetencije koje nisu dodjeljene federalnoj vladi pripadaju kantonima (policija, porez, itd.).

Najviši organ vlasti Konfederacije je Savezna skupština koja ima dva doma: Nacionalno vijeće i Vijeće država. Nacionalno vijeće predstavlja cijeli narod i izabrano je na četiri godine. Dužina mandata članova Vijeća država se razlikuje i kreće se od jedne do četiri godine. Vijeće ima 46 članova. Vijeća su potpuno ravnopravna. Savezno vijeće vrši funkcije Vlade i šefa države. Svaki kanton ima svoj sistem lokalne samouprave, regulisan njegovim ustavom i zakonodavstvom. Građanski zakonik donijet je 1907. godine (stupio je na snagu 1912. godine). Zakonik je pisan jednostavnim jezikom. Zakonik obuhvata uvodne odredbe i četiri dijela: pravo lica, porodično pravo, nasljedno pravo i stvarno pravo. Obligaciono pravo predstavlja peti dio Građanskog zakonika, ali je sadržano u posebnom zakoniku i sa posebnom numeracijom članova. Građanski zakonik upućuje na načelo savjesnosti i poštenja prilikom vršenja prava i zabranjuje zloupotrebu prava. Odredbe Građanskog zakonika revidirane su u nekoliko navrata: 1939. godine odredbe o jemstvu, 1949. godine odredbe o zajednici povjerilaca imalaca obaveznica javnih zajmova, 1951. godine odredbe o održanju seoske zemljišne svojine, 1956. godine odredbe o posebnim ugovorima o radu itd. Godine 1943. donijet je Zakon o nelojalnoj konkurenciji, kojim su stavljene van snage odredbe čl. 48. Zakonika, dok je 1949. godine izvršena revizija odredaba o agenturi, a 1963. i 1965. godine revizija odredaba o susvojini, etažnoj svojini i prijenosu svojine. Švicarsko uređenje karakteriše velika primjena oblika neposredne demokratije, na prvom mjestu referendum i narodne inicijative. Referendum se primjenjuje kako u odnosu na Ustav tako i u odnosu na zakone, a narodna inicijativa samo u odnosu na Ustav. Svaka izmjena saveznog ustava podliježe referendumu, i za njeno usvajanje traži se saglasnost većine birača i većine kantona. Pravo narodne inicijative za izmjenu ustava ima 100.000 birača. Slučajevi primjene referenduma i narodne inicijative su česti.⁶

⁶ Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1985. str. 1669

Državno uređenje Bosne i Hercegovine

Iako Ustav BiH podjelu vlasti ne spominje eksplicitno, USBiH i KLJP pri USBiH su više puta isticali da je podjela vlasti inherentan element principa pravne države.⁷ Princip podjele vlasti stipuliše da je „državna vlast podijeljena u funkcionalne oblasti, koje se, u pravnom smislu, pripisuju posebnim, međusobno podijeljenim vrstama državnih organa”.⁸ U tom smislu, USBiH razlikuje četiri vrste vlasti: „zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudsku vlast”⁹

S druge strane, mnogi građani ne žele, a većina građana i ne razumije mnoge oblasti javne vlasti, zbog čega se ne bi mogli donijeti kvalitetni zakoni. Prema tome, funkcionalnost i racionalnost su osnovni razlozi za uvođenje reprezentativne demokratije. Potpuna neposredna demokratija u današnje vrijeme je neizvodiva.¹⁰

Prema članu I/3. Ustava BiH, Bosna i Hercegovina je sastavljena od dva entiteta. Dodatno, na teritoriji dva entiteta je formirana posebna jedinica lokalne samouprave – Distrikt Brčko. Distrikt je kondominij entiteta, što znači da je teritorija zajedničko vlasništvo entiteta. Međutim, Brčko Distrikt se nalazi pod suverenitetom centralne vlasti i pod upravom institucija centralne vlasti (član VI/4. Ustava BiH). Prema članu I/3. Ustava BiH, sastavni dijelovi države BiH zovu se entiteti. Član VI/4. Ustava BiH daje pravo da centralna državna vlast stavi pod svoj suverenitet i državne institucije Brčko Distrikt kao posebnu jedinicu lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom BiH. Alineja 6. Preambule Ustava BiH, koja ima normativno djelovanje (znači da je pravno obavezujuća),¹¹ priznaje suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH. Također, član I/1. Ustava BiH priznaje kontinuitet međunarodnopravnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine. Dejtonski mirovni sporazum je parafiran u američkoj vojnoj bazi u gradu Dejtonu, država Ohajo, u SAD, 21. novembra 1995. godine, a

⁷ Vidi, naprimjer, Odluku USBiH broj AP 3208/06 od 17. marta 2009. godine, tačka 10; Odluku KLJP pri USBiH broj CH/02/9138 et al. od 9. novembra 2005. godine, stav 106.

⁸ Maunz, T.; Zippelius, R. (1994). *Deutsches Staatsrecht*, C.H. Beck (izd.), Minhen, str. 89.

⁹ Vidi Odluku USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.

¹⁰ Kuzmanović, R. (1999). *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci (izd.), Banja Luka, str. 263. i dalje

¹¹ Odluka USBiH broj U 5/98-II od 18. februara 2000. godine, tačka 13.

potpisan u Parizu 14. decembra 1995. godine. Zato se ovaj sporazum često naziva Dejtonski ili Pariški sporazum. Ustav BiH je dio tog sporazuma, tj. njegov Aneks 4. Tekst Ustava BiH nije zvanično preveden sa engleskog jezika na službene jezike Bosne i Hercegovine, niti je objavljen u „Službenom glasniku BiH”. Državne institucije primjenjuju različite neslužbene verzije teksta Ustava. Tako, USBiH u radu koristi neslužbeni prevod koji je dostavio Ured Visokog predstavnika u BiH (u daljnjem tekstu: OHR), 1997. godine.¹²

U okvir Ustava ulazi i tekst Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine, koji je ustavnopravno regulisao položaj Brčko Distrikta.¹³

Ovaj amandman objavljen je na službenim jezicima Bosne i Hercegovine u „Službenom glasniku BiH”, a ne na engleskom jeziku. Tako je zvanični tekst Ustava BiH napisan dijelom na engleskom, dijelom na domaćim jezicima. Tekst Ustava BiH uključuje, također, dva aneksa na Ustav BiH: Aneks I, koji uključuje dodatne međunarodnopravne sporazume za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te Aneks II, koji uključuje prelazne i završne odredbe.

U članu II/2. Ustava BiH regulisano je da će se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP; Konvencija) i njeni protokoli¹⁴ „direktno primjenjivati u Bosni i Hercegovini” i da će imati „prioritet nad svim ostalim zakonima”.

U znatnoj mjeri entiteti učestvuju u kreiranju vlasti na centralnom nivou, naprimjer u institucijama i organima BiH (izbor delegata u Dom naroda PSBiH (član IV/1. Ustava BiH)), ili izboru sudija USBiH (član VI/1. Ustava BiH), ili u smislu da predstavljaju izborne jedinice za državne institucije i organe (Predsjedništvo BiH (član V, prva rečenica, Ustava BiH)). Dalje, entiteti imaju pravo da blokiraju donošenje određenih državnih odluka, kao što je to slučaj sa Predsjedništvom BiH, u skladu sa članom V/2.d) Ustava BiH.

¹² USBiH objavio je ovaj tekst u integralnoj formi kako na svojoj službenoj Internet stranici (<www.ustavnisud.ba>), tako i u publikaciji USBiH „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine” (Sarajevo, 2005).

¹³ „Službeni glasnik BiH” broj 25/09.

¹⁴ „Službeni glasnik BiH” broj 6/99.

Državnopravni temelji BiH

Da li Ustav BiH, u smislu svoje strukture, nomenklature, normativnosti i materijalne gradacije, odgovara (tradicijskim) standardima ustavnog prava u BiH i Evropi? Ovakvo pitanje nije sasvim korektno, jer u Evropi zaista ne postoji jedinstvena standardizacija ustava.¹⁵

USBiH je zaključio da se opšti principi međunarodnog prava mogu smatrati dijelom formalnog ustavnog prava. Mnogi autori se slažu da je teško odrediti šta su to „opšti principi”.¹⁶

Ustav Bosne i Hercegovine nudi kompleksan ustavnopravni sistem koji inkorporira mnoge suprotnosti, elemente koji nisu najpovoljnija rješenja, ali i određene diskriminirajuće odredbe koje ne bi smjele da budu dio savremenog demokratskog sistema. Ustav Bosne i Hercegovine stupio je na snagu 14. decembra 1995. godine kao dio međunarodnog sporazuma, tj. kao Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. S obzirom na mjesto parafiranja, ovaj međunarodni sporazum poznatiji je kao Dejtonski mirovni sporazum. Iako je, prema novom Ustavu, Republika Bosna i Hercegovina „nastavila svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država” (član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine), taj ustav donio je potpuno novo uređenje, novi ustavnopravni poredak, zbog čega se, zaista, može reći da je pravni novum u svakom smislu riječi. Novoustrojena država dobila je novi složeni administrativno-teritorijalni raspored, nove ustavne organe, novu vertikalnu i horizontalnu podjelu nadležnosti, međunarodnu upravu *sui generis*, specijalni paket ustavnih individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda i još mnogo toga novog. Ustavnopravni sistem koji je uspostavljen. Uprkos činjenici da je Ustav mijenjan formalno samo jednom, i to u vidu ustavnopravnog regulisanja položaja i statusa Distrikta Brčko (Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine), ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine doživio je znatne izmjene, i to najviše na polju podjele nadležnosti i državne

¹⁵ Mayer, C. Franz, (2003). Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts, Walter Hallstein – Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper, 17/03, str. 405

¹⁶ Pobrić, N., (2000). Ustavno pravo, Štamparsko-izdavačko I grgovačko preduzeće na veliko i malo (izd.), Mostar, str. 19. i dalje; Trnka, K. (2000). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću et al. (izd.), Bihać, str. 23 i dalje.

institucionalne infrastrukture, što je urađeno na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, određeni aneksi, kao što su Aneks 3 (o izborima), Aneks 6 (o ljudskim pravima), Aneks 7 (o povratku izbjeglica i raseljenih lica), imaju interpretativnu snagu zbog čega su veoma bitni elementi bosanskohercegovačkog ustavnopravnog sistema. U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, s tačke gledišta normativne hijerarhije, formalno ustavno pravo ima najviši položaj u pravnom sistemu. Prema tome, Ustav BiH je najviši pravni akt na ljestvici normativne hijerarhije. Na osnovu formalnog ustavnog prava donose se okvirni zakoni i zakoni. Samim tim, zakoni moraju biti u skladu sa formalnim ustavnim pravom kako u procesnom smislu (ko ih smije donijeti i na osnovu koje procedure), tako i u materijalnom smislu (koju materiju regulišu). U protivnom zakon je protivustavan, mada takav zakon ostaje na snazi do njegovog formalnog stavljanja van snage (član VI/3.a) Ustava BiH u vezi sa članom 63. Pravila USBiH¹⁷).

Na osnovu zakona donose se niži pravni akti opšte pravne prirode, kao što poslovnici (naprimjer, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske je donesen na osnovu Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske¹⁸), ili pravilnici (naprimjer, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine). Na osnovu Ustava, zakona i nižih pravnih akata donose se individualni i konkretni pravni akti, kao što su presude, odluke, rješenja, naredbe i sl. Iz ovoga vidimo da viši hijerarhijskonormativni sloj predstavlja izvor na osnovu kojeg se može proizvesti niži pravni akt. Podjelu vlasti Ustav BiH ne spominje eksplicitno, već je tumači kao sastavni dio principa pravne države. Princip podjele vlasti propisuje da je „državna regulacijska vlast podijeljena u funkcionalne oblasti, koje se, u pravnom smislu, pripisuju posebnim, međusobno podijeljenim vrstama državnih organa”.

U tom smislu, USBiH razlikuje četiri vrste vlasti: „zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudsku vlast”¹⁹ pri čemu organizaciono izvršnu vlast predstavljaju Predsjedništvo i Vijeće ministara – prema članu V Ustava BiH. U formalnom smislu, Ustav BiH predviđa horizontalnu podjelu vlasti između PSBiH,

¹⁷ „Službeni glasnik BiH” br. 60/05, 64/08 i 51/09.

¹⁸ „Službeni glasnik RS” br. 29/94, 23/98 i 97/04.

¹⁹ Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.

Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, uprave i sudstva. PSBiH donosi zakone i druge pravne norme. Parlamentarna skupština BiH je osnovni demokratski organ države i osnovno narodno predstavništvo. Te njene odlike ogledaju se, prije svega, u činjenici da PSBiH ima najveći narodni legitimitet zato što narod bira direktno svoje predstavnike u PSBiH.²⁰

PSBiH je osnovni zakonodavni organ u državi i, ujedno, jedan od 14 parlamenata u BiH (pored 2 parlamenta entiteta, 10 kantonalnih skupština i Skupštine DB).

Dom naroda PSBiH se sastoji od 15 delegata od kojih su dvije trećine iz FBiH (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz RS (pet Srba). Prema tome, svih pet izabраниh delegata iz RS moraju biti Srbi, a 10 izabраниh delegata iz FBiH je sastavljeno od pet Bošnjaka i pet Hrvata. Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz FBiH biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta FBiH. Delegate iz RS bira Narodna skupština RS.

Delegati se biraju na period od četiri godine, koji teče od dana objavljivanja rezultata izbora u „Službenom glasniku BiH” (član 1.3. Izbornog zakona BiH).²¹

Predstavnički dom PSBiH ima 42 člana koji se direktno biraju. Od tog broja 28 mora biti izabrano sa teritorije FBiH, a 14 sa teritorije RS (član IV/2. Ustava BiH). U BiH ne postoji inokosni, već kolektivni šef države. To je izuzetak kada su u pitanju države koje imaju (polu)predsjednički sistem vlasti. Predsjedništvo BiH predstavlja i simbolizuje suverenitet BiH, a njegova uloga je da „koordiniše i usklađuje rad institucija BiH, štiti interese entiteta, što podrazumijeva konstitutivne narode i sve građane”²²

Vijeće ministara, kao kolektivni organ, pojedini ministri i Predsjedništvo BiH čine vrhovnu egzekutivnu vlast. U principu, predsjedavajući Vijeća ministara (VM) ima najveću ulogu pri njegovom sastavljanju.²³

²⁰ Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, str. 174

²¹ „Službeni glasnik BiH” br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

²² Član 1. stav 2. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH („Sl. gl. BiH” br. 25/01 i 35/02).

²³ Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, str. 192

BiH ima ustavno sudstvo od 1963. godine. Međutim, kao i za cijeli Ustav BiH, tako i za USBiH važi premisa da je, osim kontinuiteta ustavnopravnog subjektiviteta BiH, ostalo malo sličnosti sa prijašnjim republičkim ustavnim sudom.²⁴ Novi ustav donio je faktički i novi ustavni sud.²⁵ Osnovni pravni okvir za USBiH je član VI Ustava BiH. Ostala pitanja su regulisana Pravilima USBiH.²⁶

Sudsku vlast obavljaju posebni organi koji se zovu sudovi. Osnovna karakteristika sudova su njihova nezavisnost i nepristrasnost. Ustav BiH predviđa da postoji jedina (ustavno) sudska instanca na državnom nivou, a to je USBiH (član VI Ustava BiH). U skladu sa članom VI/2. Ustava BiH, USBiH je usvojio posebna Pravila USBiH kojim je regulisao organizaciju, postupak i druga značajna pitanja za rad USBiH. Izborni sistem BiH se zasniva na Aneksu III (Sporazum o izborima) i Aneksu IV (Ustav Bosne i Hercegovine) Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, te Izbornom zakonu BiH. Opšti izbori su razdvojeni od lokalnih.

Zaključak

Švicarska ima najčvršći federalni sistem u Evropi, sa federativnim parlamentarnom višepartijskom demokratijom i prvim ustavom usvojenim 1848.godine, i drugim krajem 1999. godine koji (oba) počivaju na poštivanju ljudskih i političkih prava pojedinaca i učešća građana u javnim poslovima, podjeli ovlaštenja između konfederacije i kantona i definiranju federalnih nadležnosti. Podjela vlasti na federalnoj razini je sljedeća: dvodomni parlament je nosilac zakonodavne vlasti, Savezni savjet je nosilac izvršne vlasti i Savezni sud je nosilac sudske vlasti. Švicarski parlament čine dva doma: Vijeće kantona koje predstavlja kantone i Nacionalno vijeće koje predstavlja građane. U slučaju da oba doma zasjedaju zajedno čine Saveznu skupštinu koja kao najviši zakonodavni organ donosi zakone, godišnji budžet, odluke o ratu i miru, potvrđuje međunarodne ugovore, daje amnestiju i pomilovanje. Putem referendum građani mogu da ospore svaki zakon izglasan u parlamentu i putem građanske inicijative mogu da podnesu amandmane

²⁴ Steiner/Ademović, 2010, str. 623.

²⁵ Generalno o ustavnom sudstvu, ustavnosti i zakonitosti vidi i: Marković, R. (2009). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu et al. (izd.), Beograd, str. 528. i dalje

²⁶ „Službeni glasnik BiH” broj 60/05, 64/08 i 51/09.

na savezni Ustav. Za razliku od Švicarske, BiH ima skoro deset puta brojniju državnu administraciju. Izbor poslanika u švicarski federalni dom je najčešće posredan, jer oni reprezentuju federalnu jedinicu, dok poslanici doma građana reprezentuju građane i zbog toga ih građani neposredno biraju. Status poslanika kao reprezenta građana i člana parlamenta kao zakonodavnog tijela počiva na slobodnom mandate. Slobodan mandate garantuje kako bosanskohercegovački tako i švicarski Ustav.

“Članovi Savezne skupštine glasaju bez instrukcija. Oni otvoreno izlažu svoje interese”. (Član 161 stav 1 i 2 Ustava Švicarske).

U dvodomnom parlamentu (kakav je slučaj u BiH i Švicarskoj) svaki do domova bira predsjednika i potpredsjednika. Pri određivanju broja kao i pri izboru potpredsjednika vodi se računa da svaka parlamentarna grupa bude predstavljena.

“Svako vijeće bira iz svoje sredine na period od godine dana jednog predsjednika kao i prvog i drugog zamjenika predsjednika. Ponovo biranje za sljedeću godinu je isključeno.” (Član 152 Ustava Švajcarske).

Ipak, za razliku od Švicarske, u BiH pojedine poslaničke grupe skoro da nemaju pravo da podnesu prijedlog zakona.

“Svaki član vijeća, svaka frakcija, svaka parlamentarna komisija i svaki kanton imaju pravo da podnesu inicijativu Saveznoj skupštini” (Član 160 stav 1 Ustava Švicarske).

Deficit u ostvarenom učinku Parlamentarne skupštine BiH, paradigma je nedemokratičnosti i nefunkcionalnosti cjelokupnog ustavnog sistema. To potkrepljuju egzaktni rezultati istraživanja pod nazivom “Proces odlučivanja uu Parlamentarnoj skupštini – stanje – komparativna rješenja – prijedlozi” u kome je analizirano funkcionisanje ove institucije od njenog osnivanja 1996. godine.”

Ustav u Švicarskoj je obavezan. Saglasnost na promjenu ustava daju parlamenti federalnih jedinica ili birači (ustavni referendum).

“Potpuno ili djelimično revidiran Savezni ustav stupa na snagu kada ga private narod i kantoni.” (Član 195 Ustava Švicarske).

Bosna i Hercegovina nije uspostavljena udruživanjem entiteta, nego su Ustavom BiH konstituisani entiteti kao dijelovi jedinstvene države. Suprematijom Ustava BiH zagarantovano je jedinstvo pravnog sistema zemlje. S druge strane, Švicarska je nastala ujedinjenjem pojedinih kantona u jednu konfederaciju.

Bibliografija:

1. Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo
2. Kuzmanović, R. (1999). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci (izd.), Banja Luka
3. Marković, R. (2009). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu et al. (izd.), Beograd, str. 528. i dalje
4. Maunz, T.; Zippelius, R. (1994). Deutsches Staatsrecht, C.H. Beck (izd.), Minhen
5. Mayer, C. Franz, (2003). Verfassungsstruktur und Verfassungskohärenz – Merkmale europäischen Verfassungsrechts, Walter Hallstein – Institut für Europäisches Verfassungsrecht Paper, 17/03
6. Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 1979., Zagreb
7. Odluka USBiH broj AP 3208/06 od 17. marta 2009. godine, tačka 10; Odluku KLJP pri USBiH broj CH/02/9138 et al. od 9. novembra 2005. godine, stav 106.
8. Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.
9. Pabrić, N., (2000). Ustavno pravo, Štamparsko-izdavačko Irgovačko preduzeće na veliko i malo (izd.), Mostar
10. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, 1985., Beograd
11. „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine”, Ustavni sud BiH, 2005. , Sarajevo
12. „Službeni glasnik BiH” br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 , 32/10. 25/09, 6/99, 60/05, 64/08 i 51/09

13. "Službeni glasnik RS" br. 29/94, 23/98 i 97/04
14. Tanović, M. (2016). Organizacija državne vlasti u federacijama sa osvrtom na ustavnosudsku zaštitu federalizma, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu (izd.), Sarajevo
15. The World Book Encyclopedia, World Book International, 1994., London
16. Trnka, K. (2000). Ustavno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću et al. (izd.), Bihać
17. Ustav Švicarske
18. Ustav Bosne i Hercegovine

Službeni glasnici i odluke:

1. „Službeni glasnik BiH“ broj 60/05, 64/08, 51/09, 25/09, 6/99, 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.
2. „Službeni glasnik RS“ broj 29/94, 23/98 i 97/04.
3. Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.
4. Odluka USBiH broj U 5/98-II od 18. februara 2000. godine, tačka 13.
5. Član 1. stav 2. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH („Službeni glasnik BiH” broj 25/01 i 35/02).

