



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET ZA UPRAVU  
-pridružena članica-

# UPRAVA

**Časopis za upravu i upravno pravo**

Sarajevo, 2020. godine

## **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/Dean

### **Glavni urednik / Editor in Chief**

Doc. dr Amel Delić, prodekan/Vice-Dean

### **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**

**Sahrudin Sarajčić / Adnan Muslija**

KAUZALNA POVEZANOST POLITIČKE STABILNOSTI I  
DIREKTNIH STRANIH INVESTICIJA U BOSNI I HERCEGOVINI  
*THE CAUSAL LINKAGE BETWEEN POLITICAL STABILITY AND  
FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* 9

**Mirza Huskić / Elma Šatrović**

LJUDSKI RAZVOJ, OBNOVLJIVA ENERGIJA I EKONOMSKI  
RAST U 10 ZEMALJA SA NAJVEĆOM POTROŠNjom ENERGIJE  
*HUMAN DEVELOPMENT- RENEWABLE ENERGY-GROWTH  
NEXUS IN THE TOP 10 ENERGY GLUTTONS* 25

**Merima Tanović / Đevad Šašić / Amel Delić**

RUKOVOĐENJE ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE, PERSPEKTIVA  
LIDERSTVA I UPRAVLJANJA PROMJENAMA U KONTEKSTU  
IMPLEMENTACIJE SIGMA PRINCIPA ZA JAVNU UPRAVU  
U BOSNI I HERCEGOVINI  
*MANAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES,  
LEADERSHIP PERSPECTIVES AND CHANGE MANAGEMENT  
IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF SIGMA PRINCIPLES  
FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* 43

**Nermin Lapandić**

PRIMJENA RAČUNARSKIH SISTEMA ZA ODLUČIVANJE U  
POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI  
*IMPLEMENTATION OF COMPUTER DECISION- MAKING  
SYSTEMS IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES* 59

**Emir Tahirović / Ermin Kuka**

PROBLEMI I KONTROVERZE JAVNOG ODLUČIVANJA  
U BOSNI I HERCEGOVINI  
*PROBLEMS AND CONTROVERSIES OF PUBLIC  
DECISION - MAKING IN BOSNIA AND HERZEGOVINA* 73

**Dženan Alić / Naida Korajlić**

KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA BOSNE I HERCEGOVINE  
I AUSTRIJE

*COMPARATION OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEMS OF BOSNIA  
AND HERZEGOVINA AND AUSTRIA*

95

## RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovana akademska i stručna zajednica, čitateljice i čitaoci,

Sa zadovoljstvom predstavljamo novi broj časopisa „Uprava“, naučnog časopisa za upravu i upravno pravo. U periodu od izdavanja prethodnog broja, akademsku i stručnu zajednicu je rastužila vijest da je 26. januara ove godine preminuo uvaženi prof.dr Ćazim Sadiković, nekadašnji dekan Fakulteta za upravu i Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu.

Želimo, i u kontekstu ovog izdanja časopisa, odati posebnu počast prof. dr Sadikoviću, izvrsnom pravniku cijenjenom i u evropskim stručnim i akademskim okvirima.

Prof.dr Ćazim Sadiković je rođen 1935. godine u Ljubuškom. Gimnaziju je završio u Mostaru, a Pravni fakultet u Sarajevu.

Kao avangarda svojim savremenicima i sunarodnjacima, magistrirao je na Evropskom univerzitetu u Nancyju (Francuska) iz oblasti pravnih i političkih nauka na temu „Savremeni aspekti demokratije u Evropi«, dok je doktorirao na Univerzitetu u Ljubljani (Slovenija). Slijedeći njegov primjer, Fakultet za upravu u svojoj izdavačkoj djelatnosti i naučno-istraživačkom opusu promovise savremena istraživanja iz oblasti uprave, kakav je i rad u ovom broju časopisa „Uprava« koji posmatra rukovođenje u kontekstu SIGMA Principa javne uprave.

Prof.dr Sadiković je bio i vrlo uspješan rukovodilac, jer je u karijeri obnašao funkcije dekana Pravnog fakulteta i Fakulteta za upravu Univerziteta u Sarajevu, ali i predsjednika Komisije za ustavna pitanja SFR Jugoslavije, predsjednika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i rukovodioca mnogih drugih stručnih i akademskih tijela. Jedan od radova u ovom izdanju našeg časopisa komparira ustavne sisteme, a to je bilo područje vrhunske stručnosti prof.dr Sadikovića.

Značajan dio biografije uvaženog prof.dr Sadikovića predstavljaju i činjenice da je predavao i na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, a, u karijeri je, između ostalih nastavnih predmeta, predavao i „Uvod u političke nauke«, „Političke sisteme« i „Međunarodno javno pravo«. U ovom broj časopisa analizirana je povezanost političke stabilnosti i direktnih stranih investicija.

Sigurno se prof.dr Sadiković prilikom rukovođenja značajnim javnim institucijama susretao i sa problemima javnog odlučivanja, na čijem rješavanju je dao izuzetan doprinos, a neizmjeran doprinos unapređenju odlučivanja u sistemu javne vlasti je dao i kroz djelovanje u Venecijanskoj komisiji Vijeća Evrope (Evropska komisija za demokratiju kroz pravo). Doprinos ovom izdanju časopisa „Uprava» su dali i autori koji su pisali o problemima i kontroverzama javnog odlučivanja u Bosni i Hercegovini.

Konačno, prof.dr Ćazim Sadiković je mnogo puta u toku svoje bogate karijere, pa između ostalog i prilikom osnivanja i u prvim godinama rada Fakulteta za upravu iskazao izuzetan senzibilitet za savremena ili i avangardna promišljanja o državi, njenim institucijama i obrazovanju državnih službenika, pa bi sigurno bio ponosan na činjenicu da se u časopisu „Uprava» elaboriraju i teme obnovljive energije i ekonomskog rasta ili primjene računarskih sistema za odlučivanje u postupcima javnih nabavki.

Prof.dr Ćazim Sadiković je autor jedanaest knjiga i više stotina naučnih i stručnih radova iz oblasti pravnih i političkih nauka, te dobitnik respektabilnih domaćih i međunarodnih nagrada za svoj izuzetan naučni i stručni doprinos.

Fakultet za upravu i redakcija časopisa „Uprava» se sa najvišim pijetetom zahvaljuju prof.dr Ćazimu Sadikoviću za izuzetan i presudan doprinos u našem radu.

Također, zahvaljujemo se svim autorima i saradnicima na doprinosu ovom broju našeg časopisa.

S poštovanjem,

Doc.dr Amel Delić,  
glavni urednik časopisa

## EDITOR'S WORD

**Dear academic and professional community, dear readers,**

**We are presenting, with great pleasure, the new issue of the Journal 'Administration', the scientific journal for Administration and Administrative Law. Since the publication of the previous issue, academic and professional community was saddened by the news that, on the 26th of January this year, the esteemed Professor Ćazim Sadiković, former Dean of the Faculty of Administration and Faculty of Law, at University of Sarajevo, passed away.**

**We wish, in the context of this edition of Journal, to pay a special tribute to Professor Sadiković, PhD, an excellent lawyer respected in the European professional and academic networks.**

**Professor Ćazim Sadiković, PhD, was born in 1935 in Ljubuški. He graduated gymnasium in Mostar and Faculty of Law in Sarajevo.**

As an avant-garde to his contemporaries and compatriots, he received his master's degree from the European University in Nancy (France) in the field of legal and political sciences for the topic "Contemporary aspects of democracy in Europe", while he received his doctorate from the University of Ljubljana (Slovenia). Following his example, the Faculty of Administration, within its publishing activities and scientific research opus, promotes contemporary research in the field of Administration, such as the Scientific Article in this issue of Journal 'Administration' that observes the leadership in the context of SIGMA Principles of Public Administration.

And Professor Sadiković was also a very successful leader, while in his career he held the positions of Dean of the Faculty of Law and the Faculty of Administration at the University of Sarajevo, but also the positions of the President of the Commission for Constitutional Affairs of SFR Yugoslavia, President of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and managerial positions in many other professional and academic bodies. One of the Papers in this issue of our Journal compares constitutional systems, and that was the area of highest expertise of Professor Sadiković.

A significant part of esteemed Professor Sadiković's biography is represented by the facts that he also lectured at the Faculty of Political Sciences, University of Sarajevo, and in his career, among other courses, he lectured "Introduction

to Political Sciences”, “Political Systems” and “International Public Law”. In this issue of the Journal the connection between political stability and foreign direct investment is analyzed.

Certainly, Professor Sadiković, while managing important public institutions, also encountered problems of public decision-making, and made an exceptional contribution for solving such problems. And he made an immeasurable contribution to the improvement of decision-making in the system of government through his activities in the Venice Commission of the Council of Europe (European Commission for Democracy through Law). Contribution to this issue of the Journal “Administration” had been given by the authors who wrote about the problems and controversies of public decision-making in Bosnia and Herzegovina.

Finally, Professor Ćazim Sadiković expressed distinguished sensibility to contemporary or avant-garde reflections about state, its institutions and the education of civil servants for many times during his rich career, including the period of establishment and the first years of the Faculty of Administration. Therefore, he would certainly be proud of the fact that the Journal «Administration» elaborates also the topics of renewable energy and economic growth or the application of computer systems for decision-making in public procurement procedures.

Professor Ćazim Sadiković, PhD, is the author of eleven books and hundreds of scientific and professional papers in the fields of legal and political sciences, and the winner of respectable domestic and international awards for his outstanding scientific and professional contribution.

Faculty of Administration and the Editorial Board of the Journal «Administration» express gratitude, with the highest reverence, to Professor Ćazim Sadiković for his exceptional and crucial contribution to our activities.

We are also grateful to all authors and our associates for their contribution to this issue of the Journal.

With respect,

Amel Delić, PhD  
Editor in Chief



**Izvorni naučni članak / Original Scientific Article**

Primljen / Received: 17.6.2020.

UDK: 339.727.22:323 (497.6)

**Prof. dr. Sahrudin Sarajčić**

University of Sarajevo

Bosnia and Herzegovina

Email: sahrudin.sarajcic@unsa.ba

**Dr. Adnan Muslija**

University of Sarajevo

Bosnia and Herzegovina

Email: adnan.muslija@fu.unsa.ba

**THE CAUSAL LINKAGE BETWEEN POLITICAL STABILITY  
AND FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA<sup>1</sup>**

**KAUZALNA POVEZANOST POLITIČKE STABILNOSTI  
I DIREKTNIH STRANIHNINVESTICIJA U BOSNI I  
HERCEGOVINI**

***Abstract***

This research aims to explore the causal link between political stability (PS) and foreign direct investments (FDI) in the case of Bosnia and Herzegovina (B&H). The motivation to conduct this study lies in the fact that literature to date has paid little attention to the impact of political stability on FDI in the country of interest. In order to investigate the present causal linkage, annual time-series data were collected in the time-span running from 2002 to 2016. To provide empirical evidence we have employed the time-series econometrics. The obtained results indicate that political stability causes foreign direct investments. In addition, the results suggest that foreign direct investments have a causal link with the political stability. This result is of particular importance, given that Bosnia and Herzegovina can benefit significantly from the FDI, especially in the initial period, although long-term

---

<sup>1</sup> This paper has been presented at ICAMSS 2019 Public Administration Reform: European Union Issues and Challenges.

economic growth requires a sustainable and stable political environment. The outcome of this paper can provide significant insights for policy makers. This is why the concluding remark summarizes in detail the policy implications together with the recommendations for future research.

**Key words:** Bosnia and Herzegovina, causality, foreign direct investments, political stability

### **Sažetak**

*Ova studija istražuje kauzalnu vezu između političke stabilnosti (PS) i direktnih stranih investicija (FDI) u slučaju Bosne i Hercegovine (BiH). Motivacija za provođenje ove studije leži u činjenici da je dosadašnja literatura posvetila nedovoljno pažnje utjecaju političke stabilnosti na direktne strane investicije u BiH. Da bi se istražila kauzalna veza, prikupljeni su podaci vremenskih serija u periodu od 2002. do 2016. godine na godišnjem nivou. Kada je u pitanju metodologija, koristila se ekonometrijska analiza vremenskih serija. Dobiveni rezultati ukazuju da politička stabilnost utiče na direktne strane investicije. Pored toga, rezultati pokazuju da direktne strane investicije utiču na političku stabilnost. Ovaj je rezultat od posebnog značaja, uzimajući u obzir činjenicu da Bosna i Hercegovina može imati značajne koristi od FDI, posebno u početnom periodu, iako dugoročni ekonomski rast zahtijeva održivo i stabilno političko okruženje. Očekuje se da rezultati ove studije daju važne informacije za donosiocje odluka. Zbog toga se u zaključku prezentuju preporuke za donosiocje odluka kao i preporuke za buduća istraživanja.*

**Ključne riječi:** Bosna i Hercegovina, direktne strane investicije, kauzalnost, politička stabilnost

## **1. INTRODUCTION**

There is still no general consensus in contemporary economic theory as to what is the key recipe for transition countries like Bosnia and Herzegovina to reach sustainable economic growth with minimum short-run costs. One of the first steps in this direction is to have a certain systematic understanding of the role of political stability. In addition, it is of particular importance to use the heuristic approach while defining the role of political stability in attracting foreign direct investors as well as the role of political stability in economic development.

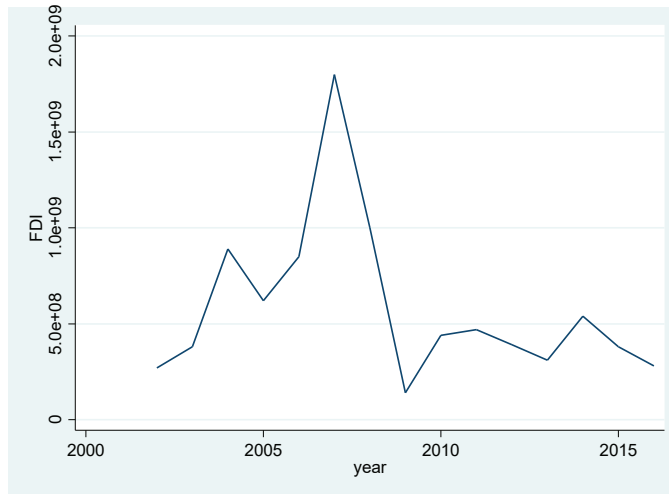
Consequently, this paper addresses these issues, which can be seen in the context of contemporary globalization processes, but also in the much

narrower scope of the analysis of political and other factors that generate and stimulate FDI inflows and overall national competitiveness. New approaches to the evaluation of development flows inevitably bring changes to the fundamental principles of economics, that is, to the very models of measuring the competitiveness of an economy.

The presence of different political structures and factors of development indicated that it was difficult to define a universal model of development that would produce equally successful results, which implied that economic growth could not be viewed unilaterally through an exclusive analysis of the correlation between political stability and FDI. This has shown that the impact of FDI cannot be successful in the absence of complementary policies and institutions, since they generate effective gains only if there is a link to simultaneous improvements to the country's overall legal, political and regulatory framework.

The paper therefore states that with adequate choice of available economic policy measures, Bosnia and Herzegovina should create prerequisites for engaging FDI on strategic foundations of political stability. This would lead to the effective integration of FDI into the national economy, with domestic and foreign resources playing an equally important role in the formation of productive capital volume with a focus on strategically designed development projects.

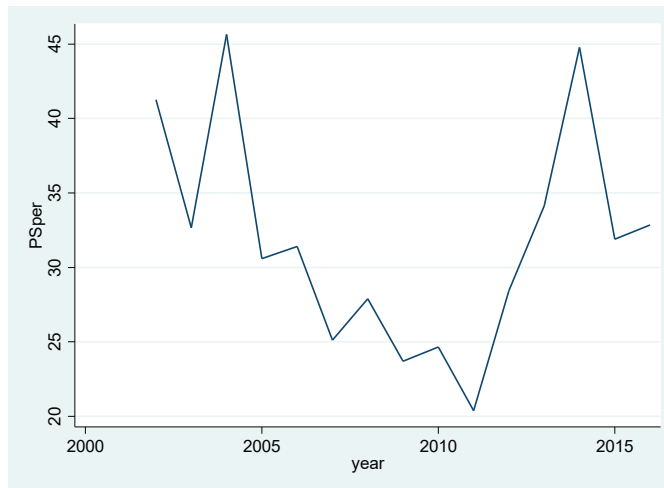
This claim is of particular importance given that B&H can benefit significantly from FDI especially in the initial period, although long-term economic growth primarily requires a sustainable and politically stable environment, financial adjustment and mobilization of domestic financial resources. Thus, the findings of this paper display a bidirectional causal link between the two variables of interest. When it comes to FDI statistics, Graph 1 indicates a growing trend towards the global financial crisis when FDI records a significant decline. After the crisis period, there was a steady increase in FDI by the end of the observed period.

*Graph 1: Inflow of foreign direct investments (B&H)*

Source: Authors

The importance of exploring the link between political (in)stability and FDI is reflected in the fact that political instability can seriously undermine a country's economic performance (Nazeer and Masih, 2017). Alesina et al. (1996) define political instability as a tendency for government collapse. This collapse may be the result of conflict or intense competition between different political parties. Similarly, a government change case would increase the possibility of successive change. Furthermore, Milutinović (2011) points out that political instability in B&H is linked to a complex, inefficient and corrupt political system. The author also points to the necessary reform of the political system since it is a source of frequent misunderstandings and contributes to instability. When it comes to the proxy variable of political stability, Graph 2 indicates significant fluctuations in political stability and absence of violence/terrorism: percentile rank in B&H over the observed period.

*Graph 2: Political stability and absence of violence/terrorism: percentile rank in B&H*



Source: Authors

In order to achieve political stability in B&H, it is necessary to adjust the interest of all political parties. Political stability is crucial for the improvement in the standard of living as well as to reduce inequality. Considering the preceding paragraphs, political stability is also an important factor in economic development. Due to the need to improve political stability, this paper explores the aforementioned economic phenomenon in B&H and its connection with FDI. After the introductory part, a detailed literature review is presented. The data and methodology used as well as the research results are further displayed. At the very end, concluding remarks are presented together with the policy implications.

## 2. LITERATURE REVIEW

A large body of research analyzes the link between FDI and economic growth (Muslija, 2017; Sarajčić, 2004). Also, a great deal of research points to the importance of political stability for achieving sustainable economic growth (Carmignani, 2003; Alesina et al., 1996; Barro and Lee, 1994). However, to the authors' knowledge, few studies address the link between FDI and political stability in the case of Bosnia and Herzegovina, which motivated the authors to conduct this research.

One of the key factors that drive foreign investors in making investment decisions is political risk (Moosa, 2002). Political risk is associated with confiscation or damage to property, production problems, and threats to staff, including operational restrictions that prevent the investor from taking certain actions (Daniels et al., 2002). With regard to Asian countries, Woo and Heo (2009) indicate that politically motivated corruption has a significant negative effect on FDI.

Nazeer and Masih (2017) analyzed the impact of political instability on foreign direct investment and economic growth in the case of Malaysia. The time-series data were collected between 1984 and 2013. The results of this study indicate the linkage amid these economic phenomena, both in the long and the short term, where economic growth emerges as the most important determinant of political instability and foreign direct investment in Malaysia. Therefore, the authors outline the need to stimulate economic growth in order to achieve political stability and to attract a significant inflow of foreign direct investments.

Kim (2010) explored the link between FDI and political stability. Survey results indicate that countries with high levels of political risk have a greater outflow of foreign direct investment. Also, the author points out those countries with high corruption and low democracy have a higher outflow of foreign direct investment. It is therefore concluded that political risk is an important determinant of FDI. Similar results are also presented in Lucas (1990) and Singh and Jun (1995), which indicate that political risk is an important determinant of FDI, especially in countries with high FDI inflows.

Nadeem (2015) examined the link between FDI and political stability in Pakistan. In order to investigate the aforementioned relationship, data were collected in the period between 1972 and 2012. The results indicate a long-term causal link between the aforementioned economic phenomena in the case of Pakistan. Therefore, the author emphasizes the need to change policies in order to achieve a greater inflow of foreign direct investment into Pakistan.

Musibah (2017) analyzed the impact of macroeconomic variables such as business environment on foreign direct investment (FDI) inflows into selected countries in the Middle East and North Africa. In this respect, these countries are categorized into two groups, the republic and the monarchical countries, to better examine whether political stability plays a moderating role between macroeconomic variables, business environment and FDI. This study used annual data from 2000 to 2016. Data were collected from official

sources such as UNCTAD and the World Bank. The Generalized Least Squares (GLS) method was used. The results indicate a strong influence of political stability as a moderating variable between macroeconomic variables, business environment and FDI for republic countries; unlike the monarchical countries. In the context of this study, it is important to emphasize that political risk is highly dependent on political stability, thus political stability is necessary to attract direct foreign investment (Musibah et al., 2015).

Musibah et al. (2015) point out that political instability is undesirable because it adversely affects the economic development and growth of the country through a negative impact on physical and human resources. In the case when a country has a low level of political stability, foreign investors often hesitate to invest in that country. Undoubtedly, the causes of political unrest and the growth of investment risks such as changes in the political regime, inappropriate involvement of government in economic factors; rigid property and legislative procedures, bureaucracy and so on can mark a serious negative impact on foreign investment (Yimer, 2017). Moreover, global investors and international organizations place great emphasis on the FDI decision-making process.

Milutinović (2015) points out that the political system in B&H is complex and as such often causes misunderstandings and irregularities. The author also emphasizes the need for democratic dialogue of all political parties in order to create the conditions for sustainable economic development. Political instability in B&H has contributed to a decline in the country's credit rating. Instability also increases the risk for foreign investors and reduces the inflow of FDI. All this significantly slows down the country's economic growth. Furthermore, financial institutions do not show great willingness to finance development projects precisely because of the downgrading of the credit rating. Consequently, interest rates are much higher and banks have very strict operating restrictions.

The preceding paragraphs indicate the importance of political stability not only in attracting foreign direct investment but also in the growth of the economy as a whole. The papers presented in the literature review prove this claim not only in the case of European but also Asian and African countries. The motive for writing this paper lies in the fact that few papers provide empirical evidence on the link between political stability and foreign direct investment in Bosnia and Herzegovina. An additional motive is the fact that B&H aspires to join the European Union (EU). However, the country is still not ready to take the full obligations of EU membership. For this purpose,

it is of key importance to enforce related legislation and to make necessary changes towards the development of political stability that will attract foreign direct investment and finally support economic growth.

### **3. DATA AND METHODOLOGY**

This part of the paper summarizes the employed methodology together with the data used. To perform the empirical research, the researchers have collected the annual time-series data in the period between 2002 and 2016 from The World Bank for the case of Bosnia and Herzegovina. The main criterion to select the time-frame was the data availability with the particular aim to include the latest available data. In terms of the proxy variable of political stability, Jewel (2015) suggests the Political Stability and Absence of Violence/Terrorism: Percentile Rank (PS) as appropriate. Thus, this measure is employed in the present research. PS actually measures the probability of the political instability or violence that is politically motivated including terrorism. The rank positions the country at the global scale whereas 0 indicates the lowest rank and 100 highest rank.

