



UNIVERZITET U SARAJEVU
FAKULTET ZA UPRAVU
-pridružena članica-

UPRAVA

Časopis za upravu i upravno pravo

Sarajevo, 2019

IMPRESUM

Izdavač / Publisher

Fakultet za upravu u Sarajevu
pridružena članica
Univerziteta u Sarajevu

Adresa / Address

Ul. Igmanska 40A, 71 320 Vogošća
SARAJEVO

Za izdavača / For the Publisher

Doc. dr Emir Tahirović, dekan

Glavni urednik / Editor in Chief

Doc. dr Amel Delić, prodekan

Redakcija / Editorial Board

Doc. dr Đevad Šašić, doc. dr Emir Mehmedović, doc. dr Emir Tahirović i
doc. dr Merima Tanović.

Sekretar redakcije /Editorial Board Secretary

Irvana Baltić

DTP i štampa / DTP and Print

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

Tiraž /Press run

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u časopisu „Uprava“ referiraju se u : EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) i Research Bible bazi podataka. Articles and papers published in Journal ‘Administration’ are referenced in EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library) and Research Bible databases.

SADRŽAJ / CONTENTS

Devad Šašić

Mirza Kršo

PRIMJENA MODELA "ZAJEDNIČKOG OKVIRA ZA OCJENJIVANJE"
U MJERENJU USPJEŠNOSTI ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA

APPLICATION OF "COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK"

MODEL IN PERFORMANCE MEASUREMENT OF PUBLIC SECTOR 7

Fahrudin Fehrić

Suada Kuljaninović

NEUSKLAĐENOST POLITIČKIH INTERESA – NAJSNAŽNIJA
BARIJERA U REFORMI JAVNOG SEKTORA

MISSMATCH OF POLITICAL INTERESTS – THE MOST POWERFUL

BARRIER IN THE REFORM OF PUBLIC SECTOR 21

Edin Ramić

PRVI POZNATI MEĐUNARODNI UGOVOR BOSNE IZ 1189. GODINE
U KONTEKSTU DUBROVAČKO – BOSANSKIH ODNOSA

BOSNIA'S FIRST KNOWN INTERNATIONAL TREATY FROM 1189 IN

THE CONTEXT OF DUBROVNIK – BOSNIA RELATIONS 45

Selma Horić

Emir Mehmedović

VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU SA
POSEBNIM OSVRTOM NA OBNOVU POSTUPKA I PONIŠTENJE
PO PRAVU NADZORA

*EXTRAORDINARY LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE
WITH SPECIAL REVIEW OF RENEWAL OF PROCEEDINGS AND*

ANNULMENT UNDER THE RIGHT OF SUPERVISION 59

Emir Tahirović

Ermin Kuka

JAVNE POLITIKE U FUNKCIJI ZAŠTITE OKOLIŠA – ZNAČAJ I ULOGA
U RAZVOJU DRUŠTVA I DRŽAVE

*PUBLIC POLICIES IN THE FUNCTION OF ENVIRONMENTAL
PROTECTION – THE IMPORTANCE AND THE ROLE IN THE*

DEVELOPMENT OF THE SOCIETY AND THE STATE 83

Rade Lazić

TRANZICIJA I REFORMA JAVNE UPRAVE

TRANSITION AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM 109

Selma Talić

Dženan Alić

MODERNIZACIJA UPRAVNOG POSTUPKA U BOSNI I HERCEGOVINI

MODERNIZATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS IN BOSNIA

AND HERZEGOVINA 121

Adis Holjan

Arnela Mandžo

KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA BUGARSKE I RUMUNIJE

COMPARISON OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF BULGARIA

AND ROMANIA 139

RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovana akademska i stručna zajednico, čitateljice i čitaoci,

Časopis „Uprava” kojeg Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu izdaje već približno deceniju, prošao je različite razvojne faze i spreman je za nova unapređenja.

Novi pokretački trenutak jeste imenovanje novog dekana sa prodekanima, kao i glavnog urednika časopisa u 2019. godini. Zajedno sa redakcijom, recenzentima i sekretarom časopisa, rukovodstvo fakulteta je postavilo nove ciljeve u vezi sa časopisom: veća vidljivost časopisa, naročito kroz članstvo časopisa u novim indeksiranim naučnim bazama i unapređenje distribucije časopisa, značajnija orijentisanost ka internacionalizaciji časopisa putem promocije radova na engleskom, pa eventualno i drugim stranim jezicima, kao i povećanje baze autora, naročito iz drugih zemalja.

Smatramo prikladnim u ovom trenutku podsjetiti se i zahvaliti na značajnom doprinosu svim autorima, recenzentima, članovima redakcije, lektorima i sekretarima redakcije, administrativnom i tehničkom osoblju, Štampariji Fojnica, Nacionalnoj i univerzitetskoj biblioteci Bosne i Hercegovine, Univerzitetu u Sarajevu i drugim osobama koje su davale podršku dosadašnjem razvoju časopisa.

Naročito želimo istaći ulogu čovjeka čija je ideja dovela do osnivanja Fakulteta i prvog vršioca dužnosti dekana, prof.dr Muniba Tahirovića, kao i njegove nasljednike, uvažene dekane, prof. dr Ćazima Sadikovića, prof. dr Nusreta Mujagića, prof. dr Ismeta Sejfiću i prof. dr Nezira Krčalu.

Također, zahvaljujemo se svim glavnim urednicima i njihovim redakcijama: prof.dr Neziru Krčalu, prof. dr Ladi Sadiković, doc.dr Selmi Džihanović – Gratz i prof. dr Edinu Ramiću.

Pozivamo autore, akademska lica, kao i stručnjake iz prakse, te mlade istraživače da doprinesu daljem razvoju časopisa, u skladu sa tehničkim uputstvima, etičkim i naučnim standardima koji su dostupni na web stranici časopisa, u oblasti uprave i mnogobrojnim srodnim naučnim oblastima.

U ime redakcije časopisa „Uprava” srdačno Vas pozdravlja,

Doc.dr Amel Delić,
glavni urednik časopisa

EDITOR'S WORD

Dear academic and professional community, dear readers,

Journal 'Administration' that has been published by the Faculty of Administration, University of Sarajevo for nearly a decade, has gone through various developmental stages, and is ready for new improvements.

The new driving moment is the appointment of the new Faculty Dean with Vice-Deans, as well as the Editor in Chief of the Journal in 2019. Together with the Editorial Board, Reviewers and Journal's Secretary, the Faculty Management set new goals regarding the Journal: higher visibility of the Journal, especially through the membership of the Journal in new indexed databases and improvement of the Journal distribution, higher orientation for the internationalization of the Journal through promotion of the papers in English, and eventually other foreign languages, as well as the increase and diversification of the authors, with emphasis to other countries.

We consider it appropriate in this moment to remind and express gratitude for the significant contribution to all authors, reviewers, members of the editorial boards, proofreaders and editorial board secretaries, administrative and technical staff, Printing Company Fojnica, National and University Library of Bosnia and Herzegovina, University of Sarajevo and other persons who provided support for the development of the Journal until this moment.

We would like to emphasize with particular significance the role of the man whose idea led to the foundation of the Faculty and first Acting Dean, Professor Munib Tahirović, PhD, as well as his successors, distinguished Deans, Professor Ćazim Sadiković, PhD, Professor Nusret Mujagić, PhD, Professor Ismet Sejfića, PhD and Professor Nezir Krčalo, PhD.

Also, we express gratitude to all Editors in Chief and their Editorial Boards: Professor Nezir Krčalo, PhD, Professor Lada Sadiković, PhD, Professor Selma Džihanović – Gratz, PhD and Professor Edin Ramić, PhD.

We invite authors, scholars, as well as the professionals, and young researchers to contribute further development of the Journal in the area of Administration and other related scientific fields, in compliance with technical guidelines, and ethical and scientific standards that are available on the Journal's website.

On behalf of the Editorial Board of the Journal 'Administration', the best regards are sent by

Amel Delić, PhD
Editor in Chief

Izvorni naučni članak / Original Scientific Article

Primljen / Received: 14.11.2019.

UDK: 550.34.01:330.137.7:331.103.3:005.6:657.16

**PRIMJENA MODELA „ZAJEDNIČKOG OKVIRA ZA OCJENJIVANJE“
U MJERENJU USPJEŠNOSTI ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA**

**APPLICATION OF “COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK“
MODEL IN PERFORMANCE MEASUREMENT OF PUBLIC SECTOR**

Đevad Šahić

Fakultet za upravu
Pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Sarajevo
dzevad.sasic@fu.unsa.ba

Mirza Kršo

Ekonomski fakultet
Univerzitet u Sarajevu
Sarajevo
mirza.krso@efsa.unsa.ba

Sažetak

U radu su obrađeni posebni problemi upravljanja kvalitetom u javnom sektoru. Organizacije implementiraju upravljanje kvalitetom pomoću određenih modela i alata unutar koncepta Total Quality Management. Zajednički okvir ocjene (CAF) predstavlja jedan od ovih modela javnog sektora. Zajednički okvir ocjenjivanja (CAF) primjenjuje se u javnom sektoru već duži niz godina. Nadalje, rad se bavi evaluacijom pokretanja zajedničkog okvira ocjenjivanja u zemljama Evropske unije i strukture korisnika unutar određenih sfera javnog sektora. Organizacije javnog sektora koriste CAF kao alat za samoprocjenu kako bi poboljšale organizacijske performanse (učinkovitost, djelotvornost i ekonomičnost). Rezultati istraživanja jasno ukazuju na visoki potencijal Zajedničkog okvira ocjene kao alata za cjelokupno upravljanje kvalitetom u javnom sektoru u zemljama EU.

Ovaj rad analizira prednosti i nedostatak modela kao i kumulativne prednosti njegove primjene.

Ključne riječi: kvaliteta usluga, model Zajednički okvir za samoprocjenu, javni sektor, totalno upravljanje kvalitetom

Summary

The paper deals with a particular quality management problems of the public sector. Organisations implement quality management by means of specific models and tools within the Total Quality Management concept. Common Assessment Framework represents one of these public sector models. Common Assessment Framework (CAF) has been applied in public sector for many years.

Further, the paper deals with evaluation of launching the Common Assessment Framework in the countries of the European Union and its Users structure within the specified public sector spheres.

Public sector organizations use CAF as a self-assessment tool to enhance organizational performance (efficiency, effectiveness and economy). The results of the research clearly point to the high potential of the Common Evaluation Framework as a tool for overall quality management in the public sector in the EU countries.

This paper analyzes the advantages and disadvantage of the model as well as the cumulative benefits of its implementation.

Keywords: Service Quality, model Common Assessment Framework, Public Sector, Total Quality Management

JEL Classification: M10, H83

UVOD

Živimo u svijetu stalnih promjena. Na donošenje odluka u javnoj upravi utječu mnogi faktori - demografske promjene, klimatske promjene, ograničenja javnih finansija, potražnja za boljim javnim uslugama i većim socijalnim koristima ili tehnološkom transformacijom samo su neki od njih. Mnoge javne uprave došle su do tačke kad nema lakog rješenja problema, a kreće se prema strukturnim reformama. Moramo donijeti odluke o tome da li javna uprava mora i dalje izravno isporučivati usluge, treba li ih delegirati na privatni sektor ili jednostavno više ne preuzima odgovornost za njih. Razvoj tehnologije je danas mnogo brži nego što je bio juče. Ljudi zahtijevaju bolje javne usluge koje su digitalizirane, osobne i korisniku prilagođene u isto vrijeme. Veliki je izazov za javnu upravu da drži korak s tim i kontinuirano raditi na unapređenje kvaliteta i poslovnih procesa.

CAF model predstavlja važan dio sistema upravljanja organizacijom odnosno

koncept upravljanja kvalitetom koji se zasniva na filozofiji Total Quality Management (Totalnog upravljanja kvalitetom, u daljnjem tekstu TQM). CAF olakšava samoprocjenu organizacija javnog sektora kako bi dijagnosticirale i poduzele odgovarajuće operacije poboljšanja kvaliteta.

1. PREGLED LITERATURE

Sistem mjerenja performansi u oblasti javnog sektora danas predstavlja podjednako vrijedan strateški alat za političare, naučnike, administrativno osoblje i praktičare, kako bi se poboljšala efikasnost javnih usluga i zadovoljstvo građana. U stvari, javne organizacije prolaze kroz veliki pritisak u cilju pružanja kvalitetnih usluga (Randall i viši, 1994), da poboljšaju svoje performanse, i da se ujedno usklade sa državnim propisima (Robinson, 2003). Tako, izvjestan broj istraživača je proučavao kvalitet u javnom sektoru, naglašavajući implementaciju sistema upravljanja kvalitetom u javnim službama, motive za njihovo sprovođenje, probleme tokom realizacije, kao i ukupne prednosti koje mogu biti postignute (Robinson, 2003; Vilijams, 1998; Devhirst i sar, 1999; Lentell, 2000; Singh i Mansur-Nahra, 2006; Agus et al 2007; Fard i Abasi, 2010). Veliki broj naučnih radova ukazuje na odstupanja i konvergencije između privatnog i javnog sektora, u pogledu organizacione strukture, upravljanja, upravljanje ljudskim resursima, sistema plaća, zadovoljstva zaposlenih, produktivnosti, efikasnosti i efektivnosti. Dakle, danas je kvalitet u javnom sektoru prepoznat kao kritično strateško pitanje, koje doprinosi povećanju efikasnosti i efektivnosti rada i zadovoljstva građana (Wisniewski, 1996; Montesinos & Brusca, 2009; i Chiarini, 2016). Totalno upravljanje kvalitetom (TQM) je filozofija kvaliteta usmjerena na klijenta, koja se fokusira na kvalitetu izgradnje u procesu i odražava cijelu organizaciju.

Primjena koncepta TQM u javnom sektoru započela je krajem 1980-ih i početkom 1990-ih, kada su ga američke vladine agencije shvatile kao sredstvo promjene i sredstvo za rješavanje pitanja vezanih za građane (Loomba & Spencer, 1997). Milakovich (1991) napominje da primena TQM tehnika od strane saveznih, državnih i lokalnih agencija odgovara zahtevima građana za boljim kvalitetom usluga, poboljšava sposobnost vlade da efikasno rješava javne probleme i pruža obećavajući model za promjenu budućih javnih praksi upravljanja. Uprkos tome, izazov je dobiti pozitivne efekte primjene TQM-a u dostizanju određenih standarda kvaliteta u službi i posebno u javnom sektoru. Donelly (1999) problematizira kvalitetu u javnom sektoru prepoznajući da porast broja korisnika usluga rezultira većom potražnjom za ponuđenim uslugama, dok su istovremeno finansijski resursi kontantni. U tom smislu

poboljšanje kvaliteta u javnom sektoru ograničeno je na poboljšanje poslovanja unutar organizacije (efikasnost) umjesto poboljšanja finalnih usluga u cilju pružanja boljih, novih i više usluga (efektivnost).

Kvalitet u javnom sektoru karakteriziraju tri glavne karakteristike (Karyotakis, Moustakis, 2014):

1. Kvaliteta u smislu poštovanja pravila i postupaka
2. Kvaliteta u smislu postizanja efikasnosti
3. Kvalitet u smislu postizanja zadovoljstva građana

Swiss (2014) naglašava da se TQM prilagodio za potrebe javne uprave, uz zadržavanje principa kao što su: osnaživanje zaposlenika, kontinuirano poboljšavanje i praćenje količine kvaliteta proizvoda i reakcija klijenta.

Prema Loombi i Spencer-u (1997), najveća prepreka uspješnoj implementaciji TQM-a nalazi se u organizacijskoj kulturi (tzv. upravnoj kulturi), organizacijskoj strukturi i politikama upravljanja.

Za dobru primjenu TQM metoda u javnom sektoru, oni ističu potrebu da zaposlenici na svim nivoima budu obučeni, osnaženi i nagrađeni za timski rad. Nadalje, okruženje u organizaciji mora poticati otvorenu dvosmjernu komunikaciju, timski rad i učenje.

2. Osnovne karakteristike Zajedničkog okvira za ocjenjivanje (Common Assessment Framework - CAF)

CAF model predstavlja noviji model koji se koristi za unapređenje efikasnosti i samoprocjene organizacija u javnom sektoru a koji podržava principe TQM-a. Zajednički okvir za ocjenjivanje djeluje u okviru Evropske mreže za javnu upravu (EUPAN- The European Public Administration. Network-EUPAN), a CAF RC (CAF Resource Centre) je tijelo nadležno za provođenje CAF-a, koji je osnovan u okviru u EIPA (Europski institut za javnu upravu) u Maastrichtu. Institut saraduje sa mrežom državnih korespondenata i podržan je od strane Evropske Fondacije upravljanja kvalitetom i Speyer Univerziteta u Njemačkoj.

Glavni cilj modela CAF je da pomogne razumijevanje procesa upravljanja kvalitetom i da poboljša dosadašnje stanje upravljanja. CAF olakšava samoprocjenu organizacija javnog sektora kako bi dijagnozirale i poduzele odgovarajuće operacije poboljšanja kvaliteta.

CAF metoda predstavlja jedan od najboljih alata za prikupljanje informacija o organizaciji i praćenja na putu do upravljanja kvalitetom.

CAF model kao globalni, holistički pristup konvergira Balanced scorecard konceptu na način što integrira sve aspekte funkcioniranja organizacija javnog sektora, i omogućava organizacijama da prepoznaju da li su efikasne u svom radu i efektivne prema njenim korisnicima i interesnim grupama

Proučavajući motive za upotrebu CAF-a od strane belgijskih javnih agencija Van Doren i Van de Walle (2002) utvrđeno je da su interne motivacije (poboljšanje kvaliteta) mnogo važnije od eksternih motivacija (upotreba CAF-a za maksimiziranje budžeta, promovisanje sebe ili organizacije). U usporedbi s drugim modelima TQM-a, CAF odlikuje dvije karakteristike:

- 1) to je model razvijen posebno za javni sektor, za razliku od nekoliko drugih koji su došli i bili prilagođeni iz privatnog sektora i
- 2) to je pristup odozdo prema gore poseban fokus na međuresorni element u sastavu grupa za samoprocjenu.

Evropski institut za javnu upravu redovno prikuplja informacije od država članica o korištenju modela CAF, analizirajući potrebu za poboljšanjem modela, mjerenjem njegovog utjecaja i traženjem novog mogućnosti za dalje širenje.

CAF je dostupan u javnom domenu, besplatan je i nudi se kao alat jednostavan za korištenje u cilju pomoći organizacijama javnog sektora u cilju unapređenja rada. CAF je osmišljen za upotrebu u svim oblastima javnog sektora i primjenjiv je za javne organizacije. Pomoću CAF-a, rad organizacije unapređuje se kroz tri faze:

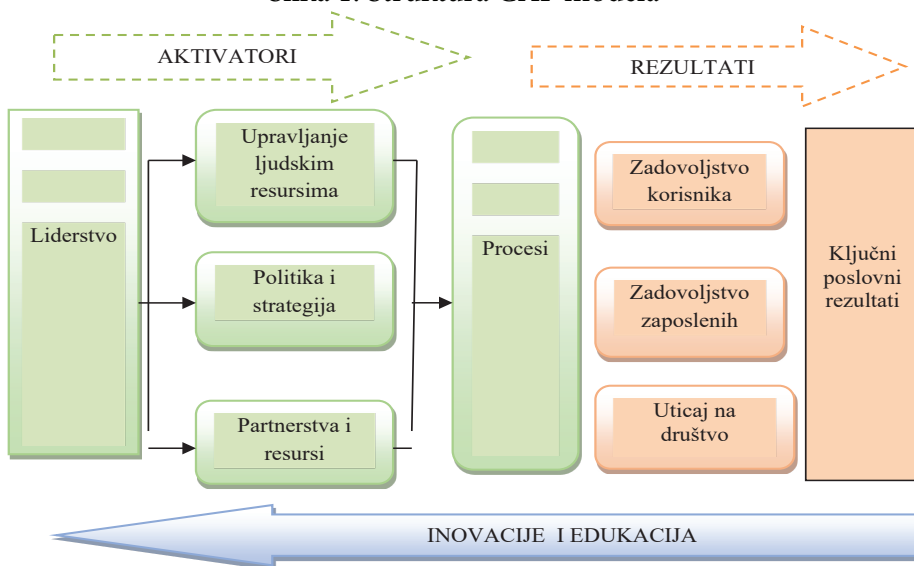
- U početnoj fazi organizacija se odlučuje kako će organizovati i planirati samoprocjenu, te uposlene informisati o projektu samoprocjene,
- U drugoj fazi odvija se sam proces samoprocjene tako da se formira grupa za samoprocjenu, ista obučeni za provođenje samoprocjene, obavio samoprocjenu i izradi izvještaj koji opisuje rezultate samoprocjene,
- U trećoj fazi izrađuje se plan unapređenja rada zasnovan na usvojenom izvještaju o samoprocjeni i utvrđuju prioritete, rukovodioci i sve uposlene informira o planu unapređenja rada te provodi plan unapređenja rada uz planiranje sljedeće samoprocjene.

CAF model se sastoji od 9 kriterija i 23 podkriterija razvijenih na strukturi EFQM modela, s tim da kriteriji nisu ponderisani. Prvih pet kriterija (liderstvo, strateško planiranje, upravljanje ljudskim resursima, upravljanje partnerstvima i resursima, upravljanje procesima) odnose se na to šta organizacija radi da bi postigla planirane rezultate i implementirala strategiju. Drugi set kriterija obuhvata rezultate orjentisane ka građanima, zaposlenima, društveno odgovornom poslovanju kao i ključne rezultate učinka. Navedeni

kriteriji odnose se na rezultate poslovanja organizacije koji predstavljaju output ispunjenja prethodno spomenutih pet kriterija.

Struktura i logika CAF-a (Slika br. 1) preuzete su iz modela izvrsnosti EFQM-a, dobro uspostavljenog i prihvaćenog u privatnom sektoru širom Evrope i u upotrebi u javnom sektoru u nekoliko evropskih zemalja. Upotreba modela izvrsnosti kao polazišta ima i tu prednost što ne zahtijeva nužno uspostavljanje skupa potpuno novih praksi upravljanja, već gradi logičku strukturu oko organizacijskih aktivnosti i praksi upravljanja koja bi obično trebala biti uspostavljena u bilo kojoj organizaciji.

Slika 1. Struktura CAF modela



Izvor: www.efqm.org (pristupljeno 02.08.2019.)

Na slici br. 1 prikazan je CAF model koji se sastoji od devet kriterija podijeljenih u dvije grupe: Aktivatora za postizanje izvrsnih rezultata i na postignute rezultate. Model se zasniva na premisi da odlični rezultati u pogledu performansi, korisnika, ljudi i društva se postižu kroz efikasno liderstvo, dobro upravljanje ljudima, efikasno korištenje partnerstva i resursa, jasno i dobro usmjerenih politika i strategije, te efikasnosti internih procesa. Svaki od kriterija uključuje određni broj podkriterija (ukupno 32) koji se ocjenjuju na osnovu upitnika i ukupno nose 1000 bodova (100%).¹

¹ Prilagođeno: Gardner D., i drugi, *Achieving Best Value Through the EFQM Excellence Model*. Journal of Finance and Management in Public Services. Volume 1, 2011. Liverpool Business School, str. 32.

Mnoge su zemlje EU pristupile uvođenju CAF modela, a u Rumuniji, Bugarskoj, Češkoj i Poljskoj postao je zakonska obaveza. Zemlje u tranziciji su također prihvatile ovaj model.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Ovaj rad se temelji na pregledu literature iz relevantnih izvora i institucija. Konkretnije, informacije korištene u radu prikupljane su uglavnom putem interneta, tačnije putem web stranice Evropskog instituta za javnu upravu (EIPA) te Resursnog centra CAF-a. Navedeni izvori za istraživanje pružaju tačne i pouzdane informacije o opsegu provedbe CAF-a u evropskim javnim upravama, nudeći objavljene studije, statističke analize, rezultate povezanih istraživanja te najbolje prakse primjene.

Tabela 1. Pregled registriranih korisnika u Evropi

Korisnici u zemlji	Korisnici u zemlji
Italija – 913	Norveška- 93
Poljska – 419	Češka Republika – 75
Njemačka – 362	Grčka – 71
Belgija – 344	Slovačka – 63
Mađarska – 316	Španija – 56
Danska – 248	Rumunija – 50
Portugal – 204	Švicarska – 30
Finska – 139	Francuska – 30
Austrija – 102	Bosna i Hercegovina - 21

Broj registriranih korisnika CAF modela je u stalnom porastu, a naročito u zemljama Evropske Unije kao i njenim institucijama (tabela br. 1).² Prema podacima Evropskog instituta za javnu upravu do 2018. godine registrovano je više od četiri hljade korisnika.

Komparativnom analizom može se zaključiti da CAF i EFQM model se temelje na sličnim kriterijima i imaju za cilj poboljšanje usluga. Pored određenih razlika i nedostataka oni mogu nadopuniti jedan drugoga u smislu da se mogu koristiti istovremeno u organizaciji. Osnovna razlika između dva modela je u tome što su kriteriji za evaluaciju primjene modela kod EFQM-a ponderisani u odnosu na CAF model.

² Evropski institut za javnu upravu
<http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Users%20Overview%209%20January%202017n.pdf> (pristupljeno 18.05.2019.)

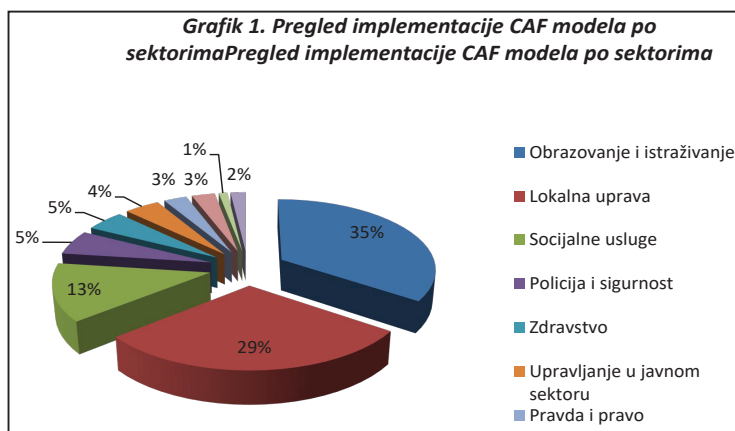
Značaj implementacije CAF modela u javnoj upravi prikazan je u narednoj tabeli kao i prikaz drugih sektora u kojima je najviše implementiran³.

Tabela 1. Pregled implementacije CAF modela po sektorima

Sektor	Br.korisnika CAF	Sektor	Br.korisnika CAF
Obrazovanje i istraživanje	1102	Upravljanje u javnom sektoru	134
Lokalna uprava	932	Pravda i pravo	88
Socijalne usluge i zaštita	418	Ekonomija i trgovina	88
Policija i sigurnost	177	Kultura	58
Zdravstvo	149	Zaštita okoliša	33

Broj registriranih korisnika CAF modela je u stalnom porastu, a naročito u zemljama Evropske Unije kao i njenim institucijama⁴. Prema podacima Evropskog instituta za javnu upravu do 2017. godine registrovano je više od četiri hljade korisnika.

U skladu sa bazom podataka EIPA (European Institute of Public Administration) CAF (Staes i dr., 2010), CAF korisnici dolaze iz svih sektora javne uprave, dok su najznačajniji sektor lokalne uprave (932 korisnika) te sektor obrazovanja i istraživanja (1102 korisnika).



Izvor: Istraživanje autora

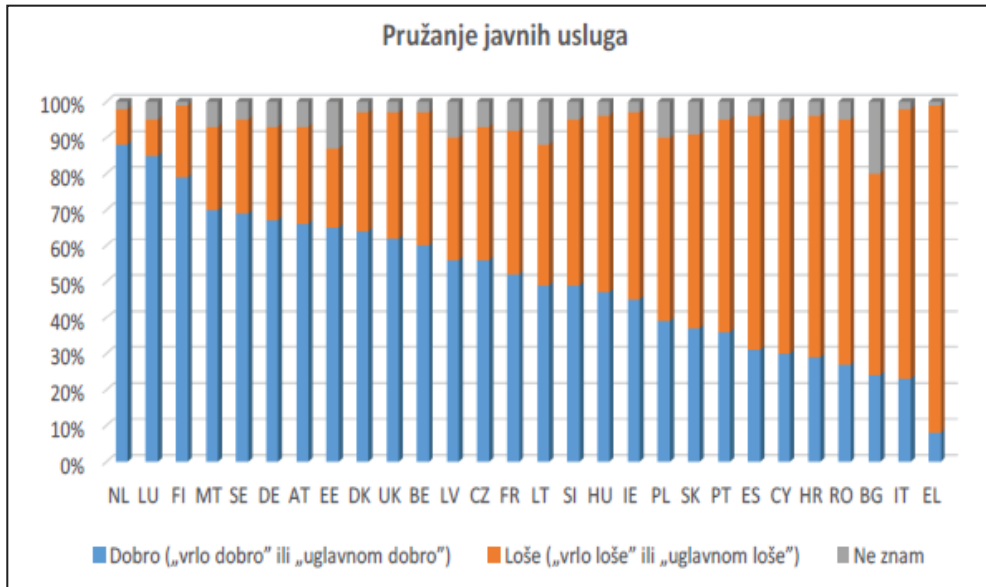
³ Evropski institut za javnu upravu, www.caf.eipa.eu, (pristupljeno 18.05.2019.)

⁴ Evropski institut za javnu upravu <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF%20Users%20Overview%209%20January%202017n.pdf> (pristupljeno 18.05.2019.)

EIPA prati i identifikuje te trendove te razvija po mjeri CAF verziju prilagođenu datim sektorima. Slične napore su učinjeni od strane pojedinih zemalja za određenim sektorima kao što je na primjer lokalna samouprava (Belgija, Mađarska), policija (Njemačka, Danska, Mađarska), sudstvo (Njemačka), dobrovoljne humanitarne organizacije (Danska), penziono osiguranje (Mađarska), itd (EIPA, 2010). Najbolje prakse prema Evropskom institutu za javnu upravu zabilježene su u: Europolu (Organizacija za sprovođenje zakona u Evropskoj uniji), Odbor za tržište rada (Estonija), Decentralizovana jedinica uprave koja je odgovorna za niz nadležnosti i resursa prenesenih iz centralne administracije, Regionalna direkcija za industriju, istraživanje i životnu sredinu (Francuska), Ministarstvo finansija (Finska), Ministarstvo unutrašnjih poslova – Mađarska, Centar za upravljanje ljudskim resursima - Upravljanje razvojem i kvalitetom (Danska) i mnoge druge institucije širom svijeta.

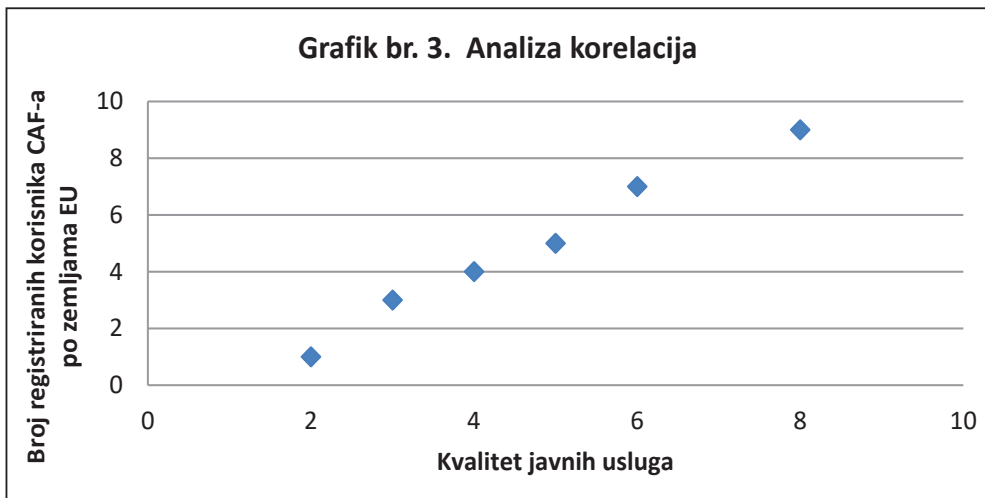
Istraživanja objavljeno na Portal otvorenih podataka EU-a, (Standardni Eurobarometar) pokazalo je da kvaliteta javnih usluga u državama članicama u korelaciji sa razinom povjerenja u javnu upravu i lakoćom poslovanja. Kvalitet javnih usluga je ujedno i dobar zamjenski pokazatelj općenitog dobrog funkcioniranja države. Na grafikonu br. 2. prikazane su značajne razlike u percepciji javnih usluga u cijeloj EU-u.

Grafik 2. Kvalitet javnih usluga



Izvor: Portal otvorenih podataka EU, <https://data.europa.eu/euodp/hr/home> (pristupljeno 11.9.2019)

Na osnovu prikazanih rezultata može se zaključiti da određene zemlje Zapadne Evrope odnosno one zemlje koje imaju duži status članice EU imaju kvalitnije javne usluge u odnosu na novije članice EU. U nastavku je prikazana korelacije kojom se nastojalo utvrditi da li one zemlje koje imaju veći broj korisnika CAF modela imaju veći stepen kvaliteta pružanja javnih usluga.



Izvor: Istraživanje autora

Kao što je prikazano na grafiku 3 možemo zaključiti da postoji pozitivna korelacija kada su u pitanju ove dvije posmatrane varijable. Navedeno ukazuje na značaj implementacije CAF modela u javnoj upravi a gdje se broj registriranih korisnika povećava iz godine u godinu.⁵

4. POTENCIJAL I IMPLEMENTACIJA CAF-A U BOSNI I HERCEGOVINI

Proces implementacije CAF modela u Bosni i Hercegovini prepoznat je kao važan alat za unapređenje kvaliteta institucija javne uprave. U javnoj upravi u Bosni i Hercegovini poduzeti su brojni koraci u vezi sa implementacijom CAF-a, a vežu se za strateški okvir reforme javne uprave i Revidirani akcioni plan. Iskustva ukazuju da se na državnom i lokanom nivou vlasti svijest o unapređenju kvaliteta usluge unapređuje, uvođenjem CAF i ISO 9001 standarda. Sistematičniji pristup za državni i entitetski

⁵ Detaljnije: <https://caf.eipa.eu/en/pages/show/&tid=71> (European Institute of Public Administration)

nivo vlasti datira od 2013. godine kada se CAF počinje koristiti uz pomoć donatorskih sredstava (GIZ, 2013b)⁶ i ADA program jačanja javne uprave Republike Austrije.⁷

Na temelju raspoloživih resursa i podataka⁸ Regionalne škole za javnu upravu, CAF se počinje implementirati od 2005. godine u 6 jedinica lokalne samouprave. Od 2013. godine entitetske i državne institucije počinju implementirati CAF model. Ured koordinatora za reformu javne uprave-PARCO prva je institucija koja počinje implementirati CAF samoprocjenu (2015). Agencija za državnu službu BiH prva je institucija koja je koristila mentorstvo PARCO-a za razvoj CAF modela u 2016. godini. U međuvremenu, primjena CAF-a širi se na ostale institucije kao što su Agencija za statistiku BiH, Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvalitetata, Agencija za državnu službu Federacije BiH te druze organizacije na različitim nivoima vlasti.

Najveći izazovi u implementaciji CAF-a jeste birokratska otpornost rukovodilaca na promjene, te nedovoljna finansijska sredstva koja prate neophodne promjene. Put ka potpunom upravljanju kvalitetom je stalan proces jer stalne promjene i nove mogućnosti znače da će uvijek biti mogućnosti za poboljšanje performansi i rezultata⁹. Potrebno je da u određenim vremenskim intervalima organi uprave i jedinice lokalne samouprave utvrde stanje svojih performansi i rezultata kroz proces samoprocjenjivanja. Ovo omogućava organima uprave alate koje treba da iskoriste da razviju sistematičnu, strategijsku platformu za upravljanje kvalitetom u budućnosti i njenim daljim razvojem.

ZAKLJUČAK

Javna uprava se brzo evoluirala i na nacionalnom i na međunarodnom nivou. Zahtjev za kontinuiranim poboljšanjem rezultata i performansi u javnim službama je pitanje od ključnog značaja za svaku državu. Potreba da javne organizacije preuzmu stratešku ulogu u svom operativnom okruženju, kao i promjene kroz koje prolaze, uzrokovale su pojavu TQM principa i korištenja alata kao što su Zajednički okvir za samovrednovanje (CAF). Ipak, mora

⁶ GiZ- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Njemačka razvojna agencija

⁷ ADA-Austrian Development Agency- Agencija za razvoj Republike Austrije

⁸ ReSPA studija o upravljanju kvalitetom u javnoj upravi-Nacrt, 2017

⁹ Mrda Lj. & Radivojević M., *Reformom javne uprave i implementacijom sistema kvaliteta do bolje usluge u Republici Srpskoj*, Anali poslovne ekonomije, godina V, sveska 2, broj 9. 2013.g., str.: 313-328

se napomenuti da primjena CAF-a ne isključuje upotrebu dru--gih modela kvaliteta, kao što su EFQM, ISO, Balanced Scorecard, itd. Naprotiv, CAF podstiče inicijativu službi da koriste tehnike koje doprinose uspostavljanju kvalitetnog i kontinuiranog poboljšanja poslovnih procesa.

Proces samoprocjene se zasniva na stvarnim činjenicama kao inputima dobivenih od strane zaposlenih organizacije, bez potrebe za pomoći od strane privatnih konsultanata. Implementacija CAF je kontinuiran process, jer rezultati evaluacije dovode do stvaranja akcionih planova. Kada se ovi akcioni planovi sprovode u praksi, oni se procenjuju na osnovu CAF kriterija, kako bi imali stalno administrativno poboljšanje. Prednosti implementacije CAF su verifikovane od strane većeg broja CAF korisnika (više od 4000). Kroz analizu raznih uspješnih praksi o implementaciji CAF modela iz različitih zemalja i različitih organizacija možemo zaključiti da je CAF jednostavan i kvalitetan alat za korištenje, koji se može koristiti u različitim organima i upravnim organizacijama u javnoj upravi kao i javnim preduzećima tj. u svim organizacijama javnog sektora. U budućnosti ono što je možda neophodno da bi pojednostavilo primjenu CAF-a je to, da bi bilo poželjno smanjiti ne broj kriterija, već veliki broj potkriterija ili područja koja se trebaju valorizirati (trenutno njih 43).

CAF, kao i izvrsnost EFQM-a, usmjeren je na rezultate, kupce, upravljanje jasnim ciljevima, upravljanje procesima i činjenicama, aktivni rad zaposlenih, kontinuirano unapređenje i inovacije, obostrano profitabilno partnerstvo i društvenu odgovornost. Glavna svrha je poboljšanje efikasnosti javnih organizacija (institucija). Stoga, za uspješniju reformu u javnoj upravi neophodno je uspostaviti jedinicu za sistemsko praćenje, odnosno eksternog i internog auditora u organizaciji, čime bi se dao značaj na upravljanju kvaliteta a samim tim i strateškom menadžmentu.

LITERATURA

1. Agus, A., Barker, S. and Kandampully, J. (2007), "An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector", *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol. 24 No. 2, pp. 177-190.
2. Choppin, J. (1994), "Total quality in public service", *Management Development Review*, Vol. 7 No. 3, pp. 37-40.
3. Čizmić, Elvir i Trgo, Adil; *Savremeni menadžerski koncepti*, Ekonomski fakultet u Sarajevu-Izdavačka djelatnost, 2010.
4. Dahl, R. and Lindblom, C. (1953), *Politics, Economics and Welfare*, University of Chicago Press, Chicago, IL.
5. Dearing, E., Staes, P. and Prorok, T. (2006a), *CAF Works-Better Services for the Citizens by Using CAF*, Austrian Federal Chancellery, EIPA, Vienna, pp. 18-20.
6. Dearing, E., Staes, P. and Prorok, T. (2006b), *CAF Works-Better Services for the Citizens by Using CAF*, Austrian Federal Chancellery, EIPA, Vienna, pp. 58-60.
7. Dewhirst, F., Martinez-Lovente, A.R. and Dale, B.G. (1999), "TQM in public organizations: an examination of the issues", *Managing Service Quality*, Vol. 9 No. 1, pp. 265-273.
8. Donnelly, M. (1999), "Making the difference: quality strategy in the public sector", *Managing Service Quality*, Vol. 9 No. 1, pp. 47-52.
9. Đelmo, Zenaïd; *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za javnu upravu, 2009.
10. Evans, J.R. "Quality & Performance Excellence: Management, Organization and Strategy", Ohio, Thomson South Western, 2008.
11. Klarić S., Pobrić M., *Upravljanje kvalitetom- alati i metode poboljšanja*, Mostar 2009.
12. Pejanović, Mirko i Sadiković, Elmir, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, TKD Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb, 2010

OSTALI IZVORI

13. Bartosz Soliński; *Implementation of TQM in public administration by applying quality management system in compliance with ISO 9001 standard and caf self-assessment model*; The School of Banking and Management in Kraków, 2012;
14. Kuhlmann Sabine, Veit Sylvia, Bogumil Joerg, *Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: A British-German-French*

- Comparison, in: *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, 2nd edition, Palgrave Macmillan, New York, 2015
15. Kuhlmann Sabine, *New Public Management for the 'Classical Continental European Administration': Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy*, *Public Administration*, vol. 88, 2010
 16. Marinac Antun; *Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi s posebnim osvrtom na lokalnu samoupravu*. Naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem "KVALITET 2011", Neum.
 17. Zeng, S. X., Tian, P., & Tam, C. M., *Overcoming Barriers to Sustainable Implementation of the ISO 9001 System*. *Managerial Auditing Journal*, (22), 244-254. (2007)
 - SIGMA, (2016): *Načela javne uprave*, Izdao SIGMA-OECD, Bosna i Hercegovina
 - <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>
 - <http://www.sigmaweb.org/ouexpertise/public-service-human-resource-management.htm>
 - <http://asq.org/learn-about-quality/total-quality-management/overview.html>

Izvorni naučni članak / Original Scientific Article

Primljen / Received: 9.10.2019.

UDK: 316.643:37.035:332.021.8:3.07

**NEUSKLAĐENOST POLITIČKIH INTERESA -
NAJSNAŽNIJA BARIJERA U REFORMI JAVNOG SEKTORA**

**MISSMATCH OF POLITICAL INTERESTS – THE MOST POWERFUL
BARRIER IN THE REFORM OF PUBLIC SECTOR**

Dr.sc. Fahrudin Fehrić

Fakultet za menadžment i poslovnu ekonomiju
Univerzitet u Travniku
ffehric@hotmail.com,

Dr.sc. Suada Kuljaninović,

Fakultet za upravu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
suada.kuljaninovic@opcinazivinice.ba

Sažetak

Autori elaboriraju marginaliziranost domaće naučne misli u njenom menadžment izrazu, i zaključuju da bosanskohercegovačka naučna misao nije usaglašena sa interesima pluralne političke javnosti i nesavršenog političkog tržišta u nastajanju, što u značajnoj mjeri negativno utiče na potrebu za redefiniranjem koncepta javnog sektora na svim nivoima.

