



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

### **Glavni urednik**

Prof. dr. Edin Ramić

### **Redakcija**

Prof.dr. Enes Kujundžić, prof. dr. Amina Hadžibegić-Bicciato, prof.dr. Nezir Krčalo,  
Prof.dr. Adnan Džafić, doc.dr. Kenan Ademović, doc.dr. Merima Tanović, doc.dr.  
Devad 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**

**Doc.dr. Kenan Ademović**

UPRAVNI POSTUPAK U STICANJU DRŽAVLJANSTVA BOSNE I  
HERCEGOVINE

*ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN ACQUISITION OF CITIZENSHIP  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA* .....7

**Dr.sc. Edin Djedović**

(R)EVOLUCIJA IDEJE USTAVNE VLADAVINE

*(R)EVOLUTION OF THE IDEA OF CONSTITUTIONAL RULE*.....15

**Arnela Mandžo, MA**

**Adis Holjan, MA**

KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA FRANCUSKE I ŠPANIJE

*COMPARATIVE OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF FRANCE AND SPAIN*..35

**Doc.dr. Emir Tahirović**

**Lejla Kreševljaković**

VAŽNOST I ZNAČAJ DONOŠENJA I PROVEDBE KULTURNE POLITIKE  
LOKALNIH ZAJEDNICA U BOSNI I HERCEGOVINI

*IMPORTANCE OF THE ENFORCEMENT AND IMPLEMENTATION  
OF CULTURAL POLICY OF LOCAL COMMUNITIES IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA* .....49

**Selma Talić, BA uprave**

**Dženan Alić, MA iur.**

UTICAJ MOTIVACIJE NA EFIKASNOST U DRŽAVNOJ SLUŽBI

*THE IMPACT OF MOTIVATION ON EFFICIENCY IN A STATE SERVICE* .....71

**Doc.dr. Merima Tanović**

**Hanka Omanović, MA uprave**

SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU  
ZAHTJEVA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI

*PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA  
IN THE CONTEXT OF REQUESTS IN THE PROCESS OF ASSOCIATION  
WITH THE EUROPEAN UNION*.....81

**Doc.dr. Nermin Lapandić**

**Mirza Čizmić, dipl.oec.**

IDEJNI KONCEPT NORMATIVNOG RJEŠENJA DINAMIČKOG SISTEMA  
KUPOVINE U POSEBNOM UPRAVNOM POSTUPKU JAVNE NABAVKE U

BOSNI I HERCEGOVINI  
*IDEAL CONCEPT OF NORMATIVE SOLUTION OF DYNAMIC BUYING  
SYSTEM IN SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR PUBLIC  
PROCUREMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* .....99

**Rade Lazić, MA**

STRATEGIJA FINANSIRANJA EKONOMSKOG RAZVOJA ZEMALJA U  
TRANZICIJI SA AKCENTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU  
*ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY OF FUNDING COUNTRIES IN  
TRANSITION WITH ACCENT TO BOSNIA AND HERZEGOVINA* .....107

**Dr. sc. Kenan Ademović**

**Dr. sc. Edin Ramić**

BUDUĆNOST EUROINTEGRACIJA  
*FUTURE OF EU INTEGRATION* .....127

**Prof.dr. Edin Ramić**

SPECIFIČNOSTI UPRAVNE PODJELE I ORGANIZACIJA OSMANSKE  
VLASTI NA BALKANSKOM POLUOSTRVU  
*SPECIFICATIONS OF THE ADMINISTRATIVE DIVISION AND  
ORGANIZATION OF OSMAN GOVERNMENT ON THE BALKAN PENINSULA*...137

**AKTUELNE TEME**



**Pregledni naučni rad**

UDK: 35.077.3:342.713 (497.6)

**Doc.dr. Kenan Ademović<sup>1</sup>****UPRAVNI POSTUPAK U STICANJU  
DRŽAVLJANSTVA BOSNE I HERCEGOVINE****Sažetak**

*Ustavom Bosne i Hercegovine određeni su principi po kojima se omogućava sticanje i uređenje uslova državljanstva Bosne i Hercegovine, pa je stoga članom 1. tačka 7. utvrđen princip da će postojati državljanstvo Bosne i Hercegovine koje reguliše Parlamentarna skupština i državljanstvo svakog entiteta, koji reguliše svaki entitet. Članom III. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da su u isključivoj nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine poslovi državljanstva Federacije. Dakle pravni osnovi sticanja državljanstva Federacije Bosne i Hercegovine sadržani su u Zakonu o državljanstvu Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 43/01, 22/09, 61/09 i 65/11). Ukoliko roditelji djeteta koje je rođeno na teritoriji Federacije, nemaju državljanstvo ili su nepoznatog državljanstva a dijete se prijavljuje za upis u matičnu knjigu rođenih, zahtjev za državljanstvo podnosi se matičnom uredu po mjestu rođenja djeteta a ako je nađeno na teritoriji Federacije prijava za upis podnosi se matičnom uredu po mjestu u kojem je nađeno dijete. Za djecu koja su rođena u inostranstvu zahtjev se podnosi prema mjestu u kojem je posljednje zajedničko prebivalište roditelja djeteta u Federaciji, ukoliko je situacija da nemaju zajedničko prebivalište onda u mjestu u kojem je bilo posljednje prebivalište jednog od roditelja. Ako se ni posljednje prebivalište ne može sa pouzdanošću utvrditi ili posljednje prebivalište nije bilo u Federaciji, onda se odlučuje prema mjestu rođenja jednog od roditelja djeteta koji je rođen u Federaciji. Za djecu rođenu u inostranstvu čiji su roditelji rođeni na teritoriji Republike Srpske a imaju državljanstvo BiH i FBiH i nemaju prebivalište na teritoriji Federacije, zahtjev se podnosi nadležnom matičaru u mjestu upisa roditelja u knjigu državljana u Federaciji. O samom procesu dobivanja državljanstva bit će više govora u nastavku rada.*

**Ključne riječi:** državljanstvo, zahtjev za stjecanje državljanstva, mjesto rođenja, Federacija Bosne i Hercegovine, matična knjiga rođenih

---

<sup>1</sup> Advokatska kancelarija Ademović/Fakultet za upravu Univerzitet u Sarajevu

---

**ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN ACQUISITION OF CITIZENSHIP  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA****Summary**

*The Constitution of Bosnia and Herzegovina sets out the principles that enable the acquisition and regulation of the conditions of citizenship of Bosnia and Herzegovina, and accordingly, Article 1, item 7 establishes the principle that there will be a citizenship of Bosnia and Herzegovina regulated by the Parliamentary Assembly and the citizenship of each entity, entity. Article III The Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina prescribes that in the exclusive jurisdiction of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the tasks of citizenship of the Federation are. Thus, the legal basis for acquiring citizenship of the Federation of Bosnia and Herzegovina is contained in the Law on Citizenship of the Federation of Bosnia and Herzegovina ("Official Gazette of the Federation BiH", No. 43/01, 22/09, 61/09 and 65/11). If the parents of a child born on the territory of the Federation have no citizenship or are of unknown nationality and the child is applying for enrollment in the register of births, the application for citizenship is submitted to the registry office at the place of birth of the child, and if found in the territory of the Federation, the application for registration is submitted to the registry office at the place where the child was found. For children born abroad, the application is submitted to the place where the last joint residence of the child's parents in the Federation is located, if the situation is that they do not have a common place of residence then in the place where the last residence of one of the parents was located. If the last dwelling can not be reliably established or the last place of residence was absent in the Federation, then the place of birth of one of the parents of a child born in the Federation is decided. For children born abroad whose parents were born on the territory of the Republic of Srpska and who have the citizenship of BiH and the FBiH and do not have a place of residence on the territory of the Federation, the request shall be submitted to the competent registrar at the place of registration of the parents in the register of citizens in the Federation. There will be more talk about the process of obtaining citizenship in the continuation of the work.*

**Keywords:** *citizenship, application for citizenship, place of birth, Federation of BiH, birth register.*

**UVOD**

Država predstavlja političku zajednicu onih koji vladaju i onih kojima se vlada, koja su uređena na osnovu pravila koja prihvaćaju svi članovi svojevoljno ili pod prinudom. Svi ljudi koji u datom trenutku obnašaju vlast u nekoj od država i koji su stoga obavezni poštovati njene pravne norme nazivaju se državno stanovništvo. Društvo je jedna stalno promjenjiva skupina, a sastavljeno je od dvije osnovne kategorije ljudi.



Jedno su ljudi u stalnom političko-pravnom odnosu „pripadništva“ s državom X, i to nezavisno o tome da li se nalaze na njenoj teritoriji ili na teritoriju drugih država kao npr. putnici, radnici u inostranstvu, a nazivaju se u starijim autokratskim porecima podanici i u modernim demokratskim porecima građani. Oni stanovnici koji su stalni pripadnici odnosno državljani drugih država i koji se nalaze na teritoriju države X kao putnici i radnici iz inostranstva, nazivaju se stranci. Svaki državljanin postaje stranac u drugoj državi čim prijeđe granicu svoje države, a svaki stranac je državljanin neke druge države<sup>2</sup>.

Državljanstvo je poseban pravni odnos, trajan po svom karakteru, koji postoji između države i pojedinca (odnosno njezinog državljanina). Na osnovi postojanja državljanstva kao specifičnog pravnog odnosa (specifičnog zbog toga što je to odnos između fizičke osobe i suverene države), nastaju određena prava, ali i obaveze, kako na strani države, tako i na strani pojedinca. Pod državljanstvom se uobičajeno podrazumijeva odnos javno-pravnog karaktera između fizičkog lica i države. Na osnovu državljanstva lice stiče status državljanina zemlje koji mu čini pravno dostupnim određena građanska, politička, ekonomska, socijalna i druga prava, ali ga i stavlja u situaciju da mu se mogu nametnuti određene obaveze i dužnosti.

Zakon o državljanstvu Bosne i Hercegovine uređuje:<sup>3</sup>

- sticanje i prestanak državljanstva Bosne i Hercegovine,
- ponovno sticanje državljanstva,
- utvrđivanje državljanstva,
- postupak sticanja državljanstva,
- nadležnost, kao i vođenje evidencije o državljanstvu.

## **ZAHTJEVI ZA STICANJEM DRŽAVLJANSTVA U BIH**

O zahtjevima za sticanje, a samim time i prestanak državljanstva BiH odlučuje određeno Ministarstvo Bosne i Hercegovine u skladu sa svojim nadležnostima utvrđenim zakonom.

Zahtjevi za sticanje i prestanak državljanstva podnose se organu unutrašnjih poslova po mjestu prebivališta odnosno boravišta podnosioca zahtjeva, a mogu se podnijeti i preko nadležnog diplomatskog ili konzularnog predstavništva Bosne i Hercegovine koji će ga bez odlaganja proslediti ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove.

---

<sup>2</sup> Momčilo D., Miroljub S., Srđan Đ., *Uvod u pravo*, Panevropski Univerzitet Apeiron, Banja Luka, 2007., str. 27.

<sup>3</sup> [http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon\\_o\\_drzavljanstvu\\_BIH.pdf](http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon_o_drzavljanstvu_BIH.pdf), pristupljeno dana 05.12.2018.

Ovakav zahtjev za sticanje državljanstva Bosne i Hercegovine podnosi se od strane ljudi u policijskim upravama po mjestu prebivališta odnosno boravišta podnosioca zahtjeva, a mogu se podnijeti i preko nadležnog diplomatsko-konzularnog predstavništva BiH, pri čemu je neophodno priložiti sledeća dokumenta:<sup>4</sup>

1. Čitko popunjen zahtjev (obrazac se može dobiti u policijskim stanicama)
2. Izvod iz matične knjige rođenih (ne stariji od 6 meseci)
3. Uverenje o državljanstvu države čiji je podnosilac državljanin (ne starije od 6 meseci)
4. Izvod iz matične knjige vjenčanih (za lica koja su vjenčana)
5. Fotokopija dokumenta sa fotografijom (lična karta ili pasoš)
6. Za dijete starije od 14 godina potrebno je njegovo prisustvo, radi davanja saglasnosti
7. Naknada o uplati Republičke administrativne takse

Podnosiocu zahtjeva nakon uzimanja u obzir svih dokumenata za sticanje i prestanak državljanstva izdaje se potvrda o podnijetom zahtjevu.

Postupak za rješavanje zahtjeva za sticanje i prestanak državljanstva Bosne i Hercegovine započet prije dana početka primjene ovog Zakona okončat će se po odredbama ovog Zakona.

Državljanstvo Bosne i Hercegovine porijeklom može da stekne ono dijete:<sup>5</sup>

- \* čiji su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja državljani Bosne i Hercegovine;
- \* čiji je jedan roditelj u trenutku njegovog rođenja državljanin Bosne i Hercegovine a dijete je rođeno na teritoriji Bosne i Hercegovine;
- \* rođeno u inostranstvu, čiji je jedan od roditelja u trenutku njegovog rođenja državljanin Bosne i Hercegovine a drugi je nepoznat ili nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva<sup>6</sup>.

Dijete čiji je jedan od roditelja porijeklom državljanin BiH u trenutku njegovog rođenja državljanin Bosne i Hercegovine a drugi je strani državljanin, ako ga roditelj koji je državljanin Bosne i Hercegovine prijavi do navršene 18. godine života kod nadležnog diplomatskog ili konzularnog predstavništva Bosne i Hercegovine kao

---

<sup>4</sup> [http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon\\_o\\_drzavljanstvu\\_BIH.pdf](http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon_o_drzavljanstvu_BIH.pdf), posjećeno 05.12.2018.

<sup>5</sup> [http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/sl\\_galsnik\\_bih\\_4pdf](http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/sl_galsnik_bih_4pdf), posjećeno 04.12.2018.

<sup>6</sup> Zoran T., *Upravno pravo*, Javno preduzeće službeni list, Beograd, str. 48.

državljanina Bosne i Hercegovine i ako podnese zahtjev za upis djeteta u evidenciju državljana nadležnom organu u Bosni i Hercegovini. Ako je dijete pod starateljstvom, prijavu i zahtjev podnosi staratelj<sup>7</sup>.

Lice starije od 18 godina života rođeno u inostranstvu čiji je jedan roditelj u trenutku njegovog rođenja bio državljanin Bosne i Hercegovine, a drugi strani državljanin stiće porijeklom državljanstvo Bosne i Hercegovine ako do navršene 23. godine života podnese zahtjev za upis u evidenciju državljana nadležnom organu u Bosni i Hercegovini, pod uslovom da nije steklo državljanstvo Bosne i Hercegovine na način predviđen Zakonom.

### ZAHTJEV ZA DRŽAVLJANSTVOM LJUDI ROĐENIH U INOSTRANSTVU

U slučaju kad su oba ili jedan roditelj u trenutku kada se dijete rodi državljanin Bosne i Hercegovine, a dijete je rođeno u inostranstvu, podnosi se zahtjev za upis u matičnu knjigu rođenih gdje se ujedno evidentira i državljanstvo Bosne i Hercegovine. Ovaj zahtjev podnosi jedan roditelj preko DKP Bosne i Hercegovine na čijem području roditelj koji podnosi zahtjev privremeno boravi. Zahtjev se može podnijeti i matičnoj službi opštine po mjestu posljednjeg prebivališta roditelja u vrijeme kada je dijete rođeno zbog upisa u matičnu knjigu rođenih i ujedno se evidentira činjenica državljanstva Bosne i Hercegovine<sup>8</sup>. Ukoliko roditelji nisu imali zajedničko prebivalište, upis se vrši po mestu prebivališta jednog od roditelja, a ako je mesto prebivališta roditelja nepoznato, upis se vrši po mestu rođenja jednog od roditelja (Zakon o matičnim knjigama Bosne i Hercegovine). Uz zahtjev za upis podnosilac ima pravo da ako su oba ili jedan roditelj državljanin Bosne i Hercegovine original izvoda iz matične knjige rođenih inostranog organa na internacionalnom obrascu (po Pariškoj ili Bečkoj konvenciji ili po bilateralnom sporazumu)

Ukoliko je slučaj da izvod nije na internacionalnom obrascu, već na obrascu dotične države on mora biti preveden i primjerak ovjeren od strane DKP Bosne i Hercegovine (uz naplatu odgovarajuće takse).

Svako ko želi državljanstvo BiH treba da donese dokaz o državljanstvu Bosne i Hercegovine za roditelja, tačnije uverenje o državljanstvu Bosne i Hercegovine, ne starije od šest mjeseci koje sadrži klauzulu o osnovu i datumu upisa u evidenciju državljana BiH; ili izvod iz matične knjige državljana koja se vodila u Saveznom ministarstvu unutrašnjih poslova, izdat u skladu sa Zakonom, zatim izvod iz matične knjige rođenih u kome je u skladu sa Zakonom upisana činjenica o državljanstvu Bosne i Hercegovine, ne stariji od šest mjeseci kao i pasoš, te eventualno dokaz o priznanju očinstva. Ukoliko se se radi o licu koje je postalo punoljetno i koje je kao

<sup>7</sup> Ratko M., *Upravno pravo, opšti dio*, Sl.Glasnik, Beograd, 1995., str 56.

<sup>8</sup> Zoran T., *Upravno pravo*, op.cit., str. 49.

djete ostalo bez državljanstva i nije bilo prijavljeno niti je za njega podnijet zahtjev za upis podnosilac prilaže: izvod iz matične knjige rođenih i dokaz da je lice bez državljanstva (putna isprava za lice bez državljanstva).

Stranac kome je shodno propisima o kretanju i boravku stranaca odobreno stalno prebivalište u Bosni i Hercegovini može biti, na svoj zahtjev, primljen u državljanstvo Bosne i Hercegovine, pod uslovom:

- da ima 18. godina života i da mu nije oduzeta poslovna sposobnost;
- da ima otpust iz stranog državljanstva ili da podnese dokaz da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Bosne i Hercegovine;
- da je do podnošenja zahtjeva najmanje tri godine neprekidno imao prijavljeno prebivalište na teritoriji Bosne i Hercegovine.

Uz zahtjev za državljanstvom neophodno je od strane podnosioca priložiti i ovjerenu kopiju odobrenja za stalno nastanjenje u Bosni i Hercegovini (ovjera može biti izvršena od strane opštine ili suda), kao i izvod iz matične knjige rođenih (i za djecu ukoliko su obuhvaćena zahtjevom), izvod iz matične knjige venčanih, potvrdu – garanciju (zajamčenje) nadležnog inostranog organa da će otpust dobiti ako bude primljen u državljanstvo Bosne i Hercegovine a u slučaju da je već otpušten iz stranog državljanstva rešenje o otpustu iz stranog državljanstva, iliputnu ispravu koja se izdaje licu bez državljanstva, kao dokaz može poslužiti i potvrda ili drugi dokument nadležnog inostranog organa da će prijemom u državljanstvo Bosne i Hercegovine po zakonu zemlje čiji je državljanin automatski izgubiti njeno državljanstvo, te izjavu da se odriče stranog državljanstva ako stekne državljanstvo Bosne i Hercegovine. Ukoliko je pak zahtjevom obuhvaćena i dijeca i za njih se prilaže jedan od navedenih dokumenata, ukoliko nisu obuhvaćena u ispravi koja se odnosi na podnosioca zahtjeva. Ako je djete starije od 14 godina, prilaže se i njegova pismena saglasnost da želi da stekne državljanstvo Bosne i Hercegovine, odnosno da je saglasno sa izjavom roditelja-podnosioca zahtjeva o odricanju od stranog državljanstva ako stekne državljanstvo Bosne i Hercegovine<sup>9</sup>.

- dokaz o prebivalištu (najmanje tri godine) i fotokopiju lične karte za strance;
- dokaz o uplaćenju taksi.

Stranac koji je najmanje tri godine u bračnoj zajednici sa državljaninom Bosne i Hercegovine i kome je odobreno stalno nastanjenje u Bosni i Hercegovini može biti primljen u državljanstvo Bosne i Hercegovine ako podnese pismenu izjavu da BiH smatra svojom državom.

---

<sup>9</sup> Zoran T., *Upravno pravo*, op.cit., str. 56.

---

**ZAKLJUČAK**

Državljanstvo kao poseban pravni odnos, trajan je po svom karakteru, koji postoji između države i pojedinca (odnosno njezinog državljanina). Na osnovu postojanja državljanstva jedne države kao specifičnog pravnog odnosa (specifičnog zbog toga što je to odnos između fizičke osobe i suverene države), nastaju određena prava, ali i obveze, kako na strani države, tako i na strani pojedinca. Svaka država propisuje svoja pravila kojima se regulišu sva pitanja državljanstva, a posebno ona o kojima zavisi koje će osobe i pod kojim uslovima smatrati svojim državljanima, odnosno, pod kojim uslovom pojedine osobe prestaju biti njezni državljani. Tako i Evropska konvencija o državljanstvu iz 1997. godine u svom članu 3. propisuje da će svaka država svojim pravnim propisima odrediti ko su njezini državljani. Za lice koje je steklo državljanstvo Bosne i Hercegovine a nije upisano u matičnu knjigu rođenih ili u evidencije državljana Bosne i Hercegovine vođene po dosadašnjim propisima, ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove utvrdiće državljanstvo tog lica na njegov zahtjev, odnosno na zahtjev nadležnog organa koji vodi postupak u vezi sa ostvarivanjem prava lica ili po službenoj dužnosti<sup>10</sup>. Ukoliko je lice otpušteno iz državljanstva Bosne i Hercegovine, a steklo strano državljanstvo i lice kome je na zahtjev roditelja prestalo državljanstvo Bosne i Hercegovine otpustom ili odricanjem može ponovo steći državljanstvo Bosne i Hercegovine ako podnese zahtjev za ponovno sticanje državljanstva Bosne i Hercegovine, ako je navršio 18 godina života i nije mu oduzeta poslovna sposobnost i ako podnese pismenu izjavu da BiH smatra svojom državom. Punoljetni državljanin Bosne i Hercegovine koji je rođen i živi u inostranstvu, a ima državljanstvo u zemlji u kojoj živi može se do navršene 25. godine života odreći državljanstva Bosne i Hercegovine. U pogledu odricanja od državljanstva djeteta do navršene 18. godine života shodno se primenjuju određene odredbe zakona.

---

<sup>10</sup> Ratko M., *Upravno pravo, opšti dio*, op.cit., str. 67.

**LITERATURA**

- Dimitrijević Momčilo, Simić Mirosljub, Đorđević Srđan, *Uvod u pravo*, Panevropski Univerzitet Apeiron, Banja Luka, 2007.
- Marković Ratko, *Upravno pravo, opšti dio*, Sl.Glasnik, Beograd 1995.
- Stjepanović Nikola, Ilić Stevan, *Upravno pravo, opšti dio*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Beograd, 1991.
- Tomić Zoran, *Upravno pravo*, Javno preduzeće službeni list, Beograd
- [http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon\\_o\\_drzavljnstvu\\_BIH.pdf](http://www.oss.ba/dokumenti/Zakon_o_drzavljnstvu_BIH.pdf)
- [http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/sl\\_galsnik\\_bih\\_4](http://mup.ks.gov.ba/sites/mup.ks.gov.ba/files/sl_galsnik_bih_4)

**Pregledni naučni rad**

UDK: 316.42.3:342.3

**Dr.sc. Edin Djedović<sup>1</sup>****(R)EVOLUCIJA IDEJE USTAVNE VLADAVINE****Sažetak**

*Osnovna ideja konstitucionalizma je ideal ustavom ograničene vlasti. Međutim, kroz najduži period ljudske civilizacije se kao oblik vladavine javlja monarhija koja je počivala na postulatima Božanskog porijekla kako same vlasti, tako i vladara i njegove neosporne i neograničene vlasti. Evolucija ideje o građanima kao izvornim nosiocima suverene vlasti i potrebe ograničenja vlasti je, naročito tokom srednjeg vijeka, postepeno evoluirala da bi pravu revoluciju postigla sa prosvjetiteljstvom XVIII-og vijeka kada postaje teorijski i pozitivnopravni osnov savremenih demokratskih ustava. U tom (r)evolutivnom nastajanju presudnu ulogu su odigrale Deklaracija o nezavisnosti SAD-a iz 1776. godine i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, kao kruna borbe za jednakost i slobodu građanina na univerzalnim vrijednostima prirodnog prava.*

**Ključne riječi:** konstitucionalizam, ustav, monarh, suverenitet, građani

**(R)EVOLUTION OF THE IDEA OF CONSTITUTIONAL RULE****Summary**

*The basic idea of constitutionalism is the ideal of constitutionally limited authority. However, through the longest period of human civilization as a form of government appears monarchy which was based on the postulates of the Divine origin of both the government and the ruler and his undeniable and unlimited power. The evolution of the idea of citizens as the original bearers of sovereign authority and the need of government constraints evolved gradually, especially during the Middle Ages, to bring about the true revolution with the enlightenment of the 18th century when it became the theoretical and positive legal basis of contemporary democratic constitutions. In this (r)evolutionary emergence, the Declaration of Independence of the United States from 1776 and the Declaration of the Rights of Human and Citizen of 1789 played a crucial role as the crown of the struggle for equality and freedom of citizens on the universal values of natural law.*

**Key words:** constitutionalism, constitution, monarch, sovereignty, citizens

---

<sup>1</sup> Autor je doktor pravnih nauka i zaposlenik u Kantonalnoj upravi za inspeksijske poslove Tuzlanskog kantona

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

U uvodnom dijelu istraživanja potrebno je napraviti kratak osvrt na teorijsko poimanje ustavnosti ili konstitucionalizma.

Konstitucionalizam se uprošteno može definisati kao ustavna vladavina. Kada se detaljnije priđe analizi pojma možemo zaključiti da se konstitucionalizam predstavlja kao sistem ustavnih institucija odnosno kao „skup političkih institucija“<sup>2</sup> usmjerenih na ostvarivanje ustavne vladavine putem ograničavanja i uzajamnog nadzora svih nosilaca vlasti u državi, utemeljenih na primjeni načela podjele vlasti, položaja i uloge sudske vlasti, te garancijama zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ustav kao najviši pravni akt države u osnovi normira naprijed navedenu materiju.

Konstitucionalizam bi mogli definisati i kao „izraz koji obuhvaća skup političkih teorija kojima je zajedničko što, polazeći od načela narodnog suvereniteta, zahtijevaju da javna vlast u obnašanju svojih funkcija mora poštivati ograničenja i pravne postupke što ih uređuje ustav i zakon“<sup>3</sup> U tom smislu je naučno relevantna i teorijski zanimljiva definicija koja oslikava američku ustavnost jer je američki konstitucionalisti shvataju i definišu kao „opredjeljenje za striktnu provedbu pismenog konstituisanja vlasti, na način koji je značio i bio shvaćen od strane njegovih autora i onih koji su ga ratifikovali odnosno kao pravni formalizam“<sup>4</sup>.

Iako je konstitucionalizam predstavljen kao uvezan sistem ustavnih institucija sa različitim ulogama koji počiva na skupu načela i standarda, osnovna ideja konstitucionalizma je zapravo ideal ustavom ograničene vlasti.

U tome pogledu predmet istraživanja jesu temelji i tok nastanka konstitucionalizma, sa ciljem otkrivanja koliko moderna ustavna vladavina duguje evoluciji srednjeg vijeka, a koliko revoluciji misli i ideja tokom XVIII-og vijeka u Evropi i Americi. Također, naročito je bitno definisati odnos teorijskih osnova ustavnosti i njihove provedbe u praksi, i odgovoriti na pitanje kakav je odnos tih akata (ustavnopravne teorije) i naknadno donesenih ustava (ustavnopravne prakse).

Osnov sinteze čine rezultati istraživanja dobijenih sociološkim, historijskopравnim, normativnopravnim i drugim logičkim metodama.

## 2. ANTIČKI SVIJET

Kada govorimo o ustavu i ustavnosti XXI-og vijeka neophodno se vratiti u davnu prošlost. Naime, počev od najstarijih poznatih civilizacija na istoku pa preko antičkog perioda Grčke i starog Rima postojala su, prvenstveno pisana pravila ponašanja, koja

---

<sup>2</sup> „Constitutional democracy usually refers to a set of political institutions“, Kis, J. (2003.), *Constitutional democracy*, Centar European University Press, Introduction

<sup>3</sup> Sokol, S., Smerdel, B. (1998.), *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb, 32

<sup>4</sup> Preuzeto sa Constitution Society, odnosno [www.constitution.org](http://www.constitution.org)



su uređivala najvažnije odnose u državi. Kao primjere ćemo navesti Ur-Nammuov zakonik, Hamurabijev zakonik, Aristotelov Ustav atenski i Zakonik XII ploča.

U tim aktima se zapravo reguliše materija današnjeg ustavnog prava, jer su oni sadržavali propise o tada najvažnijim društvenim odnosima, kao što su pitanje statusa vladara i podanika, vlasničkim odnosima i sl. Tako se zapravo još i prije nove ere, u doba robovlasništva, pojavljuju neka promišljanja o nosiocima vlasti i društvenom uređenju.

O takvim pitanjima je pisao i *Aristotel* (384-322 p.n.e). Tako on u sklopu razmatranja o vrstama demokratije smatra da „peta vrsta demokratije je ona u kojoj je sve ostalo isto, samo što vrhovna vlast pripada mnoštvu, a ne zakonu. To se događa kada najvišu snagu imaju odredbe mnoštva, a ne sam zakon. To uzrokuju demagozi. Jer u državama u kojima narod vlada prema zakonu nema demagoga, nego su najbolji među građanima na čelu. A ondje gdje zakoni nemaju vrhovnu vlast, javljaju se demagozi [...] Moglo bi se s razlogom misliti da se takvoj demokratiji može prigovoriti kako uopšte i nije ustavno uređenje. Jer ondje gdje ne vladaju zakoni, nema ustavnog uređenja.“<sup>5</sup>

Iz ovakvih stavova možemo izvući mišljenje da je Aristotel smatrao da zajednicom trebaju vladati zakoni, odnosno ljudi na osnovu zakona. Njegovo mišljenje o vladavini zakona danas možemo razumjeti kao izuzetno civilizacijsko dostignuće i preteču savremenog demokratskog shvatanja. Aristotel je savremenik doba u kojem je u društvenom uređenju antičke grčke preovladavao veliki broj malih država-gradova. Kako su ti *polis*i često imali različit oblik uređenja Aristotel je mogao posmatrati i analizirati gotovo sve oblike vladavine i uređenja, jer su „jedni gradovi imali aristokratsko, drugi demokratsko uređenje, u njihovom susedstvu bi se mogli sresti tiranija ili monarhija“.<sup>6</sup> Aristotel je analizirajući 158 ustava kreirao teorijski model koji bi bio sinteza dobrih stvari različitih modela. Ustav je za Aristotela bio „uređenje opšteg društvenog zajedništva“, i zbog toga bi idealni model ustava bio institucionalno rješenje koje „maksimizira snagu dobre državne forme, a minimizira slabosti loše državne forme“.<sup>7</sup>

### 3. SREDNJI VIJEK

U srednjem vijeku, u vrijeme stvaranja apsolutne monarhije, izvorište najviše vlasti u državi je tumačeno teokratskom teorijom, koja je polazila od pretpostavke da je svaka vlast božanskog porijekla. Međutim, Bog nije stvorio samo vlast kao takvu, nego je odredio i nosioce te vlasti. Prema ovoj teoriji i vlast i njeni neposredni izvršioци izrazi su Božije volje, te se i očekuje apsolutna pokornost toj vlasti. Na takvoj je

<sup>5</sup> Bernardi, B. *Demokratija*, preveo i preradio Haverić, T. (2003.), Rabic, Sarajevo, 152 i 153

<sup>6</sup> Mrđenović, D. (2011.), *Temelji moderne demokratije: Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1990)*, Zavod za udžbenike Dosije studio, Beograd, 18

<sup>7</sup> Vorländer, H. (2012.), *Ustav – Ideja i historija*, University Press, Sarajevo, 22

„podlozi“ monarh ukidao partikularizam sitnih feudalaca, te je svoju apsolutnu vlast označavao pojmom suverenosti, dajući time do znanja svim svojim podanicima da su mu podređeni. Ta koncepcija bila je, primjerice, prihvaćena kao službena teorija francuske apsolutne monarhije od XVI do XVIII stoljeća.<sup>8</sup>

No, bilo bi pogrešno vjerovati da je teorija o suverenosti državne vlasti nastala u srednjem vijeku samo zbog države i opravdanja njene najviše vlasti. Obrnuto, teorija o suverenosti je prvobitno nastala među misliocima rimokatoličke crkve, i to ne zbog podrške državi, već crkvi.<sup>9</sup> Crkvena doktrina je, dakle rimskog Papu smatrala najvišim autoritetom (duhovnim i svjetovnim) na zemlji.

Ipak „sam odnos između crkvenih ideologa i svjetovne (monarhove) vlasti je bio dvojak. U trenucima kada su dolazili u sukob sa svjetovnom vlasti, crkveni ideolozi su prirodno pravo tumačili u duhu narodne suverenosti, cilj prava su sagledavali u opštem dobru, te zajedno sa Božijom voljom kreirali okvir vladareve vlasti. Iz toga su izvodili zaključak da i narod i crkva imaju sva prava da traže povlačenje ili uklanjanje vladara sa vlasti ukoliko ne vlada po prirodnom ili Božijem zakonu. Međutim, kada bi se odnosi duhovne i svjetovne vlasti poboljšavali, i kada su obje nalazile interesa u uzajamnoj saradnji, teologija se služila drugačijom argumentacijom, nastojeći da monarhijski oblik vladavine prikaže u svjetlu odgovarajućih prirodnopravnih postulata.“<sup>10</sup> Crkvena ideologija je time ideju narodnog suvereniteta više koristila za svoje konkretne potrebe u borbi protiv svjetovne vlasti, nego za dobrobit i u korist samog naroda.

U sklopu teokratske teorije vrlo rano se pojavila i njena demokratska varijanta. Nju je, kao teoriju posrednog božanskog prava prvi oblikovao *Toma Akvinski* (1227.-1274.). Naime, on je utvrdio, a što je i danas zvaničan stav Katoličke crkve, da je Bog stvorio vlast kako bi ljudi prvenstveno živili u miru.

Još je *Tomas Hobs* (*Thomas Hobbes*, 1588.-1679.), engleski filozof i politički mislilac zastupao teoriju o svemoći države i njenom suverenitetu. Hobs govori o prirodnom stanju koje prethodi državi, u kojem vrijedi pravilo „rat sviju protiv svih“, ali pri tome ne misli na stvarne ratove jer „je ovaj rat u srži hipotetički, jednako kao što su i ljudi u prirodnom stanju samo hipotetički ljudi“. Takvo stanje može prekinuti samo jedna moćna organizacija - država, koju sporazumno (ugovorom) oblikuju pojedinci. Hobs u svom djelu *Levijatan* objavljenom 1651. godine (inspirisanom ogromnom mitskom morskom nemani istog naziva) poistovjećuje državu upravo sa

---

<sup>8</sup> Sokol, S., Smerdel, B., op.cit.127.

<sup>9</sup> Lukić, R.D., Košutić, B.P., Mitrović, D.M. (2002.), *Uvod u pravo*, Javno preduzeće Sl. list SRJ, Beograd, 67

<sup>10</sup> Muhić, F. (2002.), *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo, 195

tim stvorenjem, kao najvišu i najjaču snagu (vlast) u određenom prostoru i vremenu<sup>11</sup>. To je jedan svemoćna mašinerija koja kontroliše sve oblike političkog i društvenog života pojedinaca i grupa, a njena svemoć se opravdava anarhijom prirodnog stanja i dobrovoljnim pristankom, odnosno voljom pojedinaca za takvom vrstom vlasti. „Nužnost jake, centralizovane, prinudne državne mašinerije proizlazi iz činjenice da bi, bez ugovora o podvrgavanju kojim je država stvorena, anarhija preovladavala“<sup>12</sup>

Suveren je neograničeni gospodar nad svime, jer jedino on nikada ne može nanijeti nepravdu. Država je za Hobsa „stvarno jedinstvo svih pojedinaca u jednoj istoj ličnosti stvorenoj sporazumom svakog sa svakim, na taj način kako bi svako rekao svakom drugom: Ovlašćujem ovog čovjeka ili ovaj skup ljudi da mnome vlada, i njemu prenosim svoje pravo da to sam čini [...], kad se tako učini onda se mnoštvo ljudi na taj način sjedinjeno u jednu ličnost naziva država – civitas. To je postanak onog velikog Levijatana ili bolje da se izrazimo s više poštovanja, onog smrtnog Boga, kome dugujemo, pod besmrtnim Bogom svoj mir...“<sup>13</sup>

U ovakvom teorijskom okruženju koje je vladalo u srednjem vijeku teško se moglo govoriti o pravima pojedinaca, a pogotovo nije bilo moguću u isti kontekst staviti pravo vladara i njegovih podanika. Upravo je u tom periodu sam *ustav* slobode pojedinaca bio jedino razum vladara. Ljudska promišljanja o slobodi, jednakosti i *dobroj vladavini*, postoje od kako se zna za ljudski život na Zemlji. Međutim, realni društveni odnosi u srednjem vijeku nisu dozvoljavali da se ta prava i ostvare.

Slikovit prikaz prava podanika u srednjem vijeku nalazimo u francuskom kralju Luju XIV-om (kralj Sunce) koji je sebe smatrao božijim namjesnikom na zemlji i njegovoj čuvenoj izjavi – *država to sam ja*.<sup>14</sup>

Nikolo Makijaveli (Niccolò Machiavelli, 1469 - 1527) se isticao u opisivanju apsolutne vlasti srednjeg vijeka za koju kaže „vladavine se zadobijaju pomoću tuđeg ili svoga oružja, ili srećom ili hrabrošću [...] jer želja da se nešto osvoji je sasvim prirodna i obična stvar“<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Hobsovo djelo je objavljeno samo četiri godine nakon uspostave vestfalskog mira i novog svjetskog poretka, po kojem je država postala upravo ono što je Hobs opisivao – svemoćni aparat vlasti.

<sup>12</sup> Nojman, F. (2002.), *Vladavina prava*, Filip Višnjić, Beograd, 130

<sup>13</sup> Hobs, T. (1961.), *Levijatan*, Kultura, Beograd, 151

<sup>14</sup> *L'etat c'est moi*.

<sup>15</sup> Makijaveli, N. (2005.), *Vladalac*, Dereta, Beograd, 13 i 21. Makijaveli se u pravilu posmatra kroz prizmu izreke *cilj opravdava sredstva* kao nemilosrdan teoretičar. Međutim, postoje i komentari koji idu u prilog tome da je on ustvari realista kojem je bio cilj ujediniti Italiju u vremenu stalnih sukoba i prevrata što je moguće uraditi jedino preko čvrste ruke *vladara*.

Podanički odnos stanovništva prema svojim suverenim vladarima je postepeno ublažavan propisima kao što su *Velika povelja o slobodama*<sup>16</sup> iz 1215. godine, *Habeas Corpus Act*<sup>17</sup> iz 1679. godine te *Engleski Bil o pravima*<sup>18</sup> iz 1689. godine, koji su postepeno u segmentima ograničavali apsolutnu vlast<sup>19</sup>, ali se radikalno promijenio tek u procesu demokratske buržoaske revolucije koja iznova uređuje legitimitet državne vlasti preko teorije narodnog, građanskog suvereniteta. Svi akti koji postepeno regulišu prava podanika (počev od XIII-og pa sve do XVIII-og vijeka) sadrže elemente i principe organizovanja najviše državne vlasti. Oni u osnovi regulišu odnos vladara i podanika odnosno pitanje suverena, a istovremeno zapravo ispisuju historiju konstitucionalizma.

„Dok je u grčkoj političkoj filozofiji punopravan građanin bio pretpostavka društvenog i političkog života, put od renesanse do modernog vremena počinje transformacijom podaničkog u građansko društvo, od prenošenja suvereniteta vlasti po milosti božijoj na vlast po volji naroda kao nosioca suvereniteta [...] od autokratskih do demokratskog oblika vladavine u kojoj jedinka uživa temeljne slobode i prava koji joj pripadaju prvo kao ljudskom biću, a potom kao slobodnom građaninu države“<sup>20</sup>  
U tome svjetlu i posmatramo razvoj teorije o građanstvu kao osnovu suvereniteta i legitimiteta državne vlasti.

#### 4. ŠKOLA PRIRODNOG PRAVA I TEORIJA DRUŠTVENOG UGOVORA

Škola prirodnog prava tokom XVI-og i XVII-og, kao i humanistička filozofija tokom XVIII-og vijeka smatraju, nasuprot teoriji o božanskom porijeklu vladavine, da se svi ljudi rađaju jednaki i slobodni. U tome periodu dolazi do novih saznanja koja „otvaraju oči“ i koja se kolokvijalno nazivaju „prosvjetiteljstvom“. Dolazi do razvoja

---

<sup>16</sup> *Magna Carta Libertatum* ili Velika povelja o slobodama se uzima kao prvi ustavni akt u svijetu. Donio ju je engleski kralj Džon bez zemlje (John Lackland) 1215. godine pod pritiskom feudalaca i predstavlja tipičan feudalni akt o odnosu kralja i plemstva. Danas se ova povelja smatra simbolom ograničenja apsolutne monarhove vlasti i početkom borbe za ljudska prava i slobode.

<sup>17</sup> *Habeas Corpus Act* predstavlja jedan u nizu klasičnih dokumenata o pojedinačnim ljudskim pravima. Nastao je 1679. godine u Engleskoj sa ciljem garancije određenih prava prilikom hapšenja i provođenja krivičnog postupka nad licima kako bi se i tom segmentu izbjegla samovolja vlasti i uredila procedura koja štiti pojedince.

<sup>18</sup> *Bill of Rights* iz 1689. godine je dokument koji širinom i značajem problematike koju obuhvata u suštini ustanovljava ustavnu monarhiju u Engleskoj.

<sup>19</sup> O svim navedenim aktima, ali i šire detaljnije vidjeti u Bakšić-Mufić, J. (2002.), *Sistem ljudskih prava*, Magistrat, Sarajevo i Mrđenović, D. (2011.), *Temelji moderne demokratije: Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1990)*, Zavod za udžbenike Dosije studio, Beograd.

<sup>20</sup> Bakšić-Mufić, J. op.cit.31.

nauke i slobodnih mislilaca više nego ikada prije. Rene Dekart (*Cartesius*, 1596-1650) je naspram autoriteta vladara i božanske dogme razvio pojam razuma kao jedinog izvora saznanja. „Razvoj matematike i fizike u velikoj meri, Kopernikova i Galilejeva naučna otkrića, otkriće Amerike i sticanje novih geografskih znanja uopšte razvili su veru u autoritet razuma, a makijavelijeva istraživanja politike otkrila su da država nije božja, već ljudska ustanova.“<sup>21</sup> Navedeni stavovi iznova potvrđuju značaj nauke i istraživanja u razvoju ljudske civilizacije.

Hugo Grocius (*Hugo Grotius*, *Hugo de Groot*, 1583-1654) je teoriju međunarodnog prava upravo gradio na prirodnom pravu, i na postavkama koje razlikuju pozitivno pravo od onog koje objektivno i nezavisno postoji, koje ima apsolutno važenje i univerzalni značaj i koje proizilazi iz same prirode odnosno ljudskog razuma, a koje je apsolutni monarh uporno i grubo negirao prkoseći mu svojom apsolutističkom vladavinom i pozitivnim pravom.

Nasuprot ranijim apsolutističkim shvatanjima, teorija prirodnog prava i njen „razum“ govori da su se svi ljudi u početku nalazili u prirodnom stanju pune slobode. Tek su nakon toga početnog prirodnog stanja, a radi organizovanja života u zajednici, ljudi neka svoja prava prenijeli na određenu grupu ljudi koja će im garantovati slobodu i sigurnost.

Osnov društvenog uređenja se tumači preko društvenog ugovora (franc. *Du contract social*, engl. *Social contract*) čijim se sklapanjem stvara specifičan splet međusobnih prava i obaveza na način da svaki građanin ima ista prava i obaveze. Prema tome ugovoru narod je suvereni nosilac cjelokupne vlasti, ali samo obavljanje te vlasti prenosi na svoje izabrane predstavnike, koje uvijek može opozvati ukoliko nije zadovoljan vršenjem vlasti.

Jedan od prvih mislilaca koji je tvrdio da je narod, a ne monarh nosilac suvereniteta je *Johan Altuzije* (*Johannes Althusius*, 1557.-1638.). On se protivi tadašnjoj ulozi i svemoći vladara i „postulira postojanje isključivog nosioca suvereniteta, a to je umjesto vladara narod.“<sup>22</sup> On dakle smatra da država počiva na društvenom ugovoru po kojem narod „dozvoljava“ različitim organima i vršiocima vlasti da tu vlast i obavljaju.