With regards to the proxy variable of foreign direct investments, it is worthwhile noting that the inflow of foreign direct investments in USD (FDI) is considered as appropriate in various studies (Sothan, 2017; Mehic et al., 2013; Dritsakia and Stiakakisb, 2014 and Pegkas, 2015). Thus, this measure is considered appropriate in the present research examining the linkage amid political stability and foreign direct investments in the case of Bosnia and Herzegovina.

As indicated above, the researchers have employed the time-series econometrics. At first, they tested for the stationarity properties of the variables employed. For this purpose the Augmented Dickey Fuller test and Phillips–Perron test have been employed. Furthermore, they have tested for the causal links between the variables of interest by employing the Toda and Yamamoto approach. The Toda and Yamamoto approach may be outlined within the eight steps explained below. The first step presents the main measures of the location. These measures are used to describe the data. The motivation behind selecting Toda and Yamamoto approach lies in the fact that it does not require a specific order of integration i.e. variables may also be non-cointegrated. This assumption is of particular importance in this research, taking into account the fact that the study operates with a relatively short time-series. Toda and Yamamoto (1995) describe in details the procedure used to analyze the causal



link between two or more variables. The formalization is given in Equations 1 and 2 as following:

$$y_t = \mu + \sum_{i=1}^{p+m} \alpha_i y_{t-i} + \sum_{i=1}^{p+m} \beta_i x_{t-i} + u_{1t} \quad (1)$$

$$x_t = \mu + \sum_{i=1}^{p+m} \gamma_i x_{t-i} + \sum_{i=1}^{p+m} \delta_i y_{t-i} + u_{2t} \quad (2).$$

To give a brief explanation, it is important to emphasize that  $m$  indicates the order of integration; whereas optimal number of lags is denoted by  $p$ . Very important assumptions are normal distributions of the error as well as no serial correlation. It is of particular importance to determine the order of integration. Thus, the Toda and Yamamoto approach starts with the examination of the stationary properties of the variables. As indicated above, the Augmented Dickey-Fuller-ADF (Satrovic, 2017) and Phillips-Perron-PP tests have been employed. Augmented Dickey-Fuller test is based on the following regression equation (Eq. 3):

$$y_t = \beta' D_t + \varphi y_{t-1} + \sum_{j=1}^p \omega_j \Delta y_{t-j} + \varepsilon_t \quad (3)$$

where  $D_t$  denotes the vector of deterministic terms,  $\varepsilon_t$  is not autocorrelated. With regards to the PP test, Phillips and Perron (1988) formalize the test regression as Equation 4:

$$\Delta y_t = \beta' D_t + \pi y_{t-1} + u_t \quad (4)$$

where  $I(0)$  is stationary and can be heteroskedastic.

Moreover, the maximum order of integration is denoted by  $d$ . The optimal number of lags is determined following the common criteria: Akaike's information criterion (AIC) and the Hannan and Quinn information criterion (HQIC). Further steps include the formalization of the VAR model (Eq. 5 and 6):

$$y_t = \mu + \sum_{i=1}^{p'+m'} \alpha_i y_{t-i} + \sum_{i=1}^{p'+m'} \beta_i x_{t-i} + u_{1t} \quad (5)$$

$$x_t = \mu + \sum_{i=1}^{p'+m'} \gamma_i x_{t-i} + \sum_{i=1}^{p'+m'} \delta_i y_{t-i} + u_{2t} \quad (6).$$

Due to the fact that VAR does not solely give much information, we proceed to the Granger causality test. Therefore, the inference on the link between political stability and foreign direct investments in the case of Bosnia and Herzegovina is based on the findings of the Granger causality test.

#### 4. RESULTS OF THE RESEARCH

Findings of this study will be presented within the eleven steps explained below. The first step provides the main measures of descriptive statistics. The minimum inflow of FDI is recorded in the year 2009 whereas the maximum value is recorded in 2007 (Table 1).

*Table 1: Descriptive statistics*

stats	FDI	PS
mean	584000000	31.56
sd	417000000	7y.44
max	1800000000	45.63
min	140000000	20.38
skewness	1.752	0.619
kurtosis	5.804	2.551

Source: Authors

Standard deviation indicates significant dynamics in the variable of interest. With regards to the political stability, the average rank is 32. The maximum rank is recorded in 2004 whereas the minimum rank is recorded in 2011. As in the case of FDI, standard deviation implies significant fluctuations in terms of this variable. For this reason, we have calculated the natural logarithm and this value is used in the research to follow. The next steps of this analysis aim to determine the order of integration. For this purpose, the Augmented Dickey-Fuller-ADF and Phillips-Perron-PP tests have been utilized. Tables 2 and 3 provide the obtained findings.

Table 2: Augmented Dickey-Fuller (ADF) test

Variable		Test Statistics	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
lnFDI	Z(t)	-3.422	-4.380	-3.600	-3.240
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0485				
D.lnFDI	Z(t)	-4.045	-4.380	-3.600	-3.240
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0076				
lnPS	Z(t)	-1.307	-4.380	-3.600	-3.240
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.8863				
D.lnPS	Z(t)	-5.149	-4.380	-3.600	-3.240
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0001				

Source: Authors

Table 2 outlines the findings of the Augmented Dickey-Fuller-ADF test. Log levels of both variables are found to contain unit root for a 1% significance level. For this purpose, it was necessary to test for the stationary properties of the first difference. The findings of the ADF test suggest that null on unit root should be rejected implying that the first differences are found to be stationary. We further proceed to the Phillips-Perron-PP tests.

Table 3: Phillips-Perron test

Variable		Test Statistics	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
lnFDI	Z(t)	-2.704	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0733				
D.lnFDI	Z(t)	-4.117	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0009				
lnPS	Z(t)	-2.395	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.1432				
D.lnPS	Z(t)	-5.160	-3.750	-3.000	-2.630
	MacKinnon approximate p-value Z(t) = 0.0000				

Source: Authors

Table 3 outlines the findings of the Phillips-Perron-PP test. Log levels of both variables are found to contain unit root for a 1% significance level. For this purpose, it was necessary to test for the stationary properties of the first difference. The findings of PP test suggest that null on unit root should be rejected implying that the first differences are found to be stationary. Thus, PP test supports the ADF test's outcome which indicates that the stationary properties of variables have been satisfied. Therefore, we proceed further to the determination of the number of lags to be employed in the empirical section. Table 4 summarizes the obtained findings. AIC and HQIC agree that the optimal number of lags is 3, therefore we proceed further with 3 lags.

*Table 4: The number of lags needed*

lag	LL	LR	Df	p	FPE	AIC	HQIC	SBIC
0	-8.86199				0.02097	1.81033	1.78041	1.89115*
1	-6.52313	4.6777	4	0.322	0.028243	2.08719	1.99742	2.32964
2	-5.44965	2.1469	4	0.709	0.050143	2.57494	2.42533	2.97903
3	5.69522	22.29*	4	0	.01916*	1.38413*	1.17468*	1.94985

Source: Authors

In the next step, we have tested for the serial correlation. The employed test suggests no autocorrelation at the first and second lag. At last, we have tested for the causal link between the variables by employing the Granger causality test. Table 5 summarizes the obtained findings. Null assumes no causal link.

*Table 5: Granger causality tests*

Equation	Excluded	Prob>chi2
lnFDI	lnPS	0.000
lnPS	lnFDI	0.000

Source: Authors

Political stability is found to Granger cause foreign direct investments in Bosnia and Herzegovina. This outcome is expected taking into account that foreign investors prefer to invest in a country that will protect their rights; that pays much attention to doing business; as well as having highly transparent activities in the business sector. Additionally, FDI is also found to Granger

cause foreign direct investments, suggesting that political stability can be enhanced by the inflow of foreign capital. This evidence is of particular importance for decision makers in Bosnia and Herzegovina, assuming that political stability is of key importance to attract foreign investors as that will contribute not only to political stability but to the economy as a whole. Thus, Table 5 suggests a bidirectional link between the variables of interest in the case of Bosnia and Herzegovina in the period between 2002 and 2016.

## 5. CONCLUSION

This study analyzes the causal link between FDI and political stability in the case of Bosnia and Herzegovina. The annual time-series data were collected between 2002 and 2016. The methodology employs the Toda and Yamamoto approach. The contribution of this paper to the literature is reflected in the fact that the researchers explore the link of interest while focusing on the case of Bosnia and Herzegovina. Furthermore, the latest available data is used in comparison with previous research with special focus on policy recommendation. The findings of this paper suggest that political stability is found to Granger cause foreign direct investment in Bosnia and Herzegovina. This outcome is expected taking into account that foreign investors prefer to invest in a country that will protect their rights; that pays much attention on 'doing business' as well as having highly transparent activities in the business sector. Additionally, FDI is also found to Granger cause foreign direct investment, suggesting that political stability can be enhanced by foreign capital inflows. The results of this study are particularly important given that B&H can benefit significantly from FDI, especially in the initial period, although long-term economic growth requires a sustainable and stable political environment, financial adjustment and the mobilization of domestic financial resources. Therefore, with adequate selection of available economic policy measures, Bosnia and Herzegovina should create the preconditions for engaging FDI on strategic foundations of political stability that would lead to their effective integration into the national economy, with domestic and foreign resources playing an equally important role in the formation of productive capital. Additionally, FDI should be directed to the strategic projects that are well designed and that will lead to sustainable economic growth.

However, this research also has some limitations. The analysis considers only two variables that were deemed relevant. Therefore, future researchers are advised to include more variables in order to obtain a more comprehensive

picture of the linkage amid these macroeconomic variables. It is primarily necessary to investigate the impact of energy, given its key role in the production process (Abul et al., 2019). It is worthwhile noticing that Bosnia and Herzegovina has a great potential for attracting foreign direct investment in renewable energy. Additionally, it will be of great importance to include the role of tourism in the nexus of interest (Muslija et al., 2017). Furthermore, this paper aims to highlight the need for the further exploration of the link between political stability and FDI so that adequate comparisons can be made and better recommendations given to decision makers. Based on the results presented in this research, it is concluded that decision makers should create adequate policies that will facilitate foreign investors' business operations and thus increase their interest in investing in B&H. In addition, special attention should be paid to raising the level of 'doing business'. Finally, investor confidence needs to be boosted by sending a positive political message and creating an image that will present Bosnia and Herzegovina as a very attractive country to invest in, rather than a country with a low rank in terms of political stability at the global level.

---

## REFERENCE LIST

1. Abul S.J., Satrovic E., Muslija A.: "The link between energy consumption and economic growth in Gulf Cooperation Council countries", *International Journal of Energy Economics and Policy*, 9(5), pp. 38-45 (2019).
2. Alesina A., Özler S., Roubini N., Swagel P.: "Political instability and economic growth", *Journal of Economic Growth*, 1(2), pp. 189-211 (1996).
3. Barro R.J., Lee J.W.: "Sources of economic growth", In *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 40, pp. 1-46 (1994).
4. Carmignani F.: "Political instability, uncertainty, and economics", *Journal of Economic Surveys*, 17(1), pp. 1-54 (2003).
5. Daniels J. D., Radebaugh L. H., Sullivan D. P.: "Globalization and business", Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, (2002).
6. Dritsakia C., Stiakakisb E.: "Foreign direct investments, exports, and economic growth in Croatia: A time series analysis", *Procedia Economics and Finance*, 14, pp.181- 190 (2014).
7. Jewel F.R.: "Political stability, foreign direct investment and remittance inflow in Bangladesh: an empirical analysis", Master thesis, source: <http://library2.smu.ca/handle/01/26427#.WeBtk1uCzIU>(2015).
8. Kim H.: "Political stability and foreign direct investment", *International Journal of Economics and Finance*, 2(3), pp. 59-71(2010).
9. Lucas E.: "Why doesn't capital flow from rich to poor countries?", *American Economic Review*, 80, pp. 92-6 (1990).
10. Mehic E., Silajdzic S., Babic-Hodovic V.: "The impact of FDI on economic growth: some evidence from Southeast Europe", *Emerging Markets Finance and Trade*, 49, pp. 5-20 (2013).
11. Milutinović M.: "Politička stabilnost Bosne i Hercegovine kao preduslov društvenog razvoja", časopis „Svarog”, 10, pp. 33-45 (2015).
12. Milutinović M.: "Uticaj političke stabilnosti na održivi razvoj", časopis „Svarog”, 3/2011, pp. 205-217 (2011).
13. Moosa I.A.: "Foreign direct investment: theory, evidence and practice", Palgrave Macmillan, Great Britain (2002).
14. Musibah A.S.: "Political stability and attracting foreign direct investment: a comparative study of Middle East and North African countries", *Sci.Int. (Lahore)*, 29(3), pp. 679-683 (2017).

15. Musibah A.S., Shahzad A., BtFadzi, F.H.: "Impact of foreign investment in the Yemen's economic growth: the country's political stability as a main issue", *Asian Social Science*, 11(4), pp. 102-116 (2015).
16. Muslija A.: "Kauzalna povezanost direktnih stranih investicija i ekonomskog rasta: primjer Bosne i Hercegovine", *Uprava*, 2, pp. 39-51 (2017).
17. Muslija A., Satrovic E., Unver Erbas, C. "Panel analysis of tourism - economic growth nexus", *International journal of economic studies*, 3, pp. 535-545 (2017).
18. Nadeem S.: "Political instability and foreign direct investment: empirical evidence from Pakistan", *European Journal of Business and Management*, 7(17), pp. 189-200 (2015).
19. Nazeer A.M., Masih M.: "Impact of political instability on foreign direct investment and economic growth: evidence from Malaysia", *MPRA Paper No. 79418* (2017).
20. Pegkas P.: "The impact of FDI on economic growth in Eurozone Countries", *The Journal of Economic Asymmetries*, 12, pp. 124-132 (2015).
21. Phillips P.C.B., Perron P.: "Testing for a unit root in time series regression", *Biometrika*, 75, pp. 335-346 (1988).
22. Sarajčić S.: "Strane direktne investicije kao faktor ekonomskog razvoja Bosne i Hercegovine", doktorska disertacija, *Ekonomski fakultet Sarajevo* (2004).
23. Satrovic E.: "Financial development and human capital in Turkey: ARDL approach", *Cappadocia Academic Review*, 1(2), pp. 1-15 (2017).
24. Singh H., Jun K. W.: "Some new evidence on determinants of foreign direct investment in developing countries", *World Bank Policy Research Paper 1531*, World Bank, Washington, D.C. (1995).
25. Sothan S.: "Causality between foreign direct investment and economic growth for Cambodia", *Cogent Economics & Finance*, 5, pp. 1-13 (2017).
26. Toda H. Y., Yamamoto T.: "Statistical inference in vector autoregressions with possibly integrated processes", *Journal of Econometrics*, 66(1-2), pp. 225-250 (1995).
27. Woo J.Y., Heo H.: "Corruption and foreign direct investment attractiveness in Asia", *Asian Politics & Policy*, Vol. 1, pp. 223-238 (2009).



**Izvorni naučni članak / Original Scientific Article**

Primljen / Received: 6.6.2020.

UDK: 330.34:502.15

**Mirza Huskić, PhD**

Lecturer at School of Finance and Accounting Tuzla, Bosnia and Herzegovina

Email: mirza.huskic@finra.ba

ORCID: 0000-0002-8998-0580

**Elma Šatrović, PhD**

Associate professor at University of Novi Pazar, Serbia

Assistant professor at Çağ University, Turkey

Email: elmasatrovic@cag.edu.tr

ORCID: 0000-0002-8000-5543

**HUMAN DEVELOPMENT- RENEWABLE ENERGY-  
GROWTH NEXUS IN THE TOP 10 ENERGY GLUTTONS**

**LJUDSKI RAZVOJ, OBNOVLJIVA ENERGIJA I EKONOMSKI  
RAST U 10 ZEMALJA SA NAJVEĆOM POTROŠNJOM  
ENERGIJE**

***Abstract***

This paper employs a trivariate panel VAR model to explore the link, if any, between the renewable energy consumption (REN), human development (HDI) and economic growth (GDP) in the period 1990-2015 for the sample of top 10 leading economies in terms of energy consumption. The most important findings of the panel VAR model suggest a positive response of economic growth to the human development. With regard to renewable energy, economic growth is found to respond negatively but only in the short-run. This response is found to decrease exponentially and to reach positive values in the long-run. The findings of this paper emphasize that policy makers need to do necessary efforts to develop strategies that will support the usage of renewable energy since it tends to contribute to key dimensions of human development and to the sustainable economic growth in the long-run.

**Keywords:** economic growth; human development; panel VAR; renewable energy

**JEL Classifications:** Q56; O15; F43

### **Sažetak**

*U ovom radu je korišten VAR model za ispitivanje veze između obnovljive energije (REN), ljudskog razvoja (HDI) i ekonomskog rasta (BDP) u razdoblju između 1990. i 2015. za uzorak 10 vodećih privreda u pogledu potrošnje energije. Najvažniji nalazi panel VAR modela sugeriraju pozitivnu reakciju ekonomskog rasta na ljudski razvoj. Što se tiče obnovljivih izvora energije, ekonomski rast reaguje negativno, ali samo kratkoročno. Utvrđeno je da se ova reakcija eksponencijalno smanjuje i da u dugom roku bilježi pozitivne vrijednosti. Nalazi ovog rada naglašavaju da kreatori politika moraju uložiti potrebne napore na razvoju strategija koje će podržati korištenje obnovljivih izvora energije, jer oni doprinose ključnim dimenzijama ljudskog razvoja i dugoročnom održivom ekonomskom rastu.*

**Ključne riječi:** ekonomski rast; ljudski razvoj; panel VAR; obnovljiva energija

**JEL klasifikacije:** Q56; O15; F43

## **1. INTRODUCTION**

Many of the countries have recorded a significant economic growth in the last decades. This growth has been strongly connected with the energy consumption. In parallel with the significant increase in the economic activity, the energy consumption has recorded tremendous increase. This is since energy is recognized as one of the main factors of production (Abul et al., 2019). In addition, the role of energy is of great importance in the modern manufacturing, transportation, communication etc. However, the most of the energy consumed is based on the non-renewable resources. Thus, the devices using this kind of energy tend to produce significant amounts of CO<sub>2</sub> and contribute to the environmental degradation and climate change (Banos et al., 2011). This has increased a concern among scholars and they have started looking for the alternative.

Non-renewable resources are diminishing day by day. Thus, the environmental concern is not the only concern connected with these energy sources. The

depletion of fossil fuels based energy tends to decrease the availability of cheap energy. This tends to significantly increase the production costs and consequently to increase the prices of many goods. The strongly energy-dependent economies will thus become less competitive in the global market. Due to these reasons, many of the countries nowadays try to find the alternative to the fossil fuels energy supply. Kazar and Kazar (2014) have thus found the renewable energy to be an effective and low-cost alternative. Moreover, Dincer (2000) advocates the importance of renewable energy in promoting the sustainable development.

Due to the great importance of energy in the growth process, this topic has received much attention among research community. For instance, energy is recognized as an important factor of production by Dogan (2016) and Kahia et al. (2016). In addition to the great role of energy in economic growth, it is also important to emphasize that it tends to significantly influence the social well-being. Thus, energy has a great role in providing the modern hospital facilities, transportation, education etc. Hence, Ouedraogo (2013) suggests that the shortage of energy can result in the poor education services, communication or health services. In addition, it will reduce the chances to struggle against the poverty. Thus, Wang et al. (2018) suggests that energy consumption is an important determinant of the social development. In addition, it is important to emphasize that the population has been grown intensively. With the growth of population, the demand for energy has also been rose. The urbanization took place in the last twenty years. Thus, Niu et al. (2013) outlines the necessity to provide the adequate energy supply in order to have the sustainable development of a modern society.

The literature to date recognizes a significant role of renewable energy in the growth process at the local level. It also tends to significantly contribute the human in the rural areas. Not only developed, but developing countries can use the advantages of renewable energy while satisfying the growth objectives. Consequently, these countries can invest more resources to increase the level of human development (Satrovic, 2017). Wang et al. (2018) also suggest that the countries with the higher level of human development tend to invest more in renewable rather than non-renewable energy in the long-term. Moreover, Abdullah and Morley (2014) have advocated the great role of economic development indicating that it tends to decrease the poverty and release more resources to support the human development.

The fact that renewable energy tends to play an important role in the growth process as well as the human development was the motivation to conduct this study. From the best of our knowledge, this is the first attempt to analyze the link between energy consumption, human development and economic growth in the case of the top 10 energy gluttons. The motivation to select these countries lies in the fact that these top 10 countries spend the most energy on average and consequently produce the most CO<sub>2</sub>, thus this paper aimed to research whether or not these countries support the development of renewable energy. This is also the main contribution of this paper to the literature to date. The second contribution is the fact that we have used the last available data. The third contribution is the fact that this paper summarizes the important policy implications. The paper will summarize some of the empirical evidence treating the link between the variables of interest. It will also present the employed methodology together with the variables used. Moreover, the results section will display the obtained results and will provide the brief discussion. At the end we provide the concluding remarks.

## **2. LITERATURE REVIEW**

Literature review section summarizes some of the latest empirical evidence on the link between the variables of interest. For instance Kazar and Kazar (2014) have collected the annual panel data in the two periods of interest: 1980-2010 and 2005-2010. The findings suggest the economic development to be an important determinant of the supply of renewable energy in the long-run. However, the short-run suggests a bidirectional relationship between these two variables. These findings are also supported by Apergis and Payne (2010). Moreover, the authors outline the important role of human development while analyzing the renewable energy-growth nexus.

Alabi et al. (2017) have conducted an empirical analysis on the renewable energy-growth nexus in the case of Angola, Algeria and Nigeria. The authors have employed panel data econometrics. The results of this paper suggest a bidirectional link between the variables of interest in the both, short- and the long-run. An important finding suggests the bidirectional relationship between emissions of CO<sub>2</sub> and growth. Thus, the authors strongly recommend the need to support the supply of renewable energy since it tends to be cheaper, more efficient and it tends to deal with the modern environmental issues. Most of the papers to date analyze the link of the interest in the case of

developed countries. However, the empirical evidence on the matter is lacking in developing countries. In addition, these countries suffer major energy problems such as the shortage of the energy or the poor access (Ackah et al., 2016; Amaewhule, 2002).

Bozkurt and Destek (2015) have compared the link between renewable energy and economic growth in the group of developed and developing countries. The period of interest is between 1980 and 2012. The empirical evidence suggests a positive renewable-energy growth nexus only in the sample of more developed countries. These findings are supported by Bugaje (2006) suggesting that the renewable energy can be beneficial for economic growth but the governments should be aware of the potential problems that can arise from this kind of energy taking into account the fact that it mostly relies on natural conditions e.g. weather.

Soukiazis et al. (2017) have suggested the need to take into account not only the link between economic performance and renewable energy but also the link between renewable energy and well-being of the society in the case of OECD countries. The data are collected in the time span between 2004 and 2015. The findings suggest that both, social well-being and renewable energy are important determinants of the sustainable growth. Barro (2001) suggests that higher productivity and consequently economic growth is strongly connected with the healthier society, thus health conditions are of great importance. Taking into account the fact that renewable energy tends to improve these conditions (due to the lower emission of CO<sub>2</sub>), Soukiazis et al. (2017) suggest the necessity to take into account the human development approximated using HDI.