Pregledni naučni rad

UDK:669.18(4-672EU):342.9:347.44

Doc.dr. Kenan Ademović**ODNOS KOMUNITARNOG I UPRAVNOG PRAVA
U EVROPSKOJ UNIJI****Sažetak**

Pravo može da bude smatrano kao društvena pojava i tradicionalno smatrano isključivo kao nacionalna pojava. Nastanak prava i postojanje vezani su za državu i određenu kulturu, a dejstvo mu je bilo ograničeno državnom teritorijom. Pravo koje se stvara u okviru evropskih zajednica, EZUČ, EZ, EUROATOM, naziva se pravo evropskih zajednica ili komunitarno pravo. Zbog specifičnosti komunitarnog prava, kako u postupku nastanka tako i u implementaciji, teško ga je definisati pomoću tradicionalnih metoda i definicija koje postoje za pravne sisteme. Zbog toga postoje različita tumačenja i teorije o pravnoj prirodi komunitarnog prava, o čemu ćemo kasnije više govoriti. Poslije stupanja na snagu Ugovora o EU (Mastrihtski ugovor 1993. godine), to pravo se naziva i pravom EU. Prilikom upotrebe službeni naziv je "pravo EU", sve do stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, decembar 2009. godine, moralo se voditi računa da je komunitarno pravo nastajalo i da i dalje nastaje u organima tri (od 2002. godine) europske zajednice i da ima nadnacionalni karakter, a da se, s obzirom na nepostojanje sopstvenih legislativnih ovlaštenja Europske unije (u drugom i trećem stubu način odlučivanja je koncenzus, tj. međudržavna saradnja, i EU pozajmljuje institucije od EZ-a), naziv "pravo EU" može se koristiti samo kao sveukupnost pravne regulative u Europskoj uniji. Logično je pitanje da li su komunitarno pravo i upravno pravo EU sinonimi. Da bi se dao ispravan odgovor na ovo pitanje, mora se razvoj evropskih integracija posmatrati kroz dva vremenska perioda. Prvi razvoj je eurointegracija i sa njima razvoj pravnog sistema u Europskim zajednicama i EU, od nastanka Europske zajednice za uglj i čelik (EZUČ) 1952./53. godine, pa do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, decembra 2009. godine. Drugi vremenski period je od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Zapravo je velika povezanost komunitarnog prava EU sa upravnim pravom EU, te kako će se

u daljnjem istraživanju vidjeti nemoguće je funkcionisanje pravnog sistema bez prisustva nekog od ovih elemenata.

Ključne riječi: *Europska Unija, komunitarno pravo, upravno pravo, ugovori osnivanja prava EU, pravne regulative.*

THE RELATIONSHIP OF COMMUNITRIC AND ADMINISTRATIVE LAW IN THE EUROPEAN UNION

Summary

Law can be considered as a social phenomenon and traditionally considered as a purely national phenomenon. The origin of rights and existence are related to the state and a certain culture, and its effect was limited to the state territory. The law that creates within the European communities, ECSB, EU, EUROATOM, is called the law of European communities or communitarian law. Due to the specific nature of communal law, both in the process of its creation and in its implementation, it is difficult to define it using traditional methods and definitions that exist for legal systems. Therefore, there are various interpretations and theories about the legal nature of communitarian law, which we will talk about later. After the entry into force of the EU Treaty (the Maastricht Treaty in 1993.), this right is also called the EU law. The use of the official title is "EU law", until the entry into force of the Lisbon Treaty, December 2009., it must be ensured that the communal right was created and still exists in the bodies of three (since 2002.) of the European community and that has a supranational character, and, given the lack of its own legislative powers of the European Union (in the second and third pillars the decision-making process is a consensus, ie inter-state cooperation, and the EU borrowing institutions from the EC), the name "EU law" can be use only as a comprehensive legal regulation in the European Union. The logical question is whether Community law and EU administrative law are synonymous. In order to give the right answer to this question, the development of European integrations must be viewed in two periods. The first development is the Eurointegration and with them the development of the legal system in the European Communities and the EU since the creation of the European Coal and Steel Community (ECHR) in 1952/53. until the entry into force of the Lisbon Treaty, December 2009. The second period is from the entry into force of the Lisbon Treaty. In fact, there is a great connection between the EU's

communitarian law and the administrative law of the EU, and in further research it will be impossible to see the functioning of the legal system without the presence of one of these elements.

Key words: *European Union, communitarian law, administrative law, EU law enforcement treaties, legal regulations.*

UVOD

Europska unija specifičan je oblik regionalne integracije i po mnogo čemu se razlikuje od drugih vidova regionalne saradnje koje se ostvaruju širom svijeta. Jedno od ključnih obeležja Evropske unije, a istovremeno i najveća razlika u odnosu na druge oblike saradnje, na regionalnom i na međunarodnom nivou, upravo je njen tzv. supranacionalni karakter.¹ Stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu 1. 12. 2009. Dolazi do unapređenja njenih ciljeva i te se budi i briga o njenim interesima, kao i interesima njenih građana i interesima država članica, sa jedne, i obezbjeđuje usklađenost, efikasnost i kontinuitet politika i akcija, sa druge strane. Proces postepenog jačanja „pravne ličnosti“ Unije zaokružen je Lisabonskim ugovorom koji izričito predviđa da Evropska unija „zamenjuje i nasljeđuje Evropsku zajednicu“ i uživa pravni subjektivitet.² U službeničkim sistemima članica Evropske unije (npr. u SR Njemačkoj) tehničko i pomoćno osoblje u organima uprave ne smatraju se službenicima nego namještenicima i na njih se, osim izuzetaka, primjenjuju opšti propisi o radnim odnosima a ne propisi službeničkog prava. Ovo je povezano sa pitanjem koji krug lica zaista spada u kategoriju javnih službenika. U teoriji se pod pojmom javnog službenika smatraju lica koja vrše javnu službu, što znači da mogu istupiti i autoritativno u ime države, dok druga lica koja vrše stručno-tehničke i pomoćne poslove u državnim organima ne bi trebalo da spadaju u kategoriju javnih, odnosno upravnih službenika. Savjet Evropske unije, zajedno sa Evropskim parlamentom, vrši legislativnu funkciju i usvaja budžet. On je nosilac funkcija kreiranja politike i koordinacije, u skladu sa osnivačkim ugovorima (čl. 16, st. 1, UEU). Komisija Evropske unije promovise opšti interes Unije i preduzima odgovarajuće inicijative u tom smjeru. Ona

¹ Sonja Lučić, Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde, *Pravni život*, br. 7–8/2004

² Član 1. i član 47. Ugovora o Evropskoj uniji.

obezbjeđuje primenu osnivačkih ugovora, kao i mjera usvojenih od strane institucija. Takođe, Komisija EU nadzire primenu prava Evropske unije pod kontrolom Suda pravde Evropske unije. Komisija EU izvršava budžet i upravlja programima. Komisija vrši koordinaciju, izvršnu i upravnu funkciju, u skladu sa osnivačkim ugovorima. Sa izuzetkom zajedničke spoljne i bezbjednosne politike, i u drugim predviđenim slučajevima, ona predstavlja Uniju u spoljnim odnosima. Komisija EU inicira godišnje i višegodišnje programe Unije sa ciljem zaključenja međuinstitucionalnih sporazuma. Legislativni propisi Unije mogu biti usvojeni na osnovu prijedloga Komisije, osim u slučajevima kada je osnivačkim ugovorima predviđeno drugačije.

Ostali akti mogu biti usvojeni na osnovu prijedloga Komisije ukoliko to osnivački ugovori predviđaju (čl. 17, st. 1 i st. 2, UEU).³ Sud pravde Evropske unije uključuje Sud pravde, Opšti sud i specijalizovane sudove. On obezbjeđuje tumačenje i primenu osnivačkih ugovora. Države članice obezbjeđuju pravna sredstva kojima se garantuje djelotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim pravom Evropske unije (čl. 19, st. 1, UEU). Status glavnih organa stekli su, takođe, i Evropski savjet i Evropska centralna banka, dok je Računovodstveni sud povezan u katalog organa koji sačinjavaju institucionalni okvir Unije. Svaka institucija dužna je da djeluje u okviru nadležnosti koje su joj poverene osnivačkim ugovorima i u skladu sa procedurama, uslovima i ciljevima predviđenim ugovorima.⁴ Pored toga, institucije imaju obavezu da međusobno ostvaruju korektnu saradnju (čl. 13, st. 2, UEU).⁵ Iz ovog pregleda institucija Evropske unije, može se zaključiti da je Komisija EU „izvršni“ organ Evropske unije, koji obavlja i „upravne aktivnosti u funkcionalnom smislu“, tako što primjenjuje pravo Unije u individualnim slučajevima i konkretnim situacijama. Evropsko kontinentalni sistem prava nastao je u Evropi na tradicijama rimskog prava. On se takođe naziva i rimsko-germanski pravni sistem. Evropsko kontinentalni sistem upravnog prava posebno je karakterističan za Francusku i Njemačku, baš kao i za zemlje u kojima su one

³ Vučetić Dejan, Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008, str. 175.

⁴ Član 19. i stav 1.. Ugovora o Evropskoj uniji.

⁵ Član 13. i stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji.

imale uticaja. Nadnacionalnosti EU doprinose i zakonodavne aktivnosti ovih organa, koji po sebi predstavljaju jedan od izvora komunitarnog prava, usvajanje obavezujućih akata (regulative) koje obavezuju sve države članice i koje, osim direktne primjenljivosti, imaju i svojstvo neposrednog dejstva jer obavezuju fizička i pravna lica u državama članicama. Konačno, postojanje sudskog organa čija je nadležnost obavezna, odluke obavezujuće i konačne, daje potpun okvir nadnacionalnom institucionalnom okviru EU. Umjesto principom podjele vlasti (zakonodavna, izvršna i sudska) odnosi među institucijama EU određeni su principom institucionalne ravnoteže, ili balansa.

1. UPRAVNO I KOMUNITARNO PRAVO EUROPSKE UNIJE

Sama specifičnost EU odražava se i u svim segmentima prava EU. Pravo Europske Unije štiti i uređuje prava i pravne sisteme zemalja članica EU. Izvori upravnog prava Europske unije su eklektični, dakle pretežno izvedeni tako da u najvećem broju slučajeva nisu originalni. Ovi izvori uglavnom se pronalaze u mnogim ugovorima, aktima zajednice, sudskim odlukama pravosudnih organa Unije, odlukama koje je donio Europski ombudsman itd. ⁶

Više je izvora kada je riječ o samom pravu EU a te izvore možemo da podjelimo u tri grupe. U prvoj grupi spadaju primarni izvori, u koje spadaju:⁷

- a) osnivački ugovori (npr. Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije i dr.) odnosno, sporazumi između vlada država članica,
- b) protokoli koji se nalaze uz osnivačke ugovore (npr. Statut Suda pravde Evropske unije) i
- c) konvencije putem kojih države članice sporazumno mijenjaju ugovorenu institucionalnu strukturu Unije.

⁶ Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 264. Takođe: Paul Craig, Grainne de Burca, (editors), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 2011. Str 34

⁷ *Ibiden* str.44.

Priroda osnivačkih ugovora Evropske unije omogućava njihovu jedinstvenu primjenu na području država članica. To znači da njihove odredbe direktno primenjuju nacionalni sudovi. Osim toga, osnivački ugovori su hijerarhijski iznad nacionalnih pravnih poredaka država članica i to ne samo na osnovu načela *lex posterior derogate legi priori* već i na osnovu načela *lex superior derogate legi inferiori*.⁸ Nadalje u drugu grupu spadaju sekundarni izvorikoji obuhvataju akte koje u obavljanju svojih funkcija donose Komisija Evropske unije, Evropski parlament i Savjet Evropske unije. To su: regulative (regulations), direktive (directives), odluke (decisions), preporuke (recommendations) i mišljenja (opinions). Postojeća tipologija pravnih akata propisana članom 249. Ugovora iz Nice (regulative, direktive i odluke), zadržava se i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Razlika između akata je prije svega u njihovom postupku i samim time u njihovom donošenju. Dakle postoje akti koji su legislativni i oni koji to nisu što također predstavlja razliku među njima.

Same regulative podupiru i podržavaju zemlje članice EU i samim time svojim djelovima regulative postaju njihovim sastavnim dijelom. Regulativa ima opštu primenu i neposredno se primenjuje u državama članicama, poput zakona koje donosi parlament. Uz regulativu, direktivaje značajan pravni instrument Evropske unije. Ona predstavlja kompromis između potrebe za ujednačenim zakonodavstvom unutar Evropske unije i potrebe da se zadrži što veća moguća raznolikostpravnih sistema država članica. Po svojoj apstraktnoj prirodi, direktive podsjećaju na zakone u materijalnopravnom smislu, a po tome kome su upućena to su najčešće zemlje članice podsjećaju na propise međunarodnog prava. Pošto za njihovo sprovođenje nije potrebna potvrda odnosno ratifikacija , direktive i regulative na isti način, predstavljaju posebne, sui generis akte prava Evropske unije. Dakle, za razliku od regulative, direktive nisu neposredno primjenjivi akti, već obavezuju države članice u pogledu cilja koji se direktivom zadaje, često vrlo detaljnog karaktera. Državi članici je prepušteno da sama izabere adekvatna sredstva i način za postizanje cilja zadanog direktivom. To znači da je država najčešće obavezana da donese niz akata ili mjera, u roku određenom direktivom.

⁸ Ta načela uvedena su *de facto* putem prakse Evropskog suda pravde, čime je u stvari u odnose Zajednice i država-članica uveden federalni princip“. Siniša Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 35

Odluke koje donose Komisija EU ili Savjet EU su pojedinačni akti kojima se određeno pravno ili fizičko lice obavezuje na odgovarajuće postupanje. One obavezuju samo one kojima su upućene, nakon što su im saopštene. Prema shvatanju Evropskog suda pravde, odluka može djelovati i djeluje kao erga omnes, i kao takva imati opšti tzv u pravu kvazi- zakonski karakter. Odluke može donositi i Sud pravde EU i to prilikom tumačenja pojedinih odredbi osnivačkih ugovora ili u postupku rešavanja sporova koji mogu nastati između institucija Evropske unije ili između institucija Evropske unije i jedne ili više država članica. U načelu, odluke Suda imaju i karakter precedenta (case law), što znači da i one predstavljaju izvor prava Evropske unije. Preporuke i mišljenja su pravno gledano neobavezujući akti. Preporuka je specifičan oblik „apela“, po pravilu upućen državama članicama kojim se pozivaju na određeno ponašanje u određenim oblastima od interesa za Uniju. Mišljenjem se izražava stav po određenom pitanju. Komunitarno pravo Evropske unije i upravno pravo vežu neraskidive veze, koje se na različite načine i u različitim oblicima tumače u pravnoj teoriji.

Komunitarno pravo nekada se tumačilo kao klasično internacionalno pravo i temeljilo se na internacionalnim ugovorima (Pariškom i Rimskim ugovorima), ali od 60-ih godina, Evropski sud pravde je dao prijedlog za drugačije viđenje evropskog pravnog poretka, pa tako evropsko pravo nije više čisto internacionalno pravo, nego je sve više postajalo kao samostalni pravni poredak⁹.

Kao takvo, prihvataju ga države članice, kao i nacionalni sudovi. Materija koja je u fokusu komunitarnog prava je živa, u stalnim je promjenama, i ne postoji jedinstven teoretski stav o ulozi komunitarnog prava i njegove povezanosti sa internacionalnim ugovornim pravom. Komunitarno pravo u formalnom smislu predstavlja jednu vrstu izazov za izučavanje iz razloga što još nije razriješena dilema da li ono spada u sferu ustavnog ili međunarodnog javnog prava. Činjenice govore da komunitarno pravo EU ima prvi element internacionalnog prava (nastalo je kao multilateralni ugovor), ali nema drugi element (nadležnost Internacionalnog suda za tumačenje i presuđivanje). Evropski sud pravde, koji je nadležan za tumačenje komunitarnog prava, sadrži elemente ustavnog prava. Postavljaju se stoga

⁹ TRATAR, Boštar, Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu, Pravni život, br. 9/2001 str. 25.

sljedeća pitanja: u čemu je snaga komunitarnog prava, pa se ono obavezno primjenjuje u članicama, na direktan način i sa pravnom supremacijom i koji mehanizmi stoje iza ovog prava koji mu omogućavaju efikasnu primjenu? Na pitanje koji faktori u Europskoj uniji utiču na primjenu komunitarnog prava na cjelovit i efikasan način, postoji više odgovora, u zavisnosti s kog se aspekta posmatra, da li je riječ o aspektima interesa ili legitimiteta. Snaga komunitarnog prava, zbog čega se ono obavezno primjenjuje leži u članicama te na direktan način i sa pravnom supremacijom i mehanizmima koji stoje iza ovog prava koji mu pravni poredak na hijerarhijskoj osnovi i sa elementima dispozicije i sankcije obezbjeđuje. Međutim ustav se često krši ili se opstruiše njegova primjena, uprkos institucionalnom mehanizmu koji je u funkciji primjene ustava. S druge strane, u međunarodnom javnom pravu države često krše ugovore, djelimično ih primjenjuju ili ih ometaju, uprkos činjenici da su potpisale internacionalne ugovore i da važi princip „pacta sunt servanda“, što znači ugovori se moraju poštovati.¹⁰

2. KOMPARACIJA I VEZA UPRAVNOG I KOMUNITARNOG PRAVA U EU

Teško je obezbijediti primjenu prava na internacionalnom i na nacionalnom nivou, uprkos svim potpisima, principa i postojanju institucija za primjenu prava, te legalnosti akata. Naime često je pitanje koji faktori u Evropskoj uniji utiču da se komunitarno pravo, ipak, uspješno primjenjuje na cjelovit i efikasan način? Gledajući sa različitih aspekata a sužavajući poglede na pravo legitimiteta i interesa, dolazimo do objašnjenja da ukoliko je pravo legitimno, ako je nastalo voljom naroda, tada se narodna volja transformiše u pravne norme, pa narod poštuje pravne norme, jer su one izraz njegove volje. Ako je zajedničko (komunitarno) pravo više država nastalo saglasnošću i voljom tih država, tada države primjenjuju komunitarno pravo, jer je ono izraz njihove legitimne volje, dakle, države podređene komunitarnom pravu su stvaraoci tog prava. Komunitarno pravo je legitimno, nastalo saglasnom voljom država članica i ono je pravni izraz njihove zajedničke, udružene

¹⁰ Komljenović B., Ristić, Ž., Živanović M., Srđić, M., 2009., *Pravo Evropske unije*, Etno stil, Beograd.str 53.

volje, ovo zajedničko pravo nije nametnuto niti je otuđeno od država.¹¹ Kod kodifikacije normi internacionalnog prava postiže se saglasnost, ali na osnovu kompromisa, što rezultira opštijim normama, okvirnim normama i rezervama na pojedine norme. Naime komunitarno pravo Evropske unije ima elemente saglasnosti i konkretnosti normi, jer se, uglavnom, donosi konsenzusom. Osim legitimiteta kao osnove, važan je aspekt interesa, jer komunitarno pravo predstavlja pozitivistički izraz interesa država i one to pravo stvaraju sa svrhom postizanja konkretnih ciljeva. Ostvarivanje interesa država, kao i ostalih građana, privrednih subjekata, institucija EU, interesnih grupa itd.) vezano je za primjenu komunitarnog prava, tako da ovo pravo ima upotrebnu vrijednost u funkcionisanju Evropske unije. Svi bitni osnivački ugovori Unije, ranije njenih zajednica, nastali na osnovama internacionalnog ugovornog prava, ovo pravo je u osnovi evropskog komunitarnog prava.¹²

Komunitarno pravo ima prvi element internacionalnog prava, jer je nastalo kao multilateralni ugovori, ali nema drugi element, nadležnost Internacionalnog suda za tumačenje i presuđivanje. S obzirom da je Evropska Unija zajednica svih zemalja članica dakle one pravno skupa djeluju mora se voditi računa o tome da pravne regulative svake zemlje članice koje su eventualni izuzetak u nekom od pravnih propisa budu uklopljene i sastavnim dijelom prava EU. Stoga upravno pravo EU objedinjuje sve zakone i primjenjuje ih ravnopravno na sve zemlje članice u kojima se ti zakoni primjenjuju i po kojima se radi i djeluje.