O udruživanju jednakih i slobodnih ljudi u organizovanu državu pisao je i *Džon Lok* (*John Locke*, 1632.-1704.). Lok je, kao i Hobs, koristio prirodno stanje tj. pretpostavljeno stanje ljudskog društva prije organizovanja u državnu zajednicu, kao temelj na kojem oblikuje svoje stavove o ljudskoj prirodi i potrebu organizovanja ljudskog života u zajednicu. U prirodnom stanju pojedinci se rađaju jednaki i slobodni. Samim tim

---

<sup>21</sup> Košutić, B.P. (2008.), *Uvod u velike pravne sisteme današnjice*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Izdavački centar CID Podgorica, 41

<sup>22</sup> Nojman, F., op. cit. 109.

jedan čovjek ne treba da bude potčinjen drugom čovjeku. „Jedini način na koji neko može sebe da liši svoje prirodne slobode i stavi okove građanskog društva jeste da se sa drugim ljudima složi da se udruže i ujedine u zajednicu radi zajedničkog, ugodnog, bezbjednog i mirnog života, kako bi osigurali svoje vlasništvo i obezbijedili se od onih koji toj zajednici ne pripadaju.“<sup>23</sup>

O društvenom ugovoru Žan - Žak Ruso (*Jean - Jacques Rousseau*, 1712.-1778.) kaže slijedeće: „Pretpostavljam da su ljudi dospjeli u položaj u kome prepreke koje ometaju njihovo samoodržanje u prirodnom stanju prevazilaze snage koje svaki pojedinac može da upotrijebi da se u tome stanju održi. Tada to prvobitno stanje ne može dalje da opstane, a ljudski rod bi uginuo kad ne bi promijenio način života. Međutim kako ljudi ne mogu da stvaraju nove snage, već samo da sjedinjuju one koje postoje, ne ostaje im ništa drugo nego da zajednički nađu jedan oblik udruživanja koji bi štitio zajedničkom snagom ličnost i dobra svakog člana društva, i kroz koji bi svako, udružen sa svima ipak slušao sebe, i tako ostao isto slobodan kao prije udruživanja. Rješenje tog osnovnog problema pruža društveni ugovor.“<sup>24</sup>

Iako je sam postanak države tumačen preko teorije društvenog ugovora, njegovi teoretičari nisu zapravo bili upoznati sa svim aspektima postanka najstarijih država, što i nije bilo od presudnog značaja zbog činjenice da „nedostatak istorijskog znanja o nastanku prvih država nije brinuo teoretičare društvenog ugovora, jer njihov problem nije bio istorijski nego logički [...] racionalni prirodnopravni mislioci nisu tražili početak, već načelo države, njen *raison d'être*“.<sup>25</sup>

Razvijanjem teorije društvenog ugovora kao simbola novog pravednijeg<sup>26</sup> društvenog i državnog uređenja se postepeno razvijalo i oblikovalo načelo narodnog suvereniteta, koje je poslužio kao osnova borbe građanstva protiv plemstva i apsolutne monarhije. Narodu je, prema ovoj koncepciji, „trebalo ostaviti mogućnost slobodnog opredjeljenja za oblik vladavine u kojem će živjeti, kao i pravo da revolucionarnom pobunom ukloni režim koji ne odgovara njegovim interesima“.<sup>27</sup>

„U procesu buržoaske demokratske revolucije sa feudalnom državom srušena je idolatrija države. Umesto države stupio je na političku pozornicu jedan drugi i važniji

---

<sup>23</sup> Lok, Dž. (1978.), *Dve rasprave o vladi*, NIP Mladost, Beograd, rasprava 7 ,89

<sup>24</sup> Ruso, Ž.Ž. (1993.), *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd, 35

<sup>25</sup> Košutić, B.P. op. cit. 45.

<sup>26</sup> Teško je bilo koje društvo nazvati pravednim, rasprave o tome su obično filozofske i završe na „utopiji“.

<sup>27</sup> Muhić, F., op. cit. 68.

faktor: narod ili nacija<sup>28</sup> „Ustvari osamnaesti vek je bio vreme pobuna i pokret protiv manje ili više neograničene monarhijske vlasti u Evropi i Severnoj Americi koji je mobilisao i okupljao snage oko ustava i njegove realizacije“.<sup>29</sup>

Značaj teorije narodnog suvereniteta je činjenica da je od početka izražavala dvije važne ideje i to o narodu kao nosiocu i izvoru suverene vlasti u državi, te o ograničavanju državne vlasti. Upravo je konstitucionalizam pronašao plodno tlo u pobjedi tih principa teorije narodnog suvereniteta, te se postepeno stvara ustavni sistem po kojem se građani ne pokoravaju drugim ljudima, već zakonima (*non sub homine sed sub lege*). Međutim, cilj konstitucionalizma nije samo zaštita pojedinaca - građanina i njihovih ljudskih prava od vlasti, nego zaštita od svakog mogućeg štetnog elementa, pa čak i od samih građana.<sup>30</sup>

Ustav je u tom smislu *conditio sine qua non* ustavne vladavine jer kao najviši obavezujući opšti pravni akt jedne države, kao „svečano proklamovani i zaključeni ugovor o političkom uređenju zemlje“<sup>31</sup> on na temelju suvereniteta građana uspostavlja javnu – državnu vlast u interesu cijele zajednice, ali uporedo je i ograničava kako bi se spriječila njena zloupotreba. Upravo se tu iskazuje uloga ustava i njegove glavne funkcije „i to: *konstituirajuća* – ustav etablira osnovne strukture jednog političkog sistema, govori o krugu onih koji učestvuju u političkim odlukama i o tome ko je ovlašten da bude nosilac legitimne državne vlasti za obavljanje dužnosti i vodećih pozicija, *legitimirajuća* – ustav legitimira postojeće političko uređenje kao dobro i pravedno tj. legitimno, i *limitirajuća* – moderni ustavi stoga postavljaju jasnu granicu za političku primjenu moći, te se nadaju da će time stvoriti široki okvir slobodnog odlučivanja za pojedinca i aktivno građanstvo“.<sup>32</sup>

Jedan od prvih poznatih mislilaca koji se zalagao za suverenitet naroda, ali uz nužnost primjene predstavničke vladavine je francuski filozof Šarl-Luj Monteskje (*Charles-Louis de Secondant Montesquieu*, 1689.-1755.). On je smatrao da se temelji predstavničke demokratije nalaze u političkim slobodama, te ograničavanju i podjeli vlasti kao načina sprečavanja njene zloupotrebe. Tako Monteskje političke slobode

---

<sup>28</sup> Dorđević, J. (1976.), *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 7

<sup>29</sup> Vasović, V. (2006.), *Savremene demokratije I*, JP Službeni glasnik, Beograd, 45

<sup>30</sup> U tom smislu se može posmatrati i odnos konstitucionalizma i demokratije u kontekstu teorijske raprave o prvenstvu ustava ili demokratije. Kao najbolje rješenje se po nama ipak izdvaja „konstitucionalizacija demokratije“.

<sup>31</sup> Dorđević, J. op. cit. 7.

<sup>32</sup> Vorländer, H., op. cit. 17 i 18.

Osim navednih funkcija ustava pominje se i integrativna funkcija odnosno funkcija stvaranja identiteta koja se po pravilu kao primjer obično veze za Ustav SAD-a ulogu koju je odigrao u američkom društvu

objašnjava na sljedeći način: „Politička sloboda nahodi se samo u umjerenim državama, ali ni tamo uvijek već samo kada se vlast ne zloupotrebljava; no vječito je iskustvo da je svaki čovjek koji ima vlast sklon da je zloupotrijebi i zloupotrebljava je sve dok ne naiđe na granice“.<sup>33</sup>

Kako bi se spriječila zloupotreba vlasti, nužno je da jedna vlast ograničava drugu. To je bila možda i glavna preokupacija tvoraca američkog ustava koji su problem potencijalne koncentracije neuravnotežene ili prevelike moći u rukama vlasti riješili „donošenjem ustava u kojem su zakonodavna, izvršna i sudska vlast striktno podijeljene po granama u kojoj svaka ima određenu mogućnost da zaustavi zloupotrebu druge. Neke nadležnosti su dodijeljene središnjoj državnoj vlasti, dok su druge rezervisane za federalne jedinice ili narod“.<sup>34</sup> Time su stvorili specifičan princip provjere, odnosno kočnica i ravnoteže (*checks and balances*).

Osim podjele vlasti za koju su se američki ustavotvorci tako žestoko borili, američki Ustav je posebno uspio u nečemu drugom, ostvario je svoju “integrativnu funkciju i funkciju stvaranja identiteta za jedno društvo i njegovo samorazumijevanje, američki građani se identificiraju sa svojim ustavom, te time ustavu daju normativni rang koji je neophodan kako bi i regulativne funkcije ustava mogle biti ispunjene“.<sup>35</sup>

## 5. TEMELJI MODERNE USTAVNOSTI

U pogledu cilja našeg rada, razvoj ustavnosti novoga doba ćemo posmatrati u nešto drugačijem svjetlu nego što to prikazuje klasična (prvenstveno udžbenička) literatura po tom pitanju. Deklaracija o nezavisnosti SAD-a iz 1776. godine i Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine su nastale na temeljima revolucije građanske misli odnosno teorije o narodnom suverenitetu i njenoj ideji o potrebi ograničenja državne vlasti. Dvije deklaracije su postavile temelj daljem teorijskom i praktičnom razvoju ustavne vladavine, te bili uzor savremenim demokratskim ustavima. Iako se teško mogu zaobići, Velika povelja o slobodama (Magna Carta Libertatum) iz 1215. godine, Habeas Corpus Act iz 1679. godine i Engleski Bil o pravima (Bill of Rights) iz 1689. godine, su prvenstveno izrazi evolutivnog razvoja engleske (a samim time i evropske) ustavnosti. Ipak, u nastavku ćemo pažnju

---

<sup>33</sup> Monteskje, Š.L., (1989.), *O duhu zakona*, Tom I, Filip Višnjić, Beograd, 174 i 175

<sup>34</sup> „*The framers of the U.S. Constitution addressed the problem of avoiding unbalanced or excessive concentrations of power in government by adopting a constitution in which legislative, executive, and judicial powers are largely divided among separate branches, with each having some power to check the abuses of the others. Legislative powers were further divided between two legislative bodies. Some powers were delegated to the central national government, which others were reserved to the component states or the people*“, *The Social Contract and Constitutional Republics*, preuzeto sa [Constitution Society www.constitution.org](http://www.constitution.org) dana 22.02.2014. godine.

<sup>35</sup> Vorländer, H., op. cit. 18.



usmjeriti na dva dokumenta koja na revolutivan način „stupaju na scenu“, koji su po našem mišljenju simbol savremene ustavnosti i na kojima se temelje svi savremeni demokratski ustavi.

### 5.1. DEKLARACIJA O NEZAVISNOSTI SAD-A IZ 1776. GODINE

Deklaracija o nezavisnosti SAD-a je najznačajniji akt SAD-a. To je temeljni akt američke državotvornosti kojim je 4. jula 1776. godine trinaest bivših britanskih kolonija proglasilo svoju nezavisnost. Međutim, osim za SAD-e Deklaracija je odigrala veoma bitnu ulogu u razvoju ustavnosti u svijetu. Tvorci Deklaracije<sup>36</sup> su teorijski osnov svoga učenja crpili iz škole prirodnog prava i teorije društvenog ugovora. Vidljivo je to iz teksta same deklaracije u kojem se kaže „Mi smatramo očiglednim istinama da su svi ljudi stvoreni jednaki, da ih je njihov Tvorac obdario izvesnim neotuđivim pravima, među kojima su pravo na život, slobodu i traženje sreće. Da bi osigurali ta prava, ljudi ustanovljavaju među sobom vlade koje svoju pravednu vlast izvode iz pristanka onih kojima se vlada. Kada god neki oblik vladavine postane štetan po te ciljeve, pravo je naroda da je promeni ili ukine i ustanovi novu vladu zasnivajući je na takvim principima i organizujući njenu vlast u obliku u kome mu se čini da će ona najverovatnije osigurati bezbednost i sreću“.<sup>37</sup>

Povod za Deklaraciju i nezavisnost je vladavina britanskog kralja izražena riječima „istorija sadašnjeg kralja Velike Britanije je istorija neprestanih nepravdi i nasilja“, a u Deklaraciji se iznosi niz primjera takvog kraljevog ponašanja. Ipak, Deklaracija se kao stečevinama ranijeg razvoja konstitucionalizma koristi evropskim tekovinama, među kojima glavno mjesto zauzima konstitucionalizam domovine omraženog kralja, jer „priča o američkom Ustavu ne počinje u periodu borbe za nezavisnost od Krune; taj dokument predstavlja rezultat istorijskog procesa koji je otpočeo mnogo pre nego što su se prvi kolonisti iskrcali na obale Novog sveta“<sup>38</sup>. Iako je cilj Deklaracije osamostaljivanje od britanske vlasti i uspostava novog društvenog i državnog uređenja „američki konstitucionalizam po svojim idejnim osnovama, praktično-institucionalnim oblicima i teorijskim obrazloženjima ne predstavlja raskid nego dalji razvoj temeljnih principa anglosaksonskog konstitucionalizma budući da se oba sistema temelje na istoj logici - logici razvoja kapitalističkih društvenih odnosa“<sup>39</sup>. Na tom osnovu je američki konstitucionalizam izrastao kao stabilan sistem i uz

---

<sup>36</sup> Drugi kontinentalni kongres je 11.06.1776. godine oformio komisiju koju su sačinjavali Džon Adams (John Adams), Tomas Džeferson (Thomas Jefferson), Bendžamin Frenklin (Benjamin Franklin), Rodžer Šerman (Roger Sherman) i Robert Livingston (Robert Livingston) sa zadatkom da pripremi nacrt Deklaracije.

<sup>37</sup> Mrđenović, D., op. cit. 186.

<sup>38</sup> Dimitrijević, N., „Ideološki osnovi američkog konstitucionalizma“ Politička misao, Beograd Vol. XXIV (1987) No. 3, 97.

<sup>39</sup> Ibid.

ulogu Ustavnog suda koji je imao možda i presudan značaj u razvoju ustavnih načela omogućio politički i ekonomski napredak i ujedinjenje američkih država.

„Deklaracija o nezavisnosti izgleda kao sabirna tačka ideja prirodnog prava i filozofije i političke teorije liberalizma“.<sup>40</sup> U Deklaraciji se potenciraju jednakost ljudi kao i njihova izvorna neotuđiva prava prije udruživanja odnosno sklapanja društvenog ugovora, te pravo naroda kao nosioca izvornog suvereniteta na djelovanje prema vlasti koja svojim pozitivnim pravom narušava univerzalna prirodna prava čovjeka. Deklaracija kroz uticaj liberalne ideologije ustanovljava moderan sistem građanske demokratije.

Poseban značaj za ustavnost u svijetu ima upravo činjenica da je Deklaracija „istovremeno i najznačajniji prvi akt ustavnog karaktera u svetu u kome su zabeležena, a potom i sprovedena u život neka važna prava i principi, pre svega ideja narodnog suvereniteta“.<sup>41</sup> U Deklaraciji se otjelotvoruje učenje Rusoa i Loka koje iz domena teorije preko deklaracije i kasnije Ustava SAD-a prelazi u sferu pozitivnog prava. U tome su SAD-e u potpunosti uspjele, jer je Američka revolucija konstitucionalizovana i nije „jela svoju djecu“ kako to u revolucijama obično biva, nego je uspjela da „decu revolucije pretvori u očeve jednog Ustava koji će nekim svojim principima imati ne samo višestoletnu već, i reklo bi se, trajnu vrednost i dugo trajanje“.<sup>42</sup>

### **5.2. DEKLARACIJA O PRAVIMA ČOVJEKA I GRAĐANINA IZ 1789. GODINE**

Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine je najznačajnije naslijeđe francuskog revolucionarnog perioda, a njena odredba „društvo u kome garantovanje prava nije obezbijeđeno, niti podjela vlasti određena nema ustav“ vjerovatno nacistiraniji dio Deklaracije. Deklaracija je po uzoru na Deklaraciju o nezavisnosti SAD-a svoje temelje pronašla u prirodnom pravu, ali ga je predočila u svoj sadržaj na način da ta prava pripadaju čovjeku i građaninu čime se po prvi put na evropskom tlu konstituiše pojam građanina kao apstraktnog jednakopravnog pripadnika nacije (naroda) sa svim pravima i slobodama koja mu pripadaju. U tome je njen najveći značaj.

„Dodajući tome načelo o suverenosti naroda kao osnovnom načelu organizacije vlasti, kao i princip vladavine zakona, Deklaracija prava iz 1789. godine stvorila je model moderne demokratije i pravne države“.<sup>43</sup> Deklaracija svoje ideje proklamuje već u uvodu i to biranim riječima „Predstavnici francuskog naroda, konstituisani u Nacionalnu skupštinu smatrajući da su nepoznavanje, zaboravljanje ili preziranje prava čovjeka jedini uzroci opštih nesreća i korupcije Vlada, riješili su da izlože u

---

<sup>40</sup> Bakšić-Mufitć, J. op. cit. 87.

<sup>41</sup> Mrđenović, D., op. cit. 191.

<sup>42</sup> Vasović, V., op. cit. 145.

<sup>43</sup> Mrđenović, D., op. cit. 317.

jednoj svečanoj deklaraciji, prirodna neotuđiva i sveta Prava čovjeka, da bi ih ova deklaracija stalno pred očima svih članova društvenog tijela neprestano podsjećala na njihova prava i dužnosti [...] Prema tome nacionalna skupština priznaje i proglašava, u prisustvu i pod zaštitom Najvišeg Bića, sljedeća prava čovjeka i građanina“.

Deklaracija u svome tekstu nužno osuđuje monarhiju, te su u tom pogledu i njena načela revolucionarna i predstavljaju temelj ideje građanstva i novog društvenog (građanskog) poretka, kidajući na taj način veze sa prijašnjim režimom.<sup>44</sup> Deklaracija nije bila prvi akt koji pominje ljudska prava, ali su po prvi put ta prava proklamovana na način koji im pozivajući se na prirodna prava čovjeka daje univerzalni karakter. Iako se kao revolucionaran odgovor na tadašnje društvo pojavila u Francuskoj, smisao Deklaracije nije bio samo francuski jer je Deklaracija ponudila paletu univerzalnih ideja prirodnog prava kojima su se inspirisali tvorci kasnijih demokratskih ustava.

### 5.3. ZNAČAJ AMERIČKE I FRANCUSKE REVOLUCIJE

Značaj dvije deklaracije na razvoj ustavnosti u svijetu je presudan. One su otvorile put *teoriji u praksu* i pokazale da je moguće organizirati državnu vlast na način inspirisan teoretskim postavkama Rusoa i Monteskjea. SAD-e su svoju nezavisnost od britanske vlasti stekle na principu Rusoove teorije narodnog suvereniteta, dok je francuska odrednica da društvo u kome „podjela vlasti nije određena nema ustav“ Monteskjeova nužnost ograničavanja vlasti kroz njenu podjelu. Ustav SAD-a je donesen 1787. a ustav Francuske 1791 godine.<sup>45</sup> Bili su to najznačajniji i prvi pisani ustavi u svijetu<sup>46</sup>. Svi kasniji demokratski ustavi u svijetu su bili inspirisani principima koje su oni proklamovali i koji su bili posljedica dugotrajne borbe za čovjekova prava i slobode kao temelj državne vlasti.

<sup>44</sup> Ukoliko potražite primjer apsolutističke monarhije u srednjem vijeku, pravna, politička i filozofska literatura će vas uglavnom „uputiti“ na francusku apsolutnu monarhiju. Zbog toga ne čudi da su u Francuskoj misli o slobodi najbrže evoluirale i na kraju revolucionarno izbile u prvi plan.

<sup>45</sup> U literaturi koja obrađuje ulogu i značaj američke i francuske Deklaracije često se govori o odnosu i uticaju jedne Deklaracije na drugu. Američka Deklaracija iz 1776. godine i Ustav iz 1787. godine hronološki prethode Francuskoj Deklaraciji iz 1789. godine i Ustavu iz 1791. godine. Veza između dvije Deklaracije je očigledna jer je francuska deklaracija uzor mogla pronaći u američkoj, kojoj je sa druge strane filozofska podloga između ostalih bila i francuska filozofija prosvjetiteljstva. Posebno je bitno naglasiti ogromnu razliku u društvenom i političkom životu krajem XVIII-og vijeka između američkog *melting pot novog društva* od duboko ukorijenjenih feudalnih i staleških odnosa u Evropi koje Amerika u to doba nije poznavala.

<sup>46</sup> 03.05.1791. godine, tačno četiri mjeseca prije francuskog ustava Poljska je dobila pisani ustav koji je zapravo bio prvi pisani ustav u Evropi. Međutim, taj ustav nije dugo trajao, jer je Poljska kroz svoju historiju često bila na udaru raznih okupatora, i na taj način nije mogao ni ostvariti dublji uticaj na razvoj ustavnosti u svijetu.

Ideja o ljudskim pravima i slobodama, o potrebi njihovog definisanja, proklamovanja i zaštite, odnosno kako bi je danas nazvali ideja o konstitucionalizmu je evoluirala duži niz godina u negativnom apsolutističkom okruženju monarhove vlasti. Sve te dugogodišnje ideje su sada izražene u jednom aktu, u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina koja revolucionarnim putem ruši dotadašnju teoriju monarhovog apsolutizma.<sup>47</sup> „Kada je sa Američkom i Francuskom revolucijom demokratija počela ulaziti u modernu politiku i društvo, vođe tih revolucija su se ogledale u prošlost, na one koje su smatrale svojim grčkim i rimskim prethodnicima“.<sup>48</sup>

Revolucionarne deklaracije su izvršile raskid sa monarhijskim oblikom vladavine u smislu apsolutističkog stila vlasti i predstavljale nagovještaj modernog demokratskog (građanskog) uređenja u cijelom svijetu<sup>49</sup>. Zahvaljujući njima državna vlast dobiva sasvim novi izgled i novu ulogu kao aparat savremenog demokratskog društva čije legitimne temelje čine osnovna ljudska prava i slobode čovjeka i građanina. U tom smislu dolazi i do reorganizacije države koja zadržava funkcije vršenja vlasti, ali sa izmijenjenim shvatanjima legitimiteta vlasti odnosno nosioca suvereniteta. „Modernoj državi svojstvene su dve karakteristike: postojanje sfere suvereniteta države i postojanje sfere oslobođene od nje [...] moderna država priznaje u odlučujućim periodima svoje egzistencije izvesna ljudska prava – tj. jemči izvesno područje slobode od države. Tako je ona, u svojoj borbi protiv feudalnih vlasti i protiv apsolutizma, upotrebljavala ideju slobode“.<sup>50</sup>

Smatramo da demokracičnost nekog političkog sistema upravo možemo cijeniti po tome na koji način je zaštićena ta sfera slobode i jednakosti građana. Namjera kreatora moderne demokracije je bila „da se po svaku cijenu izbjegne samovolja srednjeg vijeka, tako što će ukloniti politički oblik vlasti koji stavlja u iste ruke

---

<sup>47</sup> Postavlja se pitanje da li bi pored vladareve želje za vlasti u bilo kojoj državi ideja konstitucionalizma ikada do kraja evoluirala, bez radikalnog obrata ili revolucije u širem smislu riječi.

<sup>48</sup> Crick, B. (2004.), *Demokratija*, Šahinpašić, Sarajevo, 3. Crick dalje objašnjava taj uticaj slikovito na sljedeći način „Slikali su ih i valjali u klasičnim togama i sa lovorovim vijencima, a kada su pisali svoje principe koje su obrazlagali i svoje traktate protiv kraljevske vlasti i ugnjetavanja, nadijevali su sebi grčke i rimske pseudonime (i radi provokacije i radi zaštite). Posebni pseudonimi koje su uzimali govorili su njihovim čitateljima nešto o njima samima – prije bi *Brut* zagovarao neposrednu akciju, nego što bi to činio neko ko je bio više sklon ustavnom uređenju, kao *Ciceron*.“

<sup>49</sup> Kada govorimo o (r)evoluciji po pravilu se kao suprotstavljeni primjeri uzimaju Velika Britanija i Francuska. U Velikoj Britaniji se u kontinuitetu i postepeno (na evolutivan način) odvijao progresivan demokratski razvoj uz očuvanje ustavne monarhije, dok je Francuskoj kroz historiju svojstven revolucionaran način promjena i uspostave demokratskog sistema vlasti uz ukidanje monarhije i uspostavu republike.

<sup>50</sup> Nojman, F., op. cit. 23.

ovlaštenja zakonodavne i izvršne funkcije, što je uvijek najgore moguće rješenje za sve ljude, uključujući u krajnjoj liniji, čak i one koji drže takvu vlast“.<sup>51</sup> „Ako je smisao ustava da ustavi odnosno zaustavi svaku preteranu koncentraciju i eskalaciju vlasti, i putem prava uspravi pojedinca do nivoa politički aktivnog građanina, onda princip podele vlasti predstavlja u neku ruku deo toga principa“.<sup>52</sup>

U njima su došle do izražaja ideje koje u prvi plan stavljaju građanina kao izvornog nosioca suvereniteta i potrebu organizovanja državne (javne) vlasti na temeljima prava čovjeka i građanina. Revolucija građanske misli pretočena u dvije deklaracije je ostvarila veliki uticaj na razvoj ustavnosti i demokratske političke prakse u svijetu i na svojim univerzalnim idealima postala osnov svim kasnijim ustavotvorcima i ponudila novi ugao percepcije konstitucionalizma.

Tvorci deklaracija i ustava koji su proizašli iz njih predstavljaju se kao sljedbenici jednog racionalno-voluntarističkog ustavnog razumijevanja i „zastupaju mišljenje da se ustav može konstruirati racionalno, vođeno kroz razumno promišljanje, te da je taj ustav izraz volje onih koji učestvuju u procesu donošenja ustava“<sup>53</sup>, za razliku od historijsko-evolucijskog shvatanja ustava u Engleskoj koji „nije rezultat jednog jednokratnog stvaralačkog čina“.<sup>54</sup>

Dvije deklaracije sigurno nisu prvi akti koji su donijeli ideju o organizovanju vlasti na način koji će biti baziran na legitimitetu pojedinaca i potrebi zaštite njihovih ljudskih prava. Historijski karakter ovih akata se nalazi u činjenici da su iskoristili povoljne društvene okolnosti te su njihove ideje, stare nekoliko vijekova zaživile u praksi. „Pre bi se moglo tvrditi, kao što je zapisano u američkoj Deklaraciji o nezavisnosti iz 1776. godine (što predstavlja temelj i francuske Deklaracije o pravima čoveka i građanina iz 1789. godine) da ta sloboda i prava postoje odavno samo što se na njih s vremenom zaboravilo (još u V veku pre Hrista, Hipija je ustvrdio da su ljudi po prirodi jednaki, ali ne i po ljudskom zakonu)“.<sup>55</sup>

Ustav je u tom smislu mehanizam koji treba na najvišem nivou urediti načela i osnovne poluge sistema državne vlasti koji će definisati i štititi ta prava, jer je „osnovna i prvobitna funkcija ustava bila ograničavanje vlasti, bilo feudalne vlasti kralja vis-à-vis

---

<sup>51</sup> Sadiković, Ć. (2000.), *Politički sistem*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 13

<sup>52</sup> Vasović, V., op. cit. 73.

<sup>53</sup> Vorländer, H., op. cit. 16.

<sup>54</sup> Ibid. Engleski ustav je skup zakona, institucija i običaja koji su izrasli organski tj, u jednom historijskom kontinuumu, nije rezultat jednog stvaralačkog čina, i činilo se suvišnim da se još jednom dokumentarno obuhvati u pismenoj povelji.

<sup>55</sup> Košutić, B.P., op. cit. 95.

njegovog vazalnog plemstva ili suverene vlasti apsolutne države spram podanika<sup>56</sup>. Sve do kraja XVIII-og vijeka *materia constitutionis* je bila svedena na one odredbe koje je određivao suvereni vladar i nužne odredbe o funkcionisanju državne vlasti i odnosu sa drugim državama. Ukoliko su i definisana određena ljudska prava bila su to prava koje je suvereni vladar podario svojim podanicima. Međutim, nakon donošenja deklaracija i revolucije ustavnosti stvara se temelj novih ideja na kojima je izgrađen sadržaj *materiae constitutionis* kako je danas shvatamo, a koju čini „organizacija i funkcionisanje najviših državnih organa, granice koje se državnoj vlasti postavljaju ljudskim slobodama, prava i osnovna načela i ustanove ekonomskog i političkog, uopšte društvenog života<sup>57</sup> ili ukoliko detaljnije analiziramo istu „možemo je predstaviti kao: slobode i prava čovjeka i građanina kao autonomne sfere u koju državna vlast ne može neovlašteno ulaziti, niti je ugrožavati; ostvarivanje narodnog suvereniteta i legitimisanje, odnosno demokratsko utemeljenje državne vlasti; neposredno učešće građana u vršenju vlasti, referendum, narodna inicijativa, lokalna samouprava i drugi oblici neposredne demokratije; političko predstavništvo, političke stranke i izborni sistem; principi organizacije i struktura državne vlasti, princip podjele i princip jedinstva vlasti; struktura političkih institucija (anatomija ustavnog sistema), parlament, šef države, vlada, državna uprava, pravosuđe; funkcionisanje političkih institucija (fiziologija ustavnog sistema), odnosi između političkih institucija u horizontalnoj i vertikalnoj organizaciji; poremećaji u odnosima između političkih institucija (patologija ustavnog sistema); pravna država, vladavina prava, ostvarivanje principa ustavnosti i zakonitosti<sup>58</sup>“.

Navedene deklaracije su svojim idejama i principima udarile temelje modernoj ustavnosti koja se dalje razvijala po etapama<sup>59</sup>, od prvobitnog entuzijazma i uređenja sistema koji raskida sa starim režimom ili privremenog kompromisa sa istim, preko perioda totalitarnih režima pa sve do nužnosti ustanovljavanja najviše međunarodne organizacije koja će osigurati zaštitu ljudskih prava i sloboda na globalnom nivou. Ustavnost je u tom periodu testirana na različite načine. Prošla je kroz najmračniji period novije svjetske historije (Prvi i Drugi svjetski rat) ustavi su bili nametani,

<sup>56</sup> Preuss. U.K. (1993.), *Constitutional Aspects of the Making of Democracy in the Post-Communist Societies of East Europe*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen, 8

<sup>57</sup> Marković, R. (1999.), *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd, citirano prema Hasanbegović, J., „O definisanju ustava u novijoj domaćoj pravnoj misli“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, broj 1-4/2001, 1

<sup>58</sup> Trnka, K. (2006.), *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 16

<sup>59</sup> U ustavnoj literaturi se periodi u razvoju konstitucionalizma u pravilu dijele na razvoj ustavnosti od pojave prvih pisanih ustava do Prvog svjetskog rata; period između dva svjetska rata te savremeni razvoj ustavne vladavine u svijetu.

dekorativni<sup>60</sup> i deklarativni<sup>61</sup>, ali je u tom pogledu ustavnost sazrela i čini se bitnom, naročito u XXI-om vijeku kao što je bila i klasicima filozofske i pravne misli koji su udarili njene temelje. U prilog tome govori i činjenica o broju država<sup>62</sup> i broju ustava<sup>63</sup> u svijetu.

Konstitucionalizam je upravo nastao kao potreba da se od „apstraktnih i univerzalnih ideja (jednakosti, slobode, bratstva, svojine, narodne suverenosti i prava na otpor) načini moćno sredstvo borbe za uspostavljanje političke zajednice autonomnih pojedinaca i da oživotvore prirodnopravne norme“.<sup>64</sup> Zbog toga je on na adekvatnoj teorijskoj osnovi i doživio pozitivnopravno otjelotvorenje na univerzalnim vrijednostima prirodnog prava.

---

<sup>60</sup> Dekorativni ili fiktivni ustav je vrsta ustava koji se u većem dijelu ne ostvaruje u praksi, i služi po svom nazivu kao fikcija stanja kako bi se zaštitili različiti interesi u društvu.

<sup>61</sup> Deklarativni ustav služi da kao prikaz u svečanom (deklarativnom) smislu zaštiti različite interese, i sadrži principe koji više govore o budućnosti, a odudaraju od stvarnosti.

<sup>62</sup> 193 članice UN-a, preuzeto sa [www.un.org](http://www.un.org) dana 17.03.2014. godine

<sup>63</sup> Prema istraživanju dr. Vladana Kutlešića u svijetu postoji 194 važeća ustava savremenih država i to:

Afganistan, Albanija, Alžir, Andora, Angola, Antigva i Barbuda, Argentina, Armenija, Australija, Austrija, Azerbejdžan, Bahami, Bahrein, Bangladeš, Barbados, Belarus, Belgium, Belize, Bermuda, Benin, Butan, Bolivija, Bosna i Hercegovina, Bocvana, Brazil, Brunej, Bugarska, Burkina Faso, Burundi, Kambodža, Kamerun, Kanada, Cap Verde, Srednjoafrička Republika, Čad, Čile, Kina, Kolumbija, Komori, Kongo, Cook Islands, Kostarika, Hrvatska, Kuba, Cipar, Češka, Danska, Džibuti, Djevičanski otoci, Dominikanska Republika, East Timor, Ekvador, Egipat, El Salvador, Ekvatorijalna Gvineja, Eritreja, Estonija, Etiopija, Fidži, Finska, Francuska, Gabon, Gambija, Gibraltar, Gruzija, Njemačka, Gana, Grčka, Grenada, Gvatemala, Gvineja, Gvineja Bisau, Gvajana, Haiti, Honduras, Mađarska, Island, Indija, Indonezija, Iran, Irak, Irska, Izrael, Italija, Jamajka, Japan, Jordan, Kazahstan, Cayman Islands, Kenija, Kiribati, Kuvajt, Kirgistan, Laos, Litvanija, Liban, Lesoto, Liberija, Libija, Lihtenštajn, Letonija, Luksemburg, Makedonija, Madagaskar, Malavi, Malezija, Maldivi, Mali, Malta, Mauritanija, Mauricijus, Meksiko, Mikronezija, Moldavija, Monako, Mongolija, Crna Gora, Maroko, Mozambik, Mianmar, Namibija, Nauru, Nepal, Nizozemska, Novi Zeland, Nikaragva, Niger, Nigerija, Nauru, Sjeverna Koreja, Norveška, Oman, Pakistan, Palau, Panama, Papua Nova Gvineja, Paragvaj, Peru, Filipini, Poljska, Portugal, Puerto Rico, Katar, Rumunjska, Rusija, Ruanda, Santa Lucia, Samoa, San Marino, Sao Tome i Principe, Saudijska Arabija, Senegal, Srbija, Sejšeli, Sierra Leone, Singapur, Slovačka, Slovenija, Solomon Islands, Somalija, Južna Afrika, Južna Koreja, Španjolska, Šri Lanka, Sveti Vincent i Grenadini, Sudan, Svazi, Švedska, Švajcarska, Sirija, Tajvan, Tadžikistan, Tanzanija, Tajland, Togo, Tonga, Trinidad i Tobago, Tunis, Turska, Turkmenistan, Tuva, Uganda, Ukrajina, Ujedinjeni Arapski Emirati, Sjedinjene Američke Države, Urugvaj, Uzbekistan, Vanuatu, Vatikan, Venecuela, Vijetnam, Jemen, Zambija i Zimbabve, citirano iz Kutlešić, V., „Preambule ustava – uporedna studija 194 važeća ustava“, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, godina LVIII, 2/2010

<sup>64</sup> Košutić, B.P., op. cit. 46.

**ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Kada bi se ulazilo u opširnu i detaljnu analizu (r)evolucije konstitucionalizma, što ovdje nije slučaj, nužno bi bilo sagledati prije svega društvene okolnosti u kojima se konstitucionalizam razvijao i kako su iste stvarno uticale na vlast da bude ograničena u svrhu slobode pojedinca. Naime, stvarne okolnosti ustavne vladavine umnogome mogu odudarati od apstraktnih načela zapisanih u ustavu. Zbog toga ne možemo svaku državu koja ima ustav koji propagira najviše standarde zaštite ljudskih prava i organizaciju podjela vlasti i nazvati državom konstitucionalizma ili ustavne vladavine, ukoliko njegovi osnovni principi nisu stvarno zaživili u pravnom, društvenom i političkom životu određene države.

U tome svjetlu i posmatramo izazove XXI-og vijeka za konstitucionalizam i građane koje treba da štiti, a koji se izražavaju prije svega u vidu rastućeg nacionalizma i nacionalističkih elita, te vladavini interesa krupnog kapitala koji se nerijetko pojavljuju kao stvarni vlastodršci i kreatori procesa donošenja odluka, kada se građani zloupotrebljavaju i potiskuju u drugi plan.

Evolucija razvoja misli o slobodi i jednakosti građana i potrebi njihove zaštite je postepeno evoluirala u ozračju apsolutističke vlasti, da bi stvaranjem neophodnih društvenih uslova na revolutivan način došlo do prekida sa apsolutizmom, u manjoj ili većoj mjeri u zavisnosti od svake pojedine države i naroda (demos) koje se izborio za svoja prava.

Prosvjetiteljstvo je ponudilo novi vid razmišljanja, koji je ohrabrio građane za akcijom. U tome periodu dolazi do razvoja nauke, koja u simbiozi sa renesansom dovodi do slobodnijeg, liberalnog shvatanja svijeta za razliku od dotadašnjeg apsolutizma, unitarizma i zatvorenosti.

Osnovna ideja konstitucionalizma je ustavom ograničena vlast, koja svoje postojanje duguje evoluciji srednjeg vijeka, a naročito revoluciji misli i ideja tokom XVIII-og vijeka u Evropi i Americi. Značaj dvije deklaracije jeste upravo o tome što su one objedinile sve dotadašnje ideje i principe u jednom okviru koji je ponudio adekvatan društveni, politički i pravni temelj za sve buduće ustave u svijetu.

U tome pogledu je vijekovna teorijska misao građanske slobode i jednakosti dobila najviši pozitivnopravni, ustavni izraz. Radi toga i konstitucionalizam prvenstveno shvatamo kao *pravila društvenog ugovora*. Međutim, pogrešno bi bilo shvatiti da je borba za ljudsku slobodu i jednakost, odnosno za poštovanje *pravila* završila sa pobjedom tih ideja krajem XVIII-og vijeka. Promišljanja o značaju ustavne vladavine u XXI-om vijeku nas neminovno vode ka klasicima društvene misli jer često vidimo da iako se ljudi rađaju slobodni nalaze se u različitim okovima (Ruso), naročito onima nejednake raspodjele bogatstva i eksploatacije (Marx).



---

**LITERATURA**

- Bakšić-Mufić, J. (2002.), *Sistem ljudskih prava*, Magistrat, Sarajevo.
- Bernardi, B. *Demokratija*, preveo i preradio Haverić, T. (2003.), Rabic, Sarajevo.
- Crick, B. (2004.), *Demokratija*, Šahinpašić, Sarajevo.
- Dimitrijević, N., „Ideološki osnovi američkog konstitucionalizma“ Politička misao, Beograd Vol. XXIV (1987) No. 3.
- Dorđević, J. (1976.), *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd.
- Hobs, T. (1961.), *Levijatan*, Kultura, Beograd.
- Kis, J. (2003.), *Constitutional democracy*, Centar European University Press.
- Košutić, B.P. (2008.), *Uvod u velike pravne sisteme današnjice*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Izdavački centar CID Podgorica.
- Kutlešić, V., „Preambule ustava – uporedna studija 194 važeća ustava“, Anali pravnog fakulteta u Beogradu, godina LVIII, 2/2010.
- Lok, Dž. (1978.), *Dve rasprave o vladi*, NIP Mladost, Beograd.
- Lukić, R.D., Košutić, B.P., Mitrović, D.M. (2002.), *Uvod u pravo*, Javno preduzeće Sl. list SRJ, Beograd.
- Makijaveli, N. (2005.), *Vladalac*, Dereta, Beograd.
- Marković, R. (1999.), *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd, citirano prema Hasanbegović, J., „O definisanju ustava u novijoj domaćoj pravnoj misli“, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, broj 1-4/2001.
- Monteskje, Š.L., (1989.), *O duhu zakona*, Tom I, Filip Višnjić, Beograd.
- Mrđenović, D. (2011.), *Temelji moderne demokratije: Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215-1990)*, Zavod za udžbenike Dosije studio, Beograd.
- Muhić, F. (2002.), *Teorija države i prava*, Magistrat, Sarajevo.
- Nojman, F. (2002.), *Vladavina prava*, Filip Višnjić, Beograd.
- Preuss. U.K. (1993.), *Constitutional Aspects of the Making of Democracy in the Post-Communist Societies of East Europe*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Bremen.
- Ruso, Ž.Ž. (1993.), *Društveni ugovor*, Filip Višnjić, Beograd.
- Sadiković, Ć. (2000.), *Politički sistem*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Sokol, S., Smerdel, B. (1998.), *Ustavno pravo*, Informator, Zagreb.
- Trnka, K. (2006.), *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- Vasović, V. (2006.), *Savremene demokratije I*, JP Službeni glasnik, Beograd.
- Vorländer, H. (2012.), *Ustav – Ideja i historija*, University Press, Sarajevo.
- [www.constitution.org](http://www.constitution.org).
- [www.un.org](http://www.un.org).



**Pregledni naučni rad**

UDK: 621.391.1:342.4 (44+460)

**Arnela Mandžo, MA<sup>1</sup>****Adis Holjan, MA<sup>2</sup>****KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA FRANCUSKE I ŠPANIJE****Sažetak**

*Rad pod nazivom „Komparacija ustavnog sistema Francuske i Španije“ pored uvodnog, sastoji se iz tri cjeline. Prva cjelina se sastoji od prikaza osnovnih podataka vezanih za Republiku Francusku, njen historijski razvoj, državno uređenje, politički sistem i državnopravni temelji. Predstavljena je francuska Skupština te ustanove predsjednika. Nakon toga objašnjena je regionalna podjela Francuske te sudska vlast i izborni sistem. U okviru druge cijenine izneseni su osnovni podaci o Kraljevini Španiji njeno državno uređenje i politički sistem. Također je predstavljena administrativna, teritorijalna i regionalna podjela Španije a nakon toga državnopravni temelji, parlamentarna skupština te sudska vlast i izborni sistem. U završnom, trećem dijelu napravljen je komparativni prikaz ustavnih sistema Francuske i Španije gdje su navedene sličnosti i razlike.*

**Ključne riječi:** *Francuska, Španija, Ustav, državno uređenje*

**COMPARATIVE OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF  
FRANCE AND SPAIN****Summary**

*Original scientific work entitled “Comparison of the Constitutional System of France and Spain”, in addition to the introductory one, consists of three parts. The first part consists of the presentation of basic information related to the Republic of France, its historical development, state organization, political system and state-based foundations. The French Assembly and the presidential institution were presented. After that, the regional division of France, the judiciary and the electoral system were explained. Within the second price, basic information about the Kingdom of Spain is presented, its state structure and political system. The administrative, territorial and regional division of Spain is also presented, followed by the state foundation, the parliamentary assembly, the judiciary and the electoral system. In the final, the third part, a comparative overview*

---

<sup>1</sup> Sparkasse Bank

<sup>2</sup> Općina Novi Grad Sarajevo

*of the constitutional systems of France and Spain was made, where similarities and differences are noted.*

**Keywords:** *France, Spain, Constitution, state regulation.*

## UVOD

Veliki je utjecaj francuskog *Code civile*-a (Napoleonovog zakonika) na kodifikacije koje su izvršene u toku 20. stoljeća. Tako je i Građanski zakonik Španije bio velikim dijelom pod utjecajem *Code civile*-a.

S druge strane, kada je u pitanju državno uređenje, teško je pronaći državu koja ima sličnu vertikalnu organizaciju vlasti te prijenos nadležnosti sa centralnog na regionalni nivo kao što je to Španija. Kada je parlamentarno pravo u pitanju važno je istaći kako se u Francuskoj (u Senatu) i Španiji poslanici u parlament biraju uglavnom posredno. Ipak, članvi francuske Nacionalne skupštine se biraju neposredno.

Novi Ustav Francuske značajno je ojačao izvršnu vlast u odnosu na onu legislativnu. Egzekutiva je bicefalna: Predsjednik Republike, koji je šef države i bira se direktno na izborima na mandat od pet godina, i Vlada, na čijem je čelu premijer kojeg imenuje predsjednik. Parlament je dvodomani i sastoji se od Nacionalne skupštine, čiji se zastupnici biraju neposredno, i posredno izabranog Senata.

Za razliku od Francuske, na temelju Ustava, Španija je parlamentarna nasljedna monarhija. Ustav je razdvojio crknu od države. Zakonodavna vlast pripada dvodomnom parlamentu koji se sastoji od Zastupničkog doma, i Senata. Izvršna vlast pripada vladi na čelu sa premijerom koga imenuje kralj iz redova parlamentarne većine uz saglasnost parlamentarnih grupacija. Vlada je za svoj rad odgovorna parlamentu.

### ***Parlamentarna skupština Španije***

Po članu 1.3 Ustava, politički oblik Španije je parlamentarna monarhija. Osnovni organi vlasti su: parlament - Generalni kortes, vlada i Kralj kao šef države. Generalni kortes predstavlja španski narod i sastoji se od Kongresa poslanika i Senata. On je tipičan nosilac zakonodavne vlasti kao u ostalim parlamentarnim sistemima. Kongres poslanika čine 350 članova izabranih putem opštih izbora na period od četiri godine. Senat, kao dom teritorijalnog predstavnštva, čini 259 senatora od kojih su 208 direktno izabrani na nivou provincija, dok je preostalih 51 postavljen od strane regionalnog parlamenta takođe na period od četiri godine.

## **Državno uređenje Francuske**

Francuska je podijeljena na 27 administrativnih pokrajina, od kojih se 22 nalaze u Kontinentalnoj Francuskoj. Pokrajine su podijeljene na 101 departman (*département*). Broj departmana se koristi, između ostalog, u poštanskim brojevima i registracijskim oznakama vozila.

Departmane čini 341 okrug (*arrondissement*), koji se sastoje od 4051 kantona (*canton*), a njih sačinjava 36697 komuna (*commune*). Komune biraju (gradska) vijeća, zbog čega je većina komuna član određene grupe koja se sastoji od dviju ili više komuna, sa zajedničkim vijećem.

Od 101 departmana, njih pet (Francuska Gvajana, Gvadalupa, Martinik, Mayotte, Réunion) je u prekomorskim pokrajinama, koje su ujedno i departmani (*Départements d'outre-mer*). Ostali prekomorski posjedi Francuske svrstani su u pet kolektiva (*Collectivité d'outre-mer*) (Francuska Polinezija, Saint Barthélemy, Sveti Martin, Sveti Petar i Mikelon, Wallis i Futuna), jedan sui generis kolektiv (Nova Kaledonija), te Francuski južni i antarktički teritoriji i otok Clipperton.

### **Kodifikacija prava u Francuskoj**

Izvori za saznanje modernog francuskog prava su:

- Predrevolucionarno pravo

Francusko predrevolucionarno pravo činili su: preživjelo rimsko pravo, običajno pravo i kraljevske uredbe.

U srednjem vijeku Francuska je u pogledu važenja prava bila podijeljena na oblast pisanog prava na jugu zemlje i oblast običajnog prava na sjeveru. Tako je na jugu dominiralo rimsko pravo a na sjeveru germanski običaji. Granica je išla linijom: tok rijeke Loire-ušće rijeke Gironde-jezero Geneva. Treba spomenuti da su običaji na sjeveru bili nekada nedovoljni da regulišu, na primjer, obligacione odnose te je onda važio stav da treba obratiti na rimsko pravo „zapisani razum“ (*natio scripta*). Rimsko pravo, prema tome, bilo je prihvaćeno u Francuskoj ne zato što potiče iz Rima i od imperijalnog autoriteta (*natio imperii*) već zato što je prihvaćeno putem običaja ili zbog njegove inherentne racionalne vrijednosti (*imperio nationis*).