Svijest o potrebi reformisanja javnog sektora već odavno je prisutna u razvijenom dijelu svijeta, dok je javni sektor u Bosni i Hercegovini još uvijek zatvoren, neusklađen i predstavlja poprilično zastarjeli dio neprofitnog sektora, koji u najprofitabilnijem smislu služi onima koji ne žele njegovo osavremenjavanje. Međutim, bez obzira na takvo stanje, primjetno je da je jedan od glavnih izazova menadžmenta u javnom sektoru, potreba što kvalitetnijeg pružanja usluga korisnicima, i to u pozitivnom, efikasnom i očekivanom odgovoru. Takođe, jednim od osnovnih problema u funkcionisanju javnog sektora, smatra se centralizovani način pružanja javnih usluga i dobara, kojim se pokušava da cjelokupno stanovništvo na podjednak način bude snabdjeveno javnim dobrima, odnosno uslugama. To znači da cjelokupno snabdjevanje javnim uslugama određuje sam centar, odnosno vrh javne vlasti bez prethodno

provedenih istraživanja o potrebama i preferenciji pojedinih društvenih grupa, što uzrokuje nemogućnost izbora, a samim time i nezadovoljstvo korisnika javnih usluga. Jedan od glavnih problema država koje prolaze put tranzicije, gdje spada i Bosna i Hercegovina, jeste da se ideja modernog menadžmenta i sam pojam "menadžera" u javnom sektoru, naročito u našem političkom okruženju adekvatno ne vrednuje, *što za posljedicu ima zastarjelo ili neadekvatno upravljanje javnim dobrima, nezadovoljstvo korisnika javnih usluga i loš imidž društvene zajednice u cjelini.*

Ovakvim prilikama kao posljedicu moramo dodati i veoma rasprostranjenu korupciju u javnom i privatnom sektoru u Bosni i Hercegovini, koja je već odavno prepoznata kao jedna od najvećih kočnica napretka zemlje, i koja prijeti ukoliko se ne suzbije ili barem ne smanji na najmanju moguću mjeru, da uništi svaku zdravu inicijativu i investicije za njen progres. Posljedice ovakvog stanja u državi su raslojavanje društva, održavanje koncepta kriminalnog bogaćenja ljudi, *neuspješni procesi privatizacije* itd. Iz ovih razloga bosanskohercegovačka javnost sve više dolazi do uvriježenog vjerovanja da znanje, vještine i sposobnosti nisu potrebni da bi se postigao uspjeh, zaradilo bogatstvo ili zaslužio profesionalni status u struci. Sve nabrojane i mnoge druge okolnosti, uticale su na ukupnu praksu upravljanja i (ne) efikasnosti poslovanja, naročito u javnom sektoru. Da bi se uslijed ovakvih okolnosti uspostavilo kvalitetnije upravljanje u javnom sektoru, po sistemu outsourcinga, pred sverastućom konkurencijom, neminovno je da se poslovi i aktivnosti javnog sektora moraju povjeravati partnerskim institucijama koje nisu organizacioni dio javnog sektora, ali su veoma dobro pripremljene da pruže kvalitetne i adekvatne usluge njihovim korisnicima.

Ključne riječi: javni sektor, reforma javne uprave, novi koncept poslovanja, savremeni menadžment, zadovoljstvo korisnika.

Summary

The authors are elaborating the marginalisation of domestic science taught in their management expression, and conclude that Bosnian and Herzegovinian science taught is not matching with the interest of plural political public and imperfect political market yet to be developed which at significant level has a negative effect on re-defining the concept of public sector at all levels.

Awareness on needs to reform the public sector is present for quite some time now in the developed part of the world, whereas in Bosnia and Herzegovina,

the public sector is still closed, mismatched and represents quite outdated part of unprofit sector, which in the most profitable sense serves those who do not want its modernisation. However, regardless the condition, it is evident that one of the main challenges of the management in the public sector is the need to provide the most qualitative service to their users, service described as positive, effective and expected. Moreover, one of the basic issues in functioning of public sector is centralized way of providing public services and goods, whose main idea is to try to provide public goods, i.e. services to entire population in equal manner. This means that entire service providing is defined by the center itself, top of the public authority without previously conducted research in needs and preferences of some social groups which causes the inability to make a choice, and thus the dissatisfaction of public service users. One of the main problems of transition countries, including Bosnia and Herzegovina, is that the idea of modern management and the very notion of “managers” in the public sector, especially in our political environment, are not adequately valued, resulting in outdated or inadequate governance, public goods, dissatisfaction with users of public services, and poor image of the community at in general.

These occasions should be added to the widespread corruption in the public and private sectors in Bosnia and Herzegovina, which has long been recognized as one of the greatest obstacles to the country’s progress, and which threatens to destroy any normal initiative and investment if not suppressed or at least minimized. The consequences of this situation in the country are the stratification of society, the maintenance of the concept of criminal enrichment of people, unsuccessful privatization processes, etc. These are the reasons why it is increasingly accepted by the Bosnia and Herzegovinian public that knowledge, skills and abilities are not needed to achieve success, earn wealth or earn professional status in the profession. All of these and many other circumstances have influenced the overall management practice and (in) efficiency of business, especially in the public sector. In order to establish better governance in the public sector in these circumstances, by outsourcing, in the face of competitive competition, it is inevitable that public sector jobs and activities must be entrusted to partner institutions that are not an organizational part of the public sector, but are very well prepared to provide quality and adequate service to their customers.

Keywords: public sector, public administration reform, new business concept, modern management, customer satisfaction.

UVOD

U najrazvijenijem dijelu svijeta već nešto više od dvije decenije izvršeno je redefiniranje javnog sektora i to na svim nivoima, što i te kako nameće potrebu da se na nivou BiH isto to učini. Menadžment javnog sektora na nivou BiH, imajući u vidu složenost političkih odnosa i nagomilanost političkih interesa, nije u mogućnosti da sa postojećim institucijama mehanizmima i mjerama rješava fudamentalne društveno – ekonomske probleme. Nadalje, menadžment nema odgovarajuća saznanja o osnovnim ekonomskim funkcijama države i njenom ulogom u jačanju efikasnosti javnog sektora u savremenim tržišnim, odnosno tzv. mješovitim privredama. Uz to oni trebaju biti osposobljeni da kritički analiziraju socio - ekonomsku ulogu države i efekte pojedinih strategija i projekata javnog sektora, kao i uticaj pojedinih odluka i mjera države na efikasnost funkcionisanja privatnog sektora. Ono što predstavlja javni menadžment na nivou države, kantona, lokalne zajednice, još uvijek je u fazi stagnacije ili neznatnog razvoja, već se kao koncept upravljanja u svijetu pojavljuje kao trend decentralizacije ovih funkcija (poslova) kao i razvoj novih tehnika i tehnologija menadžmenta koje neminovno dovode do povećanja autonomije menadžera, kako u državnim jedinicama, tako i u poduzećima javnog sektora.

Kako ekonomske regije i lokalne zajednice preuzimaju sve aktivniju ulogu u kreiranju vlastitog razvoja, uočavanju, razvijanju i promoviranju vlastitih konkurentskih prednosti, viši administrativni službenici i menadžeri javnih poduzeća, ustanova, nalaze se pred izazovom praćenja svjetskih trendova i neophodnosti primjene novih znanja u vođenju organizacionih jedinica i službi za koje su odgovorni. Politička kontrola menadžmenta u javnom sektoru predstavlja jedan od značajnijih izazova i potreba za njegovim osavremenjavanjem, jer je menadžment javnog sektora odgovoran izbornim političkim predstavnicima ili su pak direktno kontrolisani od njih. Ono što je mnogo značajnije za istaći kao barijeru u procesu reformisanja javnog sektora jeste neusklađenost, nesposobnost i nemogućnost dogovora ključnih političkih aktera oko reforme cjelokupne državne infrastrukture, što uveliko slabi imidž društvene zajednice, njenu ekonomiju, i odražava se na ukupno stanje društva u cjelini.

Nužnost promjena u javnom sektoru su u velikoj mjeri i rezultat drugih procesa, poput jačanja privatnog sektora, njegove efikasnosti i superiornosti u odnosu na državni sektor, te rast privatnog kapitala koji se sve više pojavljuje kao osnovni zamajac u javnim radovima, poznat kao *javno-privatno partnerstvo*.

Proces globalizacije, dominantnost faktora tržišta podstakli su konkurenciju na svim nivoima. Samim time je otvoren proces konkurentnosti i efikasnosti i sve prisutnije prakse da se sve mjeri tržišnim kriterijima. Otuda se procesi rada i aktivnosti u javnom sektoru sve više povjeravaju partnerskim institucijama koje nisu organizacioni dio javnog sektora. Proces outsourcinga postaje sve više element mjere, reda i ekonomičnosti u javnom sektoru.

Talentovani i mladi menadžeri treba da budu nosioci promjena i to na osnovu praktičnog i primjenjivog znanja koje se ogleda u praktičnim modelima, tehnikama i analizama iz kojih se može koristiti postojeća praksa i na osnovu toga praviti buduće strategije i programi. To podrazumijeva sposobnost menadžera da brzo donose odluke i preuzimaju obaveze za njihov uspjeh ili neuspjeh. Dosadašnja iskustva su pokazala da su uspješniji oni menadžeri u javnom sektoru koji svoje menadžerske sposobnosti baziraju na već pripremljenim strategijama pregovaranja, da su to skupine mlađih menadžera koji vješto upravljaju svojom profesionalno izbrušenom emocionalnom inteligencijom, obogaćenom stalnim usvajanjem savremenih komunikacijskih vještina, u čemu im nezaobilazno koristi Internet kao savršen komunikacijski alat u pregovaranju.

1. ZNAČAJ REFORMISANJA JAVNOG SEKTORA U BOSNI I HERCEGOVINI

Problemi tranzitnih društava kakva je i sama BiH prepoznatljivi su po tome što je koncept modernog menadžmenta i ideja “menadžera” potpuno devalvirana, potcijenjena, omalovažena i neprihvatljiva u onim strukturama koje donose najvažnije poslovno – političke odluke.

Razloga zato ima više, posebno u složenosti državnog aparata, nagomilanosti političkih partija i njihovih nedovršenih interesa u eksploziji menadžment škola koje školuju mlade ljude koji nisu sposobni da preuzmu rizik donošenja odluka, ne razumiju praktični koncept biznisa i ne shvataju suštinsko značenje funkcionisanja javnog sektora i ukupnih prilika u procesu globalizacije. Ako se ovome doda i sve što nam se dešavalo u posljednjih dvadesetak godina,

počevši od raslojavanja društva, koncepta kriminalnog bogaćenja ljudi, loše privatizacije, ratnih razaranja i svega ostalog što je dovelo do raspadanja i propadanja uvriježenog vjerovanja da znanje, vještine i sposobnosti nisu potrebne da bi se postigao uspjeh, obezbijedila promocija, zaradilo bogatstvo ili zaslužio profesionalni status u struci. Takav razvoj događaja uticao je na ukupnu praksu ponašanja i efikasnosti poslovanja, posebno u javnom sektoru.

Jedan od glavnih nedostataka smatra se centralizovani način pružanja javnih usluga i dobara, kojim se pokušava da cjelokupno stanovništvo na isti način bude snabdjeveno javnim dobrima (uslugama), tako što glavne inicijative diktira sam centar, odnosno vrh javne vlasti bez istraživanja različitih potreba i preferencija pojedinih društvenih grupa što uzrokuje odsustvom mogućnosti izbora. U tom smislu neophodne su reforme javnog sektora na takav način da korisnici usluga javnog sektora mogu samostalno prepoznati, odrediti, inicirati i učestvovati u provođenju za njih najvažnijih životnih pitanja. Drugi ništa manje važan cilj reformi je afirmisanje veće odgovornosti javnog sektora (tačnije njegovih upravljačkih struktura) za efikasnu i efektivnu upotrebu javnih resursa, kako nebi došlo do zloupotrebe javnog interesa. Na takav način poduzete mjere doprinijele bi razvoju i povjerenju *Novom javnom menadžmentu*, čije bi se odluke mogle preispitivati svakodnevnim mjerljivim rezultatima rada, a ne samo od izbora do izbora.

Kao što smo već kazali nedostaci funkcionisanja javnog sektora se mogu prepoznati u odsustvu izbora, jer postoje različite potrebe pojedinaca u jednoj zemlji po pitanju intenziteta potrebe za određenim proizvodom ili uslugom, postoje različite potrebe za obrazovanjem, zdravstvenom zaštitom, socijalnim programom, te drugim važnim životnim pitanjima svakog čovjeka. Drugi veoma važan argument za reformu javnog sektora je neefikasnost proizvodnje javnog dobra (usluge), jer zaposleni u javnom sektoru nemaju značajnu motivaciju da povećaju kvalitet javnih usluga, pošto se korisnici tih usluga ne tretiraju potrošačima kao u privatnom sektoru, gdje je zadovoljenje korisnika-potrošača ključ uspjeha ponuđača.

Navedene promjene unutar zemlje i posebno radikalne promjene u Evropi i svijetu, posebno procesi globalizacije stavili su pred institucije javnog sektora teške i dramatične zahtjeve koje treba rješavati, ali ne na način kao što je to rješavano do sada, već na jedan mnogo suptilniji i brži način davanja odgovora, uz pribavljene informacije korisnika o njihovim stvarnim potrebama i zahtjevima koji se moraju uvažavati i potrebnoj mjeri ispunjavati.

Međutim, da bi se načinile bilo kakve promjene, posebno strateškog karaktera, krovni menadžment u javnom sektoru mora dati odgovor na nekoliko ključnih, relevantnih pitanja kao što su:

1. Gdje smo sada (znači dati ocjenu sadašnjeg stanja u javnom sektoru)?
2. Gdje želimo da budemo?
3. Kako da otklonimo taj jaz između sadašnjeg stanja i stanja gdje želimo da budemo?
4. Kako da pratimo progres, odnosno kako da mjerimo individualni i progres u svakoj javnosektorskoj instituciji?

To podrazumijeva definisanje instrumenata, mjerenja i pokazatelja, odnosno jednom riječju uspostavljenih, usvojenih i isprobanih standarda u evropskim zemljama.

Nužnost promjena u javnom sektoru je u velikoj mjeri i rezultat drugih procesa, poput jačanja privatnog sektora, njegove efikasnosti i superiornosti u odnosu na državni sektor, te viška kapitala koji se sve više pojavljuje kao osnovni zamajac u javnim radovima poznat kao javno-privatno partnerstvo.

Proces globalizacije, dominantnost faktora tržišta podstakli su konkurenciju na svim nivoima. Samim time je otvoren proces konkurentnosti i efikasnosti i sve prisutnije prakse da se sve mjeri tržišnim kriterijima. Otuda se procesi rada i aktivnosti u javnom sektoru sve više povjeravaju partnerskim institucijama koje nisu organizacioni dio javnog sektora. Proces outsourcinga postaje sve više element mjere, reda i ekonomičnosti u javnom sektoru.

Također, zaposleni u javnom sektoru nisu motivisani ni za snižavanje troškova, s obzirom na primjenu mekog budžetskog planiranja, i mogućnosti prelijevanja stavki kod upotrebe sredstava.

Reforme u javnom sektoru bi trebale da budu osnov za uvođenje mogućnosti drugog i drugačijeg, podsticaja i konkurencije na svim nivoima i u svim institucijama. Nadalje, reforma javnog sektora treba također da obezbijedi povećanje efikasnosti, pravednosti i jednakosti svih korisnika.

2. ISTRAŽIVANJE NAJUTICAJNIJIH FAKTORA NA KVALITET MENADŽMENTA U JAVNOM SEKTORU

Efektivnost i efikasnost menadžmenta u javnom sektoru zavisi od više faktora, koji u suštini upravljački proces i sam menadžment karakterišu manje ili više uspješnim. Upravo ti faktori su predmet istraživanja u ovom poglavlju rada, a cilj rada je istražiti, analizirati i teorijski predstaviti koliki uticaj na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru imaju ti faktori, odnosno, koji faktori imaju najveći uticaj, a koji najmanji. Istraživanje će biti usmjereno prema zaposlenim u lokalnim zajednicama u Bosni i Hercegovini, a koji rade na poslovima vezanim za javni sektor.

Obzirom na brojnost faktora koji utiču na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru, u ovom radu biće analizirani samo neki od njih, a to su:

1. Uticaj učešća korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru,
2. Uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava,
3. Uticaj ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru
4. Uticaj motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru,
5. Uticaj stručne osposobljenosti kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru,
6. Politički uticaj u odabiru kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru.

Zaposleni u lokalnoj upravi na poslovima vezanim za javni sektor su kompetentni da ocijene koji su to faktori koji imaju najveći uticaj na dobar menadžment u javnom sektoru. Upravo njihovo ocjenjivanje bit će smjernica po kojoj će biti moguće poboljšati efektivnost i efikasnost menadžmenta u javnom sektoru. Ocjena faktora koji utiču na dobar menadžment u javnom sektoru će biti od 1 – 5, postavljena po Likertovoj skali, a koja ima sljedeće značenje:

1 – Uopšte nije važno, 2 – Nije važno, 3 – Niti je važno, niti nije važno, 4 – Važno je, 5 – Veoma je važno.

U prikupljanju podataka intervjuom, kao istraživačkim instrumentom, ispitan je 51 zaposlenik u 21 lokalnoj upravi u Bosni i Hercegovini, a podaci koji su dobijeni analizirani su u statističkom paketu SPSS 20.

Tabela 1: Zbirni pregled uticaja faktora na kvalitet menadzmenta u javnom sektoru

		Učeće korisnika javnih usluga	Odgovornost menadzmenta na ekon. upotr. sred.	Ekonomičnost u ponašanju menadzmenta	Motivacija zaposlenih na kvalitet usluga	Stručna osposoblj. kandidata	Politički uticaj u odabiru kandidata
N	Ukupno	51	51	51	51	51	51
	Nedostaje	0	0	0	0	0	0
Aritmet. sredina		2.4118	3.9020	3.6275	2.9804	3.9216	4.6471
Medijana		2.0000	4.0000	4.0000	3.0000	4.0000	5.0000
Modus		2.00	4.00	4.00	3.00	4.00	5.00
Std. Devijacija		.96284	.72815	.72002	1.00976	.71675	.62685
Raspon		4.00	3.00	3.00	4.00	3.00	2.00
Minimum		1.00	2.00	2.00	1.00	2.00	3.00
Maximum		5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Koefic. varijacije		0,39	0,18	0,19	0,33	0,18	0,13

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Analizom podataka utvrđeno je da ispitanici smatraju nevažnim uticaj učešća korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja na kvalitet menadzmenta u javnom sektoru. Prosječan odgovor po ovoj tvrdnji iznosi tek 2,4118. Potvrda ovako maloj aritmetičkoj sredini je i modus, kao najčešći odgovor ispitanika, a koji iznosi, također, 2 – „Nevažno je“, kao i medijana, koja pojavu polovi na dva jednaka dijela, koja iznosi također 2. Standardna devijacija iznosi 0,96284 te se može zaključiti da se nalazi u granicama dozvoljenog, koje ne pokazuju velika odstupanja oko aritmetičke sredine. Minimalan odgovor ispitanika je 1 – „Uopšte nije važno“ do 5 – „Veoma je važno“. Raspon između najvećeg i najmanjeg odgovora je maksimalan i iznosi 4. Koeficijent korelacije, koji iznosi 39%, pokazuje da se radi o donekle homogenoj grupi odgovora. Može se zaključiti da je ova grupa odgovora najmanje homogena od svih šest testiranih tvrdnji.

U narednoj tabeli su predstavljeni pojedinačni odgovori ispitanika vezani za ovo pitanje i tvrdnju.

Tabela 2: Pregled odgovora ispitanika o uticaju učešća korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru

Uticaj učešća korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru					
		Frekvencije	Procenat	Ukupan procenat	Kumulativni procenat
Valid	Uopšte nije važno	9	17.6	17.6	17.6
	Nije važno	19	37.3	37.3	54.9
	Niti je važno, niti nije važno	17	33.3	33.3	88.2
	Važno je	5	9.8	9.8	98.0
	Veoma je važno	1	2.0	2.0	100.0
	Total	51	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Preko 55% ispitanika smatra da je uticaj učešća korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru nevažan, odnosno da uopšte nije važan. Dalje, 33% ispitanika ima neutralan stav po ovoj tvrdnji, a samo 11,8% ispitanika smatra da je ova tvrdnja važna, odnosno veoma važna.

Analizom podataka, prikupljenih od uposlenika u lokalnim upravama, može se zaključiti da je važan uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava. Aritmetička sredina po ovoj tvrdnji iznosi 3,9020, što to i dokazuje. Na početku smo naveli da će se u cilju provjere aritmetičke sredine, raditi i modus i medijana, koji također iznose 4 – „važno je“, pa se sa sigurnošću može tvrditi da je aritmetička sredina po ovom pitanju precizna. Standardna devijacija iznosi 0,72815, što je izuzetno prihvatljivo odstupanje te ne utiče negativno na dobijene rezultate. Odgovori ispitanika kretali su se od 2 – 5, tj od „ne važno je“ do „veoma je važno“.Koficijent korelacije koji iznosi 18% pokazuje da se radi o izuzetno homogenoj grupi odgovora. U narednoj tabeli bit će predstavljeni pojedinačni odgovori ispitanika vezani za ovo pitanje i tvrdnju.

Tabela 3: Pregled odgovora ispitanika o uticaju odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava

Uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava					
		Frekvencije	Procenat	Ukupan procenat	Kumulativni procenat
Valid	Nije važno	2	3.9	3.9	3.9
	Niti je važno, niti nije važno	10	19.6	19.6	23.5
	Važno je	30	58.8	58.8	82.4
	Veoma je važno	9	17.6	17.6	100.0
	Total	51	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Analizom pojedinačnih odgovora ispitanika dolazi se do zaključka, da skoro 60% ispitanika smatra da je važan uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava, a 17,6% njih smatra da je veoma važan. Blizu 20% ispitanika ima neutralan stav, a samo 3,9% smatra da uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava nije važan.

Ispitanici smatraju donekle važnim uticaj ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Prosječan odgovor po ovoj tvrdnji iznosi 3,6275. Modus i medijana pokazuju veću važnost ove pretposlavke pa se može zaključiti da je najčešći odgovor ispitanika 4 – „Važno je“, kao i medijana koja polovi jednu grupu odgovora na dva jednaka dijela, a koja također iznosi 4. Standardna devijacija iznosi 0,72002 pa se može zaključiti da se radi o minimalnom odstupanju oko aritmetičke sredine. Minimalan odgovor ispitanika po ovoj tvrdnji iznosio je 2 – „Nevažno je“ do 5 – „Veoma je važno“. Raspon između najvećeg i najmanjeg odgovora iznosio je 3. Koeficijent korelacije, koji iznosi 19%, pokazuje da se radi o izuzetno homogenoj grupi odgovora.

U narednoj tabeli biće predstavljeni pojedinačni odgovori ispitanika vezani za ovo pitanje i tvrdnju.

Tabela 4: Pregled odgovora ispitanika o uticaju ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru

Uticaj ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru		Frekvencije	Procenat	Ukupan procenat	Kumulativni procenat
Valid	Nije važno	3	5.9	5.9	5.9
	Niti je važno, niti nije važno	17	33.3	33.3	39.2
	Važno je	27	52.9	52.9	92.2
	Veoma je važno	4	7.8	7.8	100.0
	Total	51	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Preko 60% ispitanika smatra da je uticaj ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta važan, odnosno, veoma važan za kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Dalje, 33,3% ispitanika ima neutralan stav po ovom pitanju, a samo 5,9 % njih smatra da nije važan.

Mišljenja ispitanika su podijeljena po pitanju uticaja motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Prosječan odgovor po ovoj tvrdnji iznosio je 2,9804 pa iz tog razloga i ovaj zaključak. Međutim, modus, kao najčešći odgovor ispitanika iznosio je 3 – „Niti se slažem, niti se ne slažem“, kao i medijana, što je potvrda aritmetičke sredine i dokaz da su mišljenja ispitanika podijeljena po ovoj tvrdnji. Standardna devijacija je u granicama dozvoljenog, a iznosi 1,00976. Minimalan odgovor koji su dali ispitanici po ovoj tvrdnji je 1 – „Uopšte nije važno“, pa do 5 – „Veoma je važno“. To potvrđuje podijeljenost grupe ispitanika po ovoj tvrdnji. Raspon između najmanjeg i najvećeg odgovora je maksimalan i iznosi 4. Koefficijent korelacije iznosi 33%, što je više nego u prethodnim tvrdnjama, ali se opet može zaključiti da se radi o donekle homogenoj grupi odgovora.

U narednoj tabeli bit će predstavljeni pojedinačni odgovori ispitanika vezani za ovo pitanje i tvrdnju.

Tabela 5: Pregled odgovora ispitanika o uticaju motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru

Uticaj motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru					
		Frekvencije	Procenat	Ukupan procenat	Kumulativni procenat
Valid	Uopšte nije važno	4	7.8	7.8	7.8
	Nije važno	11	21.6	21.6	29.4
	Niti je važno, niti nije važno	21	41.2	41.2	70.6
	Važno je	12	23.5	23.5	94.1
	Veoma je važno	3	5.9	5.9	100.0
	Total	51	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Analizirajući pojedinačno svaki dobijeni odgovor od 51-og ispitanika, dolazi se do zaključka da se blizu 30% ispitanika ne slaže, odnosno uopšte ne slaže, da je uticaj motivacije zaposlenih važan za kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Najveći broj ispitanika ima podijeljeno mišljenje po ovoj tvrdnji, tj. imaju neutralan stav, njih 41,2%. Dalje, 29,4% ispitanika smatraju važnim, odnosno veoma važnim, uticaj motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru.

Ispitanici smatraju da je važan uticaj stručne osposobljenosti kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Aritmetička sredina iznosi 3,9216. Potvrda ovoj prosječnoj vrijednosti je i modus, kao najčešći odgovor ispitanika, a koji iznosi 4 – „Važno je“ te medijana koja također iznosi 4, a koja grupu odgovora polovi na dva jednaka dijela. Standardna devijacija i nije visoka, a iznosi 0,71675 te ne predstavlja veliko odstupanje oko aritmetičke sredine. Minimalan odgovor koji su ispitanici dali je 2 – „Nije važno“, a najveći 5 – „Veoma je važno“. Raspon između najvećeg i najmanjeg odgovora iznosi 3. Koeficijent korelacije, koji iznosi 18% pokazuje da se radi o izuzetno homogenoj grupi odgovora. U narednoj tabeli bit će predstavljeni pojedinačni odgovori ispitanika vezani za ovo pitanje i tvrdnju.

Tabela 6: Pregled odgovora ispitanika o uticaju stručne osposobljenosti kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru

Uticaj stručne osposobljenosti kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru					
		Frekvencije	Procenat	Ukupan procenat	Kumulativni procenat
Valid	Nije važno	1	2.0	2.0	2.0
	Niti je važno, niti nije važno	12	23.5	23.5	25.5
	Važno je	28	54.9	54.9	80.4
	Veoma je važno	10	19.6	19.6	100.0
	Total	51	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Blizu 75% ispitanika smatra da je stručna osposobljenosti kandidata važna za kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. 23,5% ispitanika ima neutralan stav, a samo 2% ispitanika smatra da uticaj stručne osposobljenosti kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru nije važan.

Ispitanici smatraju od velike važnosti politički uticaj u odabiru kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Prosječan odgovor ispitanika je 4,6471, što je izuzetno visoko. Potvrda ovog stava je i modus kao najčešći odgovor ispitanika, koji iznosi 5 – „Veoma je važno“ i medijana koja također iznosi – 5. Standardna devijacija je minimalna te uopšte nema negativan uticaj na dobijene rezultate. Ona iznosi 0,62685. Minimalan odgovor ispitanika iznosio je 3 – „Niti je važno, niti nije važno“, a maksimalan 5 – „Veoma je važno“. Raspon između najvećeg i najmanjeg odgovora je 2. Koficijent varijacije, koji pokazuje homogenost odgovora, pokazuje da se radi o izuzetno homogenoj grupi, a iznosi samo 13%. To potvrđuje naredna tabela.

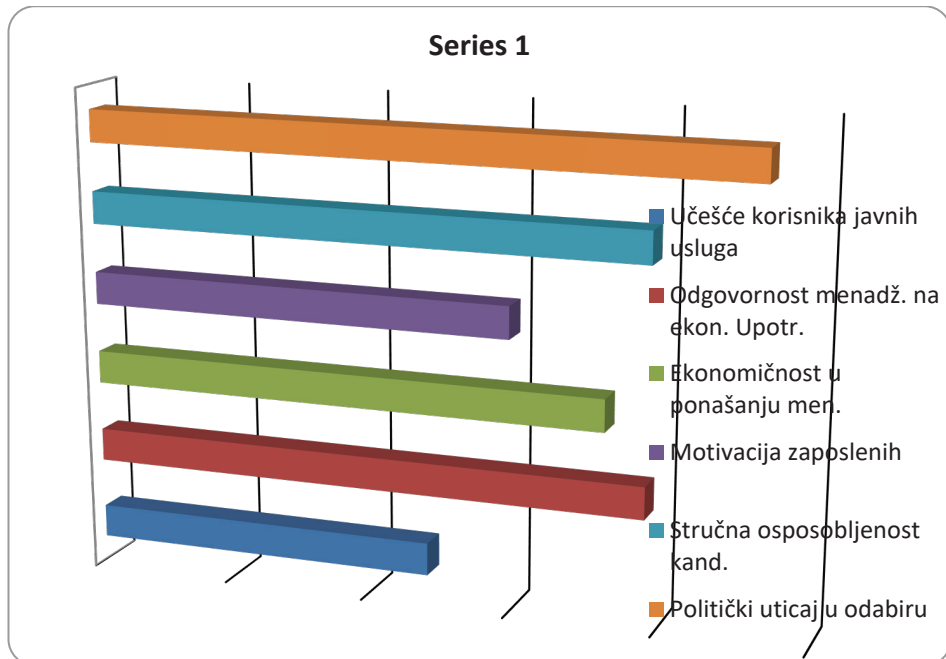
Tabela 7: Pregled odgovora ispitanika o političkom uticaju u odabiru kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru

Politički uticaj u odabiru kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru					
		Frekvencije	Procenat	Ukupan procenat	Kumulativni procenat
Valid	Niti je važno, niti nije važno	4	7.8	7.8	7.8
	Važno je	10	19.6	19.6	27.5
	Veoma je važno	37	72.5	72.5	100.0
	Total	51	100.0	100.0	

Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Analiza i obrada prikupljenih podataka je pokazala da preko 90% ispitanika smatra da je politički uticaj u odabiru kandidata na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru važan, odnosno veoma važan. Samo 7,8% ispitanika je imalo neutralan stav po ovom pitanju.

Grafikon 1: Grafički pregled aritmetičkih sredina analiziranih tvrdnji



Izvor: Obrada autora u Statističkom programu SPSS 20.

Na osnovu prethodnog grafikona može se zaključiti da ispitanici smatraju najvažnijim politički uticaj u odabiru kandidata (u negativnom kontekstu) na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru, zatim uticaj stručne osposobljenosti kandidata, potom uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava, te uticaj ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta i uticaj motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Kao najmanji uticaj na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru ima učešće korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja.

3. NEUSKLAĐENOST POLITIČKIH INTERESA KAO NAJSNAŽNIJA BARIJERA U REFORMISANJU JAVNOG SEKTORA

Upravljanje javnim sektorom je od vitalnog interesa za svako društvo, jer od njega zavisi uređenost i dobra vladavina jedne društveno političke zajednice. Menadžment u javnom sektoru potpada pod političku kontrolu tj. ove su organizacije odgovorne izbornim političkim predstavnicima ili su pak direktno kontrolisane od njih.

Menadžeri javnog sektora, za razliku od profitnog, ne mogu naprosto da odluče da ne vrše usluge, jer sam javni sektor predstavlja okosnicu funkcionisanja društva.

Ako nam je poznata činjenica da menadžeri nisu baš pretjerano voljeni u široj javnosti, pogotovu oni koji su proizvod političkih partija i njihovih lidera, onda nam to govori kako i njihovi uposlenici koji bi trebali biti njihovi sljedbenici, nisu spremni slijediti njihove odluke odnosno implementirati ih u javnosti kao poželjne. Međutim, u realnom sektoru je to sasvim drugačije pogotovo ako se radi o privatnom sektoru gdje poduzetnik, odnosno vlasnik traži da menadžer bude osoba koja raspolaže s nizom konkretnih znanja iz različitih oblasti kao što su organizacija, planiranje, vođenje ljudi, upravljanje ljudskim potencijalima, efektivna kontrola poslovnih ili tehnoloških procesa, i mnogih drugih, ovisno o položaju menadžera na organizacijskoj ljestvici te veličini i složenosti poduzeća-sektora kojim se upravlja.

U tranzicijskim zemljama kakva je i sam BiH, najveći broj menadžerskih pozicija interesantnih političkoj eliti nalazi se u javnom sektoru i to su upravo one ekonomske aktivnosti koje imaju sigurno finansiranje i koje služe političkim partijama za njihovu finansijsku potporu i vladavinu u što dužem vremenskom roku. Menadžeri u bosanskohercegovačkom javnom sektoru su politički menadžeri koji osim političke podobnosti nemoraju imati nikakve

stručne i praktično upotrebljive reference. Posebna opasnost koju uviđaju i polumisleći ljudi jeste što su najveći interes za javnost upravo politički menadžeri i njihove pozicije i što su upravo oni u poziciji da određuju životne prilike najvećeg broja građana. Od političkih menadžera se očekuje sve najgore i nažalost oni ta očekivanja građana jedino i ispunjavaju.

4. ZNAČAJ UVOĐENJA NOVOG KONCEPTA ORGANIZIRANJA I UPRAVLJANJA JAVNIM PODUZEĆIMA

Upravljanje javnim preduzećima svuda u svijetu, pa i u BiH, otežavaju problemi koji se očituju kroz nejasno definisane poslovne ciljeve, nedostatak kontrole nad menadžmentom, netransparentnost poslovanja i na kraju je tu problem sastava nadzornih odbora. Uspješnost rješavanja ovih problema ujedno je i ključ uspješnog funkcionisanja javnih preduzeća.

Zadatak svakog preduzeća, pa i javnog, jeste da tržištu ponudi proizvode ili usluge koje mu može prodati. Međutim, javna preduzeća često imaju i čitav niz dodatnih ciljeva. Tako na primer javno preduzeće kao dio državnog aparata mora da vodi računa o zaposlenosti ili o ispravljanju društvenih nepravdi. Ovi "dodatni" ciljevi otvaraju više prostora za zloupotrebe i značajno otežavaju nadzor nad radom javnih preduzeća.

Nedostatak efikasne kontrole nad menadžmentom proizilazi iz činjenice da su građani "vlasnici" javnog preduzeća, te da između građana-vlasnika i menadžmenta stoji država i sa njom jedan ili više slojeva uprave. Oni svi vrše funkcije koje u privatnom preduzeću ima vlasnik. Ovo u privatnim kompanijama nije slučaj i stvara niz problema. Dok je u privatnom sektoru imenovanje najkvalifikovanijih ljudi pitanje opstanka, dotle u javnim preduzećima direktnu vlasničku funkciju u ime građana često vrše slabe institucije, koje često postavljaju nejasne ili kontradiktorne ciljeve pred javna preduzeća. Pritom, nadzor nad radom je slab, a nisu rijetke ni situacije da postoje politička ograničenja koja onemogućavaju smjenu nekompetentnog menadžmenta. Sve su ovo problemi koje privatne firme uglavnom nemaju.

Javna preduzeća o svojim rezultatima poslovanja često izvještavaju samo državni organ koji nadzire njihov rad i koji je često i sam uključen u njihovo upravljanje. Tako praktično imamo situaciju u kojoj vi izvještavate samog sebe o rezultatima svog rada. Bez nezavisnog i javnog nadzora otvaraju se brojne mogućnosti za netransparentno poslovanje, kao i korupciju.

Za to vrijeme nadzorna tijela u javnim preduzećima često nisu dovoljno stručno osposobljena da vrše svoju funkciju ili se postavljaju pro forme i zaobilaze u procesu upravljanja preduzećem. Država proizvodi takvu situaciju svaki put kad komunicira direktno sa glavnim menadžerom ili izvršnim nivoom uprave u javnom preduzeću, iako je to zadatak nadzornog odbora.

Takođe, država često sama postavlja vrhovno rukovodstvo u svim značajnijim javnim preduzećima. Direktna komunikacija i razmjena informacija o poslovanju između vlasnika (države) i menadžmenta javnih preduzeća praktično slabi nadzor jer smanjuje transparentnost poslovanja onemogućava nadzorni organ da vrši svoju veoma bitnu funkciju.

Sasvim drugi problem je što nadzorni odbori javnih preduzeća, po pravilu, imaju neadekvatan sastav izabran u relativno netransparentnim procesima imenovanja od strane političkih lidera. Razvoju ovakvih scenarija naročito pomaže činjanica da u većini zemalja u tranziciji, pa i BiH, je danas teško naći adekvatne kandidate za nadzorne odbore čemu doprinose i simbolične naknade za rad u ovim tijelima.

Veoma često postavljano pitanje je kako se ove slabosti mogu ispraviti i kakva je najbolja praksa iz drugih zemalja? Mi trenutno na nivou države nemamo adekvatna dokumenta koja nam mogu pomoći da definišemo najbolju poslovnu praksu. Međutim, i da imamo propise i kodekse koji preporučuju državi da uspostavi transparentan sistem određivanja poslovnih ciljeva za svako javno preduzeće, ti ciljevi ne bi bili ostvarivi pogrešnom politikom imenovanja rukovodnih struktura. U svemu ovome, primarni cilj je zadovoljenje interesa političkih lidera a nikako korisnika usluga u javnom sektoru. Svi drugi ciljevi koji to nisu trebalo bi takođe da budu eksplicitno definisani, sa jasnim, unaprijed definisanim smjernicama menadžmentu, kako bi se značajno suzio prostor za proizvoljno ponašanje kako menadžmenta tako i države.

Pružanje javnih usluga kojima javno preduzeće realizuje državnu politiku u ime države mora biti jasno definisano, te praćeno odgovarajućim propisima. Javnost, pritom, mora znati opseg ovakvih obaveza, njihov uticaj na performanse i resurse javnog preduzeća i biti obaviještena o troškovima koje njihovo ispunjenje nameće. Naposletku, dobro je znati i kako država kao nalogodavac planira da nadoknadi ovakve troškove. Kad je reč o vlasničkoj funkciji države, korisno je jasno definisati i koji je dio državne administracije odgovoran za rad svakog pojedinačnog javnog preduzeća. Država kao i svaki vlasnik ima određenu odgovornost prema javnim preduzećima. Tu

spadaju tehnička pitanja poput učešća u procesu donošenja odluka o sudbini preduzeća, potom transparentno osnivanje i imenovanje nadzornih organa.

Prije svega neophodno je omogućiti nadzornim organima javnih preduzeća odgovarajuće nadležnosti i uslove da objektivno donose strateške odluke u oblasti poslovanja, kao i da nadziru menadžment. Potom jasno definisati obavezu članova nadzornog odbora da postupaju jedino u interesu samog preduzeća. Zatim omogućiti nadzornom odboru da u određenoj mjeri sam definiše strategiju poslovanja preduzeća, pored one opšte koju država ima.

Poželjno je i relevantno iskustvo iz privatnog sektora za članove odbora, ali i uložiti poseban napor da se obezbijedi stručno osposobljavanje članova nadzornih odbora. Na kraju, uvođenje godišnje evaluacije dodatno bi pojačalo fokus odbora na rezultate poslovanja preduzeća.

Zakonsko regulisanje partnerstva između privatnog i javnog je regulisano u većini zemalja EU i to kroz zakone o koncesijama ili zakone o javnim nabavkama. I jedan i drugi zakon su doneseni na nivou BiH, ali niti jedan od njih nije predvidio zakonske odredbe koje regulišu partnerstvo privatnog i javnog.

Na nivou državnih institucija nije povedena niti ozbiljnija rasprava oko preispitivanja uloge i značaja partnerstva privatnog i javnog, već se štiteći donesenim zakonima o javnim nabavkama i zakonom o koncesijama žele sačuvati privatni interesi etno-nacionalnih elita u namještenim tenderima i nezakonito dodijeljenim koncesijama. U posljednje vrijeme sve se češće spominje ulaganje stranih investitora u BiH, što ni u kom slučaju ne treba zanemariti, ali zašto se ne ozakoni mogućnost mobilisanja i uključivanja domaćeg privatnog kapitala koje će se zasnivati na principu privatnog i javnog interesa?

Javno-privatno partnerstvo je u evropskim zemljama već odavno poznati i primjenjivani model ugovornog oblika između privatnog i javnog sektora, dok se u BiH počeo primjenjivati u nekim manjim oblicima i to bez zakonskog osnova, potpomognut sredstvima Svjetske banke, USAID, UNDP, GTZ i dr. Najpoznatiji klasteri u BiH koji su formirani uz pomoć inostranih sredstava su: klaster drvne industrije sa centrima u Zavidovićima, Prijedoru i Srebrenici, klaster proizvodnje zdrave hrane u Banjoj Luci i klaster turizma u Mostaru.

Partnerstvo javnog i privatnog je kooperacija između javnog i privatnog sektora, te kao takav model pokazuje velike prednosti u odnosu na postojeće načine finansiranja. Taj partnerski odnos se ogleda kroz dugoročnu ugovornu

saradnju, podjelu poslovnog rizika, kvalitetniju ponudu i kvalitetnije usluge, kao i odgovornost za izvršene poslove od strane privatnog sektora, a sve u cilju ostvarenja profita u dužem periodu.

5. ZAKLJUČAK

Potreba za reformisanjem javnog sektora je jako izražena i neophodna, ali se bez snažnog opredjeljenja krovnog političkog menadžmenta na nivou države ne može ni započeti, niti implementirati. To znači da bi se uveo sistem totalnog kvaliteta na svim nivoima u javnom sektoru, neophodno je uvesti koncept novog menadžmenta koji može obezbijediti javnu uslugu korisniku upravo onakvu kakvu on očekuje.

Organizacijama koje pružaju usluge u javnom sektoru trebalo bi da upravljaju timovi profesionalaca koji dobro poznaju poslove u branši; organizaciju, pravo, psihologiju, marketing, menadžment, informacione tehnologije i sisteme komuniciranja. Glavni menadžer organizacije u javnom sektoru mora da posjeduje leaderske osobine, potreban nivo obrazovanja, adekvatne obuke, iskustvo, vještine i inovatorske osobine. On mora biti motivisan, mora imati osigurano radno mjesto bez obzira na promjene turbulentne lokalne vlasti, i mora imati adekvatnu naknadu.

Menadžment javnog sektora mora biti bez “trulih” partijskih kombinatorika koje na čelna, vitalna mjesta u javnoj upravi, javnim ustanovama, javnim poduzećima, dovode neadekvatne osobe od kojih se ne može očekivati realizacija razvojnih programa, osim slijepa partijska poslušnost.

Ponašanje (stakeholdera) svih odlučujućih faktora, građana, menadžmenta, zaposlenih u javnom sektoru i predstavnika vlasti mora biti u duhu tolerancije, moralnih i etičkih principa.