Kada je riječ o upravnom pravu Evropske unije moramo znati da je riječ o relativno novoji neizdiferenciranoj administrativnoj disciplini čije je sadržinsko uobličavanje i sistematizacija u toku. Teorijski posmatrano, fizionomija upravnog prava Evropske unije oblikuje se u okvirima uporedno sa upravnom pravom, odnosno međunarodnog upravnog prava. S obzirom na značajne tradicionalne razlike koncepcija upravnog prava pojedinih sadašnjih država članica Evropske unije (npr. Francuske, Nemačke i Velike Britanije), upravno pravo Evropske unije suočava se sa svim onim teškoćama sa kojima se suočavaju i druge pravne oblasti država članica u opštem procesu „harmonizacije njihovih pravnih poredaka sa pravnim sistemom

¹¹ Ibidem str 45.

¹² Ibidem str 67.

„evropskog prava“. ¹³Osim toga, upravno pravo Evropske unije, posebno u odnosu na pitanja u vezi zaštite ljudskih prava, može se razlikovati od sličnih (upravnih) institucija Savjeta Europe. Usljed navedenih okolnosti, u oblikovanju fizionomije i institucija upravnog prava Evropske unije, posebnu ulogu ima Evropski sud pravde koji se svojim odlukama o sadržinskim i prethodnim pitanjima (uz mnogo sličnosti sa ulogom koju je svojevremeno imao Državni savjet u Francuskoj u stvaranju francuskog upravnog prava), između ostalog, profilise kao administrativni tribunal, tj. upravni sud Unije. Vreme će pokazati, a indicije u tom pravcu se veoma jake, koliko će ovaj Sud biti „tvorac“ upravnog prava Evropske Unije.¹⁴

Postojanje Evropskog suda pravde, koji je nadležan za tumačenje komunitarnog i upravnog prava i za presuđivanje sadrži elemente ustavnog prava. Pozicija Evropskog suda, da može poništiti svaki akt institucija i država koji je suprotan komunitarnom i upravnom pravu daje mu osobine ustavnog prava tipičnog za države. Po formalnom načinu donošenja, radi se o međunarodnom javnom pravu, a po suštini funkcionisanja radi se o ustavnom pravu. Smatramo da ovdje treba izbjeći teorijski pristup po kome bi se komunitarno pravo, a i upravno pravo svrstalo u jednu ili u drugu kategoriju, iz razloga što ovo pravo obuhvata elemente i međunarodnog i ustavnog prava. Situacija kada međunarodno javno pravo postaje istovremeno i ustavno je prisutna u nekim državama u današnje vrijeme.¹⁵

ZAKLJUČAK

Komunitarno pravo kao i upravno pravo je u funkciji interesa i potreba Evropske unije i njenih država članica te su iz tog razloga ove dvije kategorije promjenjive i primjenjive. Između komunitarnog evropskog i internacionalnog javnog prava nema suprotnosti u smislu „ili“, nego se radi o odnosu globalnog i regionalnog prava, gdje se regionalno razvija u širem kontekstu globalnog i međusobno se prožimaju. Dakle, može se operisati stavom da komunitarno pravo Evropske unije predstavlja

¹³ Ibidem str.72.

¹⁴ Stevan Lilić, *Upravno pravo Evropske Unije*, u zborniku „Pravo Evropske Unije“, Udruženje za Pravo Evropske Unije, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 189–206.

¹⁵ Petrović Milan, *Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike – Opšti deo*. Niš, 2006, str. 89.

nadogradnju internacionalnog javnog ugovornog prava na nižem (regionalnom) nivou i istovremeno predstavlja zajedničko nadnacionalno pravo država članica Evropske unije. Struktura komunitarnog prava je složena i po tome što se ovo pravo može poimati u užem i širem značenju. Prema užem shvatanju, komunitarno pravo obuhvata norme koje su donesene na nivou Evropske unije, saglasnom voljom država koje su prenijele dio svojih ovlaštenja na nadnacionalni nivo. Prema širem shvatanju, u komunitarno prava spada i dio nacionalnog prava, u onim sadržajima gdje su države donosile nacionalne propise da bi primijenile komunitarne norme na svojoj teritoriji. Kod komunitarnog prava postoji i jedna specifičnost, koja se odnosi na aspekte normi i institucija.¹⁶ Prema kontinentalnom shvatanju vladavine prava, u državi postoji pravni sistem sa vladavinom zakona gdje sve institucije vrše svoje nadležnosti na osnovu propisanih pravnih normi, dakle, zakon je iznad institucija, čak i kada se radi o instituciji koja donosi zakone. Upravo je komunitarno pravo to koje sadrži ovaj element, jer važeće norme su obavezne za sve institucije i države članice. Prema anglosaksonskom shvatanju, varijanti Velike Britanije, postoji suverena institucija, Britanski parlament, i sve odluke te institucije imaju suverenu pravnu snagu. Umjesto suverene pravne norme postoji suverena institucija, pa sve što ona odluči postaje suverena pravna norma. U prvoj varijanti pravni sistem je teže promjenjiv i stabilizuje postojeći državni poredak, a u drugoj pak varijanti pravni sistem je elastičan i promjenjiv i on ne stabilizuje postojeći poredak. Komunitarno pravo kao i upravno pravo sadrži i element suverenosti institucija, pa tako kroz međuvladino usaglašavanje (intergovernmental conference) države članice mogu da mijenjaju sadržaje komunitarnog prava prema realnim potrebama, naprimjer, ugovori iz Amsterdama, Nice i Lisabona sadrže dodatke, dopune, izmjene prethodnih ugovora, itd.

Pojam dobre uprave podrazumijeva redefinisane rada uprave, kao i odnosa između građana i uprave. On odgovara na očekivanje i zahtjev da se uspostavi ravnoteža između očuvanja javnog interesa, s jedne i poštovanja prava i interesa građana, s druge strane. Dobra uprava je na usluzi zajednici i promoviše povjerenje društva u izvršnu vlast, pa time doprinosi političkoj stabilnosti i podstiče ekonomski razvoj i društveno blagostanje. Temeljni

¹⁶ Ibidem 95

stub EU jeste zajedništvo i zajednica te samim time zajedničke i usklađene pravne norme i propisi.

Komunitarno i upravno pravo je u funkciji interesa i potreba Evropske unije i njenih država članica i zato je ono promjenjivo i primjenjivo. Uvođenje u praksu načela dobre uprave zahtijeva odgovarajući sistem upravnih postupaka. Pravni okvir za opšti upravni postupak može da se opiše kao „zakon ustavnog značaja u konkretnoj formi“. On reguliše cjelokupan proces pripreme, donošenja i sprovođenja upravnih rješenja (upravnih akata) u javnoj upravi i obezbjeđuje niz pravila o tome kako organi i građani treba međusobno da komuniciraju u toku tog procesa.¹⁷ U periodu intenzivnih reformskih procesa na putu evropskih integracija dobra uprava će omogućiti lakše suočavanje sa ekonomskom konkurencijom na zajedničkom tržištu i jedan je od osnovnih instrumenata za ostvarivanje nacionalnih interesa zemalja članica EU. Da bi svaka zemlja članica doprinijela zajedničkom EU tržištu i imala od njega koristi potrebno je da posjeduje funkcionalnu tržišnu ekonomiju, kao i odgovarajuće državne institucije koje je podržavaju. Za saradnju u oblasti uprave neophodan je značajan stepen usklađenosti upravnog i komunitarnog prava zemalja članica sa drugim zemljama EU, što doprinosi smanjenju transakcionih troškova poslova i investicija u međunarodnoj poslovnoj zajednici. Pravo Evropske Unije generalno ima velikog uticaja na pravne sisteme kako zemalja članica tako i njih koje su u procesu i žele postati dijelom evropske zajednice. Bez striktnih pridržavanja ovih zakona ne bi bilo moguće poslovati niti obezbjediti adekvatnu pravnu zaštitu i sistem bilo koje zemlje. Krovne pravosudne institucije Evropske Unije zalažu se za adekvatno i zakonsko poslovanje te za zaštitu kako pojedinca tako i generalno grupa i sistema te zemalja. Evropski sud pravde predstavlja ujedno i izvjesnu sigurnost za sve sudove i ali i svakog čovjeka na teritoriju Evrope koji ima pravo da traži svoja prava i da ih ukoliko su valjana dobije.

Svaka pravna norma i načelo se moraju striktno poštovati u cilju što boljeg ostvarivanja zadovoljstva i ostvarivanja prava na pojedinu stavku. Upravno pravni i komunitarni zakon Evropske Unije jako je precizan i ide samo u korist čovjeka ali na način da ni na koji način ne oštećuje treću stranu.

¹⁷ Koncept za novi zakon o ZUP, str 3

LITERATURA

Knjige i publikacije:

1. AVIANI, Damir, Pojam i izvori upravnog prava Evropske unije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XV, 2002.
2. BATAVELJIĆ, Dragan, Stvaranje prava – davanje pravnog oblika društvenoj stvarnosti, u zborniku radova, „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, 1999.
3. Budimir P. Košutić, Uvod u Jurisprudenciju, str. 44. Sonja Lučić, Konstitucionalizacija pravnog sistema Evropske unije – Uloga evropskog Suda pravde, Pravni život, br. 7–8/2004
4. BLAGOJEVIĆ, Slobodan M., Apstraktno-regulativna funkcija prava (Stvaranje prava kao dio pravnog procesa), u zborniku „Stvaranje prava“, Jugoslovensko udruženje za teoriju, filozofiju i sociologiju prava, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 2000.
5. Blažić Đorđije, Priručnik za primjenu zakona o pravnom postupku, Beograd 2015
6. BROWN, Lionel Neville, KENNEDY, Tom, The Court of Justice of the European Communities, Sweet & Maxwell, London, 2000.
7. Komljenović B., Ristić, Ž., Živanović M., Srđić, M., 2009., *Pravo Evropske unije*, Etno stil, Beograd.
8. Petrović Milan, Nauka o upravljanju kao pretpostavka upravne politike – Opšti deo. Niš, 2006,
9. SZUBIAKOWSKI, Marek, LILIĆ, Stevan, Pravobranilac prava građana u Poljsko i društveni pravobranilac samoupavljanja u Jugoslaviji (paralele), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 3–4, 1990.
10. Stevan Lilić, Upravno pravo Evropske Unije, u zborniku „Pravo Evropske Unije“,
11. TRATAR, Boštar, Neka razmišljanja o opštim evropskim načelima zaštite prava u upravnom sporu, Pravni život, br. 9/2001.
12. Ugovor o Evropskoj Uniji

13. Vučetić Dejan, Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008.
14. VASIĆ, D., RADIĆ I., SIMIĆ M., HRNJAZ, M., MILOSAVLJEVIĆ, M., Učimo o Evropi, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005.
15. VUČETIĆ, Dejan, Evropski standardi zaštite ljudskih prava prilikom upravnog postupanja – iz ugla Republike Srbije, Ustavne i međunarodnopravne garancije ljudskih prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, 2008.
16. VUKADINOVIĆ, Radovan, Pravo Evropske unije, četvrto izdanje, Centar za pravo Evropske unije Pravnog fakulteta, Kragujevac, 2006.

TEORIJA I HISTORIJA UPRAVE

Izvorni naučni rad

UDK:654.032.07:94(620).03

Prof.dr. Edin Ramić^{1*}

**ADMINISTRATIVNO-UPRAVNA
ORGANIZACIJA OSMANSKOG CARSTVA**

Sažetak

U radu je predstavljena administrativno-upravna organizacija Osmanskog carstva. Pitanja formiranja, uređenja i administrativno-upravne podjele pojedinih provincija Osmanskog carstva, kao i pitanja uređenja i administrativne organizacije Carstva uopće, imaju višestruku važnost za historijsku, pravnu i upravnu nauku. Rasvjetljavanje ovih pitanja važno je već zbog same činjenice da je Osmansko carstvo stoljećima predstavljalo jednu od najvećih svjetskih imperija. Međutim, ova pitanja su isto tako važna sa stanovišta administrativno-upravne historije svih onih zemalja i naroda koji su duže ili kraće vrijeme živjeli u sklopu Osmanskog carstva. Poznavanje administrativne podjele nameće se često kao preduvjet za pravilno razumijevanje i uspješno rješavanje nekih ključnih pitanja, procesa i spoznaja.

Ključne riječi: *uprava, administracija, organizacija, Osmansko carstvo, ejalet, sandžak*

**ADMINISTRATIVE ORGANIZATION
OF THE OTTOMAN EMPIRE**

Summary

The paper presents the administrative organization of the Ottoman Empire. The issues of the formation, arrangement and administrative division of individual provinces of the Ottoman Empire, as well as the issues of the organization and administration of the Empire in general, have multiple relevance for historical, legal and administrative science. The illumination

¹ * Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

of these questions is important because of the fact that the Ottoman Empire for centuries was one of the world's largest empires. However, these questions are also important from the point of view of the administrative history of all those countries and peoples who lived for a longer or shorter period in the Ottoman Empire. Knowing the administrative division is often imposed as a prerequisite for proper understanding and successful resolution of some key issues, processes, and cognitions.

Key words: Administration, organization, Ottoman Empire, eyalet, sandzak

UVOD

Pitanja formiranja, uređenja i administrativno-upravne podjele pojedinih provincija Osmanskog carstva, kao i pitanja uređenja i administrativne organizacije Carstva uopće, imaju višestruku važnost za historijsku, pravnu i upravnu nauku. Rasvjetljavanje ovih pitanja važno je već zbog same činjenice da je Osmansko carstvo stoljećima predstavljalo jednu od najvećih svjetskih imperija. Prirodno je da se upravo u turskoj historiografiji najviše bave proučavanjem ovih problema, kao i drugih složenih pitanja koja u sebi sadrži događajima i procesima prebogata historija Osmanskog carstva. Međutim, ova pitanja su isto tako važna sa stanovišta historije svih onih zemalja i naroda koji su duže ili kraće vrijeme živjeli u sklopu Osmanskog carstva. Poznavanje administrativne podjele nameće se često kao preduvjet za pravilno razumijevanje i uspješno rješavanje nekih ključnih pitanja, procesa i spoznaja.

1. Historijsko-politički razvoj

1.1. Pojava Osmanlija

Turkmenska plemena krajem XIII stoljeća sve se više pomjeraju na zapad, tj. pritiskaju bizantske granice u zapadnoj Anadoliji. Glavni uzroci tog pomjeranja su: pritisak Mongola, potraga za boljom ispašom i mogućnost upada u susjedne kršćanske zemlje. Osnivač osmanske države, tj. kasnijeg Osmanskog carstva, bio je Osman, sin Erthogrula, jednog od turkmenskih

vođa.² Kao turkmenski vođa, Erthogrul je dobio od seldžučkog sultana Aladina II feudalne posjede i zemlje zvane bejlik (beylik) ili emirat, čije je sjedište bilo u gradu Söğütu, na bizantskoj granici unutar Male Azije.³ Kao i druge gazije, i Erthogrul je čuvao granicu i vršio povremene prepade prema bizantskom teritoriju. Prvobitni Erthogrulov emirat toliko je proširen stalnim ratovanjem da se pretvorio u državu. Prilika da se bore za islam privlačila je brojne gazije iz mnogih dijelova islamskog svijeta, a posebno razne turske etničke skupine, koje su ispred Mongola bježale u Anadoliju. Tako je gazijska struktura postepeno oblikovala osnovu za vojno-administrativnu organizaciju Erthogrulovog emirata. Ove posjede naslijedio je njegov sin Osman Gazi (1299.) čiji su posjedi, od svih anadolskih begova i emira, bili najistureniji prema južnim obalama Crnog mora i najbliži Bizantu i Balkanu. Prilikom opsade Nikeje (Iznik), nekadašnje bizantijske prijestolnice, 1302. godine, Osman je donogu potukao bizantsku vojsku, koja je pokušala pomoći opkoljenom gradu. Poslije ove pobjede, Osman Gazi je stekao slavu širom Anadolije, a iz njenih raznih dijelova počeli su pristizati gazije, koji su se htjeli boriti pod njegovom komandom. Prema ustaljenim običajima, pogranični emirati i bejluci su uzeli ime svog vođe i počeli su se nazivati Osmanlijama. Tako je uspostavljena i Osmanska dinastija, pa se 1302. godina može smatrati godinom uspostavljanja i učvršćivanja Osmanske dinastije i države.⁴

² Inaldžik, Halil, *Problem pojave Osmanske države*, POF, XXXV, Sarajevo, 1985., str. 212, 220. Porijeklo Osmanlija zbog nedostatka izvora nije nam u potpunosti poznato. Prema ranim osmansko-turskim hronikama, Osmanlije potiču iz Centralne Azije, iz nomadskog plemena Kayi Turaka, jednog ogranka Turaka Oghuza, koji su pod pritiskom mongolskih najezda izbjegli u Anadoliju tokom treće decenije XIII stoljeća. Osman, po kome je dinastija dobila ime, rođen je Söğütu oko 1258. godine, a na historijsku pozornicu stupio je prilikom opsade Nikeje (Iznika). Car je protiv njega poslao najamničku vojsku od dvije hiljade vojnika, koju je Osman potukao kod Bafeona u blizini Nikomedije (Izmit) 27. jula 1302. godine, o kojoj izvještava savremenik, bizantski hroničar Georgio Paphymeros (Pahimer). Poznato je da mu se otac zvao Erthogrul, jer je pronađen novac koji je iskovao Osman, a i jedan osmanski popis iz polovine XV stoljeća pominje njegovu zadužbinu, podignutu u gradiću Söğütu.

³ Hammer, von Joseph, *Historija Turskog (Osmanskog) carstva*, I, Zagreb, 1979., str. 23.

⁴ Fuad Köprülü nalazi da je proces formiranja Osmanske države bio praćen oružanim sukobima sa njenim glavnim protivnikom, Bizantom. Ključ osmanskih ratnih uspjeha protiv Bizanta nalazio se, po Köprülü, u maksimalnoj koncentraciji državne moći u rukama osmanskih vladara. Slabljenje otporne snage Bizanta stvaralo je pretpostavke stalnom širenju osmanskih granica prema zapadu. (Köprülü, Fuad, *Porijeklo Osmanske carevine*, Sarajevo, 1955., str. 118, 283)

Rodonačelnik Osmanske dinastije Osman najvjerojatnije umire između septembra 1323. i marta 1324. godine.⁵ Naslijedio ga je sin Orhan⁶, čiji je prvi veliki uspjeh bio zauzimanje Burse 6. aprila 1326. godine.⁷ Nikeju (Iznik) je zauzeo 2. marta 1331. a Nikomediju (Izmit) 1337. godine. Osmanlije prodiru na zapad i postepeno zauzimaju teritoriju svog rivala emirata Karesi (posljednja etapa odvijala se oko 1345. godine). Ovim zauzimanjem Osmanlije su došle do južne obale Dardanela i bilo je samo pitanje vremena kada će odatle preći u Evropu. To se desilo već tokom zime 1345. godine, kada je Orhan pomogao Jovanu Kantakuzinu da zauzme gradove koji su se nalazili na obali Crnog mora.⁸ Od tog trenutka osmanske trupe su stalno prelazile Dardanele. Kada je, 1352. godine Orhanov sin Sulejman pošao u Jedrene da pomogne Kantakuzinu, zauzeo je grad Cimpu na evropskoj obali moreuza, a uz pomoć potresa (koji se dogodio u noći između 1. i 2. marta 1354. godine) Sulejman je zauzeo i sve ostale utvrde na galipoljskom području.⁹ Samim tim što je popravljao utvrđenja i u njima stacionirao garnizone anadolskih trupa, on se snažno učvrstio na

⁵ Mada neki hroničari, kao i arapski putopisac Ibn Batuta, tvrde da je Osman bio živ prilikom zauzimanja Burse (6. april 1326.). Ako je to tačno, onda sasvim sigurno nije bio na vlasti poslije marta 1324. godine. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. Robert Mantran, Beograd, 2002., str. 19)

⁶ Orhan je naslijedio Osmana oko 1324. godine i u to vrijeme nije bio tako mlad, jer je imao tri odrasla sina. Imao je petericu braće i jednu sestru, a prilikom nasljeđivanja prijestola postojalo je i rivalstvo između njega i njegovog brata Alaudina, koji se odrekao prijestola, nije poznato da li milom ili silom. Orhan je bio vođa Osmanlija sve do 1362. godine. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 19-20)

⁷ Kicikis, Dimitri, *Osmanlijsko carstvo*, Beograd, 1994., str. 28.