Od 15. stoljeća francuski kraljevi naređuju da se zapiše obično pravo. Nastaju zbirke običaja koje doprinose nastanku opšteg običajnog prava Francuske (*droit coutumier commun*). U predvečerje revolucije postojalo je oko 60 zbornika opšteg običajnog prava i oko 300 zbornika lokalnih običaja. Zapisivanjem običajnog prava dolazi do spajanja pisanog i nepisanog prava, što omogućava kasniju unifikaciju u formi kodifikacije.

Kraljevske uredbe (*ordinances*) bili su propisi koje je donosio vladar da uredi važna pitanja u državi. Sve do 16. stoljeća te uredbe su se bavile uglavnom pitanjima feudalnih odnosa, organizacije sudova i sudskog postupka. Od 17. stoljeća uredbe se bave i pitanjem privatnog prava kao što su poklon, oporuka i sl.

### - Revolucionarno pravo

Revolucionarno pravo ili „pravo prelaznog perioda“ (*droit intermédiaire*) obuhvata pravne norme nastale u periodu između prvog zasjedanja ustavne skupštine 1789. godine i dolaska na vlast Napoleona Bonaparte 1799. godine. Ovim propisima radikalno je promijenjeno tradicionalno društvo u Francuskoj. To pravo sadržano je u aktima zakonodavnih tijela revolucionarnog perioda.

### - Kodifikacije

Još u revolucionarnom periodu nastala je vizija unifikacije i kodifikacije prava u Francuskoj. Prvi nacrt kodifikacije prava upućen je skupštini još 1793, ali je tek u vrijeme vladavine Napoleona projekat kodifikacije uspješno okončan. Taj projekat uključuje pet zakonika: Građanski zakonik (1804), Zakonik o građanskom postupku (1807), Trgovački zakonik (1808), Krivični zakonik (1811) i Zakonik o krivičnom postupku (1811). Kodifikacije su se naslonile na ranije francuske tradicije i obuhvatile su određene aspekte predrevolucionarnog, revolucionarnog i postrevolucionarnog prava. Ovim procesom kodifikacije postaju najvažniji izvori za saznanja modernog francuskog prava. One doprinose uspostavljanju razlike pa nekada i konfuzije između prava (*droit*) i zakona koje postoji u romansko-germanskoj pravnoj kulturi.<sup>3</sup>

## Državnopravni temelji

U predrevolucionarnoj Francuskoj bili su veoma uticajni prosvjetiteljski autori koji su postavili temelje novim shvatanjima prava, pravde i države. U vrijeme kodifikacije prava u Francuskoj javila se posebna škola koja se naziva „egzegetska škola“ (*ecole de lexege*). Ona je naučavala da pravni naučnici imaju samo jednu ulogu: da objasne i protupače zakonik, paraf po paraf.

Jedna od najvažnijih tekovina revolucije bila je garancija pravne jednakosti. Feudalne titule su ukinute a svi francuski državljani proglašeni građanima. Građanski zakonik prihvata ovo načelo. Međutim ono nije bilo dosljedno provedeno. Stranci nisu bili jednaki Francuzima, supruga nije bila jednaka mužu, vanbračna djeca nisu bila jednaka bračnoj. Posebno, u kolonijama u kojima je uveden Francuski građanski zakonik nije bilo jednakosti između francuskih državljana i domorodačkog stanovništva.

---

<sup>3</sup> Karčić, F. (2011). Komparativna pravna historija, 2 dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet UNJSA, Sarajevo, str. 139-140.

U pogledu statusa, uveden je i institut „građanske smrti“ (morte civile). To je bila jedna pravna fikcija po kojoj se smatralo da su počinioci određenih krivičnih djela pravno mrtvi. To je značilo da su njihovi brakovi poništeni, njihova djeca proglašena siročadima a imovina prava ugašena.<sup>4</sup>

Ustav Francuske je usvojen na referendumu 28. septembra 1958. godine.<sup>5</sup> Novi ustav značajno je ojačao izvršnu vlast u odnosu na onu legislativnu. Egzekutiva je bicefalna: Predsjednik Republike, koji je šef države i bira se direktno na izborima na mandat od pet godina (prethodno sedam godina), i Vlada, na čijem je čelu premijer kojeg imenuje predsjednik.

Parlament je dvodomani i sastoji se od Narodne skupštine, koja ima 577 neposredno biranih zastupnika, i posredno izabranog Senata, koji ima 348 zastupnika. Zastupnici Narodne skupštine predstavljaju jedinice lokalne samouprave te se biraju na mandat od 5 godina. Skupština ima pravo raspustiti Vladu, što znači da sastav Vlade i osoba mandataru zavisi o tome koja stranka drži većinu u Narodnoj skupštini. Zastupnike u Senatu bira izborni kolegij na mandat od 6 godina (ranije 9 godina), s tim da se, od septembra 2008., svake tri godine bira polovina zastupnika.

Vlada ima velik utjecaj na određivanje dnevnog reda Parlamenta.

Aktuelni Ustav, definiše državu kao sekularnu i demokratsku, uz suverenitet koji proizlazi iz naroda. Nacionalni ideali izneseni su u slavnoj Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina, jednom od najranijih dokumenata o ljudskim pravima, koja je donesena 26. augusta 1789. godine u jeku Francuske revolucije.

Po Ustavu od 4.10.1958. godine, s izmjenama i dopunama u periodu od 1962. do 1972. godine Francuska je unitarna republika. Za razliku od ustava iz 1946. godine, predsjednik republike je dobio široka ovlaštenja u vršenju izvršne vlasti, a bira se putem općih neposrednih izbora na rok od sedam godina. Ukoliko na prvom glasanju ne pobijedi apsolutnom većinom, odlučuju ponovni izbori, na kojima je dovoljna relativna većina. Predsjednik republike ujedno je vrhovni komandant vojske i predsjednik Francuske Zajednice, a izvršnu vlast vrši uz pomoć vlade, čijeg predstavnika imenuje (i smjenjuje), a tako, na njegov prijedlog, i druge ministre. Ministri nisu članovi parlamenta, ali za svoj rad odgovaraju narodnoj skupštini, iako ne tako rigorozno kao po ustavu iz 1946. godine, što je davalo povoda stalnom obaranju vlada u skupštini. Predsjednik republike predsjedava sjednicama vlade, potpisuje pojedine akte uz supotpis predsjednika vlade i odgovornog ministra. On može raspustiti narodnu skupštinu, uz prethodnu konsultaciju s predsjednikom vlade

<sup>4</sup> Karčić, F. (2011). Komparativna pravna historija, 2 dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet UNSA, Sarajevo, str. 141.

<sup>5</sup> Drake, H. (2011). Contemporary France, Macmillan International Higher Education, Slondon, str. 95.

te s predsjednicima skupštine i senata, preuzeti specijalna ovlaštenja u slučajevima opasnosti po zemlju. Osim toga raspolaže pravom suspenzivnog veta na zakone prihvaćene u parlamentu, kao i pravom raspisivanja referendumu. Zakonodavnu vlast vrši parlament, koji se sastoji od narodne skupštine i senata.

### **Skupština Republike Francuske**

Zakonodavna ovlaštenja raspolaže dvodomni Parlament. Narodna skupština sastoji se od 491 poslanika izabranih na pet godina neposredno od strane građana po većinskom sistemu. Senat sačinjava 305 senatora, izabranih od strane posebnog izbornog tijela (u čiji sastav ulaze poslanici, članovi departmanskih opštih vijeća i delegati opštinskih vijeća, i to na 9 godina, s tim što se svake godine obnavlja po jedna trećina njihovog broja. Oba doma zasijedaju oko 5 i po mjeseci godišnje (od početka oktobra do sredine decembra i od početka aprila najduže do kraja jula). Ustavom su tačno precizirane materije u kojima Parlament donosi zakone. Sve ostale materije spadaju u nadležnost vlade da ih reguliše putem uredbi. Vlada čak ima pravo da traži od Parlamenta da joj za određeno vrijeme ustupi pravo uredbodavnog regulisanja inače zakonske materije.<sup>6</sup>

O zakonskim prijedlozima raspravlja prvo jedan, pa potom drugi dom. Ako u oba doma bude usvojen istovjetan tekst, on se dostavlja Predsjedniku Republike na proglašenje. U slučaju sukoba domova, može se na zahtjev vlade obrazovati mješovita paritetna komisija. Ukoliko ona ne postigne sporazum, ili se domovi ne saglase njenim prijedlogom, vlada može, poslije ponovnog raspravljanja u domovima, prepustiti Narodnoj skupštini konačnu odluku

Nositelj zakonodavne vlasti u Francuskoj je dvodomni Parlament koji se sastoji od Nacionalne skupštine i Senata. Nacionalna skupština u 2014. ima 577 zastupnika koje građani u svojim izbornim jedinicama biraju neposredno na razdoblje od pet godina. Senat, u kojem bi trebala biti osigurana predstavljenost francuskih teritorijalnih jedinica, ima 357 senatora koje na razdoblje od šest godina bira kolegijalno tijelo koje se u prosjeku sastoji od oko 150 000 elektora, a polovina sastava Senata mijenja se svake tri godine. Iako oba doma imaju jednake ovlasti u zakonodavnom postupku, u slučaju neslaganja oko zakonodavnog prijedloga Nacionalna skupština ima zadnju riječ. Primat Nacionalne skupštine nad Senatom očituje se i u tome što se jedino u Nacionalnoj skupštini može izglasati nepovjerenje Vladi. Zadaća Parlamenta je donošenje zakona u materiji taksativno nabrojenoj u Ustavu, nadzor nad radom Vlade, ratifikacija međunarodnih ugovora i procjena javnih politika (AN, 2013).

---

<sup>6</sup> Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1989., str. 399.



Materija o kojoj parlament donosi zakone, a vlada uredbe, je razgraničena. Također je određeno za koje je zakone u parlamentu potrebna apsolutna, a za koje obična većina. Ako se parlament i predsjednik republike u pitanjima zakona ili izmjene zakona ne mogu složiti, predviđen je referendum. Predsjednik republike može zajedničkom zasijedanju parlamenta (skupštine i senata) dati ovlaštenje da meritorno raspravi spornu materiju, ali uz obaveznu većinu od tri petine članova parlamenta. Ekonomsko o socijalno vijeće od 205 članova savjetodavni je organ vlade, a Ustavno vijeće od 10 članova raspravlja o sukobima nadležnosti između vlade i parlamenta, o izvanrednim ovlaštenjima predsjednika, te ocjenjuje ustavnost pojedinih zakona.<sup>7</sup>

### **Francuska vlada**

Izvršna vlast u Francuskoj je “dvoglava”, odnosno podijeljena između predsjednika i Vlade, čime je težište političkih odnosa u Francuskoj stavljeno na njihov međusobni odnos. Ustavna zadaća predsjednika je briga za poštovanje Ustava, za redovno djelovanje javnih vlasti i opstojnost države, a Vlade određivanje i vođenje državne politike, pri čemu ima na raspolaganju državnu službu i oružane snage.

Vladu čine predsjednik Vlade i ministri. Predsjednik Vlade usmjerava rad članova Vlade, odgovara za državnu obranu, osigurava primjenu nacionalnog zakonodavstva te ima određene regulacijske ovlasti.

Od 1986., kada su od uspostavljanja Pete Republike prvi put nositelji izvršne vlasti postali pripadnici različitih političkih opcija, tzv. sustav koha bitacije postao je jedna od pratećih značajki francuskog političkog sustava, a njegova glavna institucionalna karakteristika bila je samoograničenje predsjednika na predstavljanje države, vođenje vanjske politike i obrane, dok je obavljanje izvršne vlasti bilo prepušteno Vladi. Odlukom o smanjenju mandata predsjednika sa sedam na pet godina iz 2000. te donošenjem zakona po kojem se izbori za Nacionalnu skupštinu održavaju odmah po predsjedničkim izborima smanjena je mogućnost nastanka takve situacije.<sup>8</sup>

### **Sudska vlast Francuske**

Revolucionarne intervencije u sudstvo revidirane su 1800. godine u vrijeme konzulata Napoleona Bonaparte. Ukinuta je izbornost sudija, apelacioni sudovi su ponovo uspostavljeni, izvyještavanje zakonodavne vlasti od strane Kasacionog suda je ukinuto. Nakon kodifikacije građanskog prava sudijama je maloženo samo da primjenjuju zakonske propise na konkretne slučajeve. Njihova uloga opisana je riječima: „Zakon

<sup>7</sup> Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, str. 28.

<sup>8</sup> Smerdel, B. (2013). Ustavno uređenje europske Hrvatske. Zagreb: Narodne novine, str. 86.

je taj koji govori. Sudije su samo njegov instrument.“ To je manje-više prihvaćen stav o funkciji sudija u Francuskoj i u savremeno doba.<sup>9</sup>

U Francuskoj sudsku vlast vrše Kasacioni sud, apelacioni sudovi i niži sudovi. Najviši upravni sud je Državni savjet. Vrhovni savjet magistrature djeluje pod predsjedništvom predsjednika republike, a Visoki sud pravde sudi ministrima za krivična djela počinjena na dužnosti te samom predsjedniku republike u slučaju veleizdaje.

### **Donošenje Ustava Španije**

Cortesi su 22.11.1966. godine donijeli ustav (*La Ley Organica del Estado Espanol*), koji je izglasan na referendumu 14.12.1966. godine (uz veliku apstinenciju birača). Ustavom je odvojena funkcija šefa države od osobe predsjednika vlade (obje je funkcije do tada držao Franko), te novi premijer postaje (1967) admiral L. Carrero Blanco. Izbori za dio poslanika Cortesa 10.10.1967. godine, provedeni su uz veliku apstinenciju (na izbore je izašlo svega 59% birača).

Kralj je u decembru 1975. godine imenovao novu vladu pod predsjedništvom Suareza Gonzaleza koja je 1976. počela provoditi temeljite reforme u pravcu demokratizacije političkog života uz sudjelovanje svih stranaka uključivši i KP Španije. godine 1977. Katalonija je dobila privremeni autonomni status. Početkom 1978. godine privremenu autonomiju dobila je i Baskija. Politička reformama 1976-1977. godine Španija je iz korporativne države preuređena u državu parlamentarne demokratije.

### **Španski Parlament**

Godine 1977. na prvim slobodnim izborima poslije više desetljeća Frankove diktature birači su izabrali dvodomni parlament, koji je, kao Konstituanta, imao donijeti novi ustav države i regionalne Statute autonomija Katalonije i Baskije. Vodeće su političke stranke sklopile sporazum s najjačom strankom pobjednicom na izborima 1977. godine Unijom demokratskog centra – kojim se vlada A. Suareza obavezala na određeni politički, ekonomski i socijalni program, a opozicijske stranke, za uzvrat, na prešutnu podršku vladi.

U parlamentu je 31.10.1978. godine usvojen novi Ustav, odobren na referendumu 6.12.1978. godine. Parlamentarni izbori 1.3.1979. godine dali su ponovo prevagu (relativnu većinu) Suarezovoj Uniji demokratskog centra, te je nova Suarezova vlada dobila povjerenje parlamenta. Općinski izbori održani su poslije desetljeća diktature koja je u općinama postavljala svoje komesare. Iako je Suarezova Unija dobila većinu

---

<sup>9</sup> Karčić, F. (2011). Komparativna pravna historija, 2 dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet UNJSA, Sarajevo, str. 139.

u najvećem dijelu oko 8.000 općina, udružena ljevica (socijalisti i komunisti) dobilaje oko 1800 općina, među njima i općinsku upravu Madrida i još nekih većih gradova.

Početak jula 1979. godine parlament je odobrio Statut autonomije Baskije; početkom augusta sličan Statut dobila je Katalonija, u oktobru 1980. godine Andaluzija, u decembru i Galicija. Time je označen početak nove izgradnje španske državne strukture koja se od strogo centralističke postupno pretvara u federalnu.

Nakon dužekrise u političkom životu zemlje i oštrih kritika na račun politike premijera A. Suareza, ovaj je krajem januara 1981. godine podnio ostavku na položaj premijera svoje (pete) vlade i na vodstvo u Uniji demokratskog centra (UDC). U noći 23/24. februara, upravo u vrijeme glasanja za novog mandataru grupa oficira desničarske Civilne garde zaposjela je zgradu Cortesa i pokušala izvesti državni udar. Energičnom akcijom kralja Juana Carlosa i vojske, koja se nije pridružila zavjeri, puč je spriječen. Za novog premijera izabran je član UDC, dotadašnji potpredsjednik vlade Leopold Calvo Sotelo. Nakon dužih priprema Španija je 10.11.2981. godine postala članica NATO-a unatoč oštrom protivljenju socijalista i komunista.<sup>10</sup>

### Državno uređenje Španije

Na temelju Ustava, Španija je parlamentarna nasljedna monarhija. Ustav je razdvojio crknu od države. Zagarantovao je prava nekastiljskih nacionalnosti i regiona. Zakonodavna vlast pripada dvodomnom parlamentu koji se sastoji od Zastupničkog doma u kojem je 350 zastupnika, i Senata u kojem je 250 senatora. Parlament se bira za vremensko razdoblje od četiri godine na općim, neposrednim i tajnim izborima, na kojima sudjeluju birači s navršenih 18 godina. Birači odobravaju ustav i važnije zakone na referendumu.

Izvršna vlast pripada vladi na čelu sa premijerom. Premijera imenuje kralj iz redova parlamentarne većine uz saglasnost parlamentarnih grupacija. Vlada je za svoj rad odgovorna parlamentu.

Uloga španskog monarha u Ustavu je ograničena samo na funkciju predstavnika države. Između ostalih, uloga kralja je odobravanje izglasanih zakona te imenovanja i razrješenja premijera.

Najviši zakonodavni organ Španije je Parlament, Cortes Generales. Cortes se dijeli na dva zakonodavna doma, Predstavnički dom (špan. Congreso de los Diputados) i Senat (špan. Senado). Broj članova Predstavničkog doma varira od 300 do 400, a biraju se svake četiri godine na direktnim izborima. Senat broji 259 članova, od čega je 208 članova izabrano direktno na izborima, dok 51 člana određuju parlamenti autonomnih zajednica. Senatori su imenovani na mandat od četiri godine.

<sup>10</sup> Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, str. 40.

Premijera zemlje imenuje Predstavnički dom. Ministre u vladi predlaže premijer, a odobrava kralj. Sjedište vlade je u Palači Moncloa u Madridu.

### **Državnopravni temelji Španije**

Španski Ustav je izvor legitimnosti iz koga autonomne zajednice crpe pravo na svoju samoupravu i tome je posvećen osmi deo Ustava, glava III. Statuti autonomija su osnovne institucionalne norme svake autonomne zajednice i država ih priznaje i štiti kao integralni dio svog pravnog poretka (čl. 147.1.).

Posle višegodišnje debate između najznačajnijih političkih snaga u zemlji, Kralj je 27. decembra 1978, pred Kortesom, proglasio novi, demokratski Ustav.<sup>11</sup>

Sa svim specifičnostima i novinama, ovaj Ustav je uspio, u najvećoj meri, da pomiri historijske protivrečnosti španskih nacionalnosti, stvorivši veoma decentralizovanu državu. Za vreme obnavljanja španske demokratije posle 1975, jedan od glavnih zadataka nove/stare vlasti je bio odgovoriti na historijski zahtjev svih njenih nacionalnosti za većim stepenom autonomije. Katalonski i baskijski nacionalisti nisu odustajali od svoje formule samouprave, podsećajući pri tom na istorijska i kulturna prava koja su uživali za vreme Druge Republike. Ovi zahtevi bili su prevedeni u različite dimenzije: uspostavljanje prethodnih aranžmana i donošenje novog ustava koji uključuje regione u institucionalnu organizaciju i dodeljuje im skup nadležnosti na račun centralne vlasti. Jedino rešenje bilo je da obije strane, centralisti i nacionalisti, naprave određene ustupke i odustanu od svojih maksimalnih zahteva. Široki politički konsenzus koji je i usledio i koji je omogućio usvajanje Ustava, doveo je do neodređenosti u formulisanju etno-teritorijalne organizacije španske države. Ustavni tekst izražava opštu težnju ka kompromisu i političkom sporazumu koji je rezultirao prihvatanje nekakvog „srednjeg puta“. Tako je dobijena španska nacionalna država kao cjelina građana, istorijskih nacionalnosti i regiona.<sup>12</sup>

Osnovi cilj ovog historijskog događaja bio je da se održi stabilnost političkog sistema. Unutar tog procesa javila se mogućnost za usvajanje opšte formule decentralizacije koja će dovesti do višeg stepena regionalizacije države od onog koji se očekivao u trenutku usvajanja Ustava.

---

<sup>11</sup> Constitución Española, Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978. Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum de 6 de Diciembre de 1978. Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978. Publicada en el Bolétin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.

<sup>12</sup> Armstrong, E. & French, C. (2002). Parliamentary systems: Spain, 02/135, SPICe Briefing, str. 1-10.

Ustav Španije navodi da je ona nacija ali i da se sastoji od nacionalnosti i regiona.<sup>13</sup> Ova izjava je očigledno kontradiktorna (budući da nacija i nacionalnost u političkoj teoriji imaju isto značenje), ali to je bio jedini način da se postigne kompromis između političkih partija koje zastupaju nacionalu državu i onih koji stoje iza ideje multinacionalne države.

### *Parlamentarna skupština Španije*

Po članu 1.3 Ustava, politički oblik Španije je parlamentarna monarhija. Osnovni organi vlasti su: parlament - Generalni kortes, vlada i Kralj kao šef države. Generalni kortes predstavlja španski narod i sastoji se od Kongresa poslanika i Senata. On je tipičan nosilac zakonodavne vlasti kao u ostalim parlamentarnim sistemima. Kongres poslanika čini 350 članova izabраниh putem opštih izbora na period od četiri godine. Senat, kao dom teritorijalnog predstavnštva, čini 259 senatora od kojih su 208 direktno izabrani na nivou provincija, dok je preostalih 51 postavljen od strane regionalnog parlamenta takođe na period od četiri godine.

Vladu čine predsednik, potpredsednici, ministri i ostali članovi u skladu sa zakonom. Kandidata za predsednika vlade predlaže Kralj i, posle izglasavanja Kongresa poslanika apsolutnom većinom, imenuje ga za šefa vlade. Zadatak vlade je celina funkcija izvršne vlasti u parlamentarnom režimu. Ona rukovodi unutrašnjom i spoljnom politikom, civilnom i vojnom upravom i odbranom države. Takođe, vlada raspolaže zakonodavnom inicijativom. Načelo odgovornosti vlade predviđa da je ona solidarno odgovorna za svoje političko djelovanje pred Kongresom poslanika, 29 što govori u prilog postojanja asimetričnog bikameralizma.

Kralj usmjerava redovno funkcionisanje institucija, predstavlja državu u međunarodnim odnosima i simbol je njenog jedinstva i trajnosti. On sankcioniše i proglašava zakone, uz ministrov premapotpis, pošto ih Kortese usvoji.<sup>14</sup>

Po funkcijama koje vrši, jasno je da je njegova uloga u podeli vlasti više reprezentativna nego stvarna.

Španija je danas podeljena na 17 autonomnih zajednica, 50 provincija i 8098 opština. Ona je danas ono što nazivamo „državom autonomija“, formalno unitarna ali u suštini funkcionise kao federacija autonomnih zajednica gde svaka ima različite zakone i ovlašćenja. Postoje određene nedoslednosti unutar samog sistema, pošto se nadležnosti sa centra na periferiju prebacuju asimetrično. Vlade nekih regiona nastoje da njihova veza sa centralnom vlašću bude nalik onoj u federalnim državama i po onome što je do sada postignuto primećujemo da se Španija u velikoj meri približila federalnom modelu.

<sup>13</sup> Constitución Española, Artículo 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit. str. 4.

<sup>14</sup> Artículo 56, El Rey, op. cit., str. 11.

## Sudska vlast Španije

Vrhovni sud, čija se nadležnost prostire na čitavu Španiju, je najviši pravosudni organ, sem u materiji ustavnih garantija. Kontrolu ustavnosti i zakonitosti vrši Ustavni sud. On rješava i sukobe nadležnosti države i autonomnih zajednica ali i između samih autonomnih zajednica.

## Komparativni prikaz ustavnog sistema Francuske i Španije

Parlamentarno pravo Francuske i Španije imaju određene različitosti: u Francuskoj (u Senatu) i Španiji poslanici u parlament biraju uglavnom posredno dok se poslanici u francuskoj Nacionalnoj skupštini biraju neposredno.

*„Senat se bira putem posrednih izbora. On obezbjeđuje predstavništvo teritorijalnih zajednica Republike“.* (Član 24 stav 3 Ustava Francuske).

Kada je u pitanju slobodan mandat, to garantuje Ustav Francuske.

*„Svaki imperativni mandat je ništav.“* (Član 27 Ustava Francuske).

*„Članovi Generalnog Kortesa nisu vezani bilo kakvim imperativnim mandatom.“* (Član 67 stav 2 Ustava Španije).

Pravo poslanika za zakonodavni inicijativu je ograničeno. Neke zakone (budžet, finansijski zakoni) poslanik ne može predložiti čak ni pod uslovom da ovo pravo koristi kao kolektivno. Vladini prijedlozi zakona imaju prednost nad poslaničkim prilikom sastavljanja dnevnog reda parlamenta.

*„Prijedlozi ili amandmani koje podnose članovi Parlamenta ne mogu biti prihvaćeni ukoliko bi njihovo usvajanje umalo za posljedicu bilo smanjivanje javnih prihoda bilo uvođenje ili povećanje nekog javnog prihoda.“* (Član 40 Ustava Francuske).

Poslanici češće koriste pravo da podnesu amandmane na vladine prijedloge i tako utiču na oblikovanje zakona i njegov sadržaj.

*„Dnevni red sadrži prioritarno i redom koji je vlada utvrdila, raspravljanje i nacrtima zakona koje je podnijela vlada i prijedlozima zakona koje je ona prijavila.“* (Član 48 stav 1 Ustav Francuske).

Svoje pravo da sudjeluje u parlamentarnom odlučivanju, poslanik realizuje glasanjem kao individualnom i ličnom pravu poslanika, koje on koristi slobodno i neposredno. Delegacija glasanja je samo izuzetno dopuštena.

Delegacija glasanja je lična i vremenski ograničena. O delegaciji glasanja mora se obavijestiti predsjednik Nacionalne skupštine.

Dvodomna struktura parlamenta ne odlikuje samo federacija već i veliki broj unitarnih država. Ona se ogledaju u svojevrsnom samoograničenju zakonodavca (saglasje među domovima je uslov za donošenje odluke) i konzervativizmu koji se izražava kroz sastav drugog doma.

*„Parlament se sastoji Nacionalne skupštine i senata. Poslanici Nacionalne skupštine biraju se na neposrednim izborima. Senat se bira putem postednih izbora. On obezbjeđuje predstavništvo teritorijalnih zajednica Republike. Francuzi koji žive izvan Francuske predstavljeni su u Senatu.“* (Član 24 Ustava Francuske).

Radno tijelo u tom slučaju nisu samo pomoćni organi Parlamenta, već faktički zamjenjuju Parlament u obavljanju njegove zakonodavne nadležnosti.

*„Domovi mogu delegirati stalnim zakonodavnim komisijama ovlaštenja da usvajaju nacрте ili prijedloge zakona. Međutim, plenum može u svako doma preuzeti raspravljanje i odlučivanje o bilo kom nacrtu ili prijedlogu zakona koji bi bili predmet ovakvog delegiranja“* (Član 75 stav 1 Ustava Španije).

## ZAKLJUČAK

U radu je potvrđeno kako je francuski *Code civile*-a (Napoleonov zakonik) imao veliki utjecaj na kodifikacije koje su izvršene u toku 20. Stoljeća pa tako i na Građanski zakonik Španije. S druge strane, kada je u pitanju državno uređenje, španska vertikalna organizacija vlasti te prijenos nadležnosti sa centralnog na regionalni nivo, skoro je pa jedinstvena na starom kontinentu. Kada je parlamentarno pravo u pitanju važno je istaći kako se u Francuskoj (u Senatu) i Španiji poslanici u parlament biraju uglavnom posredno. Ipak, članvi francuske Nacionalne skupštine se biraju neposredno.

U radu je navedeno kako je Francuski novi Ustav u velikoj mjeri ojačao izvršnu vlast u odnosu na onu legislativnu. Egzekutiva je bicefalna: Predsjednik Republike, koji je šef države i bira se direktno na izborima na mandat od pet godina, i Vlada, na čijem je čelu premijer kojeg imenuje predsjednik.

Za razliku od Francuske, na temelju Ustava, u radu je navedeno kako je Španija parlamentarna nasljedna monarhija. Ustav je razdvojio crknu od države. Zakonodavna vlast pripada dvodomnom parlamentu koji se sastoji od Zastupničkog doma, i Senata. Izvršna vlast pripada vladi na čelu sa premijerom koga imenuje kralj iz redova parlamentarne većine uz saglasnost parlamentarnih grupacija. Vlada je za svoj rad odgovorna parlamentu.

**LITERATURA:**

*Enciklopedije i leksikoni:*

- Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 1977., Zagreb
- Pravna enciklopedija, Savremena administracija, 1989., Beograd

*Knjige:*

- Armstrong, E. & French, C. (2002). Parliamentary systems: Spain, 02/135, SPICe Briefing
- Drake, H. (2011). Contemporary France, Macmillan International Higher Education, London
- Karčić, F. (2011). Komparativna pravna historija, 2 dopunjeno i izmijenjeno izdanje, Pravni fakultet UNSA, Sarajevo
- Moreno, L. (1996). Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid
- Samardžić, N. (2003). Istorija Španije, Plato, Beograd
- Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía

*Ustavi*

- Ustav Republike Francuske
- Ustav Kraljevine Španije



**Pregledni naučni rad**

UDK: 17.021.36:341.945:2-774:342.25 (497.6)

**Doc.dr. Emir Tahirović<sup>1</sup>****Lejla Kreševljaković<sup>2</sup>****VAŽNOST I ZNAČAJ DONOŠENJA I PROVEDBE KULTURNE POLITIKE  
LOKALNIH ZAJEDNICA U BOSNI I HERCEGOVINI****Sažetak**

*Cilj ovog rada jeste redefniranje uloge kulturne politike lokalnih zajednica u BiH, te ukazivanje na pravo lokalnih zajednica na njeno donošenje i provedbu. Na to ne samo da nas obavezuju mnogi međunarodni dokumenti potpisani od strane Bosne i Hercegovine, već nassvojim primjerom upućuju različiti pozitivni primjeri gradova u Evropskoj Uniji. To su gradovi koji su usljed donošenja adekvatnih kulturnih politika u teorijskom, ali i njihove primjene u praktičnom smislu od industrijskih gradova na granici ekonomskog kolapsa postali ekonomski prosperitetni gradovi. Stanje kulture u Bosni i Hercegovini je takvo da jedinstvena javna kulturna politika na ovom nivou nije moguća zbog političkih neslaganja. Ostaje afirmiranje jasnih procedura javnih politika u oblasti kulture na lokalnom nivou. Veoma je bitno opredjeljenje lokalne administracije u BiH za izradu strateškog dokumenta kulturnog razvoja u kome će između ostalog, obraditi afirmaciju lokalne tradicije kroz turističku ponudu sa ciljem promoviranja načina života i u manjim mjestima.*

**Ključne riječi:** *Javna politika, kultura, kulturna politika, lokalna samouprava, decentralizacija.*

**IMPORTANCE OF THE ENFORCEMENT AND IMPLEMENTATION OF  
CULTURAL POLICY OF LOCAL COMMUNITIES IN  
BOSNIA AND HERZEGOVINA****Summary**

*This paper aims to redefine the role of cultural policy of local communities in Bosnia and Herzegovina and to point to the right of local communities to adopt and implement it. Not only that there are international documents signed by Bosnia and Herzegovina that refer to that, but there are various positive examples of cities in the European Union too. These are the cities that due to the adoption of adequate cultural policies in theory, and by their practical applications have become economically prosperous cities from industrial towns on the verge of economic collapse. The state of culture in Bosnia and*

---

<sup>1</sup> Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

<sup>2</sup> Arhitektonski fakultet Univerzitet u Sarajevu

*Herzegovina due to political disagreements is such that a unified public cultural policy at this level is not possible. The affirmation of clear public policy policies in the field of culture remains possible at the local level. It is essential that the local administration in B&H develops a strategic document for cultural development, where, among other things, they will process the affirmation of the local tradition through a tourist offer to promote the way of life in small towns.*

**Keywords:** *Public policy, culture, cultural policy, local self-government, decentralization.*

## 1. Uvod

Po nekim definicijama pojam politike podrazumijeva “smjeredjelovanje”. Sa sigurnošću se može konstatirati da je ovaj termin veoma teško tretirati kao konkretan. Postoji interesantna definicija koja za politike kaže da su “stav koji, jednom kada se artikulira, pridonosi kontekstu unutar kojega će se donositi niz budućih odluka”<sup>3</sup>.

Tokom analiziranja postupka stvaranja javnih politika uočavaju se različiti nazivi za termin politika od strane aktera iste, vjerovatno sa namjerom kako će drugi gledati na njene rezultate. Veoma je bitna mreža odlučivanja koja može biti vrlo složena. Kako bi se lakše shvatila, dovoljno je napomenuti da se politika sastoji od nizabinih odluka. Tek analizirajući sve odluke zajedno, dolazimo do konačnog sagledanja javne politike. Pošto se iznova stvaraju potrebe i pojavljuju novi problemi u javnoj sferi, tako se pojavljuju potrebe za njihovim rješavanjem i preveniranjem, pa i javne politike doživljavaju svoje prilagođavanje. S tim u vezi, dâ se zaključiti da je process stvaranja javnih politika dinamičan, a nikako statičan.

Kako bi smo jasnije shvatili process javnih politika onda treba izučavati proces neodluka kao veoma bitan faktor u izučavanju procesa kreiranja politika. U tom smislu, na politike se može gledati kao na “ishod koji akteri mogu, ali i ne moraju, smatrati posljedicom svrsishodne aktivnosti”<sup>4</sup>. Često se u literature spominju nivoi vlasti koji su najzaslužniji za donošenje bitnih javnih politika. Autori su saglasni da su za kreiranje ključnih javnih politika zaslužne “ulične birokrate”<sup>5</sup>, tj. niži službenici. Sve politike imaju drugačije perspektive, pa je sagledavanje politike odozgo prema dole perspektiva koja se sastoji od odluka, dok se perspektiva odozdo prema gore sastoji od djelovanja. Dakle, odluke i djelovanja čine “ispravan pristup analizi politika”<sup>6</sup>. Sam pojam javna politika na prvi pogled odaje nejasan smisao, ali ipak se

---

<sup>3</sup> Friend, J. K., Power, J. M., Yewlet, C. J. L. (1974) *Public Planning: The Inter Corporate Dimension*, London, Tavistock, str. 40. Preneseno iz Hill, M. (2010) *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str. 14.

<sup>4</sup> Hill, M. (2010) *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str. 16.

<sup>5</sup> Lipsky, M., (1980) *Street-Level Bureaucracy*, New York, Russell Sage.

<sup>6</sup> Hill, M., op. cit. str. 17.

da zaključiti da se radi o ciljanom iracionalnom procesu koji vjerovatno nije skroz od početka tako zamišljen niti je kao takav došao do kraja.

### 1.1. Definicija kulture

Svako od nas razumije značenje riječi kultura i susrećemo ga u svakodnevnim životnim situacijama. Ali, kakvo je značenje overiječi zaista i odakle dolazi? Riječ kultura potiče od latinske riječi *cultura* i izvedenica je od glagola *colere* što u prevodu znači održavati ili njegovati i dolazi prvobitno iz poljoprivrednog konteksta. U literaturi je riječ *cultura* prvi put korištena kod *Cicerona* (1. st. pr. n. e.) kao *culture animi* (njegovanje duha ili duhovnosti) i odnosi se na opis filozofskog obrazovanja pojedinca.<sup>7</sup> Ovaj termin se puno kasnije počeo kolektivno koristiti. Tokom 17. stoljeća riječ kultura dobiva značenje *civilizacijske blizine*, ali upotreba i korištenje ovog termina počinje tek krajem 18. stoljeća. Jedna od najranijih definicija termina kulture datira iz godine 1871., a dao ju je britanski antropolog i etnolog Sir Edward Burnett Tylor (1832-1917). On kulturu definira kao “kompleks cjelina koji uključuje znanje, vjerovanje, umjetnost, moral, pravo i običaj i bilo koje druge sposobnosti i navike koje je čovjek stekao kao član društva”<sup>8</sup>. Pored navedenih postoje brojne definicije od kojih izdvajamo sljedeće:

- “Kultura obuhvata sve manifestacije društvenog ponašanja zajednice, reakcije pojedinca pod utjecajem navika grupe u kojoj živi, i proizvode ljudskih djelatnosti određene tim navikama” (Franz Boas, 1930).<sup>9</sup>
- “Kultura znači čitav kompleks tradicionalnog ponašanja koji je stvorila ljudska rasa i koji uči svaka naredna generacija. Pojedina kultura nije tako precizan pojam. On može označavati oblike tradicionalnog ponašanja karakteristične za određeno društvo, ili grupu društava, izvjesnu rasu, oblast ili vremenski period” (Margaret Mead, 1937).<sup>10</sup>
- “Kultura je jedinstvena cjelina koja se sastoji od pomagala i potrošačke robe, ustavnih povelja za razne društvene grupacije, ljudskih ideja i zanata, vjerovanja i običaja. Bilo da je posmatramo kao veoma jednostavnu ili primitivnu, ilipak izuzetno složenu i razvijenu kulturu, suočeni smo sa

<sup>7</sup> Kaiser, H. J. (2004) Ent-Fremdung. Zum prinzipiell subkulturellen Charakter von Musik in der Schule, str.37. Preuzeto od: Ansohn, M., J. Musikulturen fremd und vertraut, Oldershausen: Lugert, S. 35-48.

<sup>8</sup> Taylorova definicija kulture preuzeta od: Beer, B. (2003) Ethnos; Ethnie; Kultur. In: Beer, Bettina/ Fischer, Hans (Hg.): Ethnologie. Einführung und Überblick. Berlin: Reimer. str.61.

<sup>9</sup> Boas, F. (1940 /1930/) Some Problems of Methodology in the Social Sciences, In Race, Language and Culture, New York: The Macmillan Company. str.260–269.

<sup>10</sup> Mead, M. (2002) Cooperation and Competition Among Primitive Peoples. Transaction Publishers. New York and London: McGraw-Hill. Enlarged paperback edition published by Beacon in 1961.

ogromnom aparaturom, dijelom materijalnom, dijelom ljudskom a dijelom duhovnom, koja čovjeku omogućava da se nosi sa konkretnim, određenim problemima sa kojima se suočava” (Bronislaw Malinowski, 1944).<sup>11</sup>

- “Kultura se, dakle, sastoji od mjerila za odlučivanje šta jeste, mjerila za odlučivanje šta može biti, mjerila za odlučivanje šta čovjek osjeća prema tome, mjerila za odlučivanje šta uraditi s tim i mjerila za odlučivanje kako to uraditi” (Ward H. Goodenough, 1963).<sup>12</sup>
- “Kultura nije ni prirodna ni umjetna. Ona ne izrasta ni iz genetike ni iz racionalne misli jer je sačinjena od pravila ponašanja koja nisu izmišljena i čiju funkciju ljudi što ih poštuju obično ne razumiju. Neka od tih pravila su ostaci tradicija stečenih u raznim tipovima društvene strukture kroz koju je prošla svaka ljudska grupacija. Druga pravila su svjesno prihvaćena ili izmijenjena radi određenih ciljeva. Ipak, nema sumnje da je, između instinkta naslijeđenog od našeg genotipa i pravila koja je stvorio razum, najveći broj nesvjesnih pravila i dalje važniji i efikasniji; jer i sam razum je proizvod, a ne uzrok kulturne evolucije” (Claude Lévi-Strauss, 1983).<sup>13</sup>
- “Kultura daje značenje ljudskim doživljajima tako što iz njih odabire i organizira ih. Ona se, grubo rečeno, odnosi na oblike kroz koje ljudi daju značenje svojim životima. Ona ne naseljava neki odijeljeni domen, kao politika ili ekonomija. Od pirueta klasičnog baleta do najbrutalnije činjenice, cjelokupno ljudsko ponašanje kulturno je uvjetovano. Kultura obuhvata svakodnevno i ezoterično, prozaično i uzvišeno, glupo i nadahnuto. Kultura nije ni visoka ni niska, ona prožima sve” (Renato Rosaldo, 1989).<sup>14</sup>

Dakle, kultura je širok pojam pagavrlo teško možemo obuhvatiti jednom ili više definicija, jer nam uvijek nešto nedostaje. Ipak, zaključimo da je kultura svo ono što pripadnici jedne grupe rade, stvaraju itd. i na koji način to izvršavaju. Također, veliki broj stručnjaka tvrdi da je kultura suštinski dio razvoja. Klymeyer navodi osam načina na koji kulturni izraz može imati utjecaj na društveni razvoj:<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Znanstvena teorija kulture, Bronislaw Malinowski, dostupno na: [https://monoskop.org/images/f/f5/Malinowski\\_Bronislaw\\_A\\_Scientific\\_Theory\\_of\\_Culture\\_and\\_Other\\_Essays\\_1961.pdf](https://monoskop.org/images/f/f5/Malinowski_Bronislaw_A_Scientific_Theory_of_Culture_and_Other_Essays_1961.pdf) [23. 12. 2018.]

<sup>12</sup> Cooperation in Change: An Anthropological Approach to Community Development. New York: Russell Sage Foundation, str. 37.

<sup>13</sup> Lévi-Strauss, C. (1983) Le Regard éloigné, The View from Afar.

<sup>14</sup> Culture & Truth : The Remaking of Social Analysis: With a New Introduction, Beacon Press, Boston, 1993., str.25.

<sup>15</sup> Klymeyer, C. D. (1994), “The use and functions of cultural expression in grassroots development”, in Cultural expression and grassroots development: cases from Latin America & the Caribbean, edited by C.D. Klymeyer. London: Lynne Rienner: str. 17-35.

- jačanje grupnog identiteta, izgradnja društvenih organizacija i zajednica;
- sprečavanje uništenja i otuđenja identiteta;
- obrazovanje i podizanje društvene svijesti;
- usađivanje kreativnost i inovacije;
- pružanje veze sa proizvodnjom;
- očuvanje grupne autonomije;
- poticanje i promoviranje demokratskih diskursa i socijalno posredovanje;
- stvaranje kulturne energije;
- dovođenje kontrole nad kulturnim izražavanjem.

Charlees Landry dodaje da “kultura može ojačati socijalnu koheziju, povećati lično povjerenje i poboljšanje životnih vještina, poboljšati mentalno i fizičko stanje kod ljudi, ojačati sposobnost ljudi da se ponašaju kao demokratski građani i da razvijaju nove mogućnosti osposobljavanja i rute zapošljavanja”<sup>16</sup>. Uvidjevši važnosti kulture, država uvodi instrumente kojima može utjecati i kreirati razvoj i orijentaciju kulture, a taj instrument ili državna odluka zove se kulturna politika.

## 1.2. Definicija kulturne politike

Kulturna politika odnosi se na opseg kulturne prakse, produkcije i forme cirkulacije i potrošnje što su subjekti iz domena politike. Analizom kulturne politike ispituju se odnosi kako se vlade bave kulturnim pitanjima u smislu strategija olakšavanja, regulacije i oblikovanja.<sup>17</sup>

Prema Jannifer Craiku bilježimo dva glavna obilježja kulturne politike:

1) Kulturna politika referira se na regulaciju tržišta ideja i kreativnih praksi; ova definicija pozicionira kulturu i kreativne aktivnosti i nalazi joj mjesto u zajednici koja je dio svakodnevnog života. Prakse, produkti i obrasci potrošnje postaju objekti vladine politike kao predmeti oblikovanja produkcije i potrošnje, često u relaciji sa nacionalnom razvojnom kulturom ili izvoznim potencijalom. Kulturna regulacija je namjenska i nenamjenska, a također, forme pomoći mogu biti direktne i indirektno. Sponzori mogu biti fizička lica (pojedinačani filantrop i sl.) ili grupe (vjerske zajednice, fondacije, država...).

2.) Kulturna politika referira se na politiku vođenja produkcije, distribucije, potrošnje te korištenje kulturnih resursa; ovo je puno praktičnije obilježje koje vladi dodjeljuje

<sup>16</sup> Landry, C. (2000) *The Creative City. A toolkit for urban innovators*, Comedia, London, str. 9.

<sup>17</sup> Craik, J. (2007) *Re-visioning Arts and Cultural Policy: Current Impasses and Future Directions*, ANU, E-Press, Kambera.

ulogu direktnog upravnika i menadžera na polju kulturne produkcije i kreativne aktivnosti. Ovo je moguće kroz direktno vlasništvo kulturnih institucija, direktno upošljavanje umjetničkih izvođača, komisione radove i postavljanje vršilaca dužnosti menadžera.

Tradicionalno, ciljevi koji proizilaze iz provođenja kulturne politike u prvom se redu odnose na promicanje javnog dobra, što jasno potvrđuje da investicije koje se provode u kulturi afirmiraju društveni identitet i nacionalnu kulturu. Zagovornici tvrde da postoje četiri cilja kulturne politike, a oni su:

- Zaštita javnosti od štetnog sadržaja (npr. nasilje, seksualno eksplicitan materijal, rasno i vjersko klevetanje, ekstremne politike regulatorne strategije kao što je cenzura te zaštita autorskih prava);
- Zaštita javnosti od eksternih pritisaka (npr. kulturni imperijalizam iz Hollywooda, investiranje i uvozna restrikcija, multinacionalna dominacija i uvođenje globalnih tarifa za kulturne proizvode);
- Konzervacija i zaštita kulturnih resursa za budućnost (kao što je kulturna zaostavština, kulturni autoriteti – ikone, materijali kulturne kolekcije na osnovu kojih su osnovane institucije da konzerviraju i zaštite kulturno blago kao što su muzeji, edukacioni programi i lokalni kulturni razvoj);
- Njegovanje poželjnog atributa državljanstva (npr. kroz poticaje građana, nagrade, finansiranje biblioteka, javno emitiranje nacionalnih slavlja te kulturnih manifestacija i aktivnosti). Ovo svojstvo kod građana stimulira pripadnost zajednici, što u konačnici, uz ekonomski prosperitet zajednice, može biti razlogom većeg životnog elana, rada te ostanka u manjoj zajednici.