Efektivnost i efikasnost menadžmenta u javnom sektoru zavisi od više faktora, koji u suštini upravljački proces i sam menadžment karakterišu manje ili više uspješnim. Upravo ti faktori, koji su istraženi, analizirani i teorijski predstavljeni u ovom radu, pokazali su koliki uticaj imaju na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru, odnosno, koji faktori imaju najveći uticaj, a koji najmanji. Istraživanje je usmjereno prema zaposlenim u 21 lokalnoj zajednici u Bosni i Hercegovini, a koji rade na poslovima vezanim za javni sektor.

Na osnovu provedenog istraživanja može se zaključiti da ispitanici smatraju najvažnijim politički uticaj u odabiru kandidata (u negativnom kontekstu) na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru, zatim uticaj stručne osposobljenosti kandidata, potom uticaj odgovornosti menadžmenta na ekonomičnu upotrebu sredstava, te uticaj ekonomičnosti u ponašanju menadžmenta i uticaj motivacije zaposlenih na kvalitet usluga i kvalitet menadžmenta u javnom sektoru. Kao najmanji uticaj na kvalitet menadžmenta u javnom sektoru, u istraživačkom postupku pokazuje se učešće korisnika javnih usluga u procesu odlučivanja.

Imajući u vidu da javni sektor u BiH otežano funkcioniše, naročito zbog nedostatka finansijskih sredstava, bilo bi neophodno uvođenje nekih poslovnih principa kao što je japanski princip poslovanja (Keizen), što bi u mnogome doprinijelo da se sa što manje uloženi svih resursa dobije najviše vrijednosti, najbolji kvalitet i zadovoljstvo korisnika. Šta je glavna prepreka sprovođenju Keizena, posebno kod nas u BiH? To je shvatanje da to što radimo, radimo perfektno i da se ne mora unapređivati i poboljšavati. Takvo razmišljanje je rezultat izražene sujete u našim poslovnim i privatnim krugovima, da sve znamo i radimo najbolje i da nema potrebe za boljim. Posljedica ovakvog razmišljanja je da se kod nas jako malo traže spoljni konsultanti, jer se vjeruje da sve možemo sami. Rezultat je da nam je javni sektor a i privreda zatvorena i samim tim nekonkurentna i neefikasna.

Država se mora usmjeriti na svoje temeljne funkcije koje obezbjeđuju zaštitu vlasničkih-privatnih prava, adekvatnu organizaciju obrazovanja, zdravstva, kulture, sporta, zaštitu okoline, izgradnju infrastrukture, održavanje reda i sigurnosti, pravičniju socijalnu zaštitu, stvarne demokratske procese itd.

Usmjerenjem na svoje temeljne funkcije država kao administrativni aparat treba biti manja i drugačija, na takav način da sve svoje funkcije podredi interesima građana i potrebama tržišnog privređivanja, tako da pomaže boljem funkcionisanju tržišta, a ne da preuzima one poslove koje tržište obavlja bolje od nje. To znači da država treba intervenisati tamo gdje tržište zakazuje.

Kako bi se ostvarili ciljevi stvaranja manje, drugačije i učinkovitije države, reforma u BiH treba krenuti u smjeru razvoja institucija primjerenih tržišnoj privredi, pomoći u razvoju nove privredne strukture i primjeni horizontalnih mjera državne intervencije.

Za kvalitetnu reformu BiH institucija neminovno je redefiniirati postojeće i pristupiti izgradnji novih institucija koje osiguravaju: sigurnost zemlje i

primjenu reda i zakona, razvoj stabilnog i transparentnog pravnog sistema. Reforma državnih institucija izvršne vlasti treba da se ogleda u većoj učinkovitosti državnih funkcija, nekorumpiranoj državnoj administraciji, izgradnji sistema socijalnog osiguranja i stalnoj saradnji i dijalogu svih glavnih sudionika u privrednom procesu.

Posebno važni zadaci države u stvaranju nove konkurentne privredne strukture trebaju se realizirati kroz nastavak procesa dalje privatizacije, reformu javne uprave (reformu cjelokupnog javnog sektora), reformu javnih preduzeća koja će ostati u državnom vlasništvu (komunalna), regulaciju finansijskog sektora (banaka, tržišta kapitala, osiguravajućih društava), ukidanje budžetskih ulaganja u sanacije preduzeća (oprostom poreskih obaveza i sl.), definisanje jasne politike prema industrijama sa negativnim poslovanjem, osnivanje centara za prekvalifikaciju radnika, te formiranje agencija za pomoć malim i srednjim preduzećima.

LITERATURA

1. Adižes, I.: „*Stilovi dobrog i lošeg upravljanja*“, Adižes, Novi Sad, 2004.
2. Armstrong, R.: „*Self-Managed Team Leadership — A guide for team leaders*“ R. Armstrong & Associates Huddleston, USA, 2000.
3. Babić, L.: *Upravljanje edukacijom u organizaciji*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
4. Bowen, D., Lewicki, R., Hall, F., Hall, D.: „*Experiences in management and organizational behavior*“ USA, John Wiley & Sons, 2001.
5. Dess, G., Lumpkin, G., Eisner, A.: „*Strategijski menadžment*“, Data Status, Beograd, 2007.
6. Domazet, A. i drugi.: *Razvoj trgovine i domaćeg tržišta u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Ekonomski institut Sarajevo, Sarajevo/Zagreb, 2010.
7. Drucker, P.: „*Inovacije i preduzetništvo*“, Grmeč, Beograd, 2003.
8. Heleta, M.: *Menadžment kvaliteta*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.
9. Holpp, L.: „*Managing teams*“, McGraw Hill, USA, 2002.
10. Hooper, A., Potter, J.: „*Intelligent Leadership*“, Random house, Velika Britanija, 2001.
11. Janićarević, N.: *Upravljanje organizacionim promjenama*, Ekonomski fakultet Beograd, 2007.
12. Lajović, D.: *Uvod u biznis*, Ekonomski fakultet Podgorica, Podgorica, 2011.
13. Perko-Šeparović, Inge.: *Isazovi javnog menadžmenta-dileme javne uprave*, Golden marketing - Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
14. Rahimić, Z.: *Menadžment ljudskih resursa*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2010.
15. Rahimić, Z., Podrug, N.: *Međunarodni menadžment*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2013.
16. Robbins, S., Coulter, M.: „*Menadžment*“, Data Status, Beograd, 2005.
17. Sikavica, P. i drugi: *Poslovno odlučivanje*, Drugo izdanje, Informator, Zagreb, 1999.
18. Softić, S.: *Simptomi i uzroci krize preduzeća u Bosni i Hercegovini*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2011.
19. Schermerhorn, J., Hunt, J., Osborn, R.: *Organizational Behaviour*, John Wiley&Sons, New York, 2005.

20. Šehić, Dž., Penava, S.: *Leadership*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2007.
21. Todorović, J.: „*Japanski menadžment*“, Mrlješ, Beograd, 2000.
22. Tomašević, V.: *Profesionalni razvoj i poslovne vještine*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2007.
23. Vujić, V.: *Menadžment ljudskog kapitala*, Treće izdanje, Sveučilište u Rijeci, 2008.
24. Zečević, M., Rilke B.: „*Menadžment*, Evropski univerzitet, Beograd, 2003.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 16.12.2019.

UDK: 341.24:002.3.074 (439.55+398)

**PRVI POZNATI MEĐUNARODNI UGOVOR BOSNE IZ 1189. GODINE
U KONTEKSTU DUBROVAČKO - BOSANSKIH ODNOSA¹**

**BOSNIA'S FIRST KNOWN INTERNATIONAL TREATY FROM 1189
IN THE CONTEXT OF DUBROVNIK - BOSNIA RELATIONS**

Prof.dr Edin Ramić

Fakultet za upravu

pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

Sarajevo

edin.ramic@fu.unsa.ba

Sažetak:

U odnosima srednjovjekovne Bosne s mediteranskim svijetom, posebno je mjesto zauzimaao Dubrovnik, kao njen prirodni izlaz na more. Korelacija tih odnosa bila je dvosmjerna. Od vremena bosanskog bana Kulina počinje političko-ekonomska stabilizacija i širenje Bosne, njezino trgovačko otvaranje i pomak kulturnog života.

U ovom vremenu se javlja i Kulinova povelja dubrovačkim trgovcima od 29. augusta 1189. godine, kojom im dozvoljava da slobodno trguju po Bosni. Da bi ih privukao, Kulin Dubrovčanima garantira slobodu trgovine i kretanje po zemlji kojom vlada. Ova povelja je, ustvari, prvi međunarodni ugovor Bosne. Iz povelje se očituje da je tada Bosna bila relativno uređena država sa vladarskom kancelarijom i sa predstavnicima banske vlasti na cijelom teritoriju države koji su mogli garantirati bezbjednost dubrovačkim trgovcima. Značajna karakteristika ovog ugovora je i činjenica da je napisan bosanskim jezikom i pismom (varijanta ćirilice, poznata kao „bosančica“).

Inače, ovim pismom pisane su tri velike grupe spomenika: crkvene knjige, akti administracije, te epigrafski natpisi. *Povelja bana Kulina*, najstariji sačuvani *akt*

¹ Povodom 830 godina *Povelje bana Kulina dubrovačkim trgovcima*

džavne administracije, ujedno je i najstariji dokument pisan živim, savremenim narodnim jezikom u čitavom slavenskom svijetu.

Ključne riječi: *Bosna, Dubrovnik, ban Kulin, povelja iz 1189., međunarodni ugovor*

Summary:

In medieval Bosnia's relations with the Mediterranean world, Dubrovnik occupied a special place as its natural outlet to the sea. The correlation of these relationships was two-way. From the time of the Bosnian Ban Kulin, the political-economic stabilization and expansion of Bosnia began, its trade opening and the shift of cultural life.

At this time, the Kulin Charter to the Dubrovnik Merchants of 29 August 1189 also appeared, allowing them to trade freely in Bosnia. To attract them, Kulin guarantees the people of Dubrovnik the freedom to trade and move around the country they rule. This charter is, in fact, Bosnia's first international treaty. The charter shows that at that time Bosnia was a relatively regulated state with a government office and representatives of the banking authorities throughout the country who could guarantee the safety of Dubrovnik merchants. An important feature of this contract is the fact that it is written in Bosnian language and script (Cyrillic variant, known as "Bosnian").

Otherwise, this letter writes three large groups of monuments: church books, acts of administration, and epigraphic inscriptions. Ban Kulin's Charter, the oldest preserved act of state administration, is also the oldest document written in a living, modern vernacular in the entire Slavic world.

Keywords: *Bosnia, Dubrovnik, ban Kulin, charter of 1189, international treaty*

UVOD

Temeljno je diplomatsko načelo da vanjska politika svake države počinje na njenim granicama. Svjesni te činjenice, stari su Dubrovčani, tokom cijele povijesti Republike, održavali veoma intenzivne odnose s Bosnom kao svojim prvim susjedom. S druge strane, u odnosima Bosne s mediteranskim svijetom, posebno je mjesto zauzimaao Dubrovnik, kao njen prirodni izlaz na more. Korelacija tih odnosa bila je dvosmjerna. Dubrovnik je, kao slobodna gradska

komuna (Communitas Ragusii), živio od pomorstva, trgovine i manufakture. Dubrovački su trgovci i zakupci rudnika i carina, igrali veoma važnu ulogu u privrednom životu, kako srednjovjekovne tako i kasnije osmanske Bosne. Ali, isto tako, i razvitak Dubrovnika nije tekao izolirano od uticaja njegova neposrednog bosanskog zaleđa.²

1. SREDNJOVJEKOVNA BOSANSKA DRŽAVA I DUBROVNIK

Iza smrti snažnog vizantijskog cara Manojla Komnina (1180.), javlja se i prvi pomen o bosanskom banu Kulinu (1180.-1204.). Od vremena bana Kulina („veliki ban“, „plemeniti i moćni muž“) počinje političko-ekonomska stabilizacija i širenje Bosne, njezino trgovačko otvaranje i pomak kulturnog života. Visoki naslovi koje bosanskom banu daje papski legat dopuštaju zaključak da je Kulini prije 1180. godine, dakle u doba vizantijske vlasti, vladao Bosnom.³ Od ratnih podviga Kulin je imao, izgleda, samo jedan. Radi se o godini 1183. kada je sa Mađarima (čije je vazalstvo prihvatio) i sa Nemanjom potiskivao Vizantice iz Srbije. Ostalo vrijeme svoje vladavine proveo je u miru uređujući državu u slivu gornje Bosne i Vrbasa. Od Kulinova vremena Bosna počinje, uz sve pritiske moćnika sa strane, da živi zasebnim političkim životom.

Kao što se u srednjovjekovnom Dubrovniku, razvio poseban dubrovački patriotizam ili domoljublje, tako se u Bosni oblikovao bosanski patriotizam.⁴

U ovom vremenu se javlja i Kulinova povelja dubrovačkim trgovcima od 29. augusta 1189. godine, kojom im dozvoljava da slobodno trguju po Bosni. Da bi ih privukao, Kulin Dubrovčanima garantira slobodu trgovine i kretanje po zemlji kojom vlada. Osim toga, on ih oslobađa svakog nameta, izuzev ako mu neko od njih da poklon „od svoje volje“. Ova povelja je, ustvari, prvi međunarodni ugovor Bosne. Iz povelje se očituje da je tada Bosna bila relativno uređena država sa vladarskom kancelarijom i sa predstavnicima banske vlasti na cijelom teritoriju države koji su mogli garantirati bezbjednost dubrovačkim trgovcima. Značajna karakteristika ovog ugovora je i činjenica

² Imamović, Mustafa, *Bosna i Dubrovnik: povijesni pogled*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XLVIII, 2005., str. 267-268.

³ *Enciklopedija Jugoslavije, Separat Bosna i Hercegovina*, Zagreb, 1983., str. 80.

⁴ Grupa autora, *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, Sarajevo, 1998., str. 58-59.

da je napisan bosanskim jezikom i pismom (varijanta ćirilice, poznata kao „bosančica“).⁵ Inače, ovim pismom pisane su tri velike grupe spomenika: crkvene knjige, akti administracije, te epigrafski natpisi. Povelja bana Kulina, najstariji sačuvani akt državne administracije, ujedno je i najstariji dokument pisan živim, savremenim narodnim jezikom u čitavom slavenskom svijetu.⁶ Međutim, iako je bosančica specifično pismo Bosne, njome se pisalo i u Dubrovniku, Makarskoj, Krajini, na pojedinim jadranskim otocima kao i u nekim sjevernim krajevima Hrvatske. Bosančica se u upotrebi održala, osobito kod bosanskih franjevaca, sve do kraja XIX stoljeća, a kod nekih muslimanskih patrijarhalnih obitelji, ona se održala sve do XX stoljeća.⁷

U vrijeme bana Kulina javljaju se prve vijesti o postojanju i širenju heretičkog učenja u Bosni. O tome papu Inocenta III prvi 1199. izvještava zetski knez Vukan, stariji sin raškog velikog župana Stefana Nemanje. Bosna je vjerovatno još od 999. godine bila u crkvenom pogledu pod vlašću dubrovačke nadbiskupije. Nakon Vukanova pisma papi Bosna se našla pred neposrednom opasnošću zajedničke intervencije Rimske kurije i ugarskog kralja. Kako bi otklonio tu opasnost, ban Kulin je nastojao da pitanje hereze uredi putem direktnih pregovora s rimskom kurijom. Njegovi posrednici u tim pregovorima bili su dubrovački nadbiskup Bernard i arhiđakon Marin. Oni su uspjeli da „prijetnje kurije svedu na zahtjev da se ban i predstavnici bosanskih heretika javno odreknu hereze“.⁸ Na Bilinom polju 08. aprila 1203. prilikom potpisivanja Akta o odricanju (abjuracije) uz papinskog legata kapelana Ivana de Kazamarisa (Casamarisa) prisutan je i već spomenuti

⁵ Radi usporedbe sa tadašnjim evropskim državama, treba istaći da je naša povelja na narodnom jeziku nastala pola stoljeća ranije nego u Nijemaca (kod njih je prva iz 1238/39. godine) ili nešto malo kasnije nego u Španiji i južnoj Francuskoj.

⁶ Upravo u domeni pisma i knjige, reljefnije nego u bilo kom drugom mediju, raspoznaje se prisustvo pojedinih utjecanih sfera ali i originalan stvaralački doprinos ljudi ove zemlje. Zanimljivo je da se u srednjovjekovnoj Bosni i Humu koriste četiri sistema pisma: grčko, latinsko, glagoljica i ćirilica. Ovakav kulturni fenomen mogao se javiti samo u uslovima razvoja na marginama velikih civilizacija, jer teško da se našao još neki primjer u svijetu da se na tako malom prostoru istovremeno upotrebljava toliko pismenih sistema. Više vidjeti u Čelić, Džemal, *Tokovi pisane riječi u Bosni i Hercegovini*, u Isaković, A., Popadić, M., (urednici), *Pisana riječ u Bosni i Hercegovini – od najstarijih vremena do 1918. godine*, Sarajevo, 1982.

⁷ Više vidjeti u Kulundžić, Zvonimir, *Knjiga o knjizi*, Zagreb, 1951.

⁸ Babić, Ante, *Bosanski heretici*, Sarajevo, 1962., str. 72.

dubrovački arhiđakon Marin. Pojava Dubrovčana, umjesto ugarskog kralja kao posrednika u pregovorima koji su doveli do ovog akta, značila je pršutno priznanje samostalnosti Bosne u međunarodnim odnosima.⁹

Značaj dobrosusjedskih odnosa Bosne i Dubrovnika uvažavao je i Kulinov naslijednik ban Matej Ninoslav. On je, boraveći u Dubrovniku, 22. marta 1240. godine, zaključio ugovor sa Dubrovačkom Republikom o trgovini i prijateljstvu. Tim je povodom „Matej Ninoslav, po milosti Božijoj veliki ban bosanski“ izdao povelju u kojoj je Dubrovčanima garantirao da mogu slobodno i prostrano hodati njegovom zemljom bez ikakve desetine ili kakvog drugog davanja, obnavljajući na taj način međusobno prijateljstvo, te se svečano zakleo na „vječni mir i ljubav“.¹⁰

U vrijeme vladavine bana Stjepana II Kotromanića raste i ugled Bosne u međunarodnim odnosima. U vrlo kratkom vremenu, od samo četiri godine, od 1322. do 1326., ban Stjepan definitivno je zauzeo oblasti Usore i Soli, Donje kraje (Bosanska krajina), župe Dupno, Livno i Glamoč, zatim primorje od Neretve do Cetine, te na kraju Humsku zemlju. U znak poštovanja Dubrovčani su 1327. uputili u susret bosanskom banu svečano izaslanstvo. To je bio prvi poznati primjer da je Dubrovačka Republika ukazala jednom bosanskom vladaru počasti „u formi koja je tada bila uobičajena u međudržavnom saobraćaju“.¹¹

Politički privredni uspon Bosne kulminirao je u vrijeme Tvrtka I Kotromanića. Poslije krunisanja Tvrtka za kralja 1377. godine, Dubrovčani ga odmah mole da im potvrdi isprave i privilegije prethodnih bosanskih i srpskih vladara.¹²

⁹ Imamović, Mustafa, *Bosna i Dubrovnik: povijesni pogled*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XLVIII, 2005., str. 269.

¹⁰ Više vidjeti u Čaušević, Dženana, *Oko jedne povelje Mateja Ninoslava*, Ljudska prava, br. 2-4, god. 5, Sarajevo, 2004., str. 115-117.

¹¹ Babić, Ante, *Diplomatska služba u srednjovjekovnoj Bosni*, Sarajevo, 1995., str. 16.

¹² Tvrtko je stekao određena prava na političku baštinu izumrle dinastije Nemanjića s kojom je bio u daljem srodstvu. Tvrtko se rado priklonio ideji da se veže za Nemanjićku državnu tradiciju, u toliko prije što je u tom trenutku raspolagao većom snagom nego bilo koji oblasni gospodar u Srbiji. On je bio uvjeren da mu zakonito pripada „dvogubi vijenac“, to jest dvostruka kraljevska kruna, Bosne i Srbije. Za mjesto svoje krunidbe Tvrtko I odabrao je manastir Mileševu kod Prijepolja, zadužbinu Vladislava Nemanjića, sina raškog kralja Stefana Prvovjenčanog. Tu se Tvrtko, vjerojatno na Mitrovdan 8. novembra (26. oktobra) 1377., okrunio za kralja „Srbijem i Bosni i Primorju i Zapadnim stranama“.

On je to učinio poveljom koju je izdao 10. aprila 1378. u Žrnovnici (Mlinima u Župi dubrovačkoj). Povelju istovijetna sadržaja Tvrtko je izdao po povratku u Bosnu, 17. juna 1378. u Trstivnici (kod Vareša).¹³ Osim Dubrovnika, njegovu kraljevsku krunu odmah su priznali svi najvažniji oblasni gospodari, zatim Venecija i ugarski kralj Ludovik I. Proglašenjem Bosne za kraljevinu na bosanske je kraljeve prešlo i pravo ubiranja tzv. svetodmitarskog danku ili dohotka u iznosu od 2000 perpera godišnje, koje je Dubrovnik do tada plaćao srpskim vladarima iz dinastije Nemanjića, kao naknadu za trgovačke povlastice koje je uživao na njihovom teritoriju.¹⁴

Na teritoriju bosanskog kraljevstva Dubrovčani postepeno formiraju svoje stalne naseobine (kolonije) oko bosanskih rudnika i trgova. Oni se uključuju u cjelokupan privredni život srednjovjekovne Bosne. Dubrovčani se nisu bavili samo izvozom i uvozom na veliko, nego su se po raznim mjestima bavili i lokalnom trgovinom. U njihovim se radnjama mogla naći raznovrsna roba namjenjena potrebama i ukusu različitih potrošača. Primjera radi, u Zvorniku je bila jaka dubrovačka kolonija, koja se tu razvila u periodu posljednjih 17 godina bosanske vlasti nad Zvornikom (1415.–1432.), tj. pred njegov pad pod Despotovinu. Dubrovački izvori ukazuju upravo na veliki prometni značaj Zvornika u tom periodu, a najbolji dokaz tog prestiža jeste brojnost dubrovačke kolonije koja je brojala do 640 poslovnih ljudi, a samo u 1428. godini spominje se tu 238 Dubrovčana.¹⁵ O značaju njihovog prisustva svjedoči i podatak da su u više navrata vršili i službu kneza Zvornika (*conte de Suonich*).¹⁶ Inače, u XV stoljeću Zvornik ima visok stepen gradske samouprave, sa knezom i vijećem purgara, i spada u red najrazvijenijih gradskih naselja tadašnje Bosne.¹⁷ I Srebrenica već od prvih decenija XV stoljeća ima svoj gradski statut, kao svi razvijeni gradovi onog vremena. Od trgovaca, u sve većem broju okupljaju se Dubrovčani, tako da dolazi do razvoja snažne dubrovačke kolonije, sa stalnim konzulom na čelu. U ovom gradu se

¹³ Vego, Marko, *Postanak srednjovjekovne bosanske države*, Sarajevo, 1982., str. 164.

¹⁴ Imamović, Mustafa, *Bosna i Dubrovnik: povijesni pogled*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XLVIII, 2005., str. 272.

¹⁵ Kovačević-Kojić, Desanka, *Zvornik (Zvonik) u srednjem vijeku*, GDI BiH, XVI, Sarajevo, 1965., str. 19-35.

¹⁶ Kovačević-Kojić, Desanka, *O knezovima u gradskim naseljima srednjovjekovne Bosne*, Radovi Filozofskog fakulteta u Sarajevu, VI, 1970./71., str. 334, 337-338.

¹⁷ Kreševljaković, Hamdija, *Stari bosanski gradovi*, Naše starine, I, Sarajevo, 1953., str. 7-45.

od 1389. godine spominju i njene carine. Dubrovački trgovci su uzimali od bosanskih vladara rude i carine pod zakup. Nešto kasnije u gradu se kuje i novac.¹⁸

S druge strane, najmoćniji bosanski vlastelini su u pravilu imali svoje raskošno namještene kuće u Dubrovniku. Dubrovnik je bio mjesto u kojem je krupna bosanska vlastela pohranjivala svoj novac i dragocjenosti, posebno u nesigurnim vremenima kakva su za Bosnu nastupila smrću kralja Tvrtka I i pojavom Osmanlija na njenim istočnim granicama. Međutim, i u uvjetima feudalne anarhije u Bosni kada su često bili prisiljeni da trgovačke i druge ugovore zaključuju direktno sa pojedinim vlastelinima, Dubrovčani su uvijek nastojali da za takve ugovore dobiju potvrdu bosanskog dvora.¹⁹

Sačuvane isprave bosanskih srednjovjekovnih vladara svjedoče o postojanju državne kancelarije u srednjovjekovnoj Bosni od vremena bana Kulina pa do propasti bosanske države. Ne postoje nikakve vijesti o vremenu i načinu njenog postanka kao ni o njejoj organizaciji. U trećoj deceniji XIV stoljeća sa banom Stjepanom Kotromanićem uspostavlja se bosanska državnost u punijem i širem opsegu nego ikada ranije. Teritorijalno proširena i učvršćena feudalna državna vlast pokazuje veliku aktivnost darivanjem vlastele i učvršćivanjem trgovačkih veza sa Dubrovnikom. Sve to podiže kancelariju na viši organizacioni stepen, a njen rad postaje kvalitativniji. Državna kancelarija izdaje sada povelje unutarnje-upravnog i međunarodnog značaja a vrhunac razvitka dostiže za vlade kralja Tvrtka I, održavajući tadašnji cvat bosanskog feudalizma i snagu bosanske države. Većina povelja bosanskih vladara pisane su na pergamentu. Iznimku čini nekoliko povelja posljednjeg kralja Stjepana Tomaševića, koje su pisane na papiru. Pisma i druge isprave pisane su za vrijeme banova, također, na pergamentu. Tvrtko uvodi upotrebu papira za njih, iako se kancelarija već od ranije njime služi za prepise. Pisarska funkcija je bila vrlo komplikovana. Priprema pergamenta, mastila, pera, voska, svilene vrpce, pričvršćivanje visećih pečata za ispravu, ekspedicija itd. sve je to spadalo u rad kancelarije, koja je pored ostalog bila i zanatska radionica od više zanata. U bosanskoj kancelariji vladao je običaj preuzet sa Zapada da svaki pisar u povelji koju piše navede i svoje ime. Naziv za pisara bosanske kancelarije

¹⁸ Vego, Marko, *Naselja bosanske srednjovjekovne države*, Sarajevo, 1957., str. 108.

¹⁹ Dubrovčani su, primjera radi, nakon konavoskog rata, morali 1432-1433., uložiti velike diplomatske napore da bi od kralja Tvrtka II Kotromanića dobili potvrdu svog mirovnog ugovora s vojvodom Radoslavom Pavlovićem. (Babić, Ante, *Diplomatska služba u srednjovjekovnoj Bosni*, Sarajevo, 1995., str. 34.)

počev od bana Kulina pa do propasati države bio je *dijak*. U jednoj povelji Ninoslava susrećemo i naziv *gramatik*, što je svakako uticaj Dubrovnika. Kralj Tvrtko je uveo zvanje *logoteta*, ali poslije njegove smrti ta titula se sve rjeđe upotrebljava i iščezava. Kancelarija se nalazila u vladarevoj rezidenciji. Ali pošto bosanski vladari nisu imali stalne rezidencije, nego su se, obilazeći svoju državu, kretali od jednog svog dvorca do drugog, to se i kancelarija nalazila uz njih, obično na jednom od njihovih dvoraca. Na njihovom putu vladare su pratili i njihovi pisari sa nužnom kancelariskom tehnikom, i vladari su izdavali povelje gdje god se za to ukazala potreba. Isprave državne kancelarije dobijale su svoju vjerodostojnost pečatom. Važnije isprave dobijale su u pravilu viseći pečat. Što se tiče unutarnjih obilježja bosanskih povelja, koje je pisala državna kancelarija, vide se ugarski, dubrovački i raški uticaji. Ipak bosanske povelje imaju svoje specifičnosti. Najznačajnije je to što povelje unatarnje-upravnog značaja konsekvantno izbjegavaju znak krsta kao simboličke invokacije, iako redovito donose verbalnu invokaciju, dok povelje međunarodnog značaja čine kompromis, te obično stavljaju krst na početku i u sankciji. Vjerovatno se tu radi o bogumilskoj manifestaciji odbacivanja znaka krsta u unutarnjem društvenom životu, dok u odnosu međudržavnom bogumili, koji su bili izvrgavani i krstaškim ratovima, diplomatski čine koncesiju. Dalja specifičnost je u tome, što bosanska kancelarija meće u sankcije samo prijetnju duhovnim kaznama, a ne i materijalnim, kao što je to slučaj bio u susjednoj Raškoj, i u zapadnoj Evropi. Ova se pojava objašnjava snažnim položajem bosanske vlastele prema vladaru, koja ni teoretski ne dozvoljava da bude potegnuta na materijalnu odgovornost radi kršenja odredbi u poveljama.²⁰

2. ODNOSI BOSNE I DUBROVNIKA U VRIJEME OSMANSKE UPRAVE

U vrijeme osmanskih osvajanja, Dubrovnik se radi vlastite sigurnosti počeo postepeno kloniti bilo kakve antiosmanske zapadne politike. Dubrovčani su nastojali održavati što bolje odnose sa najbližim osmanskim krajiškim vojvodama. Koristili su ih za posrednike u kontaktima s Carskim divanom, od kojeg su se sami držali podalje. Prvo službeno dubrovačko poslanstvo tamo se uputilo tek 1430. godine, na poziv sultana Murata II. On je tada Dubrovčanima dodijelio pismeno jamstvo za sigurnost kretanja i trgovanja

²⁰ Više o ovome vidjeti u *Enciklopedija Jugoslavije*, Leksikografski zavod FNRJ, 1960.

na osmanskom tlu.²¹ Međutim, sasvim izvjesno je i sultan Bajazit I već 1396. godine izdao Dubrovčanima povelju o neometanom trgovanju na područjima pod osmanskom kontrolom.²² Što se tiče papinih dozvola za trgovanje s islamskim zemljama, pojedini dubrovački trgovci već su ih tada dobivali, dok su pojedini odlazili i bez takvih dopuštenja.²³

Osmanska vojska, pod zapovjedništvom bosanskog sandžak-bega Isa-bega Ishakovića i njegovih vojvoda Ismaila i Ahmeda, provalila je u julu 1465. godine u hercegovu zemlju i uspjela da brzo prodre do dubrovačke granice. U njihove ruke najprije su dospjeli Mileševac, Samobor, Prilep, a onda i ostali gradovi na istoku. Zatim su se počeli primicati primorju, tako da se već od septembra 1465. godine javlja njihova vlast u neposrednom dubrovačkom zaleđu. Već 12. septembra 1465. godine sjedio je osmanski subaša u Lugu, a Ljubomir, Popovo, Žurovići i Pocrnje bili su istog mjeseca »*jurisdiction Turcorum*«. Krajem oktobra i u novembru bilo je u njihovoj vlasti Uskoplje, Bijela, Zupci, Gacko i Kutli. Jedine tačke otpora bili su neki utvrđeni gradovi, u prvom redu Ključ i Mićevac. Ali se ni oni nisu mogli dugo održati. Ključ je osvojio Ahmed vojvoda poslije 3. juna 1466., a prije maja 1468. godine. Poslije 3. juna 1466. pao je i stari prijestoni Blagaj sa sjevernom Hercegovinom.²⁴ U ovom vremenu Republika je danak plaćala Osmanlijama.²⁵ Time je počela jedna nova era za trgovce Dubrovačke Republike koji se potpuno inkorporiraju u privredu Osmanskog carstva, posebno njegovu međunarodnu trgovinu.

Osmanska vlada je, također, uvidjela da od Dubrovnika može izvući najviše koristi. Osmanlije su sa Dubrovnikom dobile jedan izlaz na Jadransko more koji je osim komercijalnih prednosti služio i kao prostor kroz koji je vršena razmjena različitih obavještajnih i drugih informacija. Osmanlijama je trebala luka na neutralnom području, kroz koju bi trgovačka roba neometano

²¹ Tekst isprave vidjeti u Bojović, Bosko, *Raguse et L'Empire Ottoman (1430-1520)*, Paris, Association Pierre Belon, 1998., str. 186-188.

²² Miović, Vesna, *Dubrovačka Republika u spisima osmanskih sultana*, Dubrovnik, 2005., str. 11.

²³ Foretić, Vinko, *Povijest Dubrovnika do 1808.*, I, Zagreb, 1980., str. 12, 117-120, 264-265.

²⁴ Božić, Ivan, *Dubrovnik i Turska u XIV i XV veku*, Beograd, 1952., str. 174-175; Dinić, Mihailo, *Zemlje Hercega Sv. Save*, Glas SAN, LXXXII, Beograd, 1940., str. 247-249.

²⁵ Od početka četrdesetih godina XV stoljeća Osmanlije su se u Bosni osjećale stvarnim gospodarima. Sam Dubrovnik je prvi put 23. oktobra 1458. godine platio sultanu Mehmedu II Fatihu 1500 dukata na ime godišnjeg danka. (Babinger, Franc, *Mehmed Osvajač i njegovo doba*, Novi Sad, 1968., str. 139.)

protjecala bez obzira na političke situacije bilo kakve vrste. Dubrovnik su držali pogodnim za slobodnu razmjenu robe između Istoka i Zapada, u koji smiju slobodno dolaziti svi trgovci, pa i osmanski neprijatelji. Osim toga, civilizacijski u krilu kršćanstva, politički u krilu Osmanlija, Dubrovčani su bilo gdje mogli doći do bilo kakvih podataka, vjerovatno lakše nego iko drugi. U doba stabilnosti dubrovačkog pomorstva gotovo da nije bilo značajnije luke u Sredozemlju i na Atlantiku u kojoj Dubrovčani nisu imali svoja konzularna predstavništva ili u koja dubrovački brodovi nisu pristajali. Svi Dubrovčani radili su na prikupljanju vijesti, ne samo konzuli i diplomati, već i pomorci i trgovci. Tajniku malog vijeća donosili su svi koji bi se kako bilo našli na stranom tlu i procijenili da će ono što su čuli ili vidjeli interesirati dubrovačke vlasti.²⁶ Svi podaci koji su se slijevali u Dubrovnik nisu morali imati špijunski predznak. Vrijedili su već i kao novost, što nije teško pojmiti pretpostavimo li da je pružanje novosti u onodobnom svijetu moralo imati posebnu težinu.

Glavno područje dubrovačke kontinentalne trgovine i u novim je prilikama ostala Bosna, koja se i pod osmanskom vlašću održala kao geopolitički i kulturno-politički pojam. Dubrovački poklisari stalno su putovali u Bosnu, prvo susjedstvo Republike i njezino zaleđe. Doticaji dubrovačkih vlasti s bosanskim dostojanstvenicima bili su vrlo česti, poslovi i problemi koje je valjalo rješavati raznovrsni i mnogobrojni. Bilo je veza i s drugim dijelovima Osmanskog carstva, no glavne okosnice odnosa vodile su Dubrovčane na Carski divan i u Bosnu.

Vežanost Dubrovnika za Osmanlije trajala je oko tri i pol stoljeća, tijekom kojih su Dubrovčani zapisivali sve pojedinosti o svim kontaktima i zapise pohranjivali u odgovarajućim kancelarijama. Mnoge kontakte možemo pratiti od zapleta do raspleta, od krojenja taktike na sjednicama Senata, njena konkretiziranja na sjednicama Malog vijeća,²⁷ državnih uputa poklisarima, do njihovih pisama i izvještaja s lica mjesta, te spisa u kojima je izložene osmanska

²⁶ Miović, Vesna, *Dubrovačka diplomacija u Istanbulu*, Dubrovnik – Zagreb, 2003., str. 127.

²⁷ Senat (Vijeće umoljenih) je vodio i kreirao politiku Dubrovačke republike. Malo vijeće predstavljalo je izvršnu vlast. Veliko vijeće, kojemu su pripadali svi punoljetni dubrovački plemići, bilo je izborno tijelo svih državnih službenika, to jest kneza, članova Senata i Malog vijeća, magistrata, ladanjskih kneževa. Spomenutim vijećima predsjedavao je knez, čiji je mandat trajao mjesec dana, a uloga mu je bila reprezentativna. (Opširnije o ustroju vlasti u Dubrovačkoj republici vidjeti u Lonza, Nela, *Izborni postupak Dubrovačke republike*, Anali Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku, XXXVIII, 2000., str. 9-52.)

reakcija na određeni problem. Podaci o Dubrovčanima i Osmanlijama zapisivani su i pri sklapanju trgovačkih i drugih poslovnih ugovora, tijekom izdržavanja karantene i općenito u prometu trgovačke robe kopnenim i morskim putem. Ukratko, u mnogim fondovima i serijama Dubrovačkog arhiva ostala su zapisana precizna, opširna i obilna svjedočanstva o vezanosti Dubrovčana za Osmanlije i Bosnu u ovom periodu.²⁸

ZAKLJUČAK

Stari su Dubrovčani, tokom cijele povijesti Republike, održavali veoma intenzivne odnose s Bosnom kao svojim prvim susjedom. S druge strane, u odnosima Bosne s mediteranskim svijetom, posebno je mjesto zauzimao Dubrovnik, kao njen prirodni izlaz na more. Korelacija tih odnosa bila je dvosmjerna. Dubrovnik je, kao slobodna gradska komuna (Communitas Ragusii), živio od pomorstva, trgovine i manufakture. Dubrovački su trgovci i zakupci rudnika i carina, igrali veoma važnu ulogu u privrednom životu, kako srednjovjekovne tako i kasnije osmanske Bosne.

U vrijeme *Velikog bana* i *Plemenitog i moćnog muža*, bana Kulina, počinje političko-ekonomska stabilizacija i širenje Bosne, njezino trgovačko otvaranje i pomak kulturnog života. U ovom vremenu se javlja i Kulinova povelja dubrovačkim trgovcima od 29. augusta 1189. godine, kojom im dozvoljava da slobodno trguju po Bosni. Ova povelja je, ustvari, prvi međunarodni ugovor Bosne. Značajna karakteristika ovog ugovora je i činjenica da je napisan bosanskim jezikom i pismom (varijanta ćirilice, poznata kao „bosančica“). Inače, ovim pismom pisane su tri velike grupe spomenika: crkvene knjige, akti administracije, te epigrafski natpisi. Povelja bana Kulina, najstariji sačuvani akt državne administracije, ujedno je i najstariji dokument pisan živim, savremenim narodnim jezikom u čitavom slavenskom svijetu.

²⁸ Jedna od njih predstavlja izuzetak jer je baš iz te vezanosti izrasla, a riječ je o seriji osmanskih spisa koja je danas poznata pod nazivom *Acta Turcarum*. Danas je u seriji *Acta Turcarum* Državnog arhiva u Dubrovniku pohranjeno oko 15000 osmanskih dokumenata. Riječ je o originalima na osmanskom turskom jeziku, njihovim ovjerenim ili neovjerenim prijepisima, te o prijevodima na talijanski ili hrvatski jezik. U ovoj seriji nalazi se i manji broj originalnih primjeraka pisanih bosančicom, latinicom i ćirilicom, te na arapskom, hebrejskom i armenskom jeziku. (Miović, Vesna – Selmani, Nikša, *Turska kancelarija i Acta Turcarum od vremena Dubrovačke republike do danas*, Anali Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku, IXV, 2007., str. 235-284.

Značaj dobrosusjedskih odnosa Bosne i Dubrovnika uvažavali su i Kulinovi nasljednici. Politički i privredni uspon Bosne kulminirao je u vrijeme Tvrtka I Kotromanića. Poslije krunisanja Tvrtka za kralja 1377.godine, Dubrovčani ga odmah mole da im potvrdi isprave i privilegije prethodnih bosanskih i srpskih vladara. On je to učinio poveljom koju je izdao 10. aprila 1378. u Žrnovnici (Mlinima u Župi dubrovačkoj). S druge strane, najmoćniji bosanski vlastelini su u pravilu imali svoje raskošno namještene kuće u Dubrovniku. Dubrovnik je bio mjesto u kojem je krupna bosanska vlastela pohranjivala svoj novac i dragocjenosti, posebno u nesigurnim vremenima kakva su za Bosnu nastupila smrću kralja Tvrtka I i pojavom Osmanlija na njenim istočnim granicama.

I nakon 1463. godine, kada Bosna dolazi pod osmansku vlast, glavno područje dubrovačke kontinentalne trgovine ostaje Bosna, koja se i pod osmanskom vlašću održala kao geopolitički i kulturno-politički pojam. Vežanost Dubrovnika za Osmanlije trajala je oko tri i pol stoljeća, tijekom kojih su Dubrovčani zapisivali sve pojedinosti o svim kontaktima i zapise pohranjivali u odgovarajućim kancelarijama. Ukratko, u mnogim fondovima i serijama Dubrovačkog arhiva ostala su zapisana precizna, opširna i obilna svjedočanstva o vežanosti Dubrovčana za Osmanlije i Bosnu u ovom periodu.

LITERATURA

1. Babić, Ante, *Bosanski heretici*, Sarajevo, 1962.
2. Babić, Ante, *Diplomatska služba u srednjovjekovnoj Bosni*, Sarajevo, 1995.
3. Babinger, Franc, *Mehmed Osvajač i njegovo doba*, Novi Sad, 1968.
4. Bojović, Bosko, *Raguse et L'Empire Ottoman (1430-1520)*, Paris, Association Pierre Belon, 1998.
5. Božić, Ivan, *Dubrovnik i Turska u XIV i XV veku*, Beograd, 1952.
6. Čaušević, Dženana, *Oko jedne povelje Mateja Ninoslava*, Ljudska prava, br. 2-4, god. 5, Sarajevo, 2004.
7. Čelić, Džemal, *Tokovi pisane riječi u Bosni i Hercegovini*, u Isaković, A., Popadić, M., (urednici), *Pisana riječ u Bosni i Hercegovini – od najstarijih vremena do 1918. godine*, Sarajevo, 1982.
8. Dinić, Mihailo, *Zemlje Hercega Sv. Save*, Glas SAN, LXXXII, Beograd, 1940.
9. Enciklopedija Jugoslavije, Leksikografski zavod FNRJ, 1960.
10. Enciklopedija Jugoslavije, Separat Bosna i Hercegovina, Zagreb, 1983.
11. Foretić, Vinko, *Povijest Dubrovnika do 1808.*, I, Zagreb, 1980.
12. Grupa autora, *Bosna i Hercegovina od najstarijih vremena do kraja Drugog svjetskog rata*, Sarajevo, 1998.
13. Imamović, Mustafa, *Bosna i Dubrovnik: povijesni pogled*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XLVIII, 2005.
14. Kovačević-Kojić, Desanka, *O knezovima u gradskim naseljima srednjovjekovne Bosne*, Radovi Filozofskog fakulteta u Sarajevu, VI, 1970./71.
15. Kovačević-Kojić, Desanka, *Zvornik (Zvonik) u srednjem vijeku*, GDI BiH, XVI, Sarajevo, 1965.
16. Kreševljaković, Hamdija, *Stari bosanski gradovi*, Naše starine, I, Sarajevo, 1953.
17. Kulundžić, Zvonimir, *Knjiga o knjizi*, Zagreb, 1951.
18. Lonza, Nela, *Izborni postupak Dubrovačke republike*, Anali Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku, XXXVIII, 2000.
19. Miović, Vesna – Selmani, Nikša, *Turska kancelarija i Acta Turcarum od vremena Dubrovačke republike do danas*, Anali Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Dubrovniku, IXV, 2007.