Wang et al. (2018) have explored the link between social development, renewable energy and growth in the case of Pakistan. The data are collected in the period between 1990 and 2014. The findings suggest no link between the social development and renewable energy. In addition, the findings imply the negative link between social development and growth. The authors suggest that these findings are of great importance for the policy makers and describe in detail the policy recommendations.

At last, Bulut and Muratoglu (2018) have investigated the case of Turkey. The authors first suggest the necessity to support the development of renewable energy in Turkey taking into account its high dependency on the imported

energy. To explore the energy-growth nexus authors have collected the data in the period between 1990 and 2015. The empirical evidence suggests no link between growth and the consumption of renewable energy in the case of Turkey.

### 3. METHODOLOGY AND VARIABLES

VAR models are broadly used in modern econometrics research. They assume all variables to be endogenous. Abrigo and Love (2016) propose panel VAR models as adequate to deal with individuals that are independent. These models are as opposed to DSGE models and they tend to estimate the dynamic interdependencies while minimizing the restrictions set. By introducing innovations, these models can be transformed from the reduced into structural form and thus allow for the analysis of the impulse-response function. Despite to the criticism, panel VAR models still presents and update of DSGE models and provide their significant improvement.

Abrigo and Love (2016) suggests that panel VAR model can be summarized as following:

$$Y_{it} = Y_{it-1}A_1 + Y_{it-2}A_2 + \dots + Y_{it-p+1}A_{p-1} + Y_{it-p}A_p + X_{it}B + u_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

where the vector of outcome variables is denoted by  $Y_{it}$  with the dimension of  $(1 \times k)$  endogenous covariates are denoted by  $X_{it}$  and the dimension of this vector is  $(1 \times l)$ ; the outcome variable effects that is fixed and specific is denoted by  $u_{it}$  and has a dimension of  $(1 \times k)$ . Moreover, the individual errors are denoted by  $\varepsilon_{it}$ . Individuals are in the range between 1 and N while time-period ranges between 1 and  $T_i$ . Shocks are assumed to:  $E[e_{it}] = 0$ ,  $E[e_{it}e_{it}] = \Sigma$  and  $[e_{it}e_{is}] = 0$  and the condition that

There are two possible alternatives to estimate the parameters  $A_1, A_2, \dots, A_{p-1}, A_p, B$ . The first one is to include the fixed effect, while the other one is estimated solely and includes fixed effects by the transformation. However, Nickell (1981) suggests that the lagged dependent variable would provide biased estimates (when it is included in the right-hand). To improve efficiency, Abrigo and Love (2016) suggest a model to be estimated using GMM estimation. The model is actually the system of equations.

This paper attempts to answer the question whether or not renewable energy and human development matter for economic growth. Thus, Eq. 2 formalizes the models to be estimated and interpreted in the empirical section as following:

$$\begin{aligned}
 GDP_{it} &= \sigma + \sum_{i=1}^k \beta_i GDI_{t-1} + \sum_{j=1}^k \theta_j REN_{t-j} + \sum_{m=1}^k \varphi_m HDI_{t-m} + u_{1t} \\
 REN_{it} &= \alpha + \sum_{i=1}^k \beta_i GDP_{t-1} + \sum_{j=1}^k \theta_j REN_{t-j} + \sum_{m=1}^k \varphi_m HDI_{t-m} + u_{2t} \\
 HDI_{it} &= d + \sum_{i=1}^k \beta_i GDP_{t-1} + \sum_{j=1}^k \theta_j REN_{t-j} + \sum_{m=1}^k \varphi_m HDI_{t-m} + u_{3t}. \quad (2)
 \end{aligned}$$

The advantage of panel VAR compared to time-series VAR is that it first enables to deal with the difference among units. Thus it easily deals with both, static and dynamic, interdependencies (Canova and Ciccarelli, 2013). One of the most important features of panel VAR models is their ability to control for the heterogeneity and dynamics in the coefficients. The methodology applied in this paper follows Love and Zicchino (2006).

The panel data at annual level are collected in the period between 1990 and 2015. The time-frame is selected based on the data availability. GDP (GDP per capita (constant 2010 US\$)) is the proxy variable of economic growth. REN is the notation for the proxy of renewable energy. To approximate renewable energy this paper suggests renewable energy consumption (% of total final energy consumption). The source of these two variables is The World Bank. Human development is approximated using HDI – Human Development Index. UNDP databases are used to collect the data on HDI. With regard to the stationary test, this paper will employ Im–Pesaran–Shin, Levin–Lin–Chu (LLC)  $t^*$  test and ADF – Fisher test. To calculate the confidence bounds assigned with IRFs, 1000 Monte Carlo simulations are used. In order to choose the optimal number of lags, this paper employs moment and model selection criteria (MMSC) proposed by Andrews and Lu (2001).

#### 4. RESULTS OF THE RESEARCH AND DISCUSSION

The sample of interest includes the top 10 leading countries in terms of energy consumption in the last observed year (2015). Global Energy Statistical Yearbook suggests the countries listed in the Table 1. The leading country is reported to be China. The Yearbook suggests an exponential increase in the energy consumption in China which is in the line with the growth of industrial sector. Besides that, energy consumption rises significantly in other Asian countries as well. For instance, India is ranked third while Japan is ranked fifth and Korea is placed 8th. Both increases are driven by the economic development. The same holds true for most of the European countries; hence Russia is ranked fourth while Germany is ranked sixth among biggest energy gluttons in the world. In terms of Russia, it is important to emphasize that the two-years recession period has ended in the last observed year. The similar explanation can be given for the Brazil that is ranked seventh. Despite to the fact that United States is ranked second, its energy consumption is found to be stable due to the lower electricity consumption as well as energy improvements.

Table 1: Descriptive statistics

	Measur.	Brazil (7)	Canada (9)	China (1)	France (10)	Germany (6)	India (3)	Japan (5)	Korea (8)	Russia (4)	United States (2)	Total
GDP	mean	9546.06	43572.98	2793.58	38049.80	38740.60	961.52	42760.32	16816.85	8608.16	44745.80	24659.57
	sd	1364.60	5273.77	1799.64	3335.21	3978.25	377.91	2557.77	5133.04	2209.00	5217.83	17849.72
	max	11915.40	50303.80	6496.62	41642.30	45412.60	1758.84	47163.50	24870.80	11803.70	51933.40	51933.40
	min	7797.83	35108.50	730.77	32543.90	32337.10	530.90	38074.50	8464.94	5505.63	35803.90	530.90
REN	mean	45.60	21.90	22.90	10.53	6.26	48.44	4.26	1.10	3.60	5.96	17.05
	sd	2.44	.42	8.48	1.49	4.09	7.21	.63	.61	.22	1.60	17.02
	max	49.86	22.70	34.08	13.50	14.21	58.65	6.30	2.84	4.04	8.75	58.65
	min	41.48	21.01	11.70	8.46	1.99	36.02	3.57	.44	3.23	4.09	.44
HDI	mean	68.81	88.13	62.39	85.15	87.85	51.90	86.28	82.87	74.57	89.29	77.72
	sd	4.27	2.24	7.70	3.39	4.37	6.21	2.62	5.37	3.70	1.88	13.01
	max	75.70	92.00	74.30	89.80	93.30	62.70	90.50	89.80	81.30	92.00	93.30
	min	61.10	84.90	50.20	77.90	80.10	42.70	81.60	72.80	70.00	86.00	42.70

Source: Authors



In terms of the basic measures of summary statistics, it is important to emphasize that the highest real GDP per capita is reported for United States on average, second highest is Canada while Japan is ranked third. The data suggest a significant difference among the top 10 energy gluttons in terms of the proxy of economic growth. With regard to the renewable energy consumption, the highest value of renewable energy consumption (% of total final energy consumption) on average is outlined for India, while the second highest is reported for the Brazil. However, it is important to emphasize that minimum values are assigned with some of the top energy gluttons. For instance, the energy obtained from renewable resources represents just 5.96% on average of the total final energy consumption. It is worthwhile noticing that this percentage reaches 22.9% in the case of China and 48.44% in the case of Brazil. Hence, Asian countries can be considered leading in this segment. At last, human development is found to record the highest values in the top energy gluttons. Thus, HDI is reported to reach 89.29% on average in United States (second biggest energy consumer; poor statistics in terms of renewable energy consumption). Second best country in terms of human development is Canada (ninth biggest energy consumer; third best in terms of renewable energy consumption). The least ranked country is India (third biggest energy consumer; the best in terms of renewable energy consumption).

In addition to the measures of descriptive statistics, we have tested for the stationarity properties of the variables. The three tests are utilized with the trend included in the models. Table 2 summarizes the obtained results.

Table 2: Unit-root tests

Trend included in the model	lnGDP		D.lnGDP		lnREN		D.lnREN		lnHDI		D.lnHDI	
	Stat.	p-value	Stat.	p-value	Stat.	p-value	Stat.	p-value	Stat.	p-value	Stat.	p-value
Levin–Lin–Chu (LLC) t* test	-2.54	.006	-6.52	.000	-1.59	0.057	-10.68	.000	-2.39	.008	-6.80	.000
Im–Pesaran–Shin test	-1.44	.075	-6.94	.000	-.46	0.323	-11.45	.000	0.43	.666	-6.12	.000
ADF – Fisher inverse chisquare	41.30	.003	80.15	.000	19.11	0.514	111.23	.000	33.53	.030	50.77	.000

Source: Authors

The Table 2 summarizes the results in log levels and the first difference. Levin–Lin–Chu (LLC)  $t^*$  test and ADF – Fisher inverse chisquare suggest the proxy of economic growth to be stationary for a 1% level of significance. However, Im–Pesaran–Shin (IPS) test suggests that all panels contain unit root (for a 10% level of significance). Thus, there was a need to test for the first difference. All three tests agree that the null on unit root should be rejected, thus the proxy of economic growth is assumed to be stationary at the first difference for a 1% level of significance. The similar conclusion can be drawn for the other two variables suggesting that these two are also stationary at the first difference for a 1% significance level. The necessary precondition of the VAR model (variables to be stationary in the first difference) is thus met. Beforehand, we needed to determine the order of the VAR model. Table 3 summarizes the Andrews and Lu (2001) procedure based on the R square and Hansen’s (1982) J statistics. All of the three criteria (MBIC, MAIC and MQIC) agree on the first-order panel VAR.

Table 3: The order of PVAR

Order	CD	J	J p-value	MBIC	MAIC	MQIC
1	.86786	22.19703	.727299	-120.858	-31.803	-67.842
2	.891683	9.744213	.939936	-85.6255	-26.2558	-50.2818
3	.812384	5.902212	.749664	-41.7826	-12.0978	-24.1108

Source: Authors

Thus, GMM estimator is employed to estimate the trivariate panel VAR. Table 4 displays the obtained results.

Table 4: VAR model (trivariate – GMM estimation)

Independent variables	Dependent variables		
	D.lnGDP	D.lnREN	D.lnHDI
D.GDP <sub>t-1</sub>	.317 (.146)**	.287 (.272)	-.006 (.022)
D.lnREN <sub>t-1</sub>	.033 (.024)	.031 (.089)	.004 (.003)
D.lnHDI <sub>t-1</sub>	2.262 (1.204)*	-6.180 (2.342)*	0.778 (.191)*

Note: \*\*\*, \*\*, \* significant at 1%, 5% and 10 % respectively.

Source: Authors

The findings of panel VAR model show a significant positive response of economic growth to its lagged value. Moreover, economic growth is found to respond positively to the human development indicating that human development tends to significantly contribute to the real GDP per capita primarily through education. This is due to the fact that in order to develop high-tech goods and industry based on renewable energy, the necessary prerequisite is to have a highly educated workforce. However, renewable energy is found to react negatively to the human development. It is quite understandable in the short-run since it may close some energy intensive industries if these are operated by energy obtained from fossil fuels. Thus, some people tend to be unemployed in the short-run. However, the impact in the long-run is expected to be positive what will be explored using IRFs. To explore the causal link between variables of interest, we have employed Granger causality test. Table 5 displays the obtained results.

Table 5: Results of the Granger causality tests

Equation	Excluded		
	D.lnREN	D.lnHDI	All
D.lnGDP	1.971 (.160)*	3.531 (.060)	4.950 (.084)
	D.lnGDP	D.lnHDI	All
D.lnREN	1.113 (.291)	6.962 (.008)	7.942 (.019)
	D.lnGDP	D.lnREN	All
D.lnHDI	.070 (.792)	2.234 (.135)	2.437 (.296)

Note: \* p-value

Source: Authors

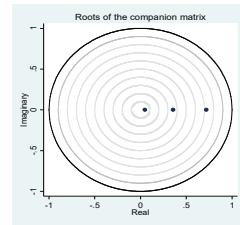
Table 5 shows a unidirectional Granger causal link running from HDI to GDP. Despite to the fact that renewable energy is not found to Granger cause economic growth, the joint link of the renewable energy consumption and human development with GDP is significant for a 10% level of significance suggesting the necessity to include the human development while analyzing the role of renewable energy consumption in economic growth. Moreover, HDI is found to have a unidirectional link with renewable energy while the coefficient with GDP is not found to be significant. Apart from this result, the joint link of HDI and GDP with REN is found to be significant. Lastly, none of

the variables is found to have a significant causal link with HDI. The stability of the model is tested calculating eigenvalues. The Table 6 reports all eigenvalues to be lower than one. Additionally, Graph 1 suggests all eigenvalues to lie within the unit circle. Thus the trivariate panel VAR model can be considered stable.

Table 6: Stability of the model

Eigen value		
Real	Imaginary	Modulus
.719	.000	.719
.356	.000	.356
.049	.000	.049

Graph 1: Stability of the model



Source: Authors

To provide more informative results, we are presenting forecast-error variance decomposition (FEVD) and impulse responses function (IRF). Table 7 displays that 88.1% of the variability of GDP is explained by itself. Moreover, 0.4% of the variability of this variable is explained by REN and 11.5% by HDI. With regard to the renewable energy, 9.6% of the variability in the variable is explained by economic growth, 82.1% by itself while HDI explains 8.3% of the variability of renewable energy consumption. Lastly, forecast-error variance decomposition suggests that GDP explained 47.5% of the variability of HDI, renewable energy explains 0.4% while 52.1% is explained by itself.

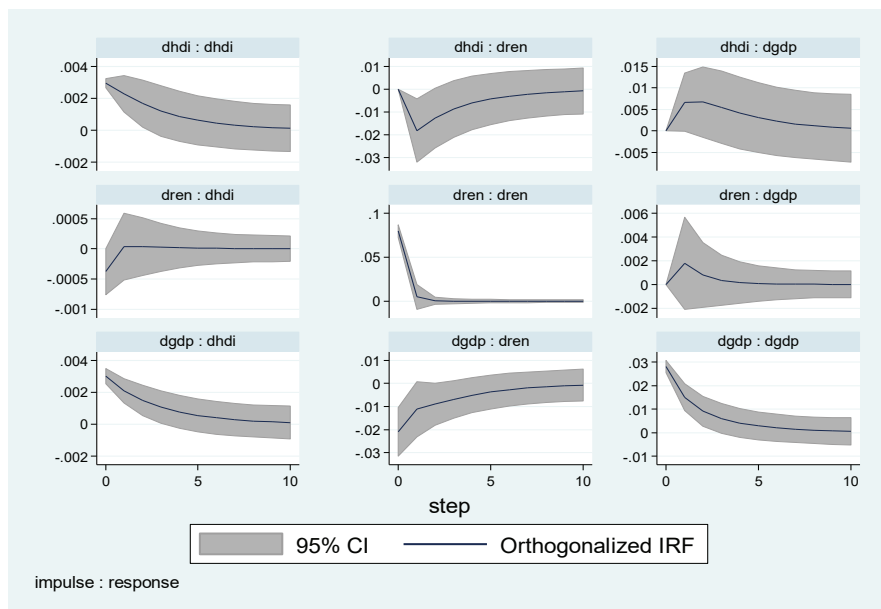
Panel VAR is in general accompanied by forecast-error variance decomposition (FEVD) and impulse responses function (IRF) in order to increase the effectiveness of the interpretation of the results. Before estimating and graphing these measures, there is a need to test for the stability of trivariate PVAR model. Table 7 (eigenvalues) and Graph (1) confirm the assumption of the stability of these models. This table clearly indicates that all three macroeconomic variables are very complex and require determinants to be carefully selected.

Table 7: Forecast-error variance decomposition

Response variable	Impulse variable			Response variable	Impulse variable			Response variable	Impulse variable		
	D.lnGDP	D.lnREN	D.lnHDI		D.lnGDP	D.lnREN	D.lnHDI		D.lnGDP	D.lnREN	D.lnHDI
0	.000	.000	.000	0	.000	.000	.000	0	.000	.000	.000
1	1.000	.000	.000	1	.065	.935	.000	1	.506	.008	.486
2	.955	.003	.042	2	.078	.877	.046	2	.488	.005	.507
3	.922	.003	.075	3	.086	.848	.066	3	.481	.004	.515
4	.902	.003	.095	4	.091	.834	.075	4	.478	.004	.518
5	.891	.003	.106	5	.093	.827	.079	5	.476	.004	.520
6	.885	.003	.111	6	.095	.824	.081	6	.476	.004	.520
7	.882	.003	.115	7	.095	.822	.082	7	.475	.004	.521
8	.881	.003	.116	8	.096	.821	.083	8	.475	.004	.521
9	.880	.003	.117	9	.096	.821	.083	9	.475	.004	.521
10	.880	.003	.117	10	.096	.821	.083	10	.475	.004	.521

Source: Authors

Graph 2: IRF plots



Source: Authors

At last, Graph 2 displays the impulse-response function. HDI is found to respond negatively to REN, but this impact occurs only in the short-run. After the second period, this reaction is still negative but decreases substantially. HDI is found to respond positively to the change in GDP in both, short- and the long-run. However, the stronger reaction is reported in the short-run. With regard to the reaction of renewable energy on HDI, as explained above, this reaction is negative in the short-run. However, in the long-run this negative reaction vanishes. With regard to the response of renewable energy to the GDP, this response is positive, but more intensive in the short-run. Lastly, economic growth is found to react positively to the human development in both, short and long-term. In terms of the reaction of economic growth to renewable energy, it is negative in the short-run but decreases exponentially and reaches positive values after the fifth period of interest.

## 5. CONCLUSION

This paper provides the empirical evidence on the link between renewable energy, human development and growth in the case of the top 10 energy gluttons. The data are collected in the period between 1990 and 2015. We have employed the panel data methodology including the panel VAR model.

The findings of panel VAR model show that economic growth is found to respond positively to the human development indicating that human development tends to significantly contribute to the real GDP per capita. However, renewable energy is found to react negatively to the human development. It is quite understandable in the short-run since it may close some energy intensive industries if these are operated by energy obtained from fossil fuels. Thus, some people tend to be unemployed in the short-run.

The positive impact of human development is quite expectable taking into account the fact that in order to develop high-tech goods and industry based on renewable energy, the necessary prerequisite is to have a highly educated workforce. Hence, the results of this paper tend to provide an important insight for policy makers implying that these countries need to support the development of renewable energy in order to meet the needs for energy to operate the economic activities, deal with environmental depletion as well as to try to decrease the price of energy and to improve the energy efficiency. The findings to date suggest that renewable energy is in general more efficient and cheaper than traditional one. To use the advantages of renewable energy,

educated workforce is of great importance. Thus, there is a need to improve human development. Consequently, by reducing CO<sub>2</sub> emissions renewable energy tends to improve the health conditions and hence the productivity of the economy.

This paper suggests that one of the most important preconditions for the development of renewable energy is the policy framework. Moreover, the lack of educated workforce and the technology represents a serious obstacle. Thus, to meet the energy needs over renewable energy, there is a need for the countries of interest to build the necessary institutional capacity. Moreover, there is a need to have a scientific approach and to educate the workforce who will lead the development of renewable energy. Thus, governments should develop the policies that will support the production of renewable energy. Besides that, the investor friendly climate should be created that will enable the easy access for foreign investors tending to support the development of renewable energy. Governments should support the development of institutional capacity to produce the renewable energy and should also subsidize the firms that base their economic activities on renewable energy. As a last recommendation, there is a need to conduct a feasibility study especially in terms of the hydropower energy.

Hence, the recommendations for future research are to take into account the CO<sub>2</sub> emissions, oil prices and financial development (Oguz and Huskic, 2019). Besides that, the sample of countries can be extended by analyzing OECD or OPEC countries. As a last recommendation, there is a need to take into account the source of renewable energy while conduction this analysis as well as the investments directed to this sector.

**REFERENCES**

1. Abdullah, S., and Morley, B. (2014). Environmental taxes and economic growth: evidence from panel causality tests. *Energy Economics*, 42, pp. 27-33.
2. Abul, S.J., Satrović, E., Muslija, A. (2019). The Link between Energy Consumption and Economic Growth in Gulf Cooperation Council Countries, *International Journal of Energy Economics and Policy*, 9(5), pp. 38-45.
3. Abrigo, M. and Love, I. (2016). Estimation of panel vector autoregression in Stata: a package of programs. Working Paper No. 16-2. University of Hawai.
4. Ackah, I., Alabi, O. and Lartey, A. (2016). Analysing the efficiency of renewable energy consumption among oil-producing African countries, *OPEC Energy Review*, Wiley Online Library, 40(3), pp. 316-334.
5. Alabi, O., Ackah, I. and Lartey, A. (2017). Re-visiting the renewable energy– economic growth nexus: Empirical evidence from African OPEC countries, *International Journal of Energy Sector Management*, 11(3), pp.387-403.
6. Amaewhule, K. (2002). What are the constraints facing the development and implementation of an energy efficiency policy in Nigeria and how can these be overcome?, *Oil, Gas & Energy Law Journal (OGEL)*, Maris BV.
7. Andrews, D.W.K. and B. Lu (2001). Consistent model and moment selection procedures for GMM estimation with application to dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 101(1), pp. 123-164.
8. Apergis, N., Payne, J.E. (2010). Renewable energy consumption and economic growth: Evidence from a panel of OECD countries, *Energy Policy*, 38, pp. 656-660.
9. Banos, R., Manzano-Agugliaro, F., Montoya, F.G., Gil, C., Alcayde, A. (2011). Optimization methods applied to renewable and sustainable energy: A review, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 15(4), pp. 1753-1766.
10. Barro, R. (2001). Human capital: growth, history and policy - A session to honor Stanley Engerman. Human Capital and Growth. *American Economic Review*, 91(2), pp. 12-17.