### 1.3. Historijsko utemeljenje i opravdanost kulturnih politika

U savremenom oblikovanju politika podrazumijevamo državne ili komunalne akcije vezane za oblast umjetnosti i kulture koji imaju utjecaj u procesu stvaranja javnih politika. Ove aktivnosti često se planiraju i u saradnji sa kulturnim, umjetničkim, vjerskim i drugim društvima i organizacijama. Termin "kulturna politika" predstavlja spoj dva termina sa visokim stepenom apstrakcije, te se često koriste u različitim kontekstima. Šta se tačno misli pod značenjem riječi *kulturna politika* zavisi od pristupa u tumačenju pojmova *kultura* i *politika*. Do sada nije poznato kada su se ovi termini počeli koristiti integralno. Javlja se kroz djelo Eduarda Sprangera *Politisches Handwörterbuch* iz 1923. godine, gdje navodi da je potkraj 40-ih godina 19. stoljeća u *Magers pedagoškoj reviji* objavljen tekst "Centralni organi za pedagogiju, didaktiku i kulturnu politiku"<sup>18</sup>. Krajem 19. i početkom 20. stoljeća etablira se termin *kulturna*

---

<sup>18</sup> Spranger, E. (1923) Art. Kulturpolitik-In: Herre, Paul (Hg.) Politisches Handwörterbuch in Leipzig, Koehler. str-1087-1089.

zaštita koji vremenom prerasta u pojam *promocija kulture* u smislu promocije državne kulturne aktivnosti.

Kao sveobuhvatan pojam velikog broja promotivnih aktivnosti kulture, termin *kulturna politika* koristi se sve češće. Nova nadograđena terminologija bila je izraz koji predstavlja nova politička stremljenja države i povezivan je sa proširenjem dimenzija vladine kulturne aktivnosti. Kako je preteča novog izraza također bila i *kulturna policija* koja je trebala da spriječi nemoral i previranja, uz dodatak aktivnosti predviđene za državno određenje prema kulturi uz tradicionalno "šta država može uraditi za kulturu" dodato je i "šta kultura može uraditi za državu"<sup>19</sup>. Zvanično, kulturna politika se pojavljuje 1910. godine, što je usko vezano za tadašnje aktivnosti razvijenog svijeta (Paul M. Ruhlmann, *Kulturna propaganda*)<sup>20</sup>. Iz tog perioda i dolaze prve knjige za "kulturne politike" – *Kulturni i politički poslovi kraljevstva* Carla Heinricha Beckera, kao i djelo autora Konrada Haenisch *Novi putevi kulturne politike*. Godine 1927. u opći rječnik *Meyers Konversationslexikon* (7. izdanje) umjesto "kulturne policije" po prvi put se dodaje "kulturna politika". To je usko povezano sa objašnjenjima koje daje *Politisches Handwörterbuch* (politički rječnik), gdje se predstavljaju prve definicije kulturnih politika:

- 1.) "Kulturna politika predstavlja napore države da promoviše kulturna dobra (religija, umjetnost, znanost zajednice), čiji je cilj moralno obrazovanje i važan dio forme domaće politike"<sup>21</sup>, te
- 2.) "Kulturna politika predstavlja napore kojima se daju kulturna dobra koja se koriste kao sredstvo za svrhe državne moći (kulturna propaganda)"<sup>22</sup>

#### 1.4. Utjecaj kulturne politike na kulturu na lokalnom nivou

Kulturno organiziranje na nivou lokalnih zajednica ima dugu tradiciju. Ta tradicija vezana je za primarnost lokalne zajednice sa stanovišta interesa i potreba građana u odnosu na više razine teritorijalne organizacije vlasti. S obzirom da se radi o dinamičkoj kategoriji, kulturna politika lokalnih zajednica semora posmatrati i analizirati kao stalan proces. Lokalna zajednica može se okarakterizirati i kao "živi prostor". Ovaj prostor se, pored fizičke komponente, javlja i kao društveni prostor ispunjen međuljudskim odnosima, aktivnostima i institucijama. U savremenoj sociološkoj teoriji lokalna zajednica definira se kao određena teritorijalna cjelina, u

<sup>19</sup> Dostupna na: [http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi110/kumi110\\_74-76.pdf](http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi110/kumi110_74-76.pdf) [14.12.2018.]

<sup>20</sup> Ruhlmann, M. P. (1919) "Kultur-propaganda", Grundsatzliche Darlegungen und Auslandsbeobachtungen, Charlottenburg.

<sup>21</sup> Spranger, E. (1927) *Kulturpolitik und Kulturpropaganda*, in P. Herre (Hrsg) *Politisches Handwörterbuch*, Bd.7. Leiptzig.

<sup>22</sup> Ibid.

kojoj građani posredstvom vlastitih i zajedničkih resursa zadovoljavaju najveći dio svojih životnih potreba, te imaju i snažnu kulturnu dimenziju. Lokalna zajednica je oblik udruživanja ljudi, koji, okupljajući se oko zajedničkih problema, interesa, potreba i vrijednosti stupaju u različite socijalne interakcije, razvijajući svijest pripadnosti toj zajednici. Kulturna politika posebno se razvijala u gradovima kao kompleksnim urbanim aglomeracijama.

U drugoj polovini 20. stoljeća dolazi do pojave nove vrste djelatnosti: formiranja gradskih marketinških timova kojima je cilj obnavljanje ideje o gradu, utisku koji ostavlja na stanovnike, ali također i poboljšanje slike grada u zemlji, Evropi i svijetu, u svrhu ekonomskog boljitka i društvenog napretka (grad kao investiciona i turistička destinacija). Istovremeno, formiraju se i timovi čiji je zadatak da u grad unesu preduzetnički duh i inicijativu, zasnovanu na ovako stvorenom "brendu"<sup>23</sup>. Čak su i programi koji su stvarani u cilju stimuliranja razvoja "evropskog identiteta", naprimjer *Evropska prijestonica kulture*, najviše bili upotrebljavani za promoviranje marketinga gradova, a poslužili su i kao sredstvo "obnavljanja" identiteta<sup>24</sup>.

Kada govorimo o kulturnoj politici jednog grada i onome šta treba uraditi kako bismo pokušali napraviti barem djelimičan uspjeh, onda prvo pripremamo teren kako bismo stvorili "pozitivnu sliku" grada i od tog grada napravili uspješnu sredinu.<sup>25</sup> Očigledno je da bi svaki grad danas, kao i u svojoj historiji, trebao razvijati ne samo jedan već više međusobno isprepletenih identiteta, nastojeći da iskoristi najbolje elemente svoje historije, geografski položaj i raspoložive ljudske resurse, kroz stvaranje posebnih "kulturnih klastera"<sup>26</sup>.

### 1.5. Modeli kulturne politike u svijetu

Države se razlikuju prema institucionalnom i političkom pristupu u oblikovanju i razvoju kulturnih politika i aktivnosti vezanih za kulturu općenito. S tim u vezi, bilježe se tipovi pristupa kulturnoj organizaciji.

---

<sup>23</sup> Landry, C. (2000) *The Creative City. A toolkit for urban innovators*, Comedia, London.

<sup>24</sup> Richards, G. i Wilson, J. (2001) *The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe*, Urban Studies (pp. 1931–1951), by Carfax, Taylor and Francis Group, 2004.

<sup>25</sup> Ako uporedimo neke gradove iz 1990. godine i sada, zasigurno ćemo biti veoma iznenađeni koliki napredak je zabilježen. Najbolji primjeri ovih gradova su: Dablin, Glazgov, Edinburg, Bilbao itd., gdje je gradska uprava uz pomoć evropskih integracija od postindustrijskih gradova napravila gradove umjetnosti, mjesto poželjno za život, perspektivno mjesto sa velikim ulaganjima, itd. Nesumnjivo, veliki dio zasluge za ovaj uspjeh pripada pravilno određenoj i provedenoj kulturnoj politici.

<sup>26</sup> Više o kulturnim klasterima kod: Mommaas, H. (2004) *Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy*, Urban Studies (str. 507–532), by Taylor and Francis.



*Država organizator (facilitator state)* –osnovnim ciljem kulturne politike smatra se promocija različitosti kulturnih djelatnosti, s posebnim naglaskom na tržištu kao centralnoj odrednici uspjeha. Ukupna kulturna organizaciona struktura je tržišno usmjerena. Finansiranje umjetničkih i kulturnih djelatnosti temelji se, najvećim dijelom na unaprijed namjenskim porezima (poreznim odbicima ili izdacima) koji se daju u vidu pomoći kulturnim djelatnostima prema željama pojedinačnih i skupnih davalaca. Sjedinjene Američke Države primjer su zemlje unutar koje je ovakav model umnogome naišao na svoju primjenu.

*Država zaštitnik (patron state)* – stav o potrebi zaštite kulture od politike, što se ponajviše nastoji postići osnivanjem i podržavanjem rada relativno nezavisnih umjetničkih savjeta (*art councils*) ili sličnih tijela koja, nakon što su utvrđena raspoloživa sredstva, postaju odgovorna za njihovo kanalsanje prema kulturnim ustanovama i pojedincima. Ovaj model, naime, pokušava zamijeniti birokratiziranu kulturnu administraciju koja nije nikome odgovorna. Fondove umjetničkih savjeta ili sličnih tijela država finansira bilo direktnim sredstvima, bilo putem namjenskih poreza, prihoda od lutrije i slično. Velika Britanija je klasičan primjer. Također, i skandinavske zemlje uglavnom primjenjuju ovaj model državnog intervencionizma u kulturnom razvoju.

*Država arhitekt (architect state)* – ostvaruje se uspostavljanjem I djelovanjem najčešće vrlo razrađene mreže mjera, finansijske podrške I upravnih struktura. Obično se područje culture finansira direktnim putem preko ministarstva culture ili sličnih institucija na nižim nivoima čiji rad ministarstvo u znatnoj mjeri kontrolira I usmjerava. Najvažnije kulturne odluke donose državni službenici, a vladini program na području culture uglavnom su organizirani kao još jedna od mnogih vladinih funkcija. Prednost ovakvog modela, u njegovim uspješnim verzijama, jeste upravo to što je područje culture jasno uklopljeno u ukupnom upravnom I razvojnom mehanizmu zemlje. Najveći broj evropskih zemalja priklanja se upravo ovakvom modelu organiziranja I provođenja mjera kulturne politike, a kao primjeri koriste se Francuska i Holandija.

*Država inženjer (engineer state)* – unutar ovog modela država nadgleda najveći dio oblika i sredstava umjetničke i kulturne produkcije, dok podupire isključivo ona koja se “uklapaju” unutar već definiranih i ideološki priznatih standarda i imperativa. Time “kulturni sektor” poprima ulogu i funkciju društvenog (ideološkog) servisa, a umjetnici i ljudi od kulture postaju profesionalni pružaoci usluga na isti ili sličan način kao što su to i pravnici ili ljekari. Svi oni, naime, rade “u službi društva”. Ovaj model karakterističan je za gotovo sve totalitarističke režime, a posebno za njemački i talijanski fašizam, te sovjetski staljinizam.

*Nacionalno emancipatorski model kulturne politike*– dolazi do izražaja u brojnim zemljama u razvoju, posebno u postkolonijalnim državama, ali se danas može

naći u nekim evropskim (Latvija), istočnoevropskim (Moldavija) i istočnoazijskim zemljama (Kirgistan), pa i u Južnoj Americi. Dakle, sve ove zemlje nastoje se odvojiti od prethodne kulture i razviti autohtoni kulturni identitet. Osnovne odlike modela zasnovane su na razvijanju i potvrđivanju autohtone kulturne tradicije koja je bila potisnuta u periodu kolonijalnog perioda, sovjetske prevlasti ili pod utjecajem režima koji je otvorio zemlju za globalne proizvode kulture. Ovo često vodi ka zatvaranju i nacionalizmu u kulturi, čak i do kulturnog šovinizma jer se odbacuju djela iz prošlog sistema pa čak i ukidaju cijele institucije, jer je vlada ubjeđena da ta kultura potire nacionalnu tradiciju (Turkmenistan u periodu 1990-2006). Drugi zadatak tog modela kulturne politike je širenje elementarne kulture, pri čemu su akcije masovnog opismenjivanja prvi korak. Kulturnu situaciju tih zemalja obično karakterizira suprotstavljenost između evropeizirane manjine (nacionalne elite) i širokih masa koje još uvijek žive u okviru tradicionalne, često plemenske kulture. Kulturne politike posebno se razvijaju u složenim i višetničkim državama.

*Regionalno/jezički/ etnički definiran model kulturne politike* – specifične oblike predstavljaju decentralizirani modeli: Švicarska (kantoni), Bosna i Hercegovina (entiteti, kantoni), Belgija (jezikom definirane nadležnosti kulturne politike), te Njemačka, koja je nadležnost države za poslove kulture prenijela pokrajinama. U suštini, postoji veliki broj kulturnih politika unutar jedne države.<sup>27</sup> U Belgiji postoje tri ministarstva kulture – Flamansko ministarstvo, Frankofansko ministarstvo i Ministarstvo njemačke zajednice. Čak i umjetnici koji treba da se obrate ministarstvu, trebaju samo odrediti kojem ministarstvu hoće da se obrate. Jedina ustanova kulture na saveznom nivou jeste Opera La Mone koja je u nadležnosti saveznog Ministarstva unutrašnjih poslova.

Bosni i Hercegovini najbliži bi bio model *država arhitekt (architect state)* gdje se podržava iznad svega konačan ishod ili rezultat, ali ne i proces stvaranja kulture. U Holandiji, zemlji koja je eklatantan primjer ovog modela umjetnosti, postojiv velik broj fondacija koje finansiraju najveći dio fiksnih troškova umjetničkih organizacija. Postoji obaveza da svi muzeji moraju postati fondacije, a sve zbog veće mogućnosti dobivanja sponzorskih sredstava. Dakle, umjetničke organizacije primorane su na dobivanje sponzorskih sredstava kako bi opstale. Svi fondovi muzeja su u državnom vlasništvu, a pažnja je posvećena korištenju umjetnina u komercijalne svrhe. U zadnje vrijeme se očekuje da kulturne institucije veliki dio sredstava dobivaju iz prodaje ulaznica ili suvenira, što će velikim dijelom osigurati samoopstojnost u ekonomskom smislu. Izuzetno je izražena naklonost mladima, emigrantima ili marginaliziranim skupinama.

Po nekim procjenama u Holandiji se oko 30% građana bavi nekom umjetnošću. Po ovom modelu, sasvim ozbiljno se pristupa približavanju kulturnih djelatnosti

---

<sup>27</sup> Dragičević-Šešić, M. i Stojković, B. (2007) *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, Beograd, peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, CLIO, str.39.

stanovništvu, pogotovo mladima (škole imaju posebne programe). Kultura se generalno tretira kao jedan od ključnih elemenata za kvalitet života. Svake godine se štampa "Izveštaj o blagostanju nacije" u kome se govori o važnim životnim indikatorima, pa tako i okulturnoj ponudi i sadržajima, jer se smatra da kultura bitno utječe na kvalitet i produženje trajanja ljudskog života. Broj ustanova koje finansiraju kulturne projekte je veliki, ali su i kritizirani zbog prevelike administracije, prevelikog broja partnerstava i koprodukcija. Njemačka i Austrija imaju sličnosti s ovim modelom, ali su visoko decentralizirane. U Njemačkoj kulturnu politiku vode pokrajine, dok u Austriji najveći dio sredstava odlazi na izvedbene umjetnosti: pozorište, ples, opera, klasična muzika za koju možemo reći da je muzička prijestolnica svijeta (Beč, koji posjeduje najbolji svjetski sistem obrazovanja iz klasične muzike). Austrija i Holandija imaju izuzetno razvijen kulturni turizam koji kombiniraju sa atrakcijama visokog i niskog ranga.

## 2. Supsidijarnost i decentralizacija kulturne politike u BiH

Opće značenje i svrha načela supsidijarnosti počivaju na prenosu određenog stupnja neovisnosti podređenom tijelu u odnosu na tijelo na višoj razini, odnosno lokalnom tijelu u odnosu na srednji nivo vlasti, pa je riječ o podjeli nadležnosti između raznih vlasti, a to je načelo institucionalni temelj federativnih država.<sup>28</sup> Cilj principa supsidijarnosti jeste osigurati efikasno donošenje odluka na nivou što bližem građanima. Primjena ovog principa osigurava i neprekidnu provjeru provođenja aktivnosti na nivou EU i njene opravdanosti u odnosu na mogućnost njenog provođenja na nižim nivoima (nivo države članice ili regije).<sup>29</sup>

Od svog osnivanja Evropska unija je kulturnu politiku prepuštala zemljama članicama. Prvi dokument o principu supsidijarnosti kulturne politike EU usvojen je 1992. godine.<sup>30</sup> Pod utjecajem globalizacije EU sve više pažnje posvećuje podršci razvoju kulture i afirmiranju različitih kultura i kulturnih identiteta. U ovakvim okolnostima male države članice EU koje još uvijek nemaju dovoljno velike budžete za zaštitu vlastite kulturne baštine postaju izložene globalnim "kulturama". Kako nam poručuje prof. Lauc, "predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti, prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu,

<sup>28</sup> Dostupna na: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftu-Id=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftu-Id=FTU_1.2.2.html) [20. 1. 2017.]

<sup>29</sup> Dostupno na: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4812&lang-Tag=bs-BA-pristupljeno> [20. 1. 2017.]

<sup>30</sup> Oblast kulture ulazi u fokus EU tek 1992. godine kada se uvodi Član 128. u Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Evropskoj uniji) koji je potom postao Članak 151. Ugovora iz Amsterdama. Nakon toga prerastao je u Član 167. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije. Upravo je navedenim članom određen fokus interesa Evropske unije na tom polju, a kojivećinom tretira kulturne razmjene i saradnju između država članica.

isključivosti, samodovoljnosti sl. Drugim riječima, procesima globalizacije valja suprotstaviti procese lokalizacije”.<sup>31</sup>

Bosna i Hercegovina ima veoma komplicirano ustavno uređenje. Kao zemlja koja veoma teško donosi dokumente na državnom nivou, principsupsidijarnosti u trenutnoj situaciji predstavlja moguće rješenje. Iz ovog primjera sa Evropskom unijom možemo zaključiti da Bosna i Hercegovina po nekim parametrima ima sličnosti sa EU samo na mikropolanu. Po ustavnom uređenju u Bosni i Hercegovini je vrlo teško donijeti dokumente na nacionalnom nivou, pa čak i na entitetskom, pogotovo kada govorimo o Federaciji BiH, većem entitetu Bosne i Hercegovine. Na osnovu toga, istraživati kulturnu politiku lokalnih zajednica jeste najracionalniji pristup.

Urušavanje socijalističkog uređenja početkom devedesetih godina prošlog stoljeća zahtijevalo je suštinske promjene u smislu političko-ustavnog koncepta lokalne samouprave i njene uloge u društvu i političkom sistemu. Uvođenje višepartijskog sistema i tržišne ekonomije zahtijevalo je i redefiniranje položaja jedinica lokalne samouprave u smislu uspostavljanja konceptualno drugačijeg odnosa između lokalnih vlasti i države, s jedne, i lokalnih vlasti i građana, s druge strane. U bivšim socijalističkim državama koje su prošle proces tranzicije i integracije u Evropsku uniju, jedinice lokalne samouprave dobile su političko-ustavnu poziciju koja im je osigurala značajnu ulogu u ekonomskom, socijalnom, političkom i demokratskom razvoju. Međutim, za razliku od većine država koje su kroz tranziciju prošle mirnim putem, Bosna i Hercegovina je bila izložena agresiji (1992-1995.) čiji je tok i ishod u bitnoj mjeri opredijelio položaj i pretpostavke budućeg razvoja lokalne samouprave. Zapravo, u toku agresije došlo je do velikih promjena u etničkoj i socijalnoj strukturi stanovništva jedinica lokalne samouprave. Uništena je komunalna infrastruktura kao i privredni subjekti koji su predstavljali nosioce lokalnog ekonomskog, kulturnog i socijalnog razvoja. Općim zakonom o uređenju općina i srezova iz 1955. godine formalno je utemeljen **Komunalni sistem** koji je postavio temeljedanašnjeg uređenja i funkcioniranja lokalne samouprave.<sup>32</sup>

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini u postratnom periodu, bez jasne koncepcije razvoja, dugo je zadržavala elemente ranijeg komunalnog sistema. Ustavno i zakonsko uređenje lokalne samouprave u entitetima je različito koncipirano. U bosanskohercegovačkom entitetu Republika Srpska, pravo na lokalnu samoupravu limitirano je entitetskim zakonima. Entitetski organi preuzimaju one poslove koji bi trebali biti u nadležnostima lokalnih vlasti. U Federaciji Bosne i Hercegovine, kantoni kao federalne jedinice imaju široke ustavne nadležnosti i znatno ograničavaju

---

<sup>31</sup> Lauc, Z. (2010), “Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti”, ANALIZAVODA za znanstvenii umjetnički radu Osijeku.

<sup>32</sup> Mujakić, Muhamed (2016) *Lokalnasamouprava u BosniiHercegovini*, Udruženje Pravni institut u Bosni i Hercegovini, Sarajevo. str.54.

samoupravni djelokrug i nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Cjelokupni sistem lokalne samouprave i u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine razvijao se tokom postdejtonskog vremena u nedostatnim zakonskim okvirima i nepovoljnim odnosima u institucionalnoj strukturi entiteta i države Bosne i Hercegovine. Ustavna pozicija kantona uskratila je mogućnost uspostave i razvoja širokog samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i mogućnost pune autonomije u obezbjeđivanju vlastitih izvora finansiranja. U Republici Srpskoj, zbog visokog stepena centralizacije vlasti na nivou entiteta, općine nisu imale dovoljan zakonski i stvarni osnov za punu autonomiju lokalne samouprave<sup>33</sup>.

Ustav Bosne i Hercegovine ne proklamira pravo na lokalnu samoupravu, niti postoji državni zakon koji bi to pravo garantovao, što je suprotno principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Poseban problem uspješnog funkcioniranja i razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini jeste nepostojanje ustavnih garancija niti adekvatnog zakonskog okvira za osiguranje finansijske autonomije lokalnih vlasti. Entiteti u Bosni i Hercegovini su od 1995. godine nekoliko puta mijenjali zakonski okvir lokalne samouprave, tragajući za adekvatnim zakonskim rješenjima koja će biti kompatibilna sa standardima na kojima funkcionira lokalna samouprava u razvijenim evropskim zemljama. Osim toga, pristupanjem Vijeću Evrope 2002. godine i ratifikacijom Evropske povelje o lokalnoj samoupravi Bosna i Hercegovina je na sebe preuzela obavezu da sistem lokalne samouprave uskladi sa osnovnim principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. I pored toga, važno je naglasiti da lokalne zajednice u Bosni i Hercegovini nemaju zakonska ograničenja da razvijaju politike kulturnog razvoja, ali u većini lokalnih zajednica nije prepoznata važnost i potencijal kulture za društveni razvoj lokalnih zajednica. Na osnovu toga, lokalna samouprava predstavlja jedinu homogenu zajednicu koja može donijeti i provesti akciju kulturne politike.

Kako smo naveli da lokalna zajednica u Bosni i Hercegovini nema prepreka u donošenju i provođenju praktičnih politika, onda postaje jasno da svaka lokalna zajednica treba prepoznati načine na koje se ne samo rješavaju problemi putem određenih politika nego i, preventivno, one koji putem javnih politika stvaraju prilike za opći napredak.

### **3. Kultura kao centar strateškog razvoja u okviru različitih javnih praktičnih politika**

Kulturne aktivnosti kreiraju imidž grada i općine, jačaju turistički potencijal i podstiču ekonomski razvoj. Ovo je postala rasprostranjena formula za uspjeh ne samo u metropolama svijeta, kao što su Berlin ili Pariz, nego i u daleko manjim gradovima.

---

<sup>33</sup> Pejanović, Mirko i Sadiković, Elvir (2010) *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo.

Gradske uprave su sa entuzijazmom težile većoj posjećenosti muzeja, koncertnih dvorana, performing arts centara, galerija, i drugih umjetničkih projekata, kao dio šireg urbanog razvoja i revitalizacije strategije razvoja lokalne zajednice. Protežiranje kulturnih aktivnosti u sklopu programa urbanog razvoja čini imperativ za planere, kreatore i one koji provode kulturne politike da bi gradska administracija shvatila kako doprinose lokalnom ekonomskom razvoju i kako oni utječu na raspodjelu sredstava za socijalne, kulturne i ekonomske ciljeve. „Lokalna samouprava koja je fleksibilna na promjene (kroz prilagođavanje organizacione strukture i organizacionog dizajna, koja promovira cjeloživotno učenje i razvoj zaposlenih) i koja kontinuirano prati potrebe korisnika kako bi iste kvalitetno i ekonomično zadovoljila, predstavlja efektivnu lokalnu samoupravu“<sup>34</sup>.

Kulturne strategije razvoja stekle su značaj u ekonomskom razvoju lokalne zajednice, jer se kulturne aktivnosti smatraju urbanim turističkim ponudama<sup>35</sup> i značajan su faktor u izboru mjesta poželjnog za život i rad.<sup>36</sup> Dok je znatan broj radova rađen na temelju ispitivanja strategije urbane revitalizacije, primarni fokus bio je na zabavi i poslovno orijentiranim objektima, kao što su festivalski marketi, zabavni okruzi<sup>37</sup>, sportske dvorane<sup>38</sup>, kongresni centri<sup>39</sup>, i poslovni kompleksi<sup>40</sup>. Iako istraživanja o razvojnim kulturnim inicijativama i dalje rastu, što posebno dokazuju i nedavna pitanja u *International Journal of Cultural Policy*<sup>41</sup>, *Lokalne ekonomije*<sup>42</sup>, i

<sup>34</sup> Šašić, Đ., Tanović, M., "Analiza efikasnosti i efektivnosti u upravljanju jedinicama lokalne samouprave" *Uprava, naučno-stručni časopis, Fakultet za upravu u Sarajevu, Sarajevo, 2018.*

<sup>35</sup> Richards, G. (Ed.) (2001) *Cultural Attractions and European Tourism*, Wallingford, UK: CABI Publishing.

<sup>36</sup> Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*, Basic Books.

<sup>37</sup> Boyer, C. (1992) *Cities for sale: merchandising history at South Street Seaport*. In M. Sorkin (ed.) *Variations on a Theme Park Noonday*, New York

<sup>38</sup> Chapin, T. (2004), "Sports Facilities and Urban Redevelopment Catalysts: Baltimore's Camden Yards and Cleveland's Gateway", *Journal of the American Planning Association* (70)2, 193-209.

<sup>39</sup> Sanders, H. (2002), "Convention Myths and Markets: A Critical Review of Convention Center Feasibility Studies", *Economic Development Quarterly* (16)3, 195-210.

<sup>40</sup> Fainstein, S. (2001) *The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York*, (2nd Edition), Cambridge, MA: Blackwell.

<sup>41</sup> Gibson L. i Stevenson D. (2004), "Urban Space and the Uses of Culture", *International Journal of Cultural Policy*, 10(1): 1- 4.

<sup>42</sup> Wilks-Heeg S. i North P. (2004), "Cultural policy and urban regeneration: A special edition of *Local Economy*", *Local Economy* (19)4, 305-311.

*Urban Studies*<sup>43</sup>, najveći dio istraživanja fokusiran je na Zapadnu Evropu i ocjenjuje uspjeh specifičnih kulturnih projekata urbane obnove<sup>44</sup>.

Mnogi stručnjaci saglasni su da kultura sve više postaje centralnim dijelom ekonomije grada ili općine<sup>45</sup>, ali u kojoj mjeri kulturne aktivnosti postaju mehanizmi za ekonomski razvoj, koje vrste kulturnih aktivnosti i programa općinske vlasti podržavaju, koji zacrtani ciljevi se koriste od tih aktivnosti, te kako gradovi mogu izbalansirati ekonomske, socijalne i obrazovne ciljeve u ostvarivanju kulturne strategije? Kako nam navode autori istraživanja Grodach i Loukaitou-Sideris, postoje tri vrste kulturnih strategija, i to:

- poduzetnička strategija,
- strategije kreativne klase,
- progresivna strategija.<sup>46</sup>

Autori navode i opisuju karakteristike i ciljeve različitih pristupa kulturnom razvoju.

Već u zadnjih nekoliko desetina godina globalni trendovi utjecali su da gradovi i lokalne sredine razvijenih zemalja zapada, iz kategorije industrijskih gradova prelaze u gradove sa pretežno uslužnom djelatnošću, npr. Glasgow, Bilbao, Edinburg itd. Također, trendovi kontinuiranog visokog stepena obrazovanja i općeg urbanog životnog stila postavili su novi životni standard, kojem možemo dodati i rastuću potrošačku svijest. Gradske administracije bile su prinuđene da se prilagođavaju i traže ekonomski rast u svojoj lokalnoj zajednici, u skladu sa trenutnim stanjem i kapacitetima. U takvim uvjetima rađa se međugradska konkurencija u kojoj se razvija i širi kulturna ponuda koja, opet, utječe na razvoj jedinice, povećava potrošnju, podstiče turističku ponudu, poboljšava sliku grada, što za posljedicu ima poboljšavanje kvaliteta života grada i lokalne zajednice. Kulturne institucije rade pod jakim pritiskom drugih sličnih institucija iz obližnjih gradova da ostvare dodatne prihode pa kao takve privlače sponzore multinacionalnih kompanija.

<sup>43</sup> Miles S. i Paddison R. (2005), "Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration", *Urban Studies* (42)5-6, 833-840.

<sup>44</sup> Mommas, H. (2004), "Cultural Clusters and the Post-industrial City: Towards the Remapping of Urban Cultural Policy", *Urban Studies*(41)3, 507-532.

<sup>45</sup> Zukin, S. (1995) *The Cultures of Cities*. Malden, Mass and Oxford, UK: Blackwell Publishers, str. 2.

<sup>46</sup> Grodach, C. i Loukaitou-Sideris, A., "Cultural Development Strategies and Urban Revitalization: A Survey of US Cities", *Forthcoming in the International Journal of Cultural Policy*; dostupna na: [http://eprints.qut.edu.au/74438/1/Cultural\\_Strategies\\_IJCP\\_prepub.pdf](http://eprints.qut.edu.au/74438/1/Cultural_Strategies_IJCP_prepub.pdf) str-3[22. 1.2107.]

Ovi trendovi su vidljivi i njihov korijen seže u zadnjih 50 godina, pa čak i više<sup>47</sup>, a odredili su pravac razvoja čitavih regija, pa i samih država, stvarajući uspješnu potrošačku i turističku ekonomiju. To su primjeri kojima se insistiranjem na očuvanju tradicionalnih izraza lokalnog stvaralaštva čuva kulturni identitet zajednice, čime savremeni načina života dobija na kvaliteti. Takvi gradovi danas kreiraju način života, kao gradovi poželjni za život. Lokalne zajednice stvaraju originalne kulturne trendove koji mogu biti nepresušni izvor daljih kreacija, ali i izvor finansija. Dobrobit od donošenja i provedbe kulturne politike lokalnih zajednica ide mnogo dalje od njih samih, do nivoa regije, države ili unije država, poput Evropske Unije, koje zahvaljujući njima dobijaju na značaju i ugledu, *vice versa*, bez njihovog donošenja i primjene svi gube na ugledu i značaju.

### **3.1. Globalni dokumenti o odgovornosti lokalne zajednice za kulturni razvoj i njihove preporuke**

Prvi globalni dokument koji zagovara odgovornost lokalnih zajednica, a time mislimo gradova i općina, jeste "Agenda 21 za kulturu". Ovaj dokument nastao je zajedničkim dogovorom gradova i lokalnih uprava širom svijeta za očuvanje njihove posvećenosti ljudskim pravima, kulturnoj različitosti, održivosti, aktivnoj demokratiji i stvaranju uvjeta za mir. Odobrena je Četvrtim forumom lokalnih vlasti za društveno uključjenje Porto Alegra, održanim u Barseloni, 8. maja 2004. u sklopu prvog *Zajedničkog kulturnog foruma*<sup>48</sup>.

Ujedinjeni gradovi i lokalne samoprave preuzeli su odgovornost i inicijativu da će nakon usvajanja ovog dokumenta što veći broj gradova i općina usvojiti i primjeniti ovaj dokument. Sam dokument akcentira povezanost kulture i ljudskih prava, različitost i demokratiju. Također, daje preporuke o važnosti kulture lokalne zajednice i njenom ugrađivanju u programe i budžete. Kako smo prethodno naveli, dokument je izglasan 2004. godine u Porto Alegru (Barselona) i do sada ima oko 500 gradova i općina koji su potpisali učešće i primjenu dokumenta. U godini 2017. konstatujemo da još nijedna lokalna administracija iz Bosne i Hercegovine nije potpisala ovaj dokument.

Globalna organizacija koja se bavi zaštitom kulture i kulturnih dobara materijalnog ili nematerijalnog tipa je UNESCO, organizacija pod okriljem Ujedinjenih Nacija, a opseg djelovanja joj je kultura i obrazovanje. Ova organizacija izdaje konvencije,

---

<sup>47</sup> Ovdje direktno mislimo na kulturne aktivnosti koje su obilježile jedno stoljeće, državu, grad. Uzmimo samo koliki je značaj za UK i sam grad Liverpul imala jedna grupa tinejdžera kada su oformili grupu "Beatles" 1962. Od tada je ovaj grad postao simbol za jedan muzički pravac sa svim dodatnim aktivnostima, muzejima, galerijama, muzičkim koncertima isl. koji su se ticali samo ove muzičke grupe.

<sup>48</sup> Dostupno na: <http://www.agenda21culture.net> [28. 5. 2018.]



preporuke i deklaracije. Ovi globalni dokumenti jesu nacionalnog nivoa, ali njihova primjena je veoma bitna i za lokalni nivo. S tim u vezi, navodimo konvencije UNESCO-a koje tretiraju kulturu, a koje je potpisala Bosna i Hercegovina<sup>49</sup>:

- Konvencija za zaštitu kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba;
- Konvencija o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara;
- Svjetska (univerzalna) konvencija o autorskom pravu;
- Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine;
- Konvencija o zaštiti podvodne kulturne baštine;
- Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog naslijeđa;
- Konvencija o zaštiti i promoviranju različitosti kulturnih izraza

Postoji još 29 dokumenata koji su usvojeni od strane UNESCO-a, a koji tretiraju umjetnost.<sup>50</sup>

Primjećuje se da postoje dokumenti koji u svom sadržaju nisu samo akti koji se tiču striktno kulture, nego zadiru i u druge oblasti kao što su obrazovanje, nauka isl. Postaje jasno da sve politike trebaju sinhroniziranim koracima pripremati teren za druge bliske politike koje će otkloniti probleme te pružiti šansu za napredak. Dakle, kulturna politika, kao dio javne politike, treba biti, rame uz rame sa drugim javnim politikama, tretirana kao veoma bitna jer zajedno predstavljaju sinergiju osnovnih politika kao što su ekonomska, turistička, obrazovna itd.

#### 4. Zaključak

Najuočljiviji i za građane jednostavnije shvaćen napredak ide preko javnih politika. Javne politike su snaga koja birokratiju tjera na progres jer su ciljevi precizirani, a termini određeni. S tim u vezi, veoma je bitan proces analize i zagovaranja javnih politika. U bosanskom jeziku ne postoji jasno raslojeno značenje riječi politika kako je to precizirano u engleskom jeziku. Dakle, političko angažiranje te širenje stavova i mišljenja na sljedbenike kako bi isti postali sljedbenici tog pravca ili pokreta, a ujedno i političko diferenciranje sa drugim pravcima nazivamo politics. Ovaj termin kod nas predstavlja ono značenje koje običan svijet asocira na riječ politika. Pravila i procedure navedenog procesa nazivamo polity. Tek na kraju dolazimo do termina

<sup>49</sup> Dostupno na: <http://www.mcp.gov.ba/doc/Unesco%20konvencije%20iz%20oblasti%20kulture%20Hrv.pdf> [29. 5. 2017.]

<sup>50</sup> Dostupno na: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13649&URL\\_DO=DO\\_TOP-IC&URL\\_SECTION=-471.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13649&URL_DO=DO_TOP-IC&URL_SECTION=-471.html) [29. 5. 2017.]

policy kojimse predstavlja tema koja je težište ovog rada.<sup>51</sup>Šta se zaista razlikuje u ova tri termina. Dâ se zaključiti da termini politics i policy u konačnici imaju isti cilj. Ipak policy simbolizira institucionalno rješenje određenog društvenog problema, čime je lišen bilo kakvog stranačkog i drugog opredjeljenja. Na koncu, svi građani kao i pripadnici različitih političkih ubjeđenja trebali bi imati iste ciljeve kada su u pitanju rješenja određenih društvenih problema. Glavne poluge putem kojih se sprovodi javna politika je vlada sa svojim centralnim tijelima ili ministarstvima.

Sagledavajući stanje kulture u Bosni i Hercegovini ne možemo a da ne analiziramo procedure donošenja jedinstvenog dokumenta na nivou države. Nažalost, bilo koja jedinstvena javna politika na ovom nivou nije moguća zbog političkih neslaganja. Šta ostaje? Ostaje afirmiranje jasnih procedura javnih politika u oblasti kulture a to su kulturne politike na lokalnom nivou. Da je ovo moguće potvrđuje opredjeljenje za donošenje globalnih strateških dokumenata iz ove oblasti, posebno dokumenata „Agenda 21 za kulturu“. Veoma je bitno opredjeljenje lokalne administracije u BiH za izradu strateškog dokumenta kulturnog razvoja u kome će obraditi afirmaciju lokalne tradicije kroz turističku ponudu sa ciljem promoviranja načina života u manjem mjestu. Također, kroz turističke aktivnosti i otvaranje novih radnih mjesta treba nastojati zaustaviti nekontrolisanu migraciju stanovništva u Bosni i Hercegovini. Ako se ipak i desi da se konstatuje da je stepen migracije lokalnog stanovništva i dalje u porastu, ni tada se ne smije zaustaviti proces afirmiranja kulturnih identiteta lokalne zajednice. Jasan znak da je ova strategija uspjela jeste povećanje broja zaposlenih sa jasnim ekonomskim razlogom, te veći interes iseljenog stanovništva za „rodni krajem“.

Zasigurno, ova tema zaslužuje veću pažnju i multidisciplinarni pristup.

---

<sup>51</sup> Petak, Z. (2007) Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu.//Mirjana Kasapović, ur. Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti. Zagreb. Fakultet političkih znanosti: 187-215

---

**Literatura:**

1. Ansohn, M., J. Musikkulturen fremd und vertraut, Oldershausen: Lugert,
2. Boas, F. (1940 /1930/) Some Problems of Methodology in the Social Sciences, In Race, Language and Culture, New York: The Macmillan Company.
3. Boyer, C. (1992) Cities for sale: merchandising history at South Street Seaport. In M. Sorkin (ed.) Variations on a Theme Park Noonday, New York
4. Chapin, T. (2004), "Sports Facilities and Urban Redevelopment Catalysts: Baltimore's Camden Yards and Cleveland's Gateway", Journal of the American Planning Association(70)2,193-209.
5. Cooperation in Change: An Anthropological Approach to Community Development. New York: Russell Sage Foundation, str. 37.
6. Craik, J. (2007) Re-visioning Arts and Cultural Policy: Current Impasses and Future Directions, ANU, E-Press, Kambera.
7. Culture & Truth : The Remaking of Social Analysis: With a New Introduction, Beacon Press, Boston, 1993.
8. Dragičević-Šešić, M. i Stojković, B. (2007) *Kultura, menadžment, animacija, marketing*, Beograd, peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, CLIO.
9. Fainstein, S. (2001) The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York, (2nd Edition), Cambridge, MA: Blackwell.
10. Florida, R. (2002) The Rise of the Creative Class, Basic Books.
11. Friend, J. K., Power, J. M., Yewlet, C. J. L. (1974) *Public Planning: The Inter Corporate Dimension*, London,
12. Gibson L. i Stevenson D. (2004), "Urban Space and the Uses of Culture", International Journal of Cultural Policy, 10(1): 1- 4.
13. Grodach, C. i Loukaitou-Sideris, A., "Cultural Development Strategies and Urban Revitalization: A Survey of US Cities", Forthcoming in the International Journal of Cultural Policy;
14. Hill, M. (2010) *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
15. Kaiser, H. J. (2004) Ent-Fremdung. Zum prinzipiell subkulturellen Charakter von Musik in der Schule,
16. Kleymeyer, C. D. (1994), "The use and functions of cultural expression in grassroots development", in Cultural expression and grassroots development: cases from Latin America & the Caribbean, edited by C. D. Kleymeyer. London

17. Landry, C. (2000) *The Creative City. A toolkit for urban innovators*, Comedia, London
18. Lauc, Z. (2010), "Odnos države isamoupravepromatrankroz načelo supsidijarnosti", ANALI Zavoda za znanstvenii umjetnički radu Osijeku.
19. Lévi-Strauss, C. (1983) *Le Regard éloigné, The View from Afar*.
20. Lipsky, M., (1980) *Street-Level Bureaucracy*, New York, Russell Sage.
21. Mead, M. (2002) *Cooperation and Competition Among Primitive Peoples*. Transaction Publishers. New York and London: McGraw-Hill. Enlarged paperback edition published by Beacon in 1961.
22. Miles S. i Paddison R. (2005), "Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration", *Urban Studies* (42)5-6.
23. Mommaas, H. (2004) *Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy*,
24. *Urban Studies* (str. 507–532), by Taylor and Francis.
25. Mommas, H. (2004), "Cultural Clusters and the Post-industrial City: Towards the Remapping of Urban Cultural Policy", *Urban Studies*(41)3
26. Mujakić, Muhamed (2016) *Lokalnasamouprava u BosniiHercegovini*, UdruženjePravniinstitut u BosniiHercegovini, Sarajevo.
27. Pejanović, Mirko i Sadiković, Elvir (2010)*Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo
28. Petak, Z. (2007) *Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu.*//Mirjana Kasapović, ur. *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb. Fakultet političkih znanosti
29. Richards, G. (Ed.)(2001)*Cultural Attractions and European Tourism*, Wallingford, UK: CABI Publishing.
30. Richards, G. i Wilson, J. (2001)*The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe, Urban Studies* (pp. 1931–1951), by Carfax, Taylor and Francis Group, 2004.
31. Ruhlmann, M. P. (1919) "Kultur-propaganda", *Grundsatzliche Darlegungen und Auslandsbeobachtungen*, Charlottenburg.
32. Sanders, H. (2002), "Convention Myths and Markets: A Critical Review of Convention Center Feasibility Studies, *Economic Development Quarterly*(16)3.
33. Spranger, E. (1923) *Art. Kulturpolitik*-In:Herre,Paul (Hg.) *PolitischesHandwörterbuchinLeipzig*,Koehler.
34. Tawistock, str.40. Preneseno iz Hill, M. (2010) *Proces stvaranja javnih politika*,Fakultet političkih znanosti, Zagreb, str.14.

35. Wilks-Heeg S. i North P. (2004), "Cultural policy and urban regeneration: A special edition of Local Economy", Local Economy (19)4.
36. Zukin, S. (1995) The Cultures of Cities. Malden, Mass and Oxford, UK: Blackwell Publishers.

**Web izvori:**

<http://www.agenda21culture.net>

<http://www.mcp.gov.ba/doc/Unesco%20konvencije%20iz%20oblasti%20kulture%20Hrv.pdf>

[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13649&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=-471.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13649&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html)

[http://eprints.qut.edu.au/74438/1/Cultural\\_Strategies\\_IJCP\\_prepub.pdf](http://eprints.qut.edu.au/74438/1/Cultural_Strategies_IJCP_prepub.pdf) str-3

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html)<http://www.dei.gov.ba/>



**Pregledni naučni rad**

UDK: 331.101.264.6:334.724.6:3.07

**Selma Talić, BA. uprave<sup>1</sup>**

**Dženan Alić, MA. iur.<sup>2</sup>**

**UTICAJ MOTIVACIJE NA EFIKASNOST U DRŽAVNOJ SLUŽBI**

**Sažetak**

*Motivacija je unutrašnja sila koja pokreće čovjeka kako bi zadovoljio svoje potrebe i ciljeve. Prilikom motivisanja, svako čovjeka treba dobro upoznati, jer motivisanje nije samo znanje, nego i vještina. Motivacija je jako važna u svim sferama života, pa tako i na poslu prilikom motivacije zaposlenih. Često nije lako na pravi način motivisati zaposlene. Motivisani radnici se više trude i postavljaju bolje ciljeve. Ključ uspješnog motivisanja je u upoznavanju zaposlenih i njihovih motivacionih faktora.*

*U organizacijama je motivacija često važnija od strateški postavljenih ciljeva i planova izraženih u brojkama, a na managerima i liderima je zadatak da to prepoznaju. Voditelju nekog tima ni malo nije lako motivisati članove tima.*

*Kažu da motivacija prosječno traje 3 do 5 dana, pa sami zaključujemo da nas treba često motivisati. Sve je dobro dok ima netko tko motiviše, a još bolje je ako smo dovoljno snažni da se motivišemo sami. Ljude danas najčešće motiviše novac, dok se profesionalna motivacija temelji na potrebi za učenjem, samostalnošću u radu, stjecanjem statusa. Mali broj menadžera shvaća važnost motivacije kao ključnog elementa kojim se podiže produktivnost i učinkovitost, te misle da je dovoljno članovima tima postaviti cilj.*

**Ključne riječi:** *pojam motivacija, motivacija državnih službenika, teorije motivacije, motivacijske tehnike, javna uprava, zadovoljstvo zaposlenika, motivacija javnih službenika, napredovanje državnih službenika, organizacijska kultura, učinkovitost, metode rada.*

**THE IMPACT OF MOTIVATION ON EFFICIENCY IN A STATE SERVICE**

**Summary**

*Motivation is an inner force that drives a man to satisfy his needs and goals. During the process of motivating, every person needs to be well acquainted, because motivating is not only knowledge, but also a skill. Motivation is very important in all spheres of*

<sup>1</sup> Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

<sup>2</sup> Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

life, and also at work when we need to motivate employees. It is often not easy to motivate employees in the right way. Motivated workers are working harder and setting better goals. The key to successful motivation is to get to know employees and their motivational factors.

In organizations, motivation is often more important than strategically set goals and plans expressed in numbers, and managers and leaders have a task to recognize this. It is not easy for a leader of a team to easily motivate team members.