20. Miović, Vesna, *Dubrovačka diplomacija u Istanbulu*, Dubrovnik – Zagreb, 2003.
21. Miović, Vesna, *Dubrovačka Republika u spisima osmanskih sultana*, Dubrovnik, 2005.
22. Vego, Marko, *Naselja bosanske srednjovjekovne države*, Sarajevo, 1957.
23. Vego, Marko, *Postanak srednjovjekovne bosanske države*, Sarajevo, 1982.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 20.12.2019.

UDK: 343.15:343.157.3:35.077.3:343.156:35.078.3

**VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI U UPRAVNOM POSTUPKU SA
POSEBNIM OSVRTOM NA OBNOVU POSTUPKA I PONIŠTENJE PO
PRAVU NADZORA**

**EXTRAORDINARY LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE
PROCEDURE WITH SPECIAL REVIEW OF RENEWAL OF
PROCEEDINGS AND ANNULMENT UNDER THE RIGHT OF
SUPERVISION**

Selma Horić

Ministarstvo pravde BiH
Sarajevo
selma.horic@mpr.gov.ba.

Emir Mehmedović

Fakultet za upravu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Sarajevo
emir.mehmedovic@fu.unsa.ba.

Sažetak

Cilj svakog upravnog postupka je da se na zakonit i pravilan način riješi upravna stvar koja je predmet određenog postupka. U tom postupanju organa nerijetko dolazi do pogreški, koje se mogu i moraju ispraviti u cilju osiguranja načela zakonitosti i vladavine prava. U pravnoj teoriji i praksi vrlo često predmet razmatranja je žalba kao redovni pravni lijek, dok se pitanju vanrednih pravnih lijekova ne pruža dovoljno pažnje. Uslijed toga, stiče se dojam da su navedeni vanredni pravni lijekovi anahroni, odnosno prevaziđeni. U ovom radu, autori žele ukazati na značaj i domete primjene nekih od najčešće korištenih vanrednih pravnih lijekova – obnove postupka i poništenja i ukidanja po pravu nadzora.

Ključne riječi: vanredni pravni lijekovi, obnova postupka, poništenje po pravu nadzora

Summary

The aim of any administrative procedure is to resolve the particular administrative matter in a lawful and proper manner. In such procedures, frequent errors are made by the administrative authority, and such errors can and must be corrected in order to ensure the principles of legality and rule of law. In legal theory and practice the appeal as an ordinary remedy is considered very often, while the issue of extraordinary remedies are not given enough attention. As a result, it seems that the mentioned extraordinary remedies are anachronistic and overcome. In this paper, the authors want to point out the importance and scope of application of some of the most commonly used extraordinary legal remedies - renewal of proceedings and annulment under the right of supervision.

Keywords: extraordinary legal remedies, renewal of proceedings, annulment under the right of supervision

1. UVODNO O VANREDNIM PRAVNIM LIJEKOVIMA

Pravo na pravni lijek je ustavno i zakonsko pravo građana, ali i univerzalno ljudsko pravo predviđeno brojnim međunarodnim dokumentima.¹ Načelna je postavka da država priznaje građaninu pravo na pravni lijek kao subjektivno pravo zbog toga što, nasuprot isključivom monopolu države i pojedinih državnih organa na donošenje obavezujućih odluka, ta ista država mora priznati građaninu i pravo na ispravljanje pogrešnih odluka organa državne vlasti uvijek kada su te odluke nepravilne i/ili nezakonite.²

U teoriji procesnog prava se pod pravnim lijekovima (*eng. legal remedies, njem. Rechtsmittel, lat. remedia iuris*) podrazumijevaju zakonom uređene radnje ovlaštenih subjekata (fizičkih i pravnih) kojima pobijaju nepravilnu i nezakonitu odluku organa vlasti i istovremeno zahtijevaju da nadležna

¹ Predviđaju ga npr. Opća deklaracija o pravima čovjeka iz 1948. godine, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, kao i mnogi drugi dokumenti o ljudskim pravima.

² Krapac D. (1989), „Osnovna prava čovjeka i građanina i načela krivičnog postupka“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5/6, Zagreb, str. 838

viša instanca u propisanom postupku ispravi postojeće nepravilnosti i nezakonitosti tako što će pobijanu odluku ukinuti ili preinačiti donošenjem nove odluke.³ Najvažniji cilj, a time i glavna funkcija pravnih lijekova, jeste ishođenje pravilne odluke putem ispravljanja grešaka u odluci organa vlasti. Njihovom upotrebom se otklanjaju negativne štetne posljedice prouzrokovane nepravilnom i nezakonom odlukom, osigurava dosljedna primjena načela legaliteta u pravnim postupcima i obezbjeđuje vrhovni postulat pravilnosti i zakonitosti donesene odluke.⁴ Brojne su klasifikacije pravnih lijekova, ali je osnovna ona prema kojoj se pravni lijekovi dijele na redovne i vanredne.

Redovni pravni lijekovi su oni koji se, u pravilu, mogu uložiti protiv svake odluke organa vlasti (presude, rješenja ili zaključka) koja je donijeta u prvom stepenu, dok su vanredni oni kojima se odluka organa vlasti može napadati samo izuzetno, uz ispunjenje strogo određenih uslova.

U Bosni i Hercegovini svi procesni zakoni, bez izuzetka, predviđaju kako redovne, tako i vanredne pravne lijekove. Specifičnost zakona o upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP-ovi)⁵, u odnosu na ostale procesne zakone, ogleda se u broju normiranih vrsta vanrednih pravnih lijekova (sedam vrsta vanrednih pravnih lijekova). Za razliku od toga, broj vanrednih pravnih lijekova normiranih ostalim procesnim zakonima znatno je manji. Primjera radi, važeći zakoni o parničnom postupku⁶ poznaju dvije vrste vanrednih pravnih lijekova - reviziju i ponavljanje postupka, dok zakoni o krivičnom

³ Bubalović T. (2018), „Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu“, Zbornik Sveučilišta Libertas, br. 3, Zagreb.

⁴ *Ibid.*

⁵ Zakon o upravnom postupku („Sl. glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), Zakon o upravnom postupku FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99), Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske („Sl. glasnik RS“, br. 13/02, 87/07 i 50/10) i Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“ - prečišćeni tekst, br. 48/11, 21/2018 i 23/2019).

⁶ Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH („Sl. glasnik BiH“ br. 36/04, 84/07, 58/13 i 94/16), Zakon o parničnom postupku FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15), Zakon o parničnom postupku Republike Srpske („Sl. glasnik RS“, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08 - odluka US, 45/09 - odluka US, 49/09 i 61/13) i Zakon o parničnom postupku Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik BDBiH“ broj: 28/18).

postupku⁷ poznaju samo jednu, izuzetno dvije⁸, vrste vanrednih pravnih lijekova - ponavljanje postupka (i zahtjev za zaštitu zakonitosti). S druge strane, vanredni pravni lijekovi u upravnom postupku su: obnova postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti⁹, mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom, poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora, ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke, vanredno ukidanje rješenja i oglašavanje rješenja ništavim.

Svi vanredni pravni lijekovi u upravnom postupku ne mogu se podvesti pod opću, naprijed izloženu, definiciju pravnog lijeka, budući da, u najvećem broju slučajeva, inicijativa stranke ili druge osobe nije pravna pretpostavka za njihovu upotrebu. Naime, najveći broj vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku, ali dakako ne svi, odlikuje se tim što je u pravilu sam organ uprave, bilo onaj koji je spornu odluku donio, bilo neki drugi organ - „po crti instancijskoj“ ili „po crti nadzornoj“, ovlašten da, ako se ispune zakonom propisane pretpostavke za to, *ex officio* poništi, ukine ili promjeni predmetnu odluku.¹⁰ Zbog ove karakteristike, kao i zbog činjenice da je najveći broj vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku karakterističan isključivo i samo za taj postupak, ZUP-ovi ih označavaju „osobitim slučajevima poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja“, i u tu skupinu svrstavaju čak šest vrsta vanrednih pravnih lijekova. Lilić ističe da je za vanredne pravne lijekove u upravnom postupku karakteristično to što za primjenu svakog od njih važe posebni uslovi, kao i to da oni međusobno nemaju neke neposredne veze, nego da je za njih mnogo adekvatnija formulacija „naročiti slučajevi (poništanja, ukidanja i mijenjanja rješenja)“.¹¹

⁷ Zakon o krivičnom postupku BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 53/07, 58/08, 12/09, 16/09, 53/09, 93/09, 72/13 i 65/18); Zakon o krivičnom postupku FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 35/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14); Zakon o krivičnom postupku RS („Sl. glasnik RS“, br. 53/12, 91/17 i 66/18).

⁸ Odredbe čl. 350-357. Zakona o krivičnom postupku RS.

⁹ Ovaj vanredni pravni lijek poznaju Zakon o upravnom postupku FBiH i Zakon o Upravnom postupku RS, dok ga ne poznaju Zakon o upravnom postupku i Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta BiH.

¹⁰ Ljubanović B. (2002), „Izvanredni pravni lijekovi u upravnom postupku“, Pravni vjesnik, broj 18 (3-4), str. 275.

¹¹ Lilić S. (2014), „Upravno pravo i upravno precesno pravo“, VIII izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, str. 539.

Razlog za ustanovljavanje ovako velikog broja vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku ogleda se najprije u činjenici da je upravni postupak najopsežniji i najraznovrsniji pravni postupak, kako po predmetu postupka, tako i po broju postupajućih organa i službenih osoba u njima. Za provođenje upravnog postupka i donošenje upravnih akata nadležni su brojni i raznovrsni organi.¹² Ovi organi vode upravne postupke sa ciljem rješavanja upravnih stvari koje spadaju u domen njihove nadležnosti. Nadležnosti organa se međusobno značajno razlikuju, a broj i vrstu upravnih stvari koje spaju u istu je vrlo teško ili čak nemoguće utvrditi. Raznovrsnost i brojnost upravnih stvari, kao i postupajućih organa te službenih lica u njima neminovno povećava mogućnost nastanka greški u postupanju i odlučivanju. Nadalje, činjenica je da se, za razliku od sudskog postupka, upravni postupak, u pravilu, vodi kao skraćeni postupak, odnosno da je u upravnom postupku provođenje posebnog ispitnog postupka izuzetak od pravila. Razlog tome je taj što rješavanje većine upravnih stvari, po prirodi ne zahtijeva provođenje posebnog ispitnog postupka, ali zahtijeva brzinu i efikasnost. Međutim, riješiti upravnu stvar u skraćenom postupku znači donijeti odluku bez davanja mogućnosti stranci da bude saslušana, bez zakazivanja i održavanja usmene rasprave i bez izvođenja dokaza putem posebnih dokaznih sredstava, kao što su npr. iskaz svjedoka, nalaz i mišljenje vještaka, uviđaj ili izjava stranke.¹³ Stoga se odlučivanjem u skraćenom postupku nesporno povećava mogućnost da donijeti upravni akt bude pogrešan, odnosno da sadrži određene nedostatke.

Upotrebu vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku zakonodavac je vezao uz pojmove konačnosti i pravosnažnosti upravnih akata, koji, kako ističe Šikić, u značajnoj mjeri „*olakšavaju snalaženje na zamišljenoj vremenskoj lenti upravnog postupka.*“¹⁴ Pojmom konačnosti zakonodavac je označio pravnu snagu koju upravni akt ima onda kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba, kao jedini redovan pravni lijek, dok je pojmom pravosnažnosti označio onu pravnu snagu koju taj akt ima onda kada se protiv njega ne može izjaviti

¹² Organi uprave se međusobno razlikuju po brojnim karakteristikama, npr. po prirodi ovlaštenja, po crtni sklopljenosti s obziron na odlučivanje (inokosni i kolegijalni), po veličini ustrojstva (veliki i mali), po obimu odlučivanja (koji samo provode te koji provode postupak i odlučuju) itd.

¹³ Đerđa D. (2007), „Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 28, br. 1, str. 15.

¹⁴ Šikić M. (2012), „Prvomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1, str. 211.

žalba niti voditi upravni spor. Konačnost i pravosnažnost upravnih akata ubrajaju se među osnovna načela upravnog postupka. Ovim načelima se onemogućava ponovno odlučivanje o stvari o kojoj je u redovnom postupku već odlučeno, obezbjeđuje pravna sigurnost, kao opće načelo prava te garantuju prava (i obaveze) stranaka utvrđene upravnim aktima. No, i konačni, pa i pravosnažni upravni akti mogu biti opterećeni različitim nedostacima, koji mogu rezultirati štetnim posljedicama kako po prava i interese stranaka, tako i po javni interes. Iz tog razloga ZUP-ovi ostavljaju mogućnost da konačni i pravosnažni upravni akti budu poništeni, ukinuti ili izmijenjeni, ali samo izuzetno i samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom. Zahvat u konačne i pravosnažne upravne akte sa ciljem njihovog eventualnog opoziva, odnosno stavljanja van snage ostvaruje se upotrebom vanrednih pravnih lijekova.

Vanredni pravni lijekovi zadiru u osjetljivo pitanje opoziva konačnih ili čak pravosnažnih upravnih akata, naravno ukoliko oni sadrže takve nedostatke koji ih čine ništavim ili oborivim.¹⁵ Kako opozivom konačnih i pravosnažnih upravnih akata ne bi bilo dovedeno u pitanje načelo pravne sigurnosti i stabilnosti pravnog poretka, zakonodavac za upotrebu vanrednih pravnih lijekova postavlja stroge uslove. U prvom redu ih veže za strogo određene, prekluzivne rokove po čijem isteku se gubi pravo njihovog izjavljivanja. To zapravo znači da i pogrešni upravni akti ostaju na snazi ukoliko vanredni pravni lijekovi ne budu izjavljeni u rokovima koji su određeni zakonom. Razlog tome, kako ističe prof. Krbek, je taj što interes za pravnom sigurnošću uvijek prevagne nad interesom da akti ne budu pogrešni (nezakoniti), pa je „*bolje i progutati neki pogrešan akt, nego poreći njegovu konačnost i ostaviti ga pod znakom pitanja*“.¹⁶

Među najznačajnije i najčešće korištene vanredne pravne lijekove u upravnom postupku ubrajaju se obnova postupka i poništavanje i mijenjanje rješenja po pravu nadzora. Stoga ćemo se u nastavku teksta bliže osvrnuti na ova dva vanredna pravna lijeka.

¹⁵ Ljubanović B. (2002), *op.cit.*, str. 276.

¹⁶ Krbek I. (1962), „Pravo jugoslavenske javne uprave“ III knjiga, Zagreb, str. 39-40.

2. OBNOVA POSTUPKA

Obnova postupka je vanredni pravni lijek koji se može upotrijebiti protiv konačnog upravnog akta (rješenja ili zaključka), ukoliko je ispunjen jedan ili više od ukupno jedanaest zakonom predviđenih razloga. Riječ je posebnom vanrednom pravnom lijeku, koji sa jedne strane ima određene karakteristike redovnog pravnog lijeka (jer se može upotrijebiti protiv svih konačnih upravnih akata), a sa druge strane ima određene karakteristike vanrednog pravnog lijeka (jer su propisani posebni uslovi pod kojima se može upotrijebiti). U tom smislu, obnova postupka predstavlja neku vrstu „redovnog“ vanrednog pravnog lijeka u upravnom postupku, pogotovo zato što je njegova primjena u praksi jako česta.¹⁷

Njegovom upotrebom postiže se ponavljanje postupka koji je u određenoj upravnoj stvari već vođen i okončan. Obnavlja se postupak ili dio postupka koji je prethodio donošenju konačnog upravnog akta te se, na osnovu činjenica i dokaza pribavljenih u ranijem i ponovljenom postupku, odlučuje da li će se sporni konačni upravni akt ostaviti na snazi ili će se zamjeniti novim. Potpuna svrha obnove postupka nije samo ponavljanje procedure donošenja upravnog akta, već se njom omogućava stavljanje van snage samog akta, uvijek kada rezultati prijašnjeg i obnovljenog postupka pokažu da je zbog okolnosti pod kojima je vođen prijašnji postupak rješenje drugačije od onog kakvo bi ono bilo da te okolnosti nisu postojale.¹⁸

2.1. Razlozi za obnovu postupka

Razloge zbog kojih se obnova postupka može tražiti Ljubanović¹⁹ svrstava u četiri kategorije, kako slijedi:

- a) **Razlozi koji se tiču činjenica i dokaza koji nisu postojali u vrijeme kada je postupak vođen, a uticali su na donošenje upravne odluke, koja se osporava u postupku obnove.**

Tu spadaju: nove činjenice i dokazi, neistiniti navodi stranke i prethodno pitanje.

Preduslov za donošenje pravilnog i zakonitog upravnog akta jeste ispravna i potpuna činjenična podloga te se među razlozima zbog kojih se obnova

¹⁷ Lilić S. (2014), *op. cit.*, str. 534.

¹⁸ Borković I. (2002), „Upravno pravo“ VII izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, str. 467.

¹⁹ Ljubanović B. (2002), *op. cit.*, str. 277.

postupka može tražiti naročito ističu **novе činjenice i dokazi**. U skladu sa načelom materijalne istine²⁰ obaveza je organa koji vodi postupak da pravilno i potpuno utvrdi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje pravilnog i zakonitog upravnog akta. Greška u činjeničnom stanju je jedan od najtežih oblika nezakonitosti, koji se javlja bilo onda kada su u postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, bilo u slučaju kada je iz pravilno utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak, bilo kada činjenično stanje nije prezentirano u aktu.²¹ Zbog povezanosti i uvjetovanosti primjene pravnog pravila na konkretan društveni odnos, greška u činjeničnom stanju neminovno dovodi i do greške u primjeni materijalnog prava, što sve za posljedicu ima nepravilnost i nezakonitost donesenog upravnog akta.

Pod „**novim činjenicama**“ koje mogu biti razlog za obnovu postupka podrazumjevaju se samo one činjenice koje su postojale u vrijeme vođenja postupka čije se obnavljanje traži, ali se u toku trajanja tog postupka za njih nije znalo, usljed čega je činjenično stanje ostalo nepotpuno utvrđeno. Radi se zapravo o „starim“ činjenicama koje su postojale i prije vođenog postupka, a „nove“ su samo zbog toga što se za njih saznalo tek nakon okončanja redovnog postupka.²² Dakle, razlog za obnovu postupka ne mogu biti one činjenice koje su nastale po okončanju upravnog postupka čija se obnova traži. Takve činjenice, ukoliko postoji pravni osnov, eventualno mogu biti razlog za pokretanje novog upravnog postupka.

Pod „**novim dokazima**“ podrazumijevaju se oni dokazi za koje se u vrijeme trajanja postupka čija se obnova traži nije znalo ili se znalo ali se oni u to vrijeme nisu mogli pribaviti i upotrijebiti. Nove činjenice i novi dokazi moraju biti takvi da bi sami ili u vezi sa ranije utvrđenim, odnosno upotrijebljenim činjenicama i dokazima mogli dovesti do drugačijeg rješenja stvari da su bili izneseni, odnosno upotrijebljeni u ranijem postupku. Međutim, nove činjenice i dokazi neće biti razlog zbog kojeg će se obnova postupka po zahtjevu stranke dozvoliti, ukoliko te činjenice i dokazi u ranijem postupku nisu upotrijebljeni zbog krivnje ili propusta stranke.

²⁰ Član 9. Zakona o upravnom postupku BiH, član 7. Zakona o upravnom postupku FBiH, član 8. Zakona o opštem upravnom postupku RS, član 7. Zakona o upravnom postupku BD BiH.

²¹ Borković I. (2002), *op. cit.*, str. 73-75.

²² Krijan P. (2002), „Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije BiH sa sudskom praksom“, Sarajevo, str. 448.

Izmjena ili pogrešna primjena materijalnog propisa temeljem kojeg je riješena upravna stvar, odnosno izmjenjeno pravno stajalište o primjeni propisa ne može se smatrati razlogom za obnovu postupka.²³

Pod „*neistinitim navodima stranke*“ podrazumijeva se iskaz stranke koji sadrži neistinite navode o određenim činjenicama, a koji je organ doveo u zabludu, uslijed čega je u upravnom postupku čija se obnova traži donio odluku povoljnu po stranku. Da bi neistiniti navodi stranke bili razlog za obnovu postupka kumulativno moraju biti ispunjeni sljedeći uslovi: a) da su navodi stranke dati u postupku neistiniti, b) da je stranka imala namjeru da dovede u zabludu organ koji je vodio postupak, c) da se radi o upravnom aktu koji je povoljan za stranku i d) da je organ upravni akt donio na osnovu takvih, neistinitih navoda. Ukoliko jedan od ovih uslova nije ispunjen, neistiniti navodi stranke ne mogu biti razlog za obnovu postupka.

Prethodno pitanje²⁴ je razlog obnove postupka u slučaju kada se o tom pitanju raspravljalo u upravnom postupku čija se obnova traži, a kasnije je nadležni organ to pitanje u bitnim tačkama drugačije riješio. Naime, od rješenja prethodnog pitanja koje se pojavi u upravnom postupku zavisi i rješenje konkretne stvari koja je predmet tog postupka, pa ono u upravnom postupku ne može ostati neraspravljeno. U upravnom postupku se, dakle, o prethodnom pitanju samo raspravlja – o njemu se ne odlučuje, te tako raspravljeno prethodno pitanje ima pravno dejstvo samo u konkretnoj upravnoj stvari. Ukoliko se desi da organ koji je nadležan za rješavanje prethodnog pitanja to pitanje u bitnim tačkama riješi drugačije²⁵, onda se odluka donesena u upravnom postupku mora usaglasiti sa odlukom nadležnog organa.

²³ *Ibid*; Takođe vidi presudu Vrhovnog suda Federacije BiH, broj: U-4373/01 od 03.06.2004. godine, u kojoj se, između ostalog, navodi da „pravno stanovište iznijeto u presudi suda u nekom drugom upravnom sporu, u konkretnom slučaju, nije nova činjenica ili novi dokaz na osnovu kojeg bi se dozvolila obnova okončanog upravnog postupka u smislu čl. 249. st. 1. tač. 1. Zakona o upravnom postupku.“

²⁴ Prethodno pitanje je pravno pitanje koje čini samostalnu cjelinu, za čije rješavanje je nadležan sud ili neki drugi organ, a bez čijeg prethodnog rješenja se ne može riješiti ni konkretna upravna stvar. Organ koji vodi postupak može sam raspraviti prethodno pitanje, za čije rješavanje inače nije nadležan, ili postupak prekinuti dok nadležni organ prethodno pitanje ne riješi.

²⁵ Toliko drugačije da se po važnim činjenicama ili odlukama značajno razlikuje od rješenja tog istog pitanja u upravnom postupku; npr. ako je nadležni organ utvrdio da su druge osobe vlasnici određene nekretnine.

b) Razlozi koji se tiču krivičnih ili drugih kažnjivih djela ili krivičnih akata na osnovu kojih je u upravnom postupku donesena odluka koja se osporava u postupku obnove.

Tu spadaju: lažna isprava ili lažni iskaz svjedoka ili vještaka ili drugo krivično djelo, presuda donesena u krivičnom postupku ili postupku po privrednom prestupu, koja je pravosnažno ukinuta.

Pod „*lažnom ispravom*“ koja može biti razlog za obnovu postupka podrazumijeva se svaka isprava (javna i privatna) u kojoj su navedeni lažni podaci, a na osnovu koje je donesena odluka u upravnom postupku čija se obnova traži. Pod „*lažnim iskazom svjedoka ili vještaka*“ podrazumijeva se njihov iskaz koji ne odgovara istini. No, svaka isprava u kojoj su navedeni netačni podaci nije lažna isprava, kao što ni svaki netačan iskaz svjedoka ili vještaka nije lažni iskaz. Postojanje lažne isprave, odnosno lažnog iskaza svjedoka ili vještaka utvrđuje se u krivičnom postupku, jer je riječ o krivičnom djelu. Tek ukoliko nije moguće pokrenuti i voditi krivični postupak (npr. zbog zastarjelosti) ove okolnosti mogu se utvrditi i u upravnom postupku,²⁶ nakon čega se odlučuje o obnovi postupka.

Pod „*drugim djelom kažnjivim po zakonu*“ podrazumijeva se svaka radnja koja predstavlja krivično djelo, a koja je bila od značaja za donošenje odluke u upravnom postupku čija se obnova traži.

Da bi „*presuda donesena u krivičnom postupku ili postupku po privrednom prestupu*“ bila razlog za obnovu postupka potrebno je da je riječ o presudi na osnovu koje je upravni akt donesen te da je ista, nakon donošenja tog upravnog akta, pravosnažno ukinuta.

c) Razlozi koji se tiču svojstava, odnosno sastava organa ili službenih lica koja su učestvovala u odlučivanju.

Tu spadaju: izuzeće službene osobe, neovlaštena službena osoba, nepropisan sastav kolegijalnog organa, odnosno nepostojanje propisane većine.

²⁶ Član 242. Zakona o upravnom postupku BiH, član 250. Zakona o upravnom postupku FBiH, član 238. Zakona o opštem upravnom postupku RS, član 234. Zakona o upravnom postupku BD BiH; dalje vidi presudu Upravnog suda BiH, broj: U-4188/78 od 14.12.1978. godine

„**Izuzete službene osobe**“ je razlog za obnovu postupka onda kada je u postupku čije se obnavljanje traži učestvovala osoba koja je po zakonu trebala biti izuzeta,²⁷ bez obzira da li je riječ o osobi koja je donijela upravni akt kojim je postupak okončan ili o osobi koja je postupak vodila. Ako je postupak vodio i upravni akt donio kolegijalni organ (npr. vlada), onda izuzete službene osobe može biti razlog za obnovu postupka samo ukoliko je u radu tog organa učestvovao član koji je po zakonu trebao biti izuzet, a njegovo sudjelovanje i glasanje je bitno uticalo na rješenje upravne stvari koja je bila predmet postupka.

Pod „**neovlaštenom službenom osobom**“ podrazumijeva se osoba koja je donijela upravni akt kojim je postupak okončan, a koja nije bila ovlaštena isti donijeti, dok se pod „**nepropisnim sastavom kolegijalnog organa, odnosno nepostojanjem propisane većine**“ podrazumijeva situacija u kojoj je upravni akt kojim je postupak okončan donio nadležni kolegijalni organ, ali bez postojanja propisanog kvoruma, odnosno većine.

d) Razlozi koji se tiču osnovnih prava stranke u postupku.

Tu spadaju: nemogućnost sudjelovanja u postupku, nepropisno zastupanje, nemogućnost korištenja vlastitog jezika tokom postupka.

„**Nemogućnost sudjelovanja u postupku**“ je razlog za obnovu postupka onda kada u postupku čija se obnova traži, prije donošenja upravnog akta stranci nije bila data mogućnost da zaštiti svoja prava i pravne interese izjašnjavajući se o svim činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje istog. Radi se o povredi načela saslušanja stranke, kao jednog od osnovnih načela upravnog postupka. Ovaj razlog za obnovu postupka se u pravilu javlja u višestranačkim upravnim stvarima te u slučajevima gdje za rješavanje upravne stvari ima zainteresovanih osoba.

„**Nepropisno zastupanje**“ je razlog obnove postupka onda kada stranku u postupku čija se obnova traži nije zastupao zastupnik, koji ju je po zakonu morao zastupati (npr. roditelj maloljetno dijete ili direktor pravno lice).

„**Nemogućnost korištenja vlastitog jezika**“ je razlog za obnovu postupka u slučaju kada stranci ili drugom sudioniku postupka čija se obnova traži nije pružena mogućnost da se u postupku služi svojim jezikom. U ovoj situaciji

²⁷ Član 35. Zakona o upravnom postupku BiH, član 42. Zakona o upravnom postupku FBiH, član 32. Zakona o opštem upravnom postupku RS, član 29. Zakona o upravnom postupku BD BiH; dalje vidi presudu Upravnog suda BiH, broj: U-4188/78 od 14.12.1978. godine.

je došlo do povrede načela upotrebe jezika i pisma. Povreda ovog načela utvrđuje na osnovu zapisnika o radnji u postupku u kojoj je sudjelovala osoba kojoj nije pružena mogućnost da se koristi svojim jezikom, budući da zapisnik obavezno mora sadržavati pouku o tom pravu i izjavu u vezi sa tom poukom.

2.2. Pokretanje obnove postupka

Obnovu upravnog postupka može prijedlogom zatražiti stranka, nadležni tužilac te Ombudsman, a organ koji je donio upravni akt kojim je postupak okončan može pokrenuti obnovu postupka po službenoj dužnosti. Nadležni tužilac obnovu postupka može zatražiti radi zaštite javnog interesa pod istim uslovima kao i stranka, a Ombudsman onda kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da su konačnim upravnim aktom povrijeđena prava i slobode građana.²⁸ Po službenoj dužnosti organ obnavlja postupak onda kada je to određeno zakonom ili drugim propisom koji je zasnovan na zakonu te onda kada utvrdi ili sazna, s obzirom na postojeće činjenično stanje, da je radi zaštite javnog interesa potrebno obnoviti upravni postupak. Dakle, organ postupak obnavlja iz istih razloga iz kojih po službenoj dužnosti pokreće upravni postupak.²⁹

Razlozi za obnovu postupka su isti bez obzira na to ko traži obnovu postupka, što znači da se obnova postupka može dozvoliti i provesti isključivo i samo na osnovu zakonom utvrđenih razloga, kako u slučaju kada to traži stranka, tako i u slučaju kada obnovu postupka pokreće organ po službenoj dužnosti.

Sa aspekta vremenskog razdoblja u kojem se obnova postupka može tražiti razlikuju se dva roka: subjektivni i objektivni rok. Subjektivni rok se odnosi na stranku i nadležnog tužioca, i iznosi 30 dana. Početak računanja subjektivnog roka zavisi od razloga zbog kojeg se obnova postupka traži, pa se ovaj rok počinje računati od dana kada je stranka (nadležni tužilac) saznala za razlog obnove, ili dana kad je mogla iznijeti nove činjenice i nove dokaze i

²⁸ Zakon o opštem upravnom postupku RS ne predviđa mogućnost da Ombudsman zatraži obnovu postupka.

²⁹ Član 115. Zakona o upravnom postupku BiH, član 122. Zakona o upravnom postupku FBiH, član 112. Zakona o opštem upravnom postupku RS, član 109. Zakona o upravnom postupku BD BiH.

upotrijebiti novi akt, odnosno od dana kad je rješenje dostavljeno stranci.³⁰ Ako bi se desilo da subjektivni rok počne teći prije nego je upravni akt postao konačan, taj rok će se računati od dana konačnosti upravnog akta, odnosno od dana njegovog dostavljanja. Objektivni rok iznosi pet godina od trenutka dostavljanja konačnog upravnog akta stranci, odnosno za organ koji je taj akt donio – od dana njegovog donošenja. Po isteku objektivnog roka, obnova postupka se više ne može tražiti, niti se može pokretati po službenoj dužnosti. Samo izuzetno, i po proteku ovog roka, obnova postupka se može tražiti i pokrenuti, i to u tri slučaja:

- 1) kada je upravni akt u postupku čija se obnova traži donesen na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka, ili je posljedica nekog drugog djela kažnjivog po krivičnom zakonu;
- 2) kada se upravni akt koji je donesen u postupku čija se obnova traži zasniva na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku o privrednom prestupu, a ta presuda je pravosnažno ukinuta; i
- 3) kada se upravni akt koji je donesen u postupku čija se obnova traži zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drugačije.

Bitno je naglasiti da je za stranku ključan subjektivni rok, čak i u slučajevima kada za obnovu postupka nema vremenskog ograničenja. Naime, ako stranka propusti subjektivni rok od 30 dana (npr. od dana kada je saznala za nove činjenice) ništa joj ne znači što objektivni rok traje pet godina.³¹ U slučaju propuštanja subjektivnog roka gasi se pravo stranke na pokretanje obnove postupka bez obzira na trajanje objektivnog roka.

Obnova postupka se pokreće prijedlogom za obnovu postupka. Kada se postupak obnavlja po službenoj dužnosti, nadležni organ može, ali ne mora, donijeti poseban zaključak o pokretanju obnove postupka.³² Način podnošenja prijedloga za obnovu postupka ovisi o vlastitom nahodjenju stranke, pa se on može podnijeti ili organu koji je upravnu stvar rješavao u prvom stepenu ili organu koji je donio upravni akt kojim je postupak okončan. Prijedlog se

³⁰ Član 241. Zakona o upravnom postupku BiH, član 249. Zakona o upravnom postupku FBiH, član 237. Zakona o opštem upravnom postupku RS, član 233. Zakona o upravnom postupku BD BiH.

³¹ Krijan P., *op. cit.*, str. 462.

³² Lilić S. (2014), *op. cit.*, str. 535.

mora zasnovati na razlozima zbog kojih se postupak može obnoviti i mora biti podnešen u zakonskom roku. Blagovremenost prijedloga i postojanje razloga za obnovu postupka moraju biti nesporni, budući da bi svaki propust u korištenju ovog vanrednog pravnog lijeka za posljedicu mogao imati narušavanje pravne sigurnosti zbog poništavanja, ukidanja ili mijenjanja konačnog i/ili pravosnažnog upravnog akta.

U svom prijedlogu za obnovu postupka stranka je dužna učiniti vjerovatnim okolnosti na kojima se prijedlog zasniva, kao i okolnost da je prijedlog podnešen u zakonskom roku. Vjerovatnost znači uvjerenost u mogućnost postojanja određenih činjenica, u prilog koje govore određeni argumenti koji je čine više ili manje izglednom, odnosno ostvarljivom.³³ Ono predstavlja uvjerenje organa da ima više argumenata koji idu u prilog postojanja određene okolnosti nego onih koji govore protiv. Kako je riječ o stanju koje nije potpuno dokazano, ono se utvrđuje na osnovu posrednih dokaza. Primjera radi, to može biti i sama izjava stranke npr. o tome kada i kako je saznala za razlog zbog kojeg traži obnovu postupka.

Ako je rješenje po kome se traži obnova upravnog postupka bilo predmet upravnog spora, obnova postupka se može dozvoliti samo zbog onih činjenica koje je organ utvrdio u ranijem upravnom postupku, a ne i zbog činjenica koje je utvrdio sud u svom postupku.

2.3. Rješavanje o prijedlogu za obnovu postupka

Kako smo istakli, način podnošenja prijedloga za obnovu postupka ovisi o nahođenju stranke, pa se on može podnijeti ili organu koji je upravnu stvar rješavao u prvom stepenu ili organu koji je donio upravni akt kojim je postupak okončan. O prijedlogu, međutim, uvijek odlučuje onaj organ koji je donio upravni akt kojim je okončan postupak čije se obnavljanje traži. U slučaju da je došlo do promjene stvarne nadležnosti (što je moguće sa obzirom na dužinu objektivnog roka i činjenicu da za određene razloge uopšte nema vremenskog ograničenja), o prijedlogu za obnovu postupka odlučuje onaj organ na kojeg je prešla stvarna nadležnost organa koji je donio konačan upravni akt.

Procedura odlučivanja po prijedlogu za obnovu postupka se sastoji iz dva dijela. U prvom dijelu nadležni organ ispituje procesne pretpostavke, odnosno ispituje da li je prijedlog blagovremen, izjavljen od ovlaštenog lica te da li je

³³ Dika M. (2015), „O standardima utvrđenosti činjenica u parničnom postupku“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, br. 1, str. 39.

okolnost na kojoj se zasniva učinjena vjerovatnom. Ovo prethodno ispitivanje procesnih pretpostavki organ je dužan izvršiti i onda kada postupak obnavlja po službenoj dužnosti. Procesne pretpostavke moraju biti kumulativno ispunjene da bi se po prijedlogu postupalo. Ukoliko neka od navedenih pretpostavki nije ispunjena, prijedlog se zaključkom odbacuje i organ uopće ne ulazi u daljnje postupanje. Ako su pak sve procesne pretpostavke ispunjene, nadležni organ pristupa ispitivanju da li su one okolnosti koje su u prijedlogu navedene kao razlog zbog kojeg se obnova postupka traži takve da bi mogle dovesti do drugačijeg rješenja stvari koja je bila predmet redovnog upravnog postupka. U ovom ispitivanju je organ dužan izvesti odgovarajuće procesne radnje ispitnog postupka, naročito onda kada se iz prijedloga za obnovu postupka ne može pouzdano utvrditi da li su u činjeničnom smislu ispunjeni uslovi da se dozvoli obnova postupka (kada postojanje razloga nije izvjesno nego vjerovatno). Ukoliko nadležni organ, nakon provedenog prethodnog ispitivanja, utvrdi da razlozi zbog kojih se obnova postupka traži nisu takvi da mogu dovesti do drugačijeg rješenja stvari, rješenjem odbija prijedlog za obnovu postupka.

Ukoliko su ispunjeni svi uslovi za obnovu postupka, nadležni organ najprije donosi zaključak kojim dopušta obnovu postupka i kojim određuje u kojem obimu će se postupak ponoviti. Zaključak o dozvoli obnove postupka obavezno se donosi i u slučaju kada nadležni organ obnavlja postupak po službenoj dužnosti, s tim što je i tada organ u obavezi da prethodno utvrdi da li su ispunjene procesne pretpostavke i da li su razlozi za obnovu takvi da mogu dovesti do drugačijeg rješenja stvari. Nakon donošenja takvog zaključka postupak se obnavlja u utvrđenom obimu. Međutim, ako je to u interesu ubrzanja postupka, a prema okolnostima slučaja je moguće, nadležni organ može i bez donošenja zaključka o dozvoli obnove postupka preći na one radnje postupka koje se trebaju obnoviti.

Postupak se može obnoviti u cijelosti ili djelimično, ali se u svakom slučaju ne ponavljaju one radnje postupka na koje ne utiču razlozi obnove postupka i koje su u činjeničnom smislu nesporne (npr. uviđaj, saslušanje svjedoka i sl.).

U obnovljenom postupku nadležni organ, na osnovu podataka pribavljenih i u prijašnjem i obnovljenom postupku, odlučuje o glavnoj stvari. Također se u novom postupku mora riješiti pitanje ranijeg upravnog akta, pa se u zavisnosti od ishoda ovog postupka raniji upravni akt može ili ostaviti na snazi ili zamjeniti novim. U slučaju donošenja novog upravnog akta, raniji se poništava ili ukida. Da li će se raniji upravni akt poništiti ili ukinuti odlučuje nadležni organ, prema okolnostima konkretnog slučaja. Ukoliko se on poništi,

novi upravni akt djeluje retroaktivno (*ex tunc*), a ako se ukine, novi djeluje unaprijed (*ex nunc*).

Protiv zaključka o odbacivanju prijedloga ili dozvoli obnove postupka, kao i rješenja donesenog u obnovljenom postupku, dozvoljena je žalba samo ako su ista donesena od prvostepenog organa, u protivnom, ako ih je donio drugostepeni organ, protiv njih se može pokrenuti upravni spor. Prijedlog za obnovu postupka, po pravilu, ne odgađa izvršenje upravnog akta donesenog u postupku čija se obnova traži. Međutim, ukoliko nadležni organ ocijeni da bi prijedlog za obnovu postupka mogao biti uvažen, on može zastati sa izvršenjem rješenja (ili odgoditi izvršenje ili prekinuti tok izvršenja). Neizvršavanje izvršnog rješenja u ovom slučaju je samo privremeno i traje dok se ne odluči o pitanju obnove postupka.

2.4. Izazovi u primjeni instituta obnove postupka

Obnova postupka je vanredni pravni lijek čijom se upotrebom zadire u konačne, pa i pravosnažne upravne akte, te je stoga potrebno da se on primjenjuje uz oprez, na zakonit i pravilan način. Ovo iz razloga što bi svaki propust u postupanju po ovom vanrednom pravnom lijeku za posljedicu mogao imati narušavanje pravne sigurnosti.

U vezi sa primjenom instituta obnove postupke se, kako u literaturi, tako i u praksi, ističe nekoliko primjedbi. Tako se najprije ističe da je zakonodavac normirao prevelik broj razloga i suviše dug objektivni rok za obnovu postupka. Prevelik broj razloga i predug vremenski rok mogu dovesti do čestih obnavljanja upravnih postupka, koji su davno okončani.

Također, pojedini autori dovode u pitanje primjenu ovog vanrednog pravnog lijeka u praksi navodeći da pojedini organi uprave pristupaju obnovi postupka iako za to nisu ispunjeni zakonom propisani razlozi. Đerđa navodi da su Gagro i Jurić-Knežević ustanovili da je u pojedinim slučajevima u praksi obnova postupka dopuštena zbog povrede materijalnog propisa prilikom donošenja upravnog akta kojim je postupak okončan, a da to ni u kom slučaju ne predstavlja razlog za obnovu postupka.³⁴ Upozoravaju i na činjenicu da pojedini organi uprave dopuštaju obnovu postupka iz razloga saznanja za činjenice koje su nastale nakon donošenja upravnog akta kojim je postupak okončan, iako se pod „novim činjenicama“ u ovom kontekstu podrazumijevaju

³⁴ Đerđa D. (2007), str. 29.

samo one koje su postojale i u trenutku donošenja tog upravnog akta.³⁵ S tim u vezi, upozoravaju da se, u pravilu, ne radi o namjernom kršenju propisa, nego o nedovoljnoj stručnoj osposobljenosti osoba koje učestvuju u vođenju upravnog postupka i donošenju upravnog akta.

3. PONIŠTAVANJE I UKIDANJE RJEŠENJA PO PRAVU NADZORA

Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora je vanredni pravni lijek karakterističan za upravni postupak, kojim nadležni organ višeg stepena, po službenoj dužnosti ili na zahtjev ovlaštenog lica, može poništiti ili ukinuti konačno rješenje koje je donio nadležni organ nižeg stepena. Lilić ističe da je ovaj vanredni pravni lijek ovlašten koristiti samo onaj organ koji vrši nadzorna prava nad organom koji je donio rješenje.³⁶ Prema Majstoroviću, nadzorna prava najčešće vrši drugostepeni organ, mada to može biti i neki drugi, posebno određen organ.³⁷ Zbog karakteristike da poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora primjenjuje organ koji vrši nadzorna prava, pri čemu nije neophodan zahtjev stranke ili kojeg drugog ovlaštenog lica, ovaj vanredni pravni lijek se smatra tipičnim oblikom službenog nadzora. Potrebno je ipak naglasiti da razlozi uspostavljanja i primjene ovog vanrednog pravnog lijeka ne leže u hijerarhijskom odnosu organa uprave, gdje jedni organi uprave vrše nadzor nad radom i postupanjem drugih organa uprave, nego u svojstvima spornog upravnog akta. S tim u vezi, Ljubanović navodi „... u pogledu ovog vanrednog pravnog lijeka nije stvar u tome da je sistemom pravnih normi utvrđeno pravo i dužnost pojedinih organa uprave da nad drugima vrše nadzorna prava u pogledu obavljanja funkcija i primjene zakona, već je riječ o takvim svojstvima nedostataka s kojima upravni akt može biti pogođen da je odlučivanje o pravnim lijekovima s kojima se to ispravlja povjereno organu koji je ovlašten da obavlja nadzor.“³⁸

Predmet poništavanja i ukidanja po pravu nadzora mogu biti samo konačna i pravснаžna rješenja. Rješenje po pravu nadzora moguće je poništiti ili ukinuti i kad je protiv takvog rješenja pokrenut upravni spor.³⁹

³⁵ *Ibid*, str. 28.