11. Bozkurt, C. and Destek, M.A. (2015). Renewable energy and sustainable development nexus in selected OECD countries. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 5(2), pp. 507-514.
12. Bugaje, P.M. (2006). Renewable energy for sustainable development in Africa: a review. *Renewable and Sustainable Energy Review*, 10, pp. 603-612.
13. Bulut, U., and Muratoglu, G. (2018). Renewable energy in Turkey: Great potential, low but increasing utilization, and an empirical analysis on renewable energy-growth nexus. *Energy Policy*, 123, pp. 240-250. doi:10.1016/j.enpol.2018.08.057
14. Canova, F. and Ciccarelli, M. (2013). Panel vector autoregressive models a survey, ECB Working Paper Series NO 1507.
15. Dincer, I. (2000). Renewable energy and sustainable development: a crucial review, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 4(2), pp. 157-175.
16. Dogan, E. (2016). Analyzing the linkage between renewable and non-renewable energy consumption and economic growth by considering structural break in time-series data. *Renewable Energy*, 99, pp. 1126–1136. doi:10.1016/j.renene.2016.07.078
17. Hansen, L.P. (1982). Large sample properties of generalized method of moments estimators. *Econometrica*, 50(4), pp. 1029-1054.
18. Kahia, M., Ben Aïssa, M. S., and Charfeddine, L. (2016). Impact of renewable and non-renewable energy consumption on economic growth: New evidence from the MENA Net Oil Exporting Countries (NOECs). *Energy*, 116, pp. 102-115. doi:10.1016/j.energy.2016.07.126
19. Kazar, G., and Kazar, A. (2014). The renewable energy production-economic development nexus, *International Journal of Energy Economics and Policy*, 4(2), pp. 312-319.
20. Love, I. and Zicchino, L. (2006). Financial development and dynamic investment behavior: Evidence from panel VAR. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 46(2), pp. 190-210.
21. Nickell, S.J. (1981). Biases in dynamic models with fixed effects. *Econometrica*, 49(6), pp. 1417-1426.

22. Niu, S., Jia, Y., Wang, W., He, R., Hu, L., and Liu, Y. (2013). Electricity consumption and human development level: A comparative analysis based on panel data for 50 countries. *International Journal of Electrical Power & Energy Systems*, 53, pp. 338-347. doi:10.1016/j.ijepes.2013.05.024
23. Oguz, S., and Huskic, M. (2019). On The Relationship between Financial Development and Trade Openness, *Research Journal of Politics, Economics and Management*, 7(1), pp. 23-32.
24. Ouedraogo, N. S. (2013). Energy consumption and human development: Evidence from a panel cointegration and error correction model. *Energy*, 63, pp. 28-41. doi:10.1016/j.energy.2013.09.067
25. Satrovic, E. (2017). Financial development and human capital in Turkey: ARDL approach, *Cappadocia Academic Review*, 1(2), pp. 1-15.
26. Sims, C.A. (1980). Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 48(1), pp. 1-48.
27. Soukiazis, E., Proença, S. and Cerqueira, P.A. (2017). The interconnections between Renewable Energy, Economic Development and Environmental Pollution. A simultaneous equation system approach. CeBER Working Papers, No. 10.
28. Wang, Z., Danish, Zhang, B., and Wang, B. (2018). Renewable energy consumption, economic growth and human development index in Pakistan: Evidence form simultaneous equation model. *Journal of Cleaner Production*, 184, pp. 1081-1090. doi:10.1016/j.jclepro.2018.02.260

**Izvorni naučni članak / Original Scientific Article**

Primljen / Received: 17.10.2020.

UDK: 005.912:3.07:047 (497.6)

**Doc.dr Merima Tanović,**

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu  
*merima.tanovic@fu.unsa.ba*

**Doc.dr Đevad Šašić,**

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu  
*dzevad.sasic@fu.unsa.ba*

**Doc.dr. Amel Delić,**

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu  
*amel.delic@fu.unsa.ba*

**RUKOVOĐENJE ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE,  
PERSPEKTIVA LIDERSTVA I UPRAVLJANJA  
PROMJENAMA U KONTEKSTU IMPLEMENTACIJE SIGMA  
PRINCIPA ZA JAVNU UPRAVU U BOSNI I HERCEGOVINI**

**MANAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION  
BODIES, LEADERSHIP PERSPECTIVES AND CHANGE  
MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION  
OF SIGMA PRINCIPLES FOR PUBLIC ADMINISTRATION  
IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

Uvođenje menadžerskih standarda i obrazaca u sistem javne uprave u Bosni i Hercegovini jedan je od ključnih zahtjeva predviđenih SIGMA principima javne uprave u segment reforme u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Društveno-politički i normativno-pravni *status quo* uzrokovan odsustvom reformske političke volje i prisustvom političke nestabilnosti nameće ideju ekspertsko-analičkog razmatranja mogućnosti i perspektive transformacijskog vodstva u funkciji doprinosa unapređenjima na nivou pojedinačne upravne organizacije. Upravljanje organima državne uprave je djelatnost i umjetnost povezivanja organizacionih elemenata radi postizanja efikasnosti, djelotvornosti i organizacijskog uspjeha.

Prava, obaveze i odgovornosti rukovodioca i top menadžmenta preinačuju se u proces stvaranja efikasnog vodstva, kao ključne odrednice reforme javne uprave u ograničenim pravnim okvirima i limitiranim reformskim dostignućima.

Upravljanje promjenama u organima državne uprave ovisi o brojnim vanjskim i unutrašnjim faktorima, a posebno od povezivanja strukturnih elemenata organizacije, efikasnog sistema upravljanja ljudskim resursima, ličnosti lidera i odabira stila vođenja, koji kumulativno utječe na budućnost i “sudbinu” upravne organizacije. Uspješno upravljanje kao ključna upravljačka funkcija zahtijeva poseban nivo znanja, vještina i kompetencija, kao i individualne karakteristike ličnosti lidera koji ostvaruje evolucijski utjecaj na organizacijsko okruženje, pokreće razvoj organizacijske kulture i daje motivacijske poticaje za inovacije i promjene.

Vizionarsko i transformacijsko liderstvo u statičnim organima državne uprave otvara mogućnosti i stvara preduvjete za efikasnu, djelotvornu i profesionalnu državnu službu, ali podrazumijeva i pojavu složenih prepreka i izazova u procesu provođenja i prilagođavanja promjenama.

**Ključne riječi:** upravljanje promjenama, transformacijsko liderstvo, principi dobrog upravljanja, jačanje administrativnih kapaciteta, reforma javne uprave

### ***Abstract***

*Introduction of managerial forms and standards into the public administration system in Bosnia and Herzegovina is one of the key requirements envisaged by the SIGMA principles of public administration in the reform area of public service and human resources management. The socio-political and normative-legal status quo caused by the absence of reform political will and the presence of political instability imposes the idea of expert-analytical review of the possibilities and perspectives of transformational leadership in the function of contributing to the improvement of individual administrative organization. Management of state administration bodies is an activity and the art of connecting organizational elements in order to achieve efficiency, effectiveness and organizational success.*

*The rights, obligations and responsibilities of the manager are being modified into the process of constructing effective leadership, as a key determinant of*

*public administration reform in limiting legal frameworks.*

*Managing change in state administration bodies depends on a number of external and internal factors, and in particular from linking structural elements of an organization, an effective human resource management system, a personality of a leader, and choosing a leadership style, which cumulatively affects the future and "fate" of the administrative organization. Successful management as a key management function requires a special level of knowledge, skills and competencies, as well as the individual characteristics of leader's personality who achieves an evolutionary influence on the organizational environment, initiates the development of organizational culture and gives motivational incentives for innovations and changes.*

*Visionary and transformational leadership in static state administration bodies opens up opportunities and creates preconditions for efficient, effective and professional civil service, but also implies the emergence of complex obstacles and challenges in the process of implementing and adapting to changes.*

**Keywords:** *change management, transformational leadership, principles of good governance, strengthening of administrative capacities, public administration reform*

## 1. UVOD

Uloga savremene države, s aspekta građanina, identificira se sa ulogom državne odnosno javne uprave, kao organizacijsko-funkcionalnog segmenta i regulatornog instrumenta izvršne vlasti.

Zadatak države je da kreira i nadzire društveni razvoj kroz složeni sistem normi i organa vlasti, nastojeći osmisliti najadekvatnije metode kompatibilne društvenoj svijesti.<sup>1</sup>

Rukovođenje organom državne uprave predstavlja centralnu upravljačku djelatnost na nivou pojedinačne upravne organizacije, djelatnost od neposrednog utjecaja na efikasnost i efektivnost organizacije. Neposredno rukovođenje i koordinacija radnog procesa, unutrašnja organizacija, predstavljanje i vođenje upravne organizacije, čine rukovodioca odgovornim

<sup>1</sup> Amel Delić (2013), Funkcionalna uprava na primjeru javnih službi u Bosni i Hercegovini, časopis „Uprava“, broj: 3/13, Fakultet za upravu, Sarajevo, str. 53.

za organizacijski uspjeh i ukupan rezultat rada. Individualne osobine rukovodioca upravne organizacije predstavljaju jedan od osnovnih faktora uspješnosti upravne organizacije, te potencijalno prevazilaze organizacijske protivrječnosti.

Međutim, neposredan utjecaj na kvalitet rukovođenja organima državne uprave, a time i budućnost pojedinačnih upravnih organizacija ima tzv. kadrovska politika odnosno politika postavljenja organa političko-izvršne vlasti određenog nivoa političko-teritorijalne zajednice, što je faktički pitanje nivoa odgovornosti za efikasnost, efektivnost rada organa državne uprave u ime nosioca vladajuće politike.

Političko-izvršni organ određene političko-teritorijalne zajednice time postaje temeljni nosilac i korektiv kako legislativnih aktivnosti, u svojstvu ovlaštenog predlagача pravnog propisa koji donosi predstavničko tijelo ili donosilac pravnih propisa za koje je isključivo nadležan, tako i za dugoročni pristup tehnici rukovođenja organom državne uprave u smislu izbora odnosno postavljenja rukovodioca.

Racionalizacija organa državne odnosno javne uprave je vanjski i unutrašnji proces ostvarenja efikasne, efektivne i ekonomične državne uprave sistematsko-sistemskim djelovanjem vladajuće politike koja potencijalno uključuje kako modifikaciju odnosno pojednostavljenje ustavne strukture, tako i promjenu principa osnivanja i konstituiranja organa uprave, kao i harmonizirana načela unutrašnje organizacije. Pitanje rukovođenja organom državne uprave je pitanje od najvećeg reformskog značaja i odgovornosti za funkcioniranje već uspostavljene upravne organizacije.

Opća društveno-regulatorna i razvojna uloga države objašnjava se substancijalnim elementima njene egzistencije odnosno objektivne upravljačke moći koja počiva na suverenitetu, teritorijalnosti, monopolu fizičke prisile, ustavnosti i zakonitosti, autoritetu i legitimitetu, te posebno na javnoj upravi. Stabilnost državnog poretka temelji se na vrhovnim konstitucionalnim načelima pravne države što su načelo ustavnosti i zakonitosti. Saglasnost pravnih akata odnosno materijalni i formalni sklad viših i nižih pravnih propisa proizvode hijerarhiju pravnih propisa kao neminovnost tzv. stabilizacijskog konsensa kojem teži država i pravni poredak. Učvršćivanje hijerarhije pravnih propisa dovodi do jedinstva pravnog sistema koji se manifestira na organizacijsko-funkcionalne segmente zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Neusklađenost i brojnost pravnih propisa, praćena neadekvatnom zaštitom načela ustavnosti i zakonitosti dovode do rizika od rascjepkanosti odnosno fragmentiranosti pravnog sistema koji se odražava na funkcioniranje grana državne vlasti. Fragmentacija odnosno rascjepkanost pravnog sistema praktično se manifestira kao organizacijsko-funkcionalna deharmonizacija državno-pravnog poretka koja podriava efikasnost državne vlasti, a naročito državne uprave koja neposredno primjenjuje pravne propise. Dalje, neusklađenost i brojnost pravnih propisa stvaraju ambijent „pravne nesigurnosti,“<sup>2</sup> naročito u kontekstu država sa složenim državnim uređenjem gdje ustavna raspodjela nadležnosti dodatno omogućava materijalno različit normativan pristup organizaciji ukupne državne vlasti odnosno organizaciji organa uprave, ali i potencirati različite faktičke primjene pravnog propisa što građane jedne države dovodi u neravnopravan položaj. Fragmentacija pravnog sistema odnosno otvara rizik pravne nesigurnosti građana i javnoj upravi oduzima karakter građanske orijentacije.

Institucionalni i kadrovski rast i razvoj organa državne, a naročito javne uprave predstavlja globalni trend i tendenciju u savremenoj javnoj upravi, koja je prouzrokovana društvenim razvojem, urbanizacijom, globalizacijom, povećanjem zahtjeva i potreba građana<sup>3</sup>, ali i neharmoniziranim, društveno neopravdanim i nekontroliranim normativnim djelovanjem predstavničkih organa u složenim državama.

Društveni rast i razvoj zahtijevaju profesionalniju javnu upravu, efikasnu, efektivnu i ekonomičnu, što nužno ne mora biti praćeno daljnjom diferencijacijom upravnih poslova, a naročito diferencijacijom upravnih organizacija.

Diverzifikacija i disperzija organa državne, odnosno javne uprave vrlo često znači širenje neproizvodnog sektora na račun proizvodnog, kao i rast javnih troškova, koja nužno ne predstavlja adekvatan odgovor na povećanje društvenih zahtjeva. Razvoj upravnog sistema potencijalno ne prati kvalitativno unapređenje javne uprave što onemogućava efikasan odgovor na privredne i druge društvene potrebe urbaniziranog, industrijaliziranog i informatiziranog savremenog društva. Složena i „velika“ državna uprava

---

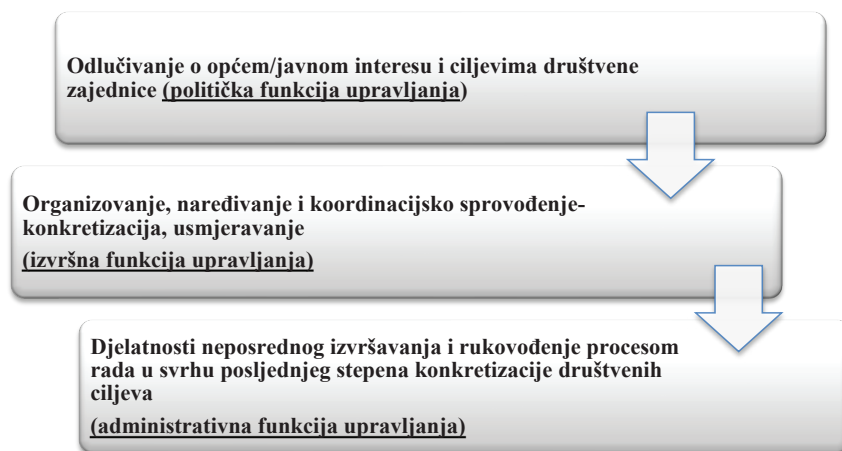
<sup>2</sup> Zenaid Đelmo (2009), Pravno uređenje javne uprave, Fakultet za javnu upravu u Sarajevu, str. 20

<sup>3</sup> Eugen Pusić (2002), Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, str. 202

u ambijentu složenog državnog uređenja Bosne i Hercegovine predstavlja kako problem potencijalne i stvarne pravne racjepkanosti između svih nivoa vlasti u BiH, te unutar pojedinih nivoa vlasti, a naročito Federacije BiH, tako i politički problem nesavladivog širenja upravne vlasti, visoke dezintegracije i niske koordinacije u vršenju svih društvenih poslova.

## 2. VODSTVO, RUKOVOĐENJE I ODLUČIVANJE U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE I UPRAVNIM ORGANIZACIJAMA

Savremena javna uprava, uspostavljena na društveno adekvatnim organizacijskim osnovama, nosi ogromne mogućnosti i ima potencijal da putem upravnih poslova preuzme i ostvari društvene zadatke koji neposredno doprinose ekonomskom, socijalnom i kulturnom napretku. S druge strane, javna uprava neracionalnog vanjskog obima i unutrašnje strukture čini upravni sistem kompleksnim i vrlo opasnim instrumentom političke moći<sup>4</sup>.



*Shema 1. Nivoi upravljanja u sistemu državne vlasti*

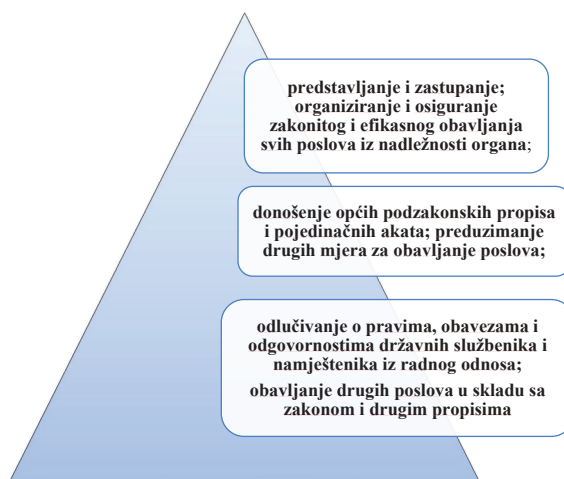
Organizacioni karakter rukovođenja i odlučivanja u organima državne uprave FBiH koji se odnosi na ireverzibilan utjecaj organizacijskih elemenata na efektivno vođenje u upravi tj. odabir adekvatnih metoda i tehnika pravilnog rukovođenja kojim se prevazilaze organizacijske protivrječnosti i nedostaci čine *unutrašnju perspektivu rukovođenja i odlučivanja*.

<sup>4</sup> Leonard D. White(1955), Introduction to the Study of Public Administration, The Macmillan Company: New York, p. 463



Različiti aspekti analize utjecaja fragmentiranog pravnog sistema, stepena političke stabilnosti, funkcioniranja političkog sistema, a naročito političko-izvršne vlasti na efikasnost odnosno efektivnost rukovođenja organima državne uprave u FBiH, te pronalaženje teorijskih, naučnih i praktičnih rješenja za uspostavljanje pozitivnog trenda vođenja kadrovske politike, gdje ličnost i karakteristike rukovodioca dominantno opredjeljuju organizacijski rezultat i uspjeh inokosnog organa državne uprave čine vanjsku perspektivu rukovođenja i odlučivanja.

U kontekstu negativnih pretpostavki, ističe se neiskorišteni potencijal instituta rukovođenja na nivou pojedinačne upravne organizacije, zatim sistema javne uprave, te na koncu reformskog procesa u cjelini. Upravljanje, rukovođenje i odlučivanje u državnoj upravi, po zakonskoj definiciji, podrazumijeva savjesno i odgovorno vršenje funkcije, ličnu odgovornost za vršenje i rad, uz obavještanje organa izvršne/zakonodavne vlasti<sup>5</sup>.



*Shema 2. Zakonska ovlaštenja rukovodioca organa uprave/upravne organizacije*

Uspješno rukovođenje kao ključna funkcija upravljanja zahtijeva poseban nivo znanja, vještina i kompetencija, odnosno osobina ličnosti rukovodioca kojim se statičnoj organizacijskoj sredini kontinuirano, upotrebom zakonskih ovlaštenja, predstavlja, nudi, pruža i osigurava progresivna dinamika organizacijskog „života“.

<sup>5</sup> Čl. 57 st.1 i 2 Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH”, broj: 35/05)

### 3. LIDERSTVO I MENADŽMENT U JAVNOJ UPRAVI U KONTEKSTU SISTEMA DRŽAVNE SLUŽBE

#### 1.1. Lična svojstva rukovodioca s aspekta uspješnog rukovođenja-reformski potencijal i perspektiva

Rukovođenje kao tehnika administrativnog upravljanja je posljedica hijerarhijski uspostavljene organizacije i njene složenosti, te obuhvata usmjeravanje, koordinaciju i kontrolu cjelokupnog procesa rada. Uspješno rukovođenje u organizacijama javnog sektora će podrazumijevati promjenu organizacijske kulture iz čisto hijerarhijske u kulturu osnaživanja zaposlenih, bez rizika da time rukovodilac gubi kontrolu, jer će unutar-organizacijsko podizanje rejtinga zaposlenih ojačati njegovu lidersku ulogu. Proces evolucije rukovodioca do lidera zapravo počinje zamjenom naredbodavne kulture za kulturu osnaživanja potencijala zaposlenih<sup>6</sup>.

Liderstvo u javnoj upravi bi podrazumijevalo sposobnost rukovodioca da ostvari konstruktivni utjecaj na maksimalni angažman ljudskih potencijala u pravcu realizacije organizacijskih ciljeva. Time je emocionalna inteligencija zapravo preduvjet za poimanje realne razvojne vizije<sup>7</sup>, a naročito realizaciju iste u organizacijskoj stvarnosti. Bez obzira na odabir stila rukovođenja, koji može biti isključivo ili dominantno autokratski, demokratski ili liberalni, u praksi priroda posla i ličnost rukovodioca utječu na organizacijsko usmjerenje: ili na ljude ili na zadatke.<sup>8</sup>

Osnovna pretpostavka dobrog upravljanja i rukovođenja je jasna ideja o ciljnom usmjerenju djelovanja organa državne uprave u oblasti za koju je organ osnovan i nadležan, što bi značilo da je vizija vodilja determinanta transformacije, jer „ako ne znaš gdje ideš i zašto, ne možeš ni stići na odredište“.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Detaljnije vidjeti Ken Blanchard, Rukovođenje na višoj razini: Blanchard o rukovođenju i stvaranju visokoučinkovitih organizacija, Mate d.o.o. Zagreb, 2010 god., str. 67-87

<sup>7</sup> Detaljnije vidjeti Radovan Pejanović, Uloga inteligencije u procesu rukovođenja, Letopis naučnih radova, godina 36, broj 1, 2012, str. 5-16

<sup>8</sup> Detaljnije vidjeti, Đevad Šašić, Menadžment u javnom sektoru, Fakultet za upravu pridruženica članica Univerziteta u Sarajevu, 2020 god., str. 60-90

<sup>9</sup> Warren Bennis, Patricia Ward Biederman, The Essentials Bennis, Jossey-Bass, San Francisco, 2009, p. 204

Liderstvo i menadžerstvo unutar organizacije prevashodno utiče na usmjeravanje dejstva donesenih odluka i preduzetih koraka odnosno menadžer djeluje isključivo unutar, a lider unutar i izvan organizacije. Lideri se od menadžera, a što je naročito značajno u kontekstu reformske uloge koju rukovodilac kao lider može imati, razlikuju prema ulozi, fokusu, pristupu, metodama, stilu i ishodu.

	LIDER	MENADŽER
ULOGA	Vizija/strategija	Misija/realizacija
FOKUS	Svrha/smjernice	Organizacijska struktura/sistem, procesi i procedure
PRISTUP	Kreiranje/ideje/inovacije	Stvaranje pretpostavki/pružanje javnih usluga
METODE	Procjena/evaluacija kapaciteta i potreba/uvođenje kvaliteta	Organiziranje timova/planiranje finansija/poštivanje rokova/održavanje kvaliteta
STIL	Inspiracija/podsticanje predanosti	Razvoj potencijala/iznalaženje rješenja
ISHOD	Dugoročna perspektiva	Upravljanje projektima/efikasnost/efektivnost

*Tabela 1. Lider ili. menadžer u organizacijama javnog sektora*

Visokoefektivna organizacija zapravo je „aplauz“ za pravilno rukovođenje i rezultat adekvatne „brige“ rukovodioca o unutrašnjim i vanjskim faktorima utjecaja na organizaciju.

Upravljanje ljudskim potencijalima, kao tehnika od posebnog značaja za unapređenje organizacije, pretvara organizaciju u socijalnu kategoriju, kojoj je za efektivnost potrebno da ljudi kao centralni element sebe doživljavaju kao personifikaciju organizacije. Identifikacija s organizacijom je kohezioni faktor koji osigurava organizacijski uspjeh<sup>10</sup>.