They say that motivation lasts 3 to 5 days on average, so we ourselves conclude that we should be motivated more often. Everything is fine as long as someone is there to motivate us, and even better if we are strong enough to motivate ourselves. People these days are often motivated by money, while professional motivation is based on the need for learning, self-esteem, gaining status. A small number of managers realize the importance of motivation as a key element in raising productivity and efficiency, and think that it is enough for the team members to set the goal.

**Keywords:** motivation concept, motivation of civil servants, motivation theory, motivation techniques, public administration, employee satisfaction, motivation of civil servants, promotion of civil servants, organizational culture, efficiency, methods of work.

### 1. UVOD – MOTIVACIJA

Motivacija je uticaj koji pokreće, usmjerava i održava ponašanje ljudi.<sup>3</sup> Na motiviranost pojedinca utiču njegove lične karakteristike, karakteristike posla i karakteristike organizacije u kojoj radi. Motivacija je stanje pobuđeno unutrašnjim željama, motivima, težnjama, usmjereno na ostvarenje ciljeva.

Riječ motivacija potječe od latinske riječi „*movere*“ koja znači pokret. Atkinson definira motivaciju kao neposredno djelovanje na smjer i intenzitet aktivnosti. Vroom definira motivaciju kao proces koji upravlja izborima kojim pojedinac odabire između alternativnih oblika dobrovoljne aktivnosti.<sup>4</sup>

Postoje dvije vrste motivacije: unutrašnja i vanjska motivacija. Unutrašnja motivacija nastaje kada ljudi osjećaju da je posao koji rade istinski zanimljiv, izazovan i važan, a podrazumijeva upotrebu odgovornosti, autonomije i slobode djelovanja. Vanjska motivacija uključuje elemente motivacijskog sastava formiranog da izvana utječe na ponašanje zaposlenika (npr. povećanje plaće, pohvale, priznanje, promaknuće ili kazne,

---

<sup>3</sup> Mazzi, Bruno; „Što nas motivira na kvalitetan rad“ 12.10.2011.; file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/motivacija/Sto\_nas\_motivira.pdf (pristup: 3.2.2018.)

<sup>4</sup> Ibid



kritike, disciplinski postupak). Unutrašnji motivatori imaju dublji i dugotrajni učinak. Motivacija ima svoj intenzitet, smjer i vrijeme djelovanje. Intenzitet je određen količinom uloženog napora u izvršenje posla, smjer motivacije treba voditi ka ostvarenju ciljeva, vrijeme motivacije traje do izvršenja posla.

Motivacija je vrlo složen pojam i osobne je naravi. Ono što pokreće i određuje motivaciju može se sažeti u pojam financijske i nefinancijske kompenzacije. Motivacijske potencijale u organizaciji najučinkovitije se pokreće stalnim nadograđivanjem poslovnih zadaća.

Ljudi će raditi ili ono što žele ili ono za što su motivirani. Neovisno o cilju, ljudi moraju biti motivirani ili moraju željeti ispuniti cilj, sami ili uz određene vanjske poticaje.

## 2. MOTIVACIJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

### 2.1. Da li je napredovanje državnih službenika motivacijski faktor?

Profesionalna motivacija se temelji na potrebi za učenjem, samostalnošću u radu, sticanjem statusa. Motiviranost službenika ne određuju isključivo njihova materijalna prava.

Veliki je izazov za javne vlasti kako da motivišu državne službenike. U tom slučaju, imaju na raspolaganju tri važna modela: mogućnost stručnog usavršavanja, prepoznavanje i priznanje dobre prakse i napredovanje službenika.<sup>5</sup>

Mogućnost stručnog usavršavanja službenika: stručno osposobljavanje može biti formalno obrazovanje uz plaćane troškove školovanja radi postizanja višega stupnja obrazovanja.

Drugi motivacijski model je prepoznavanje i priznanje dobre prakse. Brojne su studije pokazale kako je jedan od bitnih faktora veće motiviranosti za rad pojedinca da rukovoditelj prepozna kvalitetu. Prepoznavanje kvalitete rada službenika prema sadržaju nije materijalna motivacija. Najmanja gesta i pohvala može biti veći motivirajući čimbenik od materijalnih nagrada. U praksi se pokazalo korisnim da se službenike s iznadprosječnim učinkom na radnim sastancima javno pohvali ili da ih se uključi u različita radna tijela i projekte.

Treći je motivacijski model napredovanje službenika. Razvoj karijere može se odvijati vertikalno, kao napredovanje na viša radna mjesta, te horizontalno, kao razvijanje stručnih i specijalističkih znanja.

---

<sup>5</sup> Mr.sc. Ciglević, Martina; „Je li napredovanje službenika u državnoj službi motivacijski čimbenik“ (2016.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/motivacija/New%20folder/ciglevic-motivacija.pdf (pristup: 3.2.2018)

Napredovanje službenika se temelji isključivo na sljedećim kriterijima – stručnoj spremi, slobodnome radnome mjestu, radnome iskustvu, te ocjeni. Kriteriji stručna sprema, slobodno radno mjesto i radno iskustvo spadaju u kategoriju objektivnih kriterija.<sup>6</sup> Radi motivisanja državnih službenika potrebno je uspostaviti i model nagrađivanja.

### 2.2. Mjerenje učinkoviti i nagrađivanje službenika

Radi pravilnog nagrađivanja službenika, treba uspostaviti model za mjerenje učinkovitosti službenika. Model za mjerenje učinkoviti morao bi se podijeliti na standardne i specifične.

*Standardni pokazatelji* učinkovitosti treba da sadrže opće ciljeve, te se oni trebaju primjenjivati za većinu radnih mjesta.

*Specifični pokazatelji* bi se trebali koristiti onda kada standardni pokazatelji nisu primjenjivi. Ovakvi pokazatelji su nužni.

### 2.3. Napredovanje državnih službenika

Napredovanje prema definiciji podrazumijeva raspored na radno mjesto s višim koeficijentom. Napredovanje državnog službenika treba sagledati iz perspektive i prema očekivanjima, potrebama i izazovima poslodavca. Cilj svakog poslodavca je motivisati državnog službenika na rad, da su vrijedni i marljivi. U državnoj službi napredovanje zavisi o rasporedu na više radno mjesto unutar jednake kategorije ili prelaskom u višu kategoriju radnog mjesta. Državni službenik može napredovati redovito ili izvanredno.

Državni službenik može redovno napredovati u državnoj službi ako:

- 1) postoji slobodno radno mjesto propisano u Pravilniku o unutrašnjem redu na koje ga se može rasporediti
- 2) ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto sukladno uvjetima u Pravilniku o unutarnjem redu
- 3) ima primjerene ocjene<sup>7</sup>

Izvanredno napredovanje je postupak koji državnom službeniku omogućava napredovanje bez ispunjenja uvjeta radnog iskustva za raspored na pripadajuće radno mjesto.

---

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Mr.sc. Ciglević, Martina; „Je li napredovanje službenika u državnoj službi motivacijski čimbenik“ (2016.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/motivacija/New%20folder/ciglevic-motivacija.pdf (pristup: 3.2.2018)

Državni službenici u svakom će slučaju podnijeti najveći teret preobrazbe i njihov će se rad ocjenjivati kao javni servis za građane. Napredovanje službenika ne može i ne smije biti više isključivo pravo po osnovi radnog iskustva, nego mora biti zaslužen temeljem objektivnih mjerila stručnosti, znanja i postignuta učinka.

## 2.4. Studije

Studije su pokazale da rezanje resursa i smanjenje troškova utiče na motivaciju u mnogim zemljama. Javni sektor je od ključnog značaja za međunarodni razvoj i ključne javne službe, kao što su zdravstvena zaštita, sanitarija, snadbjevanje električnom energijom. Važno je vratiti motivaciju u javnu službu.

Suštinska i sporedna motivacija glavnih javnih funkcionera je ključna za efikasnost sektora javnih usluga. Motivacija također postaje od ključnog značaja za postizanje međunarodnih razvojnih ciljeva. Da bi se proizvele efektivne i trajne reforme, mora postojati unutrašnja želja za promjene.

Motivacija javne službe je "individualna predispozicija da odgovori na utemeljene ili jedinstveno u javnim institucijama ili organizacijama". To jeste sklonost pružanju usluga za dobrobit društva. Jedna studija je identifikovala četiri faktora koji privlače pojedince javnoj službi:

- 1) privlačnost za donošenje javnih politika;
- 2) posvećenost javnom interesu i građanskim dužnostima;
- 3) samo-žrtvovanje;
- 4) saosećanje.<sup>8</sup>

Druga studija klasifikovane su motive za javnu službu u različite "pomoćne orijentacije":

- 1) Samaritanci (definisani uslugama prema pojedincima u nevolji);
- 2) Komunitarci (aktivisti zajednice);
- 3) Patriote (oni koji vrjednuju odanost prema svojoj zemlji);
- 4) humanitarci (oni koji rade na širim interesima za čovječanstvo).<sup>9</sup>

Radnici u privatnom i javnom sektoru razlikuju se u svojoj suštinskoj motivaciji da služe. Količina napora radnika može zavisiti od faktora kao što su karakter i vrsta glavnih i sporednih nagrada.

---

<sup>8</sup> „Motivation of Public Service Officials: Insights for Practitioners“ (2014.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/GCPSE\_PSM\_Summary-1.pdf (pristup: 7.2.2018.)

<sup>9</sup> Ibid

Autori su također primjetili da će veći broj ljudi koji nisu motivisani prihvatiti poslove u javnom sektoru ako su sporedne nagrade visoke.

Institucije javnog servisa mogu tražiti da biraju kandidate sa vrijednostima koje trebaju javnoj službi, da se dizajniraju smisleni poslovi, da se stvore pogodni radni uslovi, da se ohrabre lideri sa vrijednostima i da promovišu građansko društvo.

Mnogi javni servisi se takmiče za osoblje sa privatnim, neprofitnim i dobrovoljnim sektorima. Javne službe ne posjeduju monopol nad mogućnostima za osoblje sa "pro-socijalnim" vrijednostima koje traže posvećenu karijeru u korist javnosti.

U diskusiji na radionici o motivaciji javnih službi, primjećeno je da razvijene zemlje koje se angažuju u reformama NOVE JAVNE UPRAVE teže prema stavu prekomjerog oslanjanja na sporedne oblike motivacije. Pored toga, iako je dogovoreno da je plaćanje veoma važno za postavljanje javnih usluga, praktičari i mislioci okruglog stola su osjetili da bi to moglo biti potencijalni demotivator. Učesnici su smatrali da je važno stvarati okruženje sa autonomijom, majstorstvom i svrhom da motivišu one na terenu.

Studija je također otkrila to da su se više motivisani pojedinci pridružili javnom sektoru iako je plata bila niska. Na osnovu ovih nalaza, planirano je da se istraže sljedeća pitanja:

- 1) razlike i sličnosti na nivou motivacije ženske i muške radnike javne službe;
- 2) nivo motivacije radnika u postkonfliktima zemlje u kojima se dešavaju politički prelazi i u zonama sukoba;
- 3) nivou unutrašnje motivacije u nedavnim radnicima koji su diplomirali i onima koji se nalaze u penziji;
- 4) diskusija o tome kako se motivacija javnog servisa uklapa u Reformu Javne Uprave;
- 5) ishodi podsticaja dati radnicima iz različitih javnih službi čak i u dijelovima svijeta koji nisu obuhvaćeni ovim radom.<sup>10</sup>

### **2.5. Motivacija u praksi**

1. Potrebno je potruditi se da se prepoznaju potrebe podređenih. Kvalitet života na radnom mjestu smatra se ključnim faktorom motivacije.
2. Treba se potruditi da se saznaju ne samo potrebe, već i želje zaposlenih.
3. Potrebno je biti svjestan da su novčane nagrade veliki motiv, ali isto tako ljudi mogu biti snažno motivisani priznanjima, pohvalama, unapređenjima. Neki vjeruju da novac ne motiviše.
4. Bilo bi pogodno da se ljudima dozvoli da učestvuju u postavljanju svojih ciljeva.

---

<sup>10</sup> „Motivation of Public Service Officials: Insights for Practitioners“ (2014.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/GCPSE\_PSM\_Summary-1.pdf (pristup: 7.2.2018.)

### 3. MOTIVACIJA JAVNIH SLUŽBENIKA KAO FAKTOR EFIKASNOSTI

Motivacija javnih službenika posmatra se u kontekstu promijenjenih očekivanja od javne uprave i kvalitete njezinih usluga. U svakodnevici se javna uprava povezuje sa općim društvenim razvojem, povezuje se sa strategijama koje uvažavaju dosadašnja upravna iskustva. Namjera se smatra važnom i dominantnom komponentom upravne organizacije. Povezana je sa edukacijom zaposlenika, odnosima unutar upravne organizacije kao i odnosima prema okolini i građanima. Javna uprava je primarno povezana sa potrebama građana na svim razinama.

Savremeno društvo želi javnu upravu koja će uspješno motivisati zaposlenike i uticati na kvalitetu usluge. To podrazumijeva orijentaciju na nove metode rada, korištenje informacijskih tehnologija i komunikaciju.

Motivacija je uticaj koji izaziva, usmjerava i održava željeno ponašanje ljudi. To se povezuje sa raznim interesnim područjima, ponašanjem ljudi, raznim očekivanjima kao i organizacijom pri obavljanju poslova i zadaća. Svaka je organizacija usmjerena na rezultat a do rezultata se dolazi motivacijom. Prilikom mjerenja rezultata ocjenjuju se postignuća koja proizilaze iz općih i posebnih ciljeva u određenim radnim uslovima.

Opći cilj povezan je sa javnim politikama zadovoljavanja potreba sredine u kojoj živimo, dok se posebni odnose na efikasnost i kretanje prema elastičnijem pristupu u odnosu na okolinu. Još uvijek se ne posvećuje dovoljno pažnje organizacijskoj kulturi i etici, sistem interne kontrole nije razrađen.

Zapošljavanje je pod uticajem politike a usavršavanje je nedovoljno i povremeno. Službenici teško ostvaruju svoje potrebe u uslovima nemogućnosti napredovanja, nestimulativnih primanja i slabog poštovanja. Istovremeno, obavljanje poslova i zadaća često ovisi o pojedincima, a treba ovisiti o timovima i cijeloj organizaciji.

Pravilnikom o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika utvrđuju se kriteriji ocjenjivanja. Oni uključuju stručnost, kreativnost, samoinicijativnost, obim poslova, poštovanje radnog vremena, pridržavanje zadanih rokova i kvalitetu u obavljanju poslova i zadaća. Pravilnik govori o ocjenjivanju usmjerenom prema negativnosti što predstavlja nedostatak.

Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne, rukovoditelj organa državne službe po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, razrješava dužnosti državnog službenika. U slučaju naročito uspješne ocjene nema mogućnosti napredovanja ili nagrade. Ovo rezultira lošom motiviranošću zaposlenika.

Na osobnu motivaciju utivaj imaju dva faktora. Motivatori utiču na zadovoljstvo na radnom mjestu i efikasnost rada, a povezani su sa sadržajem posla, statusom, uvažavanjem, mogućnošću osobne promocije, stupnjem samostalnosti, platom.

Sa druge strane, demotivatori se povezuju sa nesigurnošću na radnom mjestu, slabom platom, nebrigom za ljude, lošom komunikacijom. Inventivni menadžer treba raditi na postavkama kojima će povećavati motivaciju sa ciljem zadovoljstva zaposlenika i razvoja usmjerenog na kvalitetu usluga javne uprave. Inventivni menadžment u javnoj upravi treba se posvetiti motivacijskim tehnikama koje mogu biti pokretači učinkovitog rada.

Osnovne kategorije odnose se na:

- 1) Teoriju potreba (Maslow; Alderfer) koja se povezuje sa ljudskim reakcijama, ali ne objašnjava kako se potrebe zadovoljavaju;
- 2) Teoriju vrijednosti (Mc Clelland) koja uzima u obzir šta ljudi žele, a ne stvarne potrebe;
- 3) Teoriju vanjskih poticaja i očekivanja koja uključuje uticaj okruženja i s tim u vezi reagiranja.<sup>11</sup>

Bez obzira na kategoriju, motivisani ljudi pridonose boljem radu više od nemotivisanih. Motivacija je vrlo složenog karaktera i traži visok stepen sposobnosti menadžmenta pri odabiru motivacijskih tehnika, uključujući vrste kompenzacija (materijalne i nematerijalne), rangiranje potreba, procjene usmjerene prema pojedinačnom zadovoljstvu i radnoj učinkovitosti, motivacijske strukture.

Potrebno je izdvojiti važnost podizanja motivacije sudjelovanjem u procesu odlučivanja, jer do izražaja dolazi kreativnost i samopouzdanje pojedinaca kao i razvoj ljudskih potencijala što je od značaja za efikasnost svake organizacije. Bez obzira na to o kojoj je motivacijskoj tehnici riječ, za svakog pojedinca važna je standardizacija postupaka.

Poznato je da se upravna kultura sve više posmatra kao funkcija vrijednosnih usmjerenja. Svakako da organizaciju javne uprave treba usmjeravati prema ciljevima organizacije, kontinuiranom učenju i napredovanju. To znači da javna uprava treba postati organizacija koja se preispituje, izgrađuje jasna pravila rada i ohrabruje razvoj svojih zaposlenika.

Nameće se potreba za prisutnošću menadžmenta sposobnosti i inventivnog menadžmenta koji će razvijati djelotvornu i efikasnu javnu upravu pomažući razvoj osobnog zadovoljstva zaposlenika javne uprave te identifikaciju zaposlenika sa znanjem.

---

<sup>11</sup> Kanoti, Dubravka; „Motivacija javnih službenika kao čimbenik djelotvornosti“ (2009. godina); file:///C:/Users/User/Desktop/Članak/motivacija/New%20folder/motivacija-Kanoti.pdf (pristup: 3.2.2018.)

Želi se razvijati javna uprava koja će povezivati i motivirati sve elemente vezane za učinkovitost i djelotvornost rada javne uprave, a posebno definirati status zaposlenika i s tim u vezi omogućiti funkcionalne promjene odmičući se od dosadašnjeg tradicionalnog pristupa.

### 3.1. Zaključna razmatranja

Moderna javna uprava treba se orijentisati primarno prema razumijevanju potreba građana u smislu dostupnosti informacija, aktivnijoj ulozi u odlučivanju, ispunjavanju očekivanja građana usmjerenih na ostvarivanje prava, rokove i uljudbeno ponašanje. To se ne može postići u uslovima krutosti birokratije, u sistemu u kojem se profesionalni standardi potiskuju političkim.

Razvojem menadžmenta sposobnosti osigurava se uspjeh organizacije kako bi se postigao željeni cilj. U javnoj upravi jedan je od ciljeva motivisati zaposlenike i usmjeriti ih prema ostvarivanju potreba korisnika usluga, na rezultat. Motivacijske tehnike materijalnog ili nematerijalnog oblika postaju središte promišljanja modernog menadžmenta, menadžmenta sposobnosti.

Kako bi javna uprava bila usmjerena na kvalitetu usluge, nužno je prići procjeni, analizi nedostatka, razvijati programe učenja, razjasniti očekivanja, omogućiti razvoj individualnih vještina i podržati osobni razvoj pojedinca. Motivacijske tehnike pomažu razvoju pojedinca i organizacije u cjelini a time i ukupnom razvoju djelatnosti, što može biti predmet daljnjih istraživanja.

## 4. ZAKLJUČAK

Motivacija i zadovoljstvo jedno je od najvažnijih područja upravljanja ljudskih potencijalima, jer bez motivisanih i zadovoljnih zaposlenika pati produktivnost, konkurentnost i uspjeh. Kako bi se pronašao odgovor na pitanje šta motivira i kako motivirati zaposlenike provedeno je mnogo istraživanja, te je utvrđen čitav niz terija motivacije. Međutim niti jedna teorija ne može dati potpun odgovor na postavljeno pitanje. Posebno i relativno neistraženo područje motivacije je motivacija javnih službenika.

Motivacija raste kod posla sa jasno razumljivim rezultatima, očekivanjima i odgovornostima. Kod dodjele zadataka potrebno je dati i potrebna ovlaštenja za njihovo izvršavanje. Zadaci se bolje obavljaju ako osoba koja je odgovorna za njihovo provođenje ima određenu kontrolu nad poslom i vremenom. Ljudi žele biti primijećeni. Žele priznanja za osobna dostignuća i poštovanje za svoj doprinos. Odavanje priznanja često je drugi način iskazivanja zahvalnosti. Osobno ostvarenje jest motivirajuće, ali još više motivira kad netko dostignuće primijeti i prizna mu vrijednost. Priznanje je jedan način na koji se postojanju osobe daje smisao. Moraju

vidjeti da njihov trud nije uzaludan, već da predstavlja doprinos. U onome što rade moraju vidjeti vrijednost. Motivacija ne dolazi zbog same aktivnosti, već zbog želje da se postigne konačan rezultat. Rast motivira- zato treba poticati ljude da napreduju. Pružiti im priliku da probaju nove stvari i steknu nove vještine i znanja. Ne bismo se trebali osjećati ugroženima zbog postignuća drugih, već naprotiv, njihov uspjeh trebamo podržati.

Najgore što se može napraviti, ukoliko nisu zadovoljena očekivanja, prijetnja je kažnjavanjem. Ne treba iznositi ultimativne odluke, kao što su otkaz ili manja plata, već zaposleniku treba pružiti mogućnost izbora. Situacija se treba objektivno razložiti kako bi zaposlenik shvatio gdje je pogriješio i da je rukovoditelj i dalje tu zbog njegove dobrobiti. Kritika se nikada ne iznosi pred ostalim zaposlenicima. S druge strane, nikada se ne nude nagrade koje su neprimjerene, a pogotovo se ne nude samo pojedinim radnicima. I na kraju treba reći da svi uključeni u poslovanje moraju shvatiti da je kvaliteta srž onoga što želimo.

## 5. LITERATURA

1. Mazzi, Bruno; „Što nas motivira na kvalitetan rad“ 12.10.2011.; file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/motivacija/Sto\_nas\_motivira.pdf
2. Mr.sc. Ciglević, Martina; „Jeli napredovanje službenika u državnoj službi motivacijski čimbenik“ (2016.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/motivacija/New%20folder/ciglevic-motivacija.pdf
3. „Motivation of Public Service Officials: Insights for Practitioners“ (2014.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/%C4%8Clanak/GCPSE\_PSM\_Summary-1.pdf
4. Kanoti, Dubravka; „Motivacija javnih službenika kao čimbenik djelotvornosti“ (2009.godina); file:///C:/Users/User/Desktop/Članak/motivacija/New%20folder/motivacija-Kanoti.pdf



**Pregledni naučni rad**

UDK: 355.64(497.6):328.34:343.211.4 (4-672EU)

**Doc.dr. Merima Tanović<sup>1</sup>**  
**Hanka Omanović, MA uprave<sup>2</sup>**

**SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU  
ZAHTJEVA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EVROPSKOJ UNIJI****Sažetak**

*Rad analizira aktuelni sistem javnih nabavki, ciljeve i ograničenja postojeće politike javnih nabavki, s posebnim osvrtom na SIGMA reformske zahtjeve u procesu pridruživanja, te principe odnosno procedure javnih nabavki u državama članicama Evropske unije. Historijski gledano kao drevna aktivnost, sistemski kao proces državnih nabavki roba, usluga i radova u ime izgradnje i razvoja, kao i osiguranja materijalnih sredstava za obavljanje poslova organizacija javne vlasti, javne nabavke čine značajan dio nacionalne ekonomije. S obzirom na značaj, sistem javnih nabavki neminovno podrazumijeva zakonite, kontrolirane procedure, visok nivo pravne zaštite i nadzora, naročito u svrhu eliminacije i prevencije mogućih zloupotreba, kao i korupcije. Također, kako sistem javnih nabavki podrazumijeva odgovornost javne vlasti prema građanima, isti podrazumijeva najviše standarde kvalitete, efikasne postupke u svrhu zaštite i zadovoljenja javnog interesa.*

**Ključne riječi:** *Javne nabavke, SIGMA principi za zemlje proširenja, zakonitost, pravna zaštita, antikorupcijska politika, odgovornost javne vlasti, javni interes.*

**PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN  
THE CONTEXT OF REQUESTS IN THE PROCESS OF ASSOCIATION WITH  
THE EUROPEAN UNION****Summary**

*The paper analyzes the current system of public procurement, the goals and limitations of the existing public procurement policy, with particular reference to the SIGMA reform requirements in the accession process and the principles or procedures of public procurement in the member states of the European Union. Historically, as an ancient activity, systematically as a process of state procurement of goods, services and works in the name of construction and development, as well as the provision of material resources for the performance of public authorities, public procurement is an important part of the national economy. Considering the importance, the public procurement system*

<sup>1</sup> Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

<sup>2</sup> Parlamentarna skupština BiH

*inevitably implies legitimate, controlled procedures, a high level of legal protection and supervision, especially for the purpose of eliminating and preventing possible abuses and corruption. Also, as the public procurement system implies the responsibility of public authorities towards citizens, it implies the highest quality standards, effective procedures for the purpose of protection and satisfaction of the public interest.*

**Keywords:** *Public procurement, SIGMA principles for enlargement countries, legality, legal protection, anti-corruption policy, public authority responsibility, public interest.*

### 1. UVOD

Javne nabavke označavaju zakonski normiran i kontroliran proces odnosno procedure kupovine roba, usluga i radova kako bi se namirila određena materijalna sredstva neophodna za funkcioniranje države kao organizacije. To je proces u kojem javni sektor vrši nabavljanje raznih vrsta roba, usluga i radova od odabranih pravnih ili fizičkih lica. Drugim riječima, radi se o korištenju budžetskih sredstava za zadovoljenje potreba javnog sektora.

Javne nabavke su proces sticanja dobara i usluga za rad vlasti i pružanje javnih usluga. One se provode u okviru specifičnog pravnog okvira utemeljenog na određenim načelima, a čiji je cilj ispunjavanje zahtjeva javne nabavke konkurentno dostupnim kvalificiranim firmama i pojedincima na transparentni i nediskriminirajući način, na temelju unaprijed utvrđenih kriterija za odabir.

S obzirom da javnost opravdano zahtijeva povećanje nivoa transparentnosti u procedurama javnih nabavki, dok se vlast istovremeno suočava s ograničenim budžetskim sredstvima i pritiskom da 'za manje učini više', potrebno je kvalitetno balansirati između ove dvije dinamične tenzije. Istovremeno je neophodno zadovoljiti principe pravednosti, jednakosti i transparentnosti, uz osiguranje ekonomične i kvalitetne planirane opskrbe odnosno namirenja javnog sektora.<sup>3</sup> Razumijevanje procesa i principa javnih nabavki osnovni je postulat za smanjenje koruptivnih djelatnosti kojima je zasigurno izložen postupak javnih nabavki, ali ujedno i bitan segment za profesionalno i odgovorno izvještavanje javnosti o ovim zahtjevnim procesima kojima upravljaju institucije i zaposleni u javnom sektoru.

Da bi se eliminirale i prevenirale zloupotrebe, korupcija ili izvjesni protekcionizam, zakoni većine zemalja detaljno regulišu javne nabavke. Nabavka materijalnih sredstava je potrebna jer država ne može proizvesti sve inpute za usluge koje pruža. Kako bi se zaštitila i osigurala javna dobra, organi javne vlasti moraju pribaviti ulazne faktore od drugih, izvanjskih pravnih i fizičkih lica, npr. automobile,

---

<sup>3</sup> Vodić za javne nabavke, Sarajevo, 2017. Dostupno na : [http://css.ba/wpcontent/uploads/2017/05/Vodic\\_JN\\_ACroSS.pdf](http://css.ba/wpcontent/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACroSS.pdf) str 3. [30.08.2018]

uniforme, namještaj, kancelarijski materijal i slično. Ciklus javnih nabavki započinje identifikacijom zahtjeva i završava dodjelom ugovora. Upravljanje ugovorima, s druge strane, započinje dodjeljivanjem ugovora i završava završetkom ili prestankom i zatvaranjem ugovora.<sup>4</sup>

## 2. CILJEVI POLITIKE JAVNIH NABAVKI

Donosioci odluka i kreatori važećih politika moraju biti svjesni da je strateška upotreba javnih nabavki preduvjet koji će omogućiti upravnim i drugim organizacijama državne vlasti da postignu organizacijske ciljeve, osiguraju ekonomično i uspješno pružanje usluga pomažući u stvaranju koristi za građane i razvoj poslovnog sektora. Proces javnih nabavki nudi potencijal za postizanje različitih ciljeva u aktivnostima javnog sektora kao što su finansijski, kvalitativni, društveni i ekonomski ciljevi.

Osnovni ciljevi politike javnih nabavki, koje trebaju biti podržani normativnopravnim okvirom, su:

- strateško sredstvo za uspješno organizacijsko funkcioniranje,
- ekonomičnost i djelotvornost,
- konkurentnost,
- inovativnost,
- ekološka odgovornost,
- doprinos društveno održivom društvu.<sup>5</sup>

Javni sektor mora osigurati da ono što se nabavlja je ekonomski korisno iz perspektive uloga odnosno cjelokupnog troška, gdje je potrebno uzeti u obzir ukupne troškove tokom vremena za upotrebu proizvoda ili usluga.

Dobro funkcioniranje tržišta i otvorena konkurencija, s mnoštvom aktera, dobara i usluga, ključno je u omogućavanju javnih nabavki da zadovolji potrebe društva.

Mnogostrukost ponude odnosno participacija više ponuđača u javnim nabavkama preventivno doprinosi eliminaciji zloupotrebe i korupcije u ponudi. Ekonomska podobnost i sposobnost ponuđača u postupku konkurencije, pojačava natjecanje, nameće i inovativne, raznolike i svježije ideje.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Jorge L.(2017) Public Procurement and Contract Administration: A Brief Introduction, str.6.

<sup>5</sup> Callendar, G., & Mathews, D. (2000). Government purchasing: An evolving profession? Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management, 12(2), 272–290.

<sup>6</sup> National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden Ministry of Finance/ Communications Department,, Dostupno na: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> [29.08.2018]

Javne nabavke se primarno prepoznaju kao područje visokog rizika za razvoj korupcije, što podrazumijeva plansko osmišljavanje politika javnih nabavki, njenih ciljeva, prateći normativnopravni okvir i niz institucija, društvenih aktera u svrhu djelovanja odnosno poduzimanja mjera za sprečavanje korupcije i sukoba interesa. Dobro pripremljene i strateške javne nabavke planski usmjeravaju ekonomsko-društvene tokove i osiguravaju kredibilitet odnosno integritet u sistemu javnih nabavki. Prema OECD-u, najveći postotak slučajeva podmićivanja javlja se u području javnih nabavki kako bi uticao na dodjelu javnih ugovora.<sup>7</sup>

Korupcija u javnim nabavkama uzrokuje neučinkovitost i neracionalno trošenje budžetskih sredstava. Kako bi se spriječila korupcija, osigurala transparentnost i konkurencija među dobavljačima, javne nabavke predstavljaju naročito značajnu i društveno odgovornu oblast zakonskog reguliranja.

Visok rizik od korupcije prevashodno je logična posljedica obima finansijskog prometa i složenosti mnogih procesa u oblasti javnih nabavki, u kojima ponuđači vrlo tijesno sarađuju s političarima i državnim službenicima. Partikularni i lični interesi državnih službenika u procedurama javnih nabavki bitno ugrožavaju javni interes i javna dobra.<sup>8</sup>

U korištenju javnih nabavki kao sredstva za unapređenje razvoja i inovacija postoji ogroman prostor i društveni potencijal, za što je potreban sistemski angažman i opredjeljenje. Upotrebom tehnika za nabavku inovacija, kao što su predkomercijalne nabavke i inovacijsko partnerstvo, javni sektor može potaknuti razvoj potpuno novih inovativnih rješenja koja danas ne postoje na tržištu.

Kroz dobro formulirane kriterije zaštite okoline za dobra, radove i usluge, javne nabavke mogu poslužiti kao snažna pokretačka snaga za održivi razvoj. Stoga bi se trebala povećati upotreba *zelenih javnih nabavki*, posebno u kategorijama proizvoda s velikim uticajem na okolinu.

Zelena javna nabavka definirana je od strane Evropske komisije kao „Javna nabavka za bolju okolinu“ odnosno „Zelena javna nabavka je postupak pri kojem javna tijela nastoje naručivati robu, usluge i radove koji tokom svog životnog ciklusa imaju manji

---

<sup>7</sup> Priručnik o borbi protiv korupcije (2016), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); [www.osce.org](http://www.osce.org)

<sup>8</sup> Wikipedia, Government procurement, Dostupno na: [https://en.wikipedia.org/wiki/Government\\_procurement](https://en.wikipedia.org/wiki/Government_procurement) [29.08.2018]

učinak<sup>9</sup> na okolinu od robe, usluga i radova s istom osnovnom funkcijom koje bi inače naručili“. Zelena javna nabavka je dobrovoljni instrument zaštite okoline kojim se potiče zaštita i održivi razvoj.<sup>10</sup>

Kriteriji za socijalna pitanja trebaju biti određeni u javnim nabavkama kad god je to moguće, jer socijalni kriteriji i razmatranja mogu, naprimjer, značiti poticanje zapošljavanja za skupine u nepovoljnom položaju, kao što su pojedinci koji imaju poteškoća pri ulasku na tržište rada.

Ostali ciljevi politike javnih nabavki su :

- dodjeljivanje tzv. “cost-benefit” tj. ekonomski isplativih ugovora kvalificiranim izvođačima, dobavljačima i davateljima usluga za pružanje dobara, radova i usluga za pružanje podrške nacionalnoj i lokalnoj upravi i operacijama javnih usluga, a u skladu s utvrđenim načelima i procedurama u pravilima javnih nabavki;
- osigurati postojanje odgovarajućih mehanizama za nadgledanje i ocjenjivanje rada dobavljača i pružatelja usluga u ispunjavanju njihovih ugovornih obveza, te osiguranje odgovarajućih radnji za otklanjanje nedostataka koji su primjećeni u provođenju ugovora.”<sup>11</sup>

“Pojam javne nabavke uključuje raznolikost sredstava kojima javne agencije i organizacije stiču zalihe i usluge iz vanjskih izvora. Ovo se slaže s “*kišobranom*” po kojem nabavka obuhvaća pribavljanje, ugovaranje, kupovinu, iznajmljivanje, *leasing*, kao i određivanje zahtjeva i sve faze ugovaranja.”<sup>12</sup>

U javnom sektoru često se koriste pojmovi nabavka i ugovaranje: nabavka u širem smislu je proces sticanja nekretnina ili usluga, počevši od određivanja zahtjeva i završetka ugovora, uključujući opis zahtjeva, traženja i odabira izvora, te ugovaranja.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Za svaku grupu proizvoda određuju se mjerila ili kriteriji koji sadrže ključne uticaje na okolinu:

- potrošnju resursa i energije,
- djelovanje na bioraznolikost i eutrofikaciju,
- toksičnost, • emisija onečišćujućih materija,
- stakleničkih plinova i CO<sub>2</sub>
- i nastajanje otpada na mjestu nastanka.

<sup>10</sup> Zelene javne nabavke i zeleni porezi, Tržišni mehanizmi zaštite okoliša u funkciji obezbjeđenja održivog razvoja, Dostupno na: <http://green-council.org> [29.08.2018]

<sup>11</sup> Jorge L.(2014) *Public and Project Procurement for Novice and Aspiring Procurement Practitioners, Procurement in Context*, str1.

<sup>12</sup> Thai, K. (2001). *Public procurement reexamined. Journal of Public Procurement*, str 42-43

<sup>13</sup> Nash, R., Schooner S., O'Brien-DeBakey, K., & Edwards, V. (2007). *The government contracts reference book: A comprehensive guide to the language of procurement (3rd ed.)*. Riverwoods, IL: CCH.

Praktični značaj adekvatne politike javnih nabavki je očigledan i empirijski potvrđljiv, jer u određenom smislu, svaka pojedinačna odluka o javnim nabavka utiče i usmjerava pravac politike, zato što predstavlja «autoritativnu raspodjelu vrijednosti».<sup>14</sup> Nadalje, obim finansijskih resursa u javnim nabavkama je signifikantan, većina razvijenih evropskih zemalja troši oko 20% bruto domaćeg proizvoda (BDP) na javne nabavke<sup>15</sup>, dok zemlje u razvoju troše i do 50%.

### 3. STRATEGIJA U OBLASTI JAVNIH NABAVKI- PLANIRANJE I CILJEVI KAO OSNOVA ZA RAZVOJ

Javni sektor suočava se s nizom izazova, odnosno promjena prouzrokovanim urbanizacijom, industrijalizacijom, kapitalizmom, demografskim kretanjima i migracijskim tokovima, kao i povećanim pritiskom i očekivanjima građana u oblasti pružanja usluga, što prouzrokuje velike zahtjeve u pogledu funkcije javnog sektora. S obzirom na pretpostavku odnosno percepciju potrošenog budžetskog novca u javnim nabavkama strateški pristup javnim nabavkama treba da ponudi najbolji izbor, značajne uštede i druge pogodnosti za društvo. Niz ozbiljnih problema koji utječu na javne nabavke direktno je povezano s nedostatkom strateške perspektive.<sup>16</sup>

Nacionalna strategija za javne nabavke je neophodna radi planiranja, aktivnosti i mjera za promoviranje inovacija odnosno kao katalizator za nove ideje u javnom sektoru i poslovnoj zajednici. Strategija je neophodna kako bi se postigao cilj uspostave sistema javnih nabavki kao strateškog sredstva za učinkovite organizacije, ali i strateškog ostvarenja nacionalne politike zaštite okoline, društvene održivosti i javnog interesa. Drugi je cilj strategije učiniti nabavku inovacije prirodnim dijelom organizacijskog razvoja kod ugovornih organa, ista je potrebna kako bi se stvorili pravi uvjeti da mala i srednja preduzeća, kao i institucije civilnog društva učestvuju u javnim nabavkama.

Strategija u procesu nabavke je omogućiti ugovornim stranama razvijanje planskog rada jer nudi prijedloge za konkretne aktivnosti i mjere, a koje su isto vrijeme relevantne bez obzira na područje djelovanja organizacije javnog sektora. Strateška provedba javnih nabavki učinkovito je sredstvo postizanja i nekoliko pozitivnih učinaka za društvo, što uključuje povećanje rasta i zaposlenosti, uz održivi razvoj, te

---

<sup>14</sup> Rene G. Rendon (2012) *Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives* str.331.

<sup>15</sup> Callendar, G., & Mathews, D. (2000). *Government purchasing: An evolving profession?* *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 12(2), 272–290.

<sup>16</sup> National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden, Ministry of Finance/ Communications Department, Dostupno na: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> [29.08.2018]

ekoloških, društvenih i etičkih aspekata.<sup>17</sup> Strategija nabavke usmjerena je prije svega na predstavnike državnih organa vlasti koji postupaju koristeći stratešku perspektivu pri nabavci. Pretraživanje savremene literature zapravo i ne pokazuje da su javne nabavke ušle u teorijske granice javnog upravljanja ili strateškog menadžmenta, unatoč nastojanjima struke tokom više od desetljeća da razviju svoj profil.<sup>18</sup>

Strategija javnih nabavki je neosporna potreba, međutim postoji niz prepreka (ograničenja), te otežavajućih okolnosti, odnosno vanjskih faktora koji predstavljaju prepreku za izradu i provođenje strategije. Neke od najčešćih su :

- nedostatak finansijskih sredstava,
- nedostatak svijesti, razumijevanja, informacija, predanosti i potražnje;
- nekoordinirane i nedosljedne politike,
- brojnost propisa,
- zbunjujuće aktivnosti, mjere, smjernice i sredstva,
- zanemarivanje primjera najboljih praksi;
- neodređenost definicija i različitost tumačenja;
- rješavanje pitanja održivosti;
- nedostatak dugoročne perspektive;
- otpornost na promjene;
- nedovoljno istraživanje i razvoj.<sup>19</sup>

#### 4. JAVNE NABAVKE U DRŽAVAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

Kao rezultat novih direktiva EU o javnim nabavkama, 2014/23 / EU, 2014/24 / EU i 2014/25 / EU, 1. januara 2017. stupili su na snagu novi zakoni i propisi u zemljama članicama EU. Članice EU su implementirale direktive u nacionalno pravo, koje je stoga u potpunosti usklađeno s važećim zakonodavstvom EU. Javne nabavke u EU su regulisane Zakonom o procesu javnih nabavki i pripadajućim podzakonskim propisima. Osim toga, kao i rezultat Direktive 2014/23 / EU, usvojen je i Pravilnik o nabavci koncesija. Zakon definira opće principe neovisno o odabranom postupku dodjele, a propisi utvrđuju detaljnija pravila za svaki sektor.<sup>20</sup> Kao članice Evropskog privrednog prostora (EPP), članice EU su obavezne da sprovedu EU javne nabavke i da obezbijede jednoobrazno tumačenje.

<sup>17</sup> Op.cit. National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden, Dostupno na: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> [29.08.2018]

<sup>18</sup> Matthews D. (2005) *Strategic procurement in the public sector: A mask for financial and administrative policy*, Journal of Public Procurement, Vol. 5 Issue: 3, str.388

<sup>19</sup> Sourani, A. and Sohail, M., (2011) Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Engineering Sustainability, 164 (4), str.236.

<sup>20</sup> Public Procurements in Norway, Dostupno na: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway> [26.10.2018]

Shodno tome, zakonodavstvo članica će se tumačiti i primjenjivati u saglasnosti sa zakonodavstvom EU i zakonima Evropskog ekonomskog prostora, uključujući sudsku praksu Evropskog suda pravde i suda Evropske slobodne trgovinske zone (EFTA).<sup>21</sup>

#### 4.1. Principi javnih nabavki u EU

Kroz usvajanje novog zakonodavstva, klauzula o predmetnim aktima je skraćena kako bi se razjasnilo zakonsko rješenje, tj. osigurati efikasnu upotrebu javnih resursa i osigurati povjerenje javnosti tako što će se osigurati maksimalno transparentan postupak dodjele ugovora. Osnovni principi su : princip jednakog tretmana, predvidljivosti, konkurencije, proporcionalnosti i verifikacije. Principi transparentnosti i nediskriminacije su uklonjeni, jer se smatra da su pokriveni principom jednakog tretmana i predvidljivosti. Ove izmjene nisu imale za cilj da dovedu do bilo kakvih materijalnih promjena, međutim, opći principi više ne odgovaraju principu transparentnosti postavljenim u direktivama EU, što potencijalno može prouzrokovati neke teškoće u tumačenju. Principi javnih nabavki u EU se aktivno koriste u tumačenju zakonodavstva.

Evropske javne nabavke imaju za cilj primjenu načela transparentnosti i prekogranične konkurencije za poboljšanje funkcioniranja javnih tržišta, te promoviranje boljeg korištenja javnih sredstava. Evropska unija trenutno ima veliku tržišnu nabavku i trenutačno zakonodavstvo uređuje ugovore vrijedne oko 447 milijardi eura, a ukupno tržište nabavke roba, radova i usluga koje provodi javni sektor u EU procjenjuje se na oko 2 400 milijardi eura.<sup>22</sup>

Postoji i prijedlog Evropske komisije za povećanje učinkovitosti javnih nabavki EU, prebacujući ih na sistem elektronske nabavke (e-nabava - Prijedlog za direktivu Evropskog parlamenta i Vijeća o javnim nabavkama). Korištenje e-nabavke namijenjeno je smanjenju troškova i pojednostavljenju cjelokupnog procesa, u mnogim državama članicama korištenje rješenja za elektronsku nabavku činilo je povećanu ekonomsku učinkovitost procesa javnih nabavki. Trošak nabavke u EU procjenjuje se na 1,4% ukupnih kupovina, što predstavlja 5,3 milijarde eura (u 2009. godini). Među državama članicama EU su velike razlike u isplativosti. Naprimjer, u Njemačkoj i Norveškoj troškovi nabavki iznose 4% ukupne vrijednosti javnih nabavki u EU, a u Velikoj Britaniji i Italiji manje od 1%. U tom kontekstu treba napomenuti da vrijednost cijene nabavke nije u potpunosti posljedica pravila EU, već nacionalnog zakonodavstva.

---

<sup>21</sup> Public Procurements in Norway, Dostupno na: <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway> [26.10.2018]

<sup>22</sup> Petrisor M.B, Badia A. (2013) *Analysis of Public Procurement contracts in the EU member states and their implications*, Al. I. Cuza "University, Faculty of Economics and Business Administration Iasi, Romania, str. 117.



Tabela 1. Troškovi javnih nabavki u državama članicama Europske unije (u hiljadama eura)

Country	Procurement cost
Belgium	28,9
Bulgaria	4,7
Czech Republic	8,5
Denmark	43,7
Germany	47,0
Estonia	7,5
Ireland	36,3
Greece	33,5
Spain	33,5
France	21,6
Italy	48,5
Cyprus	30,7
Latvia	6,8
Lithuania	5,3
Luxembourg	30,1
Hungary	7,3
Malta	12,7
Netherlands	40,1
Austria	38,5
Poland	5,1
Portugal	31,0
Romania	5,1
Slovenia	11,4
Slovakia	8,0
Finland	31,1
Sweden	45,5
Great Britain	52,7

23

Ispravna, efikasna i efektivna primjena propisa EU o javnim nabavkama u EU ostaje stalni izazov. Tako EU nastoji pregledati i modernizirati regulatorni okvir za ugovore koji se dodjeljuju kako bi se povećala fleksibilnost i omogućilo im da se bolje koriste u potpori drugim politikama.

#### 4.2. SIGMA principi za zemlje proširenja i oblast javnih nabavki

Program SIGMA je podrška unapređenju upravljanja i zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije.<sup>24</sup>

Reforma javne uprave definirana je kao jedan od tri stuba uspjeha na putu ka članstvu u EU, pored vladavine prava i ekonomskog upravljanja, što je čini jednim od ključnih uvjeta za članstvo u Evropskoj uniji. Godine 2014. zemlje OECD-a i

<sup>23</sup> Dostupno na : <https://ec.europa.eu> , [30.08.2018]

<sup>24</sup> OECD (2010), "Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives", SIGMA Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris. str.4.