⁸ Poslije smrti bizantskog cara Andronika III, 1341. godine, nasljednik prijestola Jovan V Paleolog bio je maloljetan, pa je Jovan Kantakuzin postao regent. Ali, ubrzo nakon toga razbuktao se otvoreni rat između njega i pristalica Ane Savojske, majke Jovana V. U ovakvoj situaciji Jovan Kantakuzin pronalazi saveznika u Orhanu pa mu daje i ruku svoje kćerke Teodore (juna 1346. godine). Jovan Kantakuzin uspijevaao se održati na vlasti sve do 4. decembra 1355. godine, kada je morao da abdicira usljed prodora Jovana V u sam Carigrad. Zamonašio se i smjestio u manastir Harsijanita, gdje je pisao svoju historiju, koja predstavlja opis brojnih situacija iz njegovog uzbudljivog života, ali također i izuzetno značajan izvor podataka o odnosima između Bizantinaca i anadolijskih emirata u drugoj četvrtini XIV stoljeća. (Inaldžik, Halil, *Osmansko carstvo – klasično doba (1300.–1600.)*, Beograd, 1974., str. 14-15; *Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 22-25; Kicikis, D., *Osmanlijsko carstvo*, str. 30)

⁹ *Historija naroda Jugoslavije*, I, Zagreb, 1953., str. 345.

evropskom tlu. Da bi osnažio svoj mostobran u Evropi, Sulejman je počeo da preseljava muslimansko stanovništvo iz Anadolije u Evropu, a posebno nomade sklone brzom prilagođavanju.¹⁰ Poslije Sulejmanove iznenadne i tragične pogibije (1357.), komandant Galipoljske oblasti postaje njegov brat Murat koji zauzima Jedrene, glavni grad Trakije, 1361. godine.¹¹ Orhan umire marta 1362. godine. Sahranjen je u Bursi, u jednom starom bizantskom manastiru, koji je pretvoren u mauzolej.¹²

1.2. Uspon Osmanlija

Murat I postaje Orhanov nasljednik.¹³ Za vrijeme njegove vladavine, Osmanlije su nastavile osvajanje evropskog tla. Geografski uslovi odredili su redoslijed osmanskih osvajanja na Balkanu. Krećući se historijskim drumom Via Egnatia u pravcu zapada, Osmanlije su preko Sera, Bitolja i Ohrida 1385. godine izbili na albansku granicu. Lokalni namjesnici u Makedoniji i Albaniji prihvatili su osmansko suzerenstvo. Njihova druga linija nadiranja pružala se prema Tesaliji, tako da je Solun sa svojom lukom osvojen 1387. godine. Treća linija je slijedila pravac Carigrad – Beograd, i godine 1365. Marička dolina, uz neznatan otpor, potpala je pod osmansku vlast.¹⁴ Godine 1372. despot Dobrudže i kralj Bugarske postao je osmanski vazal, a u to vrijeme Osmanlije su već bili zagospodarili glavnim putevima Balkanskog poluostrva. Osmanlije su 1395. godine, preko Sofije i Niša, upali u dolinu Morave, a sljedeće godine sveli su Srbiju na vazala. Lokalni

¹⁰ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 15.

¹¹ Kosminski, E. A., *Povijest srednjeg vijeka*, Zagreb, 1950., str. 129.

¹² U neposrednoj blizini, u posebnoj zgradi, nalazi se grobnica njegovog oca, čije je tijelo tu prenijeto, po njegovoj sopstvenoj želji, poslije zauzimanja tog grada. Prvobitno su se dvije grobnice nalazile pod istim krovom, ali je kasnije, zbog požara i zemljotresa koji su oštetili zgradu, sultan Abdulaziz 1868. godine naredio da se izgrade dva mauzoleja, koji su sačuvani do naših dana. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 26)

¹³ *Murat I* (vladao od 1362.–1389. godine) bio je jedan od trojice Orhanovih sinova (četvrti, i vjerovatno najposobniji sin Sulejman, poginuo je 1357. godine kao vođa osmanskih trupa koje su ratovala na evropskom tlu). Prema turskoj tradiciji, jednako pravo na prijesto imali su svi sinovi preminulog vladara, međutim, onaj koji bi prvi uspio da uspostavi kontrolu nad trupama i carskom riznicom, kao i da dobije podršku velikaša, dolazio je na vlast i sebi osiguravao legitimitet. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, Beograd, 2002., str. 38)

¹⁴ *Istorija srpskog naroda*, II, Beograd, 1982., str. 36, 39.

namjesnici, u oblastima koje su se graničile sa osmanskim teritorijom na Balkanu, prihvatili su suverenost osmanskog sultana, sada gospodara ovog poluostrva.¹⁵

Osmanska osvajanja na Balkanu mogu se objasniti određenim historijskim činjenicama. Naime, osmanska invazija se vremenski poklopila sa feudalnom anarhijom, jer su tada mnogi nezavisni kraljevi, despoti i namjesnici malih balkanskih zemalja bez oklijevanja tražili pomoć spolja, kako bi riješili svoje unutrašnje razmirice. Za razliku od njih, Osmanlije su vodili dosljednu politiku i jedino su oni raspolagali centralizovanom vlašću, kao i jakim vojnim snagama, sposobnim da intervenišu da bi smirili situaciju. Prije svega tu su janjičari (yeni-çeri/k/, „nove trupe“) – prva stajaća vojska u Evropi.¹⁶ Sultan je janjičarski korpus obrazovao od ratnih zarobljenika poslije zauzeća Jedrena, i on se nalazio pod njegovom neposrednom komandom.¹⁷ Osmanlije su, po pozivu, pomagali određene frakcije u raznim balkanskim zemljama, ali su ih kasnije smatrali svojim vazalima. Osim toga, tokom tog ranog perioda, nijedna velika država nije se suprotstavila Osmanlijama, bilo na Balkanu ili u Anadoliji, niti su se oni sukobili sa nekom evropskom krstaškom vojskom, usprkos činjenici što je papa svojom bulom (od 25. decembra 1366.) proglasio krstaški rat protiv Osmanlija. Njihov najjači suparnik u to vrijeme bila je Ugarska kraljevina, koja je nastojala da iskoristi osmansko napredovanje na Balkanu kako bi proširila svoje gospodstvo u donjem Podunavlju.

Osmanlije su vodili pomirljivu politiku prema kršćanima i na taj način su lakše širili svoje oblasti i povećavali izvore svojih prihoda. Zaštita seljaštva od eksploatacije lokalne vlasti bila je osnovni princip osmanske administracije. Isto tako, sastavni dio ekspanzionističke doktrine bio je i tolerantan odnos prema domaćem plemstvu i vojničkoj klasi. Osmanlije su preuzimali pripadnike vojničke klase u svoje redove, tako su kršćani, koji su bili u osmanskoj vojnoj službi, razrješavani izvjesnih nameta. Osnovna slabost osmanske države, u to vrijeme, bila je nerazvijenost njene mornarice.

¹⁵ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 16-17.

¹⁶ Smailagić, Nerkez, *Leksikon islama*, Sarajevo, 1990., str. 293.

¹⁷ Središte države je oko 1375. godine iz Burse (Bruse), premješteno na Balkan u Jedrene. (Festić, Raifa, *Opća historija države i prava*, Sarajevo, 1998., str. 199)

Poslije pogibije Murata I 1389. godine na Kosovu polju, novi sultan postaje Bajazit I.¹⁸ Novi sultan je odmah po stupanju na prijestolje imao probleme u Anadoliji, jer su se anadolski dinasti digli na bunu. Međutim, do 1392. godine riješen je taj problem, a Osmanskoj državi je pripojena većina anadolskih kneževina. U to vrijeme, zbog zaokupljenosti situacijom u Anadoliji, osmanski uticaj na Balkanu počeo je da opada, pa se sultan ponovo morao početi baviti problemima na Balkanu. Godine 1396., kod Nikopolja, Osmanlije su potukle krstašku vojsku, predvođenu Ugarskom i Venecijom. Pobjedom kod Nikopolja, Osmanlije su ne samo potvrdili svoju prevlast na Balkanu, već su znatno podigli svoj ugled u islamskom svijetu. Bajazit I se vratio u Anadoliju 1398. godine i pripojio Karamaniju, kao i kneževinu Kadi Burhanedina, stvorivši tako imperiju koja se prostirala od Dunava do Eufrata. Tako je krajem 1401. godine Bajazit I bio na vrhuncu moći. U Evropi, Trakija, Makedonija, Tesalija, Dobrudža i Bugarska bile su pod direktnom vlašću Osmanlija. To je bio slučaj i sa dijelom Albanije. Vlaška i Srbija bile su potčinjeni protektorati. Bizant, koji se još odupirao, nije mogao dugo da se održi, a sam grad Carigrad je bio, praktično, pod opsadom. Isto tako, veći dio Male Azije bio je pod osmanskom upravom, kao i Anadolija i cijeli prostor od Egeja do Eufrata.

U isto vrijeme, moćni Timur (1336.–1405.) zasnovao je veliku imperiju u Centralnoj Aziji i Iranu i sebe proglasio nasljednikom suverenih prava Ilhanida u Anadoliji.¹⁹ Bajazit je izazvao Timura na bojno polje, ali je u bitki kod Ankare 28. jula 1402. godine poražen.²⁰ Bitka je bila duga i puna preokreta. U toku okršaja, lokalni anadolski konjanici prešli su na stranu

¹⁸ Umirući, sultan Murat I je za nasljednika odredio svog najstarijeg sina *Bajazita I* (1389.–1402.). Bajazit I poznat je pod nadimkom *Munja* (tur. Yildirim). On je kod Nikopolja 1396. godine potukao krstaše, vojsku najponosnijih vitezova Evrope. Prkosio je Memelučkom sultanatu, u to doba najmoćnijoj islamskoj državi, i osvojio njene gradove na Eufratu. Izazvao je na bojno polje velikog Timura, novog vladara Azije i Irana. I kako kaže Halil Inaldžik: *Bajazit I učinio je nekoliko koraka ka stvaranju imperije sa centralizovanom vladom umjesto carstva, u čiji su sastav ulazile vazalne države.* (Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 24)

¹⁹ Potkraj XIV stoljeća, većina mongolskih posjeda raspala se na niz malih feudalnih državnica, koje su među sobom ratovala. To je iskoristio srednjoazijski emir Timur koji je, iskoristivši nesuglasice između feudalnih knezova, uspio zauzeti veliki prostor i stvoriti jaku državu. (Kosminski, E. A., *Povijest srednjeg vijeka*, str. 129-130)

²⁰ *Historija naroda Jugoslavije*, I, str. 456; *Istorija srpskog naroda*, II, str. 65.

svojih nekadašnjih gospodara, koji su bili našli utočište na Timurovom dvoru. U toku same bitke Bajazit I je zarobljen i njegova se vladavina završila katastrofom bez presedana.²¹ Deset godina, koje su uslijedile nakon poraza kod Ankare, bile su veoma teške i ovaj period u historiji Osmanskog carstva poznat je kao doba građanskog rata ili međuvlašća (1402.–1413.).²²

Iako je poraz kod Ankare prouzrokovao pad i rasulo, osmanske snage nisu bile slomljene u potpunosti. Dinastija Osmanlija je opstala, ali je njeno carstvo bilo podijeljeno. Uslijedile su godine borbe između Bajazitovih sinova za prevlast. U tim borbama najagresivniju politiku vodio je Mehmed²³, koji je uspio savladati braću i postići cilj: povratiti jedinstvo Osmanskog carstva. Međutim, potpuno jedinstvo i trajno učvršćivanje vlasti postignuto je za vrijeme vladavine sultana Murata II.²⁴ Vladavina Murata II razdoblje je značajnog ekonomskog napretka. Trgovina se razgranala, a osmanski gradovi, kao što su Bursa i Jedrene, znatno se razvili. Godine 1432., putnik Bertrand de La Brokijer (Brocquière) je zabilježio da se osmanski godišnji prihod popeo na 2,500.000 dukata i da bi Murat II, ukoliko bi iskoristio sva svoja sredstva, lahko mogao izvršiti invaziju Evrope.²⁵ Središnje pitanje cijelog ovog perioda glasi: kako je Osmansko carstvo uspjelo da se tako uspješno obnovi u vrijeme kada su mu građanski rat, krstaški pohodi i druge krize prijetili potpunim uništenjem? Bilo je mnogo činilaca koji su

²¹ Bašagić-Redžepašić, Safvet-beg, *Kratka uputa u prošlost BiH (Od g. 1463.–1850.)*, Sarajevo, 1900., str. 7.

²² U ovom periodu, lokalni anadolski vladari su počeli svuda da obnavljaju svoje stare, nezavisne kneževine. Preostalu osmansku teritoriju razdijelili su između sebe Bajazitovi sinovi, prihvativši Timurov suverenitet. Bajazit je za sobom ostavio četiri sina: Sulejmana, Mehmeda, Isu i Musu. Poslije Timurove smrti 1405. godine, počinju intenzivnije borbe za gospodarenjem nad cjelokupnom ovom teritorijom. (Hammer, von Joseph, *Historija Turskog (Osmanskog) carstva*, I, str. 97-103; *Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 62-63; Kicikis, D., *Osmanlijsko carstvo*, str. 34)

²³ *Mehmed I* (1413.–1421.) postao je sultan u veoma teškom vremenu. Sve do smrti, sultan je morao da se bori sa narodnim pobunama i sa anadolskim emirima. Stoga mu je bilo veoma važno da izbjegne spoljne sukobe. Umire u Jedrenu 21. maja 1421. godine. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, Beograd, str. 69, 75)

²⁴ *Murat II, Kodža* (1421.–1444., 1446.–1451.), sin Mehmeda I, imao je sedamnaest godina kada je postao sultan (25. juna 1421.). Imao je i tri mlađa brata: Mustafu, Jusufa i Mahmuda. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 75-76)

²⁵ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 32, 33.

omogućili prevazilaženje kriza i jedinstvo Osmanskog carstva. Najsnažniji takav činilac bio je kul, odnosno osmanski sistem robova. Janjičarski korpus, čiji se broj vojnika popeo na šest do sedam hiljada, prvenstveno je osmanskom sultanu obezbjeđivao neospornu nadmoć nad njegovim suparnicima. Po provincijama su Osmanlije obrazovali korpus vojnih namjesnika robovskog porijekla i vojsku spahija, čime su osjetno ojačali centralnu vlast koju su samo oni predstavljali i koja im je garantovala lični status. Seljaci i trgovci također su se našli u povoljnijem položaju pod centralizovanom osmanskom administracijom, nego za vrijeme ranijih feudalnih režima. Posljednji činilac bio je i ogroman prestiž osmanskog sultana u svijesti muslimanskog stanovništva: on je važio za najvećeg vođu svetog rata, a takav ugled je u sebi sadržavao značajna moralna i materijalna preimućstva.²⁶

Kada je Murat II umro, Osmansko carstvo je bilo dovoljno jako da omogući njegovom mladom sinu, novom sultanu, Mehmedu II i njegovim savjetnicima, da ostvare svoju osvajačku politiku.²⁷ Glavni cilj novog sultana je bio da oživi imperiju svog pretka Bajazita I, i to na taj način što bi sve zemlje u Evropi južno od Dunava i sve zemlje u Aziji zapadno od Eufrata neposredno stavio pod svoju vlast. Prva meta bilo je osvajanje Carigrada, jer se jedino na taj način mogao obezbijediti prestiž i ugled neophodan za stvaranje imperije. Mehmed Osvajač je zagospodario Bosforom, izgradivši tvrđavu Rumeli Hisar na evropskoj obali, prekoputa Anadolu Hisara, utvrđenja koje je bio podigao njegov djed Bajazit. Nijedan brod nije mogao proći kroz Bosfor bez dozvole. Opsada Carigrada trajala je pedeset četiri dana, od 6. aprila do 29. maja 1453. godine.²⁸ Prvog dana osvajanja, Mehmed II je prošao kroz grad na čelu povorke, prekratio njegovo pustošenje i uputio

²⁶ Ibidem, str. 28.

²⁷ *Mehmed II, Osvajač (Fatih)* (1444.–1446., 1451.–1481.), sin Murata II. Bio je snažna ličnost i autoritativan vladar. Žeđ za osvajanjima i ratnički nagon bili su osnovne karakteristike njegove ličnosti. Ipak, treba istaći i širinu duha sultana, koji je naručio portret kod jednog mletačkog slikara i koji je zahtijevao da mu se prevode razna grčka ili zapadna djela, da bi bolje upoznao kršćansku religiju. Veoma često pobjednik, tajnovit, izuzetnog fizičkog izgleda, Mehmed II je postao legendarni lik. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 93)

²⁸ *Historija naroda Jugoslavije*, I, str. 474; Zirojević, Olga, *Srbija pod turskom vlašću (1459.–1804.)*, Beograd, 2007., str. 7.

se u Aja Sofiju da se tu pomoli. Samu crkvu je pretvorio u džamiju i oglasio: Od sada će moja prijestolnica biti Carigrad.²⁹

Osmanlije su 1463. godine stavili i Dardanele pod svoju kontrolu, podigavši dva utvrđenja, tj. po jedno na svakoj strani moreuza. Osmanska flota je uplovila i u Crno more i prisilila sve države na njegovim obalama (đenovske kolonije, kraljevinu Trapezunt, sa dinastijom Komnena na čelu i Moldaviju) da plaćaju danak priznajući osmansko suverenstvo.³⁰ Kao prirodnu sjevernu granicu svog carstva Osmanlije su odredili Dunav, a glavni zadatak na Balkanu bio je da se potkopa ugarski uticaj. Mehmed II je na Balkanu sprovodio sljedeću politiku: sprečavao je svaku državu da se učvrsti na ovom poluostrvu južno od Dunava i prisajedinjavao je svaku onu zemlju koja je tu već imala uporište. Takva njegova politika postala je očigledna kada je osvojio Moreju 1460. godine, Bosnu 1463., i sjevernu Albaniju 1464.–1479. godine.

1. 3. Osmanska država na vrhuncu moći

Mehmed Osvajač je bio u pravom smislu utemeljivač Osmanskog carstva. Uspostavio je imperiju na teritoriji Evrope i Azije, sa prijestolnicom i Carigradu, koji će puna četiri stoljeća ostati jezgro carevine. Nosio je titulu „suverena dviju zemalja“ (Rumelije i Anadolije) i „dva mora“ (Sredozemnog i Crnog). Bio je ratnik koji se borio za prevlast nad svijetom, ali u isti mah i čovjek naklonjen trpeljivosti i kulturi.³¹ Poslije smrti Mehmeda II, 1481. godine, izbila je strahovita pobuna janjičara, a u isto vrijeme buknila je borba za prijestolje između sultanovih sinova Džema i Bajazita. Uz pomoć janjičara, novi sultan postaje Bajazit II.³² Vladavina Bajazita II je doba velikog ekonomskog napretka u stabilnim i bezbjednim prilikama. Jedrene

²⁹ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 35.

³⁰ Hammer, von Joseph, *Historija Turskog (Osmanskog) carstva*, I, str. 193.

³¹ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 42-43.

³² *Bajazit II, Sveti* (1481.–1512.) imao je trideset četiri godine kada je stupio na prijestolje. Zbog nezdravog načina života (sklonost ka opijatima) bio je u dosta lošim odnosima sa svojim ocem Osvajačem. U kasnijim godinama postao je pobožan i bogobojažljiv. Zaljubljenik u tehničke vještine i veoma dobar poznavalac teologije i astrologije, koje je neprestano proučavao. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 123, 125)

i Bursa nastavili su naglo da se razvijaju i, zahvaljujući svojim džamijama, karavan-sarajima i ostalim veličanstvenim zdanjima, dobijali su izgled carskih gradova. Bajazit II nije bio veliki osvajač kao njegov otac, ali je konsolidovao teritorij koji je sultan Mehmed osvojio. U ovom periodu razvitka stvoreni su i neophodni uslovi za velika osvajanja koja će uslijediti, jer su modernizovane osmanske kopnene i pomorske snage.

Već ostarjeli sultan Bajazit II abdicirao je 24. aprila 1512. godine u korist svog sina Selima I.³³ Novi sultan vrši osvajanja na istoku. Sirija, Egipat i Palestina prihvataju osmansku vlast. Pripajanje arapskih zemalja Osmanskom carstvu, a osobito Meke i Medine, obilježava početak novog razdoblja. Osmansko carstvo više nije pogranična država, već islamski halifat, i od ovog trenutka osmanski sultani su sebe smatrali zaštitnicima cijelog muslimanskog svijeta, a ne samo njegovih granica.³⁴ Jedan od vidova te nove svijesti osmanskih vladara bila je činjenica što su vjerski zakon islama podigli na takav stepen da je dobio primarnu važnost u rukovođenju državom.³⁵ Ništa manje važan ishod Selimovih osvajanja bio je taj što su Osmanlije sada kontrolisali najbogatija središta tranzitne trgovine u svijetu. Prihodi Osmanskog carstva su se udvostručili, a državne rezerve novca su se prelivale. Zahvaljujući tim sredstvima, Selimov nasljednik, sultan Sulejman I, bio je u stanju da finansira svoje planove za velika svjetska osvajanja.³⁶

³³ *Selim I, Grozni (Yavuz)* (1512.–1520.) imao je četrdeset godina kada je postao sultan. Za života je stekao naziv Grozni – Yavuz, jer su toliko bile strašne akcije koje je on preduzimao. Izvjesno je da su glave visokih dostojanstvenika letjele češće nego što je bilo uobičajeno. Ali, sultan je bio uvjeren u ispravnost kazni, čije žrtve gotovo nikada nisu bile nevine. Bio je cijenjen kao izuzetan vojni komandant, koji se lično stavljao na čelo svojih trupa, kao pravedan i efikasan administrator, ali i kao sunita kome se ništa ne može zamjeriti. Ispod spoljašnosti okrutnog vojnika, vladar je bio i čovjek široke kulture, veliki poklonik knjiga koje je čitao, sa naočarima na očima, a dobro je pisao stihove na perzijskom. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 165)

³⁴ Živojinović, Dragoljub, *Uspom Evrope (1450.–1789.)*, Beograd, 2000., str.123.