Zastupane vrijednosti organizacije nisu proklamirane, već prihvaćene vrijednosti onih koji rade, a koje se obavezno podudaraju s njihovim ličnim vrijednostima da bi bile efektivne smjernice za rad na slici organizacijske budućnosti. Stvaranje osnova za zajedničke vrijednosti zaposlenih kontinuiran je i dugoročan zadatak rukovodioca. Oblikovanje vizije je put, a ne korak, čime je prirodna karakteristika dobrog rukovodioca racionalna odvažnost, odnosno hrabrost u okvirima pravilne percepcije mogućnosti zaposlenika.

<sup>10</sup> Ana Jakopec et al., Uloga stila rukovođenja i organizacijske pravednosti u identifikaciji zaposlenika s organizacijom, *Suvremena psihologija*, izdanje 16, broj 2, 2013, str. 186.

### 3. TRANSFORMACIJSKO RUKOVOĐENJE KAO REFORMSKA TEHNIKA - IZAZOVI I PERSPEKTIVE UVOĐENJA PROMJENA U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

Inovacije zahtijevaju niz sistematskih promjena u organizaciji, i to: a) ideološke i kulturološke promjene - promjene u odnosu prema radu, disciplini rada, radnom moralu, efikasnosti/efektivnosti i ostvarenju organizacijskih ciljeva; b) metodološko-tehničke promjene- promjene u pristupu, shvatanju i kvaliteti pružanja javnih usluga u kontekstu dostizanja efektivnosti u radnom procesu; c) organizacijske promjene- promjene u organizacijskoj strukturi.

Lider odnosno nosilac promjene ima kritičnu organizacijsku ulogu da opravda perspektivu, realizaciju, te posljedice odnosno efekte promjene. Upravljanje promjenama zapravo predstavlja strukturirani, sistematski pristup transformaciji postojećeg, trenutnog u buduće, željeno stanje, što u organizacijama javnog sektora izaziva taktičko zadiranje „dinamike u statiku“ s ciljem unapređenja pojedinačne upravne organizacije.

Karakteristike efektivne vizije su da je zamisliva, poželjna, provodiva, usmjerena, fleksibilna i objašnjiva. Primarno vizija znači zamislivu sliku kako u budućnosti promjena izgleda u organizacijskom kontekstu, zatim odgovara dugoročnim potrebama zaposlenih i korisnika usluga, podrazumijeva niz odluka usmjerenih na ostvarenje realnih ciljeva, dozvoljava inicijativnost i alternativna rješenja i moguće je kratko i jasno izložiti i opravdati.

Transformacijsko rukovođenje je proces postupnog uvođenja promjena koje, po preliminarnim rezultatima istraživanja nailaze na sljedeće prepreke: otpor zaposlenih, lošu komunikaciju, nekompetentnost zaposlenih, te tzv. „stvaranje protivnika promjene“.

Zbog potencijalnih problema u realizaciji, prepreka se isključuje odnosno degradira strateškim planiranjem potencijalno provodive i primjenjive vrste promjene, stepena promjene, kao i predviđanjem katalizatora i barijera u organizacijskoj strukturi.

Inovativno, transformacijsko rukovođenje usmjereno je na ostvarenje dva cilja:

- a) smanjenje/ukidanje administrativnih barijera,
- b) tehnološka unapređenja.

Prvi aspekt orijentacije utječe na pojednostavljenje procedura i debirokratizaciju u procesima koji spadaju u nadležnost organa uprave, dok tehnološke promjene utječu na kvalitet pružanja usluga, što je konceptualna ideja građanske orijentacije javne uprave.

Korektivna djelovanja	Transformacijska djelovanja
Varijacijska	Reorijentacija
Rutinska	Suštinska
Instrumentalna	Ultimativna
Periferijska	Jezgrovita
Niskorizična	Visokorizična

*Tabela 2. Stepen promjene- korektivna ili transformacijska djelovanja*

Funkcionalnost vođenja u upravi, kao i funkcionalni radni proces zavise od kvaliteta konkretnog vodstva na koju značajno utiče stepen discipline u hijerarhiji, naročito prema rukovodiocu, što je po Weberu glavni uvjet i karakteristika uspješnosti upravne organizacije.<sup>11</sup> Po svojoj prirodi, cjelokupna upravna djelatnost nije usmjerena na predviđanje, već na stalno i uzastopno prilagođavanje djelovanja reagiranju okoline i drugim signalima iz okoline.<sup>12</sup> Time lična svojstva rukovodioca u kontekstu uvođenja promjena postaju ključni faktor za ostvarenje discipline i prepoznavanje okoline.

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Za sve strukturalne, sistemske reforme, a naročito reformu javne uprave potrebno je osigurati politički konsenzus, finansiranje i vremenski okvir. Na ovim osnovama politički akteri vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine moraju iskazati veoma jasnu reformsku namjeru i postavljanje prioriteta, političko liderstvo, odlučnost i jasnu viziju, visok nivo političke moći, kohezije i stabilne koncentracije vlasti, pogodno institucionalno okruženje, strukture podložne i otvorene za reformu<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Max Weber(1922), *Wirtschaft und Gesellschaft Grundriss der Sozialökonomik*, III Abt. Tübingen, p. 650-652

<sup>12</sup> Eugen Pusić(2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, str. 295

<sup>13</sup> Merima Tanović (2018), *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, str. 78-89

Nepostojanje jedne od kumulativnih pretpostavki za evoluciju reformskih procesa, stvorit će deficitarnu bazu za pretvaranje “političke odluke u pravnu normu”. Sporost svih reformi ima u pozadini čvrsto ukorjenjivanje nedemokratskih vrijednosti i obrazaca ponašanja u ambijentu pune politizacije javne uprave.

Zbir upravnih organizacija, kako teorijski nazivamo organe javne uprave u organizacijskom kontekstu, činit će sistem javne uprave. Karakteristike većine upravnih organizacija opredjeljuju i definiraju eksterni, “stvarni doživljaj” ili javnu upravu kao društveni realitet. Zbog toga se postavlja pitanje egzistencije faktora koji će unaprijediti postojeću organizacijsku strukturu, odnosno uspješnih postavki postojećih organizacijskih segmenata na način da produciraju prosperitet dijela odnosno organa javne uprave kao cjeline<sup>14</sup>. Ispravno utemeljenje i pravac razvoja organizacijskih elemenata dovode do izvanjski prepoznatljivih pozitivnih rezultata upravne organizacije.

Postoje kvalitativna obilježja uspješne upravne organizacije, koja kao zbir organizacijskih okolnosti mogu garantirati prosperitet organa javne uprave. Uspješnu upravnu organizaciju posebno i naročito karakteriziraju liderske sposobnosti i kompetencije rukovodioca i rukovodećih državnih službenika, odnosno top-menadžmenta upravne organizacije.

Strukturalni elementi koji utječu na efikasnost, efektivnost i ekonomičnost organizacije organa javne uprave, zapravo, kako se pokazalo, uveliko zavise od ljudskog faktora i kvaliteta službeničkog sistema. Ljudski potencijal kao element upravne organizacije dominantno utječe na realizaciju drugih organizacijskih pretpostavki. Međutim, ukoliko je “sistem” opterećen negativnim društvenim ambijentom politizacije, korupcije ili simptomima tzv. “zatvorenog društva” isti će jednako djelovati na srž i kvalitet ljudskih resursa u javnoj upravi. Politička postavljenja rukovodilaca organa javne uprave trebaju formalno činiti krajnju tačku političkog dohvata državne službe, s tim da nose teret odgovornosti za pravilan odabir kadrovske rješenja, koji će imati sposobnosti i kompetencije ne samo da rukovodi, već i da vodi upravnu organizaciju.

Istraživanjem se nastoji dokazati kako negativan utjecaj političko-izvršne vlasti na konstituiranje i funkcioniranje organa državne uprave, s posebnim naglaskom na nedovoljno iskorišten reformski potencijal u postojećim područjima djelovanja rukovodioca. Dalje, cilj metodoloških procedura

---

<sup>14</sup> Ibid., str. 116

ispitivanja treba uputiti na loše, neplansko vođenje kadrovske politike od strane političko-izvršnog organa koji se manifestira u formi imenovanja rukovodioca, dalje na „sudbinu“ pojedinačnog organizacijskog rezultata državnog organa, te dugoročno na efikasnost odnosno efektivnost sistema državne uprave u cjelini.

Osnovni cilj ovog naučno-istraživačkog rada, sa rezultatima dobivenim analitičko-sintetičkim metodama, implicirao bi imperativ uvođenja tzv. preduzetničkog duha lidera u institut rukovođenja organom državne uprave, na svim nivoima vlasti u BiH. Preduzetničke karakteristike vođenja, rukovođenja i upravljanja oslobodile bi državnu upravu stereotipne birokratske učmalosti<sup>15</sup>, prosječnih rezultata, ali i formalizma, korupcije, politizacije itd., ali pod ključnim uvjetom što bi bio visok stepen samostalnosti rukovodioca.

---

<sup>15</sup> Eugen Pusić(2002), Upravljanje u savremenoj državi, Savremena javna uprava, Zagreb, str. 49

## LITERATURA

1. Blanchard, K. (2010). *Leading at a Higher Level: Blanchard on Leadership and Creating High Performing Organizations*, Mate d.o.o. Zagreb.
2. Beer, Eisenstat&Spector (1988), *The critical Path to Change: Developing the Competitive organization*, Harvard Business School Press, Boston
3. Delić, A. (2013), Funkcionalna uprava na primjeru javnih službi u Bosni i Hercegovini, časopis „Uprava”, broj: 3/13, Fakultet za upravu, Sarajevo,
4. Đelmo, Z. (2009). *Sistemi društvene regulacije*, Faculty of Public Administration in Sarajevo.
5. Gagliardi, P. (1986), *The creation and change of organizational cultures, Conceptual framework*, *Organizational Studies*, 7.
6. Jakopec, A. et al. (2013). *The Role of Leadership Style and Organizational Fairness in Employee Identification with the Organization*, *Contemporary Psychology*, Vol. 16, No. 12,.
7. Jaskyte, K., Dressler, W. (2005), *Organizational culture and innovation in nonprofit human service organizations*, *Administration in Social Work*, No. 29.
8. Leonard D. White, (1955) *Introduction to the Study of Public Administration*, *The Macmillan Company*: New York,
9. Nonas K., (2005), *Vision versus reality in organizational change*, *Arbete och halsa*, Avhandling, Gotheborg Universitet.
10. Northouse Peter G.(2018), *Leadership: Theory and Practice*, Eighth Edition, SAGE Publications, USA.
11. Ohlson M., .(2007), *How to Introduce and Manage Organizational Changes*, Master Thesis, Linkoping Institute of Technology, Sweden
12. Pfeffer, J. (1997), *New Directions for Organization Theory: Problems and Prospects*, Oxford University Press.
13. Pusić, E., (2002). *Upravljanje u savremenoj državi*, Savremena javna uprava, Zagreb.
14. Pusić, E., (2002). *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.



15. Robertson Peter J., Seneviratne Sonal J. (1995), *Outcomes of Planned Organizational Change in the Public Sector: A Meta-Analytic Comparison to the Private Sector*, Public Administration Review 55(6):547-58
16. Šašić, Đ., (2020), *Menadžment u javnom sektoru*, Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu.
17. Tanović, M., (2018) *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu
18. Warren B., Biederman V., (2009). *The Essentials Bennis*, Jossey-Bass, San Francisco.
19. Weber, M., (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft Grundriss der Sozialökonomik*, III Abt. Tübingen.



**Izvorni naučni članak / Original Scientific Article**

Primljen / Received: 18.6.2020.

UDK: 351.712.3:92

**Doc.dr. Nermin Lapandić**

Ministarstvo Odbrane Bosne i Hercegovine

n\_lapandic@yahoo.com

**PRIMJENA RAČUNARSKIH SISTEMA ZA ODLUČIVANJE U  
POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI**

**IMPLEMENTATION OF COMPUTER DECISION- MAKING  
SYSTEMS IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES**

**Sažetak**

Postoji li realna potreba i mogućnost da se poslovi komisije za javne nabavke automatiziraju na način da iste obavlja računar, odnosno sistem za odlučivanje. Osim značajne uštede koja bi nastala manjim angažmanom članova komisije, u značajnoj mjeri bi se odstranio subjektivni faktor diskrecione ocjene dokaza, a time i mogućnost pogodovanja, što implicira isključenje koruptivnih radnji i kriminala u dijelu evaluacije i ocjene ponuda. Način na koji bi se to moglo realizirati u Bosni i Hercegovini predstavlja srž predmetnog rada.

**Ključne riječi:** javne nabavke, komisija za javne nabavke, evaluacije i ocjene ponuda, sistemi za odlučivanje.

**Summary**

*Is there a real need and possibility for the tasks of the Public Procurement Commission to be automated in such a way that it is performed by a computer or decision-making system. In addition to the significant savings that would result from less involvement of committee members, the subjective factor of discretionary evaluation of evidence and thus the possibility of bargaining would be significantly eliminated, implying the exclusion of corrupt practices and crime in the evaluation of bids. The way in which this could be realized in Bosnia and Herzegovina is the focus of this work.*

**Key words:** public procurement, public procurement commission, evaluation of bids, decision-making systems.

## 1. UVOD

Organi uprave i drugi organi javne vlasti i pravne osoba koje imaju javne ovlasti za izvršavanje svojih zakonom propisanih zadataka i funkcija, troše određene resurse. Za nabavku tih resursa (roba, usluga i radova) koji su potrebni za nesmetano funkcionisanje tih javnopravnih organa<sup>1</sup>, provode procedure javnih nabavki, pa je potrebno da postoji jasno i precizno propisan postupak nabavke. U Bosni i Hercegovini postupak nabavke propisan je Zakonom o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH broj: 34/14) i podzakonskim aktima Vijeća ministara BiH. U transparentnoj, adekvatnoj i blagovremenoj nabavci potrebnih roba, usluga i radova ogleda se društveni značaj javnih nabavki. Osim bolje opremljenosti javnopravnog organa, adekvatna javna nabavka omogućava veću efikasnost tih organa i kvalitetnije usluge za građane.

Javnu nabavku možemo definirati kao zakonom propisanu aktivnost javnopravnog organa za nabavku roba, usluga i radova potrebnih za obavljanje funkcija i djelatnosti zbog koje je osnovan taj javnopravni organ.

Javna nabavke počinje identifikacijom potrebe, a završava dodjelom ugovora. U svakom ciklusu javne nabavke, postoji nekoliko etapa kroz koje ugovorni organ mora proći kako bi uspješno izvršio nabavku odnosno dodijelio ugovor dobavljaču. Te etape su:

1. Identifikacija potreba
2. Utvrđivanje načina nabavke
3. Planiranje nabavki i razvoj strategije
4. Obrada zahtjeva (potreba) za nabavke
5. Priprema i objavljivanje tenderske dokumentacije
6. Podnošenje ponuda
7. Evaluacija ponuda/pregovaranje
8. Preporuka za dodjelu ugovora
9. Dodjela ugovora (potpisivanje)

---

<sup>1</sup> Javnopravni organ je termin koji se koristi u Zakon o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16). Tako je zakonodavac u članu 19a ZUP-a definišući upravnu stvar, zapravo dao definiciju i javnopravnog organa. *"Upravna stvar je svaka stvar u kojoj javnopravni organ u upravnom postupku odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuća upravna oblast."*

Cilj javne nabavke je dodjeljivanje pravodobnih i isplativih ugovora kvalificiranim ponuđačima (izvođačima radova, pružateljima usluga ili dobavljačima roba), radi pružanja podrške ugovornim organima u skladu s načelima, pravilima i utvrđenim postupcima javne nabavke. Regulatorna pravila o javnim nabavkama, kako nacionalna tako i međunarodna, uglavnom su fokusirana na regulaciju postupka nabavke od pripreme i objavljivanja tenderske dokumentacije do dodjele ugovora.

Većinu navedenih etapa nabavke obavljaju službenici za nabavku.<sup>2</sup> Stoga su službenici za javne nabavke glavni akteri u procesu javne nabavke. Oni su odgovorni za postizanje ciljeva javne nabavke i moraju u potpunosti da razumiju proces nabavke i načela nabavke. Osim službenika za javne nabavke u postupku javne nabavke dio poslova obavljaju komisije za javne nabavke (najčešće 3 ili 5 članova) koji u skladu sa propisom o radu komisija vrše evaluacije ponuda, eventualno vode pregovore sa ponuđačima, te kao produkt evaluacije konačne ponude daju preporuku rukovodiocu ugovornog organa za dodjelu ugovora.

Javne nabavke same po sebi su kompleksan i složen postupak odabira najpovoljnijih ponuđača, stoga je potrebno što više proces pojednostaviti i automatizirati.

Cijeneći da je fokus ovoga rada na elaboraciji mogućnosti primjene računarskih sistema za odlučivanje u postupcima javnih nabavki, konkretno analizi postojanja realne potreba ali i mogućnost da se poslovi komisije za javne nabavke automatiziraju na način da iste obavlja računar, odnosno sistemski program za odlučivanje, pri čemu bi se osim značajne uštede ljudskih resursa, koja bi nastala manjim angažmanom članova komisije, u značajnoj mjeri odstranio subjektivni faktor diskrecione ocjene dokaza, a time i mogućnost pogodovanja, što implicira isključenje koruptivnih radnji i kriminala u dijelu evaluacije i ocjene ponuda, u nastavku rada identifikovati će se svi preduslovi, njihove prednosti i nedostaci, koji su potrebni za implementaciju ove ideje u Bosni i Hercegovini.

---

<sup>2</sup> Postoji različita organizacija unutar ugovornih organa, tako da ima slučajeva gdje službenici za javne nabavke obavljaju sve poslove uključujući i evaluaciju ponuda, dok u drugim ugovornim organima posao evaluacije rade posebno određene komisije za nabavku.

## 2. POTREBNI USLOVI ZA PRIMJENU RAČUNARSKIH SISTEMA ZA ODLUČIVANJE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Za automatsku evaluaciju i ocjenu ponuda potrebno je da i sama ponuda bude prilagođena automatskoj obradi podataka, stoga ponuda mora biti u elektronskoj formi i zaprimljena elektronskim putem, što obavezuje ugovorni organ i ponuđače da u principu koriste elektronska sredstva komunikacije koja su nediskriminatorna, koja su općenito dostupna i kompatibilna sa široko korištenim proizvodima informacijske i komunikacijske tehnologije i ne ograničavaju pristup privrednih subjekata u postupku nabavke. Naravno, ova se obaveza odnosi samo na razmjenu podataka između ugovornih organa i ponuđača odnosno portala javnih nabavki, ugovornih organa i ponuđača. Da bi se u praksi mogala realizirati elektronska ocjena ponuda potrebno je da važeći propisi Bosne i Hercegovine to i omoguće.

### 2.1. Normativni uslovi za elektronski postupak nabavke

Evropski zakonodavac 2014. godine izradio je potpuno revidiran skup pravila za dodjelu javnih ugovora i koncesija u okviru paketa podrške za modernizaciju zakona o javnim nabavama. Paket za modernizaciju uključuje Direktivu o javnim nabavama (Direktiva 2014/24 / EU), Direktivu o nabavci vode, energije, prometa i poštanskih usluga (Direktiva 2014 / 25 / EU) i Direktivu o dodjeli koncesija (Direktiva 2014/23 / EU).

Navedene direktive predstavljale su pravni osnov za države članice, koje su transponirale iste u nacionalna zakonodavstva, u razvijanju sistema kojim se omogućava da se proces javne nabavke obavlja elektronski. Bosanskohercegovački zakon o javnim nabavkama donesen je 2014 godine, tako da navedene direktive nisu u potpunosti transponirane u Zakon o javnim nabavkama BiH iz 2014 godine. Ovim Zakonom iz 2014. godine, u članu 123 stav (2) propisana je obaveza Vijeću ministara BiH da donese podzakonski akt, najkasnije u roku od jedne godine od početka primjene ovog zakona, kojim će urediti **elektronske nabavke**, elektronsku aukciju i **dinamički sistem kupovine**, način, rokove i početak primjene.

Osim pravilnika kojim se regulira e-aukciji, Agencija za javne nabavke nije predložila Vijeću ministara ostala dva pravilnika. Treba naglasiti da je važećim ZJN BiH poprilično otvorena mogućnost za brze intervencije u pogledu

normativnog uređenja pitanja elektronske nabavke i dinamičkog sistema kupovine. Ta širina lahko je primjetna u članu 2. tačka s) ZJN BiH<sup>3</sup> iz 2014. godine, kojim se između ostalog propisuje prijenos i arhiviranje elektronskim sredstvima komunikacije pod određenim uslovima koji se odnose na sigurnost prijenosa i mogućnost identifikacije. Poznato je da se u BiH, zbog nedonošenja podzakonskog akta, ne primjenjuje propis o elektronskom potpisu, međutim, ovaj problem se može privremeno riješiti ( do usvajanja pomenutog propisa) na više načina. Naprimjer, da po okončanju postupka javne nabavke, ponuđač ugovornom organu dostavi kompletnu elektronsku ponudu u pisanoj formi. Drugi način bi mogao biti da se elektronskom zaštitom odnosno kriptovanjem prijenosa podataka ili specijalne kartice sa elektronskim potpisom, softver i hardver koji je neophodan za njihovo korištenje, riješi ovo pitanje u okviru normativnog akta koji regulirala elektronske nabavke. Suština rješavanja ovog pitanje jeste potreba da se tačno i jasno zna ko je poslao i potpisao ponudu i da ponuda mora biti „otvorena” odnosno vidljiva u tačno preciziranom vremenu.

## 2.2. Uvođenje ESPD-a

Odredbe Direktive 2014/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavci, preciznije u članu 59. propisuju Evropsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavci (ESPD), te u stavu 1. navednog člana propisuje da su „u vrijeme podnošenja zahtjeva za sudjelovanje ili ponuda, ugovorni organi dužni prihvatiti evropsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi (ESPD) koja se sastoji od ažurirane lične izjave kao preliminarne dokaza umjesto potvrda koje izdaju tijela javne vlasti ili treće strane, a kojima se potvrđuje da relevantni privredni subjekt ispunjava bilo koji od sljedećih uvjeta:

- (a) ne nalazi se u jednoj od situacija u kojoj privredni subjekti isključuju ili se mogu isključiti;
- (b) ispunjava odgovarajuće kriterije za odabir;
- (c) ako je to primjenjivo, ispunjava objektivna pravila i kriterije [za smanjenje broja inače kvalificiranih ponuđača koji će se pozvati na sudjelovanje].“

---

<sup>3</sup> Član 2. tačka s) ZJN BiH: „**pisani ili u pisanoj formi** podrazumijeva svaki izraz koji se sastoji od riječi ili brojeva koji se mogu pročitati, umnožiti i naknadno saopćiti, a također i informacije koje se prenose i arhiviraju uz pomoć elektronskih sredstava, pod uslovom da je sadržaj osiguran i da se potpis može identifikirati”.