Evropska komisija su razvili SIGMA principe javne uprave za zemlje proširenja, koji čine osnovu za rad Evropske komisije u oblasti reforme javne uprave. Principi su novelirani 2017., a definiraju šta dobro upravljanje podrazumijeva u praksi i navode glavne zahtjeve koje trebaju slijediti zemlje tokom procesa pridruživanja EU.<sup>25</sup>

Efikasno projektovanje nacionalnih politika nabavke i pravila za dodjelu ugovora je od presudnog značaja za dostizanje zdravog i efikasnog sistema javnih nabavki. Zakon EU zahtijeva samo da se poštuju osnovni principi Ugovora EU prilikom dodjele ugovora izvan okvira direktiva, a državama članicama ostavlja detaljan dizajn pravila i postupaka koji se primjenjuju za ove ugovore. Međutim, studija pokazuje da većina država članica reguliše javne nabavke iznad i ispod graničnih vrijednosti EU, a u okviru istog akta i zahtijeva da ugovori ispod pragova EU budu zasnovani na otvorenim, pravednim i konkurentnim procedurama. Ovi postupci u suštini imaju slične karakteristike kao i oni koji se primjenjuju prema direktivama EU.<sup>26</sup>

Ključni zahtjev SIGMA-e je da javne nabavke budu regulirane propisno primijenjenim politikama i procedurama koje odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquis-a*. Pravilnici o javnim nabavkama trebaju da budu usklađeni sa *acquis-om*, te da uključuju dodatne oblasti koje nisu obuhvaćene *acquis-om* nego drugim odgovarajućim propisima. Zahtjev SIGMA-e je da postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti koji omogućavaju efikasno i efektivno razvijanje, provođenje i praćenje politike javnih nabavki.<sup>27</sup>

Dobra praksa u javnim nabavkama zahtijeva dobar normativnopravni okvir, institucionalne strukture i aranžmane koji će osigurati efikasno funkcioniranje regulatornog sistema. Međutim, visokofunkcionalan i pouzdan sistem javnih nabavki zavisi ne samo od njenih zakonodavnih i institucionalnih struktura, već i od stepena u kojoj horizontalna politika, pravno i institucionalno okruženje uspijevaju da zadovolje specifične potrebe tog sistema. Ovo okruženje uključuje, između ostalog, eksternu reviziju, finansijsku kontrolu, budžetska pravila i planiranje, zakone o državnoj službi, konkurentsko pravo, privredno pravo, radno pravo i zakon o zaštiti životne sredine.

Kvalitet i kapacitet reforme javnih nabavki se konačno izražavaju kroz snažnu političku podršku u okviru vlade i predstavničkog tijela, te kroz centralne organe javnih nabavki s jasnim političkim mandatom i autoritetom, odnosno kapacitetima

---

<sup>25</sup> Dostupno na : <http://rju.parco.gov.ba/sigma-principi/> [29.10.2018]

<sup>26</sup> Op.cit. OECD (2010), "Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives", str. 7.

<sup>27</sup> Principles of Public Administration, Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org> str.77. [26.10.2018]

koji su potrebni za obavljanje njihovih zadataka. Izradu politika i koordinacija treba da karakterišu jasnoća, koherentnost i kontinuitet. Također postoji potreba za stabilizacijom i reorganiziranjem političkih odnosa, te integriranim radom i komunikacijom u procesu pristupnih pregovora sa EU. Dok zemlje kandidati moraju da transportuju evropsku pravnu regulativu u oblasti javnih nabavki u nacionalno zakonodavstvo, one također trebaju da se pridržavaju dobre prakse EU u oblastima koje nisu obuhvaćene detaljnim odredbama direktiva EU - ne samo da se kvalifikuju za prijem u EU, već i nastave svoj razvoj u kontekstu oskudnih resursa i globalizacije.<sup>28</sup> Ključni mehanizam za zaštitu zakonitosti i integriteta procesa nabavke garantuje pristup pravdi od strane organizacija i preduzeća koja učestvuju na javnim tenderima. Direktiva 2007/66 / EC, koja je izmijenila Direktivu 89/665 / EEZ i 92/13 / EEZ, definiira osnovne zahtjeve za sistem pregleda radi rješavanja žalbi nezadovoljnih ponuđača: brzina, djelotvornost i nezavisnost od ugovornih organa. Međutim, državama članicama EU prepušteno je da odlučuju o izboru administrativnih i zakonskih rješenja za organiziranje sistema revizije, što rezultira različitim modelima koji se implementiraju. Među ključnim determinantama visokofunkcionalnog sistema pregleda su transparentnost i efikasnost procedure, institucionalni kapacitet, kvalitet odluka i način njihovog sprovođenja.

Teme od posebnog interesa u tom pogledu uključuju periode mirovanja, privremene mjere, neefikasnost ugovora ili alternativne kazne, naknadu štete, troškove pristupa žalbenom sistemu i pristup sudskoj reviziji i objavljenim odlukama.<sup>29</sup>

## 5. SISTEM JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI

U procesu pripreme za članstvo u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina će kroz proces stabilizacije i pridruživanja, poput susjednih zemalja "Zapadnog Balkana", morati osigurati pretpostavke u smislu izgradnje kapaciteta sposobnih za implementaciju *acquis communautaire* (preko 80,000 stranica legislative) u domaći pravni sistem. Jedna od reformskih oblasti SIGMA-e koja se mora uskladiti sa zahtjevima i principima Evropske unije je oblast javnih nabavki. Glavni cilj zakona o javnim nabavkama EU je da otvori tržište javnih nabavki za kompanije iz svih zemalja članica; da spriječi sve oblike diskriminacije, a naročito na osnovu nacionalnosti. EU, primarno posmatrana kao ekonomski povezana zajednica, predstavlja najveće tržište javnih nabavki u svijetu. Hiljade ugovornih organa i komunalnih ustanova dodjeljuju ugovore u ukupnom iznosu od € 1.4 triliona godišnje.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Principles of Public Administration, Dostupno na:<http://www.sigmaweb.org> str.97. [26.10.2018]

<sup>29</sup> Ibidem, str. 98.

<sup>30</sup> Trybus M.(2006) Pravo i politika javnih nabavki EU, Sarajevo, str. 7. Dostupno na: <https://www.javnenabavke.gov.ba/> [26.10.2018]

## 5.1. Institucije za javne nabavke u Bosni i Hercegovini

Zakon o javnim nabavkama BiH uspostavio je Agenciju za javne nabavke (AJN), kao samostalnu upravnu organizaciju koja za svoj rad odgovara Vijeću ministara BiH.<sup>31</sup>

Agencijom rukovodi direktor i odbor. Nakon raspisivanja javnog konkursa, Vijeće ministara BiH, u saradnji sa Agencijom za državnu službu BiH, imenuje direktora Agencije na period od pet godina. Odbor ima sedam članova, i to, po službenoj dužnosti tri ministra: Ministra finansija i trezora BiH, Ministra finansija FBiH, Ministra finansija RS i četiri stručnjaka odabrana putem javnog konkursa, na mandat od pet godina. Agencija ima sjedište u Sarajevu i dvije filijale u Banja Luci i Mostaru. Agencija je odgovorna za adekvatnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH.

Nadležnosti Agencije za javne nabavke, u skladu sa zakonom, uključuju:

- prijedlog izmjena i dopuna ZJN i pratećih podzakonskih akata, u svrhu osigurnja njihove djelotvornosti i svrsishodnosti;
- unapređenje informiranosti ugovornih tijela i dobavljača o propisima o javnim nabavama i njihovim ciljevima, postupcima i metodama;
- objavu priručnika i uputa, kao i izradu i ažuriranje standardnih obrazaca i modela u skladu odredbama ZJN i pratećih podzakonskih akata namijenjenih za upotrebu od strane ugovornih tijela;
- pružanje tehničke i savjetodavne pomoći i ugovornim tijelima i dobavljačima u vezi s primjenom i tumačenjem odredaba ZJN i pratećih podzakonskih akata;
- uspostavu Sistema za praćenje provedbe ZJN od strane ugovornih tijela;
- prikupljanje, analizu i objavu informacija u vezi s postupcima javnih nabavki i dodijeljenim ugovorima o javnim nabavama;
- razvijanje elektronskoga informacijskoga sistema dostupnoga na cijelome teritoriju Bosne i Hercegovine, koji bi dodatno, pored "Službenoga glasnika", objavljivao tendersku dokumentaciju;
- pokretanje i potporu razvoju prakse elektronskih nabavki i komunikacija u području javnih nabavki;
- objavu informacija u vezi s obukom, priručnicima i drugom vrstom pomoći na planu profesionalnoga razvoja u području javnih nabavki;
- vođenje evidencije akreditiranih predavača iz područja javnih nabavki;
- podnošenje godišnjih izvještajaa Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.<sup>32</sup>

Druga institucija nadležna za javne nabavke u BiH je Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine.

<sup>31</sup> Član 48. Zakona o javnim nabavkama BiH ("Službeni glasnik BiH" br. 39/14)

<sup>32</sup> Rahić T, Kozadra F. Hadžimusić M.(2016), Priručnik za praktičnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH, Privredna štampa, Sarajevo, str.33-34.

Osnovna uloga Ureda za razmatranje žalbi (URŽ), je da rješava po žalbama u postupcima javne nabavke. URŽ je samostalna, nezavisna institucija sa statusom pravnog lica i sa sjedištem u Sarajevu.

Ured za razmatranje žalbi je nadležan za donošenje odluka po žalbama za vrijednosti nabavke do 800.000,00KM.

## 5.2. Pravno reguliranje javnih nabavki u Bosni i Hercegovini

U septembru 2004. godine, u Bosni i Hercegovini je donesen prvi Zakon o javnim nabavkama na državnom nivou. Ovaj zakon ima za cilj da dovede legislativu javnih nabavki u ravan sa standardima starih zemalja-članica EU. Nove zemlje-članice koje su se priključile 2005. godine i one koje će se priključiti 2007. godine morale su proći kroz isti proces. Razumijevanje pravnih zahtjeva zakona o javnim nabavkama EU je stoga uvjet za razumijevanje novog Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.<sup>33</sup>

Do stupanja na snagu navedenog Zakona o javnim nabavkama na državnom nivou, odnosno do njegove primjene, primjenjivali su se različiti propisi o javnim nabavkama, donijeti na četiri nivoa vlasti, kao što su:

- Odluka o postupku nabavke roba, usluga i ustupanja radova za potrebe institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 13/03, 7/04);
- Uredba o postupku nabavke robe, vršenja usluga i ustupanju radova, u FBiH („Službene novine FBiH“ BR.34/04);
- Zakon o postupku nabavke robe, usluga i ustupanja radova, u RS („Službeni glasnik RS“, br. 21/04);
- Pravilnik o postupku nabavke robe, obavljanju usluga i ustupanja radova u Brčko Distrikt BiH („Službeni glasnik BD BiH“, br. 12/02, 14/02, 2/03, 27/03 i 19/04).<sup>34</sup>

U Bosni i Hercegovini su time 2004. sve javne nabavke regulisane jedinstvenim zakonom i njegovim podzakonskim aktima, kao što su pravilnici i uputstva, čime su zamijenjeni propisi o javnim nabavkama s četiri nivoa vlasti, te je na jedinstven način reguliran sistem javnih nabavki u skladu s evropskim direktivama. Nakon više njegovih izmjena i dopuna, u aprilu 2014. godine donesen je novi Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ broj: 39/14), koji se primjenjuje od 28.11.2014. godine.

Transparentnost, jednak tretman, nediskriminacija, pravična i aktivna konkurencija te efikasno korištenje javnih sredstava su opći principi javnih nabavki <sup>35</sup>. Efikasna

<sup>33</sup> Trybus M.(2006) Pravo i politika javnih nabavki EU, Sarajevo, str. 7.

<sup>34</sup> Todorović Lj. Hadžimusić M. (2014) Javne nabavke: komentar novog zakona, Feniks, Sarajevo, str.9.

<sup>35</sup> Član 3. Zakon o javnim nabavkama, („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br.39/14 )

primjena tih principa bi trebala osigurati učinkovitost javnih nabavki te se suprotstaviti mogućim zloupotrebama.

Prema važećem Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ugovorni organi su:

1. sve institucije vlasti u Bosni i Hercegovini, entitetima, Brčko Distriktu BiH, na nivou kantona, grada ili općine;
2. pravna lica koja su osnovana za određenu svrhu s ciljem zadovoljavanja potreba od općeg interesa, a koja nemaju industrijski ili komercijalni karakter i ispunjavaju najmanje jedan od sljedećih uslova: a) finansirano je, najvećim dijelom, iz javnih sredstava; b) nadzor nad upravljanjem vrši institucija vlasti ili pravno lice koje se ovdje definira; c) više od polovine članova skupštine, upravnog ili nadzornog odbora su imenovani ili izabrani predstavnici institucija vlasti ili pravnog lica koje se ovdje definira,
3. asocijacija koju su formirali jedna ili više institucija vlasti ili pravnih lica definiranih gore;
4. sektorski ugovorni organi ukoliko obavljaju djelatnost u oblasti vodosnabdijevanja, energetike, prometa i poštanskih usluga (osim ako ne ispunjavaju uslove za izuzeće primjene zakona, kao npr. ukoliko je relevantno tržište za datu djelatnost otvoreno za konkurenciju).<sup>36</sup>

Ugovorni organi dodjeljuju ugovore o javnoj nabavci radova, roba i usluga u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH i podzakonskim aktima, a ugovori o javnoj nabavci<sup>37</sup> usluga, roba i radova nominirani su kao :

- Subvencionirani ugovori,
- Ugovori za čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim,
- Rezervisani ugovori.

Zakon definiše da se od primjene odredbi izuzimaju:

- **Nabavke koje su proglašene državnom tajnom;**
- **Nabavke koje zahtjevaju posebne mjere sigurnosti;**
- **Nabavke koje se provode u okviru međunarodnog sporazuma**
- **Nabavke prirodnih i zakonskih monopola**
- **Nabavke usluga iz Aneksa II.**
- **Koncesioni ugovori**
- **Ugovori o javno-privatnom partnerstvu<sup>38</sup>**

---

<sup>36</sup> Član 3. Zakon o javnim nabavkama, ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br.39/14 )

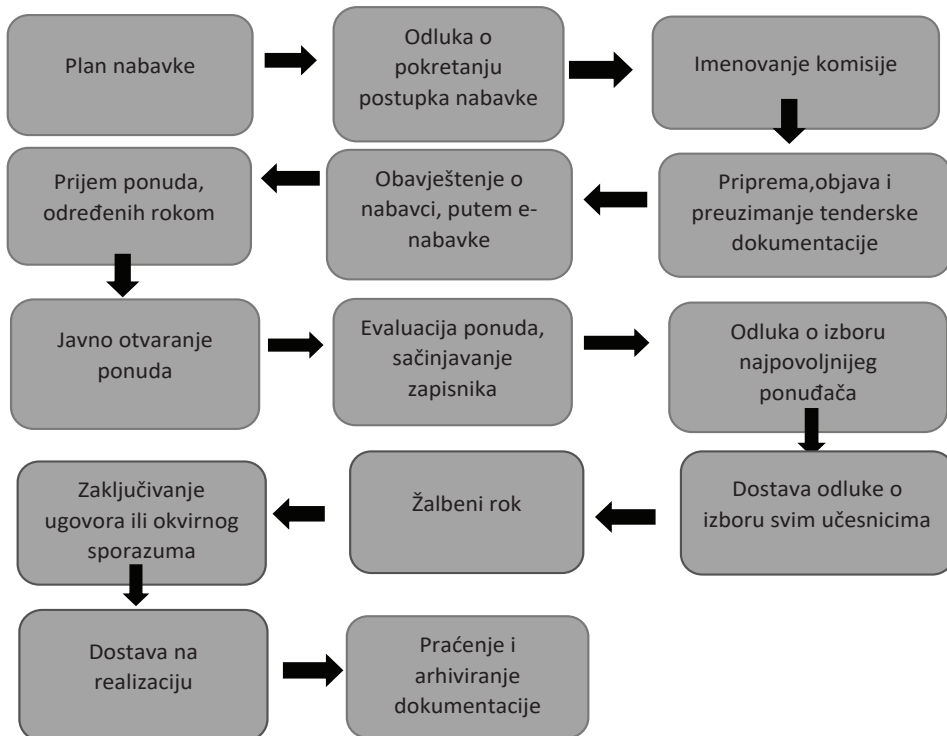
<sup>37</sup> Ugovori ili okvirni sporazumi

<sup>38</sup> Član 5. Zakona o javnim nabavkama BiH („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 39/14)

Zakon propisuje obavezno formiranje Komisije za javne nabavke za sve oblike javnih nabavki izuzev direktnog sporazuma za nabavku roba, usluga i radova za sve oblike javnih nabavki izuzev direktnog sporazuma za nabavku roba, usluga, i radova čija je procijenjena vrijednost jednaka ili manja od iznosa 6.000,00 KM. Osnivanje i način rada Komisije za javne nabavke utvrđuje ugovorni organ u skladu sa podzakonskim aktom koji donosi Vijeće Ministara. Komisija ima najmanje tri člana, a ugovorni organ može na svoju inicijativu ili na inicijativu komisije, pozvati stručnjake za slučajeve gdje predmet javne nabavke zahtijeva specifično tehničko ili specijalizirano znanje kojim inače ne raspolažu stručne službe.

### 5.3. Tok postupka javne nabavke

Postupci javnih nabavki obavljaju se u skladu sa vrijednosnim razredima, odnosno procijenjenom vrijednošću ugovora o javnoj nabavci. Vrste postupka su: otvoreni postupak, ograničeni postupak, pregovarački postupak, takmičarski dijalog, konkurs za izradu idejnog rješenja, konkurentski zahtjev za dostavu ponuda, direktni sporazum i postupci u čiju dodjelu se primjenjuje poseban režim.



Shema 1. Tok postupka javnih nabavki

---

**ZAKLJUČAK**

Nema sumnje da uvođenje inovativne javne nabavke postepeno dolazi u prvi plan u mnogim evropskim zemljama i izvan njih, kako u političkoj raspravi tako i u specifičnim inicijativama. Nabavka inovativnih rješenja podrazumijeva nabavku roba, usluga i radova s većom kvalitetom i mogućnostima za odgovarajuću cijenu. Intervencije politika na nacionalnom nivou, a kako bi se povećala sklonost uključenih aktera prema inovativnoj nabavci mogu se najbolje provesti kroz obuku za stvaranje inteligentnih kupaca. Dalje, inovativne javne nabavke predstavljaju značaj podstrek rastu malih i srednjih preduzeća, te povećavaju stepen društvene odgovornosti.

Kako je reforma javne uprave jedan od osnovnih uvjeta za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao i jedan od šest osnovnih uvjeta iz Evropskog partnerstva, ključni zahtjev SIGMA-e jeste da javne nabavke budu regulirane propisno primijenjenim politikama i procedurama koje odražavaju principe Ugovora o funkcioniranju Evropske unije i *acquis-a*. Odstupanje od principa transparentnih javnih nabavki jeste posljedica nedovoljne saradnje između nivoa vlasti u provođenju reforme, kao i nepostojanje stvarne volje za provođenje reforme u ovoj oblasti, u kojoj je systemska i strateška reforma ključna i odražava se na stvarni nivo odgovornosti javne vlasti. Javne nabavke su oblast koja je "osjetljiva" na promjene zbog ukorijenjenih negativnih patoloških pojava, naročito u BiH, kao što su politizacija, korupcija i birokratizam, te bi stoga značajan antipatološki iskorak bilo donošenje i implementacija državne strategije u ovoj oblasti, kao i usvajanje najboljih evropskih praksi. Transparentnost se često izdvaja kao jedan od ključnih pokazatelja pravednog i funkcionalnog sistema javnih nabavki, a podrazumijeva dostupnost svih relevantnih informacija koje omogućavaju zainteresiranim subjektima da budu upoznati sa pravilima i procedurama koje se primjenjuju u procesu javnih nabavki. Formulirane su preporuke za unapređenje transparentnosti koje se odnose na različite faze i aspekte postupaka javnih nabavki. Preporuke su prvenstveno namijenjene tijelu nadležnom za unapređenje zakonodavstva u ovoj oblasti – Agenciji za javne nabavke BiH, ali također mogu biti relevantne i drugim institucijama, poput Ureda za razmatranje žalbi, revizorskih institucija i Parlamentarne skupštine BiH, te ugovornih organa na različitim nivoima vlasti. Preporuke se odnose na unapređenje različitih faza procesa javnih nabavki.



---

**LITERATURA**

- Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ br.39/14)
- Pravilnik o javnim nabavkama Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.
- Basheka C.B. The science of public procurement management and administration, Other public procurement issues.
- Callendar, G., & Mathews, D. (2000). Government purchasing: An evolving profession? *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management*, 12(2)
- Hajrudin B. i dr., Javne nabavke legislativa i praksa, , Fakultet za upravu, Sarajevo 2015.
- Jorge L.(2014) Public and Project Procurement for Novice and Aspiring Procurement Practitioners, *Procurement in Context*
- Matthews D. (2005) Strategic procurement in the public sector: A mask for financial and administrative policy, *Journal of Public Procurement*, Vol. 5 Issue: 3.
- Nash, R., Schooner S., O'Brien-DeBakey, K., & Edwards, V. (2007). *The government contracts reference book: A comprehensive guide to the language of procurement* (3rd ed.). Riverwoods, IL: CCH.
- OECD (2010), “Public Procurement in EU Member States - The Regulation of Contract Below the EU Thresholds and in Areas not Covered by the Detailed Rules of the EU Directives”, SIGMA Papers, No. 45, OECD Publishing, Paris.
- Petrisor M.B, Badia A. (2013) Analysis of Public Procurement contracts in the EU member states and their implications, Al. I. Cuza “University, Faculty of Economics and Business Administration Iasi, Romania.
- Rahić T, Kozadra F. Hadžimusić M.(2016), Priručnik za praktičnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH, Privredna štampa, Sarajevo.
- Rene G. Rendon (2012) *Public Procurement: Public Administration and Public Service Perspectives* .
- Sourani, A. and Sohail, M., 2011. Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Engineering Sustainability*, 164 (4)
- Thai, K. (2001). Public procurement reexamined. *Journal of Public Procurement*.
- Todorović Lj. Hadžimusić M. (2014) *Javne nabavke:komentar novog zakona*, Feniks, Sarajevo.
- <http://rju.parco.gov.ba/sigma-principi/>
- <https://ec.europa.eu>
- National Public Procurement Strategy, Government Offices of Sweden, Ministry of Finance/Communications Department, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se> Ž

- Priručnik o borbi protiv korupcije (2016), Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE); [www.osce.org](http://www.osce.org)
- Public Procurement, [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)
- Public Procurements in Norway, <https://iclg.com/practice-areas/public-procurement-laws-and-regulations/norway>
- Trybus M.(2006) Pravo i politika javnih nabavki EU, Sarajevo, <https://www.javnenabavke.gov.ba/>
- Vodić za javne nabavke, Sarajevo, 2017. [http://css.ba/wp-content/uploads/2017/05/Vodic\\_JN\\_ACroSS.pdf](http://css.ba/wp-content/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACroSS.pdf)

**Pregledni naučni rad**

UDK: 338.266(4-672EU):330.101.4:35.077.3:355.64(497.6)

**Doc.dr. Nermin Lapandić  
Mirza Čizmić, dipl.oec.**

**IDEJNI KONCEPT NORMATIVNOG RJEŠENJA DINAMIČKOG SISTEMA  
KUPOVINE U POSEBNOM UPRAVNOM POSTUPKU JAVNE NABAVKE U  
BOSNI I HERCEGOVINI**

**Sažetak**

*Autori u članku predstavljaju idejni koncept normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, kroz pitanje bosanskohercegovačkog prava javne nabavke i usklađenosti istog sa pravom Evropske unije. Obradujući pravnu stečevinu Evropske unije (EU) iz područja javne nabavke i to prije svega člana 34. Direktive 2014/24 EU, koji se odnosi na dinamički sistem kupovine, autori predlažu koncept normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, poštujući principe elektronske upravea sve u cilju usvajanju pravne stečevine EU.*

**Ključne riječi:** *javna nabava, dinamički sistem kupovine, Direktiva 2014/24 EU*

**IDEAL CONCEPT OF NORMATIVE SOLUTION OF DYNAMIC BUYING  
SYSTEM IN SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR PUBLIC  
PROCUREMENT IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary**

*Authors in the article present the conceptual concept of the normative solution of the dynamic purchasing system, through the question of the Bosnian public procurement law and the harmonization of the same with the law of the European Union. By working on the *acquis communautaire* of the European Union (EU) in the area of public procurement, and in particular Article 34 of Directive 2014/24 EU, which refers to the dynamic purchasing system, the authors propose the concept of a normative solution to the dynamic purchasing system, respecting the principles of electronic administration, the *acquis communautaire* EU.*

**Keywords:** *public procurement, dynamic purchasing system, Directive 2014/24 EU*

**UVOD**

Prema dostupnim podacima Agencije za javne nabavke u Bosni i Hercegovine tokom 2017 godine, ugovorni organi su potrošili cca 3,5 milijarde KM (registrovano putem Portala javnih nabavki). Analizirajući ovaj podatak, kroz prizmu zadovoljenja javnih potreba i javne potrošnje, onda s pravom možemo reći da se javnim nabavkama

mora dati veći značaj ne samo kod praktičara javnih nabavki nego i u akademskim krugovima. Naime, radi se o izuzetno važnom i osjetljivom pitanju, koje posebno dolazi do izražaja u tranzicijskim zemljama. Naravno u slučaju Bosne i Hercegovine, kada dodamo složeno uređenje i još složenije unutrašnje odnose, koje zajedno s prazninama i nedorečenostima propisa mogu koristiti za počinjenje protivpravnih odnosno koruptivnih djela, onda možemo spoznati pravu sliku o važnosti i osjetljivosti ove problematike.

Zakonom o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 34/14) uređuje se sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, utvrđuju pravila za postupke javnih nabavki, i to na način da se definiraju prava, dužnosti, odgovornosti i pravna zaštita učesnika u postupku javne nabavke. Navedenim zakonom, postupak javne nabavke odnosi se na postupke nabavke robe, usluga ili radova koje provodi ugovorni organ ili sektorski ugovorni organ, u skladu s odredbama navedenog zakona i podzakonskih akata.

Shodno odredbama iz člana 123 stav (2) Zakona o javnim nabavkama, propisano je da će elektronske nabavke, elektronsku aukciju i dinamički sistem kupovine, način, rokovi i početak primjene bit definirani podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH, najkasnije u roku od jedne godine od početka primjene ovog zakona, a da 4 godine poslije nije donesen podzakonski akt za elektronske nabavke i dinamički sistem kupovine, pristupljeno je izradi idejnog koncepta normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, a prije svega na bazi člana 34 Direktive 2014/24 EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. o javnoj nabavci.

### **1. Normativna rješenja dinamičkog sistema kupovine**

Prilikom izrade koncepta i normativnog rješenja dinamičkog sistema kupovine, korišten je pravni okvir iz člana 34 Direktive 2014/24 EU, zatim Ugovor o osnivanju EU, kao primarni zakaoonodavni okvir, kojim su postavljena osnovna načela javnih nabavki, a prije svega:

- načelo nediskriminacije
- načelo jednakog tretmana
- načelo transparentnosti
- načelo proporcionalnosti (ili razmjernosti),
- načelo uzajamnog priznavanja.

Koncipirani sistem modela dinamičke kupovine prilagođen prije svega bosanskohercegovačkim potrebama i uslovima. Osnovni cilje, prije svih bio je što više pojednostaviti (optimizirati) postupak, a zatim olakšati i smanjiti resurse ugovornim organima i ponuđačima, kako bi sve to na kraju impliciralo slobodno tržišno natjecanje, učinkovite javne nabavke, smanjenje mogućih zloupotreba i korupcije.

Nastojalo se što više smanjiti utjecaj ljudskog faktora, pri čemu je u potpunosti eliminirana uloga komisije za javne nabavke, od postupka zaprimanja ponuda, otvaranja, evaluacije, na način da je proces postavljen da se ovaj dio postupka potpuno elektronski odraditi. Koncept "dobre uprave" postepeno su definirale države EU i on je uključen u Povelju o temeljnim pravima EU, pa se nastoji navedenim konceptom približiti normama i praksi EU. Zapravo, ovim konceptom se vrši optimizacija postupaka javnih nabavki, odnosno ukidanje ili reduciranje "administrativnih prepreka" kako bi se u potpunosti primijenili dinamički sistem elektronske kupovine kako je to riješeno u zemljama EU. Uvođenjem elektronske izjave, potisnuli bi iz upotrebe izraua ponuda na papiru, posebno prikupljanje dokaza, potvrda, ovjera izjava, čime bi se ukinuli svi troškovi i komplikacije za sve učesnike u postupku, samo uz obavezu onome kome bude dodijeljen ugovor da dostavi potrebnu dokumentaciju.

## **2. Uslovi za korištenje dinamičkog sistema kupovine**

Kandidat/ponuđač da bi učestvovao u postupku dinamičke kupovine mora biti registrovan na portal javnih nabavki. Nakon registracije kandidat/ponuđač dobiva pristupni kod (i lozinku) kao instrument IT identifikacije i potpisa, što predstavlja strogo lične i povjerljive podatke, sa obavezom da ga ne otkriva ili ne ustupa trećim licima. U slučaju gubljenja pristupnog koda ili oduzimanja, zloupotrebe ili nepravilnog korišćenja, ili bilo koje druge aktivnost koja kompromituje sigurnost, vlasnik računara mora odmah da promijeni svoju *lozinku* i da o tome obavijesti Portal javnih nabavki u što kraćem roku. Vlasnik pristupnog koda prihvata da zloupotreba, nepravilna upotreba ili na drugi način štetno korištenje računara, može dovesti do suspenzije ili ukidanja registracije ili negativne reference u skladu sa članom 45 stav(5) ZJN.

Ugovorni organi i kandidati/ponuđači korištenjem dinamičkog sistema kupovine trebalo bi da pristanu i slaže se da se u postupku koristi potpuna autonomiju informacionog sistema e-nabavki, povezanih alata za automatsku obradu ponuda. Agencija za javne nabavke, ugovorni organi i ponuđači korištenjem dinamičkog sistema kupovine pristaju da su registracije i sistemski zapisi u toku postupka povjerljivi i neće biti otkrivene trećim stranama. Svi korisnici su obavezni da arhiviraju i čuvaju sav materijal i dokumente koji se odnose na postupke koji se tiču njih. Sistem Portala javnih nabavki će arhivirati i zadržavati sve dokumente i radnje koji se odnose na postupke dinamičke kupovine koji su bili provedeni putem ovog sistema. Nakon 180 dana, od okončanja određenog postupka dinamičke kupovine, operatori sistema zadržavaju pravo na eliminisanje gore pomenutih dokumenata i zabilježenih radnji iz trenutne arhive. Sistem e-nabavki će sva dokumenta elektronski arhivirati. Ured za razmatranje žalbi i strane u određenom postupku dinamičke kupovine mogu zahtijevati kopiju dokumenata koji se odnose na procedure autorizacije ponuđača, slanjem pisanog zahtjeva Agenciji za javne nabavke.

U slučaju elektronskog kršenja pravila ili drugih propisa, od strane ponuđača ili drugog pravnog ili fizičkog lica, posebno u slučaju elektronskog predstavljanja u ime i za račun nekog drugog, predviđeno je da Agencija za javne nabavke, ugovorni organ ili ponuđač obavezno izvrše prijavu nadležnim istražnim organima. U tom slučaju postupak se obustavlja do okončanja istrage.

### **3. Primjena pravila**

Ugovorni organi pri nabavi u okviru dinamičkog sistema kupovine primjenjuju pravila ograničenog postupka. Sva komunikacija u okviru dinamičkog sistema kupovine provodi se isključivo elektronskim sredstvima putem portala javnih nabavki.

Za primjenu dinamičkog sistema kupovineu članu 34 Direktive EU, propisani su osnovni uslovi i to:

- Ugovorni organi mogu koristiti dinamički sistem kupovine za uobičajene nabavke čija svojstva, s obzirom na to da su općenito dostupna na tržištu, ispunjavaju zahtjeve ugovornih organa.
- Dinamički sistem kupovine je potpuno elektronski proces, koji se obavlja putem Portala javnih nabavki.
- Dinamički sistem kupovine može se podijeliti u kategorije roba, radova ili usluga, kao i na LOT-ove. Ugovorni organ ima obavezu utvrditi mjerodavne kriterije za odabir za svaku kategoriju ili LOT.
- Tokom cijelog razdoblja trajanja dinamičke kupovine, svim ponuđačima omogućava elektronski pristup za učešće.
- Svim kandidatima koji elektronskim putem izjave da su kvalificirani, omogućava se pristup narednoj fazi putem portala javnih nabavki.

### **4. Rokovi u postupku dinamičkog sistema kupovine**

Neovisno o članu 40. ZJN, zbog posebnih specifičnosti u dinamičkom sistemu kupovine primjenjuju se posebni rokovi, koje je potrebno precizirati na sljedeći način:

- (a) minimalni rok za prijem zahtjeva za učestvovanje je 30 dana od dana objave obavještenja o nabavci, odnosno objavljivanja Poziva za dostavljanje kvalifikacionih dokumenata.
- (b) U slučaju da nije zaprimljena niti jedna Izjava o kvalifikaciji, ugovorni organ može produžiti rok za prijem zahtjeva za učešće uz navođenje novog roka za prijavu.
- (c) minimalni rok za primanje ponuda je 10 dana od datuma objave poziva na Portalu za dostavu inicijalnih ili konačnih ponuda.
- (d) u slučaju korištenja e-aukcije, ista se zakazuje minimalno dan poslije definisanog datuma za zaprimanje inicijalnih ponuda i navodi se u Pozivu za dostavu ponuda

Ugovorni organi navode razdoblja trajanja dinamičkog sistema nabavke u pozivu za nadmetanje koje može trajati do 4 godine.

- a) ako je razdoblje trajanja promijenjeno bez okončanja postupka, koristi se obrazac koji se prvobitno koristio za poziv na nadmetanje za dinamički sistem kupovine;
- b) ako je sistem obustavljen koristi se obavještenje o dodjeli ugovora iz člana 74.

### **5. Propisivanje pravila postupka u dinamičkom sistemu kupovine**

U svrhu dodjele ugovora u okviru dinamičkog sistema kupovine, ugovorni organi:

- a) objavljuju poziv na nadmetanje u kojem mora biti jasno navedeno da se radi o dinamičkom sistemu kupovine;
- b) u Pozivu da dostavljanje pretkvalifikacionih dokumenata navodi se priroda i procijenjena količina predviđenih nabava kao i svi potrebni podaci u vezi s dinamičnim sistemom kupovine, uključujući informacije o tome kako dinamički sistem nabave funkcionira, elektroničku opremu koja se koristi tehničke priključke i specifikacije;
- c) navode bilo kakvu podjelu na LOT-ove, kategorije roba, radova ili usluga i značajke koje ih određuju;
- d) nude tokom cijelog trajanja sistema potpun i izravan pristup dokumentaciji o nabavi putem Portala javnih nabavki

Objava poziv za učešće u kvalifikacijama putem dinamičkog sistema kupovine mora sadržavati:

- Vrijeme početka kvalifikacija
- Vremenski period postupka (do 4 godine)
- Najavu dužine trajanja prve objave kvalifikacija i rok do kojeg će ponuđači moći da pošalju svoju ponudu, kao i rok u okviru koga Ponuda će ostati važeća, djelotvorna i neopoziva.
- minimalne karakteristike Tehničkih specifikacija koje je ugovorni organ utvrdio,
- specifične posebne uslove za izvršenje ugovora
- rok, mjesto i vrijeme isporuke robe, odnosno izvršavanja radova ili usluge.
- Obrazac Izjave o ispunjavanju kvalifikacionih uslova

Predviđeno je da ugovorni organ putem portala javnih nabavki, poziva sve sudionike koji su prihvaćeni u odgovarajuću kategoriju u okviru određene kupovine, da podnesu ponudu za svaku posebnu nabavku u okviru dinamičkog sistema kupovine. Osim osnovnih elemenata propisanih u Uputstvu za izradu modela TD, Poziv za učešće u dinamičkom sistemu kupovine morao bi sadržavati i:

- a) dan i vrijeme dostavljanja ponude,
- b) dan i vrijeme dostavljanja inicijalne ponude i dan i vrijeme e-aukcije, ako se zakazuje
- c) Tehničke specifikacije: prilog koji sadrži opis zahtjeva i karakteristike koje moraju posjedovati roba ili usluge koje nudi ponuđač
- d) Minimalnu garantovanu dostupnost (garantovana količina robe / usluga od kojih je Dobavljač obezbjeđuje raspoloživost u datom vremenskom okviru za kupovinu - dnevno, sedmično, mjesečno, kvartalno)
- e) Elektronski obrazac ponude, sa ipunjenim elementima (Naziv i opis robe, usluge i radova (tehnička specifikacija), Jed.mjere, količina) od strane ugovornog organa.

Ponuda robe ili usluga koja nije u skladu sa minimalnim karakteristikama utvrđenim u Tehničkoj specifikaciji svakog poziva predstavljala bi povredu ovih Pravila, a u tom slučaju ponuda se proglašava neprimjerenom.

Ponuđač koji namjerava poslati elektronsku ponudu, koristeći proceduru koja je predviđena sistemom dinamičke kupovine, svojom šifrom i pristupom sistemu, nakon učitavanja Aneksa 3. i ispunjavanja istog, potvrdom za slanje ponude istu automatski šalje na Portal javnih nabavki. Ponuđači moraju pravilno popuniti obrazac iz Aneksa 3 Ponude za prijavu.

U slučaju potrebe ugovorni organ, u vrijeme trajanja roka za dostavu ponude, može produžiti rok za podnošenje ponude do 15 dana. Izuzetno, na zahtjev ponuđača sa opravdanim i dokazivim razlogom, ugovorni organ može produžiti rok za podnošenje ponude, u vrijeme trajanja roka za dostavu ponude, od 5. do 15 dana, ako ne ugrožava vlastitu sigurnost snadbijevanja.

U vrijeme trajanja roka za dostavu ponude, ponuđač može zamijeniti svoju elektronsku ponudu novom ili povući svoju ponudu. Nakon isteka roka za dostavljanje ponuda, za razliku od redovnih postupaka, nije dozvoljena zamjena ili povlačenje ponude.

Slanjem ponude ponuđač prihvata uslove iz Poziva za dostavljanje ponuda ali i odgovornost u slučaju odustajanja ako bude izabran kao najpovoljniji ponuđač. Ponuđač garantuju tačnost, istinitost, potpunost, preciznost i ažuriranje ličnih podataka i informacija unesenih u aplikaciji za registraciju, kao i sve informacije i podatke koje unosi tokom postupka dinamičke kupovine.

U slučaju učešća grupe ponuđača, svi članovi moraju biti registrovani na portal javnih nabavki. Svaki član grupe ponuđača, posebnom izjavom koju popunjava sa svog pristupnog koda, ovlašćuju predstavnika grupe za učešće u svakom konkretnom postupku dinamičke kupovine, kao i prihvatanju obaveza i odgovornosti koje u njihovo ime predstavnik Grupe prihvati.



Predviđeno je da se sve ponude arhiviraju automatski na Portalu javnih nabavki i ne prosljeđuju se ugovornom organu do potpunog okončanja postupka. Postupci u kojima nije predviđena e-aukcija, sistem automatski rangira ponude i dostavlja obavještenje i iste ugovornom organu i ponuđačima, u periodu od 1 do 24 sata nakon zakazanog roka do kojega su se ponude mogle dostaviti. Za postupke predviđene sa e-aukcijom, ponude se arhiviraju automatski na Portalu javnih nabavki i ne prosljeđuju se ugovornom organu do okončanja e-aukcije. Sistem automatski vrši migraciju podataka, ukupne cijene iz inicijalne ponude, odnosno ostalih elemenata u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude, kako bi ponuđači mogli obaviti e-aukciju na zakazani termin. Tek po okončanju e-aukcije, obavještenje o rezultatima e-aukcije i rang ponuđača, kao i sve prispjele ponude elektronski se dostavljaju ugovornom organu i ponuđačima.

Izabrani ponuđač imao bi obavezu da u roku od 5 dana od dana dostavljanja obavještenja, dostavi originalnu ili ovjerenu kopiju dokumentacije koja je tražena, a za koju je izjavio da posjeduje, kao i ovjeren obrazac Aneksa 3 ponude, koju je poslao putem portala i istu je zaprimio sa obavještenjem o rezultatima postupka.

Ugovor se dodjeljuje ponuđaču koji je dostavio najbolju ponudu na temelju kriterija za dodjelu koji su navedeni u obavijesti o nadmetanju za uspostavljanje dinamičkog sistema kupovine. Sastavni dio ugovora zaključenog nakon dinamičkog sistema kupovine, bila bi ovjerena ponuda dobavljača, odnosno Aneks 3, čime se rješava problem elektronskog potpisa i pečata ponude.

## Zaključak

Predstavljeni model dinamičke kupovine je jednostavan, potpuno elektronski sistem u okviru ograničenog postupka, sa mogućnošću povezivanja sa e-aukcijom i ispunjava najveće standarde transparentnosti, pri javnoj nabavci roba radova ili usluga. Ovakvim načinom korištenja menadžerskih, javnih i pravnih teorija i procesa za ispunjavanje zakonom definiranih postupaka u cilju pružanja uslužnih funkcija u posebnoj upravnom postupku javnih nabavki, zasigurno javnu upravu kao ugovorno tijelo postavlja na jedan novi nivo u kojemu su procesi i organizacija zajedno sa strankama odnosno ponuđačima postavljeni na nivo automatizovanog procesa a time i automatizovane e-uprave, čime se zasigurno otvara novo poglavlje bosanskohercegovačke e-uprave.

Osim što se radi o potpuno elektronskom procesu, automatizovanoj obradi ponuda, ovaj način kupovine ne iziskuju nikakve značajnije resurse kako za ugovorne organe tako i za ponuđače. U značajnoj mjeri su pojednostavljeni zahtjevi za ponuđače, dok je omogućeno stalno slanje zahtjeva za učešće u postupku. Samo ponuđač koji je odabran kao najpovoljniji ima obavezu dostaviti popratne dokumente koje je naznačio u Izjavi da će dostaviti. Ova vrsta nabavke daje jednaka šansa za učestvovanje kako velikih tako i malih i srednjih preduzeća. Prednost dinamičkog sistema kupovine ogleda se i u smanjenju rizika u slučaju pravne zaštite. Naime, žalba se objektivno može izjaviti samo na TD ili na dodatnu dokumentaciju nakon okončanja postupka, što u značajnoj mjeri doprinosi efikasnosti postupka. Obzirom da je idejni koncept upućen Agenciji za javne nabavke, kako bi se operacionalizirao i počela primjena istog, očekuje se u 2019 godine njegova primjena.

**Pregledni naučni rad**

UDK: 658.14:330.34 (497.6)

**Rade Lazić, MA<sup>1</sup>****STRATEGIJA FINANSIRANJA EKONOMSKOG RAZVOJA ZEMALJA U  
TRANZICIJI SA AKCENTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU****Sažetak**

*Ekonomski razvoj je veoma složen proces. To je razlog i objašnjenje za veliki broj definicija, odnosno pokušaja njegovog određivanja i opisivanja. Ekonomski razvoj je proces kojim se nacionalne ekonomije sa niskim dohocima transformišu u moderne industrijske ekonomije sa srednjim, višim srednjim i visokim dohotkom. Takođe, ekonomski razvoj je razvoj bogatstva zemalja, ili regija, ili urbanog, odnosno ruralnog područja u korist njihovih stanovnika, te održivi porast standarda življenja koji sugeriše porast u dohotku po stanovniku, bolje obrazovanje i zdravlje, i bolju zaštitu okoliša. Ekonomski razvoj može se okarakterisati kao složeni višedimenzionalni koncept koji uključuje poboljšanja za blagostanje ljudi u bilo kojoj definiciji te riječi, pa se može definisati i kao brz i stabilan privredni rast, porast bogatstva, puna zaposlenost, kontrolisana inflacija i dr. Da bi uopšte došlo do ekonomskog rasta i razvoja, neophodno je da postoje sredstva kojima će se razvoj finansirati.*

**Ključne riječi:** *Ekonomski razvoj, finansiranje, države u tranziciji, strategija*

**ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY OF FUNDING COUNTRIES IN  
TRANSITION WITH ACCENT TO BOSNIA AND HERZEGOVINA****Summary**

*Economic development is a very complex process. This is the reason and explanation for a number of definitions, and attempts of determining and describing. Economic development is a process of national economy with low incomes are transformed into a modern industrial economy with a middle, upper middle and high income. Also, economic development is the development of resources of countries or regions, or urban or rural areas for the benefit of their inhabitants, and a sustainable increase in living standards, which suggests an increase in per capita income, better education and health, and better environmental protection.*

*Economic development can be characterized as a complex multidimensional concept that includes improvements to the welfare of the people in any definition of the word, and can be defined as a fast and stable economic growth, the increase of wealth, full employment, controlled inflation. To make it come to economic growth and development, it is essential that there are resources to finance development.*

**Keywords:** *Economic development, financing, countries in transition, strategy*

---

<sup>1</sup> Doktorand Fakulteta za upravu

## UVOD

Posljednjih deset godina XX vijeka sigurno će biti zapamćeno kao period u kojem je veliki broj zemalja Evrope pošao tranzicijskim putem koji je obilježen dubokim ekonomskim reformama i procesima koji su za cilj imali prelazak sa centralno-planske privrede na tržišnu. Jedna od prvih zemalja koja je započela tranzicijske procese bila je Poljska, koja je sa ovim izmjenama započela 1989. godine dok su se godinu kasnije, tačnije 1990., počele intenzivnije primjenjivati reformski procesi. Tranzicijski talas se vrlo brzo počeo širi i ka drugim zemljama Evrope, posebno na zemlje istočne Evrope a kasnije na zemlje Balkana. Jačanje tranzicijskih procesa postali su veoma interesantni, posebno uzimajući u obzir stope rasta koje su ove zemlje počele da bilježe, što je posebno bilo interesantno za ekonomske analitičare i istraživače reformskih procesa. Ono što će se ovim istraživanjem obuhvatiti jeste analiza privrednog rasta i razvoja pojedinih tranzicijskih zemalja sa ciljem ocjene finansiranja istog, odnosno, sa ciljem identifikacije strategije finansiranja koju su ove zemlje implementirale. U tom smislu, u centar analize stavljena je Bosna i Hercegovina, ocjena dosadašnjeg sistema razvoja, sistemi finansiranja razvoja te prijedlog i unapređenje sistema finansiranja privrednog rasta i razvoja.