³⁶ Lilić S.(2014), *op. cit.*, str. 543.

³⁷ Majstorović B. (1957), „Poništavanje i ukidanje po pravu nadzora rješenja donesenih u upravnom postupku“, Narodni odbor, br. 7 i 8, Beograd, str. 34.

³⁸ Ljubanović B. (2002), *op. cit.*, str. 285

³⁹ Borković I. (2002), *op. cit.*

Zaključci donijeti u upravnom postupku ne mogu biti predmet poništavanja i ukidanja po pravu nadzora. Po pravu nadzora se rješenje može samo poništiti ili ukinuti, ali se u tom postupku ne može rješavati o samoj upravnoj stvari. Ukoliko je potrebno da se o toj stvari ponovo odlučuje, postupak će voditi organ čije je rješenje poništeno ili ukinuto.

Rješenje po pravu nadzora može poništiti ili ukinuti drugostepeni organ. Ukoliko međutim nema drugostepenog organa, rješenje može poništiti ili ukinuti onaj organ koji je zakonom ovlašten da vrši nadzor nad radom organa koji je donio rješenje (u pravilu je to vlada). Postupajući po ovom vanrednom pravnom lijeku, nadležni organ donosi rješenje o poništavanju rješenja po službenoj dužnosti, na zahtjev stranke, tužioca ili Ombudsmana, a rješenje o ukidanju po službenoj dužnosti, ili na zahtjev tužioca ili Ombudsmana. Dakle, nije predviđena mogućnost da ukidanje rješenja po pravu nadzora traži stranka.

Protiv rješenja donijetog povodom poništavanja i ukidanja po pravu nadzora nije dopuštena žalba, već se protiv njega može neposredno pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

U vezi sa primjenom ovog vanrednog pravnog lijeka razlikuju se dva modaliteta: poništavanje rješenja po pravu nadzora i ukidanje rješenja po pravu nadzora.

3.1. Poništavanje rješenja po pravu nadzora

Rješenje koje je konačno u upravnom postupku nadležni organ poništava po pravu nadzora u pet slučajeva. To su:

1. povreda propisa o stvarnoj nadležnosti, koja postoji onda kada je rješenje donio stvarno nenadležan organ.

Ovo se odnosi samo na relativnu stvarnu nenadležnost (npr. kada je rješavao jedan organ uprave, a trebao je da rješava drugi organ uprave), dok je apsolutna stvarna nenadležnost (npr. kada je za rješavanje nadležan sud, a ne organ uprave) razlog koji dovodi do ništavosti rješenja.

2. okolnost da je u istoj stvari ranije doneseno pravosnažno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena (*ne bis in idem*);
3. nedostatak zakonom propisane saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja jednog organa pri donošenju kompleksnog rješenja;

4. povreda propisa o mjesnoj nadležnosti, koja postoji onda kada stvarno nadležni organ donosi rješenje o stvari koja ne pripada njegovom području djelovanja;
5. rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje.

Za poništenje rješenja po pravu nadzora, rokovi su prekluzivne prirode te po njihovom isteku poništenje rješenja više nije moguće. Rok za poništenje rješenja po pravu nadzora iznosi pet godina od dana konačnosti rješenja koje se poništava, i to u slučajevima: povrede propisa o stvarnoj nadležnosti, postojanja ranijeg pravosnažnog rješenja kojim je upravna stvar drugačije riješena te u slučaju nedostatka zakonom propisane saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja jednog organa pri donošenju kompleksnog rješenja.

U slučaju povrede pravila o mjesnoj nadležnosti rok je godina dana od konačnosti rješenja koje se poništava. Ono rješenje koje je doneseno uslijed prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje može se u svako doba poništiti, što znači da u ovom slučaju nema nikakvog roka za poništenje rješenja po pravu nadzora. U slučaju poništavanja, rješenje nadzornog organa djeluje od momenta donošenja ranijeg rješenja (*ex tunc*).

3.2. Ukidanje rješenja po pravu nadzora

Po pravu nadzora se rješenje može ukinuti samo u jednom slučaju, i to kada je konačnim rješenjem očigledno povrijeđen materijalni zakon. Da li je došlo do očite povrede materijalnog zakona ocjenjuje organ koji je ovlašten da konačno rješenje ukine po pravu nadzora. Međutim, ni zakonom ni sudskom praksom nije bliže određeno šta znači očigledna povreda materijalnog zakona, pa bi se moglo reći da ovakva povreda postoji u slučajevima kada je jasna i nedvosmislena.⁴⁰ Njeno postojanje ispituje se prema činjeničnom stanju koje je utvrđeno u postupku prije donošenja konačnog rješenja, s tim što mora biti očigledno da je na to činjenično stanje nepravilno primjenjen materijalni zakon. U stvarima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima (kontradiktorne stvari), rješenje se može ukinuti samo uz njihov pristanak.

Konačna rješenja u upravnom postupku ne mogu se ukidati po pravu nadzora zbog netačno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, bez obzira što

⁴⁰ Lilić S. (2014), str. 544.

zbog tako utvrđenog činjeničnog stanja može doći do povrede materijalnog zakona. Takođe se konačna rješenja po pravu nadzora ne mogu ukidati zbog nepravilnosti koje se odnose na pravila postupka.

Po pravu nadzora rješenje se može ukinuti u roku od godine dana od dana konačnosti rješenja koje se ukida. U slučaju ukidanja, rješenje nadzornog organa djeluje od momenta donošenja njegovog rješenja (*ex nunc*).

3.3. Najčešće pogreške u primjeni

Praksa je, u vezi sa primjenom instituta poništavanja i ukidanja rješenja po pravu nadzora, evidentirala niz nepravilnosti.

Primjera radi, Ljubanović navodi da je jedan organ uprave poništio rješenje drugog organa uprave istog stepena (Ministarstvo hrvatskih branitelja poništilo je rješenje Ministarstva obrane).⁴¹ Prema ocjeni suda za ovakvo postupanje nije bilo nikakvog osnova budući da je riječ o organima uprave istog stepena, od kojih jedan ne vrši nadzorna prava nad radom drugog.

Zabilježen je također i niz slučajeva u kojima organi uprave po pravu nadzora poništavaju vlastita rješenja.⁴² Ni za ovo postupanje nema nikakvog zakonskog osnova, jer je jedino organ višeg stepena (organ koji vrši nadzorna prava) ovlašten, da po pravu nadzora, poništi ili ukine konačno rješenje.

Dalje je uočeno da organi uprave po pravu nadzora poništavaju akte, koji nemaju obilježje konačnog rješenja, koje jedino može biti predmet poništavanja i ukidanja po pravu nadzora. Tako je u manjem broju slučajeva evidentirano poništavanje uvjerenja po pravu nadzora.⁴³ Podsjetimo, uvjerenje je javna isprava, kojim se potvrđuju ili navode određene činjenice onakve kakve jesu, odnosno kakve su utvrđene u trenutku izdavanja uvjerenja. Uvjerenje nema obilježje upravnog akta, niti njegov pravni učinak.

Kao i u slučaju obnove postupka i ovdje treba konstatovati da se u navedenim

⁴¹ Ljubanović B. (2002), *op. cit.*, str. 287.

⁴² Npr. presuda Vrhovnog suda FBiH, U-23/96 od 17.09.1996. gdje se navodi da „Organ uprave ne može po pravu nadzora poništiti ili ukinuti svoje rješenje“ ili presuda Saveznog vrhovnog suda, UŽ-64/58 od 04.04.1958. gdje se navodi „Organ ne može svoje rješenje poništiti ili ukinuti po pravu nadzora, već samo drugostepeni organ, odnosno drugi zakonom određeni organ koji je ovlašten da obavlja nadzor nad radom organa koji je donio rješenje“.

⁴³ Predmet Upravnog inspektorata Ministarstva pravde BiH broj: 10-07-12-10295-1/18.

slučajevima, u pravilu, ne radi o namjernom kršenju propisa, nego o nedovoljnoj stručnoj osposobljenosti osoba koje učestvuju u vođenju upravnog postupka i donošenju upravnog akta te o nedovoljnom poznavanju zakonskih propisa.

4. ZAKLJUČAK

U Bosni i Hercegovini svi procesni zakoni, bez izuzetka, predviđaju kako redovne, tako i vanredne pravne lijekove. Specifičnost važećih zakona o upravnom postupku, u odnosu na ostale procesne zakone, ogleda se u velikom broju (sedam) normiranih vrsta vanrednih pravnih lijekova. Vanredni pravni lijekovi u upravnom postupku se ne mogu se podvesti pod opću definiciju pravnog lijeka, budući da, u najvećem broju slučajeva, inicijativa stranke ili druge osobe nije pravna pretpostavka za njihovu upotrebu. Naime, najveći broj vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku, ali dakako ne svi, odlikuje se tim što je u pravilu sam organ uprave, bilo onaj koji je spornu odluku donio, bilo neki drugi organ – „po crti instancijskoj“ ili „po crti nadzornoj“, ovlašten da, ako se ispune zakonom propisane pretpostavke za to, po službenoj dužnosti poništi, ukine ili promjeni predmetnu odluku.

Razlog za ustanovljavanje ovako velikog broja vanrednih pravnih lijekova u upravnom postupku ogleda se u činjenici da je upravni postupak najopsežniji i najraznovrsni pravni postupak, kako po predmetu postupka, tako i po broju postupajućih organa i službenih osoba u njima. Također, razlog se može naći i u činjenici da se upravni postupak, u pravilu, vodi kao skraćeni postupak. Navedeno nesporno povećava mogućnost da donijeti upravni akt bude pogrešan, odnosno da sadrži određene nedostatke.

Vanredni pravni lijekovi zadiru u osjetljivo pitanje opoziva konačnih, pa i pravosnažnih upravnih akata, pod uslovom da isti sadrže takve nedostatke koji ih čine ništavim ili oborivim. Kako opozivom konačnih i pravosnažnih upravnih akata ne bi bilo dovedeno u pitanje načelo pravne sigurnosti i stabilnosti pravnog poretka, zakonodavac za upotrebu vanrednih pravnih lijekova postavlja stroge uslove. Karakteristično je to da za primjenu svakog od normiranih vanrednih pravnih lijekova važe posebni uslovi, kao i to da oni međusobno nemaju neke neposredne veze.

Među najznačajnije i najčešće korištene vanredne pravne lijekove u upravnom postupku ubrajaju se obnova postupka te poništavanje i mjenjanje rješenja po pravu nadzora. Obnova postupka je vanredni pravni lijek koji se može upotrijebiti protiv konačnog upravnog akta (rješenja ili zaključka), ukoliko je

ispunjen jedan ili više od ukupno jedanaest zakonom predviđenih razloga. Riječ je posebnom vanrednom pravnom lijeku, koji sa jedne strane ima određene karakteristike redovnog pravnog lijeka (jer se može upotrijebiti protiv svih konačnih upravnih akata), a sa druge strane ima određene karakteristike vanrednog pravnog lijeka (jer su propisani posebni uslovi pod kojima se može upotrijebiti). Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora je vanredni pravni lijek karakterističan za upravni postupak, kojim nadležni organ višeg stepena, po službenoj dužnosti ili na zahtjev ovlaštenog lica, može poništiti ili ukinuti konačno rješenje koje je donio nadležni organ nižeg stepena. Često se naziva i tipičnim oblikom službenog nadzora.

Upotrebom navedenih vanrednih pravnih lijekova zadire se u konačne, pa i pravosnažne upravne akte, te ih je potrebno upotrebljavati uz oprez, sa dosta znanja i razumijevanja, na zakonit i pravilan način. Ovo iz razloga što bi svaki propust u postupanju za posljedicu mogao imati narušavanje pravne sigurnosti.

Literatura:

- Borković I. (2002), *Upravno pravo - VII izmjenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb.
- Bubalović T. (2018), Pravo na pravni lijek protiv odluka tijela državne vlasti prema domaćem i međunarodnom pravu, *Zbornik Sveučilišta Libertas*, br. 3, Zagreb.
- Dika M. (2015), O standardima utvrđenosti činjenica u parničnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 36, br. 1, Rijeka.
- Đerđa D. (2007), Otvorena pitanja upravnog postupka u Hrvatskoj, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 28, br. 1, Rijeka.
- Krapac D. (1989), Osnovna prava čovjeka i građanina i načela krivičnog postupka, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 5/6, Zagreb.
- Krbek I. (1962), *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Zagreb.
- Krijan P. (2002), *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije BiH sa sudskom praksom*, Sarajevo.
- Lilić S. (2014), *Upravno pravo i upravno precesno pravo - VIII izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- Ljubanović B. (2002), Izvanredni pravni lijekovi u upravnom postupku, *Pravni vjesnik*, broj 18 (3-4), Osijek.
- Majstorović B. (1957), Poništavanje i ukidanje po pravu nadzora rješenja donesenih u upravnom postupku, *Narodni odbor*, br. 7 i 8, Beograd.
- Šikić M. (2012), Prvomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br. 1, Rijeka.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 15.10.2019.

UDK: 323:574.2:911.375.7:581.5 (4-672EU)

**JAVNE POLITIKE U FUNKCIJI ZAŠTITE OKOLIŠA –
ZNAČAJ I ULOGA U RAZVOJU DRUŠTVA I DRŽAVE**

**PUBLIC POLICIES IN THE FUNCTION OF
ENVIRONMENTAL PROTECTION
- THE IMPORTANCE AND THE ROLE IN THE DEVELOPMENT
OF THE SOCIETY AND THE STATE**

Doc. dr. Emir Tahirović

Fakultet za upravu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
emir.tahirovic@fu.unsa.ba

Doc. dr. Ermin Kuka

Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava
Univerziteta u Sarajevu
ermin.kuka@hotmail.com

Sažetak

U današnjem vremenu brzih i stalnih promjena, osobito obilježenom interesima i zahtijevima država na bržim ostvarivanjem rasta i razvoja, u sve veći fokus interesiranja dolazi i tenatika i problematika zaštite okoliša. Koliko se značaj pitanjima zaštite okoliša poklanja u današnjem vremenu, govori i činjenica da mnoge države u okviru svojih vlada imaju i posebna ministarstva (resore) za pitanja zaštite okoliša i životne sredine. Suština toga jeste da se neposredno radi na sprečavanju zagađenja okoliša, kome su savremeni svijet i savremena društva neminovno izložena. Cilj je zaštita i očuvanje stabilnosti ukupnog biodiverziteta, a time ujedno i svih drugih odnosa. Problemi formuliranja i implementiranja javnih politika u funkciji zaštite okoliša su neminovno izraženi u savremenom svijetu. Jedino adekvatne javne politike usmjerene na sektor zaštite okoliša mogu polučiti pozitivne rezultate u smislu preveniranja i spriječavanja daljnjeg zagađenja planete Zemlje i održanja prirodne ravnoteže. Analizom sadržaja relevantne dokumentacione građe, te prezentacijom konkretne uloge država u tom kontekstu i stanja u zemljama

Europske unije, izvest će se relevantni zaključci kako su javne politike zaštite okoliša jedne od ključnih javnih politika za razvoj društva i država.

Ključne riječi: javne politike, zaštita okoliša, ekologija, država, Europska unija

Summary

In today's time of rapid and constant changes, especially marked by the interests and demands of the states to achieve growth and development faster, the topic and problems of environmental protection are becoming the focus of interest. The importance of environmental issues in the present day is also reflected in the fact that many states within their governments have separate ministries (departments) for environmental issues. The essence of this is to work directly on the prevention of environmental pollution, to which the modern world and contemporary societies are inevitably exposed. The aim is to protect and preserve the stability of total biodiversity and thus all other relationships. The problems of formulating and implementing public policies in the function of environmental protection are inevitably expressed in the modern world. Only adequate public policies aimed at the environmental sector can produce positive results in terms of preventing further pollution of planet Earth and maintaining a natural balance. An analysis of the content of the relevant documentation, as well as the presentation of the specific role of states in this context and the current situation in the countries of the European Union, will draw relevant conclusions that public environmental policies are one of the key public policies for the development of society and states.

Keywords: public policies, environmental protection, ecology, state, European Union

UVOD

Zaštita okoliša je neminovna i značajna odrednica mnogih savremenih rasprava, počev od lokalnog, pa do globalnog nivoa. Pojam je relativno novog vijeka, iako su pojedini aspekti i segmenti zaštite okoliša i ranije nalazili svoje smjesto u raspravama i reguliranjima prošlih stanja i odnosa. Sredinom 19-og stoljeća, pojam i praksa zaštite okoliša je dobila svoj puni zamah, da bi danas postala tema rasprava i elaboracija u različitim kontekstima i okvirima.

Da bi se razumjela suština pojma zaštite okoliša, neophodno je prethodno teorijsko određenje pojma okoliša (prirode). Tako se pod okolišem

podrazumijeva „skup elemenata koji, svojim složenim vezama, tvore okvir, okolinu i životne uslove čovjeka i društva... Okoliš je prirodno okruženje: zrak, tlo, voda i more, klima i biljni i životinjski svijet u ukupnosti uzajamnog djelovanja i kulturna baština kao dio okruženja kojeg je stvorio čovjek.“¹

Evidentno je kako je suština pojma okoliša i svega što se za taj pojam veže upravo odnos između čovjeka (civilizacije) i njegovog okruženja (u konkretnom slučaju prirodnog okruženja). Od tog odnosa ovisi i stanje i perspektiva egzistiranja čovjeka i planete Zemlje.

Afirmiranje pitanja i rasprava o okolišu, kao i nagli industrijski razvoj, doveli su do pojave najrazličitijih pokreta koji su u fokus svog interesiranja stavili pitanja zaštite okoliša. Pitanja zaštite okoliša su postala prateća nit strategija rasta i razvoja nacionalnih ekonomija.

U *Leksikonu održivog razvoja*², pod pojmom zaštita okoliša (engl. *environmental protection*) stoji da se taj pojam odnosi na „sustav aktivnosti, tehničkih, pravnih i ekonomskih mjera te moralnih postupaka pojedinaca, institucija, države ili međunarodnih organizacija kojima je cilj očuvanje (prirodnog i kulturnog) okoliša od propadanja.“ Uže definiranje pojma daje Osman Lindov³, navodeći kako zaštita okoliša podrazumijeva „područje kojem je zadaća očuvanje zdravog životnog okruženja.“

U početnim fazama razvoja, politika zaštite okoliša uglavnom je uključivala zaštitu određenih dijelova okoliša na jasno određenom prirodnom području i bila je usmjerena čisto na zaštitu prirode, tj. na ekološke sisteme. Međutim, savremene rasprave i pristupi su omogućili da politika zaštite okoliša postane širokoobuhvatnija, što je svakako utjecalo na njeno jače pozicioniranje u okvirima savremenih društava i država.

Savremeni pristup zaštiti okoliša započet je „djelom Rachele Carson *The Silent Spring* (1962) u kojem autorica upozorava kako je ugrožavanje prirode poprimilo takve razmjere da sve više postaje globalna prijetnja složenim procesima života na Zemlji. Znanstvenik Jay Forrester s Massachusetts Institute

¹ Lindov, Osman (2011). *Transport i okoliš*. Sarajevo: Fakultet za saobraćaj i komunikacije Univerziteta u Sarajevu, str. 55.

² Bačun, Dubravka; Matešić, Mirjana & Mislav Ante Omazić (2012). *Leksikon održivog razvoja*. Zagreb: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, str. 316.

³ Lindov, Osman (2011). *Transport i okoliš*. Sarajevo: Fakultet za saobraćaj i komunikacije Univerziteta u Sarajevu, str. 55.

of Technology izradio je 1972. godine model linearne eksploatacije svjetskoga gospodarskog poretka i svoja istraživanja objavio u djelu *Granice rasta* u kojem je kao član Rimskog kluba upozorio da postojeći gospodarski sustav ugrožava ekološki sustav Zemlje. Smatra se da je to prvi globalan pristup zaštiti okoliša koji je doveo do usporedbe gospodarskog rasta i degradacije okoliša.⁴

Afirmiranje tema i problema zaštite okoliša, kao i širenje kruga zagovornika i birača za zaštitu okoliša dovele su i do pojave pokreta *environmentalizma*, kojeg se obično smatra i novom ideologijom. Taj pokret odražava „brigu zbog štete koja se nanosi prirodi ubrzanim ekonomskim razvojem (koja je uvećana u drugoj polovini dvadesetog veka usponom nuklearne tehnologije, kiselom kišom, uništavanjem ozona, globalnim zagrijavanjem itd.). Istovremeno, on iskazuje uznemirenost zbog pada kvaliteta ljudskog života i, konačno, zabrinutost za opstanak ljudske vrste.“⁵

Teoretičari različito definiraju pojmove okoliša i prirode. To dovodi do dinstinkcija u pogledu definiranja tih pojmova. Dinstinkcija se pravi i u *Leksikonu održivog razvoja*, gdje su razdvojeni pojmovi zaštita okoliša (već navedeno definiranje) i zaštita prirode. Tako u navedenom *Leksikonu* stoji da se pod zaštitom prirode (eng. Nature protection, nature conservation) podrazumijeva „bar tri aspekta: dužnosni, odnosno moralni (pojedinaac, udruga), institucionalni (uprave, ministarstva) i znanstveni (istraživanje zaštite prirode, metode i kriteriji za oblikovanje politike zaštite zahtijevane u prethodna dva aspekta.“⁶

⁴ Črnjar, Mladen & Kristina Črnjar (2009). *Menadžment održivog razvoja: ekonomija – ekologija – zaštita okoliša*. Rijeka: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji Sveučilišta u Rijeci/Glosa Rijeka, str. 122.

⁵ Hejvud, Endru (2004). *Politika*. Beograd: CLIO, str. 123-124.

⁶ Bačun, Dubravka; Matešić, Mirjana & Mislav Ante Omazić (2012). *Leksikon održivog razvoja*. Zagreb: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, str. 316.

U narednoj tabeli su predstavljene ključne razlike između zaštite prirode i zaštite okoliša:

Osnovne razlikovne karakteristike	Zaštita prirode	Zaštita okoliša
Objekt	Priroda i krajobraz kao sustav aktivnosti u prirodnim razvojnim tokovima, uz naglasak na biotskoj komponenti (biljke i životinje) po znanstvenoekološkim etičkim i estetskim kriterijima	Okoliš kao sustav odnosa u vezi s ljudskim potrebama ili interesima s obzirom na prirodu (npr. sigurnost pri dobivanju nuklearne energije, uklanjanju otpada), prije svega iz gospodarskih i zdravstvenih razloga.
Mjerila vrijednosti	Pretežito ekocentrična = vlastito pravo prirode	Pretežito antropocentrična = prema interesima ljudi
Ciljevi	1) nesmetan razvoj 2) (prirodna) mogućnost cirkulacije u prirodi na temelju samoregulacije	1) trajan (dugoročan) razvoj okoliša kako bi se mogao koristiti 2) (materijalna) učinkovitost cirkulacije u prirodi
Metodika zaštite	Pretežito "ekološka" (odnosno biološka) rješenja - samoregulacija	Pretežito tehnička rješenja (tehnologija okoliša)

Tabela 1. Razlike između zaštite prirode i zaštite okoliša

(Izvor: Lončarić-Horvat, Olivera, et. al. (2003). *Pravo okoliša*. Zagreb: Organizator / Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, str. 26)

Pitanja zaštite okoliša sastavni su dio i ekonomskih analiza. S tim u vezi Paul Samuelson (*Paul A. Samuelson*) i Viljem Nordhaus (*William D. Nordhaus*) smatraju kako se većina ekonomista „nalazi negdje između brige o okolišu i filozofije izobilja. Oni shvaćaju da ljudi već godinama nasrću na okoliš.“

1. EKOLOŠKA POLITIKA I EKOLKOŠKA EKONOMIJA

Jedna od izuzetno značajnih i važnih javnih politika svakako je i ekološka politika. Nastala je kao rezultat rada i napora vladinih, ali i nevladinih aktera s ciljem promoviranja i afirmiranja politika i praksi usmjerenih na zaštitu ekosistema kao jednog od najznačajnijih sistema od značaja za opstanak ljudske vrste.

Pojam ekologija potječe od grčkih riječi *oikos* i *logos*, što u prevodu na naš jezik znači *izučavanje kućnog gospodarstva (kućanstva, doma)*. Prema Endru Hejvudu (*Andrew Heywood*) ekologija predstavlja „istraživanje odnosa između živih organizama i njihovog okruženja. Ona tako skreće pažnju na mrežu odnosa koja podržava sve oblike života i ističe međupovezanost prirode.“ Nadalje, u *Leksikonu održivog razvoja*, stoji „*engl. ecology / njem. die Ökologie / fr. écologie / tal. ecologia* - Ekologija je znanost o međusobnim odnosima i ovisnostima organizama i njihova neživog okoliša. Bavi se međusobnim utjecajima žive i nežive prirode na lokalnoj, regionalnoj i globalnoj razini. Zapravo, ona je znanost o strukturama i funkcijama ekosustava, koja pruža znanstvenu osnovu za zaštitu prirode te potiče i prati učinkovitost tehničkih mjera i uređaja za zaštitu okoliša.“ Znanstveno, teorijsko i empirijsko, pozicioniranje i afirmiranje ekoloških ideja i teorija dovelo je, pored ostalog, i do povezivanja ekologije s drugim fenomenima društvene stvarnosti, u prvom redu politikom. Tako je nastala i posebna sektorska javna politika pod nazivom ekološka politika. Ona je u današnjem vremenu postala dijelom ukupne politike svake države, ali i politikama koje obuhvataju regionalne, međunarodne, pa i globalne okvire. Stoga se, u teoriji i praksi, često govori o nacionalnoj ekološkoj politici, međunarodnoj ekološkoj politici, ekološkoj politici međunarodnih organizacija i saveza (npr. Europske unije) ili globalnoj ekološkoj politici.

Prema Božidaru S. Milenoviću ekološka politika predstavlja „poseban oblik planske odluke kojom se usmeravaju akcije ka ostvarivanju određenih ciljeva u oblasti unapređenja i zaštite prirodne životne sredine“, naglašavajući kako se pri samom definiranju ekološke politike u obzir moraju uzeti najmanje četiri skupine elemenata, i to: „1. ciljevi koji se žele ostvariti, 2. mogućnosti i ograničenja za ostvarivanje odabranih ciljeva, 3. strategije koje detaljnije i konkretnije određuju korake koji vode do ciljeva i 4. instrumenti sa kojima će se usmeravati i stimulisati akcije u pravcu ostvarivanja ciljeva.“ Imajući u vidu navedene činjenice, isti autor među osnovne ciljeve ekološke politike ubraja: „unapređenje kvaliteta životne sredine; ostvarivanje održivog razvoja; očuvanje biološke raznovrsnosti; povećanje opšte svesnosti o kritičnim problemima životne sredine i o mogućim rešenjima; unapređenje i proširenje sistema informisanja o životnoj sredini radi povećanja opšte brige o njoj.“

Ekološka politika kao sektorska javna politika treba ponuditi relevantne odgovore na mogućnosti, šanse, ali i prepreke i ograničenja političkog intervencionizma u oblasti zaštite okoliša i unapređenja zaštite životne sredine.

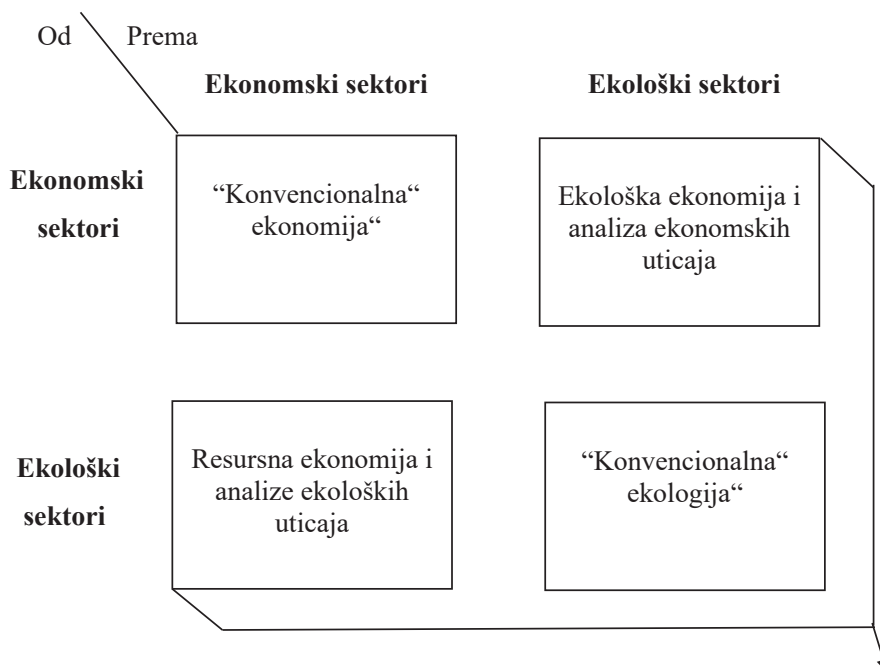
Adekvatnim ekološkim politikama može se omogućiti implementiranje efikasnijeg upravljanja životnom sredinom kao „nedjeljivom cjelinom različitih faktora koji čine uslove za odvijanje života na Zemlji i život sam (sunčeva svjetlost i toplota, voda, vazduh, zemljište, živi svijet i čovjek unutar njega i dr.).“

Isto tako, zadatak ekološke politike jeste i utjecanje na percepcije i ponašanja određenih individua ili skupina, tj. ciljnih skupina ekološke politike. Ključne ciljne skupine ekoloških politika su industrijska preduzeća (industrijski sektor), s jedne strane i transportni sektor, kao najveći zagađivači životne sredine. S tim u vezi, nemali je broj slučajeva u kojima vlade, kao ključni akteri implementiranja ekoloških javnih politika, implementiranje takvih politika povjeravaju nižim razinama vlasti, tj. regionalnim i lokalnim razinama. Praksa je pokazala kako je lokalni nivo vlasti najefikasniji u provođenju ekoloških javnih politika.

Također, afirmacija ekoloških javnih politika i njihovo društveno zagovaranje dovelo je do pojave različitih ekoloških pokreta. Zahvaljujući radu tih pokreta, u političkoj znanosti i praksi nastala je i politička doktrina ili ideologija pod nazivom ekologizam. Ekologizam se, po Endru Hejvodu (*Andrew Heywood*) zasniva na „ekološkim pretpostavkama o postojanju suštinske veze između ljudske vrste i prirode: ljudi su deo nje, a ne njeni ‘gospodari’. Po tome što podrazumeva prihvatanje biocentričnog i ekocentričnog gledišta, on se ponekad razlikuje od environmentalizma, koji se zalaže za očuvanje prirode u korist čoveka.“ Savremeni razvoj u oblasti ekoloških politika rezultirao pozicioniranjem posebne (specijalne) znanstvene discipline pod nazivom ekološka ekonomija.

Razvoju i afirmiranju ekološke ekonomije najviše su doprinijela savremena saznanja i spoznaje koja su percipirala pitanja zaštite okoliša, zagađenja, zaštite životne sredine i slično sa aspekta ekonomskih znanosti i korištenja ekonomske metodologije. Osobito je to izraženo kroz analizu eksternih efekata, zatim *cost-benefit* analizu, ostvarivanje održivog rasta i razvoja. Ekološka ekonomija se upravo bavi onim pitanjima i problemima kojima su se ekonomisti izbjegavali baviti. Tako, „vrednosti koje je stvorila savremena ekološka ekonomija jasno reflektuju interakciju između prirode i društva i teškoće koje ljudi doživljavaju sa tim interakcijama. Ekološka ekonomija sama po sebi sugerije nadmoć prirode i određenu sposobnost kontrole ekoloških konsekvenci ljudskog ponašanja.“

Na sljedećoj slici predstavljeno je sprezanje ekoloških i ekonomskih vektora aktivnosti preduzeća i transformacija konvencionalne ekologije u jedinstven koncept ekološke ekonomije.



Slika 1. Različiti domeni ekonomije i ekologije

(Izvor: King, Andrew (1995). *Avoiding Ecological Surprise: Lessons from Long-Standing Communities*, u „The Academy of Management Review“, Vol. 20, broj 4, str. 961-985)

Sušтина procesa ekološke ekonomije jeste omogućiti ostvarivanje i implementiranje koncepta održivog razvoja kao ključne paradigme savremenog rasta i razvoja. Dakle, neophodno je u razvojnu filozofiju i praktični život inkorporiranje logike „ekonomskog (racionalnog) ponašanja.“⁷

Činjenica je, dakle, kako ekološki nalazi i spoznaje i ekološka logika u svojoj suštini afirmiraju ekonomiju i njenu logiku racionalnog korištenja ograničenih resursa. Uz to, ekologija podcrtava činjenicu kako se u okviru ekonomije stvari odvijaju isključivo radi subjekta (čovjeka), budući da je čovjek i njegovo “kućno gospodarstvo“ u centru pozornosti ekonomskih analiza. S tim u vezi, i svako činjenje i djelovanje čovjeka izaziva određene efekte i rezultate, kako

⁷ Ibid, str. 21-30.

one pozitivne, tako i one negativne. Jedan od onih negativnih jeste svakako zagađenje okoliša i životne sredine, pa je ekonomija i tom pitanju i problemu pristupila na adekvatan znanstveno-teorijski i praktični način.

1.1. Ekonomija zagađenja

Problemi zagađenja u današnjem vremenu se nalaze u fokusu mnogih analiza i konkretnih aktivnosti najrazličitijih društvenih skupina, ali i samih pojedinaca. Zagađenje je problem s kojim se u današnjem vremenu suočavaju gotovo sve države svijeta. Rješavanje problema zagađenja zahtjeva jedan racionalan i sistematski, a ujedno i zajednički pristup, kako bi se osigurao ukupni opstanak ljudske vrste na planeti Zemlji.

U *Leksikonu održivog razvoja*, pod pojmom zagađenje stoji „engl. pollution / njem. die Umweltverschmutzung / fr. pollution / tal. inquinamento, zagađenje je unošenje tvari ili emisija stranih tvari u okoliš koje štetnim djelovanjem potiču rizik od propadanja, ugrožavaju zdravlje čovjeka i drugih bića i izazivaju kvalitativne promjene u okolišu. Zagađenje narušava samoregulaciju ekosustava i može prouzrokovati njegovu propast. Stupanj se dopuštene količine stranih tvari propisuje pa se zagađenim smatra stanje iznad maksimalno dopuštene koncentracije (MDK). Zagađenje je u svijetu u porastu. Ljudski elementi zagađivanja snažniji su od prirodnih elemenata. Za atmosferu je najveća opasnost od stakleničkih plinova, ponajprije od CO₂ koji desetak zemalja najviše ispušta u atmosferu. Postoji i genetsko, svjetlosno i druga zagađenja. Riječ zagađenje u hrvatskom je zakonodavstvu prevedena kao onečišćenje koje nema isto značenje.”⁸

Radmilo Pešić⁹ pod pojmom zagađenja podrazumijeva „ukupne, ljudskom aktivnošću prouzrokovane, rezidualne tokove, koji ulaze u životnu sredinu... Tokovi koji ulaze u životnu sredinu i menjaju je, najčešće imaju materijalni oblik, na pr. emisije ugljen dioksida nastale sagorevanjem čvrstih i tečnih goriva; no, ovi tokovi mogu biti i u obliku rezidualne energije. U tom kontekstu, zagađenje se može posmatrati i kao rezultat, u fizičkom smislu, ne sasvim efikasne konverzije inputa u output.“

⁸ Bačun, Dubravka; Matešić, Mirjana & Mislav Ante Omazić (2012). *Leksikon održivog razvoja*. Zagreb: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, str. 307.

⁹ Pešić, V. Radmilo (2002). *Ekonomija prirodnih resursa i životne sredine*. Beograd: Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 81.

Mnoga od zagađenja rezultat su implementiranja određenih ekonomskih procesa i ekonomskih aktivnosti. Različite ekonomske aktivnosti izazivaju negativne eksternalije koje za posljedicu imaju zagađenje okoliša i životne sredine. Radi se, dakle, o zagađenjima činilaca životne sredine, u prvom redu vode, vazduha, zemlje, flore i faune, te trovanje čovjeka. Zagađenja su rezultat aktivnosti proizišlih iz samih prirodnih događanja ili su rezultat svjesnih ili nesvjesnih ljudskih postupaka „čije posljedice onemogućavaju potvrdu vrijednosti kao kvaliteta u organizovanju sredine (životne i socijalne) ili kvaliteta odnosa u njoj.“¹⁰ Upravo što je zagađenje, u najvećem broju slučajeva, rezultat ekonomskih aktivnosti, u znanosti, ali i praksi se ustalio i termin ekonomija zagađenja.

Sušтина svake ekonomske aktivnosti, pa tako i one koja zagađujuće djeluje na prirodni okoliš i društvene odnose, jeste postizanje ekonomske efikasnosti. U osnovi tog koncepta leži postizanje cilja Pareto optimalnosti ili Pareto optimuma. Prema Džozefu Stiglicu (*Joseph E. Stiglitz*)¹¹ „za alokaciju resursa koja podrazumeva da nikome položaj ne može da se poboljša dok se drugima ne pogorša, kaže se da je Pareto-efikasna ili da je postigla Pareto-optimum. Pareto efikasnost jeste ono na šta ekonomisti obično misle kada govore o efikasnosti.“

Svaka konkurentna privreda i konkurentno tržište (a u današnjem vremenu gotovo sva su takva) ostvaruju Paretovu efikasnost, koja se, pored ostalog, ogleda i u negativnim eksternim efektima koji zagađuju okoliš i loše utječu na ukupne društvene odnose. Međutim, iako je zagađenje štetno i loše, ono je ipak nezaobilazno u okviru procesa stvaranja i produciranja novih proizvoda i usluga kao rezultanti ekonomskih aktivnosti. Ovdje se, dakle, radi o ostvarivanju određene indirektnе korisnosti od samog zagađenja. Pojam *korisnost* se „u ekonomskoj literaturi najčešće definiše kao svojstvo nekog dobra da zadovolji bilo koju ljudsku potrebu, ili, pak, želju“¹². „Korisnost (također ukupna korisnost) (Utility (also total utility)). Ukupno zadovoljstvo koje uzrokuje potrošnja roba ili usluga. Treba je razlikovati od granične korisnosti – dodane korisnosti koja je posljedica potrošnje dodatne jedinice robe.“¹³

¹⁰ Kadrić, Ševko (2004). *Ekologija: neodrživi razvoj*. Zenica: Društvo BiH pisaca i prevodilaca u Skandinaviji, str. 36.

¹¹ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 57.

¹² *Ekonomaska enciklopedija I* (drugo izdanje). Beograd: Savremena administracija, 1986, str. 501.

¹³ Samuelson, A. Paul & William D. Nordhaus (2005). *Ekonomija* (osamnaesto izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 738.

Kako primjećuje Rodoljub Jovanović¹⁴ „stalni trend rasta industrijske proizvodnje i rasta populacije na Planeti, doveli su do toga da su obnovljivi prirodni resursi postali “uvjetno” obnovljivi. Očit primjer toga jeste prekomjerno zagađenje prirodne okoline, tj. konstantan rast negativnih eksternalija.“ Želja za ekonomskim profitom navodi pojedince da, kroz svoje ekonomske aktivnosti, izazivaju zagađenja okoliša. U tom smislu, Džozef Stiglic (*Joseph E. Stiglitz*) naglašava da „budući da ne snose u potpunosti troškove negativnih eksternih efekata, koje izazivaju, pojedinci će ih u velikoj mjeri izazivati“¹⁵, dok je kod pozitivnih eksternih efekata situacija obrnuta.

U spriječavanju zagađenja (negativnih eksternih efekata) jedino je država (javna vlast), sa svojom aktivnom ekološkom politikom, osposobljena i sposobna intervenirati s ciljem otklanjanja (negativnih) eksternih efekata i zagađenja. Država je akter koji na temelju svojih „institucionalno utvrđenih mehanizama i regulatornih funkcija, sprovodi određenu ekološku politiku i primeni koncept održivog razvoja.“¹⁶ Ona propisiju obavezne zakonske i druge mjere i standardne očuvanja okoliša i života čovjeka. Isto tako, država učestvuje i u sufinanciranju programa i projekata usmjerenih ka sprečavanju zagađenja i otklanjanju negativnih eksternih efekata. Također, zahvaljujući fiskalnom mehanizmu, država može uvesti (nametnuti) poreze, kojima može izvršiti korekciju i pritisak na aktere ekonomskih aktivnosti (proizvođače, ali i potrošače) u smjeru njihova racionalnog i odgovornog pristupa problemima zagađenja. Ipak, Radmilo Pešić konstatira da „kada se zagađenja ne rasprostiru uniformo, ni uniformni standardi ni mere ne garantuju efikasnost. Šta više, čak i kada primena određenog instrumenta dovede do izjednačavanja graničnih troškova suzbijanja zagađenja po svim zagađivačima, što se smatra potrebnim uslovom efikasnosti, do efikasnog rešenja ne mora doći, jer granični iznos štete može biti različit od mesta do mesta. To još jednom ukazuje na kompleksnost problematike ekonomskog instrumentarijuma namenjenog suzbijanju zagađenja.“¹⁷

¹⁴ Jovanović, Rodoljub, *Pregovor* u Zborniku radova “Prvi simpozijum o upravljanjima resursima”, Fakultet za menadžment Zaječar/Megatrend univerzitet Beograd, str. 1.

¹⁵ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 80.

¹⁶ Stojanović, Ivan (2005). *Ekonomija* (peto dopunjeno i izmjenjeno izdanje). Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka, str. 258.

¹⁷ Pešić, V. Radmilo (2002). *Ekonomija prirodnih resursa i životne sredine*. Beograd: Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 113.

1.2. Akteri kreiranja i implementiranja politika iz oblasti zaštite okoliša

Kako su vlade ključni akteri kreiranja i implementiranja svih javnih politika, to se one smatraju i ključnim akterima kreiranja i implementiranja javnih politika iz oblasti zaštite okoliša. Općenito promatrano, politike zaštite okoliša su, u većini država svijeta, pozicionirane u posebne (sektorske) javne politike, dok su u nekim državama pozicionirane u okviru ekonomskih nacionalnih politika.