Navedena odredba Direktive nije transponirana u Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, za razliku recimo od susjedne Hrvatske koja je u novom Zakonu o javnoj nabavi transponirala odredbe u vezi europske jedinstvene dokumentacije o nabavi. Bosanskohercegovački zakon o javnim nabavkama donesen je 2014. godine, dok je standardni obrazac europske jedinstvene dokumentacije o nabavi, njegov oblik i sadržaj, propisan 26. januara 2016. godine, putem Provedbene uredbe Komisije (EU) 2016/7 o utvrđivanju standardnog obrasca za evropsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavci. Treba naglasiti da u radnom materijalu izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama BiH nije predložena dopuna kojom bi se ova odredba inkorporirala i tako počela primjenjivati kao što se primjenjuje u svim državama članicama EU. Međutim, ako Bosna i Hercegovina želi u EU integracije, a izjavila je i pristupila Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, onda je pitanje vremena kada će se ova norma preuzeti i propisati u cilju regulacije ovog pitanja. Cijeneći i činjenicu da u propisima BiH nije detaljno regulisano pitanje elektronskog potpisa, treba napomenuti da spomenuta Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/7 uređenje tog pitanja prepušta nacionalnom zakonodavcu. Primjera radi, u Hrvatskoj je ovo pitanje regulirano na način da se smatra da je ponuda dostavljena elektronskim sredstvima komunikacije, putem EOJN RH neovisno o tome je li potpisana ili nije, te da to ne smije biti razlog da se odbaci takva ponuda.

Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/7 utvrđuje standardni obrazac koji se koristi za potrebe izrade ESPD-a. Radi se o obrascu na kojem privredni subjekt konstatira svoju trenutnu formalnu izjavu, a koja služi kao preliminarni dokaz u postupcima javne nabavke, umjesto dokaza odnosno potvrda koje izdaju nadležna tijela javne vlasti ili neki drugi nadležni organi ili institucije.

Standardni obrazac ESPD-a izrađen je na način da predstavlja ažurirane izjave ponuđača kojim se znatno olakšava ponuđaču, s ciljem da se smanji opterećenje ponuđača u dostavljanju znatnog broja dokaza i drugih dokumenata povezanih s ocjenom kvalifikovanosti u postupcima javne nabavke.

Ono što je bitno istaći, obrazac ESPD-a prilagodljiv je i za elektronsku nabavku i kao takav već se primjenjuje na nivou EU od 18. aprila 2018 godine (e-ESPD). Elektronska verzija ESPD obrasca je u .xml formatu (excel). Obrazac e-ESPD kao zahtjev generira ugovorni organ na osnovu postavljenih uslova i kriterija za isključenje i odabir koji su definirani u TD, nakon čega se postavlja na Portal javnih nabavki u istom formatu.



Ponudāči na e-ESPD zahtjevu, unose svoje odgovore pri čemu se kreira e-ESPD odgovor također u .xml formatu. Zapravo e-ESPD odgovor predstavlja preliminarni dokaz umjesto potvrda koje izdaju javno pravni organi ili treće strane, a kojima se potvrđuje da taj ponudāč ispunjava postavljene uslove i tražene kriterije definirane u TD.

### 3. ELEKTRONSKI POSTUPAK NABAVKE

U zemljama EU uglavnom su razvijene platforme za e-nabavke koje u većini slučajeva obuhvataju: osnovne informacije o javnoj nabavci, bazu tendera, mogućnosti preuzimanja tenderske dokumentacije i mogućnosti identifikacije kompanija koje mogu da preuzmu data dokumenta. Međutim, još uvek nije razvijena mogućnost potpune elektronske evaluacije ponuda i ova faza postupka javnih nabavki još je u fazi pilot projekta i testiranja u najrazvijenijim evropskim državama.

E-nabavke treba da osiguraju efikasan, ekonomičan, brz i transparentan postupak nabave.

Potrebno je naglasiti da elektronska evaluacija ponuda nije moguća u postupku gdje član komisije treba da svojim subjektivnim mišljenjem ocijeni pristigli ponudu, kao što je to slučaj recimo u postupku kojim se konkursom traži idejno rješenje.

#### 1. 3.1. Modaliteti predkvalifikacije

S ciljem realizacije potpune elektronske nabavke a time i evaluacije ponuda, moguće je postaviti dva modela predkvalifikacija u elektronskom postupku javne nabavke i to:

- opšti sistem kvalifikacija za više tendera,
- kvalifikacija za konkretnu javnu nabavku.

Opšti sistem kvalifikacija koji bi važio za više tendera, zapravo omogućava opštu predkvalifikaciju, u kojoj potencijalni kandidati/ponudāči mogu unaprijed dokazati svoju kvalificiranost u smislu propisa o nabavci, neovisno o konkretnom tenderu. Potencijalni kandidati/ponudāči na obrascu eESPD upisuju svoje kvalifikacije i reference (registracija i predmet poslovanja, dokazi iz suda o nekažnjavanju, PIO, ekonomsku i finansijsku sposobnost

kroz bilans stanja i uspjeha) kao i druge dokaze koji se uobičajeno traže a moraju se podnijeti kao pojedinačne potvrde, po okončanju postupka javne nabavke (npr. aktuelni izvod iz sudskog registra, dokaz o nekažnjavanju). Ovakvom općom predkvalifikacijom izbjegavaju se formalna isključenja, nisu potrebni pojedinačni dokazi za svaki novi postupak, znatno se smanjuje trošak ponuđačima jer se predkvalifikacija odnosi na sve postupke. Ono što je bitno naglasiti da se sa općom predkvalifikacijom u znatnoj mjeri potvrđuje ozbiljnost i efikasnost konkretnog ponuđača. Korištenjem centralizirane usluge kojom se dokazuje opća kvalifikacija ugovornim organim se olakšava uvid u stanje ponuđača, a time se poboljšava pravna sigurnost i smanjuje rizik da nabavka ne uspije.

Kvalifikacija za konkretnu javnu nabavku važila bi samo za konkretnu nabavku pri čemu bi kandidati/ponuđači na konkretnom obrascu eESPD upisivali svoje kvalifikacije i reference kao i druge dokaze koji se traže u konkretnom slučaju javne nabavke.

### **3.3. Elektronska ponuda**

U načelu E-ponuda bi trebala da se sastoji od dokumenata ponude, obrasca za prijavu ponude, obrasca za cijenu ponude i eESPD-a. Obrazac za prijavu ponude bi se trebao generirati na osnovu unešenih podataka ugovornog organa a zatim i ponuđača u .xml formatu. U ovaj obrazac potrebno je unijeti i opciju ponude odnosno rok do koga ponuda vrijedi. Obrazac za cijenu ponude popunjava ponuđač, a trebalo bi da sadrži sve propisane elemente iz Uputstva o modelima tenderske dokumentacije, samo prilagođene .xml formatu.

U ovisnosti koji sistem kvalifikacije koristi ponuđač, u konkretnom elektronskom postupku javne nabavke, potrebno je riješiti pitanje provjere i kompletiranja ponude putem obrazaca eESPD-a. Sva dokumenta ponude, obrazac za prijavu ponude i obrazac za cijenu ponude i eESPD, sistem odnosno Portal javnih nabavki treba da objedini u jedinstveni akt koji obavezno treba da sadrži sve prethodno učitane dokumente i/ili podatke ponuđača, sve podatke koje je naznačio ugovorni organ i objedini u jednu datoteku u pdf. formatu koja zapravo predstavlja ponudu relevantnu za predaju ugovornom organu. U objedinjenom jedinstvenom aktu nesmije se mijenjati sadržaj i struktura kako bi se osigurao integritet i cjelovitost ponude.

S ciljem zaštite od neovlaštenog pristupa i prijevremenog otvaranja, ponude bi trebalo zaštititi odnosno kriptovati.

U državama u kojima je reguliran elektronski potpis, može se integrirana ponuda potpisati **elektronskim potpisom** i ponovo postaviti na Portal javnih nabavki. Portal bi trebalo da ima softversko rješenje da upozorava na eventualne nepravilnosti takve ponude i njenog integriteta kao i automatski odgovor na zaprimanje ovakve ponude.

Na sličan način potrebno je regulirati **izmjenu/dopunu ili odustajanje od ponude**.

**Provjera elektronskih ponuda.** Provjeru elektronskih ponuda, potrebno je da radi sistem odnosno Portal javnih nabavki, s ciljem da se ustanovi zadovoljava li dospjela ponuda sve propisane kriterije iz TD i Zakona o javnim nabavkama. Potrebno je programirati sistem u slučaju da elektronska ponuda nije prihvaćena ili ne zadovoljava neki uslov da sistem automatski upozori ponuđača i da označi uslov koji nije zadovoljen. Eventualno takvu ponudu sistem bi mogao označiti neprihvatljivom dok se ne izvrši izmjena ili dopuna takve ponude.

### **3.4. Otvaranje i evaluacija ponuda, sistem za odlučivanje i rangiranje ponuda, e-aukcija, dostavljanje ponuda ugovornom organu i arhiviranje**

Otvaranje ponuda u zakazano vrijeme trebalo bi da vrše ovlašteni predstavnici ugovornih organa unoseći šifru za enkripciju, koja se kreira prilikom postavljanja tenderske dokumentacije za konkretni postupak. Naravno u slučaju potpune automatizacije postupka, pri čemu bi elektronski sistemi za podršku odlučivanju (hardver i softver) obavljali i poslove komisije, može se uraditi korak da se uradi javno otvaranje ponuda kojim će službenik za javne nabavke ugovornog organa ili ovlašteno lice ugovornog organa pristupiti Portalu i „otvoriti ponude“ a sistem bi odmah uradio evaluaciju ponuda i kreirao sve potrebne odluke i obavještenja. Ovakva procedura je poželjna s aspekta zadovoljavanja forme propisane u ZJN, ali i jednostavnijeg rješavanja ovog problema putem softvera. Može se uraditi i druga opcija da Portal u programirano vrijeme za “otvaranje ponuda” nakon evaluacije ponuda automatski kreira i elektronskim putem šalje sve potrebne odluke i obavještenja ugovornom organu i ponuđačima.

Postupci u kojima nije predviđena e-aukcija, sistem bi mogao automatski rangirati ponude i dostavljati obavještenja ugovornom organu i ponuđačima, u periodu od 1 do 24 sata nakon zakazanog roka do kojega su se ponude mogle dostaviti. Za postupke predviđene sa e-aukcijom, ponude bi se trebale arhivirati automatski na Portalu javnih nabavki i u tom slučaju iste se ne prosljeđuju ugovornom organu do okončanja e-aukcije. Sistem bi automatski vršio migraciju podataka, ukupne cijene iz inicijalne ponude, odnosno ostalih elemenata u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude, kako bi ponuđači mogli obaviti e-aukciju na zakazani termin. Po okončanju e-aukcije, obavještenje o rezultatima e-aukcije i rang ponuđača, kao i sve prispjele ponude elektronski bi se dostavljale ugovornom organu i ponuđačima.

Sve ponude se mogu arhivirati automatski na Portalu javnih nabavki i nema potrebe da se prosljeđuju se ugovornom organu do potpunog okončanja postupka.

Zbog većeg stepena tačnosti ugovorni organi bi morali prilagoditi cijelu tendersku dokumentaciju, odnosno elektronska dokumenta koja ponuđači dostavljaju što lakšoj ali i preciznijoj elektronskoj obradi podataka.

### **3.5. Dostavljanje dokumentacije po okončanom postupku elektronske nabavke**

Izabrani ponuđač bi imao obavezu da u skladu sa ZJN roku od 5 dana od dana dostavljanja elektronskog obavještenja sa Portala javnih nabavki, dostavi originalnu ili ovjerenu kopiju dokumentacije koja je tražena u TD, a za koju je ponuđač putem e-ESPD izjavio da posjeduje, kao i kompletan uvez ponude koji je kreiran od sistema odnosno Portala javnih nabavki, uvezan zajedno sa prethodno navedenom dokumentacijom, ovjeren i potpisan od strane ponuđača. Sva dokumentacija trebalo bi da se dostavlja na način da čini cjelinu, uvezana na način da se onemogućí naknadno vađenje ili umetanje listova, sa jasno označenim stranicama ili listovima.

### **3.6. Elektronsko izdavanje računa**

Drektivu EU o elektronskom fakturiranju javnih nabavki poželjno bi bilo također transponirati u BiH. To bi u praksi značilo da ponuđači koji izvršavaju ugovor izdaju račune u elektronskom obliku. Bio bi ovo važan korak na putu ka sveobuhvatnoj upotrebi elektronskog fakturisanja, a ovaj modul bi se

integrirao sa portalom posebno u dijelu uspješno realiziranih ugovora, zatim kontrole realizacije odnosno aneksiranja ugovora.

## 2.7. Jedinstveni registar prekršioca postupka

Ponudāci koji u toku elektronskog postupka nabavke na bilo koji naēin izvrše prekršaj trebalo bi da se ograniēi njihovo uēešēe u odreēenom vremenskom periodu, kako bi postigla potrebna disciplina u ovim postupcima.

## 4. MOGUĆA INTEGRACIJA SISTEMA U BOSNI I HERCEGOVINI

U Bosni i Hercegovini, osim popriliēno dobro postavljenog sistema Portala javnih nabavki, veē postoje autonomni javni servisi koji su putem interneta dostupni biznis sektoru i ugovornim organima, a koji bi se mogli integrirati u sistem elektronske javne nabavke.

Modeliranje procesa automatskog sistema na današnjem stepenu razvoja društva podrazumijeva uvezivanje više podsistema koji su blisko vezani za razvoj ne samo sistema javnih nabavki nego i cjelokupne e-uprave. To su: ugovorni organi, institucije koje izdaju odreēene dokaze tražene u tenderskoj dokumentaciji i ponudāci, što zapravo uključuje sve aktivnosti vezane za precizniji i pouzdaniji proces upravljanja interakcije između organa uprave međusobno, između organa uprave i pravosudnih institucija, te organa uprave i ponudāč. Ove interakcije konstituišu osnovu za integraciju sistema organa uprave i to: e-uprava i e-nabavke.

Tabelarni prikaz nadležnosti i posjedovanja elektronskih baza podataka u BiH

Oblast	Nadležnost	Vlasnik baze podataka
Doprinosi za uposlene	Propisi na nivou entiteta	Poreska uprava FBiH; Poreska uprava RS; Poreska uprava BD.
Porezi poslovnih subjekata/kompanija	Propisi na nivou entiteta	Poreska uprava FBiH; Poreska uprava RS; Poreska uprava BD
PDV: deklaracije i obavještenja	Propisi na nivou BiH	Uprava za indirektno oporezivanje BiH
Carinske deklaracije		Uprava za indirektno oporezivanje BiH
Registracija pravnih lica (kompanija)	Propisi na nivou entiteta	osnovni sudovi u BiH

Evidencija o kažnjavanju privrednih subjekata	Propisi na nivou entiteta, Brčko Distrikta i Države	osnovni sudovi u BiH i Sud BiH
Centralni registar bankovnih računa privrednih subjekata		Centralna banka BiH
Stanje bilansa i uspjeha privrednih subjekata	entiteti	FIA
Statistički podaci	Propisi na nivou BiH Propisi na nivou entiteta	Agencija za statistiku BiH, Centralna banka BiH Federalni zavod za statistiku FBiH; Republički zavod za statistiku RS;
Stanje bankovnih računa		Banke u BiH

Tabele br.1.

Kao što je i vidljivo iz tabele br.1, postoji znatan broj baza iz kojih se crpe dokazi u postupcima javnih nabavki. Neophodnom elektronskom integracijom ili određenim slanjem i ažuriranjem potrebnih podataka na Portal javnih nabavki BiH, većina uslova iz kvalifikacija kandidata/ponuđača mogla bi se automatski provjeriti sa 100% tačnošću. Poznato je da automatska obrada podataka skeniranih dokumenta ima tačnost oko 85%, stoga je rješavanje integracije ili “punjenja” podataka nadležnih organa za izdavanje određenih dokaza najbolje rješenje ako želimo pouzdan i tačan potpuno autonomni sistem.

## 5. ZAKLJUČAK

Zbog prirode javne nabavke, potpuna elektronska automatizacija postupka javne nabavke omogućava principe jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti, te osigurava fer konkurenciju između ponuđača koji su podnijeli ponude. Ključni rezultat potpune elektronizacije postupka u značajnoj mjeri bi spriječio korupciju i nepotizam.

Uključivanjem aspekata e-nabavke, posebno svih aktera u postupku javna nabavka može poslužiti i za postizanje strateških ciljeva Države: efikasna uprava, e-uprava.

Sa e-nabavkama, postupci nabavke mogu se u potpunosti odraditi putem interneta i posebnih platformi, što predstavlja prednost kako za ugovorne organe tako i za ponuđače. E-nabavka je efikasnija zbog ujednačenih procedura i nižih troškova i bila bi još efikasnija ako se uradi neophodna integracija potrebnih sistema javno-pravnih organa i institucija koje imaju nadležnost da

izdaju određene dokaze koji se koriste u postupcima javnih nabavki za ocjenu kvalifikovanosti.

Ovakva procedura umnogome pojednostavljuje ispitivanja ocjene kvalifikovanosti svih učesnika u postupku. Primjenjivost elektronskih nabavki, uključujući i autonomne sisteme za odlučivanje, objektivno što je moguće izvodljivo za značajan dio nabavki. Konkretno za sve nabavke u kojima su jasno i nedvosmisleno definirani predmeti nabavke i precizirani standardi takvog predmeta nabavke, koji su provjerljivi u svim fazama postupka ali i u realizaciji ugovora.

Digitalizacijom procesa i postupka u značajnoj mjeri se povećava efikasnost ugovornih organa, kako na poslovima javnih nabavki tako i u djelatnosti za koje su osnovani i postoje.

### **Literatura i pravni izvori**

1. N. Lapandić, Postupak ugovaranja javne nabavke, Sarajevo 2020
2. Direktivu o javnim nabavama (Direktiva 2014/24 / EU),
3. Direktivu o nabavci vode, energije, prometa i poštanskih usluga (Direktiva 2014 / 25 / EU)
4. Direktiva o dodjeli koncesija (Direktiva 2014/23 / EU).
5. Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/7 o utvrđivanju standardnog obrasca za evropsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavci
6. Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH broj: 34/14)
7. Zakon o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16)





**Pregledni naučni članak / Review Scientific Article**

Primljen / Received: 30.6.2020.

UDK: 3.07:642 (497.6)

**Doc. dr. Emir Tahirović**

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu  
emir.tahirovic@fu.unsa.ba

**Doc. dr. Ermin Kuka**

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu  
ermin.kuka@fu.unsa.ba

**PROBLEMI I KONTROVERZE JAVNOG ODLUČIVANJA U  
BOSNI I HERCEGOVINI  
PROBLEMS AND CONTROVERSIES OF PUBLIC DECISION  
– MAKING IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

Pluralizacija bosanskohercegovačkog društva izvedena je 1990. godine, kada su formirane političke stranke i održani prvi višestranački parlamentarni izbori. Dugogodišnja vladavina bez koalicionog političkog programa i sporazuma pobjedničkih etničkih stranaka je učvrstila etnički pluralizam u Bosni i Hercegovini. Umjesto demokratskog odlučivanja i nadmetanja većine i opozicije, predstavnička tijela u Bosni i Hercegovini postala su arena međusobnog nadmetanja stranaka koje čine većinu. Izostanak konsenzusa između vladajućih etničkih stranaka, na državnom nivou nadomiještao je Visoki predstavnik međunarodne zajednice (OHR) koji je, na osnovu Bosnskih ovlaštenja, proglašavao određene zakone. Time su bile spriječene blokade u radu državnog Parlamenta. U uvjetima nepostojanja konsenzusa vladajućih etničkih stranaka, nije moguće ni razvijati ni jačati moć parlamenata. Umjesto parlamentarne demokratije na djelu je partitokratija. Slična situacija je i na nivou entiteta, te na kantonalnom nivou u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Sve se to, uz heterogene i komplicirane procedure i procese odlučivanja, u konačnici, odražava na donošenje zakona i odluka od značaja za društvo i državu. Komplicirani oblici odlučivanja, te postojanje

mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa su neke od kočnica razvoja države i društva. Sve to su neki od ključnih problema, ali i kontroverzi koje prate procese odlučivanja u predstavničkim tijelima u državi. Kao pozitivan primjer može poslužiti jedino odlučivanje na nivou jedinica lokalne samouprave (općina i gradova). Osnova za jačanje demokratskih odlučivačkih kapaciteta predstavničkih tijela u Bosni i Hercegovini sadržana je u primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcionira parlamentarna demokratija. Radi se o uspostavljanju parlamentarne većine zasnovane na koalicionom sporazmu i političkom programu te koalicije.

**Ključne riječi:** predstavnička tijela, javo odlučivanje, Bosna i Hercegovina, javne politike, entiteti

### **Summary**

*The pluralization of Bosnian society took place in 1990, when political parties were formed and the first multi-party parliamentary elections were held. Long rule without a coalition political agenda and agreements between the winning ethnic parties has strengthened ethnic pluralism in Bosnia and Herzegovina. Instead of democratic decision-making and competition between the majority and the opposition, the representative bodies in Bosnia and Herzegovina have become an arena of competition between the parties that make up the majority. The lack of consensus between the ruling ethnic parties was compensated at the state level by the High Representative of the International Community (OHR), who, on the basis of the Bonn powers, promulgated certain laws. This prevented blockages in the work of the state parliament. In the absence of consensus of the ruling ethnic parties, it is neither possible to develop nor strengthen the power of parliaments. Instead of parliamentary democracy, partitocracy is at work. The situation is similar at the entity level, and at the cantonal level in the Federation of Bosnia and Herzegovina entity. All this, along with heterogeneous and complicated decision-making procedures and processes, ultimately reflects on the adoption of laws and decisions of importance to society and the state. Complicated forms of decision-making and the existence of a mechanism for the protection of vital national interests are some of the obstacles to the development of the state and society. All of these are some of the key issues, but also the controversies that accompany the decision-making processes in the representative bodies in the country. Only decision-making at the level of local self-government units (municipalities and cities) can serve as a positive example.*

*The basis for strengthening the democratic decision-making capacities of the representative bodies in Bosnia and Herzegovina is contained in the application of the democratic principle on which parliamentary democracy is established and functions. It is about establishing a parliamentary majority based on the coalition agreement and the political program of that coalition.*

**Key words:** *representative bodies, public decision - making, Bosnia and Herzegovina, public policies, entities*

## 1. UVOD

Pojam odlučivanja se široko koristi, u različitim kontekstima i situacijama. Neosporna je činjenica da je odlučivanje prisutno u svim aspektima čovjekovog rada i djelovanja (i u okviru javnog i u okviru privatnog sektora), tj. i u javnom i u privatnom životu svake individue.

Mnogo je različitih definiranja i određenja pojma i prakse odlučivanja. U nizu njih, može se izdvojiti definicija prema kojoj je odlučivanje „proces koji traje određeno (duže ili kraće) vrijeme, a završava donošenjem odluke.“ Suštinski promatrano, odlučivanje je uvijek proces odabira između dvije ili više opcija ili mogućnosti. Odlučivanje može biti i oko jedne ponuđene opcije ili mogućnosti, i taj izbor je jednostavniji i lakši u odnosu kada postoji dvije ili više opcija.