Kada se govori o privrednom rastu, tada je neophodno razmatrati i problematiku finansiranja privrednog rasta i razvoja. Posljednji tridesetak godina pitanje i problematika finansiranja privrednog rasta i razvoja dolazi u centar pažnje. Na jačanje uloge i značaja sistema finansiranja privrednog rasta posebno značaj uticaj imala je globalizacija i globalna kretanja koje su, u velikoj mjeri, doprinijele razvoju finansijskih inovacija.

Opšte je poznato da bez finansijskih sredstava nije moguće bilo šta razvijati a posebno podsticati privredni rast i razvoj zemlje. Tranzicijske zemlje se susreću sa nedostatkom novčanih sredstava, nedovoljnom akumulacijom, zastarjelom tehnologijom ali i nedovoljnim nivoom naučnih znanja kojima bi se značajnije podsticala inovativnost i privredni rast. Privredni rast je, sam po sebi, složena kategorija i podrazumjeva veliki broj različitih varijabli, odnosno kategorija koje, zajedničkim djelovanjem utiču ni podstiču privredni rast. Kada se govori o strategijama finansiranja privrednog rasta i razvoja tada se misli na različite mogućnosti izbora osiguranja potrebnih novčanih sredstava za pokretanje privrednih procesa u zemlji. U tom smislu, zemlja ima brojne mogućnosti počevši od akumulacije sredstava (koje uglavnom nema dovoljno), zaduživanja bilo u zemlji ili inostranstvu, otvaranje zemlje prema stranim investicijama itd.

## STRATEGIJA FINANSIRANJA EKONOMSKOG RAZVOJA ZEMALJA U TRANZICIJI

### Teorijske osnove privrednog razvoja države

Ekonomski razvoj i rast nisu obični problemi i obična pitanja već pitanja egzistencije preduzeća i nacionalnih privreda i, uopšte, opstanka materijalne kulture i modernih društava. Pod privrednim ili ekonomskim rastom podrazumjeva se stalno uvećanje proizvodnje, izraženo bilo u GDP, nacionalnom dohotku ili po glavi stanovnika, tokom određenog vremena. Privredni rast podrazumjeva povećanje proizvodnih resursa, dugoročno uvećanje proizvodnih sposobnosti društva zasnovanom na tehničkom progresu, institucionalnoj i ideološkoj reformi<sup>2</sup>. Prema nekim autorima povećanje proizvodnje mora imati bar 20-to godišnje trajanje da bi se uopšte moglo govoriti o rastu. Tako, Peru smatra da bi porast proizvodnje u periodu kraćem od naznačenog trebalo zvati samo ekspanzijom a ne privrednim rastom. Privredni razvoj je rast plus promjena (strukturna promjena). On predstavlja mjenjanje na bolje u materijalnom i moralnom smislu na temelju privrednog rasta. Razvoj je mjenjanje, obnavljanje, usavršavanje ekonomskih sistema na osnovu novih tehnologija i organizacije rada i autputa proizvodnje, kvalitativna promjena. Razvoj se shvata kao<sup>3</sup>:

- ciklični tok, kružno kretanje,
- kao beskonačno kretanje od nižeg ka višem stanju,
- kao ireverzibilno kvalitativno mjenjanje, tj. nepovratna kvalitativna promjena.

Teorija rasta odgovara na pitanje kako i na koji način se može povećati obim proizvodnih mogućnosti – GDP u uslovima pune zaposlenosti. Rast i razvoj su dinamičke kategorije. Ekspanzija je povećanje GDP na kraći rok a rast je duži rok, preko 20 godina. Rast je cilj razvoja. Razvoj je nepovratni (ireverzibilni) tok, ciklus progresivnih promjena koje se kreću neravnomjerno tj. spiralno, skokovito, jer u osnovi sadrži konflikt, pa razvoj teče u etapama. Osnovni atributa privrednog rasta<sup>4</sup>:

- sadržaj,
- tip rasta,
- mehanizmi,
- cilj,
- kultura.

<sup>2</sup> Đerić,B.,”Teorija i politika privrednog razvoja”, Savremena administracija, Beograd, 1997. godine, str.39.

<sup>3</sup> Babić,M.,”Makroekonomski modeli“, Mate,Zagreb, 1997. godine, str.57.

<sup>4</sup> Kejnz,J.,M.”Opća teorija zaposlenosti, kamate i novca”, Mate,Zagreb, 198. godine, str.113.

Ekonomski ideal u razvojnoj politici je ekonomski rast bez inflacije i nezaposlenosti, sa vanjsko-ekonomskog i budžetskom ravnotežom, i rastom produktivnosti rada i kapitala, a uz to i postizanje pozitivnih trendova u promjeni privredne strukture, tražnje, podizanje kulturnog nivoa i obnavljanje stanovništva i društva u njegovoj sveukupnosti<sup>5</sup>.

### **Rast kao generički pojam i razvojne paradigme**

Paradigma, znači osnovna ideja, obrazac razmišljanja, shvatanja. U skladu sa tim, razvoj je<sup>6</sup>:

- „rješenje ekonomskih i socijalnih problema;
- stvaranje načina ekonomskog rasta,
- preduzetništvo i preduzetnička aktivnost,
- proces očuvanja sredine (paradigma održivog razvoja),
- način oslobađanja ljudskog potencijala,
- rezultat mikro i makro menadžmenta,
- metod stvaranja socijalne pravednosti“.

Ekonomski izbor je realokacija resursa na proizvodnju preferencijalnih dobara u uslovima ograničenih resursa, date tehnologije, troškova – ne može se sve proizvoditi već se nešto mora žrtvovati. Proizvodna mogućnost – proizvodnja dobara uz maksimalno korištenje kapaciteta i punu zaposlenost. Na toj granici se ostvaruju minimalni gubici u proizvodnji drugog proizvoda. Povećanje proizvodnje uz premještanje i dokapitalizaciju resursa tokom vremena predstavlja rast, tj. pomjeranje proizvodnih mogućnosti ali pod uslovom promjena.

### **Sistemska i informaciono shvatanje razvoja**

Ovaj pristup u ekonomskom razvoju utemeljen je na kibernetici i opštoj teoriji sistema i nekim novim disciplinama koje u ovim dvjema imaju svoje izvorište. Ovaj pristup vidi razvoj u stalnom kretanju i usavršavanju, poboljšanju njegovih parametara ili svojstava, te porastu materijalnih energetske i informacione veze – tokova među elementima unutar sistema, na jednoj, i između sistema i njegovog okruženja na drugoj strani. Elementi kibernetičkog sistema jesu:

- **Sistem** – cjelina ili organizacioni skup elemenata ili skup ulaza i izlaza. Sa stanovišta organizovanosti razlikuje se dobro organizovani, difuzni, loše organizovani i samoorganizujući sistemi;
- **Element** – predstavlja temeljni dio sistema;

---

<sup>5</sup> Đerić, B., „Teorija i politika privrednog razvoja“, Savremena administracija, Beograd, 1997., str. 51.

<sup>6</sup> Ilić, B., „Aktuelna pitanja savremene političke ekonomije“, Beograd, 1995., str. 93.

- **Struktura** – predstavlja hijerarhijsku povezanost elemenata;
- **Veza** – one povezuju elemente i sistem sa okruženjem. Mogu biti jake, slabe, direktne, povratne;
- **Stanje sistema** – predstavlja trenutni presjek u razvoju sistema, a opisuju se ulazima, izlazima ili nekim drugim parametrima ekonomskog sistema, kao što su produktivnost rada, kapitalni koeficijent, koef. efikasnosti fondova... Moguće je govoriti o stanju mira, stanju krize ili uzdrmanosti sistema, stanju stabilne dinamike, dopustivom stanju i sl. U granicama dopustivog stanja postoji radna oblast sistema, tj. ona oblast u kojoj sistem radi ili proizvodi najbolje rezultate. Izlazak iz zone dopustivog stanja prijeti pogoršanju ključnih parametara sistema pa čak i njegovom nestajanju;
- **Ponašanje sistema** – tvrdi se da se sistem ponaša ako ima performanse prelaska iz jednog u drugo stanje, te se otuda ono definiše kao funkcija početnog stanja i kontrolisanih/nekontrolisanih ulaza. Sistem se može naći u tri stanja: ravnotežnom, prelaznom i periodičnom<sup>7</sup>.
  - o **Ravnoteža** je sposobnost sistema da u dužem periodu očuva svoje stanje - u uslovima nekontrolisanih ulaza i izlaza;
  - o **Stabilnost** je sposobnost sistema da se izveden iz stanja ravnoteže pod uticajem upravljačkih odluka ponovo vrati u ravnotežno stanje, na višem nivou.
  - o **Razvoj** je proces kreacije promjena rađanje kvaliteta iz kvantiteta, proizvod bipolarnih relacija kao što su red- haos, ravnoteža – neravnoteža, fluktuacija – stabilnost;
- **Ciljevi sistema** - definišu se kao željena realno ostvariva stanja u koja sistem teži da uđe;
- **Veliki ekonomski sistem** – to je parcijalni slučaj tzv. dinamičkih sistema. On se specificira složenošću, stohastičnošću, autonomnošću, nestacionarnošću, neproduktivnošću. Ovaj sistem uključuje: proizvodnju, raspodjelu, razmjenu i potrošnju;

### Makroekonomski indikatori

Za mjerenje ekonomskog rasta koriste se<sup>8</sup>:

- „Raznovrsni monetarni pokazatelji, bilo zbirni ili pojedinačni (agregati društvene proizvodnje);
- Nemonetarni pokazatelji – npr. porast proizvodnje čelika, automobila po stanovniku, odnosno pokazatelji raznih vrsta infrastrukturnih i trajnih potrošnih dobara *per capita*;

<sup>7</sup> Prilagođeno prema: Đerić, B., „Teorija i politika privrednog razvoja”, Savremena administracija, Beograd, 1997. godine, str.83.

<sup>8</sup> Jakšić, M., Alibašić, Z., „Osnovi makroekonomske analize”, Brčko, 1998. godine, str.201.

- Strukturni tzv. vezane varijable u modelima rasta, kao što su: dohodak – troškovi, štednja – investicije, industrijska – poljoprivredna proizvodnja“.

Najveće značenje za izražavanje i mjerenje privrednog rasta imaju promjene agregatih pokazatelja društvene proizvodnje. U tom smislu koriste se dvije vrste pokazatelja<sup>9</sup>:

- **STOKA** – zalihe i bogatstvo, to su pokazatelji stanja koji se utvrđuju na određeni dan i putem kojih se iskazuje stanje a ne dinamika ekonomskog procesa;
- **TOKA** – dinamički pokazatelji koji izražavaju promjene u jedinici vremena npr. društveni bruto proizvod, društveni proizvod, nacionalni dohodak.

Najznačajniji pokazatelj koji ima karakter STOKA jeste **društveno bogatstvo** koje predstavlja ukupno bogatstvo društva stvoreno radom svih generacija a služi proizvodnji i potrošnji. **Nacionalni dohodak** kao novostvorena vrijednost predstavlja izvor uvećanja društvenog bogatstva putem investiranja akumulacije u aktivne i pasivne fiksne fondove i obrtne proizvodne fondove. On najjasnije izražava dinamiku ekonomskog rasta.

$$DBP = ND + A + MT = DP + MT$$

MT – materijalni troškovi

$$DP = DBP - MT = ND + A$$

A – amortizacija

$$ND = DBP - MT = DP - A$$

$$GNP = C + I + G + NX$$

GNP – bruto nacionalni proizvod

C – potrošnja, I – investicije

G – državni rashodi; NX-neto export

U funkciji uvećanja društvenog bogatstva najveću ulogu ima ND i on treba stalno da raste. Na njegov rast utiču<sup>10</sup>:

- „racionalisanje elemenata prenesene vrijednosti (A+MT);
- rast produktivnosti (ekonomisanje živim radom)“.

### Pokretačke sile razvoja

Kada se analiziraju pokretačke sile razvoja, u prvom redu važno je naglasiti vrijednosno – interesni faktor prema kojem se daje odgovor na pitanje šta generiše, pokreće ljude da rade bolje i više. Ekonomska aktivnost se odvija između društvene podrške i društvenog ograničenja.

---

<sup>9</sup> Prilagođeno prema: Jakšić, M., Alibašić, Z, „Osnovi makroekonomske analize”, Brčko, 1998., str.207.

<sup>10</sup> Komazec, S., „Makroekonomija”, Ekonomski fakultet Beograd, 1992. godine, str.203.



Ekonomski je cilj proizvoditi više uz minimalne troškove dok je politički cilj – opstanak i reprodukcija društvene vrijednosti. U pokretačke sile razvoja spadaju<sup>11</sup>:

- „potrebe,
- ciljevi (željeno stanje u kojem subjekt želi da bude),
- interesi,
- konfliktnost među njima i
- sama ekonomska aktivnost kao ekonomska pobuda po sebi“.

Za ekonomski razvoj i politiku razvoja najteži je zadatak kako pobuditi pokretačke sile razvoja, potaknuti ekonomske interese, kako pomiriti konfliktnost potreba, ciljeva i kako izgraditi demokratski sistem. Društvena vrijednost sistema u sebe uključuje političku, ekonomsku, ekološku, duhovnu i etičku vrijednost, opšte čovječanske vrijednosti i lične vrijednosti čime se osigurava razvoj demokratskog sistema.

### **Generisanje i osnovni momenti razvojnog procesa**

Kako bi se analizirao proces finasiranja privrednog rasta i razvoja tranzicijskih zemalja, veoma je važno shvatiti pojmove privrednog rasta kao i indikatore koji generišu razvojne procese. Tranzicijske zemlje, čija je privreda djelovala na planskim osnovama, u tranzicijskim procesima imala je potrebu da se što bolje upozna sa sistemima privrednog rasta tržišnih privreda. U tom smislu, neophodno je bilo razumjevanje osnovnih momenata razvojnog procesa.

### **Vrijednosno – interesni faktor**

Kada se govori o vrijednosno – interesnom faktoru tada je potrebno pažnju usmjeriti pitanjima šta to generiše razvoj, odnosno šta to pokreće ljude da rade bolji i više. Kako je već pomenuto u prethodnom odjeljku, pokretačke sile razvoja jesu<sup>12</sup>:

- potrebe,
- ciljevi (željeno stanje u kojem subjekt želi da bude),
- interesi,
- konfliktnost među njima i
- sama ekonomska aktivnost kao ekonomska pobuda po sebi.

Potrebe, bez obzira na prirodu i porijeklo predstavljaju izvorište raznolikih ekonomskih aktivnosti i jedan su od neposrednih generatora ekonomskog napretka. Čovjek ima različite potrebe, pri čemu je njihova segmentacija izvršena na:

---

<sup>11</sup> Đerić, B. „Teorija i politika privrednog razvoja“, Savremena administracija, Beograd, 1997., str.87.

<sup>12</sup> Đerić, B. „Teorija i politika privrednog razvoja“, Savremena administracija, Beograd, 1997., str.87.

- biološke (hrana, voda, stan, boravište, odmor)
- potrebe za ekonomskom sigurnošću i sugurnom ekonomskom budućnošću,
- socijalne potrebe,
- potrebe za uvažavanjem, prije svega kao stručnjak i persona.

### **Osnovne makroekonomske karakteristike ekonomskog rasta**

Sveukupni ekonomski razvoj specifikuje se određenom dinamikom (veličina stope rasta, osnovne tendencije, fluktuacije, slučajnosti), tipom te kvalitetom privrednog rasta. Ta tri parametra privrednog rasta odražavaju najvažnije procese koji se zbivaju u ekonomiji i sistemu razvoja pa se otuda uzimaju kao tri važna zadatka upravljanja razvojem.

### **Ingredijenti ekonomskog rasta**

Ingredijenti ekonomskog rasta ili faktori razvoja, predstavljaju jednu od najvažnijih kategorija razvoja – u krajnjem slučaju što predstavljaju njegov materijalni nosilac. Ova tematika, odnosno ovaj aspekt ekonomske teorije dosta je izučavan i najčešće obuhvaćen pojmovima:

- faktori razvoja,
- ekonomski ili proizvodni potencijali i
- izvori ili resursi privrednog rasta.

### **Privredni razvoj i uticajne škole ekonomske politike**

Teorije i modeli ekonomskog razvoja pokazuju historijsku i intelektualnu evoluciju naučnog mišljenja o razlozima, uzrocima i posljedicama razvoja, odnosno odsustva razvoja. To se može pokazati predstavljanjem klasičnih teorija ekonomskog razvoja i savremenih modela razvijenosti i nerazvijenosti. Kada je riječ o klasičnim teorijama, pažnja se fokusira na:

- modele rasta linearnih faza,
- teorije i obrasce strukturalnih promjena,
- revoluciju međunarodne zavisnosti i neoklasičnu kontrarevoluciju slobodnog tržišta.

### **Finansiranje ekonomskog rasta**

Finansiranje privrednog razvoja predstavlja veoma složenu i zahtjevnu i kompleksnu oblast. Što se tiče kompleksnosti, ona se, u najvećoj mjeri ogleda u ključnim odlukama koje se tiču odabiru i metodama prikupljanja kapitala i njegovog usmjeravanja u određene razvojne projekte. U teoriji i praksi moguće je razlikovati interno i eksterno finansiranje razvoja, pri čemu nadležne institucije, zadužene za ovaj segment,

donose odluke o izboru modela i finansiranju<sup>13</sup>. Ukoliko se jave nedostaci internih izvora finansiranja, što je karakteristika skoro svih tranzicijskih zemalja, pristupa se eksternim izvorima, odnosno eksternom zaduživanju.

Prilikom analiziranja finansiranja strategije razvoja, bez obzira da li se radi o tranzicijskim ili razvijenim zemljama, važno je znati da je osnova finansiranja ista samo je sistem korištenja svakog od izvora različit. Naime, nemaju sve zemlje iste mogućnosti kada je u pitanju korištenje vlastitih izvora finansiranja, odnosno akumulacije i štednje, i kada je u pitanju korištenje eksternih izvora finansiranja.

### **Finansijski sistem**

Svaku zemlju je moguće posmatrati kao cjelovit sistem koji se sastoji iz većeg broja podsistema. Tako se može govoriti o pravnom, političkom, privrednom, obrazovnom, kulturnom i drugim podsistemima jedne zemlje. Sa ekonomske tačke gledišta posebno je značajan privredni sistem bez čijeg adekvatnog funkcionisanja ne bi bio moguć opstanak, rast i razvoj cjelokupne društvene zajednice. U okviru privrednog sistema jedan od najvažnijih podsistema je finansijski sistem. Finansijski sistem je sastavni dio privrednog sistema koji se sastoji iz više elemenata pomoću kojih treba da omogući nesmetan tok finansijskih sredstava u jednoj društveno – ekonomskoj zajednici<sup>14</sup>. Finansijski sistem, slično kao i privredni sistem, posjeduje više karakteristika od kojih posebno treba istaći:

- dinamičnost,
- otvorenost i
- kompleksnost.

### **Finansijske institucije i instrumenti u konceptima finansiranja privrednog razvoja**

Tri osnovna elementa finansijskog sistema jesu tržišta, institucije i instrumenti. Kada se posmatraju učesnici tada se javljaju različite teškoće i problemi oko njihove klasifikacije. U okviru ovog rada iste će se razdvojiti na:

- Centralnu monetarno – finansijsku instituciju, odnosno centralnu banku,
- Depozitne institucije – banke, štedionice i ostale,
- Ugovorne finansijske institucije – osiguravajuća društva i penzione fondove i
- Čisto posredničke finansijske institucije.

---

<sup>13</sup> EU PHARE, (1999), „An Evaluation of the EU“, Phare Public Administration Reform Programmes

<sup>14</sup> Erić, D., „Finansijska tržišta i institucije“, Ekonomski fakultet Beograd, 2003. godine, str.8.

### **Privredni rast tranzicijskih zemalja**

Period u kojem je došlo do značajnije ekspanzije tranzicije među zemljama i posebno njihovog rasta i razvoja, ekonomska teorija nije imala dovoljno saznanja o tome kako će se kretati privredni razvoj ovih zemalja kao ni koji su presudni faktori koji određuju rast i razvoj ovih zemalja. Kako su tranzicijske zemlje postepeno bilježile privredni rast, tako je postalo sve zanimljivije analizi i istraživati privredu ovih zemalja. Tako su uslijedile ozbiljne rasprave koje se tiču modela i mogućih pokretača tranzicijskih zemalja kao i analiza načina održavanja visokih stopa rasta ovih zemalja a sa ciljem smanjenja razlika između tranzicijskih zemalja i razvijenih zemalja. Naravno, tranzicijske zemlje su se suočile sa određenim problemima u rastu i razvoju i posebno u sistemu finansiranja, te je takvo stanje zahtijevalo jedan drugačiji pristupa i analizu problema.

### **Polazni okviri tranzicije**

Nakon dugotrajne izolacije i okvirima tzv. socijalističkog društveno – političkog i ekonomskog uređenja, što znači - nakon perioda u okruženju bitno različitom od političkih sistema i tržišnih privreda karakterističnih za industrijski visokorazvijene zemlje zapadne hemisfere, a propašću političkih i ekonomski neefikasnih poredaka, društva centralne i istočne Evrope suočila su se sa problemima usvajanja političkih i ekonomskih standarda visokorazvijenih industrijskih zemalja Zapada. Za postupak usvajanja tih standarda ustalio se termin „tranzicija“.

Prema tome, prelaz bivših socijalističkih zemalja iz centralno – planskog u tržišno privređivanje jeste i jedan od najvažnijih procesa globalizacije svjetske privrede novijeg doba. To je pokušaj bivših socijalističkih zemalja - znatnog dijela svijeta u svakom pogledu – da se izvuku iz izolacije i da se uklope u kapitalizam kao dominantan društveno – privredni i politički sistem u svijetu. Onog trenutka kada je sistem centralno planskog privređivanja, prije svega, zbog svog načina funkcionisanja i motivisanja, odnosno motivacione strukture, iscrpio svoje unutrašnje snage samoodržavanja i kada se zbog toga urušio, proces njegove transformacije u tržišno privređivanje postao je neminovan a ne ciljni izbor bilo koje društvene grupe<sup>15</sup>.

### **Makroekonomski problemi privrednog razvoja tranzicijskih zemalja**

Kada je započinjao proces tranzicije bivših socijalističkih zemalja Evrope, ekonomska nauka nije raspolagala iskustvima koja bi mogla pomoći u oblikovanju preporuka nosiocima ekonomske politike. Kako je vrijeme odmicalo, a iskustvo zemalja u tranziciji bivalo sve veće, stručnjaci su se upuštali u prve analize ekonomskih zbivanja u tim zemljama.

---

<sup>15</sup> BajecJ.,Maksimović,Lj.,“Savremeni privredni sistem“, Ekonomski fakultet Beograd, 1997.,str. 89.

Dosadašnje iskustvo pokazuje da svaka zemlja koja je prihvatila tržišnu orijentaciju kao krajnji cilj proživljava specifičan tranzicioni proces. Tranziciona iskustva su pokazala da<sup>16</sup>:

- ekonomije u tranziciji imaju neka zajednička početna obilježja – snažni ekonomski pad na početku tranzicije, snažni inflatorni pritisci, visoki fiskalni deficiti, bankarske krize, porast nezaposlenosti, privatizacioni modeli opterećeni brojnim interesnim konfliktima;
- proces izgradnje tržišne privrede kao zajednički cilj, brzina i slijed mjera za ostvarenje tog cilja često se razlikuje po pojedinim zemljama;
- zaustavljanje ili značajnije usporavanje reformskih procesa u nekom području vrlo brzo se vraća kroz negativne efekte na cjelokupnu nacionalnu ekonomiju.

### **Bosna i Hercegovina i problemi privrednog razvoja**

Dosadašnja socio-ekonomska analiza Bosne i Hercegovine pokazala je niz problema u dosadašnjem razvoju zemlje, koji većim ili manjim intenzitetom, mogu da utiču na njenu budućnost. Po svom značaju, sveobuhvatnost i potreba što bržeg rješavanja, u prvi plan izbijaju sljedeći:

- Pad broja stanovnika,
- Niska efikasnost i efektivnost postojećeg društvenog modela,
- Niska konkurentnost i
- Socijalna isključenost i visok nivo siromaštva.

Bosna i Hercegovina je jedina zemlja evropskog kontinenta koja nema popisa stanovnika od 1991. godine i koja ne zna tačan broj svojih građana, pa se iz tog razloga koriste različite procjene. O ostalim demografskim obilježjima da se i ne govori. Takođe, objavljeni rezultati poslednjeg popisa stanovništva bivše SR Bosne i Hercegovine iz 1991. godine su nekompletni. Početak XXI vijeka predstavlja izuzetno složen period u demografskom razvoju BiH u kome se broj stanovnika postepeno smanjuje, a prirodni priraštaj bilježi tendenciju konstantnog pada.

Danas se procjenjuje da u BiH živi oko 4 miliona ljudi. Godišnje stope rasta stanovništva i podaci o relativnom učešću pojedinih područja u ukupnom stanovništvu ukazuju na međuzavisnost prirodnog kretanja i procesa depopulacije i starenja stanovništva. Komponente prirodnog kretanja stanovništva ukazuju na probleme u demografskom razvoju. Nepovoljno demografsko stanje se prvenstveno ogleda u padu stope nataliteta, negativnom prirodnom priraštaju, nepovoljnim migracionim kretanjima i sve većem udjelu starog stanovništva. Stopa prirodnog priraštaja u BiH od 2002. godine negativna i ukazuje na poremećaje u vitalnim strukturama, sa nizom negativnih posljedica. Pad stope nataliteta konstanta je već

<sup>16</sup> Stojanović, A., "Poreski sistem zemalja u tranziciji," Revikon, 2008. godine, str. 29.

nekoliko decenija, ali u godinama nakon posljednjeg rata pitanje pada nataliteta ušlo je u fazu u kojoj je demografski oporavak neizvjestan i uz mnogo radikalnije mjere podrške rađanju od postojećih.

### **Niska efikasnost i efektivnost postojećeg društvenog modela**

BiH je zemlja koji se nalazi u periodu tranzicije (prelazak iz socijalističkog društveno-ekonomskog sistema u kapitalizam), a nastala je Dejtonskim mirovnim sporazumom kojim je uspostavljen mir nakon građanskog rata u Bosni i Hercegovini.

Pored domaćih vlasti, o sprovođenju mirovnog sporazuma brine se i Visoki predstavnik međunarodne zajednice (OHR), pa se više može govoriti o protektoratu nego o nezavisnom političkom sistemu. BiH ima najlošiji imidž od svih evropskih zemalja koji nosi atribut stalne krize, suprotstavljanja na nacionalnoj osnovi i visokog nivoa siromaštva<sup>17</sup>. Međuetnički odnosi, zatrovani ratom i dalje su loši, a državi nedostaje vizija smjera kojim treba ići. Postoji više razloga za stalni nedostatak povjerenja među najvećim etničkim grupama u BiH, a ključni je neuspjeh, čak i toliko godina nakon Dejtona, što nije generisan veći ekonomski napredak. Na katastrofalno stanje u ekonomiji, pored trogodišnjeg rata, uticala je i neuspješna tranzicija.

Zabrinutost za političku stabilnost BiH je velika. Od 42 evropske zemlje koje su obuhvaćene istraživanjem<sup>18</sup>, BiH se po kupovnoj moći građana nalazi na 37. mjestu. Prosjek kupovne moći po stanovniku za Evropu iznosi 11,945 evra i pokazuje mali rast (2.1%) u odnosu na prošlu godinu, kada je iznosio 11,699 evra. Građani BiH raspolažu sa 20.5% evropskog prosjeka kupovne moći, odnosno s iznosom od 2,435 evra po osobi. Na ovoj ljestvici BiH je najniže rangirana od svih zemalja regije.

Od svih zemalja koje pretenduju na članstvo u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina je ostvarila najmanji napredak. Broj siromašnih u BiH, samo u 2010. godini, povećan je za 20% u odnosu na prethodnu, dok više od polovine stanovnika živi na rubu egzistencije<sup>3</sup>. Više od pola miliona građana BiH u radnoj dobi je nezaposleno, što je činilo oko 46% od ukupnog broja radno sposobnog stanovništva u 2009. godini<sup>19</sup>. Taj broj u vrijeme ekonomske krize i dalje raste. Ipak, masovna nezaposlenost i širenje siromaštva u ovoj zemlji nisu prouzrokovani samo, niti čak presudno, svjetskom recesijom, već su direktan rezultat toga što se ne provode potrebne reforme.

### **Niska konkurentnost**

Konkurentnost je sposobnost neke zemlje da na najbolji način zaposli svoje raspoložive resurse kako bi, u skladu sa promjenama u međunarodnim odnosima i

---

<sup>17</sup> Ekonomski trendovi BiH, 2010. godine, dostupno na [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba)

<sup>18</sup> Podaci Svjetske banke, dostupno na [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>19</sup> Strategija zapošljavanja u BiH od 2010 – 2014. godine

na međunarodnom tržištu, ostvarila što više stope rasta svog društvenog proizvoda i obezbijedila bolji standard za svoje građane<sup>20</sup>. Kao posljedice dugogodišnje centralno-planske privrede, ratnih razaranja i tranzicije privrede, u BiH su se javili ozbiljni makroekonomski problemi, kao npr. visoka zaduženost, neiskorištenost kapaciteta, tehnološko-tehnička zaostalost, nedostatak menadžerskih znanja, nepovoljno poslovno i razvojno okruženje, neefikasan pravni sistem te nedovoljna primjena komunikaciono-informacionih tehnologija.

BiH nema ni jedne institucije koja se bavi pitanjima konkurentnosti, a ne raspolaže ni sa podacima o njenom mjeranju, bez čega nije moguće dati preciznu ocjenu stanja i prijedloge za njegovo poboljšanje. Ipak, neke međunarodne institucije su vršile ocjene za BiH<sup>21</sup>, u kojima je ocjenjivana i BiH, pa se ovakvi dokumenti i koriste u bilo kojim analizama. Prema izvještajima Svjetskog ekonomskog foruma (Globalni izvještaj o konkurentnosti 2010-2011.), u kojem je rangirano 139 zemalja, vidi se da Bosna i Hercegovina nije ni blizu nivoa konkurentnosti evropskih zemalja. Prema tri posljednja izvještaja Bosna i Hercegovina je:

- rangirana između 102. i 109. mjesta,
- jedina je evropska zemlja rangirana preko 100.-og mjesta,
- najniže rangirana od svih 16 evropskih zemalja koje su prošle proces tranzicije i
- najniže rangirana zemlja u regionu.

### **Socijalna isključenost i visok nivo siromaštva**

Nakon više od petnaest godina od završetka ratnih sukoba, BiH se i dalje suočava sa problemima socijalne isključenosti i siromaštva velikog broja njenih stanovnika. Socijalna isključenost je proces marginalizacije pojedinaca ili grupa koji onemogućava njihovu potpunu participaciju u društvu, otežava pristup zdravstvenim, socijalnim i obrazovnim uslugama, te ih sprečava u njihovim nastojanjima da žive životom dostojnim čovjeka. Uzroci socijalne isključenosti su brojni i proizilaze iz nejednakosti građana u ostvarivanju temeljnih ljudskih prava, dohodovne nejednakosti, života u nerazvijenim, besperspektivnim sredinama, posebnih životnih okolnosti ili faza u kojima su se našli, kao i dinamičnih društvenih promjena na koje ne mogu odgovoriti postojećim znanjima i vještinama. Stoga se socijalna isključenost posmatra kao multidimenzionalan fenomen, jer se njen pravi smisao i dubina mogu shvatiti tek kombinujući odrednice koje čine tzv. "začarani krug": nezaposlenost, siromaštvo

<sup>20</sup> Ilić, B., "Makroekonomija", Viša poslovna škola Čačak, 2006. godine, str. 223.

<sup>21</sup> Kao primjer može se navesti Indeks svjetske konkurentnosti (IMD), Indeks globalne konkurentnosti (GCI Svjetskog ekonomskog foruma), Indeks poslovne konkurentnosti (BCI), Indeks lakoće poslovanja Svjetske banke (WB), Indeks ekonomskih sloboda (HF)

i socijalnu izolaciju<sup>22</sup>. Postojeće statistike nisu dovoljno precizne u obuhvatu i kvantifikaciji socijalno isključenih ili marginalizovanih kategorija stanovništva, pa je stoga teško egzaktno odrediti veličinu problema sa kojima se BiH suočava.

### **Primarni prioriteti strategije razvoja Bosne i Hercegovine**

**Prioritet 1: Privlačenje inostranih direktnih investicija.** Ekspanzija investicionih aktivnosti dovest će do povećanja proizvodne baze neophodne za generisanje ekonomskog rasta. Također će privlačenje inostranog kapitala dovest do profilisanja domaće privrede, kroz širenje lepeze izvoznih proizvoda, jer značajan dio stranih ulagača već ima definisane lance distribucije i prodaje proizvoda koji bi se mogli proizvesti u BiH. Ulaganja predstavljaju preduslov za održavanje i povećanje proizvodnje, a samim tim i povećanje izvoza. Privlačenje i zadržavanje inostranih direktnih investicija ima važnu ulogu u stvaranju radnih mjesta, povećanju izvoza, prenosu tehnologija i menadžerskih vještina i doprinose povećanju produktivnosti i konkurentnosti. Važno je unaprijediti i stabilizovati poslovni ambijent, posebno u odnosu na poslovne ambijente zemalja u okruženju te definisati bh. „investicione proizvode“ u realnom sektoru ekonomije, prvenstveno u oblasti industrije, koji mogu biti atraktivniji od onih drugih zemalja<sup>23</sup>.

**Prioritet 2: Poboljšanje vanjske trgovine.** Restruktuisanje kao kontinuisan proces se zasniva na praćenju kretanja na izvoznim tržištima, tj. kroz praćenja promjena i preferencija izvoznih potrošača. Potrebno je osigurati sistemsko praćenje zahtjeva tradicionalnih i potencijalno novih tržišta za bh. proizvode te podsticati restruktuisanje ključnih bh. izvoznih firmi radi povećanja konkurentnosti na tim tržištima. Ovo podrazumijeva i uvođenje novih podsticajnih mehanizama<sup>24</sup>. Vanjskotrgovinsko poslovanje odlikuje veći uvoz od izvoza, što rezultuje velikim negativnim bilansom. S obzirom da deficit vanjskotrgovinske razmjene predstavlja jedan od najvažnijih makroekonomskih izazova BiH, prvi prioritet vanjskog sektora se odnosi na podsticanje faktora koji direktno utiču na smanjenje te eliminaciju vanjskotrgovinskog deficita. Adekvatne informacije, koje će u znatnoj mjeri osiguravati državni organi, omogućit će prilagođavanje izvozne ponude specifičnim zahtjevima pojedinih novih tržišta kao i očuvanje/povećanje tržišnog učešća domaćih izvoznika na postojećim tržištima. Uz to se vežu podsticajne mjere za intervenisanje na nivou preduzeća u oblastima proizvodnje, marketinga, upravljanje kvalitetom te sistem kvaliteta i certifikacija, razvoj inovativnih proizvoda s višom stopom dodatne vrijednosti.

---

<sup>22</sup> „Izveštaj Evropske komisije Vijeću o spremnosti BiH za otpočinjanje pregovora sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“ (Studija izvodljivosti), Brisel, 18. novembra 2003., str. 34.

<sup>23</sup> MFT BiH, (2010), Strategija razvoja Bosne i Hercegovine, Sarajevo

<sup>24</sup> World Bank Country Study, (1997): „Bosnia and Herzegovina, from Recovery to sustainable Growth“, Washington DC



**Prioritet 3: Jačanje uloge BiH u trgovinskim integracijama.** Tokom posljednjih 10-tak godina BiH je započela postupnu trgovinsku liberalizaciju, te ima vrlo liberalnu trgovinsku politiku koja je u skladu s principima Svjetske trgovinske organizacije (WTO). BiH je uključena u četiri područja trgovinskih pregovora i njihove sprovedbe: bilateralni pregovori, Centralnoevropski sporazum o slobodnoj trgovini (CEFTA), pregovori s EU i pregovori o pristupanju Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (STO).

**Prioritet 4: Održati stabilnost i razvijati finansijske institucije.** Za dalji razvoj finansijskog sektora i povećanje njegove efikasnosti potrebno je osigurati uslove za funkcionisanje različitih vrsta nebankarskih finansijskih institucija, te povećanje njihovog učešća u strukturi aktive finansijskog sektora. Povećanje kompleksnosti finansijskog sektora u smislu broja i vrste finansijskih institucija (institucionalna struktura) u funkciji je privlačenja novih investitora (uključujući i strane) u ovaj sektor, ali i finansiranja potreba korisnika kapitala. Istovremeno, strukturno jačanje i stabilizacija finansijskog sektora ima pozitivan uticaj na privredni razvoj, prvenstveno kroz diverzifikaciju izvora finansiranja i snižavanje cijene kapitala. Paralelno s razvojem ekonomije i produblivanjem finansijskog posredovanja povećavat će se finansijski tokovi preko tržišta kapitala. Tome može znatno doprinijeti definitivno razrješavanje tranzicijskog „paketa“ – restruktuisanje preduzeća, poboljšanje korporativnog upravljanja i poboljšanje institucionalnog okvira i regulatornog nadzora, te konvergencijom vođen razvoj (ekonomskim približavanjem EU) kao i dolazak inostranih investitora.

**Prioritet 5: Stvarati uslove za povećanje štednje i investicija.** Na berzama u BiH se, kada su u pitanju domaći investitori, pretežno trguje dionicama iz privatizacije, prvenstveno u svrhu preuzimanja i koncentracije vlasništva. U pribavljanju dodatnog kapitala privreda se dominantno orijentisala prema bankarskim kreditima, a stanovništvo je štednju usmjeravalo u bankarske depozite. Tradicionalnu orijentisanost k bankarskim štednim depozitima i kreditima moguće je promijeniti nizom sistemskih mjera u dužem vremenskom periodu. Potrebno je stvoriti uslove za razvoj novih oblika štednje podsticanjem stanovništva za investiranje u vrijednosne papire od vrijednosti, životna i penziona osiguranja. Za realizaciju ovog cilja neophodno je produbiti finansijsko posredovanje, stvoriti uslove za efikasno funkcionisanje institucionalnih investitora i povećati diverzifikovanost finansijskih instrumenata.

**Prioritet 6: Unapređivati regionalnu saradnju i povezivanje.** Unapređenjem regionalne saradnje i međunarodnim povezivanjem doprinosi se proširenju kapaciteta domaćeg finansijskog tržišta i podstiče njegova konkurentnost. Realizacija ovog cilja doprinijet će proširenju spektra finansijskih usluga i uvođenju međunarodnih standarda i najbolje prakse u sve segmente poslovanja i nadzora finansijskog sektora

**ZAKLJUČAK**

Tranzicijske zemlje su dugi niz godina, prilikom prelaska na tržišni sistem poslovanja, proživljavale duboku ekonomsku transformaciju koja je vodila bržem privrednom rastu i razvoju ali i brojnim problemima. Najbolje rezultate tranzicije zabilježile su one zemlje koje su među prvima započele ove procese i koje su kvalitetno pripremile infrastrukturu cjelokupne privrede. Ove zemlje su ujedno zabilježile i najmanju pad ekonomskih aktivnosti. U većini je zemalja započeo proces smanjenja ili likvidacije neefikasnih velikih preduzeća, uvedene su mjere poticanja rasta malih izvozno-orientisanih firmi i uslužnog sektora, a poseban je naglasak stavljen na daljnju razradu politike privlačenja direktnih stranih investicija. Pozitivnim se ocjenjuju dosadašnji napori u području liberalizacije trgovine i politike deviznih kurseva, te se naglašava značajan napredak u procesu privatizacije malih i srednjih preduzeća. Tranzicijskim se zemljama najviše zamjera sporost u provedbi bankarske reforme, te „nepropusnost“ finansijskog sistema uz nedovoljno razvijenu decentralizovanu mrežu finansijskih odnosa i institucija.

Iako su vodeći reformatori uspješno postavili osnove tržišne ekonomije, još uvijek su opterećeni prevelikom potrošnjom javnog sektora i neefikasnim poreskim sistemima kojeg obilježavaju visoke granične stope oporezivanja i visoki porezni „klin“ na radne dohotke. Međutim, izvjesno je da su tome znatno pridonijele i dosadašnje mjere tržišnih strukturnih reformi. Stoga ne začuđuje što su tranzicijske zemlje iskusile smanjenje nacionalnih stopa štednje, porast stope nezaposlenosti, rast javnog duga, te porast obima „sive“ ekonomije. U takvim uslovima, bez dublje fiskalne reforme, postoji opasnost od izbijanja fiskalne krize koja može u značajnoj mjeri usporiti daljnji ekonomski rast ovih zemalja. Stoga fiskalna reforma treba biti ključni dio njihove dugoročne strategija rasta.

Problem zemalja u tranziciji mada se nakon efekata i posljedica ekonomske krize može reći i zemalja članica EU, jeste nedostatak sopstvenih sredstava i nelikvidnost sopstvenih ekonomija kao i visok državni dug. Kroz sam rad se uglavnom govori o najboljem i najefikasnijem načinu obezbjeđivanja sredstava za investiranje kroz razvojne projekte. Najbolji i najefikasniji vid predstavlja neosporno domaća akumulacija koja, iz godine u godinu uglavnom gubi uticaj na domaće ekonomije. Drugi ne manje značajan vid, predstavlja inostrana akumulacija i privatni investitori koji u zavisnosti od prihoda veoma brzo premkeštaju i sele svoj kapital, u cilju što većih prihoda na uložena sredstva. Ono što u značajnoj mjeri može privući kako domaće investitore koji sopstvena sredstva drže u inostranim bankama tako i inostrane investitore neosporno jesu hartije od vrijednosti države.

Ukoliko se osvrnemo na postavljenu glavnu hipotezu ovog rada, koja je pošla od toga da Bosna i Hercegovina nema adekvatan sistem finansiranja privrednog razvoja. Sadašnji način finansiranja privrednog razvoja BiH iskazuje neefikasnost i

neadekvatnost, što negativno utiče na razvoj svih privrednih struktura i ugrožava konkurentnost zemlje, može se primjetiti da ista u cjelosti i opravdana. Argumenti kojima se ova hipoteza potvrđuje jesu:

- Sadašnji način i sistem finansiranja BiH nije jedinstven i razdvojen je između entiteta koji, sa druge strane, nedovoljno efikasno upravljaju sredstvima. Tačnije, BiH ima značajne sume namjenski odobrenih sredstava, koja stoje neiskorištena i na koje se plaća naknada jer sredstva nisu povučena, iz razloga jer nema kvalitetnih projekata u koje bi se ova sredstva investirala. Čak i kada bi se pojavili kvalitetni projekti, tada bi to opet bilo teško realizovati zbog složene političke situacije u zemlji;
- Što se tiče stanja javnog duga u BiH se može primjetiti tendencija njegovog rasta, odnosno vrlo brzog rasta. Podaci o odnosu javnog duga u društvenom bruto proizvodu i izvozu Bosnu i Hercegovinu svrstavaju u srednje zaduženu zemlju, jasno je da se naša zemlja ipak ne može ocjenjivati samo na osnovu ovih pokazatelja. Naime, činjenica je da BiH nema razvijenu privredu, da ima ogroman broj nezaposlenih, da su trgovina i usluge glavne privredne grane, da privreda nije konkurentna i da se jako malo izvozi iz naše zemlje. Svi ovi podaci zapravo pokazuju da BiH nije sposobna da se u dugom periodu suočava sa rastućim javnim dugom ukoliko se ne bude podsticao privredni rast. Slično stanje se može primjetiti u zemljama okruženja koje smo ovom prilikom analizirali. Ipak, ukoliko se uporedi učešće javnog duga BiH sa zemljama okruženja, uočavamo da je BiH najmanje zadužena zemlja od posmatranih sa 39,3% učešća javnog duga u društvenom proizvodu zemlje. Prema pokazatelji ovog odnosa, odnosno odnosa javnog duga i društvenog bruto proizvoda, BiH spada u kategoriju srednje zaduženih zemalja, kako smo već pomenuli;
- Pored navedenog, važno je primjetiti da se velike sume javnog duga često troše za finansiranje potrošnje, kao što je slučaj sa sadašnjim sredstvima MMF-a koje koristi BiH. Ovakvo stanje ne može pozitivno djelovati na privredu. Zemlja se zadužuje da bi se trošilo a sama potrošnja ne generiše nove prihode kojima se može finansirati javni dug zemlje. Ovakvo stanje bi moglo dovesti do nemogućnosti zemlje da uredno servisira obaveze po javnom dugu. Brzi rast javnog duga, u slučaju BiH posljednjih godina, neadekvatna upotreba kredita (kako je već rečeno – finansiranje potrošnje), visoki deficiti tekućeg računa, društveni bruto proizvod u kojem se uočava sve manje učešće proizvodnje i izvoza, vode razvoju ozbiljnih rizika likvidnosti naše zemlje. Ovo se prvenstveno odnosi na nemogućnosti otplate uzetih kredita uz stalno novo zaduživanje;
- Što se tiče investicija, pokazano je da su iste bilježile ogroman pad tokom perioda trajanja finansijske krize, što se veoma negativno odrazilo na privredni rast, te je isti u 2012 zabilježio kontrakciju;
- Štednja, kao bitan indikator razvoja zemlje, tako nije dovoljna i značajno je ispod nivoa drugih tranzicijskih zemalja. Pored toga, u strukturi štednje navise učestvuju građani;

Činjenica je da BiH ima nedovoljno vlastitih izvora za finansiranje i održavanje privrednog rasta, već se dovoljno zadužila i to prvenstvo radi finansiranja potrošnje a ne investiranja, te jedina mogućnost ostaje da se aktivnije koristi ino akumulacija, odnosno direktne strane investicije, koje takođe jenjavaju posljednjih godina. Ovim argumentima opravdana je prva pomoćna hipoteza. Ukoliko se usvoji ovakav stav, tada je neophodno da BiH razvija strategiju kojom će privući strane investicije. Da bi se to desilo, neophodno je urediti regulatorni okvir koji je do sada pokazao sve svoje probleme i nedosljednosti.

U analizi stanja i strukture privrednog razvoja BiH uočava se nedovoljno ulaganje u proizvodnju. Iako je posljednjih godina najviše sredstava uloženo u proizvodnju, te sume su nedovoljne da bi značajnije pokrenule proizvodne aktivnosti i da bi uticale na privredni rast i razvoj. Ovim je opravdana i druga pomoćna hipoteza.