³⁵ Skaskin S.D. – Vajnštajn O.L., *Istorija srednjeg veka*, II, Beograd, 1952., str. 394.

³⁶ *Sulejman I, Zakonodavac, Veličanstveni (1520.–1566.)* bio je jedini preživjeli Selimov sin. Imao je dvadeset pet godina kada je postao vladar. Sulejman je učvrstio ono što je njegov otac postigao, obezbijedivši unutrašnji mir u Carstvu i proširivši granice do najudaljenijih tačaka gdje je djelovala njegova vojska. Njegov dolazak na prijestolje bio je obilježen i davanjem određenih sloboda. Stekao je i reputaciju pravednog i milostivog vladara. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 172-173)

U relativno kratkom vremenu, Sulejman Veličanstveni je potčinio Bagdad, Gruziju, Armeniju, Jemen, Aden, Tunis, Alžir, te Rodos, Tripolis i mletačke Ciklade. Sulejman Veličanstveni je istodobno prodirao i na sjeverozapad, zauzeo je Beograd (1521.), potukao Mađare kod Mohača (1526.) a 1529. godine sa 100.000 vojnika opsjeo Beč, iako bez uspjeha.³⁷ Pri pregovorima o primirju 1533. godine on se ipak ponašao kao pobjednik: Ferdinandu Austrijskom milostivo je „poklonio“ mir, i ovaj je morao pristati da uzme titulu „sin sultana“, a Sulejman je dobio i veliki dio Ugarske (Budim je pao u osmanske ruke 1541. godine).³⁸ Njegovi silni uspjesi, povrh kojih je primorao još i Moldavsku i Sedmogradsku (Transilvaniju) da mu plaćaju danak, doveli su Osmansko carstvo do vrhunca moći i pretvorili ga u značajan faktor evropske politike.³⁹

Puno je razloga koji su uslovlili da mala grupa nomadskih i polunomadskih Turaka uspije stvoriti organiziranu i prostranu islamsku državu, u kojoj je živio i veliki broj nemuslimanskog stanovništva. Osmanlije su predstavljali etnički element sa izrazitim smislom za političku organizaciju, koji je na osnovama islama kao učenja, od seldžučkih podanika i robova, vremenom uspio izgraditi jednu od najvećih i najdugotrajnijih imperija koje historija poznaje. Tradicija perzijskog, arapskog, seldžučkog i općenito islamskog gradskog života i intelektualnih djelatnosti veoma su doprinijeli usponu i razvoju nove države. Ta činjenica, kao i kasnije razdoblje islamsko-

³⁷ Kosminski, E. A., *Povijest srednjeg vijeka*, str. 188; Luković, J. – Nižić, T., *Pregled istorije ratova*, Beograd, 1962., str. 28.

³⁸ Živojinović, D., *Uspon Evrope (1450.–1789.)*, str. 124.

³⁹ Da bi se stekla jasnija predstava o tako stvorenoj cjelini, navešćemo po njihovim savremenim nazivima države koje su, različito organizovane, u cjelini ili djelimično činile Osmansko carstvo. U Evropi to su bile: Mađarska, Rumunija, Albanija, Grčka, Ukrajina, Krim i sve južnoslavenske zemlje; u Aziji: Turska, Irak, Sirija, Liban, Izrael, Palestina, dio Arabije koji je izlazio na Crveno more, Sjeverni Jemen i Aden; u Africi: Egipat, obala Sudana i Etiopije, Eritreja, Libija, Tunis i Alžir. Pomorski prostor tog carstva na razmeđu tri kontinenta zahvatao je istočni bazen Sredozemnog mora (što je obuhvatalo i istočni dio Jadranskog i Jonskog mora), južni dio njegovog zapadnog basena do granica Maroka, kao i dva „osmanska jezera“: čitavo Crno more i gotovo cijelo Crveno more, jugozapadni dio Perzijskog zaliva. Nije moguće utvrditi tačan broj stanovnika, ali se ono najčešće procjenjuje na 22 miliona sredinom XVI stoljeća, što predstavlja veliki broj za ono vrijeme. (*Povijest svijeta – od početaka do danas*, Naprijed, Zagreb, 1977., str. 467-469)

bizantske (kršćanske) i jevrejske koegzistencije, te uzajamnog uticaja, pokazuju da su Osmanlije imali odgovarajuće i samozatajne snage za gradnju jedne moćne države.

U osnivanju osmanskog državnog sistema posebnu ulogu imale su ahije, kao udruženja trgovaca i zanatlija te ulema, kao stalež učitelja i tumača islama. Ove su dvije strukture posebno doprinijele uspostavljanju i širenju osmanskog državnog sistema. Treba istaći i posebno oštru disciplinu udruženja muslimanske mladeži, čiji su članovi bili vezani kodeksom moralnih, odnosno etičkih ideala, tj. pravilima časti gazija. U ogromnom muslimanskom svijetu bilo je malo ljudi tako privrženih islamu, kao što su to bile Osmanlije. Gaza ili sveti rat, kao ideal, bio je značajan činilac u uspostavi i organizaciji države. Gaza je shvatana kao vjerska dužnost koja je njene pripadnike nadahnjivala za različite poduhvate i činila ih spremnim na žrtvovanje. Istovremeno, u skladu sa učenjima islama, svrha svetog rata nije bila da uništi, već samo da potčini i zaštititi kršćane, Jevreje i ostale narode koji posjeduju knjigu Božijeg otkrovenja, tj. neislamski svijet. Pored toga, sposobnost raznih osmanskih vladara imala je značajnu ulogu u njihovim početnim uspjesima. Uz ovakvo stanje, u Osmanskoj državi treba istaći i spoljne razloge uspona Osmanlija – tu je, prije svega, evidentno opadanje Bizanta nakon Četvrtog križarskog rata 1204. godine, te feudalna anarhija u balkanskim južnoslavenskim državama. Osim toga i Zapad, posebno Venecija, Đenova i Firenca, usljed svojih trgovačkih interesa na Bliskom Istoku, nisu bili jedinstveni u otporu Osmanlijama.⁴⁰

Osmanska imperija se po unutrašnjem uređenju razlikovala od ostalih evropskih i kršćanskih zemalja ne samo posvom specifičnom vojno-feudalnom sistemu, već i po tome što je bila i teokratska imperija. U osvojenim zemljama sve su vjere, dok su njihovi sljedbenici bili lojalni državi, uvažavane i štićene od vrhova osmanske vlasti, ali je samo islam imao status državne vjere.⁴¹ Osmanska država, koja se temeljila na osnovama islama, jamčila je kršćanima i jevrejima, kao zaštićenim manjinama, život

⁴⁰ Kosminski, E. A., *Povijest srednjeg vijeka*, str. 121-126.

⁴¹ Bojić, Mehmedalija, *Historija Bosne i Bošnjaka*, Sarajevo, 2001., str. 45.

i imovinu, pod uvjetom da plaćaju glavarinu (džizju). S obzirom na njihov pravni karakter, svi nameti u Osmanskoj državi bili su podijeljeni u dvije velike grupe, šerijatski (tekalif-i šeriyye) i izvanredne namete ili običajne terete (tekalif-i örfiyye). Kriterij ove podjele polazi od toga da li su jedni ili drugi, u kojoj mjeri, direktno ili indirektno, zasnovani na šerijatu. Džizja je spadala u prvu kategoriju tih propisa i bila je porez koji daju odrasli nemuslimani za svoju ličnost kao znak pokornosti i lojalnosti. Prihodi sakupljeni na ime džizje trošeni su, uglavnom, u vojne svrhe.⁴²

Zaštićenim manjinama, u skladu sa principima islama, dopuštano je slobodno ispovijedanje vjere i vlastitog načina života. Osmanlije su imali i veoma blagonaklon stav prema muslimanskom i nemuslimanskom seljaštvu, kao izvoru državnih prihoda. To je bila njihova tradicionalna i trajna politika, kojom je, također, podsticana vjerska trpeljivost, jer su se kao ljudi koji žive na granici od početka miješali sa kršćanima. Turci Osmanlije su pored svojih etničkih korijena i običaja u gradnji države i carevine apsorbirali elemente drugih kultura koje su postojale ili ostavile svoje tragove na anadolskom tlu. To su elementi hetitske, jermenske i grčko-bizantske kulture, koja je na njih uticala posebno nakon zauzeća Carigrada. Međutim, ipak je islam bio osnovno načelo Osmanske države i društva.

Samo se sveobuhvatnim sagledavanjem strukture Osmanske države i društva i njene složene politike može objasniti činjenica da se mali osmanski emirat ili bejlik, posvećen svetom ratu na granici Bizanta, proširio u jednu od najvećih svjetskih imperija. Svojom specifičnom organizacijom, kao i društvenim odlikama i odnosima u zajednici, osmanski emirat imao je sve preduvjete da izraste u kozmopolitsko carstvo, u kom su sve rase i vjere predstavljale jednu cjelinu, u kom je ostvarena koegzistencija islama sa

⁴² U Kur`anu časnom (IX:29) se govori o *džizji*. (Više o džizji vidjeti u Hadžibegić, Hamid, *Džizja ili harač*, POF, III-IV, Sarajevo, 1952./53., str. 55-135, kao i u POF, V, 1954./55., str. 43-102)

kršćanskim i židovskim svjetonazorima.⁴³ U Osmanskoj državi mogli su se čuti brojni jezici istoka i zapada. Službeno je nadvladao turski, kao jezik administracije pisan arapskim pismom. Od četiri sunijska mesheba (pravne škole), službeno je bio u primjeni, što se tiče vjerskih obreda i šerijatskog sudstva, hanefijski mesheb, ali su u arapskom svijetu bila sasvim slobodna u primjeni i tri ostala mezheba – malikijski, hanbalijski i šafijski.⁴⁴ Sve to govori da je Osmanska država bila jednako trpeljiva koliko i složena zajednica. Osmanlije, oplemenjene duhom islama, nisu u svom pohodu rušili, nego su na prvom mjestu gradili i bez nasilja i prisile širili jednu civilizaciju koja je na evropskim prostorima najplodnije tlo sigurno našla u Bosni.⁴⁵

2. Specifičnosti državne organizacije

2.1. Sultan i Carski divan

Središnji organ vlasti u Osmanskom carstvu bio je sultankao poglavar države. Neograničena vlast sultana u prvom je redu bila uslovljena osobenim oblikom svojine na zemlju. Sultan je, praktično, smatran vlasnikom cjelokupne državne teritorije (erazi miri) kojom je po svojoj volji upravljao. Zahvaljujući takvom obliku vlasništva, osmanski su sultani bili u mogućnosti da stoljećima

⁴³ Često se historija Osmanskog carstva, koje je bilo jedno od najvećih stalnih, nekolonijalnih carstava i jedna od najznačajnijih civilizacija drugog milenija naše ere, poistovjećuje sa historijom Turske. Tako je Osmansko carstvo pogrešno nazivano turskim, iako Osmanlije nisu prihvatale takav naziv za sebe. Ovo se izobličavanje istine pojačalo sa pojavom nacionalnih pokreta na Balkanu i na arapskom prostoru tokom XIX i XX stoljeća, koji su željeli da u svoju nacionalnu historiju jednostavno ugrade historije višenacionalnih carstava. Međutim, svako carstvo je po definiciji višenacionalno, pa je tolerancija, prema tome, pitanje života i smrti jednog carstva. Osim toga, organizacija svakog carstva zahtijeva razvoj dviju suprotstavljenih snaga: jedne, koja teži jedinstvu i druge, koja teži različitosti. Jedinstvo u različitostima je nužan princip. Pretjerana centralizacija ili krajnja decentralizacija imaju za posljedicu razaranje carskog poretka. Osmansko carstvo je samim svojim trajanjem od skoro sedam stoljeća dokazalo da je dugo poštovalo princip nužne tolerancije. (Kicikis, D., *Osmanlijsko carstvo*, str. 5-7)

⁴⁴ U procesu tumačenja šerijata formirala su se tokom stoljeća četiri osnovna pravno-naučna sistema ili pravne škole, zvane *mezhebi*. Te se škole zovu po njihovim osnivačima: *hanefijska* (Ebu Hanifa, 699.–767.), *malikijska* (Malik, 713.–795.), *šafijska* (Šafija, 767.–819.) i *hanbalijska* (Ibn Hanbal, 780.–855.). (Više o pravnim školama vidjeti u Fikret, Karčić, *Istorija šerijatskog prava*, Sarajevo, 1997, str. 46-69)

⁴⁵ Mustafa, Imamović, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1996., str. 100-102.

osiguraju cjelovitost svoje države⁴⁶ i povlašten položaj vladajuće vojničke klase (asker), te izvrše velika osvajanja na Bliskom Istoku, jugoistočnoj i centralnoj Evropi i sjevernoj Africi. Sultan Selim I osvajanjem Sjeverne Afrike, odnosno Egipta 1517. godine, preuzima titulu i dužnost halife, tj. vjerskog poglavara svih muslimana.⁴⁷ Kao halife, osmanski sultani su među muslimanskim vladarima u cijelom svijetu uživali najveći autoritet i ugled. Dužnost halife osmanski sultani obnašali su sve do 1924. godine.⁴⁸

Sultanov dvor je u pravom smislu bio središte vlasti.⁴⁹ Namjesnici, vojne starješine i svi oni koji su predstavljali carski autoritet poticali su sa dvora i bili sultanovi robovi – sluge.⁵⁰ Dvor je stoga bio više no samo carska

⁴⁶ Osmanska dinastija je za šest stoljeća svoje vladavine dala trideset šest suverena. Islamska tradicija je propisivala da sultan mora biti muškarac zrelog doba i zdrave pameti, ali nije postojala nikakva odredba niti običaj koji bi regulisali samo stupanje na prijestolje. Svaki onaj osmanski princ, kome bi pošlo za rukom da za sebe obezbijedi prijestolnicu carstva, državnu blagajnu i arhive i da zadobije podršku janjičara, uleme, birokratije i dvorskih dostojanstvenika smatran je zakonitim nasljednikom. Više o ovlastima sultana i uopće o središnjoj upravi vidjeti u Matuz, Jozef, *Osmansko carstvo*, Zagreb, 1992., str. 58-64.

⁴⁷ Više o instituciji hilafeta vidjeti u Durmišević, Enes, *Institucija hilafeta u Osmanskom carstvu sa posebnim osvrtom na Bosanski ejalet (Bosnu)*, Takvim za 2001., Sarajevo, 2000., str. 111-118.

⁴⁸ Mustafa, Imamović, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1999., str. 181.

⁴⁹ Sultan Mehmed Osvajač je po osvajanju Carigrada naredio da se počne sa gradnjom dvora u središtu grada, na prostoru foruma Tauri. Dvor je završen 1455. godine, ali je ubrzo postao mrzak Osvajaču, jer se osjećao nesigurnim u centru grada, te je 1459. godine naredio da se podigne nov Saraj na rtu koji gleda na Bosfor i Mramorno more. Glavni dio ove palate dovršen je 1464, a 1478. godine bili su podignuti okolni zidovi. Nov dvor gotovo da je obrazovao poseban grad, sa svojim vrtovima, lovištima i paviljonima, i četiri stoljeća je služio kao rezidencija osmanskih sultana. Po osnovnom svom planu, Saraj podsjeća na staru carsku rezidenciju u Jedrenu, a sastoji se iz dva dijela: Unutrašnjeg dvora (*enderuna*) i Spoljašnjeg (*biruna*). Svoj lični život sultan je provodio u Unutrašnjem dvoru, a sve službe koje su se starale o sultanovom opštenju sa spoljnim svijetom nalazile su se u drugom dvoru. Ova dva dvora spojena su zgradom koja je imala portal nazvan „Vrata sreće“. Tu je sultan primao narod, dijelio pravdu, rukovodio Divanom i posmatrao svečane priredbe sa svog prijestolja, koji se postavljao u takvim prilikama. Više o organizaciji dvora i službama koje su na njemu radile vidjeti u Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 108-125; *Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 208-219)

⁵⁰ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo* str. 124. Biti sultanov rob u osmanskom društvu je značilo čast i privilegiju. U načelu, islamski zakon smatra slobodu osnovnim a ropstvo prelaznim stanjem. Oslobođanje roba tumačilo se kao čin dostojan hvale, te ga je islamska religija podsticala.

rezidencija. U njemu su sultanovi robovi sticali posebno obrazovanje, a po završetku školovanja postavljani su na visoke položaje u državi. Takav sistem, poznat pod nazivom kul – robovski sistem, bio je kamen temeljac Osmanske države.

Sultan je svoju vlast vršio pomoću Carskog divana (Divan-i Humajun–vlada, savjet), koja je upravljala carstvom pomoću centraliziranog i razgranatog državnog aparata.⁵¹ Državnim poslovima neposredno je rukovodio veliki vezir⁵² koji je bio na čelu vlade, u koju su ulazila još dvojica kadi askera (beglerbegovi rumelijski i anadolski), dvojica kazaskera (predstavnici pravosuđa), dvojica defterdara (kao ministri finansija), reis efendi (spoljni poslovi), janjičarski aga i kapudan paša (admiral flote). Pored njih, treba spomenuti i nišandžiju, koji je rukovodio Kancelarijom: on je potvrđivao da naređenja i pisma koja šalje Carsko vijeće odgovaraju utvrđenoj praksi i da ne odstupaju od državnih akata. Nišandžija je na pojedine dokumente stavljao tugru, sultanov zvanični monogram, da bi im dao pravosnažnost. U dvorskom aparatu najvažniji činovnici bili su zapovjednik straže, tj. kapije (kapi agasi) i starješina posluge, tj. harema (kizlar agasi), koji je poslije sultana i velikog vezira bio najviši osmanski činovnik, u rangu paše sa tri tuga (konjska repa na koplju). Zapovjednik carske mornarice (kapudan paša), kao i aga janjičara, kada je bio u rangu vezira, bili su također članovi Carskog divana.⁵³

Kako je najvažniji zadatak Carskog divana bio da dijeli pravdu, Carsko vijeće je u svojoj suštini predstavljalo vrhovni sud, ali je u Osmanskoj državi ono bilo i neka vrsta kabineta, u kojem se raspravljalo o tekućim

⁵¹ Festić, R. *Opća historija države i prava*, str. 203.

⁵² Prvi veliki vezir bio je Alaudin, sin drugog sultana, Orhana. Počev od vremena vladavine Mehmeda II, zaključno sa XVII stoljećem, većina velikih vezira bila je porijeklom iz balkanskih kršćanskih sela, dovedena putem devširme, izuzetak je predstavljala Bosna, odakle su dovođeni i mladi muslimani. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 141)

⁵³ *Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 220-224; Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 131, 133. Veliki admiral (*kapudan paša*) nije bio član Divana, ali je ta čast ukazana čuvenom Hajrudinu Barbarosi, koji je na toj funkciji bio od 1533. do 1546. godine, zahvaljujući izuzetnim zaslugama u službi. On je pred kraj svoje karijere dobio titulu četvrtog vezira.

pitanjima i donosile odluke o svim državnim poslovima i naimenovanjima. Na Carskom vijeću su se vršile i protokolarne ceremonije. Tu su se vodili pregovori sa stranim ambasadorima i priređivali zvanični prijemi. Sultan je velikom veziru povjeravao svoj carski pečat, kao simbol njegove funkcije apsolutnog zamjenika, a oduzimanje tog pečata bilo je znak da ga smjenjuje sa položaja. Veliki vezir imao je status vojnog komandanta i sultanovog apsolutnog zastupnika u građanskoj administraciji. Ovlaštenja velikog vezira dostizala su vrhunac kad bi postao vrhovni komandant u ratu, jer je tada imao pravo da po svom nahođenju vrši naimenovanja i uklanjanja sa položaja. Međutim, vlast velikog vezira ipak je bila ograničena, da bi se spriječilo da ugrozi autoritet sultana. Ne samo da je veliki vezir za važna pitanja morao da konsultuje i druge vezire, već su neka pitanja bila i izvan njegove moći odlučivanja. On nije imao vlast nad unutrašnjim službama u palati, što se odnosilo na dvojicu starješina evnuha, kao ni nad pripadnicima uleme, čije je pretpostavljene direktno imenovao sultan. To isto je važno za janjičarskog agu, čije trupe nisu bile pod njegovom neposrednom vlašću.