Pored vlada, u ključne aktere kreiranja i implementiranja politika zaštite okoliša ubrajaju se najrazličitije nevladine organizacije, udruženja, te pokreti za zaštitu okoliša. Dok su nevladine organizacije i udruženja dugoročnog karaktera i tipa, pokreti za zaštitu okoliša su, u većini slučajeva, kratkoročnog ili srednjoročnog karaktera, koji djeluju i postoje sve dok se ne nađe traženo rješenje. Izuzetno je značajno diferencirati organizacije i pokrete. Tako „pojednostavljeno razlikovanje organizacije i pokreta vodi bez sumnje ka uverenju da se radi o dihotomiji formalno-neformalno, tj. da organizacije imaju formalan karakter, dok se društveni pokreti „teško mogu definisati“.¹⁸

Tomas Kern (*Thomas Kern*)¹⁹ smatra kako su društveni pokreti „pokretačka snaga društvene promene.“ Nadalje, društveni pokreti se definiraju i kao „kolektiviteti koji sa izvjesnim stepenom organizacije i kontinuiteta, sa ciljem izazivanja ili odbrane postojećeg autoriteta, bez obzira da li je on zasnovan institucionalno ili kulturno, djeluju van institucionalnih ili organizacionih kanala u grupi, organizaciji, društvu, kulturi ili svijetskom poretku čiji su dio.“²⁰ Postoje i definiranja koja društvene pokrete promatraju s konfliktnog aspekta, tj. s aspekta tzv. konfliktne politike. U tom kontekstu Sidnej Tarov (*Sydney Tarrow*)²¹ pod društvenim pokretima podrazumijeva „one sekvence politike konflikta koje se zasnivaju na postojećim društvenim mrežama i rezonantnim *frejmovima* kolektivne akcije i koje razvijaju sposobnost da održe trajne izazove za moćne protivnike.“ Ove činjenice o društvenim pokretima

¹⁸ Tomić, Đorđe & Petar Atanacković (ur.) (2009). *Društvo u pokretu: Novi društveni pokreti u Jugoslaviji od 1968. do danas*. Novi Sad: Cenzura, str. 12.

¹⁹ Kern, Thomas (2008). *Soziale Bewegungen. Ursachen, Wirkungen, Mechanismen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, str. 9.

²⁰ David A. Snow; Sarah A. Soule & Hanspeter Kriesi (2007). *Mapping the Terrain*. U: David A. Snow; Sarah A. Soule & Hanspeter Kriesi (ur.). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, Oxford, Victoria: Blackwell, str. 11.

²¹ Sydney Tarrow (2006). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 2.

svakako da se vezuju i za pokrete koji su usmjereni ka borbi za okoliš i zaštiti okoliša. Pokreti koji afirmiraju i zastupaju politike zaštite okoliša spadaju u red najznačajnijih i utjecajnih društvenih pokreta u svijetu.

Pored navedenih, akteri su i sami pojedinci, koji se na svoje načine samostalno bore za propagiranje i afirmiranje politika usmjerenih na zaštitu okoliša i životne sredine. Iako je njihov utjecaj mali ili gotovo zanemarljiv, ipak oni nastoje svojim pojedinačnim akcijama i primjerom utjecati na druge s ciljem očuvanja prirodne, ali i društvene sredine.

Svi navedeni akteri, u određenoj mjeri (više ili manje) su aktivni zagovarači zaštite okoliša. Javno prezentiraju probleme, te predlažu rješenja usmjerena za kreiranje i implementiranje politika zaštite okoliša kao jedne od suštinski vrijednosti društva. Nužnost zagovaranja politika zaštite okoliša leži u činjenici da je „ugrožavanjem sredine čovjek ugrozio sopstveni opstanak. Mogućnosti su u činjenici da je čovjek uzročnik tog ugrožavanja, što znači i mogući senator, te da je on kao misaono biće odgovoran pred ostalim članovima živog svijeta i pred sopstvenim potomstvom.“²²

1.3. Ciljevi i suštinska načela politike zaštite okoliša

Ciljevi i suštinska (ključna) načela politike zaštite okoliša ogledaju se u implementiranju politika i praksi usmjerenih na očuvanje i zaštitu okoliša i životne sredine. Implementiranje tih ciljeva i načela u praksi zahtijeva jedinstvo politike zaštite okoliša s ekonomskom politikom, odnosno ukupnom politikom rasta i razvoja društva i države. Stoga je politika zaštite okoliša neizostavni dio ukupne društvene i državne politike razvoja.

Ciljevi i suštinska načela politike zaštite okoliša usvajaju se i donose u zakonodavnim organima država (parlamentima), a rezultat su postizanja, prije svega, političkog, a zatim ekonomskog (uključujući i energetske) razvoja i zaštite okoliša. Ti ciljevi se, prema vremenskom kriteriju dijele na dugoročne ciljeve (kojima se utječe na cjelokupni društveni, ekonomski, politički i svaki drugi razvoj države) i kratkoročne (kojima se nastoji spriječiti zagađenje okoliša u samom startu). Međutim, bez obzira na specifičnost pojedinih politika i

²² Kadrić, Ševko (2004). *Ekologija: neodrživi razvoj*. Zenica: Društvo BiH pisaca i prevodilaca u Skandinaviji, str. 71.

postavljenih ciljeva, savremena politika treba implementirati sljedeće ciljeve:²³

1. održivi razvoj gospodarskog i društvenog sustava,
2. zaštitu pojedinih ekosustava i trajno očuvanje biološke raznolikosti,
3. zaštitu i racionalno korištenje prirodnih izvora (voda, zrak, tlo), te održavanje njihove ekološke stabilnosti,
4. zaštitu od štetnih utjecaja na kulturne i estetske vrijednosti krajobraza, razvoj ekološke svijesti.

Evidentno je kako ključ implementiranja navedenih ciljeva leži u činjenici koja se odnosi na razvoj svijesti i afirmiranje i preferiranje pozitivnih stavova kod individua i kolektiviteta o neophodnosti racionalnog odnosa prema okolišu kao preduvjeta opstanka na planeti Zemlji. Naime, nema aktivne ekološke politike bez aktivnog racionalnog odnosa individua i kolektiviteta prema očuvanju i zaštiti okoliša.

Kako zaključuju Mladen Črnjar i Kristina Črnjar²⁴ „da bi se uspješno mogla voditi ekološka politika, potrebno je primjenjivati načela ili osnovna pravila vođenja politike. Načela politike proizlaze iz Ustava i prirodnih zakonitosti, ali i iz međunarodnih načela politike društveno-ekonomskog razvoja i politike zaštite okoliša. Svaka ekološka politika mora prije svega definirati kao svoj osnovni cilj tzv. kakvoću života, tj. subjektivni kompleksni doživljaj zadovoljstva životom na određenom prostoru.“ Ovo zadovoljstvo je preduvjet čovjekovog racionaliteta spram prirode i okoliša. U opća načela politike zaštite okoliša ubrajaju se sljedećih sedam načela:²⁵

- 1) **Načelo preventivnosti** koje zahtjeva da pri planiranju i izvođenju zahvata, a radi izbjegavanja rizika i opasnosti na okoliš treba primijeniti preventivne mjere zaštite okoliša kako bi se spriječile ekološke štete.
- 2) **Načelo opreza** (predostrožnosti) nalaže poduzimanje mjera za sprječavanje ili nadzor mogućih štetnih posljedica određenih djelatnosti već u slučaju sumnje da takve posljedice mogu nastupiti, iako još ne postoje sigurni znanstveni dokazi o tome.

²³ Lončarić-Horvat, Olivera, et. al. (2003). *Pravo okoliša*. Zagreb: Organizator / Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, str. 24.

²⁴ Črnjar, Mladen & Kristina Črnjar (2009). *Menadžment održivog razvoja: ekonomija – ekologija – zaštita okoliša*. Rijeka: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji Sveučilišta u Rijeci/Glosa Rijeka, str. 125-126.

²⁵ Lončarić-Horvat, Olivera, et. al. (2003). *Pravo okoliša*. Zagreb: Organizator / Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, str. 35.

- 3) **Načelo uzročnosti** pretpostavlja da svatko tko onečišćuje ili ugrožava okoliš, odnosno nanosi štetu okolišu, mora tu štetu i platiti. To načelo se često zove i načelo “onečišćivač plaća” i ono obuhvaća: troškove nastale u vezi onečišćenja okoliša, troškove sanacije i troškove pravedne naknade štete.
- 4) **Načelo integralnosti**, stručnosti i selektivnosti podrazumijeva da se razvoj i zaštita razmatraju integralno, stručno i da se primjenjuju znanstvena istraživanja. Prednost u rješavanju ekoloških problema dat će se najugroženijim ekosustavima ili dijelovima okoliša.
- 5) **Načelo kooperacije** ukazuje da zaštita okoliša nije isključivo zadaća države ili gospodarstva već da treba surađivati sa svim subjektima od onečišćivača do znanstvenih institucija i javnosti, kako bi se cjelovito i najbolje provela zaštita okoliša.
- 6) **Načelo realnosti** i operativnosti ukazuje da rješenja koja nudi politika zaštite okoliša moraju biti realna i provediva.
- 7) **Načelo opće naknade** zahtijeva da se dio troškova zaštite okoliša osigurava i proračunom poreznog sustava. Smatra se da se država ne može osloboditi ulaganja sredstava u zaštitu okoliša, bez obzira na načelo “onečišćivač plaća”.

U implementiranju i konkretnoj realizaciji navedenih ciljeva i načela država ima ključnu ulogu. U taj proces su uključeni svi organi državne vlasti počev od lokalnog, preko regionalnih, pa sve do državnog (saveznog) nivoa. Lokalni nivo (odlučivanja) je od osobitog značaja, s obzirom na činjenicu da je on najbliži građanima, a činjenica je da su građani izuzetno mnogo usmjereni na pitanja zaštite okoliša u okviru lokalnih zajednica²⁶ u kojima stanuju i žive.

1.4. Indikatori postignutog stanja zaštite okoliša

Postoji u praksi mnogo indikatora (pokazatelja) postignutog stanja zaštite okoliša i prirodne i društvene sredine. Najjednostavnije je okrenuti se oko sebe i uvidjeti stanje zagađenosti okoliša i sljedstveno tome, intenzitet mjera

²⁶ „Većina autora lokalnu zajednicu definiše kao opšti pojam kojim se označava društvena grupa trajno nastanjena na određenom prostoru, čije članove povezuje prostorna blizina i njome uslovljene zajedničke potrebe kao i aktivnosti, s ciljem zadovoljenja tih potreba. Lokalnu zajednicu možemo definisati i kao teritorijalnu društvenu zajednicu, društveni sistem, gdje na najnižoj ravni, konkretnom naselju, gradskom ili seoskom, nastaju potrebe stanovnika koje je moguće zadovoljiti zajedničkim aktivnostima i djelatnostima“ (Pejanović, Mirko & Elmir Sadiković (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 17).

usmjerenih na zaštitu okoliša. Činjenica je kako ljudi ponekad „vide samo one najočitije probleme kao što su zagađenje vazduha, zagađenje vode itd.“²⁷ Međutim, ti pogledi i nazori trebaju biti mnogo širi i sistematičniji, kako bi se uvidjelo stvarno stanje postignutog stepena zaštite okoliša.

U praksi se, također, rade brojne studije kojima se numerički i statističke pokazuje stanje zaštite okoliša, što predstavlja ujedno i značajan indikator postignutog stanja zaštite okoliša. Naime, svi indikatori zagađenja okoliša ujedno su i indikatori postignutog stanja zaštite okoliša. U tom slučaju, radi se o obrnutoj proporcionalnosti pri korištenju tih indikatora kod zagađenja, odnosno zaštite. Ako su indikatori zagađenja okoliša veliki, samim time je stepen zaštite okoliša manji, i obratno.

Snaga i intenzitet mjera usmjerenih na postizanje većeg stepena zaštite okoliša ogledat će se i kroz uspješnost provedbe različitih vladinih politika zaštite okoliša. Ako je taj stepen veći, samim time je veći i stepen zaštite okoliša. Jer, „pojam dosledne politike sredine zasniva se na kriterijumima za vrednovanje raznih aspekata sredine... Po kalkulacijama donosilaca političkih odluka, kriterijumi sredine treba da imaju isti značaj kao i ostali kriterijumi odlučivanja, kao što su kriterijumi rentabilnosti ili potpunosti.“²⁸

Država kroz svoju intervenciju (svojim ekološkim i energetske politikama) treba obezbjediti uvjete, te instrumente i mehanizme koji će omogućiti implementiranje politika i praksi usmjerenih na veću zaštitu okoliša. To može raditi: poreskom politikom, subvencijama ili na neki drugi način. Jer, postizanje većeg stepena zaštite okoliša predstavlja (i svakako da će i u budućnosti predstavljati) permanentan i neprekidan proces u kome će se pojavljivati neke nove činjenice, nova saznanja i spoznaje, kao i novi principi vrednovanja istih.

1.5. Instrumenti i mehanizmi implementiranja politike zaštite okoliša

Svaka javna (državna) politika treba imati ili već ima svoje instrumente i mehanizme implementiranja u konkretnoj društvenoj praksi. U suprotnom, nije moguće obezbjediti njeno konkretno implementiranje na terenu, konkretnoj društvenoj i životnoj realnosti. Stoga su instrumenti (mehanizmi,

²⁷ Lienemann, Fritz (1972). *Neki aspekti politike sredine orijentisane na budućnost*, u „Zbornik radova Nauka, čovek i njegova okolina“, Beograd: Udruženje „Nauka i društvo“, str. 43-51.

²⁸ Ibid, str. 43-51.

sredstva) određene javne politike njen suštinski ili bitni element. Odabir, usavršavanje i razvoj tih instrumenata i mehanizama politike ovisi, prije svega, od specifičnosti svake države, tj. od njenih političkih, ekonomskih, socijalnih ili drugih prilika.

U svrhu zaštite okoliša, države su razvile brojne instrumente i mehanizme kojima te politike nastoje implementirati u konkretnoj društvenoj praksi. Koje će instrumente i mehanizme koristiti pojedina država, ovisi o tome „hoće li se opredijeliti za strategiju “naredi i kontroliraj”, ili za “tržišnu strategiju” politike zaštite okoliša. Naredbodavno-nadzorni instrumenti uključuju nadzor emisija neutrživim kvotama i tehničke norme i standarde, dok svi ostali čine grupu ekonomskih (tržišnih) instrumenata.”²⁹

Do 70-ih godina 20-og stoljeća na sceni je bila prisutna primjena ovih prvih, tj. naredbodavno-nadzornih instrumenata. Međutim, pojava novijih i složenijih problema u oblasti zaštite okoliša i životne sredine bila je alarmom koji je zahtijevao neke nove pristupe i nova rješenja. Ta nova rješenja su se našla u skupini ekonomskih (tržišnih) instrumenata. Osobito što su u većini država na djelu težišni principi i vrijednosti, te tržišno natjecanje.

Instrumenti (mjere politike zaštite okoliša) se dijele u tri osnovne skupine:³⁰ 1) regulacijski (naredbodavni, nadzorni) instrumenti; 2), ekonomski (tržišni) instrumenti i 3) dobrovoljni sporazumi i ugovori (samoregulacijski instrumenti).

Regulacijski (naredbodavni, nadzorni) instrumenti podrazumijevaju instrumente koje uključuju određenje pravne norme upravnog prava. Dakle, radi se o ukupnoj pravnoj regulativi usmjerenoj za pitanja zaštite okoliša i životne sredine. Njima se uređuju prava i obaveze aktera implementiranja politika zaštite okoliša u praksi.

Ekonomski (tržišni) instrumenti podrazumijevaju instrumente kojima se sa regulacije prelazi na deregulaciju zaštite okoliša. Naime, tržištu (tržišnim mehanizmima) se prepušta uloga “reguliranja“ područja zaštite okoliša. U

²⁹ Črnjar, Mladen & Kristina Črnjar (2009). *Menadžment održivog razvoja: ekonomija – ekologija – zaštita okoliša*. Rijeka: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji Sveučilišta u Rijeci/Glosa Rijeka, str. 127.

³⁰ Kordej-De Villa, Željka & Mirjana Papafava (2003). *Ekonomski instrumenti u politici zaštite okoliša u Hrvatskoj – teorijska saznanja i iskustva*, u „Privredna kretanja i ekonomska politika“, broj 94. str. 27-66.

ekonomske instrumente politike zaštite okoliša se ubrajaju:³¹ ekološki porezi/naknade, 2. ekološki polog (depozit, kaucija), 3. utržive dozvole (trgovanje emisijama), 4. subvencije (poticaji) za zaštitu okoliša i 5. ekološko osiguranje. Prema uvidima Mladena Črnjara i Kristine Črnjar³² ekonomski instrumenti zaštite okoliša „u kratkom roku potiču troškovno djelotvornija rješenja, a u dugom roku potiču tvrtke na pronalazak novih tehnologija kojima će sniziti troškove nadzora onečišćenja.“

U novije doba, u primjeni su i tzv. dobrovoljni sporazumi i ugovori u ulozi instrumenata zaštite okoliša. Često se nazivaju i samoregulacijski instrumenti, jer su rezultat obostranog dogovora i razumijevanja zainteresiranih strana (aktera). Njima se na efikasan način zaobilaze bespotrebne procedure kojima se gubi na vremenu, a na štetu zaštite okoliša. U tome (brzom interbeniranju) upravo i leži veliki značaj i uloga ovih instrumenata.

1.6. Mjesto i uloga države u zaštiti okoliša

Budući da je država (državna vlast) ključni kreator i implementator svih javnih politika, to se ona pojavljuje i kao ključni akter u oblasti politike i prakse zaštite okoliša. Naime, savremena društvena kretanja su pokazala kako je država, sa svojim moćnim aparatom, jedini akter koji može na adekvatan, efikasan i efektivan način djelovati u smjeru zaštite okoliša i životne sredine. Ipak, evidentni su i slučajevi kada se država pokazala nemoćna ili nesposobna (zbog utjecaja određenih interesnih skupina, moćnika, birokrata). Iako ti slučajevi nisu česti, ipak su glavni argument kritičarima državnog intervencionizma u oblasti zaštite okoliša i životne sredine.

Kako naglašava Fric Lienman (*Fritz Lienemann*)³³, u prvom redu, vlada ima zadatak da podržava principe politike zaštite životne sredine i da „utiče na odluke privatnih preduzeća i pojedinaca pomoću instrumenata poreske i monetarne politike. Ali svi problemi okoline ne mogu da se reše isključivo

³¹ Matasović, Miroslav (1999). *Integralni sustav kvalitete*, u „Zbornik radova Druge hrvatske konferencije o kvaliteti“. Zagreb: Hrvatsko društvo za kakvoću/Informat, str. 150.

³² Črnjar, Mladen & Kristina Črnjar (2009). *Menadžment održivog razvoja: ekonomija – ekologija – zaštita okoliša*. Rijeka: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji Sveučilišta u Rijeci/Glosa Rijeka, str. 137.

³³ Lienemann, Fritz (1972). *Neki aspekti politike sredine orijentisane na budućnost*, u „Zbornik radova Nauka, čovek i njegova okolina“, Beograd: Udruženje „Nauka i društvo“, str. 43-51.

vladinim intervencijama. Rešavanje tih problema predstavljaće stalni, neprekidni proces, u kome će se neprestano pojavljivati nove činjenice, nova saznanja i novi principi vrednovanja“. S tim u vezi, navedeni autor zagovara osnivanje „sistem planskih informacija za pitanja sredine. Centar takvog sistema treba da predstavlja jedan sistem opomena koji će nam omogućiti da na vreme preduzmemo korake kako bi se otklonile moguće opasnosti. Preduslovi za takav jedan sistem informisanja i planiranja sredine predstavljaju potpuni statistički podaci o sredini.“³⁴

Koliki značaj države pridaju pitanjima zaštite okoliša govori i činjenica da pojedine države u okviru svojih vlada imaju posebna ministarstva (resore) za zaštitu okoliša i životne sredine. Time nastoje najdirektnije utjecati na sprečavanje zagađenja okoliša i očuvanje stabilnosti ukupnog biodiverziteta, ali i svih ostalih društvenih odnosa i kretanja. Svakako da u procesu državnog (javnog) odlučivanja o pitanjima iz okvira zaštite okoliša ključnu ulogu ima racionalni izbor. Racionalnost je vrhunska vrijednost svakog procesa javnog odlučivanja, pa tako i odlučivanja i mjerama i instrumentima zaštite okoliša i životne sredine. Teorija racionalnog izbora kaže da „odluka koju ćemo doneti zavisi od datih mogućnosti između kojih biramo, posledica tih mogućnosti koje predviđamo i naših preferenci... Racionalnost koja podrazumeva da svaki donosilac odluke ima savršeno znanje o situaciji, okolini, alternativama i idealnu predstavu o posledicama odluke koju donosi naziva se čista racionalnost.“³⁵

Pitanje postizanja racionalnosti (čiste racionalnosti) prilikom donošenja javnih odluka o zaštiti okoliša je od ključne važnosti. To zbog činjenice što je na djelu permanentni sraz i konflikt politika zaštite okoliša, s jedne strane, i energetskih politika, s druge strane. Naći balans i kompromis za te dvije suštinske državne politike, predstavlja veliki izazov donosiocima političkih odluka. Postići čisti racionalni izbor u smjeru usaglašavanja i integriranja navedenih javnih politika predstavlja veliki izazov i zadatak za svaku državu svijeta, odnosno njene političke aktere.

³⁴ Ibid, str. 43-51.

³⁵ Stojiljković, Ana (2010). *Donošenje odluka u savremenoj državi*, u: Pavlović, Vukašin & Zoran Stojiljković (prir.). *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd, Konrad Adenauer Stiftung/Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Centar za demokratiju, str. 111-139.

Prema Džozefu Stiglicu (*Joseph E. Stiglitz*)³⁶ postoje četiri načina na koje je država pokušala podstaći pojedince i preduzeća na društveno efikasno ponašanje kada je u pitanju zaštita okoliša, i to: novčane kazne i porezi, subvencije, transferzibilne dozvole i regulacija.

Država koja nema uređenu ekonomiju i uređen sistem, teško može postići pozitivne rezultate u oblasti zaštite okoliša. Na tu činjenicu upozoravaju i Paul Samuelson (*Paul A. Samuelson*) i Viljem Nordhaus (*William D. Nordhaus*) kada kažu da „u neuređenoj ekonomiji premalo je smanjenja, a previše zagađenja.“³⁷

Imajući u vidu globalne razmjere zagađenja i zaštite okoliša, navedeni autori zaključuju kako države, u budućem periodu, moraju „smisliti novo oruđe za napredovanje u međunarodnim sporazumima za situacije kada globalni trendovi okoliša zaprijete našim životnim standardima ili ekosustavima.“³⁸ Jer, pitanja zagađenja i zaštite okoliša nisu striktno nacionalna, već postaju sve više internalizirana i zahvaćaju širi (globalni) okvir.

1.7. Politika zaštite okoliša Europske unije

Europska unija veliku pozornost poklanja pitanjima koja se tiču formuliranja i implementiranja javnih politika iz oblasti zaštite okoliša i životne sredine. Jedan od ključnih uvjeta ukupnog procesa pridruživanja i članstva u Europskoj uniji je provođenje i implementiranje, u domaćoj pravnoj i široj praksi, europskih standardna i normi zaštite okoliša i životne sredine. Bez ispunjavanja uvjeta

³⁶ „Sistem kazni može da pomogne u postizanju Pareto-efikasnih rezultata ukoliko postoje valjane informacije u vezi s graničnim društvenim koristima od eksternih efekata (kao kada je u pitanju zagađenje), a kazne se mogu korigovati u skladu s njihovim troškovima. Iako omogućavaju efikasno smanjenje, subvencije za smanjenje zagađenja dovešće do prekomerne proizvodnje proizvoda koji izazivaju zagađenje. Oni što od sistema kazni imaju koristi, u principu su više nego sposobni da obeštete gubitnike, ali su u praksi ta obeštećenja retka. Stoga, opredeljenje za sistem kontrole eksternih efekata ima značajne distributivne posledice. Transferzibilne dozvole takođe mogu da dovedu do efikasnog smanjenja zagađenja (ograničavaju količinu zagađenja koju svaka firma može da ispusti – trgovanje dozvolama). Propisi koji stavljaju naglasak na inpute ili standarde, pks voj prilici će za posledicu imati neefikasnost“ (Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 244).

³⁷ Samuelson, A. Paul & William D. Nordhaus (2007). *Ekonomija* (osamnaesto izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 373.

³⁸ Ibid, str. 380.

iz tog poglavlja nema ni članstva uUniji, bez obzira na napredak u ostalim segmentima na putu pridruživanja i članstva.

Europska politika zaštite okoliša temelji se na „načelima opreznosti, preventivnog djelovanja i uklanjanja onečišćenja na samom izvoru, kao i na načelu „onečišćivač plaća”. Višegodišnji programi djelovanja za okoliš okvir su za buduće aktivnosti u cjelokupnoj politici zaštite okoliša. Oni su sastavni dio horizontalnih strategija te se uzimaju u obzir prilikom međunarodnih pregovora na temu okoliša. Ključnu ulogu ima i sama provedba.“³⁹

Nadležnosti Europske unije u oblasti zaštite okoliša obuhvataju sva područja politike zaštite okoliša, poput onečišćenje zraka i vode, gospodarenje otpadom i klimatske promjene. Područje djelovanja Unije ograničeno je načelom supsidijarnosti i obaveznim jednoglasnim odlučivanjem u Vijeću u područjima fiskalnih pitanja, prostornog planiranja, upotrebe zemljišta, gospodarenja vodnim resursima, izbora izvora energije i strukture opskrbe energijom. Načelo supsidijarnosti kaže da sve ono što može uraditi niži nivo vlasti i odlučivanja ne treba raditi viši nivo.

Europska Komisija od 1973. godine objavljuje višegodišnje programe djelovanja za okoliš u kojima određuje buduće zakonodavne prijedloge i ciljeve politike Europske unije u području zaštite okoliša, nakon čega se konkretne mjere usvajaju zasebno.⁴⁰

Europska unija također ima i ključnu ulogu u međunarodnim pregovorima i sporazumima u oblasti zaštite okoliša i životne sredine. Ona je potpisnik brojnih međunarodnih, globalnih, regionalnih i prekograničnih sporazuma o zaštiti okoliša kojima su obuhvaćena pitanja poput zaštita prirode i biološke raznolikosti (raznolikosti biodiverziteta), klimatske promjene, kao i pitanja prekograničnih zagađenja zraka ili vode. Europska

³⁹ Ohliger, Tina (2016). *Kratki vodič o Europskoj uniji*. Strasbourg: Europski parlament – Ured za publikacije, str. 1.

⁴⁰ „Vijeće i Parlament usvojili su 2013. Sedmi program djelovanja za okoliš za razdoblje do 2020. pod nazivom „Živjeti dobro unutar granica našeg planeta”. U tom je programu, temeljeći se na nizu nedavnih strateških inicijativa (Plan za učinkovito korištenje resursima, Strategija za biološku raznolikost za 2020. i Plan za prijelaz na konkurentno gospodarstvo s niskim emisijama ugljika do 2050.) određeno devet prioritarnih ciljeva među kojima su: zaštita prirode, jača ekološka otpornost, održivi razvoj s niskim razinama ugljika i učinkovitijim korištenjem resursa te borba protiv zdravstvenih rizika povezanih s okolišem. U programu se također naglašava potreba za boljom provedbom prava EU-a u području okoliša, najnovijim znanstvenim dostignućima, ulaganjima i uključivanjem ekoloških pitanja u druge politike“ (Ibid, str. 2).

unija ima i svoju posebnu Agenciju za okoliš (EEA)⁴¹, osnovanu 1990. godine u Kopenhagenu.

U formuliranju i implementiranju europskih politika zaštite okoliša veoma važnu ulogu ima i Europski parlament. Tako je u svom sedmom sazivu, Europski parlament, zajedno s Vijećem, usvojio niz zakonodavnih tekstova kojima se regulira emisija štetnih čestica iz vozila i industrijskih postrojenja, zatim pitanja koja se tiču elektroničkog otpada i plastičnih vreća, kao i reguliranje pitanja nezakonitog transporta i uništavanja starih brodova. Svoja nastojanja u oblasti zaštite okoliša, Europski parlament je usmjerio na reguliranje, afirmiranje i preferiranje bolje provedbe ključnih prioriteta u toj oblasti. Važno je još naglasiti i činjenicu kako je tokom pregovora s Vijećem, Europski parlament uspio „povećati standarde kvalitete čiji je cilj zaštita ljudskog zdravlja i okoliša. Iako je morao odustati od obveznih procjena utjecaja na okoliš kada je riječ o vađenju i traženju plina iz škriljevca, ipak će se za nove projekte u vezi s plinom morati voditi računa o opasnostima po ljudsko zdravlje ili okoliš.“⁴²

⁴¹ “Cilj navedene Agencije je „pružanje podrške za razvoj, provedbu i evaluaciju politike zaštite okoliša te informiranja javnosti. Zadaća te agencije EU-a (koja je otvorena i za države koje nisu članice EU-a) pružanje je pouzdanih nezavisnih podataka o stanju i budućnosti okoliša. Ona stoga sakuplja i analizira podatke te upravlja njima i koordinira rad Europske informacijske i promatračke mreže za okoliš (Eionet). Kako bi kreatorima politika pomogao u donošenju informiranih odluka i razvijanju zakonodavstva i politika u području okoliša, EU također vodi Europski program za promatranje Zemlje (Copernicus), koji se između ostalog bavi promjenama tla, mora, atmosfere i klime. Kada je riječ o onečišćujućim tvarima koje se otpuštaju u zrak, vodu i tlo, kao i o prenošenju otpada i onečišćujućih tvari u otpadnim vodama izvan mjesta nastanka, Europski registar ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (E-PRTR) sadrži ključne podatke o okolišu iz više od 30 000 industrijskih postrojenja u EU-u, Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj, Srbiji i Švicarskoj“ (Ibid, str. 4).

⁴² Ibid, str. 4-5.

ZAKLJUČAK

Zaštita okoliša nesumnjivo spada, u izuzetno važnu i značajnu oblast javnih politika. Razvojne mogućnosti savremenih država i društava uveliko ovise i od pristupa usmjerenih u cilju zaštite okoliša i životne sredine. Države su stoga ključni akteri u oblasti formuliranja i implementiranja navedenih javnih politika. U tom procesu, posebno važno jeste donošenje racionalnih odluka, na osnovu racionalnog odlučivanja. To više zbog činjenice što je aktualno na djelo konstantni sraz i konflikt politika zaštite okoliša, s jedne strane, i energetskih politika, s druge strane. Uspostaviti balans i pronaći kompromis za te dvije suštinske državne politike, predstavlja veliki izazov svim donosiocima političkih odluka. Postići čisti racionalni izbor u smjeru usuglašavanja i integriranja navedenih javnih politika predstavlja veliki izazov i zadatak za svako društvo i državu, odnosno njene političke aktere. Države će, stoga, i u budućnosti morati veliku pozornost obraćati na politike zaštite okoliša, a sve sa svrhom njihova uravnoteženog rasta i razvoja.

Literatura

1. Bačun, Dubravka; Matešić, Mirjana & Mislav Ante Omazić (2012). *Leksikon održivog razvoja*. Zagreb: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj.
2. Črnjar, Mladen & Kristina Črnjar (2009). *Menadžment održivog razvoja: ekonomija – ekologija – zaštita okoliša*. Rijeka: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji Sveučilišta u Rijeci/Glosa Rijeka.
3. David A. Snow; Sarah A. Soule & Hanspeter Kriesi (2007). *Mapping the Terrain*. U: David A. Snow; Sarah A. Soule & Hanspeter Kriesi (ur.). *The Blackwell Companion to Social Movements*. Malden, Oxford, Victoria: Blackwell.
4. *Ekonomska enciklopedija I* (drugo izdanje). Beograd: Savremena administracija, 1986.
5. Hejvud, Endru (2004). *Politika*. Beograd: CLIO.
6. Jovanović, Rodoljub, *Pregovor* u Zborniku radova “Prvi simpozijum o upravljanjima resursima”, Fakultet za menadžment Zajednica/Megatrend univerzitet Beograd.
7. Kadrić, Ševko (2004). *Ekologija: neodrživi razvoj*. Zenica: Društvo BiH pisaca i prevodilaca u Skandinaviji.

8. Kern, Thomas (2008). *Soziale Bewegungen. Ursachen, Wirkungen, Mechanismen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
9. Kordej-De Villa, Željka & Mirjana Papafava (2003). *Ekonomski instrumenti u politici zaštite okoliša u Hrvatskoj – teorijska saznanja i iskustva*, u „Privredna kretanja i ekonomska politika“, broj 94. str. 27-66.
10. Kuka, Ermin (2017). Konflikt i usaglašavanje energetske politike i politike zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini, u „Pregled“, God. LVIII, br. 3, str. 119-139.
11. Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
12. Lienemann, Fritz (1972). *Neki aspekti politike sredine orijentisane na budućnost*, u „Zbornik radova Nauka, čovek i njegova okolina“, Beograd: Udruženje “Nauka i društvo“.
13. Lindov, Osman (2011). *Transport i okoliš*. Sarajevo: Fakultet za saobraćaj i komunikacije Univerziteta u Sarajevu.
14. Lončarić-Horvat, Olivera, et. al. (2003). *Pravo okoliša*. Zagreb: Organizator / Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske.
15. Matasović, Miroslav (1999). *Integralni sustav kvalitete*, u „Zbornik radova Druge hrvatske konferencije o kvaliteti“. Zagreb: Hrvatsko društvo za kakvoću/Informat.
16. Milenković, S. Božidar (2000). *Ekološka ekonomija: teorija i primena*. Niš: Fakultet zaštite na radu Univerziteta u Nišu.
17. Ohliger, Tina (2016). *Kratki vodič o Europskoj uniji*. Strasbourg: Europski parlament – Ured za publikacije.
18. Pejanović, Mirko & Elmir Sadiković (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
19. Pešić, V. Radmilo (2002). *Ekonomija prirodnih resursa i životne sredine*. Beograd: Poljoprivredni fakultet Univerziteta u Beogradu.
20. Samuelson, A. Paul & William D. Nordhaus (2007). *Ekonomija* (osamnaesto izdanje). Zagreb: Mate d.o.o.
21. Sydney Tarrow (2006). *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
22. Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
23. Stojanović, Ivan (2005). *Ekonomija* (peto dopunjeno i izmjenjeno izdanje). Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka.

24. Stojiljković, Ana (2010). *Donošenje odluka u savremenoj državi*, u: Pavlović, Vukašin & Zoran Stojiljković (prir.). *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd, Konrad Adenauer Stiftung/Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Centar za demokratiju, str. 111-139.
25. Tomić, Đorđe & Petar Atanacković (ur.) (2009). *Društvo u pokretu: Novi društveni pokreti u Jugoslaviji od 1968. do danas*. Novi Sad: Cenzura.

Pregledni naučni članak / Review Scientific Article

Primljen / Received: 13.9.2019.

UDK: 332.021.8:3.07

**TRANZICIJA I REFORMA JAVNE UPRAVE
TRANSITION AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM**

Rade Lazić

doktorant Fakulteta za upravu
pridružene članice Univerziteta u Sarajevu
radelazic13@gmail.com

Sažetak

Reforma uprave se nalazi među najvećim političkim i društvenim prioritetima. Teorijska i komparativna analiza uprave u tranzicijskim, postkomunističkim zemljama, s kojima Bosna i Hercegovina, u većoj ili manjoj mjeri djeli brojne političko – istorijske odrednice, kulturu i tradiciju, može doprinjeti nastojanjima BiH da pronađe svoj put demokratizacije i razvoja prema EU kroz reforme javne uprave. Napredak BiH u smjeru evroatlanskih integracija iziskuje promišljanje i definisanje elemenata reforme javne uprave u zemljama u tranziciji, u cilju izvlačenja zaključaka o mogućnostima dizajniranja i implementacije političke, društvene i ekonomske reforme uprave u našoj zemlji. Govoriti o reformi javne uprave u kontekstu društveno – političke i ekonomske tranzicije poseban značaj prije svega zbog aktuelnosti obrađene teme. U ovom radu donosimo komparativnu politološku studiju o političkom procesu kao preduslovu reforme javne uprave, kao i o samom sadržaju reformi i razvoju ideja i institucija državne uprave u tranzicijskim zemljama, sa akcentom na BiH.

Ključne riječi: *tranzicija, reforma, javna uprava*

Summary

Governance reform is among the highest political and social priorities. Theoretical and comparative analysis of governance in transitional, post-communist countries, with which Bosnia and Herzegovina, to a greater or lesser extent, shares a number of political, historical, cultural and traditional

determinants, can contribute to B&H's efforts to find its way to democratization and development towards the EU through public administration reforms. B&H's progress towards Euro-Atlantic integration requires thinking and defining the elements of public administration reform in countries in transition, in order to draw conclusions about the possibilities of designing and implementing political, social and economic governance reform in our country. To speak about the reform of public administration in the context of socio - political and economic transition is of particular importance primarily because of the topicality of the topic covered. In this paper, we bring a comparative political study on the political process as a precondition for public administration reform, as well as the content of reforms and the development of ideas and institutions of state administration in transition countries, with an emphasis on B&H.

Keywords: *transition, reform, public administration*

UVOD

U ovom radu ćemo najprije pružiti uvodno teorijsko razmatranje ključnih pojmova i prezentovati teorijske postavke interakcije društva, države i uprave kako bismo identifikovali njihov međuodnos i osnovne oblasti u kojima se reforma treba provesti kao i najvažnije spoljne uticaje na tok reforme.

Zatim ćemo elaborirati istorijski kontekst nastanka i razvoja teritorijalnih upravnih sistema i odnos politike i države uprave, unutar čega ćemo se osvrnuti na pojmove državne uprave kao upravnog sistema, izvršne i upravne funkcije, upravnih resora i odnosa sa ostalim državnim funkcijama. Takođe u ovom radu pokušaćemo da približimo sam ciklus reformskih trendova i dostignuća u reformi u zemljama u tranziciji, krećući od trendova i koncepcija reforme kroz prizmu modernih zapadnih koncepcija. Biće razmatrani reformski koncepti i njihovi efekti u institucijama državne uprave i lokalne samouprave na svim nivoima vlasti u BiH.

Kroz određenje osnovnih pojmova prikazaćemo državu koja je temeljni pojam koji uokviruje našu temu i čijem određenju ovaj rad skromno pokušava doprinijeti. Po mnogim autorima država je, istorijski i logički, najprije moć ili sila, tačnije monopol sile, i postoji samo ako ga i dok ga može osigurati. Sila po sebi nije nasilje, nego radi se o djelotvornosti da se nalozi državne volje izvršavaju. Drugi osnovni pojam je uprava koja je definisana odredbama

ustavnog prava čije norme regulišu društveno – ekonomsko uređenje, organizaciju državne vlasti i prava i dužnosti građana a prema tome i norme koje regulišu mjesto organa uprave u sistemu cjelokupnog državnog aparata, međusobne odnose organa uprave sa drugim državnim organima i osnovne principe odnosa uprave i građana.

Sljedeći osnovni pojam je upravna organizacija i javni sektor koji predstavlja takvu organizaciju u kojoj ljudi obavljaju društvene poslove kao svoje stalno zanimanje. Kao pravni pojam, one vrše upravnu funkciju, pri čemu se ova definiše kao djelatnost koja se vrši u vezi sa upravnopravnim odnosima, tj. njome se ili zasnivaju pravni odnosi sa pojedincima, pravnim licima i drugim subjektima, ili se obezbjeđuje izvršenje već zasnovanih odnosa. Spomenućemo još i tranziciju koja predstavlja cjelovit društveni proces, promjena odnosa u društvenoj strukturi, u društvenim vrijednostima i moralu, u ukupnoj vrijednosnoj orijentaciji društvene zajednice. Pojam tranzicije potiče iz ekonomije, i u glavnom se koristi za određivanje društveno – historijskog perioda država u razvoju u kojem ekonomija date države prelazi iz državno – planskog prema tržišnom principu.

1. JAVNA UPRAVA U ZEMLJAMA U TRANZICIJI

Državna uprava ostvaruje, tradicionalno četiri osnovna zadatka: osiguranje stabilne državne vlasti, regulisanje osnovnih društvenih procesa, proizvodnju usluga i dobara koje služe zadovoljavanju interesa državljana i preuzimanje odgovornosti za minimum materijalne i socijane sigurnosti državljana. Upravna struktura i praksa zemalja u tranziciji suočavaju se sa novim zahtjevima koje pored njih postavlja okruženje koje se razvija i mijenja, kao što su otvorena tržišna ekonomija, razvijeno civilno društvo i tehnološki napredak. Uprava se nalazi u okruženju rastućih očekivanja i zahtjeva, pri čemu dolazi do reafirmacije poduzetništva i tržišta, do pojačanog naglaska na ljudska i građanska prava, do pluralizacije i diverzifikacije nosilaca javnih službi, tako da se ono što je do tada bio naprosto prošireni državni aparat pretvara u mješoviti „javni sektor“, sve složeniji po svome ustrojstvu, ali ujedno sve manje jedinstvo vođen i upravlj¹. Karakteristike društveno – ekonomskog i političkog okruženja u kojima funkcioniše uprava zemalja u tranziciji možemo podijeliti u nekoliko grupa i to:

¹ E.Pusić, „Upravna znanost“, _Naprijed, Zagreb, 1995. str. 35

- Promjene u ulozi države – dosadašnja praksa upravljanja isključivo putem normi – zakona, uredbi, naredbi i dr. transformiše se i dopunjava upravljanjem na način strateške misije, novih principa poslovne politike, novih načela upravljanja, novih kodeksa ponašanja koji su zasnovani na većoj fleksibilnosti, efektivnosti i efikasnosti.
- Razvoj svijesti građana – građansko društvo sposobno je da samo brine o svom blagostanju. Zadaci države treba da se ograniče na zaštitu države, javnog poretka i subjektivnih prava pojedinaca. Preko toga država smije da širi svoje nadležnosti samo ako pojedinac i privatna udruženja nisu u stanju da sopstvenim snagama zadovolje neku potrebu čije zadovoljavanje javno mjenje smatra opravdanim².
- Višepartijska parlamentarna demokratija – uloga političkih partija u konsolidaciji demokratije u tranziciji je mnogo manje istaknuta, što se može ilustrovati stepenom povjerenja u instituciju političke partije od strane javnosti u više vodećih tranzicijskih zemalja.

1.1. Izazovi koji stoje pred javnom upravom u društvima u tranziciji

Tranzicija društva prema tržišnoj ekonomiji i višepartijskoj demokratiji podrazumjeva prilagođavanje uprave tom procesu. Zajedničke karakteristike sistema javne uprave u zemljama centralne i istočne Evrope:

- Odsustvo jasno definisanog koncepta uloge države – brojni primjeri iz političkog života pokazuju da dilema o ulozi države nije ni izbliza prevaziđena. Naime, pojedine usluge se mogu privatizovati ili podugovarati sa privatnim sektorom, ali vladanje ne smije. U protivnom ne bismo imali mehanizam kolektivnog odlučivanja, načina da postavljamo pravila za funkcionisanje tržišta, načina da sprovedemo pravila ponašanja.
- Odsustvo jasnog koncepta državne službe – potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja koja utiču na službenike i čitavu državnu upravu: Mora li državna uprava biti potpuno politički neutralna?, Je li potrebno jasno razgraničiti kategoriju viših državnih službenika „kormilara od veslača“?, Treba li kategorijom državnih službenika upravljati centralno? i dr. pitanja. Odgovor na ova pitanja bi trebao dati zakon o državnoj službi³.

² Paul Lewis i Frances Millard, „Developments in post – communist Poland, Pridham i AGH, 2001.str. 180-204.