Može se primjetiti da većina tranzicijskih zemalja, a posebno BiH, ima prije svega razvojne probleme u čijoj srži su problemi finansiranja rasta i razvoja. U suštini, radi se o strukturnim problemima koji su posebno intenzivirani u uslovima krize. Pored toga, ovi problemi stvarani i akumulirani godinama, tako da se ne mogu brzo riješiti a još manje jednostavno. Nedostatak finansijskih sredstava utiče na probleme razvoja proizvodnje, izvoza, zaposlenosti... radi se o uzrocima koji „vuku“ jedni druge.

Pokazalo se da Bosna i Hercegovina ne može privredno rasti na bazi tzv. „čistih“ djelatnosti (trgovina, skladištenje, ptt-impulsi, finansijsko posredovanje...), nego jedino na proizvodnji. Za proizvodnju, poznato je, postoje svi preduslovi. Međutim, i pored toga naša zemlja se pati, naša ekonomska stvarnost je bremenita teškim problemima. Slaba privreda, tj. privreda bez ekonomskog progressa, nezaposlenost i siromaštvo, spoljnotrgovinski deficit, loše tržište rada, deindustrijalizacija, tehnološka degradacija proizvodnje, centralizacija privrednog sistema i ekonomske politike, nereformisano preduzeće i sl. jesu neki od problema u privredi i razvoju.

---

**LITERATURA**

- Babić M.,(1997)“Makroekonomski modeli“, Mate,Zagreb
- Bajec J.,Maksimović Lj., (1993)“Savremeni privredni sistem“, Ekonomski fakultet Beograd.
- Ilić B.,(2006)“Makroekonomija“, Viša poslovna škola Čačak, Čačak.
- Ilić B.,(1995)“Aktuelna pitanja savremene političke ekonomije“, Savremena administracija Beograd.
- Đerić B.,(1997)”Teorija i politika privrednog razvoja“, Savremena administracija, Beograd.
- Stojanović A.,(2008)”Poreski sistem zemalja u tranziciji,”Revikon, 2008. godine., Banja Luka.
- Jakšić M.,Alibašić Z, (1998)„Osnovi makroekonomske analize“, Brčko.
- Komazec S.,(1992) ”Makroekonomija”, Ekonomski fakultet Beograd.
- Kejnz J.,M.,(1998) ”Opća teorija zaposlenosti, kamate i novca”, Mate,Zagreb.
- Komazec S.,Ristić Ž.,(2009) Ekonomija kapitala i finansiranje razvoja”, Etnostil, Beograd.
- Erić D.,(2003)“ Finansijska tržišta i institucije“, Ekonomski fakultet Beograd.
- World Bank Country Study, (1997): „Bosnia and Herzegovina, from Recovery to sustainable Growth“, Washington DC
- EU PHARE, (1999), „An Evaluation of the EU“, Phare Public Administration Reform Programmes

**Internet izvori:**

- Agencija za statistiku BiH, [www.abhs.gov.ba](http://www.abhs.gov.ba)
- Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, [www.mft.gov.ba](http://www.mft.gov.ba)
- Svjetska banka, dostupno na [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Ekonomski trendovi BiH, 2010. godine, dostupno na [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba)
- Godišnji izvještaj Centralne banke BiH, dostupno na [www.cbbh.ba](http://www.cbbh.ba)



**Pregledni naučni rad**

UDK: 339.924(4-672 EU)

**Dr. sc. Kenan Ademović<sup>1</sup>****Dr. sc. Edin Ramić<sup>2</sup>****BUDUĆNOST EUROINTEGRACIJA****Sažetak**

Ocjena u zvaničnom dokumentu pod nazivom *Bijeli papir o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025*, predstavlja zapravo snažnu podršku europskom projektu, ali više nije безусловna. Zapravo, više od dvije trećine Evropljana vidi Evropsku uniju kao stabilno mjesto u svijetu punom ekonomskih teškoća. Više od 80% zemalja podupire četiri evropske ključne slobode, a 70% građana sa područja eurozone podržava zajedničku valutu. Međutim, smanjuje se povjerenje građana i u Uniju i u vlasti pojedinih država članica. U današnje vrijeme u EU prema smatranjima trećine građana, a prije deset godina vjerovala je polovina evropskih građana. Ono što predstavlja trajan problem jeste prevladavanje razlika između obećanja i njihovog ispunjenja, dijelom i zato što nije lako shvatiti koncept Evropske unije u kome se susreću europski nivo i nivoi država članica. Nije dovoljno objašnjeno ko je tu za što zadužen, pa se pozitivna uloga EU u svakodnevnom životu ne vidi ako se ta priča ne ispriča i na lokalnom nivou. Lokalne zajednice nisu uvijek svjesne toga da se obližnja poljoprivredna domaćinstva, saobraćajna mreža ili visokoškolske ustanove dijelom finansiraju sredstvima Evropske unije. Postoji i nesklad između očekivanja i onoga što EU može učiniti. Dobar je primjer nezaposlenost mladih: uprkos brojnim sastancima na najvišem nivou i pretežno korisnim mjerama pomoći od strane Evropske unije, moć i sredstva i dalje su u rukama nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti. Tako sredstva dostupna na evropskom nivou u području socijalne zaštite čine tek 0,3% iznosa koji države članice ukupno potroše.<sup>3</sup> Kada se razmatraju pitanja koja se tiču budućnosti Evropske unije i izvorima njenog legitimiteta postoje dva suprostavljena stajališta. Na jednoj strani su oni koji su okupljeni oko koalicije funkcionalista i federalista,<sup>4</sup> sa druge strane zagovornici međuvladine saradnje.<sup>5</sup> U prvom slučaju treba da bude odgovoreno svim nedaćama na način da se

<sup>1</sup> Advokatska kancelarija Ademović/Fakultet za upravu Univerzitet u Sarajevu

<sup>2</sup> Fakultet za upravu Univerzitet u Sarajevu

<sup>3</sup> Bijela knjiga o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025., Europska komisija, COM (2017) 2025, Brussels 2017., str. 12. 384

<sup>4</sup> Follesdal Andreas, Hix Simon, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik," European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02, March 14, 2005, pp.18-20. (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>)

<sup>5</sup> Moravcsik Andrew, "Preferences and Power in the European Community: A liberal inter-governmentalist approach", op. cit. pp. 517-519.

*oformi jaka zajednička snaga i djelovanje u svrhu poboljšanja situacije. Institucije EU bi trebalo da dobiju veća ovlaštenja i da svoj legitimitet stiču iz neposrednijeg sudjelovanja europskih građana u njihovom izboru i radu.*

*Međutim, za ovakav scenarij bi bilo nužno ponovno započinjanje procesa koji vodi ka usvajanju dokumenta ustavnog karaktera na evropskom nivou. S tim u vezi, u Europi je u protekle dvije decenije među pravnicima vođena diskusija o tome da li treba koristiti ustavnu terminologiju u opisivanju pravnog poretka Unije i njenih ugovora.*

**Ključne riječi:** *manjkavosti sistema EU, budućnost EU, eurointegracije, institucije EU, europski građani.*

### FUTURE OF EU INTEGRATION

#### Summary

*The rating in the official document entitled White Paper on the future of Europe - Considerations and scenarios for EU-27 to 2025, represents a strong support for the European project, but more is not unconditional. In fact, more than two thirds of Europeans see the EU as a stable place in a world full of economic hardship. More than 80% of countries supporting four key European freedoms, and 70% of citizens from the territory of the euro zone supported the single currency. However, it reduces the trust of citizens in the EU and in the governments of individual Member States. Today in the EU according Holding thirds of citizens, and ten years ago believed half of European citizens. What is an ongoing problem is overcoming the difference between promises and their fulfillment, partly because it is not easy to grasp the concept of the European Union in which they meet the European level and Member State level. Not sufficiently explained when is there for that charge, but the positive role of the EU in our daily lives can not see if the story is not told at the local level. Local communities are not always aware of the fact that the nearby farms, traffic networks or higher education institution, partly funded by the European Union. There is a mismatch between expectations and what the EU can do. A good example of youth unemployment: despite numerous meetings at the highest level and mostly useful measures of assistance by the European Union, the power and resources are still in the hands of national, regional and local authorities. So the funds available at European level in the field of social protection account for only 0, 3% of the amount which the Member States total spend. When considering issues concerning the future of the European Union and the sources of its legitimacy, there are two opposing views. On one side are those who gathered around the Coalition functionalists and federalists, on the other hand advocates of intergovernmental cooperation. In the first case should be answered all odds in a way to form a strong joint force and action to improve the situation. The EU institutions should be given greater powers and that its legitimacy gained from the more direct participation of European citizens in their choice and work.*



*However, for this scenario would be necessary to re-start the process leading to the adoption of a constitutional nature of the document at the European level. In this connection, in Europe in the past two decades among lawyers guided discussion on whether to use the constitutional terminology to describe the legal order of the Union and its contract.*

**Keywords:** *deficiencies in the EU, the future of the EU, European integration, the EU institutions, European citizens.*

## UVOD

Sa svojom dosadašnjom legislativom i institucionalnom arhitekturom, te sa specifičnim odnosom prema državama članicama i njihovim građanima, Evropska unija pokazuje određene sličnosti sa federalnim strukturama.<sup>6</sup> Analogno ovome postavlja se pitanje kojim bi se putem, odnosno kojim od različitih modela uspostave moglo doći do federalne Unije? Kako je do sada viđeno u teoriji i praksi nema usaglašenog odgovora na pitanje da li sama priroda federalizma nudi adekvatna i održiva rješenja po pitanjima odnosa između polova centralizma i decentralizacije. Jedan od modela kakav je klasični američki model, uprkos početnim nastojanjima, započeo decentralizirano i kretao se u pravcu postepenog jačanja centralnih organa. Sa druge strane, Kanada je išla u suprotnom smjeru, što znači da je najprije uspostavljena veoma centralizirana federacija, da bi se vremenom njene institucije i funkcije u dobroj mjeri decentralizirale. Kada je riječ o situaciji u Europskoj uniji, čini se izvjesnim da slično Švajcarskoj, Unija nije krenula sa početnim ciljem izgradnje jakih centraliziranih struktura, već sa namjerom da se evropske integracije osnaže na temelju koordinacije i čvršće saradnje u različitim područjima politika, uz poštivanje principa supsidijarnosti. U tom smislu, moglo bi se ocijeniti da EU preferira američki model procesa izgradnje federacije koji se u određenoj tački u budućnosti okončava centraliziranom strukturom institucija sličnoj onoj u SAD. Značajan podsticaj u tom pravcu je u dosadašnjem periodu davala i činjenica da je kao podsticaj pomenutom procesu odabran kompromis i saradnja, radije nego jasno razdvajanje ekskluzivnih moći unutar različitih nivoa upravljanja. Međutim, Evropska unija je u ovom trenutku jako daleko od pomenutih teorijskih modela i ne može se nazvati federacijom (u budućnosti vjerovatno još manje), budući da međuvladin pristup upravljanju Unijom igra dominantnu ulogu u funkcioniranju institucija EU, posebno kroz funkcije Vijeća ministara. Evropska unija je u dosadašnjem razvoju težila da preraste u svojevrsnu "postsuverenu nedržavnu nadnacionalnu federaciju," odnosno u potpuno netipičan, sui generis oblik federalizma. U teoriji, naime, postoje zajedničke karakteristike i elementi prema kojima se federacija u praksi može lako prepoznati, ali je isto tako činjenica da se federalni sistemi u svijetu mogu međusobno značajno razlikovati u

<sup>6</sup> Ademović, Kenan, *Kriza Evropske unije i budućnost evropskih integracija*, Sarajevo, 2018., str. 252.

pogledu modaliteta na osnovu kojih je uspostavljena ravnoteža moći, kao i prema mehanizmima koji osiguravaju sudsku zaštitu građana. Naime Europska unija kakva je izgrađena na temelju osnivačkih ugovora, u sebi sadrži određene federalističke elemente, još uvijek i određene aspiracije u tom smjeru, međutim ona je i dalje jedinstvena kombinacija međuvladine saradnje i supranacionalizma.<sup>7</sup>

Situacija koja se dogodila nakon neuspjeha ratifikacije Ugovora o Ustavu za Europu u 2005, bio je razlog da se u institucijama Europske unije i državama članicama ozbiljno razmotriti moguće scenarije za daljnji razvoj i njihove implikacije za budućnost unije. S tim u vezi, pitanje alternativnih modela budućeg razvoja Europske unije. Odgovor na ovo pitanje nije onda je to bilo, ai sada to nije lako dati, ali mora se analizirati ove opcije, zbog pravce razvoja i samog budućnosti Europske unije ovisi o ključnim događajima u svijetu. Za niz analiza i nagađanja da su u zemljama Europske unije sublimira odmah nakon neuspjelog referenduma o Ustavnom ugovoru u Francuskoj i Nizozemskoj (koji su bili važeći pod pretpostavkom da je ratifikacija Ustava konačno odustanu, i da se europski vođe su još uvijek ne slažu o mogućem novom ustavnom okviru EU) može se zaključiti da je jedan od postojećih instituta Union - pojačane suradnje, trebao bi biti generator razvoja nove Europe. U stvari, za Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine uvedena u pravni sustav Europski institut „bliže suradnje” (užu suradnju) čiji je cilj bio omogućiti skupine zemalja članica Unije, koji to žele, da nastave jače i dublje međusobno povezivanje, i to koristeći postojeće europske institucije. Koncept pojačane saradnje daje mogućnost da države članice koriste institucije Europske unije, kako bi bolju povezanost u određenim područjima. U ugovoru iz Amsterdama su navedeni uvjeti koje je trebalo realizirati za takav oblik suradnje , među kojima su i one koje u toj skupini trebao biti većine država članica, te da svaka država članica Unije, bez da li su ili nisu članovi te skupine, moguće je bilo staviti veto na cijeli proces „uže suradnje” u određenom području. Ugovor iz Nice 2000. godine doveo je do revizije određenih odredbi navedenog ugovora uvođenjem novog Instituta „pojačane suradnje” koji je znatno ublažio stroga pravila institucije. „Uža suradnja” zamišljena Ugovorom iz Amsterdama, koji je napravljen kao jednostavan i jednostavan proces njegovih potencijalnih skupina koje čine država članica. Važno je napomenuti da niti jedan od instrumenata „bliže” i / ili „pojačane” saradnja između zemalja EU-a u posljednjih nekoliko godina nije bio korišten u praksi. Praktični primjeri različitih razina integracije koji postoje u zemljama Europske unije, kao što su ekonomske i monetarne unije, Schengenskog sporazuma ili socijalnom poveljom, biti dovršen na temelju primjene tih instrumenata. Naprotiv, svi ti oblici jačanja integracije osnovane su prije svega radi formalnog uvođenja tih instrumenata u europskim ugovorima. Ovaj će proces najvjerojatnije biti dovršen na temelju primjene tih instrumenata.

Ne treba isključiti rizik da instrumenti „pojačane suradnje” u sklopu Unije su generator njegovog razdora, zbog želje nekih država članica da idu brže i dalje u

---

<sup>7</sup> Ibidem, str. 253.

procesu suradnje unutar struktura Unije, a mogli bi dovesti do postupnog, s tim da rizik marginalizira one zemlje koje se ne usvoji ovaj princip. Ukoliko se primjenjuje model sa više brzina (Multi-speed) Europa će biti najbliže postizanju izvornih ciljeva zacrtanih Ugovorom iz Rima 1957. godine, o vrsti „Do sada najbliži sindikat” među narodima Europe.<sup>8</sup>

## SCENARIJ BUDUĆNOSTI EUROPSKE UNIJE

Brojni su scenariji za budućnost Europske Unije, čak su izdata i brojna djela koja govore o ovoj temi. Naime kao i svaka Unija koja bi prije svega trebala da bude ekonomskog karaktera ima brojne nedaće i poteškoće u svom funkcionisanju. Jedan od scenarija je tako zvani scenarij, “Titanik”, koji predviđa sljedeću situaciju: evropska integracija je dospjela u krizu, a ideja ujedinjenja je iskompromitirana nesposobnošću zajednice da odgovori na spoljne i unutrašnje izazove; sve više izlaze na vidjelo suprotstavljeni interesi i razlike novih i starih članica; strukture proširene Evropske unije postale su neefikasne i neodlučne; previranja između nacionalnih elita sa strukturama Unije otežavaju odnos građana sa EU; odnos političkih snaga u pojedinim zemljama mijenja se u korist onih koji se protive Evropi kao ideji; različiti politički koncepti i sistemi vrijednosti uvećavaju mogućnost sukoba između država članica; princip evropske solidarnosti više ne daje rezultate; pojedine vlade zahtijevaju da se nadležnosti koje su prenijete na Uniju vrate na nacionalni nivo; države članice više ne podržavaju autoritet Brisela bez rezerve; Evropa gubi moć i značaj sa stanovišta spoljne politike i bezbjednosti; umjesto Unije, na značaju dobijaju različita privremena savezništva; jedinstvenu Evropu zamjenjuje razjedinjena Evropa, u okviru koje koalicije koriste različite strategije u međusobnom nadmetanju; to se nepovoljno odražava prije svega na stabilnost na istočnoj granici Unije; u nedostatku adekvatne ponude za integraciju u Evropsku uniju, zemlje kandidati gube interesovanje za pridruživanje; značaj Unije kao faktora stabilnosti se smanjuje do stepena irelevantnosti.

Drugi scenarij jeste tvrdnja koja se uslovno rečeno naziva „zatvoreno jezgro“ koja se očituje u jako slaboj ili nikakvoj saglasnosti između politika zemalja EU, a posebice u dijelu i pogledu vođenja buduće politike zemalja članica. Različite koncepcije onemogućavaju donošenje odluke o reformi zajednice koja bi bila prihvatljiva za sve, što ima posljedicu da grupa država članica međusobno sarađuje van okvira zajedničkih sporazuma. Da bi se ušlo u tzv “zatvoreno jezgro” zemlja mora da posjeduje značajni vojni kapaciteti i spremnost da se preuzme međunarodna odgovornost. U nemogućnosti uspostavljalja jedinstvene spoljne politike i politike bezbjednosti koja bi bila iznad nacionalnog nivoa, pojedine članice ostvaruju saradnju van struktura

<sup>8</sup> Ibidem, str. 254-256.

<sup>9</sup> Aldijeri F, Emanouilidis A. Janis, Marun Roman, *Pet scenarija za Evropu sutrašnjice*, Limes plus, br. 1, Hesperia, Beograd 2004., str. 53-54.

Unije. Treći scenarij jeste tzv. “Moneov metod”. Naime po ovome konceptu i scenariju sav budući razvoj Evropske unije odvijace se na način sličan onom iz prethodnih desetljeća. Mada nakon proširenja, EU nije u stanju da odgovori na sve izazove onako efikasno kako to mogu činiti nacionalne države, koristi od zajedničkog unutrašnjeg tržišta i schengenskog viznog režima, kao i svijest da su evropske integracije garant mira i stabilnosti u ovom dijelu svijeta, dovoljno su jak razlog za održavanje jedinstva Evrope. Kriza u sferi ekonomije i odlaganje reforme socijalnog sistema pripisuju se nekonstruktivnom ponašanju nacionalnih vlada, a ne manjkavosti Unije, što znači da se renacionalizacija evropske politike ne vidi kao alternativa postojećem kursu integracije. Uloga Evropske unije u međunarodnoj zajednici ograničena je vodećom ulogom SAD, kao prestižne ekonomske sile koju EU sama po sebi iako broji brojne zemlja članice ne posjeduje. Sljedeći scenarij jeste “otvoreni gravitacioni prostor”, po kojem se predviđa produbljivanje procesa integracije, za šta su posebno zaslužne pojedine tzv. “avangardne države” Unije (riječ je o zemljama koje su ekonomski i na sve druge načine značajne za i unutar EU, dakle Njemačka, Francuska, Austrija i možemo reći Velika Britanija još uvijek) , koje učestvuju u većini projekata za integraciju i koje čine centar jednog otvorenog gravitacionog prostora. Pravac njihovog djelovanja je puno političko jedinstvo. Ovaj scenarij je dosta neizvjestan, jer kako vidimo odnedavna dešavanja Brexita uveliko poljuljavaju eventualnu želje za ostajanjem u EU i drugih zemalja članica te samim time i želje za daljnjom intergacijom. Jer ako jedna zemlja poput Velike Britanije želi da istupi uz Unije postavlja se logično pitanje zbog čega onda druge zemlje koje su u puno slabijoj situaciji ekonomskoj i svakoj drugoj bi željele i imale htijenje da ostanu u istoj.

---

**LITERATURA**

- Amon, F., Lulić, M., Momčinović, H., Vidović, A., *Osiguranje plaćanja; Mjenica, ček, akreditiv, zadužnica, fiducija*, Zagreb, 2002.
- Aldijeri F., Emanouilidis A. Janis, Marun Roman, *Pet scenarija za Evropu sutrašnjice*, Limes plus, br. 1, Hesperia, Beograd, 2004.
- Andrijanić, I., *Vanjska trgovina*, Zagreb, 2001.
- Ademović K., *Kriza Europske unije i budućnost europskih integracija*, Sarajevo, 2018.
- *Bijela knjiga o budućnosti Europe – Razmatranja i scenariji za EU-27 do 2025.*, Europska komisija, COM (2017) 2025, Brussels 2017.
- Bukovac, E., *Suvremena organizacija međunarodnog poslovanja u teoriji i praksi*, Rijeka, 2004.
- Follesdal A., Hix S., *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-02, March 14, 2005., (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>)
- Matić, B., *Vanjsko trgovinsko poslovanje*, Zagreb, 2004.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*,
- SEP-a osnovni podaci : <http://www.sepa.hr/sepa-opcenito/>



**TEORIJA I HISTORIJA UPRAVE**





**Izvorni naučni rad**

UDK:(292.464):654.07:342.97:94(620)03

**Prof.dr. Edin Ramić<sup>1</sup>**

**SPECIFIČNOSTI UPRAVNE PODJELE I ORGANIZACIJA OSMANSKE  
VLASTI NA BALKANSKOM POLUOSTRVU**

**Sažetak:**

*U radu je predstavljena specifična upravna podjela i organizacija osmanske vlasti na Balkanskom poluostrvu, a prevashodno na južnoslavenskom prostoru. Pitanja formiranja, uređenja i administrativno-upravne podjele pojedinih provincija Osmanskog carstva imaju višestruku važnost za historijsku, pravnu i upravnu nauku. Rasyjetljavanje ovih pitanja važno je 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:**

*Balkansko poluostrvo, uprava, ejalet (pašaluk), sandžak, župa, nahija, valija, kadija, knežina, kasaba*

**SPECIFICATIONS OF THE ADMINISTRATIVE DIVISION AND  
ORGANIZATION OF OSMAN GOVERNMENT ON THE BALKAN  
PENINSULA**

**Summary**

*The paper presents a specific administrative division and the organization of Ottoman authorities in the Balkan Peninsula, and primarily in the South Slavic area. The issues of the formation, arrangement and administrative-administrative division of individual provinces of the Ottoman Empire have multiple relevance for historical, legal and administrative science. The illumination of these issues is important from the point of view of the administrative and administrative history of all those countries and peoples who have lived in the Ottoman Empire for a longer or shorter period of time. 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:**

*Balkan peninsula, administration, eyalet (pashaluk), sandžak, župa, nahija, valija, kadija, knežina, kasaba*

---

<sup>1</sup> Fakultet za upravu pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

Osnovne i najstarije upravne jedinice u Osmanskom carstvu bili su *sandžaci i nahije*. Od osamdesetih godina XIV stoljeća javlja se prvi *beglerbegluk (ejalet ili pašaluk)*, najviša upravna jedinica, sastavljena od više sandžaka. Između sandžaka i nahije bilo je, u raznim vremenima i raznim oblastima Osmanskog carstva, nekoliko vrsta nižih upravnih jedinica, koje su se međusobno razlikovale prema raznim vrstama nižih upravnih ustanova i zvanja, stalnih i privremenih, vojnih i građanskih, općih i specifičnih.

Upravni termini *beglerbegluk* i *ejalet* imaju isto značenje i označavaju najveće vojne i upravne jedinice na koje se dijelilo Osmansko carstvo od osamdesetih godina XIV stoljeća do reformi u XIX stoljeću, kada su ejaleti pretvoreni u *vilajete*.<sup>2</sup> Razlika između ova dva naziva kao upravnih termina jeste u tome što je *beglerbegluk* stariji naziv i što ima šire značenje. On je označavao ne samo područje kojim je upravljao jedan *beglerbeg (paša i vezir)* nego i samo njegovo zvanje i rang, dok se naziv *ejalet* upotrebljavao samo u smislu najviših upravnih jedinica, pa je bio i zvaničan naziv za te jedinice.<sup>3</sup> Naziv *pašaluk*, koji je i kod nas najviše uobičajen, dolazi otuda što su beglerbezi, koji su upravljali pojedinim ejaletima, imali redovno titulu paša sa rangom prvo od dva, a kasnije i titulu *vezir* sa rangom od tri *tuga*.<sup>4</sup> Još u XVI, a naročito u XVII stoljeću, nalazimo često, ne samo u običnom govoru i literarnim spisima, nego i u zvaničnim dokumentima, da se za ejalete upotrebljava mnogo općenitiji naziv *vilajet*, a za njihove upravnike naziv *valija (namjesnik)*. Termini *vilajet* i *valija* upotrebljavali su se istovremeno i kao sinonim sa terminima *sandžak (liva)*, odnosno *sandžakbeg (mir-i liva)*. Kad su beglerbezi (*miri mirani*) počeli dobivati rang vezira sa tri tuga, onda su sandžakbezi (*miri live*) počeli dobivati naziv *paša (miri miran, valija)* i dva tuga, ali nikada se nisu zvali beglerbezi. Upotreba naziva *vilajet* u smislu ejaleta je u XVIII stoljeću potpuno preovladala, tako da je on sredinom XIX stoljeća postao zvaničnim nazivom za ejalete.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Vilajet (*vilâet*) – pokrajina, provincija, teritorija jednog valije. (Škaljić, A., *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, Sarajevo, 1989., str. 641)

<sup>3</sup> Turska riječ *beglerbeg (beylerbeyi)* znači buk. „beg begova“. (Škaljić, A., *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, str. 130) Kao upravni termin u Osmanskoj imperiji ona je označavala carske namjesnike koji su upravljali najvećim administrativnim jedinicama na koje se dijelila imperija. Ovu ustanovu osmanski Turci su preuzeli od Seldžuka. Beglerbega je postavljao Carski divan na prijedlog velikog vezira. Novoimenovani beglerbeg je prilikom imenovanja dobijao carski *berat* i *ferman*. U beratu su bile označene njegove prinadležnosti, a u fermanu su istivane njegove dužnosti. (Šabanović, H., *Bosanski divan*, POE, XVIII-XIX, Sarajevo, 1968/69., str. 12-13)

<sup>4</sup> U Osmanskom carstvu čin dostojanstva jedne ličnosti se mjerio u tugovima (*tug* – osn. zn. „konjski rep“). Tugovi su pravljani od konjskog repa, što asocira na osmanske Turke koji su iz srednje Azije došli na prostore današnje Anadolije. Tugovi su stavljeni na posebnu vrstu zastave, kao insignacija vlasti njihovih nosilaca. Prilikom naimenovanja, beglerbezi su dobijali titulu paša sa dva tuga. Beglerbezi, koji su imali titulu vezira, dobijali su tri tuga. Veliki vezir je nosio titulu od četiri pa i pet tuga. (Škaljić, A., *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, str. 622) Kada je vlast jednog beglerbega prestajala, ili kada je on bio upućen na drugu dužnost, kao i u slučaju smrti, ti tugovi su se kao amblemi vlasti morali povratiti u carsku riznicu.

<sup>5</sup> Šabanović, Hazim, *Bosanski pašaluk*, Sarajevo, 1981., str. 95-97.

Niže upravne jedinice na koje su se dijelili pojedini ejaleti zvale su se redovno zvanično *sandžaci* (*live*). Naziv *sandžak* (tur. *sançak*) i *liva* (ar. *liva*) su sinonimi i prvobitno znače »zastava«, a kao upravni termini oni su bili redovan zvaničan naziv veće oblasti, kojom je upravljao *sandžakbeg* (*mir-i liva*).<sup>6</sup> Kako su pojedini sandžakbezi od kraja XVI, a naročito u XVII stoljeća počeli dobivati naslov paša (*mir-i miran*), oni su se otada počeli nazivati *valijama*, pa su se istovremeno često i sami sandžaci (*live*) nazivali *vilajetima*. Sandžaci su se dijelili na nekoliko vrsta nižih upravnih jedinica, koje su se međusobno razlikovale prema raznim vrstama nižih upravnih organa, stalnih i privremenih, općih i specifičnih. Osnovna redovna niža jedinica bila je *nahija* (znači doslovno »strana, kraj, oblast, predjel«).<sup>7</sup> Nahija je kao termin u osmanskoj administraciji označavala najniže redovne osmanske upravne jedinice, koje imaju svoju stalnu i tačno određenu teritoriju i stoje pod neposrednom upravom jednog državnog organa, sa određenim prerogativima vlasti.

Ove osmanske upravne jedinice u južnoslavenskim zemljama nastale su u najviše slučajeva pretvaranjem starih srednjovjekovnih *župa* ili *vlasti* u osmanske *nahije* gdje god su te župe odnosno vlasti postojale, a tamo gdje ih nije bilo formiranjem sličnih jedinica oko glavnih naselja ili utvrda u pojedinim oblastima. Prema tome, osmanski termin *nahija* odgovara potpuno našem srednjovjekovnom pojmu *župa*, štaviše, svaka srednjovjekovna *župa* u južnoslavenskim zemljama postala je u osmansko doba *nahijom*. Ukoliko se nahije ne nazivaju po imenima starih župa, one se skoro uvijek nazivaju ili po imenu glavne utvrde, ako je ona postojala i nije od Osmanlija napuštena, ili prema glavnom naselju u toj župi. Treba naglasiti i to da svaka srednjovjekovna *župa*, kao geografska jedinica koja se pod Osmanlijama zvala *nahijom*, ne predstavlja uvijek osmansku *nahiju* kao upravnu jedinicu, što je sasvim razumljivo kad se zna da je tih župa bilo često vrlo malenih. Iz najstarijih osmanskih dokumenata vidi se da su Osmanlije prilikom zauzimanja manjih dijelova jedne geografske cjeline, nekoliko sela jedne župe, pripajali najbližim nahijama. Ali, ako im se kasnije pružila prilika da zauzmu čitavu župu, oni su opet uspostavljali staro stanje.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH (izbor tekstova)*, Sarajevo, 1997., str. 47; *BiH od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, Sarajevo, 1998., str. 100.

<sup>7</sup> Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH*, str. 47.

<sup>8</sup> Od nahija kao redovnih upravnih jedinica treba razlikovati još i tzv. *vlaške* (*stočarske nahije*). To su, opet, bile obično stare geografske jedinice, župe i oblasti, naseljene pretežno vlaškim, stočarskim stanovništvom, autohtonim ili naseljenim, sa unutrašnjom samoupravom, mnogim povlasticama i posebnom vojnom organizacijom. Te organizacije bile su podvrgnute direktno sultanu, beglerbegu ili sandžakbegu dotičnog sandžaka, a unutar svoje organizacije upravljali su se po svojim starješinama, vojnim: *vojvodama* i *harambašama* i građanskim: *knezovima* (starješinama nahija), *primićurima* (starješinama sela) i *katunarima* (starješinama katuna). (Šabanović, H., *Bosanski pašaluk*, str. 110-111)

Najčešća i skoro redovna upravna jedinica, koja se nalazila između osnovnih redovnih upravnih jedinica, sandžaka i nahije bila je *kadiluk (kaza)*.<sup>9</sup> Arapska riječ *kaza*, kao upravni termin u sistemu osmanske administrativne podjele, označava područje na koje se protezala stvarna i teritorijalna nadležnost jednog *kadije* (ar. *kadi* – kadija, sudija).<sup>10</sup> Kako su kadije u Osmanskom carstvu, osim sudskih, imali i vrlo široke čisto upravne nadležnosti, to je *kaza* ili *kadiluk*, kao teritorija na koju se protezala nadležnost jednog kadije, bila stvarno redovna upravna jedinica u svim oblastima u kojima je bilo muslimana. Svaki kadiluk obuhvatao je veći ili manji broj nahija, prema tome da li je brojčana snaga muslimanskog stanovništva u izvjesnom području bila manja ili veća. Ako je u jednom sandžaku muslimansko stanovništvo bilo rijetko, onda se teritorija kadiluka mogla da poklapa sa teritorijom čitavog sandžaka. Tako je bilo čitavih sandžaka u kojima je postojao samo jedan kadiluk. Teritorija jednog kadiluka, odnosno nadležnost kadija jednog kadiluka nije se morala poklapati ni sa granicama dotičnog sandžaka, nego je mogla da prelazi preko tih granica i da obuhvata nahije drugog sandžaka. Ako se u jednoj oblasti broj muslimanskog stanovništva povećavao (islamizacijom ili kolonizacijom), onda je, uporedo s tim procesom, rastao i broj kadiluka. U kadilucima sa jačom brojčanom snagom muslimana kadije su u svome sjedištu i u sjedištima udaljenijih većih nahija postavljali svoje zastupnike koji su se zvali *naibi*.<sup>11</sup> Oni su na određenom području, u jednoj ili više nahija, vršili sudsko-administrativne poslove koje im je prepuštao kadija dotičnog kadiluka iz djelokruga svoje stvarne i teritorijane nadležnosti.<sup>12</sup>

Sljedeća osmanska upravna jedinica s kojom se srećemo u južnoslavenskim zemljama, odmah poslije nahije, zvala se *vilajet*. Osmanlije su tim terminom, u starije doba, prije i neko vrijeme poslije zavođenja svoje redovne uprave u zaposjednutim oblastima, označavali određene vojno-administrativne jedinice niže od *sandžaka*, a više od *nahije*. Te su jedinice po svom teritorijalnom sklopu bile obično sastavljene

---

<sup>9</sup> Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH*, Sarajevo, str. 47.

<sup>10</sup> Sućeska, A., *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do kraja XVII vijeka*, GPF, XI, Sarajevo, 1963., str. 252-254.

<sup>11</sup> Naib (ar. nā'ib) – kadijin zastupnik ili namjesnik u nahiji koji je imao rang kadije. (Škaljić, A., *Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku*, str. 483)

<sup>12</sup> Više o nadležnosti kadija vidjeti u Hadžibegić, Hamid, *Prilog proučavanju nadležnosti sudova u turskom periodu*, Istorijsko-pravni zbornik, III-IV, Sarajevo, 1953., str. 241-246. Kadije su bili plaćeni iz državnih sredstava (prema školskoj spremi i kategoriji kadiluka), a imali su pravo i na određene takse za vršenje sudsko-upravnih poslova. Te takse su se nazivale rusum, a naplaćivane su prilikom diobe imovine (1,5%–2,5%), sklapanja brakova, izdavanja potvrda, ovjere ugovora, uvođenja akata u protokol, itd. Sve akte koje bi kadija primio ili odluke koje bi donio unosi bio u sudski protokol (*sidžil*) u integralnom obliku, tako da ovi dokumenti danas predstavljaju prvorazredni historijski izvor. (Karčić, F., *Istorija šerijatskog prava*, Sarajevo, 1997., str. 123)

od više nahija, a po svome teritorijalnom opsegu one su najviše sličile istovremenim sudsko-administrativnim jedinicama, kazama ili kadilucima. I kao što se na čelu svakog kadiluka nalazio kadija, tako se na čelu svakog vilajeta nalazio *vojvoda* ili *subaša*.<sup>13</sup> Dalje, kao što su kadije većih kadiluka imali svoje pomoćnike – naibe u jednoj ili više nahija svoga kadiluka, tako su i vilajetske vojvode i vilajetske subaše imali svoje pomoćnike u pojedinim većim i udaljenim naseljima i nahijama svoga vilajeta, koji su se, također, zvali vojvode ili subaše. Stoga upotrebu naziva vojvoda, u smislu upravnika vojvodaluka, i naziva subaša, u smislu upravnika manjeg dijela jednog vojvodaluka, treba razlikovati od upotrebe istih naziva u smislu vilajetskog vojvode, odnosno vilajetskog subaše.

Istovremeno sa pojavom naziva *vilajet* kao vojno-političke jedinice privremenog uređenja, javlja se i naziv *subašiluk*. Ovaj naziv dolazi od starog turskog naziva subaša (tur. *subaşi*), a označuje zvanje subaše i oblast kojom on upravlja kao neposredni vojno-administrativni organ. U tome smislu je subašiluk nekad u ranije doba imao isto značenje kao i vilajet, a subaša isto značenje kao i vilajetski vojvoda. Nekada se ista oblast jedanput naziva vilajetom, a drugi put, čak u istom dokumentu, subašilukom. Po tome su nazivi vilajet i subašiluk kao teritorije mogle biti sasvim isto. Razlika je između jednog i drugog pojma u tome što su se na čelu subašiluka nalazile vilajetske subaše, tj. feudalski višeg ranga, koji su uživali feudalnu rentu u vrijednosti 20 000 do 100 000 akči, dok su vilajetske vojvode mogli biti i sitniji, obični timarnici. Ali ima slučajeva, naročito poslije učvršćenja osmanske vlasti, da je razlika između vilajeta i subašiluka često znatna, da je subašiluk uži pojam, da svaki subašiluk nije vilajet. Izgleda da su se subašilucima nazivali obično pogranični vilajeti, kao npr. Zvornička oblast prije osnivanja Zvorničkog sandžaka. Svakako je na ovo diferenciranje značenja vilajeta i subašiluka uticala i činjenica što su se u najranije doba Osmanske carevine na čelu svih vilajeta nalazili uvijek subaše. Naziv vojvoda, koji se susreće prvo na čelu pojedinih vilajeta u južnoslavenskim zemljama Osmanlije su preuzeli od pokorenih slavenskih naroda na Balkanu. On nije bio kod Osmanlija ranije odomaćen, a možda ni poznat. Ovo staro vilajetsko uređenje bilo je privremenog karaktera, tako da je sa učvršćivanjem osmanske vlasti u pojedinim oblastima i zavođenjem redovne uprave postepeno iščezavalo, a sa prestankom ekspanzije potpuno nestalo. Na drugoj strani je i pojam subaša uskoro dobio još jedno značenje. Osamdesetih godina XV stoljeća izvršena je klasifikacija spahija na *timarske* i *zaim*, pa je otada svaki zaim dobio titulu *subaša* i time se još više izdiferencirala razlika između subašiluka i vilajeta.<sup>14</sup>

Vilajetom se nazivala još jedna vrsta upravnih jedinica, nezavisnih od ove privremene vojno-političke i redovne sudsko-administrativne podjele u vojnoj organizaciji

<sup>13</sup> Sućeska, A., *Državno pravni razvitak BiH*, str. 49; Isti, *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do kraja XVII vijeka*, str. 237.

<sup>14</sup> Šabanović, H., *Bosanski pašaluk*, str. 111-113.

spahija. U tome sistemu vilajet je označavao oblast od nekoliko upravnih nahija jednog sandžaka, čije su spahije stajale pod neposrednom komandom jednog lenskog oficira koji se obično zvao *ceribaša*, *serasker* i *subaša*. Sva tri ta stara turska termina su sinonimi i znače doslovno »vojvoda«. To je po porijeklu mnogo starija ustanova, a po hijerarhiji niža od *alajbega*, koji je (od 1526. god.) došao na čelo svih spahija jednog sandžaka. Ove spahijske subaše su i dalje ostali na čelu svojih subašiluka, samo što nisu više bili, kao ranije, direktno potčinjeni sandžakbegu, nego alajbegu. Ovi vilajeti spahijsko-vojne organizacije održali su se, kao vojno-operativni instrument, sve do likvidacije timarskog sistema. Prema njima su vođeni spiskovi, vršena smotra i kontrola spahija u izvršavanju vojnih obaveza. Prema njima se vršio raspored i mobilizacija spahijske vojske.

Najtipičniji osmanski političko-upravni organi u upravnim jedinicama manjim od kadiluka ili vilajeta zvali su se *vojvode*, a teritorija na kojoj su oni vršili svoju vlast zvala se *vojvodaluk*. U osmanskom upravnom sistemu u južnoslavenskim zemljama bilo je više raznih dostojanstvenika koji su se zvali *vojvode*, ali se to zvanje najduže održalo u značenju administrativno-policijskih organa u jednoj ili više nahija u jednom vojvodaluku. Teritorijalni pojam vojvodaluka nije bio uvijek strogo određen; on nije predstavljao neku stalnu upravnu ni geografsku cjelinu kao što je, npr., *nahija* ili *kadiluk*. On se mogao sastojati od jedne nahije, kao što je bio najčešći slučaj, ali je vrlo često obuhvatao dvije ili više nahija, pa i čitav kadiluk. Od namjesnika provincije zavisilo je da li će nekom licu dati na upravu jednu ili više nahija u svakom konkretnom slučaju. Kako su se vojvodaluci sastojali obično od jedne nahije, može se praktično, iako ne teoretski sasvim tačno, kazati da su se vojvodaluci podudarali sa nahijama i da su, prema tome, vojvode bili nahijske starješine. Kada je jedan vojvoda dobio na upravu dvije ili više nahija, on je u nekim od tih nahija postavljao svoga subašu. Carskim hasovima, koji su se nalazili u nahijama, upravljali su *emini*.<sup>15</sup>

U nizu starih domaćih zvanja i ustanova u južnoslavenskim zemljama, koje su Osmanlije preuzeli u svoj upravni sistem, spada i zvanje *knez*, u značenju lokalnog starješine određenog područja – nahije, varoši, jednog ili više sela naseljenih potpuno ili pretežno kršćanskim stanovništvom. Naziv *knežina*, u smislu određenog područja kome je na čelu stajao knez, postojao je samo u vlaškim (stočarskim)

<sup>15</sup> Uz ovaj naziv pojedinim službenicima su dodavani epiteti, koji su označavali vrstu prihoda koje je neki funkcioner prikupljao. Tako se, npr., carinski emin zvao ćumruk emin, ubirač harača *haraç emin*, povjerenik koji je prikupljao carine na tržištu *bazar emin*, itd. (Sućeska, A., *Organizacija lokalne vlasti u Osmanskom carstvu do kraja XVII vijeka*, str. 249-250)

nahijama i njihovoj organizaciji.<sup>16</sup> To je, ustvari, ustanova narodne samouprave, tolerisana od Osmanlija, a podržavana od naroda. Kao u vlaškim nahijama, tako su i u kršćanskim varošima i varoškim četvrtima starješine bile uglavnom *knezovi*, a u selima opet *seoski knezovi* ili *primićuri*.<sup>17</sup> U početku osmanske vladavine postojali su u nekim župnim nahijama *župani*, starješine stočara u jednoj ili više ravničarskih nahija. Vjerska ili socijalna grupa i skupina od više sela ili mahala (zaselaka), kao i jedna vojno-organizaciona jedinica Vlaha zvala se *džemat*. Zaseoci i manje gradske četvrti zvale su se *mahale*. Veće gradsko muslimansko naselje zvalo se *šeher*, manje *kasaba*. Mahala naseljena kršćanima zvala se *varoš*.

---

<sup>16</sup> Knežine se susreću za cijelo vrijeme Osmanske vladavine na ovim prostorima. U prvom periodu njima je bilo obuhvaćeno isključivo vlaško stanovništvo. Naročito su bile rasprostranjene u Hercegovini, Srbiji i dijelu Bosne, gdje je vlaško stanovništvo bilo masovno naseljavano. (Vasić, Milan, *Knežine i knezovi timarlije u Zvorničkom sandžaku u XVI vijeku*, Godišnjak Društva istoričara BiH, Sarajevo, 1959., str. 250) Vrlo zanimljivu enciklopedijsku natuknicu o Vlasima, napose o pojavi vlašskog imena u Evropi, dao je lingvist A. Kovačec: „Samo ime u svezi je s imenom keltskog naroda koji je u III stoljeću sudjelovao u keltskoj seobi prema Grčkoj i Maloj Aziji. Slaveni naziv preuzimaju od Germana u obliku *Walch*, *Welsch* sa značenjem stanovništva romanskog, odnosno stranog porijekla. Do X/XI stoljeća ima etničko značenje, da bi poslije postao sinonim nomadskih, odnosno polunomadskih (stočarskih) socijalnih zajednica, bez obzira na to s kojim etnokulturalnim cjelinama žive...“ (*Hrvatski leksikon*, 2, Zagreb, 1997., str. 655)

<sup>17</sup> Guzina, Ružica, *Knežina i postanak srpske buržoaske države*, Beograd, 1955., str. 12-13; Sućeska, A., *Državno-pravni razvitak BiH*, str. 49.

**LITERATURA**

- Avdo, Sućeska, Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine (izbor tekstova), Sarajevo, 1997.
- Begović, Mehmed, Pravo u islamu, POE, XXIV, Sarajevo, 1974.
- Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata, Sarajevo, 1998.
- Guzina, Ružica, Knežina i postanak srpske buržoaske države, Beograd, 1955.
- Đurđev, Branislav, Prilog diskusiji o osmanskome društvenom poretku, Prilozi, XIII, Sarajevo, 1977.
- Fikret, Karčić, Istorija šerijatskog prava, Sarajevo, 1997.
- Hadžibegić, Hamid, Prilog proučavanju nadležnosti sudova u turskom periodu, Istorijско-pravni zbornik, III–IV, Sarajevo, 1953.
- Historija naroda Jugoslavije, I, Zagreb, 1953.
- Hrvatski leksikon, 2, Zagreb, 1997.
- Inaldžik, Halil, Osmansko carstvo – klasično doba (1300.–1600.), Beograd, 1974.
- Mustafa, Imamović, Historija države i prava Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1999.
- 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.
- Šabanović, Hazim, Bosanski divan, POE, XVIII–XIX, Sarajevo, 1968./69.
- Šabanović, Hazim, Bosanski pašaluk, Sarajevo, 1981.
- Škaljić, Abdulah, Turcizmi u srpskohrvatskom jeziku, Sarajevo, 1989
- Zirojević, Olga, Srbija pod turskom vlašću (1459.–1804.), Beograd, 2007.
- Vasić, Milan, Knežine i knezovi timarlije u Zvorničkom sandžaku u XVI vijeku, Godišnjak Društva istoričara BiH, Sarajevo, 1959.