Šejhulislam, poglavar uleme, nije se smatrao članom Carskog divana, pa ipak je vremenom počeo da snažno utiče na državne poslove.⁵⁴ Ulema je predstavljala najveću silu, nezavisnu od velikog vezira. Prilikom naimenovanja novog šejhulislama, veliki vezir je upućivao peticiju sultanu, koji nije bio obavezan da prihvati njegovu nominaciju. Kao što je veliki vezir bio apsolutni predstavnik sultanove izvršne vlasti, tako je šejhulislam postao apsolutni predstavnik carevog religijskog autoriteta. Iako je šejhulislam djelovao izvan Carskog divana, pod njegovim nadzorom su bila sva važna vjerska naimenovanja, kao što je naimenovanje kadija i muderisa. Sultan je tom dostojanstveniku, koga je imenovao i razrješavao dužnosti po svojoj volji, dao pravo stroge kontrole nad ulemom i uopće muslimanskim stanovništvom, kao i pravo da potvrđuje religioznu ispravnost sultanovih odluka.⁵⁵

⁵⁴ Funkcija šejhulislama (šèjhul-islām) će dobiti veoma veliko političko značenje, posebno nakon Selima I. Za vrijeme Sulejmana Veličanstvenog, šejhulislam će neosporno zadobiti vlast nad ulemom u carstvu. (Durmišević, E., *Institucija hilafeta*, str. 113-114)

⁵⁵ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 136, 138; *Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 224-225.

2.2. Administrativna organizacija Osmanskog carstva

Najviše upravno-teritorijalne jedinice Osmanskog carstva bili su beglerbegluci (pašaluci ili ejaleti poslije 1590. godine). Na čelu ejaleta stajao je beglerbeg kao najviši provincijski vojno-upravni funkcioner. Od XVI se stoljeća za njega uobičajila titula vezir ili valija. Sve do 1517. godine, kada je sultan Selim I osvojio Egipat, Osmansko carstvo se dijelilo na samo dva velika upravna područja. To su bili Anadoljski i Rumelijski (maloazijski i evropski) beglerbegluk.⁵⁶ Poslije 1517. godine broj ejaleta se povećao na devet, a kasnije, za vlade Sulejmana I Zakonodavca, na četrdeset. Pod kraj XVII stoljeća samo se evropski dio carstva dijelio na 26 ejaleta.⁵⁷ U upravljanju ejaletom beglerbegu je pomagao divan, stvoren po ugledu na Carski divan, okupljen oko sultana. Beglerbeg je nosio titulu paše i vlast koju mu je povjeravao sultan simbolizovala je zastava (sandžak): motka na čijem je kraju bila zlatna kugla, sa dva konjska repa (tug). Mandat beglerbegova bio je po pravilu kratak, najčešće kraći od tri godine, da bi se izbjeglo da se suviše čvrsto ustale u jednoj oblasti.

Ejaleti su se dijelili na sandžake, tj. niže vojno-upravno teritorijalne jedinice. Sandžak (ar. liva, znači zastava ili bajrak) je bila oblast u kojoj se pod jednu zastavu mogao mobilizirati određeni broj spahija (vojnika-konjanika) kojima je zapovijedao sandžak-beg (alaj-beg), a na njegovoj zastavi nalazio se samo jedan konjski rep.⁵⁸ Beglerbeg je, također, imao u potpunosti na raspolaganju jedan od sandžaka na svojoj teritoriji, koji se zvao „pašin sandžak“. Niže administrativne jedinice bile su kadiluci (kaze). To su bili,

⁵⁶ Festić, R., *Opća historija države i prava*, str. 204.

⁵⁷ Šabanović, Hazim, *Bosanski divan*, POF, XVIII–XIX, Sarajevo, 1968./69., str. 16. O ovome Žil Vejntejn navodi da je tokom prvih godina Sulejmanove vladavine bilo svega osam beglerbegluka, 1544. godine jedanaest, a na kraju njegove vladavine dvadeset a na početku XVII stoljeća bilo ih je trideset i dva (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 246)

⁵⁸ U početku su u Osmanskoj državi najviše administrativne jedinice bili sandžaci. Podjela na beglerbegluke (provincije), nastala je tek kasnije. Prvo je formirana najviša pravno-administrativna jedinica na Balkanu, pod nazivom Rumelijski beglerbegluk. Njegovo sjedište se tokom vremena mijenjalo. Najduže je bio u Sofiji, katkada u Jedreni i vrlo kratko u Bitolju (Monastir). Poslije je, za vrijeme Bajazita I (1389.–1402.), bio osnovan i beglerbegluk Anadolija. (*Istorija makedonskog naroda*, I, Institut za nacionalnu istoriju Skoplje, Beograd, 1970., str. 214)

prvenstveno, sudski okruzi. Oni su predstavljali jezgro lokalne upravne podjele u Osmanskom carstvu. Kadiluci su se dijelili na najniže upravno-teritorijalne jedinice koje su se zvale nahije, kojima su upravljale subaše ili vojvode, a od XVIII stoljeća muteselimi ili muselimi.

U okviru upravno-teritorijalnih jedinica razvijaju se i formiraju naselja. U klasično osmansko doba, u Osmanskom carstvu su se razlikovale četiri vrste naselja. To si bili velegradovi (šeheri), mali gradovi (kasabe), zatim trgovi (bazari) i sela (karije). Lokalna uprava u gradovima imala je, također, svoje osobenosti. Gradovi su bili sjedišta vojno-upravnih i sudskih organa. Gradsko stanovništvo bilo je sastavljeno iz različitih društvenih slojeva pa su u gradovima postojali i posebni organi, čije je postojanje bilo uslovljeno ekonomskim položajem gradova i specifičnom organizacijom gradske proizvodnje. Jer, gradovi su bili središte zanatstva i trgovine. Zanatlije su bile udružene u posebne grupe (džemate), koje su bile obuhvaćene esnafskom cehovskom organizacijom. Esnafi su djelovali kao samostalne organizacije na osnovu svojih statuta. Najvažniji funkcioner esnafa bio je čehaja.⁵⁹

Cjelokupni poreski i ekonomski sistem u okviru administrativne organizacije Osmanskog carstva bio je postavljen na tri nivoa. Na prvom nivou, Carski divan je indirektno uživao većinu prava, koji je dodjeljivan u zakup ljudima sa značajnim kapitalom a oni su, pak, raspolagali čitavom mrežom službenika koji su prikupljali poreze na terenu. Na drugom nivou, Carski divan je vršio kontrolu djelatnosti zakupaca, uz pomoć brojnih inspektora (mufetiša) u carskoj službi.⁶⁰ Na trećem, posljednjem nivou, bili su timarnici koji su uživali pravo na dažbine koje je seljaštvo bilo dužno plaćati.

Prethodno iznijeta šema predstavlja tipičnu osmansku provincijsku organizaciju i bila je primjenjivana u gotovo cijelom carstvu. Ali, nisu svi

⁵⁹ Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 214.

⁶⁰ Prije svega, tu je *emin* (nadzornik) koji je, pored kadije, upravljao zakupljenim dobrima i prihodima; zatim je nadgledao ekonomski život gradova i upravljanje raznih radionica u državi. Važnu ulogu u nadgledanju ekonomije imao je i *muhtesib*. On je nadgledao gradske trgove, učestvovao u određivanju cijena svih artikala kojima se trgovalo, mjesečno je kontrolisao rad dućana i zanatlija i provjeravao ispravnost mjera i utega. (Sućeska, Avdo, *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do kraja XVII vijeka*, Godišnjak Pravnog fakulteta, XI, Sarajevo, 1963., str. 247-248)

dijelovi te ogromne carevine bili homogeni: u nekim drugim dijelovima carstva, osmansko prisustvo bilo je svedeno na prisustvo namjesnika, finansijskih službenika, kadija i garnizona, i taj relativno mali broj ljudi bio je nadređen društvenoj strukturi i sekularnoj administraciji, koju je osmanski osvajač oklijevao da promijeni.⁶¹ Najbolji primjer predstavlja Egipat, čiji je paša u XVI stoljeću svake godine slao tribut (hazine) u lični sultanov trezor, uz pridodavanje i određenih proizvoda (pirinač, šećer, povrće, užad, kućina, šalitra i sl.). I druge arapske provincije, kao što je Abisinija, predstavljaju slične primjere gdje nije došlo do stvarne osmanizacije lokalnih institucija. Također, u brdovitim predjelima, gdje je živjelo nomadsko stanovništvo koje je veoma teško kontrolisati, Carski divan je prepustio široku autonomiju lokalnim plemenskim starješinama.⁶² S druge strane, sultan je pripojio carstvu i nekoliko kršćanskih vazalskih država. Njihove teritorije ostale su van nadležnosti njegovih službenika, ali su oni bili dužni da mu plaćaju danak (harač), da mu daju poklone i da pružaju eventualnu vojnu pomoć (u tu kategoriju ulazile su Vlaška, Moldavija, Dubrovnik i druge).

2.3. Pravni sistem u Osmanskom carstvu

Pravna osnova Osmanskog carstva počivala je na dva osnovna postulata: šerijatskom pravu, aslužbeno je u primjeni bila hanefijska škola (mezheb) i pravnim normama naroda, koje su Osmanlije porobile tokom osvajanja.⁶³ Ta dualnost Osmanske države veoma je uočljiva. Osmanska vlast je priznavala pravne odredbe koje su važile u osvojenim zemljama, svaki put kada bi

⁶¹ Sultanu je bilo dovoljno da u vidu tributa prikuplja poreske dažbine, umanjene za lokalne administrativne i vojne troškove, i eventualno da prikupi određeni broj ljudi za svoju službu. Te pokrajine su se nazivale *salijaneli*, jer njihovi namjesnici nisu bili nagrađeni putem hasa, već godišnjim novčanim iznosom koji se nazivao *salijane*. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 248)

⁶² Postojalo je trideset „vlada“ (*hukumet*) u Jermeniji i Kurdistanu, dok su slični režimi vladali među Turkmenima u oblastima Sivasa i Adane, ili kod plemena Gega na sjeveru Albanije. Ipak, svi ti elementi bili su integrisani u okviru beglerbegluka. S druge strane, nasuprot tome, opstale su pojedine specifične političke jedinice, vezane za carstvo manje ili više čvrstim vezama: to je bio slučaj šerifata Meka ili Krimskog kanata, gdje je vlast bila podijeljena između kanova koji su bili potomci džingisidske dinastije Giraja, koje je imenovala carska vlast, i *mirzi*, starješine velikih tatarskih plemena. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str., 248)

⁶³ Begović, Mehmed, *Pravo u islamu*, POF, XXIV, Sarajevo, 1974., str. 145.

to bilo neophodno za dobro funkcionisanje države. Osmansko običajno pravo prihvatilo je svaki zakon, svaku pravnu odredbu koja nije postojala u šerijatskom pravu, čak i kad se radilo o zakonu koji je donijela administracija osvojene zemlje. Na osnovu te koncepcije, osmanski običajni zakoni su, pored pravnih normi, izrađivanih tokom stoljeća, podrazumijevali i zakone koje su donijeli kršćanski ili muslimanski vladari u bliskoj prošlosti. Stoga ne čudi što se u zakonima, koje su propisivali pojedini sultani, nalaze elementi zakonskih propisa čiji su duboki korijeni rimskog, bizantskog, slavenskog, germanskog ili memelučkog porijekla.

Međutim, šerijatsko pravo predstavljalo je stub pravnog sistema kao i cjelokupne organizacije Osmanske države.⁶⁴ Šerijatsko pravo je, u načelu, nastojalo obuhvatiti cjelokupni život muslimana. Odatle je ono sadržavalo kako propise o vjerskim obredima (ibadet), tako i razne svjetovne norme (muamelat), tj., u šerijatskom pravu nikad nije razdvojeno pravo u užem smislu od religije. Pod šerijatskom jurisdikcijom su bili vjerski obredi, statusno, porodično i nasljedno pravo, te vakufski poslovi, tj. poslovi muslimanskih vjerskih zadužbina. Obligaciono pravo je uglavnom ostalo izvan domena Šerijata kao i agrarno i finansijsko pravo.⁶⁵

Vremenom se u Osmanskom carstvu javljao sve veći rascjep između teorijskog sistema šerijatskog prava i normativnih potreba države. Taj je jaz premoštavan zakonodavnom aktivnošću sultana, koji su izdavali svoje zakone i zakonike zvane kanuni i kanunname.⁶⁶ To pravo se, za razliku od

⁶⁴ Šerijatsko pravo je skup propisa koji su izvedeni iz Kur'ana, suneta, idžme i kijasa (Begović, M., *Pravo u islamu*, str. 143)

⁶⁵ Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 190.

⁶⁶ Postojale su tri vrste kanuna. U prvu grupu spadaju dekreti sa karakterom zakona koje je izdavao sultan u specifičnim slučajevima. Razbacane zbirke ovih dokumenata sadrže na hiljade takvih zakonskih ukaza, koji sačinjavaju pretežni dio osmanskog kanuna. Drugo mjesto zauzimaju dekreti koji se odnose na neku posebnu oblast ili društveni stalež. U treću grupu se svrstavaju opšte kanunname, koje su primjenjivane u cijelom carstvu. (Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 100) Najpoznatija kanunnama je *Kanunname-i Ali Osman* ili Kanunnama o organizaciji države iz vremena sultana Mehmeda Fatiha. Ovaj zakonik se sastoji iz uvoda i tri dijela. Prvi dio govori o sultanskom savjetu (*Divan-i Humayun*). Drugi dio govori o sultanatu a treći dio o krivičnim sankcijama. (Karčić, Fikret, *Moderne pravne kodifikacije*, Sarajevo, 2006., str. 22)

šerijatskog kao vjerskog prava, nazivalo državnim ili kanunskim pravom.⁶⁷ Pored kanuna, sultani su objavljivali svoje pojedinačne odluke i u posebnim naredbama, zvanim fermani⁶⁸, a kasnije u svečanim poveljama, poznatim kao hatišerifi.⁶⁹

Šerijatsko pravo bilo je osnov i starog osmanskog krivičnog prava. Prema šerijatskom pravu, sva su se krivična djela dijelila u tri grupe. U prvu su grupu spadala ona krivična djela za koja su kazne bile tačno određene (hadd). Tu su se ubrajali blud (zinaluk), kleveta, upotreba alkoholnih pića, krađa i razbojništvo. Smatralo se da su ova djela direktno uperena protiv vjere i javnog morala, pa ih je u tom smislu država službeno progonila i strogo kažnjavala. U drugu su grupu spadala ona krivična djela za koja su kao kazna bili predviđeni odmazda (kisas) ili plaćanje umira (diyjet). To je, očigledno, bio ostatak starog rodovsko-plemenskog sistema krvne osvete (ius talionis), po načelu oko za oko, zub za zub. Konačno, u treću su grupu spadala ona krivična djela za koja je bila predviđena samo vrsta kazne, kao što je batinanje (ta`zir) ili globa, odnosno novčana kazna (džerima).⁷⁰

U izvorima šerijatskog prava krivična djela iz prve dvije grupe nabrojana su poimenično i jasno definirana, dok djela koja spadaju u treću grupu nisu unaprijed predviđena (npr. uvreda, lihva, prevara, lažno mjerenje, lažno svjedočenje, bježanje iz vojske, povreda stana, itd.).⁷¹ Pravo tačnog

⁶⁷ Kanunname su mogle biti opće i sandžačke. Prve su važile za cijelu carevinu, a druge za određeni sandžak. (Festić, R., *Opća historija države i prava*, str. 204)

⁶⁸ Ferman (*fèrmān*) predstavlja svaki nalog ili ukaz osmanskog sultana. U užem smislu, taj izraz se primjenjivao na sultanovu naredbu, koja u zaglavlju nosi njegov znak (tuğra) i koji je napisan u specifičnoj formi. (Smailagić, N., *Leksikon islama*, str. 185)

⁶⁹ Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 190-191.

⁷⁰ Ibidem, str. 191.

⁷¹ Obavezni izvori šerijatskog prava su *Kur`an* i *suna* (*hadis*). Ovi izvori nisu u strogom smislu riječi i normativni akti, pa je njihova primjena zahtijevala različite metode tumačenja. Postupak tumačenja šerijatskog prava naziva se *idžtihad*. Time se analogijom (*kijas*) stvaralo pravo na osnovu osjećanja pravičnosti (*istihsan*) i opće koristi (*istislah*). Da bi se i pravičnost i opća korist objektivizirali u primjeni šerijatskog prava, rano je uveden princip konsenzusa (*idžma*). To je značilo da su kvalificirani islamski učenjaci i pravници jedne epohe morali saglasno verificirati određeno pravno tumačenje. Na taj način je, kao sistem normi, nastalo šerijatsko pravo, što znači da je bilo rezultat pravne nauke (*fikh*). (Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 190)

propisivanja krivičnih djela i odmjeravanje visine kazne, iz treće grupe, Šerijat je prepustio poglavaru muslimanske države. Tako je u Osmanskom carstvu sultan kao šef države odmjeravao svojim kanunnamama vrstu i visinu kazne za mnoga krivična djela (siyaset). Centralna osmanska vlast se pri tome rukovodila vlastitom procjenom svojih administrativnih, finansijskih i političkih potreba i koristi. Smatralo se da kanun izražava upravnu praksu i običaje (urfi osmani), da je kao takav ispod Šerijata i da mora biti suglasan običajima (adat) ili pravnim precedentima (emsal) država na čijoj je teritoriji uspostavljena osmanska vlast. Koncipiranje teksta kanuna vršeno je u kancelariji visokog dvorskog službenika (nišandži), ocjenjivao ga je veliki vezir (sadr-i azam), a u posebno važnim slučajevima potpisivao ga je i sam sultan (hatt-i šerif). Original je čuvan u arhivima Carskog divana, a kopije su upućivane službenicima, zaduženim za provođenje određenih kanuna (sandžakbezi, kadije, emini, itd.). Kanuni koji se tiču stanovništva obznanjivani su putem telala na trgovima, u džamijskim haremima ili ih je kadija čitao pred uglednim građanima.⁷²

Sudsku vlast u osmanskoj državi vršio je kadija koji je, iako je u prvom redu bio organ pravosuđa, vršio i dužnost organa opšte nadležnosti. Kadija je vodio i presuđivao građanske i krivične sporove po šerijatskom pravu. U njegovu isključivu nadležnost spadalo je rješavanje svih građansko-pravnih sporova među muslimanima.⁷³ Nemuslimani su većinu tih sporova rješavali na osnovu svog milletskog prava. U Osmanskom carstvu je živio veliki broj etnički, vjerski i jezički raznorodnog nemuslimanskog stanovništva. To su u prvom redu bili kršćani pravoslavne vjeroispovijesti i jevreji. Oni su, u skladu sa islamskim propisima, kao narodi „knjige“ uživali status zaštićene manjine. To su bili tzv. milleti.⁷⁴ Pripadnici svakog milleta, čiji je vjerski poglavar živio u Osmanskom carstvu i bio osmanski podanik, uživali su

⁷² Karčić, Fikret, *Istorija šerijatskog prava*, Sarajevo, 1997., str. 83.

⁷³ Sućeska, A., *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do kraja XVII vijeka*, str. 252.

⁷⁴ Danas „millet“ na turskom znači „nacija“, u modernom smislu te riječi. Tako „Türk milleti“ znači „turska nacija“. (Škaljić, Abdulah, *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, Sarajevo, 1989., str. 463) Odmah po osvajanju Istanbula, 1454. i 1455. godine, osnovani su i prvi milleti – grčki i jevrejski, a godine 1461. i gregorijanski jermenski pravoslavni millet. Historija osnivanja ovih milleta je evolutivni proces, ograničen najprije na glavni grad, ali sa tendencijom da se njegova vlast vremenom proširi na čitav prostor carstva. (Kicikis, D., *Osmanlijsko carstvo*, str. 20)

na personalnoj osnovi određenu vjersku samoupravu i zaštitu. Oni su svoje privatnopravne, prije svega statusne i porodične odnose regulirali na osnovu svog vjerskog ili kanonskog prava. Međutim, kadija je bio dužan da na zahtjev nemuslimana presudi i njihove personalne i privatnopravne sporove. U tom slučaju, on je spor rješavao na osnovu šerijatskog a ne milletskeg prava.⁷⁵

Kadija je, općenito, smatran čuvarom zakona i izvršiocem naredaba centralne vlasti. On je u tom smislu vršio nadzor nad radom i djelovanjem svih vojno-upravnih organa i drugih službenika na području svog kadiluka, te o tome izvještavao vezira i cara. Kadija je po službenoj dužnosti vodio poslove starateljstva nad maloljetnicima i ostalim pravno nesposobnim licima. Isto tako je vršio nadzor nad poslovanjem vakufa kao muslimanskih vjerskih zadužbina. U prisustvu kadije određivane su cijene (narh) u čaršiji pojedinoj robi, a posebno prehrambenim artiklima. O svim poslovima koje je obavljao, kadija je vodio posebne knjige ili protokole zvane sidžili. Tu je upisivao sve vlastite sudske odluke i naredbe organa centralne vlasti. Svim suđenjima i vijećanjima kod kadije prisustvovao je jedan broj (desetak) vjerodostojnih ljudi, muslimana i nemuslimana, koji su bili svjedoci pri sklapanju raznih ugovora i vođenju sudskog spora. Oni su predstavljali jednu vrstu neformalne porote, zvane šuhudulhal.⁷⁶

Prema rangu, postojale su tri vrste kadija: obični kadija, zatim mula, koji je bio zadužen za veće oblasti (mulaluci), u koje su ulazila područja više kadiluka i naib, koji je bio ovlašten zastupnik mule za rješavanje pojedinih specijalnih pitanja na području njegove nadležnosti. Bez obzira na ova tri ranga kadija, u osmanskome sudstvu nije postojala institucija apelacije, tj. žalbe višem sudu. Stranka koja bi bila nezadovoljna prvom presudom mogla je obnoviti postupak, ali pred istim kadijom. Pored kadije, organ sudske vlasti u širem smislu riječi bio je i muftija, kao najpozvaniji islamski učenjak u jednoj pokrajini. On je kao takav bio nadležan za izlaganje i tumačenje prava. Svoja pravna rješenja ili mišljenja muftija je davao u obliku odgovora kako da se riješi izvjesno konkretno šerijatsko pitanje. Ta su se njegova

⁷⁵ Imamović, M., *Historija države i prava* BiH, str. 186.