³ Joseph Schumpeter, „Capitalism, Socialism and Democracy“, N_ew York, Harper and Row, 1975, str.293

- Ostaci prethodnog sistema – Kako bi bila sposobna za to, uprava mora biti u poziciji da razvije vlastite principe i da ih provodi dostatno nezavisno. Ona mora biti snaga sama za sebe. Ono što stoji između ovakve uprave i uprave u tranziciji je činjenica da je uprava regrutovana na osnovi političkih podobnosti.

1.2. Uticaj međunarodnih organizacija na reformu uprave zemalja u tranziciji

Uticaj međunarodnog faktora je od velikog značaja. Teoretičari političkih sistema i uprave slažu se sa konstatacijom da su u vremenima spektakularnih i pretežno ishitrenih promjena u političko – ekonomskom ustroju novih demokratija, promjene upravnog aparata manje vidljive i daleko sporije. Primjetno je da su i donatori i međunarodne organizacije za račun reformi višeg reda, kao što su demokratizacija političkih sistema i ekonomske reforme, u drugi plan potiskivale upravnu reformu, ostavljajući je, neopravdano, za drugo vrijeme. U takvom ideološkom kontekstu, jačanje administrativnih kapaciteta poistovjećivalo se sa jačanjem države, što je bilo i osnovni cilj reforme. Spomenućemo i neke međunarodne organizacije kao česte donatore: Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond (MMF), Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i ostali donatori.

2. REFORMA UPRAVE – TEORIJSKA RAZMATRANJA

U moderno doba država mijenja svoju prirodu, opseg funkcija i sfere djelovanja. Uloga države više nije samo administrativna i fiskalna nego sve više mora postojati i menadžerska i preduzetnička. U savremenom svijetu, već decenijama traje trend modernizovanja uprave, iniciran pojavom novih upravljačkih doktrina poput „Nove javne uprave“ (The New Public Administration), „Novog javnog menadžmenta“ (The New Public Management) ili doktrine „Dobrog upravljanja“ (The Good Governance). Teoretičari uočavaju nekoliko osnovnih vrsta strateških koncepcija o unapređenju javne uprave u tranzicijskim zemljama. Tako Kavran grupiše vrste strategija koje su donesene posljednjih decenija 20. vijeka u pet osnovnih grupa⁴:

⁴ Sadiković, L.: „Dobro upravljanje u Bosni i Hercegovini - Dobro upravljanje u gradovima i općinama Bosne i Hercegovine“, Fondacija za lokalni i regionalni razvoj Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1999.

- U prvu grupu spadaju pravne, institucionalne – legalističke strategije čije je bitno obilježje da parlament putem zakona i podzakonskih akata donosi odluke i sa vrha kontroliše vrstu, domet i sadržaj reforme. Primjena ovih reformi zahtjeva visoku organizovanost skupštinskih komisija i službi, nezavisnu, profesionalizovanu i specijalizovanu upravu, posebno u fazi projektovanja i pripreme zakona.
- Druga vrsta su eksperimentalno – projektovane strategije, pri čemu se prije postizanja šire saglasnosti i odluke da se model primjeni, razvija pragmatiski model reforme i ista eksperimentalno primjenjuje, odnosno testira na određenim djelovima teritorije ili pojedinim vladinim resorima.
- Kompezatorno – participativne strategije predstavljaju treću vrstu u koju spadaju reforme poput decentralizacije, proširenje javnog sektora kroz nacionalizaciju odnosno denacionalizaciju i deregulaciju (u zemljama koje izlaze iz administrativnog socijalizma). Ovdje spadaju i reforme za pojednostavljenje upravnog postupka, povećanje učešća građana u oblicima odlučivanja.
- Četvrta u ovoj klasifikaciji je grupa organizaciono – procesnih strategija koje sadrže planove i procese definisanja novih poslova i zadataka vezanih za reorganizaciju i nove metode upravljanja. Poboljšanje organizacionih struktura i precizno razgraničavanje funkcija i organa uprave, uz povećanje koordinacije između organa, a u cilju izbjegavanja paralelizma i preklapanja i obezbjeđuje fleksibilnost u prilagođavanju ubrzanim promjenama u političkom okruženju.
- Konačno, novi sistem javnog upravljanja se može svrstati u petu vrstu, a koji se u praksi preko promjenjivih metoda vođenja oslanja naročito na prethodno spomenute organizaciono – procesne strategije. Upotreba ovih strategija podvrgava se stalnom preispitivanju i ocjeni efikasnosti i ekonomičnosti svih.

2.1. Funkcionalni pregled kao sredstvo za dizajniranje reforme javne uprave

Metod funkcionalnog pregleda je u sferi biznisa odnosno u teoriji savremenog upravljanja prisutna decenijama. Međutim, njena primjena u javnom sektoru je relativno skorijeg datuma, i posljedica je tendencije modernizacije uprave u namjeri povećanja efektivnosti i efikasnosti javnog sektora. Nedostatke koji

nastaju u izvršavanju upravnih zadataka nastoji da otkloni kritika zadataka. Kao posljedicu, kritika zadataka može polučiti intervencije različitog obima i inteziteta. Što se tiče funkcija u administrativnom sistemu, funkcionalni pregled ima četiri osnovna cilja:

- Prvi da eliminiše nepotrebne ili suvišne funkcije – treba otkloniti svaku funkciju za čije postojanje nema opravdanja u praksi⁵.
- Drugi, da smanji dupliranje između i unutar institucija – upravni sistem je proizvod postepenog razvoja, i u tom razvoju se vremenom stvari dupliraju. Funkcionalni pregledi se koriste da sistem kritički istraže s ciljem uočavanja dupliranja kao i pojava vršenja iste funkcije više od jednog puta, odnosno, od strane više od jedne jedinice ili institucije.
- Treći, da se dodaju funkcije koje nedostaju – naročito u tranzicijskim zemljama još uvijek ne postoje sve administrativne funkcije koje su neophodne nakon prelaska na tržišnu ekonomiju.
- Četvrti, racionalizirati distribuciju funkcija – funkcije u institucijama su često podijeljene između raznih jedinica na način koji umanjuje efikasnost ili transparentnost. Prirodno bi bilo razdvojiti ovakve funkcije, u cilju efikasnosti, transparentnosti i administrativne pravde.

2.2. Opšti ciljevi reforme uprave - demokratski, uslužni i upravljački

Demokratski – to su vrijednosti pristupa informacija, konkretno, političkoj analizi, učinak rada uprave i da se za uloženi novac uzvrati srazmjerno kvalitetnom uslugom. Unutar domena demokratskih vrijednosti kojima se rukovodi reforma javne uprave je i transparentnost, pouzdanost i odgovornost kao i odsustvo konflikta interesa između izvršne funkcije i one kojoj ista treba da bude odgovorna⁶.

Uslužni – unutar domena usluga, teži se stanju u kojem javnost treba biti informisana, putem informatičkih tehnologija i drugim sredstvima; informacije i dokumenti koji se daju javnosti na uvid moraju biti kvalitetni,

⁵ Petrović M., „Nauka o upravljanju“, pravni fakultet, Niš, 2006, str, 215.

⁶ S. Leskovic, „Tranzicija i reforma javne uprave“, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo, 2009.str 114.

pouzdati i novijeg datuma. Standardi u pružanju usluga moraju biti eksplicitno i transparentno objavljeni i opšte poznati i mora postojati konzistentnost, vertikalna i horizontalna.

Upravljački – u domenu menadžmenta, reformisana javna uprava treba imati sljedeće odlike: jasnu podjelu nadležnosti, vertikalne u ministarstvima, horizontalne na različitim nivoima vlasti. Uvesti mjerljive rezultate na osnovu kojih će se ocjenjivati individualni učinak putem mjerenja, periodične evaluacije, kao i razrađene procedure preduzimanja akcije na osnovu rezultata evaluacije.

2.3. Opseg, dometi i oblasti reforme javne uprave

Reforma se odvija na četiri nivoa⁷:

- Normativnom – sastoji se u unapređenju zakonsko pravnog okvira za rad uprave.
- Institucionalnom – je dio koji uključuje napore da učinimo institucije uprave adekvatnim i održivim kroz promišljanje njihove strukture i raspodjele nadležnosti,
- Organizacionom - je dio koji upravu čini efikasnijom i kroz unapređenju sposobnosti i vještina državnih službenika kao i načinima organizacija upravljanja ljudima i javnim sredstvima,
- Informatičkom – zajedno uz ostala tri, nema cjelovite reforme javne uprave. U informacijsku oblast spada i obrada informacija, kao i sistemi razmjene i protoka informacija kako unutar javne uprave tako i prema vani, a važno je spomenuti da osim tehnoloških ovaj nivo sa sobom donosi i značajne organizacione i upravljačke novine u funkcionisanje uprave.

3. REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovom dijelu pokušati ćemo prikazati koji su napori činjeni i trenutno teku kako bi BiH uhvatila priključak sa tranzicijskim zemljama, kojima istorijski i civilizacijski pripada, nakon što je taj priključak izgubila usljed rata 1992 – 1995, borbe za opstanak i političkih opstrukcija. Uvidom u istorijski razvoj bosanskohercegovačke uprave može se uočiti tendencija latentne

⁷ Kavran D. „Javna uprava – reforma“, Savjet za javnu upravu, Beograd, 2003.str.71.

transformacije u skladu sa mjerama koje su se dešavale u imperijama koje su Bosnom i Hercegovinom vladale kao i turbulencijama karakterističnim za prostor Balkana i Bosne i Hercegovine.

3.1. Izgradnja institucija i razvoj uprave u BiH nakon Dejtona

Nepovoljne početne pozicije BiH za tranziciju karakteriše nekoliko faktora. Raspad država predstavlja veliku otežavajuću okolnost za razvoj demokratije zbog toga što taj proces u novonastalim državama često inicira kontraverze oko nacionalnog identiteta. U slučaju BiH te su kontraverze rezultirale otvorenim i nasilnim negiranjem suvereniteta i integriteta zemlje, ali i tendencijama koje žive i nakon rata, u vidu redukcionističkog tumačenja Ustava BiH.

Tipično za ostale postkomunističke zemlje, i u BiH je sa značajnim zakašnjenjem prepoznata nužnost reforme javne uprave. Međunarodna zajednica je dugo vremena – a zbog očigledne vitalne zainteresovanosti za zaštitu ljudskih prava, posebno manjina, uglavnom vodila računa o reformi pravosuđa. Sfera zaštite ljudskih prava i pravde u cjelini je mnogo šira od sudskog sistema. Mišljenja smo da je napravljena greška što se reformi uprave nije posvetila od samog početka puna pažnja zato jer ta i takva uprava – svojom neefikasnošću, neprofesionalnošću i zastarjelošću – i krši ljudska prava i koči ekonomski razvitak zemlje i mnogome usporava tok ostalih reformi – ekonomskih, političkih i socijalnih kao i umanjuje njihove efekte⁸.

3.2. Analiza stanja javne uprave u BiH od Dejtona do danas

Sveobuhvatna reforma javne uprave došla je u BiH na dnevni red 2003. godine, što je relativno kasno u procesu društveno – ekonomske tranzicije i transformacije političkog sistema. Iz reda stručnih ili profesionalnih krugova značajni glas u prilog reformi nije dolazio zbog političkog patriotizma nad ovim sektorom, oportunitizma državnih službenika od kojih je veliki broj upravo došlo po nacionalno političkoj liniji, a ne na osnovu zasluga i stvarnih kvaliteta.

Revizija radnih mjesta, koja je trebala biti ključni dio reforme državne službe, provedena je u velikoj mjeri formalistički, u prvom redu što tek osnovane agencije za državnu službu nisu bile dovoljno snažne i pozicionirane za

⁸ S. Leskovic, „Tranzicija i reforma javne uprave“, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo, 2009. Str. 142.

radikalnije zahtjeve, odnosno nedovoljno obučene za detaljnu analizu radnih mjesta i njihov učinak u odnosu na vrijednosti i vještine predviđene za date pozicije.

ZAKLJUČAK

Reforma javne uprave nije u korak pratila korjenite sistemske političke i ekonomske promjene koje je sa sobom nosila tranzicija. U zemljama tranzicije, uključujući Bosnu i Hercegovinu, reformama se pristupalo gotovo u pravilu, bez organskog, cjelovitog pristupa, uz nekonzistentan raspored glavnih reformskih blokova, npr. uvođenjem neo – liberalnih upravljačkih koncepata prije reforme uprave, reforma državne službe prije institucionalne reforme itd.

Da bi reforma bila uspješno provedena u zemljama tranzicije nužne su i sveobuhvatne ekonomske reforme, kroz postojanje sveobuhvatnog reformskog programa i njegove promocije, postojanjem analitičkih kapaciteta, postojanjem modernog obrazovnog sistema i ustanova poput Instituta za javnu upravu koji će organizovati trening javnih službenika na svim nivoima. Napredak u reformi uslovljen je i savješću o bitnosti ovih pitanja, kao i prisustvom sistemskih napora i dugoročne perspektive kako bi se reformski napori promovisali i učinili održivim, što podcrtava značaj koncizne, precizne i realistične reformske strategije sa konkretnim akcionim planovima.

Država Bosna i Hercegovina prolazi kroz period tranzicije, postratne obnove i demokratske konsolidacije, pri čemu je njen strateški cilj ulazak u Evropsku uniju. Zbog toga je veoma bitno da se u procesu evropskih integracija izgradi uspješan model lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini koji će u pogledu političko - pravnog položaja i načina funkcionisanja lokalnih vlasti biti zasnovan na evropskim vrijednostima i standardima, a koji će odgovarati interesima i potrebama građana u lokalnim zajednicama. 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 načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. To je moguće postići provođenjem cjelovite reforme lokalne samouprave.

Reforma lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini koja za cilj ima postizanje ubrzanog socijalno – ekonomskog razvoja i razvoja demokratije u bosansko – hercegovačkom društvu odvija se unutar istorijskog procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Institucionalne pretpostavke razvoja lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini nisu u cjelosti ustanovljene u skladu sa

Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi se selektivno primjenjuje na nivou entiteta. Takva primjena principa Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u zakonima entiteta se pokazala kao neuspješna sa stanovišta postizanja efikasne lokalne samouprave.

Cjelovita reforma lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini zahtijeva državnu strategiju reforme koja bi u saradnji sa vladama entiteta i kantona rezultirala lokalnom upravom koja je efikasna i bliska građanima. Reforma lokalne samouprave pretpostavlja i značajnu političku i ekonomsku reformu. Politička reforma podrazumijeva uspostavu vladavine prava, zaštitu ljudskih prava i sloboda, decentralizaciju vlasti i modernizaciju državne uprave. Ekonomska reforma podrazumijeva privatizaciju, smanjenje uloge države u ekonomskim procesima i primjenu principa konkurencije i slobodnog tržišta na polju regulatornih poslova, odnosno pružanja usluga građanima. U integracijskom procesu Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju potrebno je izvršiti reformu lokalne samouprave u tri segmenta: reformu zakonske pozicije, reformu teritorijalne organizacije lokalne samouprave i funkcionalnu reformu lokalne samouprave.

LITERATURA

1. Festić I., "Uprava, vlast, zakonitost" Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2004.
2. Gordon, Milton M. *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion and National Origins*, Oxford University Press, New York, 2000.
3. Grace D., *Religion in Modern Europe: A Memory Mutates*, OUP Oxford, 2000.
4. Juraj Hrženjak: „Mjesna zajednica u komunalnom sistemu“, Informator, Zagreb, 1963.
5. Kavran D. „Javna uprava – reforma“, Savjet za javnu upravu, Beograd, 2003.
6. Kapetanović, A. i Latinović, Đ., *Bosna i Hercegovina od regionalnih integracija do Evropske unije*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2005.
7. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., *Europski upravni prostor*., Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
8. Petrović M., „Nauka o upravljanju“, pravni fakultet, Niš, 2006,

9. S. Leskovac, „Tranzicija i reforma javne uprave“, Fakultet političkih nauka Sarajevo, Sarajevo, 2009.
10. Sadiković,L.: „ Dobro upravljanje u Bosni i Hercegovini - Dobro upravljanje u gradovima i općinama Bosne i Hercegovine“, Fondacija za lokalni i regionalni razvoj Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1999.
11. Joseph Schumpeter, „Capitalism, Socialism and Democracy“, New York, Harper and Row, 1975,
12. E.Pusić, „Upravna znanost“, _Naprijed, Zagreb, 1995.
13. Paul Lewis i Frances Millard, „Developments in post – communist Poland, Pridham i AGH, 2001.

Stručni rad / Professional Paper

UDK: 316.422:35.077.3 (497.6)

Primljen / Received: 16.10.2019.

**MODERNIZACIJA UPRAVNOG POSTUPKA
U BOSNI I HERCEGOVINI**

**MODERNIZATION OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS IN
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Selma Talić, MA. uprave

Fakultet za upravu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Sarajevo
selma.talic95@hotmail.com

Dženan Alić, MA. iur.

Fakultet za upravu
pridružena članica Univerziteta u Sarajevu
Sarajevo
alic.dzenan@gmail.com

Sažetak

Upravni postupak čine sva ona pravila koja reguliraju nadležnost, vanjski red radnji i akata donesenih od organa državne i druge javne uprave pri rješavanju o pravima i obavezama građana i organizacija koja proizlaze iz materijalno-pravnih propisa u pojedinim oblastima uprave. Na razini Bosne i Hercegovine procesne upravno-pravne norme sadržane su u Zakonu o općem upravnom postupku i Zakonu o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, dok su u entitetima (Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj) također diferencirane na one kojima je uređen upravni postupak i one koje reguliraju upravni spor. U Brčko Distriktu zasebno je uređeno postupanje na način što je donesen poseban Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH i Zakon o upravnim sporovima. Upravni postupak jeste takva djelatnost organa uprave i institucija koje raspolažu javnim ovlaštenjima koja ima zadatak da, u svrhu ostvarivanja prava ili izvršavanja obaveza, svojim subjektima osigura objektivnu i pravilnu primjenu materijalnih propisa na konkretne slučajeve, bez obzira koju upravnu oblast reguliše neki materijalni propis. Opći cilj

upravnog postupka jeste primjena objektivnog prava na konkretan slučaj, dok je poseban (specijalan) cilj, zaštita javnog (općeg) interesa na osnovu i u granicama objektivnog prava.

Ključne riječi: modernizacija, upravni postupak, upravni spor.

Summary

The administrative procedure consists of all the rules governing jurisdiction, the external order of acts and acts adopted by the state and other public administration bodies in resolving the rights and obligations of citizens and organizations arising from substantive legal regulations in certain areas of administration. At the level of the state Bosnia and Herzegovina, procedural administrative legal norms are contained in the Law on General Administrative Procedure and the Law on Administrative Disputes of Bosnia and Herzegovina, while in the entities (Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska) they are also differentiated to those governing the administrative procedure and those which regulate the administrative dispute. The Brčko District is regulated separately by the adoption of a separate Law on Administrative Procedure of the Brčko District of BiH and the Law on Administrative Disputes. Administrative procedure is such an activity of the administrative bodies and institutions that have public authority that is tasked with, for the purpose of exercising the rights or the fulfillment of obligations, to ensure that their subjects objectively and correctly apply material regulations to specific cases, regardless of which administrative area is regulated by a material rule. The general objective of the administrative procedure is the application of objective law to a specific case, while the special (special) objective is the protection of public interest (general) on the basis of and within the limits of objective law.

Key words: modernization, administrative procedure, administrative dispute.

1. NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA

Načela upravnog procesnog prava imaju izuzetno veliki značaj za poznavanje pravila upravnog postupka i upravnog spora kao vida upravno-sudske kontrole rada uprave. U upravnom postupku Bosne i Hercegovine postoji 12 osnovnih načela upravnog postupka i šest tzv. dopunskih odnosno, izvedenih načela. Osnovna načela upravnog postupka su: načelo zakonitosti, načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, načelo učinkovitosti, načelo

materijalne istine, načelo saslušanja stranke, načelo samostalne ocjene dokaza, načelo samostalnosti u rješavanju, načelo dvostepenosti postupka ili pravo žalbe, načelo pravosnažnosti, načelo ekonomičnosti postupka, načelo dužnosti pomaganja neukoj stranci i načelo upotrebe jezika. Dopunska (izvedena) načela upravnog postupka su: oficijelno i privatno načelo, istražno i dispoziciono načelo, načelo neposrednosti i posrednosti, načelo usmenosti i pisanosti, načelo javnosti i načelo koncentracije.

1.2. Nadležnosti u upravnom postupku

Nadležnost je ovlaštenje (pravo), ali i dužnost (obaveza) određenog organa uprave ili službe za upravu, odnosno drugog organa ili organizacije koja ima javna ovlaštenja da riješi određenu upravnu stvar. Nadležnost je od posebnog značaja u upravnom postupku jer nepoštivanje odredaba o stvarnoj i mjesnoj nadležnosti stvara stanje nesigurnosti i kod organa koji o tome odlučuje i kod stranaka, uslijed čega dolazi do odugovlačenja postupka i drugih neugodnosti. Pitanje nadležnosti uvijek se rješava zakonom ili drugim pravnim propisom na osnovu zakona.

Razlikuju se stvarna, mjesna i funkcionalna nadležnost. Za određivanje stvarne nadležnosti uzima se priroda upravne stvari, odnosno stvarni trenutak. Ona podrazumijeva da u skladu sa zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu postoji pravo i dužnost organa da rješava određene upravne stvari i da pri rješavanju isključi iz rješavanja druge organe. Za određivanje mjesne nadležnosti uzima se mjesto odnosno, teritorija za koju je upravna stvar vezana. U vezi s organom koji će riješiti upravnu stvar, po ovom kriteriju ne uzima se vrsta posla, nego teritorijalni trenutak, tj. područje organa iste vrste, odnosno teritorija političko-teritorijalne zajednice za koju je određeni organ osnovan. Za određivanje funkcionalne nadležnosti uzimaju se funkcije koje se organu dodjeljuju.

Ukoliko se dogodi da je zakonom određeno da je organ uprave ovlašten da određenu upravnu stvar preuzme od nižeg upravnog organa radi rješavanja, tada se radi o tzv. institutu *avokacije (susstitucije) nadležnosti*. Avokacija nadležnosti predstavlja pravo višeg organa da preuzme upravnu stvar iz nadležnosti nižeg organa i tu upravnu stvar sam riješi.

Ako se radi o prenošenju upravnih poslova iz stvarne nadležnosti višeg organa na niže organe da ih oni rješavaju na osnovu izričitog zakonskog ovlaštenja, onda je u pitanju institut koji se naziva *delegacija nadležnosti*.

Kada organ prisvaja rješavanje u određenoj upravnoj stvari čije rješavanje nastoji ostvariti ili je za nju nadležan neki drugi organ, radi se o tzv. pozitivnom sukobu nadležnosti. Kada određenu upravnu stvar odbiju uzeti u rješavanje dva ili više organa smatrajući da je za nju nadležan neki drugi organ, radi se o negativnom sukobu nadležnosti. Pravo na inicijativu (prijedlog) za rješavanje sukoba nadležnosti imaju organ i stranka.

Zakon navodi razloge koji dovode do izuzeća službenog lica iz postupka. Ako je službeno lice u predmetu po kojem se vodi postupak stranaka: suovlašćenik, svjedok, vještak, punomoćnik ili zakonski zastupnik stranke. Ako je službeno lice koje vodi postupak sa strankom, zastupnikom stranke ili njenim punomoćnikom; srodnik po krvi u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena, bračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, pa i ako je brak prestao. Ako je službeno lice sa strankom, zastupnikom ili punomoćnikom stranke u odnosu staratelja, usvojitelja ili branitelja. Ako je službeno lice u prvostepenom postupku učestvovalo u vođenju postupka ili u donošenju rješenja.¹

1.3. Učesnici u upravnom postupku

Zoran Tomić podjelu učesnika upravnog postupka pravi grupirajući ih na glavne subjekte u upravnom postupku, u koje spada organ koji vodi postupak i donosi odluku u upravnoj stvari, i stranku kao lice o čijim pravima, obavezama ili pravnim interesima treba da bude odlučeno u konkretnom slučaju i tzv. ostale učesnike u upravnom postupku, u koje spadaju sva lica, bilo građani, fizička ili pravna lica, bilo drugi organi koji učestvuju u upravnom postupku, zatim svjedoci, vještaci, tumači i drugi.²

U upravnoj stvari za čije je rješavanje nadležan organ uprave rješenje u upravnom postupku donosi rukovodilac tog organa, ako propisima o organizaciji tog organa ili drugim posebnim propisima nije drugačije određeno. Rukovodilac organa uprave može ovlastiti drugu službenu osobu istog organa da rješava u upravnim stvarima iz određene vrste upravnih poslova ili drugu stručnu službenu osobu za vođenje postupka odnosno preduzimanje radnje u postupku prije donošenja rješenja.

¹ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 35-46.

² Tomić, Z. (1998). Upravno pravo-sistem, Treće novelirano i prošireno izdanje, Beograd, str. 354.

Zakonodavac je stranku odredio kao: „Lice po čijem zahtjevu je pokrenut postupak ili protiv koga se vodi postupak ili koje, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima prava da učestvuje u upravnom postupku.“³

Zakonski zastupnici djeluju za procesno nesposobna fizička lica kao i za pravna lica koja učestvuju u upravnom postupku, a koja su lišena mogućnosti da sama vrše pojedine radnje. Zakonski zastupnici fizičkih lica jesu roditelji maloljetne djece.

Funkcija privremenog zastupnika traje dok se nesposobnoj stranci ne odredi zakonski zastupnik, odnosno dok stranka sama ne stupi u upravni postupak ili ne odredi svog punomoćnika, bilo da to odredi stranka koja je u međuvremenu postala procesno sposobna, bilo da je njen zakonski zastupnik koji ne može učestvovati u upravnom postupku odredio punomoćnika.

Dvije ili više stranaka ako posebnim propisom nije drugačije određeno, mogu u istom predmetu istupati zajednički. One su dužne naznačiti ko će od njih istupati kao njihov zajednički predstavnik ili su dužne postaviti zajedničkog punomoćnika (ukoliko ga stranke ne odrede, organ uprave će zaključkom postaviti zajedničkog predstavnika ili punomoćnika; na zaključak se može izjaviti žalba). Kada u određenoj upravnoj stvari učestvuju dvije stranke ili više njih sa istim interesima, te stranke sačinjavaju procesnu zajednicu.⁴

1.4. Komunikacija između organa i stranke

Podnesak je svaki zahtjev, obrazac ili drugi sličan akt kojim se stranka obraća organu državne uprave, službi za upravu ili instituciji koja raspolaže javnim ovlaštenjima.

Organ je dužan primiti svaki podnesak. Izuzetno organ može odbiti prijem podneska za čiji prijem nije nadležan. U zavisnosti od toga, organ će proslijediti podnesak bez odgađanja nadležnom organu. Ukoliko organ smatra da nije nadležan za rješavanje podneska, tada će bez odgađanja donijeti zaključak o odbacivanju podneska. Na taj zaključak stranka ima pravo žalbe.

Dostavljanje pismena (poziv, rješenja, zaključaka i drugih službenih spisa) vrši se, po pravilu, tako što se pismeno predaje osobi kojoj je namjenjeno. Dostavljanje se vrši preko pošte ili ga vrši organ svoje službene osobe.

³ Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 2/98) član. 48.

⁴ Đelmo, Đ. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 63-63.

Dostavnica je dokaz za izvršeno dostavljanje pismena i predstavlja potvrdu o dostavljanju. Dostavnica sadrži: naziv organa koji dostavlja, broj i datum, naziv pismena koje se dostavlja, ime stranke odnosno osobe kojoj se pismo dostavlja i njenu adresu. Na dostavnici se upisuje datum dostavljanja i potpisuje je primalac i dostavljač.

Rokovi su mjere za vrijeme u kojem se mogu izvršiti radnje u upravnom postupku, odnosno oni predstavljaju razmak vremena u toku kojeg se mora izvršiti određena radnja, tj. razmak vremena koji treba proteći da bi se određena radnja mogla preduzeti. Kad je rok određen danima u rok se ne računa dan u koji se desio događaj od koga rok počinje, pa rok počinje teći sljedećeg dana.

Ako je rok određen nedjeljama, on ističe onoga dana posljednje nedjelje koji nosi isti naziv kao dan u koji se desio događaj od koga rok počinje teći. Kad je rok određen mjesecima ili godinama, onda ističe onoga dana posljednjeg mjeseca koji svojim datumom odgovara danu u kojem se desio događaj od koga je rok počeo da teče. Ako u tom mjesecu takvog dana nema, onda on ističe posljednjeg dana toga mjeseca. Rok označen izrazom „početkom mjeseca“ označava vrijeme od 1 do 10. u mjesecu zaključno; „sredinom mjeseca“ znači od 11 do 20. zaključno; „krajem mjeseca“ označava vrijeme od 21. do zaključno posljednjeg dana mjeseca itd. Ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili na državni praznik onda se kao posljednji dan roka uzima prvi radni dan koji dolazi poslije njih.

Povraćaj u pređašnje stanje jeste vanredno pravno sredstvo u redovnom postupku kojim se uklanjaju nepovoljne posljedice koje su nastale za stranku uslijed propuštanja radnji u postupku do kojeg je došlo bez njene krivice.⁵

1.5. Pokretanje upravnog postupka

Upravni postupak smatra se pokrenutim kada organ uprave, odnosno službeno lice u organu preduzme bilo koju radnju, do koje je došlo, bilo inicijativom organa, bilo inicijativom privatnog lica. Kod pokretanja upravnog postupka treba razlikovati dvije situacije.⁶

Prvo je kad je u zakonu ili propisu niže pravne snage od zakona izričito određeno da nadležni organ pokreće postupak po službenoj dužnosti, a druga

⁵ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 69-87.

⁶ Krijan, P. (1986). Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, USAID, 2005.-sudska praksa-presuda U-968/86, str. 161.

je vezana za pokretanje upravnog postupka koje je uvjetovano saznanjima o postojanju činjeničnog stanja koje upućuje na zaštitu javnog interesa.

Po zahtjevu stranke ne dolazi do pokretanja upravnog postupka ako organ uprave smatra da nije nadležan za rješavanje o zahtjevu stanke, odnosno da je zahtjev za pokretanje postupka podnijelo neovlašćeno lice (nepostojanje stranačke legitimacije).

Spajanje stvari u jedan postupak predstavlja institut procesnog upravnog prava koji je kompatibilan sudskim postupcima. Razlozi spajanja stvari u jedan postupak, logičke su prirode, jer se radi o više posebnih upravnih stvari kod koji se u svakoj od njih može voditi odvojen upravni postupak i donijeti posebno rješenje, što samo po sebi znači repliranje upravnih radnji. Međutim, poštujući, prije svega, načelo ekonomičnosti vođenja upravnog postupka, sve upravne stvari, pod uvjetima određenim zakonom, mogu se spojiti u jedan upravni postupak i na podlozi tog postupka donijeti jedno rješenje.

Nagodba ili poravnanje je izraz volje stranaka o međusobnim spornim pitanjima koja su nastala u okviru rješavanja upravne stvari. Nagodba stranaka je posebna vrsta ugovora, jer predstavlja dispozitivnu radnju stranaka, odnosno, autonomiju njihove volje.⁷

1.6. Postupak do donošenja rješenja

Donošenje rješenja u upravnom postupku predstavlja primjenu materijalnog propisa iz određene upravne oblasti na konkretan slučaj. Da bi se takva norma primijenila, potrebno je svakom takvom slučaju prije donošenja rješenja utvrditi, postoje li činjenice i okolnosti koje povlače primjenu materijalnog propisa. To će se utvrditi postupanjem organa odmah nakon pokretanja postupka, bilo po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke, provođenjem odgovarajućeg dokaznog postupka kojem je cilj utvrđivanje pravno relevantnih činjenica za rješenje upravne stvari.⁸

Posebni ispitni postupak provodi se onda kada je neophodno potrebno, a to je u slučaju utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su od značaja za rješavanje upravne stvari ili kad je to potrebno radi davanja strankama mogućnosti da ostvare zaštitu svojih prava i interesa.

⁷ Krijan, P. (2005). Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, USAID, 2005.-sudska praksa-presuda U-968/86, od 17.decembra 1986, str. 173.

⁸ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 97.

Usmena rasprava je faza posebnog ispitnog postupka koja pruža mogućnost strankama da brane svoja prava i pravne interese. Cilj usmene rasprave jednak je cilju ispitnog postupka, a to je da se utvrde sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za rješenje upravne stvari, kao i da se strankama u postupku omogući ostvarivanje i zaštita njihovih prava i pravnih interesa.⁹

1.7. Dokazivanje u upravnom postupku

Cilj dokazivanja jeste u tome da se službeno lice uvjeri u postojanje ili nepostojanje pravno relevantnih činjenica u skladu s načelom materijalne istine koje upućuje da je određena činjenica istinita samo ako je dokazna, odnosno barem učinjena vjerovatnom.

Dokazivanje se ostvaruje kroz pet faza: predlaganje dokaza, prihvatanje dokaza, pribavljanje dokaza, izvođenje dokaza i ocjenjivanje dokaza.¹⁰

Dokazna sredstva: dokazivanje ispravama, dokazivanje svjedocima, dokaz vještacima, dokaz uviđajem, dokaz usmenom izjavom stranke.¹¹

1.8. Donošenje rješenja

Organ koji donosi rješenje mora biti stvarno i mjesno nadležan za rješenje upravne stvari, bez obzira radi li se o inokosnom ili kolegijalnom organu. Ukoliko upravnu stvar rješava kolegijalni organ, on mora biti propisano sastavljen i biti stvarno i mjesno nadležan da rješava u upravnom postupku.

Obrazloženje rješenja je sastavni dio rješenja (zaključka) kojim se obrazlaže (objašnjava) dispozitiv. Kada se radi o jednostavnim upravnim stvarima u kojima učestvuje samo jedna stranka, kao i u jednostavnim stvarima u kojima u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih, ali nijedna ne prigovara postavljenom zahtjevu, a zahtjev se uvažava, obrazloženje rješenja može sadržavati samo kratko izlaganje zahtjeva stranke i pozivanje na pravne propise na osnovu kojih je riješena stvar.

U ostalim stvarima obrazloženje rješenja sadrži: kratko izlaganje zahtjeva stranke, izvedene dokaze, utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili

⁹ Ibid., str. 103.

¹⁰ Matović, I. (1988). Upravni postupak, Školska knjiga, Zagreb, str. 106.

¹¹ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 110-118.

odlučujući pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen neki od zahtjeva stranaka, razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kako je dano u dispozitivu i pravne propise na osnovu kojih je riješena upravna stvar.

Uputstvo o pravnom lijeku je obavezan element rješenja kojim se stranka obavještava može li protiv rješenja izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom.

Djelimično rješenje jeste ona vrsta rješenja u kojem se o jednoj upravnoj stvari rješava u više tačaka, kada su samo neke od njih dozrele za rješenje i kada treba cjelishodno o tim tačkama riješiti stvar posebnim rješenjem.

Dopunsko rješenje može se donijeti nakon ranije donesenog rješenja u kojem upravna stvar nije u potpunosti riješena.

Zaključak je pojedinačni upravni akt kojim se odlučuje o svim pitanjima koja se tiču postupka, odnosno o onim pitanjima u vezi s provođenjem postupka o kojima se ne odlučuje rješenjem. (npr. zaključak kojim se odbacuje podnesak stranke zbog nenadležnosti organa za upravno rješavanje ili zaključak o obustavljanju postupka zbog povlačenja zahtjeva od stanke).¹²

1.9. Žalbeni postupak

Žalba u upravnom postupku predstavlja jedino redovno pravno sredstvo protiv nezakonitog i nepravilnog rješenja donesenog u prvom stepenu kojim nezadovoljna stranka traži od organa uprave neposredno višeg stepena da to rješenje poništi ili izmijeni.

Postojanje prvostepenog rješenja jeste osnovna pretpostavka za pokretanje redovne upravne kontrole, odnosno ulaganja žalbe kao jedinog redovnog pravnog sredstva. U obavezne elemente žalbe spadaju: broj i datum rješenja koje se pobija, organ koji je donio rješenje, te u kom pogledu je stranka nezadovoljna rješenjem.

Određivanje organa koji će odlučiti po žalbi protiv prvostepenih rješenja istovremeno znači i određivanje subjekata redovne kontrole ovih akata.

Suspenzivno ili odložno dejstvo žalbe sastoji se u tome što propisno izjavljena žalba zadržava izvršenje rješenja koje je predmetom žalbe. Devolutivno

¹² Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 119-126.

djeystvo žalbe sastoji se u tome da o žalbi donosi rješenje organ kome se žalba podnosi (izjavljuje), odnosno organ višeg stepena koji je donio rješenje u prvom stepenu koje se žalbom osporava.¹³

1.10. Izvršenje rješenja

Peta ili posljednja faza upravnog postupka naziva se izvršenjem rješenja i ona dolazi nakon žalbenog postupka.

U pogledu izvršenja rješenja, odnosno izvršenja rješenja radi ispunjavanja nenovčanih obaveza izvršenika, u upravnom postupku postoje sljedeći načini: izvršenje preko drugih lica, izvršenje putem prinude i izvršenje putem neposredne prinude. Administrativno izvršenje će se obustaviti po službenoj dužnosti i istovremeno poništiti već provedene radnje izvršenja zaključkom o obustavi postupka u sljedećim slučajevima: ako je obaveza izvršena, ako izvršenje nije uopće dopušteno, ako se provodi prema licu koje nije u obavezi, ako tražitelj izvršenja odustane od svog zahtjeva i ako je izvršeno rješenje poništeno ili ukinuto.¹⁴

1.11. Vanredna pravna sredstva

Ukoliko je rješenje postalo pravosnažno i izvršno, stranci stoje na raspolaganju vanredna pravna sredstva zaštite. U upravnom-procesnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini postoje sljedeća vanredna pravna sredstva koja je moguće upotrijebiti, a to su: ponavljanje ili obnova postupka, mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom, zahtjev za zaštitu zakonitosti, poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora, ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke, vanredno ukidanje rješenja i oglašavanje rješenja ništavim. Zajedničko za većinu vanrednih pravnih sredstava jeste činjenica da se upotrebljavaju protiv nezakonitih, rušivih i ništavnih rješenja.¹⁵

¹³ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, 2008, str. 127-156.

¹⁴ Ibid, str. 157-170.

¹⁵ Đelmo, Z. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo, str. 175-203.

2. OPĆI UPRAVNI POSTUPAK U BOSNI I HERCEGOVINI I REGIJI

Do kodifikacije, tj. regulacije općeg upravnog postupka u Evropi dolazi tek početkom XX. stoljeća. Po općem upravnom postupku trebaju djelovati svi organi kada odlučuju o pravima, obavezama, odgovornostima i pravnim interesima građana, preduzetnika i drugih subjekata. Prvu kodifikaciju izvršila je Austrija 1925., mada su se potrebe za donošenjem zakona o općem upravnom postupku isticala još znatno prije.

Po tom uzoru donesen je ZUP Kraljevine Jugoslavije 1930. Prije toga i na hrvatskim je područjima regulacija upravnog postupanja bila segmentirana.

I druge su nove države nastale na prostoru bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja mahom preuzele bivši jugoslavenski ZUP u verziji iz 1986., dok ga je SR Jugoslavija (proglašena 1992.) nastavila primjenjivati. U SR Jugoslaviji novi je ZUP donesen 1997., a noveliran 2001. Nakon ustavnih i državnih promjena 2003. SRJ se transformirala u Državnu Zajednicu Srbije i Crne Gore. Srbija nastavlja primjenjivati ZUP SRJ. Crna Gora donijela je novi ZUP 2003.

U Bosni i Hercegovini donesena su četiri nova ZUP-a, zbog vrlo kompleksnog državnog, upravnog i pravnog uređenja zemlje. Prva je to učinila Federacija BiH 1998. (Službene novine Federacije BiH 2/98, 48/99). Nakon toga, 2002. doneseni su zakoni o općem upravnom postupku Republike Srpske, Distrikta Brčko te Bosne i Hercegovine.

U Sloveniji je novi ZUP donesen 1999. godine, a zatim je mijenjan i dopunjavan 2002., 2004., 2006. i 2007. Makedonija je donijela novi ZUP 2005. godine, a 2008. ga je novelirala. Kosovo je donijelo novi ZUP 2005. godine.

Regulacija općeg upravnog postupka u svim novim državama i dalje se temelji na austrijskoj (germanskoj) tradiciji općeg upravnog postupka. Ta je regulacija vrlo solidna, ali danas već i vrlo tradicionalna.¹⁶

3. MODERNIZACIJA PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA

Modernizacija upravnog postupnog prava nerijetko se interpretira kao usavršavanje postojeće pravne regulacije, popunjavanje rupa u pravnoj regulaciji koje je pokazala dotadašnja praksa, stvaranje nešto boljih rješenja, dopunjavanje prema stajalištima sudske prakse i slično.

¹⁶ Koprić, I.; Đulabić, V. (2009). Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb, str. 24.

Ujedno, regulacija koja je takve naravi može se smatrati racionalnom, usklađenom sa svrhom svojeg postojanja odnosno ciljevima kojima savremena javna uprava treba služiti. Pritom se misli na tehničku racionalnost i na vrijednosnu racionalnost.

Kao što modernizacija općeg upravnog postupka ne znači njegovo popravljavanje i dopunjavanje, ni modernizacija uprave nije bilo kakav tip upravne reforme ili promjene. Promjene u upravi mogu biti svakodnevne, nezatne, nebitne, dio upravne rutine, a često potpuno neplanirane, odnosno slučajne.

U uvjetima nedovoljno nepristranog, ponekad i politički usmjerenog upravnog odlučivanja o upravnim stvarima oči se logično upiru prema sudstvu, koje je često, naročito u demokratskim političkim sistemima, zaštićeno ustavnim garancijama nepristranosti utemeljenim na načelu dvodobne vlasti. Te se garancije naravno odnose i na upravne sudove i suce. Ako se doista želi zaštititi prava građana, kao i objektivni pravni poredak, bez učestalih utjecaja i intervencija politike, upravno je sudstvo prirodno utočište njihovih titulara. Na (upravno) sudstvo treba prijeći težište procesnih jamstava u spornim slučajevima. Nesporne, ionako rješavaju prvostepeni upravni organi, što brže i jednostavnije, to bolje. Sve to govori o potrebi redefinicije upravnoga spora kako je bio reguliran i prakticiran u našim krajevima dosad.¹⁷

3.1. Upravno-pravni odnosi i odlučivanje o upravno-pravnim predmetima

Ti se odnosi najčešće pojavljuju na području ostvarivanja prava pojedinih osoba gdje te osobe, zbog nove strukturiranosti države, ne ostvaruju više svoja prava u odnosu prema tijelima državne uprave odnosno drugim državnim tijelima, nego ostvaruju mnoga prava i u odnosu prema drugim organizacijama na koje su prešli javni poslovi.