Odlučivanje je usmjereno ka donošenju konačnih (zvaničnih i obvezujućih) odluka i rješenja. U pravnoj znanosti se to naziva *res iudicata* – konačno rješenje (konačno riješena, presuđena stvar). U tom smislu, odlučivanje je prisutno u „institucijskom i formalnom ambijentu, prema posebnim proceduralnim pravilima, primjerice u parlamentu, vladi, odborima, itd...“

Od posebnog društvenog i političkog značaja je odlučivanje u predstavničkim tijelima (parlamentu, vladi i drugim organima uprave). Takvo odlučivanje se naziva *javnim odlučivanjem*. U tom smislu, javno odlučivanje se može definirati kao „odlučivanje koje se odvija i obavlja u okviru javnog sektora (javnim ustanovama, organizacijama, institucijama), s ciljem donošenja odluka od javnog interesa za sve članove društvene zajednice. Za razliku od privatnog odlučivanja, koje se temelji, prije svega, na privatnoj intuiciji i tiče se samo jedne ili nekolicine (manji broj) pojedinaca, javno odlučivanje

zahtjeva utvrđivanje javnog interesa i odnosi se na mnogo veći broj pojedinaca (interesanata), ili čak svih građana određene države.“

U okviru političke znanosti odlučivanje zauzima posebno mjesto i ulogu. Tako se i sama politika često definira i razumijeva s aspekta pojma i prakse (političkog) odlučivanja. Primjerice, teoretičar Dejvid Eston (*David Easton*) pri definiranju politike i političkog sistema navodi: „Političku znanost karakteriziram kao studij načina donošenja odluka za društvo, a koje se smatraju obvezujućim za većinu ljudi i za duže vrijeme. Dakle, razumjeti politički život znači usmjeriti se na studij autoritativne alokacije vrijednosti (vrijednih stvari) u društvu.“

Na tim se osnovama prepoznaje i predmet političke znanosti, a odnosi se na donošenje političkih odluka i njihovo implementiranje. Zato je odlučivanje određeno „ne kao formalni izbor mogućnosti, već kao višestepeni proces u kojemu se, na jednom kraju nalazi identificiranje i izbor problema, a na drugom, provođenje i ocjena posljedice odluke.“

Ključni nosioci javnog odlučivanja su izabrani politički predstavnici (zastupnici, delegati). Političko predstavljanje je postalo univerzalnim mehanizmom, mjerilom i modelom savremenih liberalnih predstavničkih demokratija. Pod odrednicom političko predstavljanje se podrazumijeva „svaka djelatnost ili akcija koja proizvodi dejstva, od koristi ili obaveze za drugo lice, a ima politički značaj. Predstavljanje u širem smislu je najčešće oznaka za punomoćnika ili agenta koji obavlja određenu radnju za račun svog vlastodavca (principala).“ Naime, kroz procedure i praksu političkog predstavljanja se osigurava legitimitet izabrane političke vlasti i donošenje (javnih) politika i odluka kojima se nastoje rješavati aktualni društveno-politički problemi. Dakle, odluke donesene kroz takve odlučivačke procedure nose oznaku i obilježje javnih odluka.

Usvajanje i donošenje javnih odluka, pored ostalog, zahtjeva i racionalno djelovanje i racionalni pristup izabranih (političkih) predstavnika koji učestvuju u donošenju odluka. Dakle, traži se njihovo racionalno odlučivanje. U tom smislu, Jirgen Habermas (*Jürgen Habermas*) smatra da „javna upotreba sopstvenog uma mora biti slobodna i samo kao takva može uneti prosvjetnost među ljude“, a ta javna upotreba uma „pokazuje se u javnom saopštavanju istine i mišljenja. I obratno, zabrana publiciteta sprečava napredak jednog naroda ka boljem.“

Država, kroz proces donošenja javnih odluka „utječe na alokaciju resursa radi postizanja efikasnosti privređivanja i otklanjanja tržišnih nedostataka.“

Budući da je donošenje takvih odluka izuzetno zahtjevno i složeno, neophodno je prethodno pripremiti i razraditi jasne i precizne procedure i procese za te aktivnosti. Naime, javno odlučivanje sa sobom nosi i odgovornost pred javnosti (javna odgovornost). Od javne odgovornosti bi trebao ovisiti i budući legitimitet i pozicija onih koji donose javne odluke. Tako se javna odgovornost nameće kao jedno od suštinskih obilježja javnih odluka.

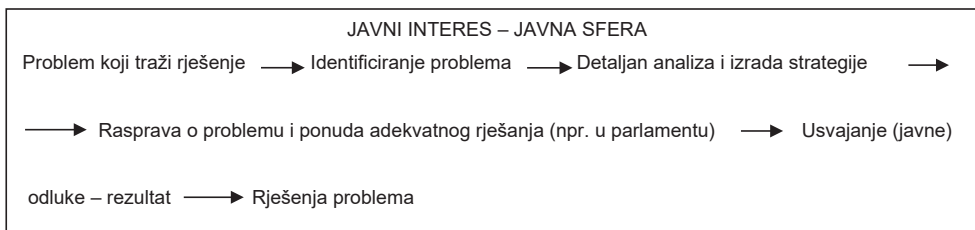
## 2. PROCES JAVNOG ODLUČIVANJA

Odlučivački proces nije statičan, već kontinuiran i dinamičan proces. Način života čovjeka u svim epohama njegova razvoja je obilježen konstantnim procesom donošenja različitijih odluka. Primjerice, u antičkoj Grčkoj proces (javnog) odlučivanja je poprimio i određene državno-političke i institucionalne dimenzije.

Za racionalno javno odlučivanje neophodno je dosta vremena, znanja i pripremanja, s ciljem donošenja što boljih javnih odluka. Ipak, postoje i situacije u današnjem vremenu da je proces javnog odlučivanja brz i efikasan proces. Džejk Dankan (*Jack W. Duncan*), kao i nekolicina drugih autora, na odlučivanje gleda kao na „*racionalan, logičan i potpuno sistematski proces*“, za razliku od drugih koji odlučivanje vide kao „*ležerniji i relativno nesistematski proces*“. Kada je u pitanju javno odlučivanje, onda je prihvatljivije stajalište Džejka Dankana (*Jack W. Duncan*), budući da proces javnog odlučivanja zahtjeva od donositelja odluka pravilno i pravovremeno identificiranje i utvrđivanje općeg (javnog) interesa.

Detektiranje javnog interesa je složen proces, naročito zbog činjenice što različiti pojedinci imaju i različite interese, pa je dosta težak i složen zadatak naći zajednički nazivnik, odnosno zajednički (kolektivni) interes te, u skladu s tim, donijeti adekvatnu javnu odluku (usvojiti adekvatnu javnu politiku). Dakle, javne odluke trebaju biti detaljno, sistematično i seriozno pripremljene i formulirane, ukoliko se želi da korist od njih ima šira društvena zajednica (kolektivitet), a ne samo određene individue u društvu (privilegirane individue).

Proces javnog odlučivanja može se i grafički predstaviti na sljedeći način:



Slika 1. Proces javnog odlučivanja

(Izvor: Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, str. 191)

Izabrani politički predstavnici trebaju, u svakoj od faza procesa javnog odlučivanja, identificirati i zastupati javni interes. Ukoliko se ta nit prekine, konačna javna odluka će gubi oznaku i obilježje *javne*. Kada se to dogodi, takva javna odluka će služiti samo interesu užih (privilegiranih) društvenih skupina ili individua.

Dakle, konačna javna odluka treba biti takva da će biti od koristi svima ili većini, a da, pri tome, s druge strane, nikome ne donosi ili uzrokuje štetu (tzv. princip Pareto-pobošljanja). Stoga je proces javnog odlučivanja zahtjevan, ozbiljan, osjetljiv i racionalan proces. Jer, radi se o procesu utvrđivanja jednog od najosjetljivijih društvenih fenomena koji se zove *javni (opći, zajednički) interes*.

### 2.1. Problemi i kontroverze javnog odlučivanja u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini, javno odlučivanje je determinirano državnom strukturom (organizacijom) i administrativno-teritorijalnim ustrojem, tj. političkim sistemom. Imajući u vidu činjenicu da je politički sistem države dosta heterogen, te da postoje četiri razine vlasti, sljedstveno tome egzistiraju i četiri nivoa odlučivanja, i to:

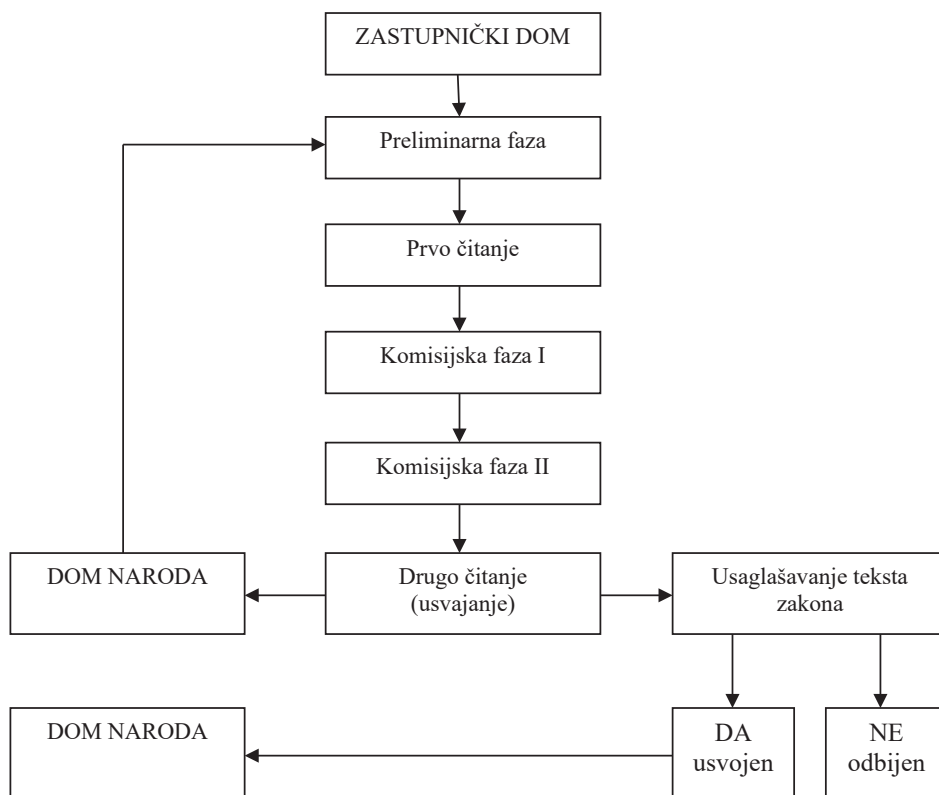
- državni nivo,
- entitetski nivo,
- kantonalni nivo i
- općinski (lokalni) nivo.

Evidentno je, toga, da je javno odlučivanje u Bosni i Hercegovini veoma decentralizirano. Ta izražena decentraliziranost producira i više problema vezanih za javno odlučivanje. Neki od tih problema su sljedeći:

- nepostojanje konsenzusa u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine o ključnim i važnim pitanjima društveno-političkog razvoja,
- mogućnost “veta“ na donošenje zakona na državnom i entitetskim nivoima vlasti,
- nejasne nadležnosti i često preklapanje nadležnosti (primjerice, federalnih i kantonalnih, kao i kantonalnih i općinskih (lokalnih) vlasti),
- stvaranje parlamentarne većine na principu partnerstva, usmjesto na principu koalicionog političkog programa.

Javno odlučivanje na nivou države je u ingerenciji Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja se sastoji iz dva doma: Zastupničkog doma i Doma naroda. Zastupnički dom čine 42 delegata (2/3 iz entiteta Federacija Bosne i Hercegovine i 1/3 iz entiteta Republika Srpska), dok Dom naroda čini 15 delegata (5 Srba, 5 Bošnjaka i 5 Hrvata).

Da bi određeni zakon (javna odluka) bio usvojen, neophodno je da ga usvoje oba doma, uz osiguranje 2/3 podrške delegata iz svakog entiteta. U suprotnom, javna odluka neće biti usvojena. Osnovne zakonodavne procedure su predstavljene na sljedećoj shemi:



Slika 2. Osnovna zakonodavna procedura

(Izvor: Saračević, Nermina (2012). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 43-87)

Krucijalni problem u djelovanju i odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine je nemogućnost postizanja konsenzusa vladajućih političkih stranaka o najvažnijim društveno-političkim pitanjima za državu i društvo. Taj konsenzus, do sada, „nadomješta međunarodna zajednica sa svojim ovlaštenjima za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.“<sup>4</sup> Tako, umjesto koalicionog sporazuma, političke stranake pobjednice na izborima formiraju vlast na principu partnerstva u vršenju vlasti. Takav način dogovora u vršenju vlasti uopće nije dobar za bosanskohercegovačko društvo i državu.

<sup>4</sup> Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 179.



U Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kao najvažniji princip u vršenju vlasti i odlučivanju nameće se etnički princip. Etničke političke stranke su „izbjegavale uspostaviti koalicione političke programe svoje vladavine“<sup>5</sup>, kao preduvjeta donošenja i usvajanja adekvatnih odluka i javnih politika u interesu svih građana Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu, Mirko Pejanović smatra kako „nepoštivanje demokratskih standarda u ostvarivanju odgovornosti koalicione skupine stranaka za odvijanje procesa demokratskog odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine dovelo je do marginalizacije uloge Parlamenta Bosne i Hercegovine u kreiranju zakona i odluka od kojih ovisi uspjeh Bosne i Hercegovine u započetom procesu integracije u Evropsku uniju.“<sup>6</sup> Vršenje vlasti utemeljeno na etničkim, a ne na građanskim principima, odnosno na etničkom umjesto građanskog pluralizma, uzrokom je činjenice da parlamentarne (vladajuće) političke stranke zastupaju i reprezentiraju isključivo nacionalne (etničke) interese. Nacionalni (etnički) interese se reprezentiraju kao zajednički, opći (kolektivni) interesi, te, temeljem toga, donose i usvajaju odluke (javne politike).<sup>7</sup>

Kada je u pitanju donošenje i usvajanje zakona i odluka u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, prisutno je i primjenjena su tri različita sistema odlučivanja (glasanja). Ti sistemi su:<sup>8</sup>

- *Odlučivanje većinom glasova* – Ustavom Bosne i Hercegovine propisano je da se odlučivanje prostom većinom primjenjuje prilikom izbora predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, te prilikom usvajanja poslovnika o radu u oba doma, sukladno odredbama članka IV 3.b). Međutim, odredbe Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 183. i Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine u članku 180. propisuju da se poslovnik

---

<sup>5</sup> Ibid, str. 115.

<sup>6</sup> Ibid, str. 122.

<sup>7</sup> Ovakvu situaciju pri radu i odlučivanju u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine Mirko Pejanović određuje kao “bank konsenzusa u parlamentarnoj demokratiji Bosne i Hercegovine” (Više u: Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press” – Magistrat izdanja).

<sup>8</sup> Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 288-294; Sahadžić, Maja (2012). “Veto mehanizam” u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 293-320.

odnosnog doma usvaja sukladno odredbi članka IV 3.d) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno kvalificiranom većinom. Time su odredbe poslovnika oba doma, koje se odnose na usvajanje poslovnika, u suprotnosti sa ustavnim odredbama o usvajanju poslovnika;

- *Odlučivanje kvalificiranom većinom* – redovito se primjenjuje prilikom postupka odlučivanja u oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Često se naziva i odlučivanje tzv. entitetskim glasovanjem. Radi se o usvajanju odluka većinom glasova onih koji su prisutni i glasuju. Pritom, ustav i poslovnici oba doma propisuju da će zastupnici i delegati uložiti napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova zastupnika, odnosno delegata s teritorija svakog entiteta. Ukoliko se to ne dogodi, predsjedavajući i njegovi zamjenici će u svojstvu povjerenstva, nastojati u roku od tri dana od glasovanja postići suglasnost. Ukoliko se postigne suglasnost, odluka se smatra usvojenom. Ukoliko ne uspiju u nastojanju, odluka će se usvojiti većinom onih koji su prisutni i glasuju, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više zastupnika, odnosno delegata iz svakog entiteta;
- *Odlučivanje o pitanju vitalnog interesa konstitutivnog naroda* – primjenjuje se u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine kada većina delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, koji su prisutni i glasuju, smatra da se radi o pitanju koje je štetno po vitalni interes konstitutivnog naroda čiji su delegati istakli prigovor vitalnog nacionalnog interesa. U toj situaciji, predložena odluka će biti odbijena u Domu naroda. Međutim, ukoliko postoji protivljenje većine delegata iz reda bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine će sazvati zajedničko povjerenstvo koje se sastoji od tri delegata, po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko povjerenstvo ne uspije razriješiti pitanje u roku od pet dana, predmet će se uputiti Ustavnome sudu Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak da preispita da li postoje nepravilnosti u postupku.

Pokretanje postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa (tzv. mehanizam “veta“) je također značajan problem pri odlučivanju. Usljed toga, mnogi zakoni i odluke od državnog, ali i životnog značaja za sve građane Bosne i

Hercegovine, nisu dobili podršku zastupnika i nisu usvojeni. Direktnu štetu neusvajanja niza zakona ima, kako država, tako i sami građani.

Delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH pozvali su se na vitalni nacionalni interes u sljedećim slučajevima:<sup>9</sup>

1. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izbjeglicama iz BiH i raseljenim licima u Bosni i Hercegovini  
Broj PZ: 01-02-1131/03 od 13.11.2003.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 18. sjednici Doma naroda, održanoj 26.2.2004. godine.*
2. Prijedlog okvirnog zakona o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini  
Broj PZ: 01,02-02-7-19/04 od 24.3.2004.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda na 23. sjednici Doma naroda, održanoj 4. i 7.5.2004. godine.*
3. Prijedlog zakona o Javnom radiotelevizijskom sistemu Bosne i Hercegovine  
Broj PZ: 01,02-02-3-6/05 od 9.2.2005.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata hrvatskog naroda na 43. sjednici Doma naroda, održanoj 29.6.2005. godine.*
4. Ugovor između Bosne i Hercegovine i Republike Hrvatske o saradnji u oblasti prava žrtava rata u Bosni i Hercegovini koji su bili pripadnici Hrvatskog vijeća odbrane i članova njihovih porodica  
Broj dokumenta - predmet: Saglasnost za ratifikaciju: 01,02-02-10-23/06 od 5.1.2006.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 54. sjednici Doma naroda, održanoj 21.2. i 10.3.2006. godine.*
5. Prijedlog zaključka delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine Ilije Filipovića  
Broj prijedloga zaključka: 01,02-50-1-18-8/08 od 23.4.2008.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkog naroda na 17. sjednici Doma naroda, održanoj 15.5. i 17.6.2008. godine.*
6. Odluka o potvrdi Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o smjeni ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine

<sup>9</sup> <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalninacionalniinteres>  
(Pristup: 14.05.2020).

Broj: 01,02-34-1-754/12 od 25.6.2012.

*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 19. sjednici Doma naroda, održanoj 19.7.2012. godine.*

7. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine

Broj PZ: 01,02-02-1-23/13 od 20.5.2013.

*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 30. sjednici Doma naroda, održanoj 15.7.2013. godine.*

8. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-25/13 od 29.5.2013.

*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.*

9. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o jedinstvenom matičnom broju po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-34/13 od 17.7.2013.

*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.*

10. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu Bosne i Hercegovine po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-35/13 od 17.7.2013.

*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.*

11. Prijedlog odluke o razmatranju Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine po hitnom postupku

Broj PZ: 01,02-02-1-36/13 od 17.7.2013.

*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegate bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihii i Nermina Kapetanović) na 31. sjednici Doma naroda, održanoj 23.7.2013. godine.*

12. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine  
Broj PZ: 01,02-02-1-36/13 od 17.7.2013.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović) na 33. sjednici Doma naroda, održanoj 5.11.2013. godine.*
13. Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o osnivanju Kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini  
Broj PZ: 01,02-02-1-58/13 od 10.12.2013.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović) na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16.12.2013. godine.*
14. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine  
Broj PZ: 02-02-1-60/13 od 16.12.2013.  
*Pitanje vitalnog nacionalnog interesa pokrenuli su delegati Kluba delegata bošnjačkog naroda (Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović) na 34. sjednici Doma naroda, održanoj 16.12.2013. godine.*
15. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine  
Broj PZ: 02-02-1-1133/17 od 28.4.2017.  
*Pitanje vitalnoga nacionalnog interesa pokrenuo je Klub delegata bošnjačkoga naroda na 28. sjednici Doma naroda, održanoj 4.5.2017. godine.*

Na nivou vlasti entiteta Federacija Bosne i Hercegovine problemi u odlučivanju su slični problemima u donošenju i usvajanju javnih odluka na nivou državne vlasti, tj. u okviru odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine se, također, sastoji od dva doma (Zastupnički dom i Dom naroda), koji vrše zakonodavnu vlast. Zastupnički dom se sastoji od 98 delegata sa cijele teritorije Federacije Bosne i Hercegovine, a Dom naroda se sastoji od 58 delegata.<sup>10</sup>

Predstavnički dom, ravnopravno s Domom naroda donosi: „Ustav Federacije, zakone, budžet Federacije, završni račun budžeta Federacije, rezolucije, preporuke, odluke i zaključke, daje autentična tumačenja zakona ili drugog

---

<sup>10</sup> Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 295-303.

akta i utvrđuje prečišćeni tekst zakona ili drugog akta.“<sup>11</sup> Ono što valja naglasiti je činjenica da su „današnje stvarne nadležnosti Parlamenta Federacije sužene i restrukturirane s obzirom na prijenos određenih nadležnosti na državu Bosnu i Hercegovinu“<sup>12</sup>, što je svakako i dobro.

Također, i u okviru odlučivanja u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine predviđena je i data mogućnost zaštite vitalnog nacionalnog interesa. Koliko se često taj mehanizam primjenjuje, prezentirano je u sljedećoj tabeli:

U nastavku je kratki pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine:<sup>13</sup>

1. Prijedlog zakona o pretvorbi društvene svojine Sjednica Ustavotvorne skupštine Federacije Bosne i Hercegovine od 16.1.1995. godine
2. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o grbu i zastavi Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 19.12.1996. godine
3. Prijedlog zakona o izmjenama područja općina podijeljenih međuentitetskom linijom i obrazovanju novih općina u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 20.6.1997. godine
4. Prijedlog zakona o privatizaciji preduzeća Sjednica Doma naroda od 21.10.1997. godine.
5. Prijedlog zakona o priznavanju javnih isprava na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 04.12.1997. godine
6. Prijedlog zakona o pravima branitelja i članova njihovih porodica Sjednica Doma naroda od 28.09.1999. godine
7. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upotrebi grba i zastave Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 28.09.1999. godine
8. Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 14.02.2006. godine

---

<sup>11</sup> *Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*, član 146, stav 1.

<sup>12</sup> Omerović, Enis (2012). *Parlamenti entiteta u Bosni i Hercegovini*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 89-135.

<sup>13</sup> *Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine* (Izvor: [https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali\\_2018/pregled%20vitalni%20interes\\_1994\\_2018\\_g.pdf](https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali_2018/pregled%20vitalni%20interes_1994_2018_g.pdf), Pristup: 14.05.2020).

9. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 04.04.2006. godine.
10. Zakon o Javnom servisu RTV Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 26.07.2007. godine.
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo Sjednica Doma naroda od 27.11.2007. godine.
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 29.4.2008. godine.
13. Prijedlog odluke o izglasavanju nepovjerenja Vladi Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 15.2.2013. godine.
14. Zaključci Komisije za informiranje Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 21.3.2013. godine.
15. Prijedlog odluke o potvrđivanju Odluke predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine o imenovanju Šahbaza Džihanovića za sudiju Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 21.3.2013. godine.
16. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine Sjednica Doma naroda od 23.10.2015. godine.
17. Prijedlog zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije BiH - hitni postupak, Predstavnički dom usvojio Zakon 20.6.2018. godine Sjednica Doma naroda od 27.9.2018. godine.