⁷⁶ Avdo, Sućeska, *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1997., str. 53; Imamović, M., *Historija države i prava* BiH, str. 192-193.

riješena ili mišljena zvala fetva.⁷⁷ Autoritativne fetve na nivou carstva je izdavao istanbulski muftija (Šejhu-l-islam).⁷⁸

2.4. Specifičnosti spahijsko-timarskog sistema

Društveno-ekonomski i politički sistem osmanskog feudalizma u mnogo čemu se razlikuje od zapadnoevropskog i bizantskog, koji nastaju razvitkom suprotnosti robovlasničkog društveno-ekonomskog i političkog sistema Rimske imperije. U ovom sistemu je centralna vlast uspjela da stvori čvrstu povezanost feudalnog posjeda sa vojničkim uređenjem i društvenom organizacijom. Opća karakteristika osmanskog feudalizma je, kao u feudalizmu uopće, u klasnoj suprotnosti između vladajuće feudalne klase i kmeta. Za razliku od zapadnoevropskog i bizantskog feudalnog sistema, u kojem je feudalac bio apsolutni gospodar na svom lenu i uživao ga trajno i nasljedno, feudalac Osmanske države uživao je samo u vidu rente materijalna dobra sa svog lena, koje mu je davano uglavnom na određeno vrijeme, i on nije bio apsolutni gospodar toga lena.⁷⁹ Renta njegova posjeda bila je tačno određena, kao i granica toga posjeda. Ovaj faktor je upravo spriječio proces daljeg razvitka onih odnosa koji su se javili u drugim feudalno-klasnim sistemima, ali je uslovalo konstituisanje vrlo razvijenog i specifičnog sistema administracije.

⁷⁷ Fetve u Osmanskom carstvu su imale karakterističnu formu. Bilo je to hipotetičko pitanje, stilizovano tako da se dobije nedvosmislen odgovor. Umjesto imena stvarnih lica korištena su fiktivna, što odgovara praksi rimskih jurisconsulta. Muftija je bio dužan da navede izvor na kome je zasnovao svoju fetvu. Po svom pravnom karakteru, fetva je bila obavještenje o pravu i nije bezuslovno obavezivala kadiju. To je zato što muftija donosi fetvu na osnovu činjenica koje mu predoče stranke, pa je i fetva apstraktna. Kadija ispituje da li slučaj o kome sudi odgovara činjenicama na osnovu kojih je izdata fetva. Ukoliko nađe da je činjenična osnova ista, fetva se prihvatala, a ukoliko nađe suprotno, fetva se odbija. (Karčić, F., *Istorija šerijatskog prava*, str. 92-93)

⁷⁸ Od vremena sultana Murata II (1421.-1451.) muftija osmanske prijestolnice naziva se šejhu-l islam. Njemu je priznato pravo autoritativnog tumačenja šerijatskog prava. U vrijeme Mehmeda II Fatiha, Šejhu-l islam je dobio rang jednak rangu velikog vezira. Šejhu-l islam je bio nadležan da izdaje ovlaštenja (*menšure*) muftijama širom carstva. Na osnovu ovih ovlaštenja, službeno postavljene muftije u pokrajinama bili su dužni da izdaju fetve prema vladajućem tumačenju hanefijske pravne škole. (Karčić, F., *Istorija šerijatskog prava*, str. 92; Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 244-245)

⁷⁹ Uzunçarşilioglu, Hakki, *Zemlja i narod u Anadoliji u XIV i XV stoljeću*, POF, I, Sarajevo, 1950., str. 170.

Klasično osmansko agrarno uređenje poznato je kao timarski sistem. Tim sistemom određen je ne samo karakter i oblik provincijske administracije carstva, nego istovremeno njegova cjelokupna finansijska, socijalna i agrarna politika.⁸⁰ Timarski sistem je uvjetovan potrebom da se velika carska vojska izdržava i održava na osnovama srednjovjekovne, u osnovi naturalne privrede. Sve agrarne i finansijske ustanove u tom sistemu bile su u službi vojnih potreba države i njene administracije.⁸¹ Timarski je sistem počivao na vrhovnom pravu vlasništva nad zemljom koja pripada državi. Ta državna zemlja se nazivala erazi miri i obuhvatala je svo obradivo zemljište i najveći dio šuma.⁸² Sultan, kao nosilac vrhovnog prava vlasništva, dijelio je državnu zemlju na uživanje pojedinim feudalcima ili spahijama kao naknadu za obavljanje određenih funkcija i dužnosti, najčešće vojne službe.⁸³ Takvi su se spahijski posjedi zvali timarima.⁸⁴ Timar je, prema tome, bio feudalni posjed koji je svom uživaocu donosio prihod od kojeg kao vojnik-konjanik može sebe izdržavati, te na poziv sultana sa opremljenim konjem i oružjem ići u rat. U načelu, timar je mogao svom uživaocu donijeti godišnji prihod do dvadeset hiljada akči

⁸⁰ Odlike osmanskog feudalnog poretka moraju se shvatiti u kompleksnoj historijskoj određenosti. Ne može se osmanski poredak u svom klasičnom obliku posmatrati samo kroz agrarne odnose. On je nastao evolucijom koja se odvijala u okvirima velikih osvajanja, stvaranja imperije. U tom procesu on je prolazio kroz manje ili veće modifikacije, zavisno od područja koje je dolazilo u sastav Osmanskog carstva. (Đurđev, Branislav, *Prilog diskusiji o osmanskom društvenom poretku*, Prilozi, XIII, Sarajevo, 1977., str. 69)

⁸¹ U Osmanskom carstvu su postojala dva oblika agrarnog uređenja. Prvi je timarski sistem, za čije se postojanje vezuje uspon i najveća moć carstva. Drugi je čiflučki sistem, nastao i razvio se u procesu opadanja moći carstva i njegove konačne propasti. (Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 195-196)

⁸² Sućeska, Avdo, *Istorija države i prava naroda SFRJ*, Sarajevo, 1974., str. 100.

⁸³ Sućeska, Avdo, *Neke metodološke napomene o pitanju izučavanja ekonomsko-društvenog položaja naših naroda i narodnosti u Osmanskoj državi*, Godišnjak Pravnog fakulteta, XXV, Sarajevo, 1977., str. 473-474.

⁸⁴ Sama riječ *timar* je perzijskog porijekla i znači njegovati, čistiti i uredno hraniti konja. (Škaljić, A., *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, str. 617)

(aspri).⁸⁵ Međutim, većina timara u praksi su bili mali posjedi, koji su svojim korisnicima donosili u prosjeku godišnje dvije do tri hiljade akči. Po nazivu ovog osnovnog oblika feuda, cjelokupni se osmanski feudalni sistem zvao timarski sistem, odnosno timarska (spahijska) organizacija. Uživaoci timara obično su nazivani spahijama, timarnicima ili timarlijama.⁸⁶

Pored timara, postojala su i veća feudalna dobra, i to zijameti i hasovi. Zijamet je bio feudalno dobro, koje je svom uživaocu moglo u principu donijeti godišnji prihod od dvadeset do sto hiljada akči. Uživaoci zijameta zvali su se zaimi. Još veći posjedi bili su hasovi koji su bili vezani za određenu funkciju, obično sandžak-bega, beglerbega, velikog vezira i članove Carskog divana. Ovi su posjedi donosili godišnji prihod od preko sto hiljada akči. Te je prihode uživao onaj od spomenutih funkcionera koji je u određenom trenutku obavljao datu funkciju. Uživaoci hasova nisu neposredno upravljali svojim imanijama, nego su to radili preko njima potčinjenih subaša.⁸⁷ Sultan je dio zemlje zadržavao za sebe, kao svoje lične feudalne posjede. Takvi su se posjedi nazivali carskim hasovima.⁸⁸

Između timara, na jednoj strani, i zijameta i hasova na drugoj, postojale su znatne razlike. Pored spomenutih razlika u prihodima, treba istaći i to da

⁸⁵ Akča ili aspra (*akçe*) je sitni srebrni novac koji je najvjerojatnije iskovan u vrijeme Osmana, osnivača emirata, ali je jaču monetu iskovao Orhan (1324.–1362.) i ona je u njegovo vrijeme bila teška više od jednog grama (1152 grama). Vrijednost akče tokom vremena se mijenjala, naročito tokom finansijskog zamora Osmanskog carstva, kada njena vrijednost pada, pa je krajem XV stoljeća vrijednost akče težila oko 0,75 grama. Za vrijeme sultana Murata I iskovan je bakarni novac (septembar 1388.), a prvi osmanski zlatnici pojavili su se 1425. godine, za vrijeme vladavine Murata II. (Više o vrijednosti akče vidjeti u Hadžibegić, H., *Rasprava Ali Čauša*, GZM u BiH, Sarajevo, 1948., str. 144; Smailagić, N., *Leksikon islama*, str. 20)

⁸⁶ Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 195; Sućeska, A., *Državno- pravni razvitak BiH*, str. 27-28.

⁸⁷ Subaša (subaši) – vojni zapovjednik, glavar, vojvoda. U najranijem periodu osmanske historije subašom se zvao vojno-administrativni upravnik manje oblasti u jednoj provinciji, a naročito većih naselja; svako znatnije mjesto imalo je svog subašu, postavljenog u određenoj oblasti od strane višeg organa, npr. sandžak-bega. Već u XV i XVI stoljeću subašom se nazivaju i vojno-administrativni upravnici pograničnih vilajeta, većih pograničnih oblasti koje su se zvale subašiluci. (Karčić, Fikret, *Pravni tekstovi – odabrani izvori za Opću historiju države i prava*, Sarajevo, 2004., str. 128)

⁸⁸ Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str.195.

su timari bili neslobodni posjedi (serbestsiz), što je značilo da su njihovi uživaoci imali samo ekonomski imunitet, tj. pravo na ubiranje feudalne rente. Nasuprot tome, zijameti i hasovi su bili slobodni (serbest) posjedi, na kojima su njihovi uživaoci, pored ekonomskog, imali i administrativni imunitet.⁸⁹ To znači da su pored ubiranja rente istovremeno vršili upravno-policijsku vlast nad naseljenicima svog posjeda. Odatle je u socijalno-političkom položaju i rangu između timarlija i zaima postojala znatna razlika. Timarlije su kao vojnici bili obični konjanici, dok su zaimi, u pravilu, bili određeni zapovjednici spahijske konjice, pa su često nosili titulu bega.⁹⁰

Međutim, treba istaći da je pravna priroda timara, zijameta i hasova principijelno bila ista. Njihovi su uživaoci posjede dobivali lično i pod uslovom vršenja vojne ili neke druge službe. Sve su to mogli uživati samo dotle dok su vršili službu za koju su dobili posjed.⁹¹ Odatle su spahije ili feudalci u Osmanskom carstvu daleko više bili potčinjeni sultanu, kao svom senioru, nego feudalci na Zapadu. Upravo je zato Osmansko carstvo moglo u prvim stoljećima svog postojanja i uspona jačati i napredovati. Kasnije su feudalni posjedi (timari i zijameti) postali i nasljedni. Nasljeđivali su ih spahijski sinovi pod određenim uvjetima. Prve odredbe o nasljeđivanju timara potiču, navodno, od osnivača Osmanske države Osmana (1288.–1326.), što je kasnije dalje uređeno zakonskim odredbama Murata I (1362.–1389.) i još bolje precizirano i sistematizovano zakonskim propisima sultana Sulejmana I Zakonodavca (1520.–1566.). Isto tako, po pravilu, nije nasljeđivan čitav timar i zijamet, kao što s druge strane svi sinovi, po pravilu, nisu nasljeđivali jednake dijelove. Veličina nasljednog dijela zavisila je od veličine timara i zijameta koji je nasljeđivan, zatim od toga da li je spahija umro ili poginuo na bojnopolju, te od toga koliko je nasljednik bio star. Od druge polovine XVI stoljeća timar je mogao pod određenim uvjetima

⁸⁹ Sućeska, A., *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do kraja XVII vijeka*, str. 234-235.

⁹⁰ Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 196.

⁹¹ Spahije na svojim posjedima nisu vršili upravne i sudske funkcije nad stanoništvom koje je bilo naseljeno na tim područjima. Spahije nisu nikad stekli pravo da donose pravne propise, niti da sude svojoj raji. (Festić, R., *Opća historija države i prava*, str. 200)

naslijediti spahijin unuk.⁹² U prvoj polovini XVII stoljeća nastupile su i još neke modifikacije u korist spahija u nasljeđivanju timara i zijameta, naročito s obzirom na veličinu nasljednih dijelova.⁹³

U timarskom sistemu su pored državne zemlje (erazi mirije) postojale i druge kategorije zemljišnog vlasništva. To su na prvom mjestu bila vakufska i mulkovna (privatna) dobra. Po šerijatskom pravu, vakuf je dobro ili imovina koju zavještač (vakif) dobrovoljno ostavlja na javnu upotrebu i općekorisne svrhe. Uvakufiti se mogla samo nepokretna imovina, kao što su zemlja, stambene zgrade i privredni objekti. Takva imovina je bila imobilizirana, odnosno izuzeta iz pravnog prometa. Ta se imovina više nije mogla prodati ili na drugi način otuđiti. Činom uvakufjenja gasilo se dotadašnje

⁹² I za kršćanske spahije vrijedila su ista pravila prilikom dodjeljivanja, prelaženja i nasljeđivanja timara, kao i za muslimane. Ovdje razlika u vjeri nije dovela ni do kakve diskriminacije. (Inaldžik, Halil, *Od Stefana Dušana do Osmanskog carstva*, POF, III–IV, Sarajevo, 1952./53., str. 41)

⁹³ Sućeska, Avdo, *O nasljeđivanju odžakluk timara u BiH*, Godišnjak Pravnog fakulteta, XV, Sarajevo, 1967., str. 512; U Bosni je sistem nasljeđivanja spahijskih posjeda bio drugačiji nego u ostalim zemljama Balkana. U Bosni su vrlo rano uspostavljeni tzv. *odžakluk timari*. Nasljeđivali su ih prvo sinovi spahija, a ako nije bilo sinova onda njihova braća, a ako nije bilo braće, onda ostali najbliži srodnici po muškoj liniji. Kasnije se to pravo proširilo i na srodnike po ženskoj liniji. (Više o ovome vidjeti u Hadžibegić, H., *Rasprava Ali-čauša iz Sofije o timarskoj organizaciji u XVII stoljeću*, str. 184–196; Filipović, Nedim, *Odžakluk-timari u Bosni i Hercegovini*, POF, V, Sarajevo, 1954./55., str. 251–274) U Bosni je već početkom XVI stoljeća ozakonjena praksa da se timari i zijameti dodjeljuju isključivo domaćim ljudima (kanunnama Bosanskog sandžaka iz 1516. godine). Odžakluk-timari su ozakonjeni beratom bosanskog beglerbega Mustafepaše Ajaspašića, neposredno poslije velikog poraza osmanske, pretežno bošnjačke vojske pod Siskom 1593. godine. U tom boju je pao Hasan-paša Predojević, zajedno sa oko 7.000 bosanskih spahija. (Sućeska, Avdo, *Evolucija unasljeđivanju odžakluk-timara u Bosanskom pašaluku*, Godišnjak Društva istoričara, XIX, 1970./71., str. 33) Ovaj berat je više puta potvrđivan fermanima sultana. Odžakluk-timari su višestruko uticali na jačanje društvenog i političkog položaja krupnih spahijskih porodica i doprinijeli su ubravanju procesa čišćenja u interesu njihovih uživalaca, koji su svoje timare postepeno pretvarali u čifluke i na taj način ustvari postajali vlasnici zemlje (čifluk-sahibije). Ustanova odžakluk-timara na taj način dovela je do konzerviranja svih feudalnih posjeda, bez obzira na njihovu veličinu, čime je omogućila njihovim uživaocima da se djelotvornije odupru mogućim zloupotrebama nosilaca provincijske upravne vlasti. Zahvaljujući učvršćenju ustanove odžakluk-timara i svijesti o svojim pravima, timarska ili spahijska organizacija u Bosni je bila jača nego u bilo kojem drugom dijelu Osmanskog carstva. (Imamović, M., *Historija Bošnjaka*, str. 123–124)

pravo vlasništva. O svemu tome vakif je izdavao vakufnamu (povelju ili zakladnicu) koju je ovjeravao nadležni šerijatski sud. Time je određeni vakuf (zaklada) postajao punovažnim. Šerijatski sud je istovremeno, obično na prijedlog vakifa, postavljao muteveliju (upravnika) koji je vodio poslove datog vakufa.⁹⁴

Mulk (erazi memluke) je bio privatna svojina za razliku od erazi mirije, državnog vlasništva. To je sa pravnog stanovišta na prvom mjestu značilo da je posjednik mulka imao neograničeno pravo raspolaganja svojim posjedom. Posjednik je mogao svoj mulk za života prodati ili na drugi način otuđiti, a u slučaju smrti njegova su mulkovna dobra nasljeđivana po odredbama šerijatskog prava. Mulkom (milać/miljać), odnosno privatnim vlasništvom, obično su bili obuhvaćeni kuća sa okućnicom, baščom i pola dunuma zemlje (pet stotina kvadratnih metara).

Veliki posjedi (timari i zijameti) su bili sastavljeni od sitnih seljačkih posjeda ili zemljišnih parcela. Posjedi seljaka muslimana nazivali su se čiflucima, a seljaka kršćana baštinama.⁹⁵ Te su posjede obrađivali seljaci koji su time izdržavali sebe i istovremeno podnosili terete u korist spahija (feudalaca) i države. Feudalno zavisni seljaci su u Osmanskoj državi općenito nazivani rajom, bez obzira da li su bili muslimani ili kršćani. Obaveze seljaka u timarskom sistemu su bile dvojake, tj. prema spafijama (feudalna renta) i prema državi. Renta je u timarskom sistemu imala prirodni karakter. Seljak je bio obavezan da spahiji kao svom zemljišnom gospodaru daje jednu desetinu od osnovnih

⁹⁴ Iz uvakufljene imovine najčešće su se podizale i izdržavale džamije i drugi vjerski objekti, zatim *imareti* (javne kuhinje), *musafirhane* (besplatna konačišta), vodovodi, javne česme i dr. Vakuf je, u pravilu, bio opći i samostalni (*srf*), čijim se je dobrima koristila muslimanska zajednica, ali i nemuslimani. Vakufi su rjeđe bili porodični (*evladijet*), a njihova su se sredstva samo djelomično trošila u vakufske svrhe, a ostatak su koristila djeca i potomci (*evlad*) zavještača. (Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str.196-197)

⁹⁵ Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH*, str. 31; Termin *baština* (čifluk) Osmanlije su, kao vlasničku kategoriju, preuzeli iz srpskog i bosanskog srednjovjekovnog prava i koristio se samo na ovom prostoru. Posjednici baština su uživali sva vlasnička prava, uz uslov izvršavanja odgovarajućih obaveza u korist Osmanske države i feudalaca (spahija). Za razliku od spahija, seljaci su imali pravo da prodaju i na drugi način otuđuju i nasljeđuju svoje baštine. (Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 199)

zemljoradničkih proizvoda (ušur).⁹⁶ Pored ove osnovne feudalne rente, seljaci su bili obavezni i na razna druga povremena davanja (takse) koja su se nazivala baduhava (badava) dažbine. Te takse u vidu pristojbi davane su na pčele, mlinove, vjenčanja, prodaju imanja i slično. Ove takse su bile tačno fiksirane u osmanskim kanunima, tako što je na ime „rusumata“ (takse) svaka nemuslimanska kuća plaćala 22 akče po odrasloj muškoj glavi (ispendže), dok su muslimani plaćali po 25 akči po jednoj kući (resmi čift).⁹⁷

Seljaci su, pored davanja spahijama, bili opterećeni i određenim obavezama u korist države.⁹⁸ Te su obaveze donekle bile različite, s obzirom na vjersku pripadnost raje. Osnovno davanje nemuslimanske raje u korist države bio je harač (tzv. glavarina ili džizja). Harač je u Osmanskom carstvu plaćao svaki odrasli muškarac nemusliman. Pravni osnov njegovog ubiranja (u početku je iznosio 35 akči, a sa krizom carstva rastao je i iznos harača) nalazio se u činjenici da su kršćani i jevreji kao „narodi knjige“ imali u svakoj muslimanskoj državi status zaštićene manjine. Plaćanjem ovog osobnog poreza izražavala se pokornost državi, koja je bila obavezna da jamči i štiti ličnu i imovinsku sigurnost onima koji taj porez plaćaju. Osim toga, nemuslimani u Osmanskom carstvu nisu bili obuhvaćeni vojnom obavezom, pa se harač smatrao naknadom za nesluženje vojske.⁹⁹

⁹⁶ Spahije su osim toga imali pravo na tzv. *priselicu* (*salariju*), koja se sastojala u obavezi seljaka da mu prilikom obilaska sela daju smještaj i hranu. Pošto spahije nisu uvijek zalazili kod seljaka, seljaci su bili dužni da u ime priselice daju određeni ekvivalent spahiji u svojim proizvodima. Ušur i salarija nisu značili deset posto u matematičkom smislu, nego su obično iznosili jednu sedminu do jedne osmine seljakovih proizvoda, zavisno od datih poljoprivrednih kultura. (Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH*, str. 32)

⁹⁷ Nešto povoljniji položaj od ostalih seljaka imalo je tzv. vlaško stanovništvo (stočarsko stanovništvo). Osmanlije su različitim povlasticama nastojali ovo stočarsko stanovništvo prevesti na zemljoradnju i naseliti u raznim ratovima i epidemijama kuge opustošenim ravničarskim krajevima. Vlasi nisu imali drugih obaveza, osim što su od svake kuće plaćali jedan dukat (tzv. *filurija*). Vlasi su obično imali svoju posebnu, katunsku organizaciju. (Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 200)

⁹⁸ Pored redovnih, često su ubirani i izvanredni nameti u korist provincijske i lokalne vlasti. Više o ovome vidjeti u Sućeska, Avdo, *Promjene u sistemu izvanrednog oporezivanja u Turskoj u XVII vijeku i pojava nameta tekâlif-i şâkka*, POF, X–XI, Sarajevo, 1960./61., str. 75–111.