U upravnom postupku odlučuje se također o obvezama pojedinaca odnosno drugih osoba. Položaj je sličan kao prilikom odlučivanja o pravima, jer su također obaveze u materijalnom pravu određene samo apstraktno i njih u pojedinom slučaju treba tek konkretizirati. Pritom se konkretizacija ne odvija na temelju zahtjeva stranke, kako je to pri odlučivanju o pravima, nego na temelju nastanka i utvrđivanja pravno relevantnih činjenica koje zahtijevaju konkretizaciju određene obaveze u odnosu prema konkretnoj osobi. Te pravno

¹⁷ Koprić, I.; Đulabić, V. (2009). Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2009, str. 28.

djelotvorne činjenice utvrđuje samo tijelo pa zato postupak kojega je predmet izvršavanje određene obveze započinje po službenoj dužnosti.¹⁸

3.2. Upotreba sredstava elektronske komunikacije

Prema definiciji Svjetske banke, informacijsko-komunikacijske tehnologije sastoje se od hardvera, softvera, mreža i medija za skupljanje, pohranjivanje, procesuiranje, prosljeđivanje i prezentaciju informacija (glasovnih, podatkovnih, tekstualnih i slikovnih).

Informacijsko-komunikacijske tehnologije mogu promijeniti, reorganizirati i iz temelja restrukturirati postojeće radne metode, a time i sektore u kojima se koriste. Savremeno je društvo tek na samom pragu onoga što informacijsko-komunikacijske tehnologije mogu postići te će takve kolaborativne mrežne metode još evoluirati kako ljudi budu učili komunicirati i raditi na te nove načine.

Treba isto tako spomenuti i to da se velik dio koristi primjene tih tehnologija ne može pronaći u statistikama budući da se one očituju u poboljšanju kvalitete proizvoda, njihovoj raznolikosti te prilagodljivosti. Prema tome, najznačajnije koristi pokazat će se u poboljšanju blagostanja potrošača proizvoda znanja.¹⁹

E- upravom naziva se javna uprava koja je provela infrastrukturnu konverziju djelovanja primjenom informacijsko-komunikacijske tehnologije kojom se cjelokupno njezino poslovanje usmjerava prema korisnicima te uključuje stalnu prilagodbu pravnog i tehnološkog okvira djelovanja tijela državne uprave.

Federalna vlada donijela je Odluku o uspostavi web portala E-uprava Federacije BiH na internet adresi www.epravafbih.gov.ba.

Kroz e-servis građani mogu pristupiti uslugama elektronske uprave i dobiti sve potrebne informacije o njima, kao što je korištenje elektronskih usluga u oblasti premjera i katastra nekretnina (izdavanje kopije plana, prepis posjedovnog lista i zahtjev za cijepanje parcela) Federalne uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

¹⁸ Koprić, I.; Đulabić, V. (2009). Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb, str. 56.

¹⁹ Ivan Koprić, Vedran Đulabić, Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb, 2009, str. 123.

Registar administrativnih postupaka pruža informacije o nazivu i svrsi upravnog postupka, naziv organa uprave koji provodi postupak i donosi odluku o upravnom postupku, adresu, broj telefona, faksimil i elektronsku adresu, vrstu djelatnosti za koje se primjenjuje, pravni osnov za pokretanje upravnog postupka - zakon ili podzakonski akt, iznos takse i naknade za vođenje upravnog postupka, podatke i dokumentaciju koje je neophodno dostaviti prilikom podnošenja, propisani rok za donošenje odluke po podnesenom zahtjevu za upravni postupak, vrijeme važenja izdatog akta i obrazac zahtjeva za pokretanje upravnog postupka (ukoliko je propisan ili pripremljen).

Modul E-konsultacije pruža mogućnost da na jednom mjestu budu osigurane konsultacije zainteresirane javnosti s federalnim organima uprave, federalnim upravnim organizacijama i institucijama u FBiH u postupku kreiranja javnih politika ili donošenja zakona i drugih propisa.

3.3. Pravna zaštita od šutnje administracije

Pretjerano duga trajanja sudskih i upravnih postupaka jedan su od najvećih problema našeg pravnog sistema. Kašnjenje u provedbi zakonskih i podzakonskih propisa može dovesti do osjećaja nemoći građana pred pravnim sistemom i gubitka vjere u samu pravnu državu.

Već se u načelnim odredbama Zakona o upravnom postupku BiH mogu jasno razaznati dva načela koje šutnja uprave izravno povređuje – načelo ekonomičnosti i načelo efikasnosti. Također, od izuzetne je važnosti što ZUP, utvrđujući i načelo prava na žalbu protiv prvostepenih rješenja, navedeno pravo jamči i u slučajevima kada prvostepeni organ nije u određenom roku donio rješenje. Na taj je način zaštita od šutnje organa prvog stepena postavljena kao jedno od osnovnih načela upravnog postupka.

Pod uslovima iz ovog zakona, stranka ima pravo žalbe i kad prvostepeni organ nije u određenom roku donio rješenje o njenom zahtjevu, odnosno ne donese rješenje u postupku po službenoj dužnosti, a u interesu stranke.²⁰

Nadalje, ZUP postavlja osnovno pravilo i polazište u uređenju pravne zaštite građana od šutnje uprave. Naime, on, nakon što je utvrdio dužnost donošenja i dostavljanja rješenja u određenim rokovima, propisuje kako, u slučaju da nadležni prvostepeni organ protiv čijeg je rješenja žalba dopuštena o zahtjevu

²⁰ Zakon o upravnom postupku BiH ("Službeni glasnik BiH" broj:53/16) član 15.

stranke rješenje ne donese te ga ne dostavi stranci u propisanim rokovima, stranka “ima pravo žalbe kao da je njezin zahtjev odbijen”.

Također, ZUP pravnu zaštitu stranaka propisuje postupanje drugostepenih organa po žalbama zbog šutnje prvostepenih organa, te utvrđuje dvomjesečni rok za donošenje i dostavljanje drugostepenog rješenja o žalbi te obvezuje nadležne organe da obavijesti stranke o razlozima nerješavanja upravne stvari.²¹

3.4. Jedinstveno upravno mjesto

Javna se uprava treba organizirati tako da s korisnicima komunicira, na što jednostavniji način i na jednom fizičkom ili digitalnom mjestu, vanjska jedinica za pružanje usluga dok se ostali potrebni upravni procesi odvijaju u pozadini, u interakciji tijela javne uprave s različitim ovlastima.

Za omogućavanje takvog pružanja javnih usluga potrebno je provesti niz organizacijskih, funkcionalnih, tehnoloških i pravnih, ali i edukacijskih i informacijskih aktivnosti. Tek njihovo usklađeno ostvarenje može dovesti do učinkovitog djelovanja po načelu jedinstvenog upravnog mjesta (načelo koje bi se trebalo uvesti). U mjeri u kojoj pružanje javnih usluga doista bude organizirano na taj način štedi se vrijeme i napore građana i službenika, smanjuje troškove komunikacije i razne druge troškove koje inače imaju građani, ubrzava rad uprave, osigurava veća pouzdanost upravnih usluga koje su provjerene na unutar upravnoj razini prije nego su isporučene građaninu, itd.

3.5. Pretpostavke za djelotvorno funkcioniranje jedinstvenog upravnog mjesta

Na jedinstvenom upravnom mjestu građani i preduzetnici te drugi subjekti mogu dobiti sve informacije, upute i savjete, dozvole, isprave i druge upravne usluge na jednom mjestu. Ako je riječ o digitalnoj lokaciji, onda joj ti subjekti trebaju moći jednostavno ali sigurno pristupiti, naći obavijesti, preuzeti službene dokumente, online popuniti službene obrasce te sudjelovati u elektroničkoj transakciji s javnopravnim tijelima.

²¹ Šikić, M. (2008). Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zagreb, str. 1-32

Važna pretpostavka dobrog funkcioniranja one-stop shopa je pouzdanost elektroničke komunikacije i jasna identifikacija subjekata koji ju koriste. U tom smislu treba spomenuti dva europska propisa koja reguliraju s tim povezana pitanja. Prvi je Directive 1999/93/EC on a Community framework for electronic signatures, Direktiva o okviru Zajednice za elektroničke potpise, koja je trebala osigurati eliminaciju barijera upotrebi elektroničkog potpisa te elektroničke komunikacije u e-poslovanju i e-upravi. Druga je The Regulation (EU) No 910/2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market (eIDAS Regulation), Uredba o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerbe za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu od 23. 7. 2014. koja je zamijenila Direktivu iz 1999.

ZAKLJUČAK

U Bosni i Hercegovini donesena su četiri nova ZUP-a, zbog vrlo kompleksnog državnog, upravnog i pravnog uređenja zemlje. Prva je to učinila Federacija BiH 1998. (Sl. novine Federacije BiH 2/98, 48/99). Nakon toga, 2002. doneseni su zakoni o općem upravnom postupku Republike Srpske, Distrikta Brčko te Bosne i Hercegovine (razina čitave države).

Modernizacija upravnog postupanja postoji samo onda ako slijedi nove koncepte o ulozi uprave u društvu i omogućuje tehničko usavršavanje uprave. U tom smislu moderna je ona pravna regulacija upravnog postupka koja slijedi savremenu upravnu doktrinu, procese upravnog razvoja u drugim zemljama te dostignuća savremene tehnike i tehnologije rada u javnoj upravi.

Informacijsko-komunikacijske tehnologije mogu promijeniti, reorganizirati i iz temelja restrukturirati postojeće radne metode, a time i sektore u kojima se koriste. One nude širok spektar općenitih prednosti: povećanje efikasnosti i produktivnosti; dijeljenje informacija, pohranjivanje i komunikaciju; bržu akumulaciju znanja, širenje i primjenu, a omogućuju i nove, saradničke radne metode, s mogućnošću umreživanja. Mogu transformirati radne i istraživačke metode omogućujući grupnu interakciju utemeljenu na središnjim sistem „dijeljenog znanja“. Savremeno je društvo tek na samom pragu onoga što informacijsko-komunikacijske tehnologije mogu postići te će takve kolaborativne mrežne metode još evoluirati kako ljudi budu učili komunicirati i raditi na te nove načine.

E- upravom naziva se javna uprava koja je provela infrastrukturnu konverziju djelovanja primjenom informacijsko-komunikacijske tehnologije kojom se cjelokupno njezino poslovanje usmjerava prema korisnicima te uključuje stalnu prilagodbu pravnog i tehnološkog okvira djelovanja tijela državne uprave s ciljem postizanja što veće učinkovitosti rada, racionalnije upotrebe proračunskih sredstava i kvalitetnijeg pružanja usluga.

Smatra se da postoje četiri glavna koraka u razvoju elektronske uprave, pa onda i one-stop shopa u digitalnom obliku. Prvi je osiguravanje informiranja građana o javnim uslugama online. Drugi je jednosmjerna komunikacija s mogućnošću preuzimanja obrazaca s internetskih stranica javnih tijela. U trećem koraku omogućava se dvosmjerna interakcija kad se obrasci mogu i popunjavati i procesuirati elektronički, na internetskim portalima. U četvrtoj je fazi moguća puna transakcija te se čitavi predmeti vode elektronički, izdaju elektronička rješenja, a elektroničkim putem se dostavljaju odluke, vrše potrebna plaćanja naknada, itd.

Budući da je Zakonom o upravnom postupku u BiH regulisano, da u slučaju šutnje administracije, stranka ima pravo na žalbu jer se smatra da je njen zahtjev odbijen, dovodi do nepoštivanja osnovnih načela, te usporavanja rada organa, kao i gubitak prava i vremena stranke, te negativne posljedice koje su prouzrokovane za stranku, trebaju se drugačije regulisati.

LITERATURA

Knjige:

1. Zenaid, Đ. (2008). Upravno procesno pravo, Sarajevo.
2. Krijan, P. (2005). Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, USAID-sudska praksa-presuda U-968/86, od 17.decembra 1986.
3. Kamarić, M. (1969). Upravni postupak, Sarajevo.
4. Koprić I., Vedran, Đ. (2009). Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Zagreb.
5. Koprić, I., Jedinствено upravnom mjesto u europskom i hrvatskom javnom upravljanju
6. Matović, I. (1988). Upravni postupak, Školska knjiga, Zagreb, 1988.

7. Popović. B., Marković, S., Petrović, M. (1998). Upravno pravo opšti deo, Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd.
8. Šikić M. (2008). Pitanja uređenja i primjene pravne zaštite od šutnje uprave u Republici Hrvatskoj, Zagreb.
9. Tomić, Z. (1998). Upravno pravo-sistem, Treće novelirano i prošireno izdanje, Beograd.

Zakoni:

1. Zakon o upravnom postupku BiH ("Službeni glasnik BiH", broj: 29/2002).
2. Zakon o upravnim sporovima BiH ("Službeni glasnik BiH", broj: 19/2002).
3. Zakon o upravnom postupku FBiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 2/98).
4. Zakon o opštem upravnom postupku RS ("Službeni glasnik RS", broj: 13/2002).
5. Zakon o upravnim sporovima RS ("Službeni glasnik RS", broj: 12/1994).
6. Zakon o upravnom postupku Brčko-Distrikta BiH ("Službeni glasnik BD BiH", broj 8/2002). Zakon o upravnim sporovima BD-a BiH ("Službeni glasnik BD BiH", broj 40/2000).
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravnim sporovima BD-a BiH ("Službeni glasnik BD BiH", broj: 1/2001).

Internet:

1. <https://www.akta.ba/vijesti/uspostavlja-se-web-portala-e-uprava-federacije-bih/88860>

Stručni rad / Professional Paper

UDK: 35.071.3:342.2 (497.2+498)

Primljen / Received: 4.7.2019.

**KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA BUGARSKE I RUMUNIJE
COMPARISON OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF BULGARIA
AND ROMANIA**

mr. Adis Holjan

doktorant Fakulteta za upravu
pridružene članice Univerziteta u Sarajevu
adis_holjan@hotmail.com

mr. Arnela Mandžo

doktorantica Fakulteta za upravu
pridružene članice Univerziteta u Sarajevu

Sažetak

Rad pod nazivom „Komparacija ustavnog sistema Bugarske i Rumunije“ razmatrao je državno uređenje, politički sistem i državnopravne temelje ove dvije republike. U radu je predstavljen regionalna podjela Bugarske i Rumunije, a nakon toga izvori prava, državno uređenje i politički system, te sudska vlast. Poseban akcenat je dat na parlamentarno pravo, te je predstavljen rad skupština i ustanove predsjednika Bugarske i Rumunije. U posljednjem dijelu rada napravljen je komparativni prikaz ustavnih sistema Bugarske i Rumunije gdje su, kroz konkretne primjere, pokazane sličnosti i razlike.

Ključne riječi: Bugarska, Rumunija, Ustav, republika, system.

Summary

The paper entitled “Comparison of the Constitutional System of Bulgaria and Romania” examined the state order, the political system and the state-funded foundations of these two republics. The paper presents the regional division of Bulgaria and Romania, followed by sources of law, state regulation and political system, and judicial power. A special accent was given to parliamentary law and the work of the Assembly of that institution of the President of Bulgaria and Romania was presented. In the last part of the paper a comparative

overview of the constitutional systems of Bulgaria and Romania was made, where, through concrete examples, similarities and differences were shown.

Key words: Bulgaria, Romania, Constitution, Republic, system

UVOD

Republika Bugarska primjenjuje uobičajen građanski pravni sistem. Kada su u pitanju prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnomj postupku, najznačajnija nadležnost parlamenta jeste donošenje ustava i zakona. Usvajanjem demokratskog Ustava 1991. godine Bugarska je postala unitarna, parlamentarna republika sa snažnom političkom, administrativnom i ekonomskom centralizacijom.

Za razliku od Bugarske, Rumunija je unitarna polupredsjednička država i demokratska republika. Od 1989. godine, Rumunija je započela tranziciju ka demokratiji i kapitalističkoj tržišnoj ekonomiji. Zakonodavna grana Rumunije čini dva vijeća, Senat i Vijeće zastupnika. Članovi oba vijeća se biraju na neposrednim izborima svake četiri godine. Predsjednik, šef izvršne vlasti bira se neposrednim glasanjem na period od pet godina. Predsjednik daje mandate premijeru koji predlaže ministre, koji imenuje parlament.

Za razliku od Rumunije, Bugarska ima jednodomni parlament. U Rumuniji parlamentarno zasjedanje saziva šef države, dok u Bugarskoj predsjednik parlamenta. U Bugarskoj je zakonom uređeno samoraspuštanje parlamenta. U Rumuniji parlament ne može biti raspušten u periodu od posljednjih šest mjeseci prije izbora predsjednika republike.

1. DRŽAVNO UREĐENJE BUGARSKE

Prema Ustavu od 18. V. 1971. Bugarska je narodna republika. Najviši je organ državne vlasti jednodomni parlament *Narodno sobranje*, koje iz svojih redova bira Državno vijeće, a ono pak ima funkciju kolegijalnog rukovodstva države (predsjednik, prvi potpredsjednik, 3 potpredsjednika, sekretar i 17 članova).

Danas je Republika Bugarska suverena država u jugoistočnoj Evropi. Organizovana je kao parlamentarna demokratija u kojoj funkciju najvišeg organa vlasti obavlja premijer.¹

¹ Library of Congres (2006)., str. 16.

Do 1944. Bugarsko privatno pravo stvaralo se i razvijalo po ugledu na prava zapadnoevropskih zemalja: građansko pravo (posebno, stvarno i nasljedno) po ugledu na talijansko građansko pravo, a trgovačko pravo po ugledu na austrijski Trgovački zakonik. Bračno pravo je bilo tada regulisano crkvenim pravom.

Poslije 1944. u Bugarskoj su donijeti novi propisi iz svih najvažnijih oblasti privatnopravnih osnosa, u skladu sa razvitkom novih društvenih odnosa.

Sem ustavnih građanskopravnih odredaba, koje su u Bugarskoj vrlo značajne, najvažniji propisi iz oblasti građanskog prava su Zakon o licima i porodici od 1949. (sa izmjenama i dopunama od 1961), Zakon o svojini od 1951, Zakon o obligacijama i ugovorima od 1950., i Zakon o naslijeđivanju od 1949. godine.

Stalan razvoj društvenih odnosa dovodi do čestih izmjena navedenih propisa.

Godine 1968. donijet je nov Zakonik o porodici. Obavezna je građanska forma braka. Razvod braka je dopušten.

Pravni položaj muškarca i žene je ravnopravan, kao i pravni položaj bračne i vanbračne djece.

Bugarsko pravo priznaje tri vrste svojine: državnu, ličnu (kao proizvod državne svojine, rezultat dohotka od rada) i privatnu.

Svojina na individualno određenim stvarima stiče se zaključenjem ugovora, a na stvarima određenim po rodu individualizacijom.

Pored klasičnih izvora, kao vrlo važan izvor obligacija javljaju se akti planiranja.

Postoji zakonsko i testamentno naslijeđivanje. Po odredbama o zakonskom naslijeđivanju, postoje tri nasljedna reda: potomci; roditelji; i babe i djedovi, i braća i sestre ostavioca.

Bračni drug uvijek konkuriše sa ostalim zakonskim nasljednicima, ali njegov dio zavisi od stepena srodstva ostalih nasljednika i od godina provedenih u braku sa ostaviocem.

Posebним propisima regulisano je pitanje organizacije i rada privrednih preduzeća (posebno Zakonom o državnim privrednim preduzećima od 1970, izmijenjenim 1972.

Osnovni principi organizacije i poslovanja tih preduzeća je načelo demokratskog centralizma. Preduzeća posluju na osnovu postavljenih zadataka.

Unutrašnja i vanjska trgovina predstavljaju državni monopol.

Zakon o autorskom pravu od 1972. zasniva se na načelima Bernske konvencije (za razliku od onog od 1951).

U članu 23 tog Zakona predviđena je neka vrsta prinudne licence u korist izdavača, za slučaj da autor bezrazložno odbije da da autorizaciju za objavljivanje djela.

Materiju industrijske svojine regulišu: Zakon o pronalascima i inovacijama od 1968 (koji pruža zaštitu i putem patenata i putem autorskih svjedočanstava - fakultativno, Zakon o otkrićima od 1961. i Zakon o pečatima od 1967. godine.

Građanski sudski postupak regulisan je Zakonom o građanskom sudskom postupku od 1952. Godine, Zakonom o državnoj arbitraži od 1950, a krivični postupak Zakonikom od 1952. godine.

Radnopravni odnosi regulisani su Zakonikom o radu od 1951. godine. Radne sporove rješavaju primiritelne komisije, redovni sudovi i viši administrativni organi (prema vrsti i težini spora). Radnici i službenici i članovi njihovih porodica uživaju zdravstveno i penzijsko osiguranje.

Krivično pravo regulisano je novim Krivičnim zakonikom donijetim 1968, kojim je zamijenjen raniji Krivični zakonik od 1951.

Zakonik navodi svoj zadatak u tom smislu da se njime određuje koja se društveno opasna djela smatraju krivičnim djelima i koje kazne se primjenjuju za njih, ako i u kojim slučajevima kazne mogu da budu zamijenjene primjenom mjera društvenog uticaja i vaspitanja.

Zakonik usvaja materijalnu koncepciju pojma krivičnog djela, reguliše osnovne institute u pogledu krivičnog djela i krivične odgovornosti (izvršenje krivičnog djela, pokušaj, vinost, saučesništvo i dr.), pri čemu su karakteristične odredbe o produženom krivičnom djelu i odredbe o povratu, kod koga se razlikuje povrat u toku izdržavanja kazne i povrat poslije izdržane kazne, specijalni povrat i opasni povrat.

Kao cilj kazne ističe se popravlanje i prevaspitanje osuđenog, sprečavanje izvršenja drugih krivičnih djela i vaspitno i preventivno uticanje na druge članove društva.

Među kaznama koje Zakonik predviđa nalaze se smrtna kazna, koja se izriče samo za najteže slučajeve pojedinih krivičnih djela, lišenje slobode od mjesec do 15 godina, a u izvjesnim slučajevima i do 20 godina, popravni rad bez lišenja slobode, konfiskacija imovine, novčana kazna, obavezno preseljenje

u određeno mjesto povezano sa određenim radom, javni društveni ukor i različite kazne lišenja određenih prava koje mogu da se izriču samostalno ili uz neku drugu kaznu.

Pored uslovne osude, koja je također predviđena, Zakonik reguliše i dva druga karakteristična institute, i to oslobađanje od krivične odgovornosti sa primjenom mjera društvenog uticanja od strane drugarskih sudova.

Posebnim odredbama regulisan je položaj maloljetnih učinilaca sa naglašenim vaspitnim dejstvom krivičnih sankcija prema istima.

Posebni dio novog Krivičnog zakonika pretrpio je izvjesne izmjene u odnosu na raniji naročito u pogledu sistematike krivičnih djela i isticanja značaja ličnosti građana odgovarajućim odredbama Zakonika.

Materija posebnog djela krivičnog prava razrađena je u 14 glava posebnog djela Krivičnog zakonika. Izvjesne inkriminacije predviđene su i posebnim Zakonikom o zaštiti mira od 1951. godine.²

Današnja politička struktura države određena je usvajanjem demokratskog Ustava 1991. godine gdje je Bugarska okarakterizirana kao unitarna, parlamentarna republika sa snažnom političkom, administrativnom i ekonomskom centralizacijom.

1.2. Politički sistem Bugarske

Politički sistem ima tri organa vlasti: zakonodavnu, izvršnu i sudsku, a univerzalno pravo glasa imaju svi građani stariji od 18 godina. Ustav Bugarske propisuje mogućnost direktnog glasanja.

Od 1999. godine Bugarska je podijeljena na 28 provincija odnosno oblasti. Prije toga je bila podijeljena na devet oblasti. Oblasti su dobile ime po glavnom i najvećem gradu u toj oblasti.

Predsjednik Državnog vijeća vrši funkciju šefa države, a zajedno s Državnim vijećem odgovoran je za svoj rad Nacionalnoj skupštini koja broji 240 zastupnika.

Vlada ima izvršnu vlast na čelu s predsjednikom, kojega izabire Narodno sobranja; Zakonodavnu vlast ima Nacionalna skupština od 240 poslanika, izabrano na razdoblje od pet godine na općim, neposrednim i tajnim izborima.

² Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1985., str. 156.

Svi građani iznad 18 godina imaju aktivno i pasivno biračko pravo. Osim Državnog vijeća, Nacionalna skupština bira još i svoj stalni upravni organ na čelu s predsjednikom skupštine. Mjesni organi državne vlast jesu narodni odbori (okružni, općinski, gradski, rajonski, seoski) koje birači izabiru na razdoblje od tri godine.

Sudsku vlast vrše Vrhovni sud, okružni i narodni sudovi. Suce Vrhovnog suda bira i opoziva Narodno sobranje, a one ostalih sudova izabiru birači, koji ih mogu i opozvati.³

Nacionalna skupština ima ovlasti da donosi zakone, odobrava budžet, raspisuje predsjedničke izbore, bira i otpušta premijera zemlje i druge ministre, šalje vojnike izvan zemlje i ratificira međunarodne sporazume i ugovore. Predsjednik Bugarske je državnik i vrhovni komandant oružanih snaga, te ima ovlasti da vrati zakonske prijedloge u dalju raspravu iako parlament može preglasati predsjednički veto prostom većinom svih članova parlamenta.⁴

1.3. Sudska vlast Bugarske

Bugarska primjenjuje uobičajen građanski pravni sistem. Sudski sistem nadgleda Ministarstvo pravde. Vrhovni administrativni sud i Vrhovni sud za poništenje su najviše instance sudova za žalbe, a oni nadgledaju provođenje zakona na nižim sudovima. Vrhovno sudsko vijeće upravlja sistemom i postavlja sudije.

Vrhovni sud (koji ima tri vijeća: krivično, građansko i vojno) bira Nacionalna skupština na pet godina.

Sudije kružnih sudova biraju okružni narodni odbori na pet godina, a sudije sreskih sudova neposredno građani i to na tri godine.

U radu sudova učestvuju i sudije porotnici. Postoje posebni vojni sudovi. Vrhovnog javnog tužioca bira Nacionalna skupština na pet godina. On imenuje ostale javne tužioce.

Sudski sistem Bugarske nadgleda Ministarstvo pravde. Vrhovni administrativni sudovi za poništenja su najviše instance sudova za žalbe, a oni i nadgledaju provođenje zakona na nižim sudovima.

³ Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1982., str. 47.

⁴ Gabriel Hershman: „President –elect Plevneliev’s final margin of victory closer than predicted, The Sofia Echo (pristupljeno 10.12.2018.)

Vrhovno sudsko vijeće upravlja sistemom i postavlja sudije. Bugarski sudski sistem, zajedno sa drugim institucijama u državi i dalje je veoma neefikasan.

Kada parlament posredno sudjeluje o odlučivanju o izboru sudija komparativna praksa postavlja različita rješenja. Članovi ovih tijela se biraju po općim pravilima postupka predviđenog za glasanje.

„Jedanaest članova Visokog sudskog vijeća bira Narodno sobranje, jedanaest - organi sudske vlasti.“ (*Član 130 stav 3 Ustava Bugarske*).

Kada o imenovanju sudija ustavnog suda odlučuje više organa, među kojima je i parlament, parlament učestvuje u postupku kandidovanja i izbora dijela sudija ustavnog suda.⁵

„Od 12 sudija Ustavnog suda Bugarske ‘jednu trećinu bira Narodno Sobranje, jednu trećinu postavlja Predsjednik Republike, a jednu trećinu bira opšti zbor sudija Vrhovnog kasacionog suda i Vrhovnog administrativnog suda.“ (*Član 147 stav i Ustava Bugarske*).

2. DRŽAVNO UREĐENJE RUMUNIJE

Rumunija je unitarna polupredsjednička država. Nakon revolucije 1989. godine, Rumunija je započela tranziciju ka demokratiji i kapitalističkoj tržišnoj ekonomiji. Rumunija je demokratska republika. Zakonodavna grana Rumunije čini dva vijeća, Senat sa 140 senatora i Vijeće zastupnika sa 345 poslanika. Članovi oba vijeća se biraju na neposrednim izborima svake četiri godine. Predsjednik, šef izvršne vlasti bira se neposrednim glasanjem na period od pet godina. Predsjednik daje mandate premijeru koji predlaže ministre, koji imenuje parlament.

Rumunija je administrativno podijeljena u 41 okruga i teritoriju glavnog grada Bukurešta.

Ukoliko pogledamo historijski razvoj rumunskog prava, uočavamo da je po Ustavu 21.VIII 1965. godine (s izmjenama i dopunama 1972. i 1974) Rumunija bila unitarna republika.

Najviši organ državne vlasti i jedini zakonodavni organ jednodomni parlament – Velika narodna skupština (Marea Adunare Nationala), koja se sastoji od 349 zastupnika, a biraju je birači s navršenom 18. godinom starosti na općim,

⁵ Pajvančić, M. (2008). Parlamentarno pravo, Fondacija konrad Adenauer, Beograd, str. 190.

neposrednim i tajnim izborima na razdoblje od 5 godina.

Pasivno izborno pravo stječe se s navršenom 21 godinom. Na svakih 40.000 stanovnika dolazi po jedan poslanik.

Na svom prvom zasijedanju nakon parlamentarnih izbora Velika narodna skupština bira Državno vijeće (predsjednik, 4 potpredsjednika, sekretar i 20 članova), koje raspolaže ovlaštenjem kolegijalnog državnog rukovodstva, a predsjednik Državnog vijeća ima funkciju šefa države.

Od 1974. on je i službeno predsjednik države. Po ustavu je predviđeno da se Velika narodna skupština mora sastati godišnje redovno u dva zasijedanja.

Za promjenu ustava potrebna je dvotrećinska većina parlamenta. Poslove Skupštine za vrijeme dok ona ne zasjeda obavlja Državno vijeće, koje je za svoj rad odgovorno Skupštini.

Državno vijeće u suglasnosti s Velikom narodnom skupštinom postavlja i razrješuje vladu. Vlada je najviši izvršni organ, za svoj rad odgovorna Skupštini.

Zemlja je podijeljena u okruge (judet) i municipij Bukurešt, a okruzi se dijele na municipije, gradove i općine.

Mjesni organi državne vlasti dijele se na municipije, gradove i općine. Mjesni organi državne vlasti jesu narodni odbori koje punoljetni birači izabiru u okruzima i u Bukureštu na razdoblje od 5 godina, a u drugim teritorijalnim jedinicama na razdoblje od 2,5 godine.⁶

Rumunija je unitarno uređena i dijeli se na okruge i gradske i seoske opštine. U ovim jedinicama postoje narodni savjeti. Oni su mjesni organi državne vlasti.

Izvršni organi narodnih savjeta su izvršni komiteti. U organizaciji lokalnih vlasti primijenjeno je načelo demokratskog centralizma i dvostruke odgovornosti.

U oblasti građanskog prava, na snazi je Građanski zakonik od 1864, koji je rađen po ugledu na francuski *Code civil*, i Trgovački zakonik od 1877, koji je pretrpio znatan utjecaj talijanskog trgovačkog prava.

Godine 1954. donijet je Zakon o porodici; njime je ukinut dio Građanskog zakonika koji se odnosi na lični status, bračno i porodično pravo.

Zakon o porodici uvodi princip izjednačenja muškarca i žene i reguliše bračno i porodično pravo na savremeniji način.

⁶ Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1982., str. 200.

Godine 1966. donijeto je nekoliko zakona u oblasti porodičnog prava s ciljem da se još više interesi majke i djeteta, kao i braka i porodice: Zakon o regulisanju prekida trudnoće, Zakon o izmjeni izvjesnih zakonskih odredaba o razvodu braka itd.

U oblasti privrednog poslovanja najznačajniji propisi u poslijeratnom period su dva dekreta od 1949; o organizaciji i radu državnih privrdenih preduzeća i o obaveznom zaključenju ugovora između privrednih organizacija.

I Zakonik o građanskom postupku od 1865 (donijet pod uticajem francuskog prava) još uvijek je na snazi uz izvjesne izmjene.

Radno pravo regulisano je Zakonikom od 1950. i nizom drugih dopunskih propisa među kojima poseban značaj ima Zakon o zaštiti rada od 1965, koji postavlja temelje organizaciji zaštite rada. Socijalno zakonodavstvo je brojno i nalazi se u neprekidnom razvoju.

Krivično pravo Rumunije regulisano je novim Krivičnim zakonikom donijetim 1968. godine.

Prije stupanja na snagu ovog zakonika važio je stari Krivični zakonik koji je poslije II svjetskog rata u značajnoj mjeri bio izmijenjen i dopunjen i tako prilagođen savremenim potrebama u ovoj zemlji.

Novi Krivični zakonik utvrđuje najprije zadatak krivičnog prava u tom smislu da se isti sastoji u zaštiti pravnog poretka Rumunije, pri čemu se nabrajaju najznačajnije društvene vrijednosti koje su predmet krivičnopravne zaštite.

Kao krivično djelo smatra se ono djelo koje je društveno opasno, koje je skrivljeno učinjeno i koje je predviđeno zakonom.

Iako se ovim usvaja materijalna koncepcija pojma krivičnog djela, institute nezatne društvene opasnosti, koji je ranije bio propisan, nije višepredviđen, što odgovara odredbama o mjerama u lakšim slučajevima krivičnih djela.

Zakonik posebno ističe princip zakonitosti krivičnog djela i krivične sankcije, reguliše osnovne krivično-pravne institute, a u pogledu vinosti umišljaj i nehat, određujući njihove oblike. Krivične sankcije se dijele na kazne, mjere bezbjednosti i vaspitne mjere.

Osnovna kazna je lišenje slobode od 15 dana do 25 godina, pri čijem izvršenju rad igra najznačajniju ulogu u ostvarivanju svrhe kažnjavanja, u smislu popravljanja učinioca.

Ona je jedinstvena, za razliku od ranijeg sistema koji je predviđao više kazni lišenja slobode. Karakteristično je za ovaj zakonik da u slučaju lakših krivičnih djela krivična odgovornost može da bude zamijenjena različitim formama društvenog uticaja od strane sankcija administrativnog karaktera ili povjeravanjem uz garanciju.

U pogledu odgovornosti maloljetnika, karakteristično je pomjeranje najmanjeg potrebnog uzrasta od 12 do 14 godina i podjela maloljetnika na mlađe i starije tj. do i preko 16 godina, pri čemu su mlađi maloljetnici krivično odgovorni samo kao su dovoljno razvijeni, tako da shvataju svoje djelo, dok stariji maloljetnici odgovaraju za sva izvršena krivična djela.

Poseban dio Krivičnog zakonika predviđa sistematiku zasnovanu na klasifikaciji krivičnih djela prema objektu zaštite, tako da se najprije izlažu krivična djela protiv državne sigurnosti, a zatim krivična djela izlažu se posebno: i to kao krivična djela protiv lične i private imovine ikao krivična djela protiv republičke imovine. Krivično procesno pravo regulisano je zakonikom o krivičnom postupku donijetim 1968. godine.⁷

2.1. Sudska vlast Bugarske

Sudsku organizaciju sačinjavaju Vrhovni sud, oblasni i prvostepeni sudovi. Članove vrhovnog suda bira Velika narodna skupština na pet godina.

Sudije ostalih sudova imenuje ministar pravde, dok porotnike biraju odgovarajući narodni savjeti.

Velika narodna skupština bira na pet godina i Vrhovnog javnog tužioca. On imenuje ostale javne tužioce na pet godina.

3. KOMPARATIVNI PRIKAZ USTAVNIH SISTEMA BUGARSKE I RUMUNIJE

Republika Bugarska primjenjuje uobičajen građanski pravni sistem. Kada su u pitanju prava poslanika u ustavotvornom i zakonodavnomj postupku, važno je kazati kako je najznačajnija nadležnost parlamenta donošenje ustava i zakona, pa su i najznačajnija prava poslanika, prava koja poslanici imaju u postupku donošenja ustava i zakona.

⁷ Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1985., str. str. 1445.

Broj poslanika koji mora podržati prijedlog za donošenje ili reviziju ustava utvrđuje se u ustavu kao apsolutan broj (50 poslanika), kao razlomak (1/3 poslanika) ili kao propcentualno iskazan broj (10%).

„Pravo inicijative za izmjenu i dopunu Ustava pripada $\frac{1}{4}$ narodnih poslanika i Predsjedniku Republike.“ (Član 153 stav 1 Ustava Bugarske).

Predsjednik parlamenta predstavlja parlament, rukovodi plenarnim zasijedanjem parlamenta i stara se o održavanju reda na sjednicama, organizuje rad parlamenta, priprema dnevni red zasijedanja, koordinira rad radnih tijela parlamenta i poslaničkih grupa, organizuje rad parlamentarnih službi.

„Predsjednik Narodnog sobranja: 1. Predstavlja Narodno sobranje; 2. Podnosi prijedlog dnevnog reda; 3. Otvara, rukovodi i zatvara sjednice Narodnog sobranja i stara se o redu za vrijeme njihovog održavanja; 4. Potvrđuje svojim potpisom sadržinu akata koje je usvojilo Narodno sobranje; organizuje međunarodnu veze Narodnog sobranja.“ (Član 77 stav 1 Ustava Bugarske).

Potpredsjednik parlamenta se bira iz reda poslanika na konstitutivnoj sjednici parlamenta.

Oni zamjenjuju predsjednika ako je ovaj spriječen da prisustvuje sjednici ili obavlja druge poslove iz svoje nadležnosti, pomažu predsjedniku u pripremi i vođenju sjednica parlamenta, kao i u upravljanju radom parlamenta, organizovanju parlamentarnih službi i drugim poslovima iz nejkove nadležnosti, obavljaju poslove koje im povjeri predsjednik parlamenta.

„Zamjenici predsjednika Narodnog sobranja pomažu predsjedniku i ostvaruju djelatnosti koje im je povjerio predsjednik.“ (Član 77 stav 2 Ustava Bugarske).⁸

U komparativnoj parlamentarnoj praksi kvorum za punovažan rad i odlučivanje parlamenta se uređuje različito u komparativnom pravu.

U nekim ustavnim sistemima kvorum je potreban uslov ne samo za odlučivanje već i za punovažan rad na plenarnoj sjednici parlamenta.

„Narodno sobranje može zasiejdati i donositi svoje akte ako je prisutno više od polovine narodnih poslanika.“ (Član 81 stav 1 Ustava Bugarske).

Na konstituirajućoj sjednici parlamenta verifikuju se mandati poslanika i bira predsjednik i potpredsjednik parlamenta.

⁸ Pajvančić, M. (2008). Parlamentarno pravo, Fondacija konrad Adenauer, Beograd, str. 93.

„Prvo zasijedanje novoizabranog sobranja zakazuje predsjednik Republike najkasnije mjesec dana nakon izbora Narodnog sobranja. Ako predsjednik Republike ne sazove Narodno sobranje u zasijedanje u propisanom roku, ono se saziva od strane jedne petine narodnih poslanika“. (Član 75 Ustava Bugarske).

„Na prvom zasijedanju narodni poslanici polažu zakletvu. Na istom zasijedanju Narodnog sobranja biraju se predsjednik i potpredsjednici.“ (Član 77 Ustava Bugarske).

Razlozi za raspuštanje parlamenta na osnovu samog ustava mogu biti različiti.

„Ako se postigne saglasnost o izboru Vlade, Predsjednik imenuje službenu Vladu, raspušta narodno sobranje i zakazuje nove izbore.

„Predsjednik ne može raspustiti Narodno sobranje u toku posljednja tri mjeseca mandata. Ako u tom roku parlament ne može da izabere Vladu, Predsjednik imenuje službenu vladu.“ (Član 99 stav 5 i 7 Ustava Bugarske).

Kada je u pitanju forma i sadržaj prijedloga zakona, njega je moguće formulisati tako da sadrži otvorena pitanja, alternative ili pak više ili manje prezizno formulisana osnovna rješenja budućeg sadržaja zakona.

Tekst prijedloga se prema Ustavu Bugarske, u tom slučaju formuliše u narednoj fazi zakonodavnog postupka.

„Zakoni se razmatraju i usvajaju putem dva glasanja koja se odvijaju na posebnim sjednicama. Izuzetno, Narodno sobranje može odlučiti da se oba glasanja obave na istoj sjednici.“ (Član 88 stav 1 Ustava Bugarske).

Za razliku od Rumunije, Bugarska ima jednodomni parlament. U Rumuniji parlamentarno zasijedanje saziva šef države, dok u Bugarskoj predsjednik parlamenta.

U Bugarskoj je zakonom uređeno samoraspuštanje parlamenta.

U Rumuniji parlament ne može biti raspušten u periodu od posljednjih šest mjeseci prije izbora predsjednika republike.

Kada je izborni sistem i pravo reprezentovanje nacionalnih manjina u pitanju, distribucija mandata u Rumuniji se odvija na više nivoa te ublažava negativne efekte cijepanja biračkog tijela.

Tome treba dodati i mogućnost propisivanje mjera afirmativne akcije.

U ovom slučaju to bi bile posebne izborne jedinice za nacionalne manjine, poznate u uporednom pravu.⁹

Kada je upitanju reprezentovanje u drugom domu unitarnih tijela, ona je u unitarnim državama znatno složenija nego što je to u federacijama.

U Rumuniji, pravo na kandidovanje stiće se kada kandidat navrši ustavom ili zakonom propisanu starosnu dob od 35 godina.

Za Rumuniju je karakteristično da sastav drugog doma govori o očuvanju aristokratskog predstavnštva u ovom domu te obuhvataju: strožije uslove za sticanje pasivnog biračkog prava za poslanike na uslove za sticanje pasivnog biračkog prava za poslanike doma građana te veći broj građana na koji se bira jedan poslanik u domu građana.

ZAKLJUČAK

U radu je pokazano Republika Bugarska primjenjuje uobičajen građanski pravni sistem, te kako najznačajnija nadležnost parlamenta jeste donošenje ustava i zakona. Od usvajanja demokratskog Ustava 1991. godine, Bugarska postala unitarna, parlamentarna republika sa snažnom političkom, administrativnom i ekonomskom centralizacijom.

S druge strane, u radu je istaknuto kako je Rumunija unitarna polupredsjednička država i demokratska republika koja process tranzicije ka demokratskoj i tržišnoj ekonomiji započinje 1989. godine. Zakonodavnu granu Rumunije čini dva vijeća, Senat i Vijeće zastupnika čiji se članovi biraju na neposrednim izborima svake četiri godine.

Bugarska posjeduje jednodomni parlament. Izborni sistem i pravo reprezentovanje nacionalnih manjina te distribucija mandata u Rumuniji se odvija na više nivoa

Također, za Rumuniju je ukazano kako sastav drugog doma govori o karakterističnosti očuvanja aristokratskog predstavnštva.

⁹ Pajvančić, M. (2008). Parlamentarno pravo, Fondacija konrad Adenauer, Beograd, str. 31.

LITERATURA:

1. Gabriel Hershman: „President–elect Plevneliev’s final margin of victory closer than predicted, The Sofia Echo (pristupljeno 10.12.2018.)
2. Lesku, K. (prijevod: Teodora Kristez), Novi građanski zakonik, članak na <http://old.rri.ro/arh-art.shtml?lang=10&sec=57&art=192602>, pristup 10.12.2018.
3. Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 1979., Zagreb
4. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1985.
5. Pajvančić, M. (2008). Parlamentarno pravo, Fondacija konrad Adenauer, Beograd
6. Ustav Republike Bugarske („Narodne novine Bugarske”, broj: 56/91, 85/03, 18/05, 27/06, 78/06 I 12/07)
7. Ustav Rumunije („Službene novine Rumunije”, broj: 758/03)