⁹⁹ Fiskalne obaveze propisane Šerijatom bile su zemljišni porezi (*ušur*, *harač*) i glavarina (*džizja*). U Osmanskom carstvu su ova dva poreza spojena u jedan, poznat pod nazivom *harač*, koji je plaćan kao nadoknada za oslobađanje vojnih dužnosti. (Imamović, M., *Historija Bošnjaka*, str. 117; Isti, *Historija države i prava BiH*, str. 200)

Kao rezime, možemo ovdje istaći nekoliko činjenica: klasni sistem Osmanskog carstva vukao je svoje porijeklo iz društvenog ustrojstva starih bliskoistočnih država. U svrhu oporezivanja, svi su osmanski podanici, kako muslimani tako i nemuslimani, bili podijeljeni u dvije osnovne klase – vojničku (asker) i podređenu (raja). U vojničku klasu su spadali pripadnici svih vojnih formacija, ulema i upravno i sudsko činovništvo. Vojničkoj su klasi pripadali i članovi njihove uže i šire porodice, kućna posluga i robovi. Na drugoj strani, podanici koji su se bavili zemljoradnjom, stočarstvom, zanatstvom ili trgovinom, smatrani su rajom, kako nemuslimani tako i muslimani. Izuzetno teško ostvariva bila je mogućnost prelaska iz klase raje u vojnički red, jer se u načelu smatralo da se nered u carstvu može izbjeći samo „ukoliko svako ostane u svojoj klasi“, onako kako je upisano u službeni defter. Onaj ko se posebno istakao u borbi mogao je dobiti povelju (berat), koja je predstavljala vojnički status.¹⁰⁰

2.5. Vojna organizacija u Osmanskom carstvu

Osmanska kopnena vojska bila je dugo vremena najbrojnija i najefikasnija na evroazijskom i sjevernoafričkom prostoru, a ratna mornarica dorasla flotama tadašnjih najjačih zapadnih država. Osmanskom sultanu stajao je na raspolaganju razgranati i snažni državni aparat koji je, uz jaku vojsku, održavao kontrolu i sprovodio red, čuvajući poredak u ogromnoj imperiji veoma različitog etničkog sastava.¹⁰¹ U okviru vojne organizacije Osmanskog carstva postojala su dva osnovna roda vojske: spahijska konjica i pješadijski janjičarski korpus.¹⁰² Međutim, nešto šire osmanska vojska se može podijeliti i u pet rodova: konjicu, pješadiju, artiljeriju, mornaricu i specijalne jedinice. Spahijska konjica je bila tipična feudalna vojska, koja je funkcionirala na principu vazalnih obaveza timarlija prema sultanu. Spahijska konjica je predstavljala stub čitave države i glavnu snagu svih osmanskih osvajačkih

¹⁰⁰ Više o načinima i mogućnostima dobivanja berata vidjeti u Selmanović, Medžida, *Berat kao diplomatska vrsta u turskoj arhivistici*, POE, XXXV, Sarajevo, 1985., str. 169-208.

¹⁰¹ Za vrijeme vlade sultana Selima II, poslije osvajanja Cipra (1573.) i Tunisa (1574.), Osmansko carstvo zahvatalo je najveću teritoriju: od istoka na zapad 7.000 kilometara, od juga na sjever 5.000 kilometara, ukupne površine od oko 8 miliona kvadratnih kilometara, sa preko 20 miliona stanovnika. (Pelešić, Muhidin, *Bošnjaci na svjetskim ratištima*, Sarajevo, 1996., str. 34)

¹⁰² *Istorija makedonskog naroda*, str. 216.

pohoda. Spahije su morali biti u stalnoj pripravnosti, uvijek spremni da na poziv sultana krenu u vojni pohod. Svaki spahija je, zavisno od veličine svog timara ili zijameta i iznosa svojih prihoda, bio dužan povesti sa sobom određeni broj pješaka (tzv. džebelija).¹⁰³ Spahijskom konjicom, odnosno vojskom jednog ejaleta zapovijedao je beglerbeg. Sandžak-beg i alaj-beg su zapovijedali vojskom jednog sandžaka.¹⁰⁴

Za razliku od spahija, janjičari su bili stalna najamnička vojska. Smatra se da je janjičarski korpus, na nivou carstva, uspostavljen početkom vladavine sultana Murata I (1362.–1389.). Cijelim korpusom komandovao je janjičarski aga, a korpus se dijelio na više kola (krila ili odjela) i odžaka kojima su komandovale kulage (kolage). Broj janjičara bio je ograničen na korpus od osam do deset hiljada dobro izvježbanih i opremljenih pješaka, koji su živjeli strogim vojničkim životom. Oni u početku nisu mogli ni da se žene, jer su odgajani tako da čitav svoj život posvete vojnoj službi u korist sultana i osmanske državne ideje. Kao takvi, janjičari su predstavljali glavni oslonac centralnim vlastima u zaštiti političkog poretka i socijalno-ekonomskih odnosa u carstvu. Prilikom vojnih pohoda, janjičarske trupe su se nalazile uvijek uz sultana, kao njegova neposredna pratnja i zaštita. U boj su obično ulazili pred kraj bitke, kako bi protivniku zadali posljednji i odlučujući udarac.¹⁰⁵ Janjičarima su dodjeljivani i drugi zadaci: u prijestolnici oni su obezbjeđivali javni red i borili se protiv požara, a također su štitili Divan. Jedan dio njih bio je na službi u pograničnim tvrđavama, gdje je njihovo prisustvo bilo neophodno. Također, janjičari su se pridruživali mornaričkim trupama u pomorskim trupama.¹⁰⁶

¹⁰³ Pored sebe samog, timarnik je morao da izdržava i opremi jednog kompletno naoružanog oklopnika (džebeliju) za svakih 3.000 akči svog prihoda. Uživaoci velikih timara morali su opremiti jednog borca na 4.000 akči prihoda, a uživaoci hasa, tj. najveći dostojanstvenici, opremali su po jednog vojnika na 5.000 akči svog prihoda. (Matuz, J., *Osmansko carstvo*, str. 67-68)

¹⁰⁴ Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 201.

¹⁰⁵ Sućeska, Avdo, *Ajani, prilogproučavanjalokalnevlastiunašimzemljamazavrijemeTuraka*, Sarajevo, 1965., str. 37-39.

¹⁰⁶ U vrijeme sultana Sulejmana Veličanstvenog, osmanska flota je brojala preko 300 ratnih lađa, a artiljerijske snage više od 300 topova. (Skaskin –Vajnštajn, *Istorija srednjeg veka*, II, str. 395)

Vremenom, počev od vladavine Sulejmana I (1520.–1566.), neprestano se povećavao broj janjičara naoružanih vatrenim oružjem, koji su bili sposobni da se uhvate ukoštac sa njemačkom pješadijom, za razliku od spahijske vojske, u kojoj su timarnici bili naoružani tradicionalnim srednjovjekovnim oružjem – lukom i strijelom, mačem i štitom. Tako je u Sulejmanovo doba janjičara bilo šesnaest hiljada, a oko 1609. godine njihov broj se popeo na trideset sedam hiljada.¹⁰⁷ Janjičari su vremenom izborili pravo da se žene i zasnivaju porodicu. Ukidanjem devširme¹⁰⁸, janjičari su sredinom XVII stoljeća izborili pravo da se njihovi redovi ubuduće popunjavaju nasljednim putem, tj. njihovim potomcima.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Nasuprot tome, broj spahija, kojih je za Sulejmanove vladavine bilo najmanje osamdeset hiljada, oko 1609. godine pao je na četrdeset pet hiljada. (Inaldžik, H., *Osmansko carstvo*, str. 69).

¹⁰⁸ *Devširma* (devširme) na turskom jeziku znači prikupljanje ili sakupljanje. Tom se riječju u Osmanskom carstvu označavao izbor i uzimanje određenog broja muške djece, obično u dobi između 14–18 godina za janjičarski pomladak, odnosno za popunu janjičarskog korpusa. Ovo regrutiranje (*joklama*) vršilo se povremeno, prema ukazanoj potrebi. Pod ovu obavezu isključivo su potpadala djeca kršćanskih seoskih žitelja koji su se bavili zemljoradnjom, dok su se gradska djeca i jedinčad izuzimala. Pošto bi mladići prispjeli u Carigrad, najbolji među njima birani su za *ičoglane*, paževe na carskom dvoru, gdje su sticali posebno obrazovanje, tj. pohađali dvorsku školu i pripremali se da zauzmu i najviše položaje u carstvu. Primjera radi, veliki graditelj Sinan (1490?–1588.) porijeklom je bio iz Kajsarije, odakle je putem devširme kao dječak doveden u Carigrad. Svoje profesionalno znanje stekao je višegodišnjim iskustvom u vojsci i u arhitektonskom odjeljenju Saraja, da bi na koncu postao sultanov glavni graditelj i tvorac mnogih zdanja širom svijeta. Devširma je definitivno ukinuta za vrijeme vladavine sultana Murata IV (1623.–1640.). Od tada su u janjičarski korpus isključivo primana djeca samih janjičara. O kontroverzama oko devširme vidjeti u Imamović, M., *Historija Bošnjaka*, str. 163 i dalje. Isto tako, više o ovom pitanju vidjeti u Matkovski, Aleksandar, *Prilog pitanju devširme*, POF, XIV–XV, Sarajevo, 1964./65., str. 273-309; Kovačević, Ešref, *Jedan dokument o devširmi*, POF, XXII–XXIII, Sarajevo, 1972./73., str. 203-209.

¹⁰⁹ Osmanska vojska je, istovremeno, u svoje plaćene trupe počela da prima mlade Anadolce, koji su umjeli da rukuju vatrenim oružjem, a poznati su pod nazivom *sejmeni* i *saridžije*. To su većinom bili mladi seoski bezemljaši koji su napuštali svoje domove. Njihovi odredi brojali su po stotinu ljudi, a u posljednjoj deceniji šesnaestog stoljeća oni će sačinjavati elitne jedinice osmanske vojske. U vrijeme mira oni su korišteni za održavanje reda po gradovima i selima, a jedan dio ih je obavljao i službu po tvrđavama. Bilo ih je i u Bosanskom ejaletu. Za razliku od ostalih vojnih rodova, nisu bili plaćeni iz državne kase. Putem nameta koje su određivali lokalni organi vlasti, plaćalo ih je mjesno stanovništvo. (Sućeska, A., *Ajani*, str. 59)

Osmanlije su pridavali i izuzetno važan značaj artiljeriji i činili su sve da dobro opreme trupe. Njihova tehnička znanja na polju izrade topova bila su nedovoljna, te su sultani dovodili, naročito tokom XV stoljeća, stručnjake iz Njemačke. Artiljeriju, koja je u osmanskoj vojsci bila prisutna od kraja XIV stoljeća, razvio je i organizirao Mehmed II, koji je u svojoj novoj prijestolnici osnovao livnicu topova (tophane). Za vrijeme Sulejmana, osmanska artiljerija doživjela je svoj procvat: to je trenutak kada je, imajući u vidu čitavu njenu historiju, ona bila najsnažniji protivnik neprijatelju, i u tehničkom i u kvantitativnom smislu. Tobdžije su obuhvatale dvije vrste boraca: artiljerce, koji su se dva puta sedmično bavili gađanjem i livce topova (dökücü), među kojima su bili majstori svih vrsta profila, koji su proizvodili čitave serije topova: ogromne poput aždaje (badžaluška) i falkoneta (darbzen), do manjih poput prangija, šajki i šakaloza.¹¹⁰

Osim toga, Carski divan je od vremena vladavine sultana Orhana počeo da izgrađuje i mornaricu, čije je sjedište bilo u Galipolju. Osmanska vlast je u mornaricu regrutovala najprije Turke, ali i Grke, Italijane, Katalonce, pa i Francuze iz Provanse. Osmanska flota se satojala u najvećoj mjeri od galija. Jedan brod je pokretalo 150 veslača, a pored komandnog kadra, na njega se ukrcavalo nekoliko artiljeraca i nekoliko desetina običnih vojnika. Najveća slabost osmanske flote ogledala se upravo u odsustvu specijalizovanih mornaričkih snaga, jer su u toku vojnih pohoda na brodovima angažirane pješadijske jedinice, janjičari ili spahije, tj. ljudi koji nisu imali iskustva u pomorskim pohodima i bio im je stran mornarički način života i ratovanja.¹¹¹

Pored ovih vojnih rodova postojali su i različiti stalni i pozadinski vojni redovi, kao što su: graničari (serhat kulu) i pripadnici mjesnih garnizona (jerli kulu), koji su pod vodstvom dizdara čuvali granicu i utvrđene gradove; zatim, tu su pripadnici stalnih tvrđavskih posada (mustahfizi); potom pripadnici pomoćnog vojnog reda, koji su popravljali mostove i uređivali puteve (juruci). Pored ovih pomoćnih vojnih redova, sastavljenih od muslimanskog stanovništva, postojali su i oni sastavljeni od kršćana

¹¹⁰ Istovremeno rastao je i broj ljudi u artiljeriji: broj od 695 tobdžija 1527. godine porastao je na 1204 četrdeset godina kasnije. (*Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 232-233)

¹¹¹ *Istorija Osmanskog carstva*, prir. R. Mantran, str. 155, 244.

(vojnici i martolosi). Vojnici su, uglavnom, obavljali konjušarsku i komordžijsku službu. Martolosi su bili neka vrsta lokalne policije, pomoću koje su osmanske vlasti suzbijale unutrašnje neredе i gonile hajduke. Oni su, osim toga, kao pješaci čuvali klance, puteve i planinske prevoje, dok su kao konjanici učestvovali i u vojnim pohodima.¹¹²

LITERATURA

- Avdo, Sućeska, *Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1997.
- Bašagić-Redžepašić, Safvet-beg, *Kratka uputa u prošlost BiH (Od g. 1463.–1850.)*, Sarajevo, 1900.,
- Begović, Mehmed, *Pravo u islamu*, POF, XXIV, Sarajevo, 1974.
- Bojić, Mehmedalija, *Historija Bosne i Bošnjaka*, Sarajevo, 2001.
- Durmišević, Enes, *Institucija hilafeta u Osmanskom carstvu sa posebnim osvrtom na Bosanski ejalet (Bosnu)*, Takvim za 2001., Sarajevo, 2000.
- Đurđev, Branislav, *Prilog diskusiji o osmanskome društvenome poretku*, Prilozi, XIII, Sarajevo, 1977.
- Festić, R. *Opća historija države i prava*, Sarajevo, 1998.
- Fikret, Karčić, *Istorija šerijatskog prava*, Sarajevo, 1997.
- Filipović, Nedim, *Odžakluk-timari u Bosni i Hercegovini*, POF, V, Sarajevo, 1954./55.
- Hadžibegić, H., *Rasprava Ali Čauša*, GZM u BiH, Sarajevo, 1948.
- Hadžibegić, Hamid, *Džizja ili harač*, POF, III–IV, Sarajevo, 1952./53., str. 55-135, kao i u POF, V, 1954./55.
- Hammer, von Joseph, *Historija Turskog (Osmanskog) carstva*, I, Zagreb, 1979.
- *Historija naroda Jugoslavije*, I, Zagreb, 1953.
- Inaldžik, Halil, *Od Stefana Dušana do Osmanskog carstva*, POF, III–IV, Sarajevo, 1952./53

¹¹² Vojnučki starješina nazivao se *ceribaša*. Kada je došlo do raspadanja klasičnih osmanskih ustanova, gasi se i vojnučka organizacija. S druge strane, starješina martolosa nazivao se *martolozbaša*, i u pravilu bio je musliman. I vojnici i martolozi su kao naknadu za vojnu službu uživali različite povlastice. (Imamović, M., *Historija države i prava BiH*, str. 203-204; Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH*, str. 46-47)

- Inaldžik, Halil, *Osmansko carstvo – klasično doba (1300.–1600.)*, Beograd, 1974.,
- Inaldžik, Halil, *Problem pojave Osmanske države*, POF, XXXV, Sarajevo, 1985.
- *Istorija makedonskog naroda*, I, Institut za nacionalnu istoriju Skoplje, Beograd, 1970.
- *Istorija Osmanskog carstva*, prir. Robert Mantran, Beograd, 2002.
- *Istorija srpskog naroda*, II, Beograd, 1982.
- Karčić, Fikret, *Moderne pravne kodifikacije*, Sarajevo, 2006.
- Karčić, Fikret, *Pravni tekstovi – odabrani izvori za Opću historiju države i prava*, Sarajevo, 2004.
- Kicikis, Dimitri, *Osmanlijsko carstvo*, Beograd, 1994.
- Köprülü, Fuad, *Porijeklo Osmanske carevine*, Sarajevo, 1955.
- Kosminski, E. A., *Povijest srednjeg vijeka*, Zagreb, 1950.
- Kovačević, Ešref, *Jedan dokument o devširmi*, POF, XXII–XXIII, Sarajevo, 1972./73.
- Luković, J. – Nižić, T., *Pregled istorije ratova*, Beograd, 1962.
- Matkovski, Aleksandar, *Prilog pitanju devširme*, POF, XIV–XV, Sarajevo, 1964./65.
- Matuz, Jozef, *Osmansko carstvo*, Zagreb, 1992.
- Mustafa, Imamović, *Historija Bošnjaka*, Sarajevo, 1996.
- Mustafa, Imamović, *Historija države i prava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 1999.
- Pelesić, Muhidin, *Bošnjaci na svjetskim ratištima*, Sarajevo, 1996.
- *Povijest svijeta – od početaka do danas*, Naprijed, Zagreb, 1977.
- Selmanović, Medžida, *Berat kao diplomatska vrsta u turskoj arhivistici*, POF, XXXV, Sarajevo, 1985.
- Skaskin S.D. – Vajnštajn O.L., *Istorija srednjeg veka*, II, Beograd, 1952.
- Smailagić, Nerkez, *Leksikon islama*, Sarajevo, 1990.
- Sućeska, Avdo, *Ajani, prilog proučavanju lokalne vlasti naših zemalja u vrijeme Turaka*, Sarajevo, 1965.
- Sućeska, Avdo, *Istorija države i prava naroda SFRJ*, Sarajevo, 1974.
- Sućeska, Avdo, *Neke metodološke napomene o pitanju izučavanja ekonomsko-društvenog položaja naših naroda i narodnosti u Osmanskoj državi*, Godišnjak Pravnog fakulteta, XXV, Sarajevo, 1977.
- Sućeska, Avdo, *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do*

- kraja XVII vijeka*, Godišnjak Pravnog fakulteta, XI, Sarajevo, 1963.
- Sućeska, Avdo, *Promjene u sistemu izvanrednog oporezivanja u Turskoj u XVII vijeku i pojava nameta tekâlif-i şâkka*, POF, X–XI, Sarajevo, 1960./61.
 - Šabanović, Hazim, *Bosanski divan*, POF, XVIII–XIX, Sarajevo, 1968./69.
 - Škaljić, Abdulah, *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, Sarajevo, 1989
 - Uzunçarşılıoğlu, Hakki, *Zemlja i narod u Anadoliji u XIV i XV stoljeću*, POF, I, Sarajevo, 1950.
 - Zirojević, Olga, *Srbija pod turskom vlašću (1459.–1804.)*, Beograd, 2007.
 - Živojinović, Dragoljub, *Uspon Evrope (1450.–1789.)*, Beograd, 2000.