I u entitetu Republika Srpska situacija je slična, s tim da u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine postoji i kantonalni nivo odlučivanja. Zakonodavnu vlast u entitetu Republika Srpska vrše Narodna skupština Republike Srpske (nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti) i Vijeće naroda Republike Srpske (utemeljeno na osnovu odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti naroda iz 2000. godine i intervencije Visokog predstavnika iz 2002. godine).<sup>14</sup> Vijeće naroda je zaduženo za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, dok se izvorni zakonodavni postupak, koji nije vezan za vitalni nacionalni interes, provodi isključivo u Narodnoj skupštini Republike Srpske. Narodna skupština Republike Srpske se sastoji od 83 zastupnika, a Vijeće naroda od 28 delegata.

---

<sup>14</sup> Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 304-305.



Ustavni sud Republike Srpske je, zaključno s januarom 2020. godine, donio ukupno 87 odluka za temelju pokrenutih inicijativa za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.<sup>15</sup> Sama procedura pokretanja zaštite vitalnog nacionalnog interesa u entitetu Republika Srpska slična je onoj u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Ono što je značajno naglasiti jeste da je „Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda RS, pored izričite ustavne odredbe da je dovoljan glas dvojice sudija da bi se radilo o vitalnom nacionalnom interesu, usvojilo stav da je i u ovom slučaju potrebna natpolovična većina članova Vijeća. Time su dodatno dovedene u pitanje konstitutivnost i ravnopravnost Bošnjaka i Hrvata u ovom entitetu.“<sup>16</sup>

Posebno izražen problem u radu i odlučivanju predstavničkih (zakonodavnih) tijela entiteta je osiguranje ustavne i ravnopravne nacionalne zastupljenosti, tj. dovoljnog broja zastupnika iz reda svih konstitutivnih naroda (Bošnjaka i Hrvata u Narodnoj skupštini Republike Srpske i Srba u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine).

Evidentno je da jedino konstitutivni narodi imaju pravo i privilegiju u odlučivanju u parlamentima, dok građanima koji se opredjeljuju kao „Ostali“ to pravo nije pruženo i omogućeno. Kada se radi o entitetskom glasanju, „vidljivo je da ono podriva uobičajenost građanskog predstavljanja fabriciranjem tumačenja ustavnih odredbi koje se odnose na njegovu primjenu.“<sup>17</sup>

Pored navedenog, u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine egzistira i kantonalni nivo vlasti i odlučivanja. U entitetu Federacija Bosne i Hercegovine postoji deset kantona, od kojih svaki ima svoju (kantonalnu) skupštinu.

Na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine svakako postoji i lokalni (općinski nivo) vlasti, tj. lokalna samouprava. Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini je u nadležnosti entiteta, koji su usvojili i zakone o lokalnoj samoupravi. Svaka općina, kao jedinica lokalne samouprave, ima svoju (općinsku) skupštinu (općinsko vijeće), nadležnu za donošenje odluka od interesa za sve članove lokalne zajednice. Ovaj nivo vlasti u državi je najbliži građanima i, samim time,

---

<sup>15</sup> <http://www.ustavisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=43&id=39&lang=hrv&str=1&ip=2> (Pristup: 14.05.2020).

<sup>16</sup> Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, str. 305.

<sup>17</sup> Sahadžić, Maja (2012). „Veto mehanizam“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 293-320.



direktno je vezan za interese, zahtjeve i preferencije građana. Međutim, prema uvidu Mirka Pejanovića, „cjelokupni sistem lokalne samouprave i u Republici Srpskoj i u Federaciji Bosne i Hercegovine razvijao se tokom postdejtonskog vremena u nedostatnim zakonskim okvirima i nepovoljnim odnosima u institucionalnoj strukturi entiteta i države Bosne i Hercegovine.“<sup>18</sup> Učešće građana u odlučivanju (donošenju javnih politika) je najizraženije upravo na lokalnom (općinskom) nivou vlasti.

Prema Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, općinama je ostavljeno u nadležnost odlučivanje u oblasti ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Naime, oblasti razvoja lokalne komunalne i druge infrastrukture primarno su ostale u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Na temelju entitetskih zakona, oblast lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja jedinica lokalne samouprave (općina) uređena je i samim statutima općina, kao njihovih najvažnijih akata. U tim statutima detaljno je uređena i popisana nadležnost općina u formuliranju i implementiranju javnih politika u oblasti lokalnog ekonomskog i infrastrukturnog razvoja. Naime, „Opštinsko vijeće, na temelju prijedloga opštinskog načelnika, politiku razvoja opštine oblikuje u srednjoročnim planovima ekonomskog razvoja, zatim u prostornim i urbanističkim planovima i najzad u planovima kapitalnih ulaganja u izgradnji lokalne komunalne infrastrukture.“<sup>19</sup>

Primjeri iz prakse općina i gradova u Bosni i Hercegovini pokazuju da je javno odlučivanje na nivou lokalne samouprave mnogo efikasnije i pravednije u smislu zadovoljenja potreba, interesa i preferencija samih građana. Na lokalnom nivou, javne politike su uspješnije i utjecajnije na javno odlučivanje, nego što je to slučaj na ostalim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Jer, kako

---

<sup>18</sup> „U Federaciji Bosne i Hercegovine kantoni imaju široka ovlaštenja u vršenju javnih poslova, posebno u sferi fiskalne politike i prostornog planiranja. Ovakva ustavna pozicija kantona uskratila je mogućnost uspostave i razvoja samostalnog i šireg samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave, kao i mogućnost pune autonomije u obezbjeđivanju vlastitih izvora finansiranja. U Republici Srpskoj, zbog visokog stepena centralizacije vlasti na nivou entiteta, opštine nisu imale dovoljan zakonski i stvarni osnov za punu autonomiju lokalne samouprave“ (Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 132).

<sup>19</sup> Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press” – Magistrat izdanja, str. 193.

zaključuje Eugen Pusić<sup>20</sup>, lokalne jedinice „stvaraju javni poredak donošenjem određenih tipova ‹kolektivno obvezatnih odluka› (Luhmann) odnosno organiziranim obavljanjem poslova u javnom interesu, ali one i brane lokalnu sferu slobode od takvih ‹obvezatnih odluka› donijetih za šira područja od jačih odlučilaca.“

Ipak, zbog miješanja i prijenosa brojnih nadležnosti na kantonalni nivo vlasti u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine i na entitetski nivo u entitetu Republika Srpska, lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini još u potpunosti ne obavlja svoju funkciju u skladu s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi, koju je potpisala država.

---

<sup>20</sup> „Država javnih službi, državna regulacija ekonomije, socijalna država znače takve sve obuhvatnije, tehnički racionalizirane sustave djelovanja, funkcionalno diferencirane, ali i teritorijalno integrirane, gdje lokalno odlučivanje može postojati samo u granicama ostvarivanja šire zasnovanih koncepata“ (Pusić, Eugen (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 95-96).

### 3. ZAKLJUČAK

Činjenica je da u Bosni i Hercegovini postoji niz strukturalnih i funkcionalnih problema koji se tiču javnog odlučivanja i donošenja odluka od interesa za društvo i državu. Heterogen sistem unutaršnjeg pravno-političkog i administrativno-teritorijalnog uređenja, uzrokom je izraženih anomalija i kontroverzi u javnom odlučivanju. Na nivou države Bosne i Hercegovine je na djelu izrazito decentraliziran sistem odlučivanja. Analogno je i u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. S druge strane, u entitetu Republika Srpska egzistira strgogo centraliziran sistem javnog odlučivanja, gdje je Narodna skupština Republike Srpske nosilac ukupne ustavotvorne i zakonodavne vlasti.

Također, tu je i problem etničkog pluralizma i etničkog odlučivanja. Taj problem je kočnica razvoja bosanskohercegovačkog društva i države, te zadovoljenja široke lepeze interesa i zahtjeva građana, osobito egzistencijalnih. Stoga, usvajanje javnih odluka, koje će zadovoljiti i princip efikasnosti i princip pravičnosti, je izuzetno složen i zahtjevan zadatak i cilj. Ključnu ulogu u svemu i dalje imaju vladajuće etnopolitike u Bosni i Hercegovini (etničke političke stranke i političke elite na vlasti). One imaju dominantnu ulogu u formuliranju, usvajanju i provođenju (implementiranju) javnih politika na terenu. Takvu poziciju i ulogu temelje na osiguranom izbornom legitimitetu dobivenom od strane birača (građana), putem izbornog procesa i izbornih procedura.

Osnova za jačanje demokratskih odlučivačkih kapaciteta predstavničkih tijela u Bosni i Hercegovini (Parlamentarna skupština, entitetski parlamenti, skupštine kantona) sadržana je u primjeni demokratskog principa na kome se uspostavlja i funkcioniše parlamentarna demokratija. Radi se o uspostavljanju parlamentarne većine zasnovane na koalicionom sporazmu i političkom programu te koalicije.

**Literatura**

1. Arnautović, Suad (2009). *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult.
2. Duncan, W. Jack (1989). *Great Ideas in Management*. San Francisco/London: Josey-Bass Publishers.
3. Easton, David (1985). *Political Science in the United States*. IPSR, Vol. 6, No. 1, str. 133-134.
4. Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
5. Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
6. Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo: Interlinea.
7. Kuka, Ermin (2019). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
8. Nuhanović, Asad (2005). *Demokratija, mediji, javnost: ogled o slobodi i jednakosti*. Sarajevo: Promocult.
9. Omerović, Enis (2012). *Parlamenti entiteta u Bosni i Hercegovini*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 89-135.
10. Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
11. Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press“ – Magistrat izdanja.
12. *Poslovník Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine*.
13. *Pregled akata koji su razmatrani po proceduri predviđenoj za razmatranje akata za koje je pokrenut vitalni nacionalni interes u periodu od 1994 – 2018. godine* (Izvor: [https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali\\_2018/pregled%20vitalni%20interes\\_1994\\_2018\\_g.pdf](https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Usvojeni%20materijali_2018/pregled%20vitalni%20interes_1994_2018_g.pdf), Pristup: 14.05.2020).
14. Pusić, Eugen (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
15. Sahadžić, Maja (2012). “Veto mehanizam“ u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 293-320.

16. Saračević, Nermina (2012). *Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine*, u „Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini“, str. 43-87.
17. Sikavica, Pere et al. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator.
18. Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
19. Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
20. Trnka, Kasim (2006). *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu.
21. <https://www.parlament.ba/Content/Read/39?title=Vitalnacionalniinteres>
22. <http://www.ustavnisud.org/Odluke.aspx?cat=13&subcat=43&id=39&lang=hrv&str=1&tip=2>



**Pregledni naučni članak / Review Scientific Article**

Primljen / Received: 17.10.2019.

UDK: 342: (497.6) (436)

**Dženan Alić, MA. iur.**

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu

alic.dzenan@gmail.com

**Naida Korajlić, MA. iur.**

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine,

korajlicnaida@hotmail.com

**KOMPARACIJA USTAVNOG SISTEMA  
BOSNE I HERCEGOVINE I AUSTRIJE**

**COMPARATION OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEMS OF  
BOSNIA AND HERZEGOVINA AND AUSTRIA**

***Sažetak***

Austrijske pokrajine, kao i kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine imaju relativno visok stepen autonomije. Slično Bosni i Hercegovini, Austrija je podijeljena na više političkih razina. Zakonodavnu vlast Austrije vrši savezni parlament koji se sastoji od dva doma: Nacionalnog vijeća (*Nationalrat*) i Saveznog vijeća (*Bundesrat*). Za razliku od kantona u Federaciji BiH, austrijske pokrajine se nisu formirale isključivo na temelju etničkih razlika. Svaka austrijska pokrajina kao i kantoni u Federaciji BiH, ima svoju vladu, parlament, sudstvo i policiju, a svaki od njih uživa jednake nadležnosti i autonomiju u internim poslovima, bez obzira na veličinu ili broj stanovnika. U okviru rada pod nazivom „Komparacija ustavnog sistema Bosne i Hercegovine i Austrije“ napravljena je komparativna analiza ustavnih sistema ove države, te su navedene sličnosti i razlike. Prema članu I/3. Ustava BiH, Bosna i Hercegovina je sastavljena od dva entiteta. Dodatno, na teritoriji dva entiteta je formirana posebna jedinica lokalne samouprave - Distrikt Brčko. Prema članu I/3. Ustava BiH, sastavni dijelovi države BiH zovu se entiteti. U okvir Ustava ulazi i tekst Amandmana I na Ustav Bosne i Hercegovine, koji je ustavnopravno regulisao položaj Brčko Distrikta.

**Ključne riječi:**

*Bosna i Hercegovina, Austrija, kantoni, ustavni sistem.*

**Abstract**

*Austrian countries, as well as those in the Federation of Bosnia and Herzegovina, have a relatively high degree of autonomy. Similar to Bosnia and Herzegovina, Austria is divided into several political levels. The legislative power of Austria is carried out by a federal parliament consisting of two houses: the National Council (Nationalrat) and the Federal Council (Bundesrat). Unlike the cantons in the Federation of BiH, Austrian countries did not form exclusively on the basis of ethnic differences. Every Austrian country as well as the cantons in the Federation of BiH has its own government, parliament, judiciary and police, each of them enjoying equal responsibilities and autonomy in internal affairs, regardless of size or population. Within the paper titled „Comparison of the constitutional system of Bosnia and Herzegovina and Austria“, a comparative analysis of the constitutional systems of this country was made, and similarities and differences were noted. According to Article I / 3. Of the B&H Constitution, Bosnia and Herzegovina is composed of two entities. Additionally, a special unit of local self-government was formed in the territory of the two entities - Brcko District. According to Article I / 3. The Constitution of BiH, the constituent parts of the state of BiH are called entities. The text of Amendment I to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, which regulated the position of the Brčko District, was constitutional in the Constitution.*

**Key words:**

*Bosnia and Herzegovina, cantons, Austria, countries, constitutional system.*

**1. UVOD**

Austrija je federativna republika i sastoji se od osam pokrajina (*Länder*) i područja glavnog grada Beča. Svaka zemlja ima svoj parlament (*Landtag*); njemu je odgovorna Pokrajinska vlada (*Landesregierung*) na čelu s glavarom (*Landeshauptmann*), koji je ujedno i pokrajinski šef za poslove savremene administracije. Šef države je predsjednik republike, koji se bira putem općih i neposrednih izbora na šest godina uz mogućnost jednokratne reizbornosti. U slučaju povrede ustava može biti smijenjen referendumom pošto prethodno ustavni sud utvrdi povredu ustava te parlament, na zajedničkom zasjedanju oba doma, potvrdi protuustavnost akta predsjednika republike. On predstavlja državu prema inostranstvu, proglašava zakone, dijeli amnestiju, saziva i raspušta Nacionalno vijeće i pokrajinske parlamente, imenuje



predsjednika vlade (saveznog kancelara) i, na njegov prijedlog, savezne minister. Savezna vlada (*Bundesregierung*), na čelu sa saveznim kancelarom (*Bundeskanzler*), najviši je izvršni organ državne vlasti. Vlada je odgovorna Nacionalnom vijeću. Zakonodavnu vlast vrši savezni parlament koji se sastoji od dva doma: Nacionalnog vijeća (*Nationalrat*) i Saveznog vijeća (*Bundesrat*). Poslanici Nacionalnog vijeća (u svemu 183) biraju se na četiri godine, općim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana s navršenom 20. godinom, po načelu razmjernog predstavnštva, dok članove Saveznog vijeća, njih 54, biraju na četiri godine parlamenti pojedinih pokrajina, proporcionalno prema broju stanovništva. Zajedničko zasjedanje oba doma parlamenta (*Bundesversammlung*) saziva se za pitanja od posebnog značenja. Ustav predviđa slučajeve narodne inicijative i referendum. Sudsku vlast vrše savezni Vrhovni sud, 4 vrhovna pokrajinska suda, pokrajinski okružni, kotarski i mjesni sudovi, kao i ustavni i upravni sud.

Prema članu I/3. Ustava BiH, BiH je sastavljena od dvaju entiteta. Dodatno, na teritoriji dvaju entiteta je formirana posebna jedinica lokalne samouprave – Distrikt Brčko. Ipak, Brčko Distrikt se nalazi pod suverenitetom centralne vlasti i pod upravom institucija centralne vlasti (član VI/4. Ustava BiH). Prema članu I/3. Ustava BiH, sastavni dijelovi države BiH zovu se entiteti. Član VI/4. Ustava BiH daje pravo da centralna državna vlast stavi pod svoj suverenitet i državne institucije Brčko Distrikt kao posebnu jedinicu lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom BiH. Alineja 6. Preambule Ustava BiH, koja ima normativno djelovanje (znači da je pravno obavezujuća),<sup>1</sup> priznaje suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH. Takođe, član I/1. Ustava BiH priznaje kontinuitet međunarodnopravnog subjektiviteta BiH.

## 2. DRŽAVNO - PRAVNI TEMELJI AUSTRIJE

Po ustavu od 1. X 1920 (uz naknadne izmjene 1929), koji je završetkom njemačke okupacije 1945., odnosno proglašenjem nezavisnosti 27. VII 1955. godine ponovo stupio na snagu, Austrija je federativna republika. Sastoji se od osam pokrajina (*Länder*) i područja glavnog grada Beča. Svaka zemlja ima svoj parlament (*Landtag*); njemu je odgovorna Pokrajinska vlada (*Landesregierung*) na čelu s glavarom (*Landeshauptmann*), koji je ujedno i pokrajinski šef za poslove savremene administracije. Šef države je predsjednik

<sup>1</sup> Odluka USBiH broj U 5/98-II od 18. februara 2000. godine, tačka 13.

republike, koji se bira putem općih i neposrednih izbora na šest godina uz mogućnost jednokratne reizbornosti. U slučaju povrede ustava može biti smijenjen referendumom pošto prethodno ustavni sud utvrdi povredu ustava te parlament, na zajedničkom zasijedanju oba doma, potvrdi protuustavnost akta predsjednika republike. On predstavlja državu prema inostranstvu, proglašava zakone, dijeli amnestiju, saziva i raspušta Nacionalno vijeće i pokrajinske parlamente, imenuje predsjednika vlade (saveznog kancelara) i, na njegov prijedlog, savezne minister. Savezna vlada (*Bundesregierung*), na čelu sa saveznim kancelarom (*Bundeskanzler*), najviši je izvršni organ državne vlasti. Vlada je odgovorna Nacionalnom vijeću. Zakonodavnu vlast vrši savezni parlament koji se sastoji od dva doma: Nacionalnog vijeća (*Nationalrat*) i Saveznog vijeća (*Bundesrat*). Poslanici Nacionalnog vijeća (u svemu 183) biraju se na četiri godine, općim, neposrednim i tajnim glasanjem svih građana s navršenom 20. godinom, po načelu razmjernog predstavnštva, dok članove Saveznog vijeća, njih 54, biraju na četiri godine parlamenti pojedinih pokrajina, proporcionalno prema broju stanovništva. Zajedničko zasijedanje oba doma parlamenta (*Bundesversammlung*) saziva se za pitanja od posebnog značenja. Ustav predviđa slučajeve narodne inicijative i referendum. Sudsku vlast vrše savezni Vrhovni sud, četiri vrhovna pokrajinska suda, pokrajinski okružni, kotarski i mjesni sudovi, kao i ustavni i upravni sud.

Austrija je parlamentarna republika i temelji se na principima demokratije i podjele vlasti. Najviši predstavnik države je predsjednik, čiji mandat traje šest godina. Dva doma parlamenta su Nacionalno vijeće i Savezno vijeće. Oni su nosioci zakonodavstva. Predsjedavajući Savezne vlade je savezni kancelar. Ustav, državni ugovor, zakon o neutralnosti, kao i odluka o pristupanju EU čine državnopravne temelje republike. Austrija je od 1.1.1995. članica Evropske unije (EU).

U austrijskom parlamentu je trenutno zastupljeno pet stranaka: obje vladajuće stranke, Austrijska narodnjačka stranka, Slobodarska stranka Austrije, te Socijaldemokratska partija Austrije, NEOS kao i lista Pilz.

Austrija se sastoji od devet saveznih pokrajina. I glavni grad Beč je jedna od devet saveznih pokrajina. Svakom od devet pokrajina upravlja pokrajinska vlada, na čijem čelu je predsjednik.

Po austrijskom Ustavu iz 1920., te dopunama iz 1929. godine godine Austrija je federalna, parlamentarna demokratska republika, koja se sastoji od devet

saveznih pokrajina. Ustav je ponovo stupio na snagu nakon završetka Drugog svjetskog rata 1945. godine.

Aktivno pravo glasa na izborima u Austriji imaju sve osobe koje su državljani Austrije. Pravo glasa imaju osobe koje na dan izbora imaju napunjenih 16 godina. Do 2007. godine starosna granica bila je 18 godina. Pasivno pravo glasa, imaju sve osobe koje na dan izbora imaju napunjenih 18 godina, osim ako nisu izuzeti iz prava za glasanje.

Šef države je predsjednik, koji se bira direktno na izborima svakih šest godina. Po austrijskom Ustavu, mandat se predsjedniku može samo jednom produžiti, sa narednih šest godina. Predsjednik ima funkciju proglašavanja i mogućnost raspuštanja vlade, savezne skupštine, kao i pokrajinskih skupština, glavni je zapovjednik oružanih snaga Austrije, kao i službeni predstavnik Austrije na međunarodnom nivou.

Austrijska skupština sastoji se od dva doma: Državno vijeće (njem: Nationalrat) sastoji se od 183 zastupnika, koji se biraju na direktnim i tajnim izborima svakih pet godina. Do 2007. godine mandat u skupštini trajao je četiri godine. Skupština donosi najvažnije zakone, te je za njihovo usvajanje potrebna, obično apsolutna većina (najčešće dvotrećinska). Za ulazak u skupštinu postavljena je granica od 4%. Glasovi partija, koje osvoje manje od 4%, dijele se partijama sa većim procentualnim udjelom. Državnim vijećem predsjedavaju tri predsjednika koji se biraju iz redova tri najjače partije.

Savezno vijeće (njem: Bundesrat) Članovi se biraju iz pokrajinskih skupština. Savezno vijeće ima pravo veta na odluke, koje se u državnom vijeću, može pobiti. Samo u iznimnim slučajevima, ako su prava pokrajina ugrožena, savezno vijeće ima apsolutno pravo veta. Politički kritičari, zbog zastupanja partijskih interesa zastupnika, a ne interesa pokrajina, često smatraju ovo vijeće nepotrebnim. U Austriji je vlada, pored predsjednika države najviši organ uprave. Članovi vlade su predsjednik vlade (njem: *Bundeskanzler*), podpredsjednik vlade (njem: *Vizekanzler*) i savezni ministri.

Predsjednika vlade postavlja predsjednik države, uobičajeno ga predlaže nakon izbora, najjača partija u parlamentu, mada to nije pravilo. Vlada predlaže predsjednika vlade, predsjedniku i on predlog može također odbiti. Predsjednik države ima ovlasti, da na osnovu prijedloga vlade, raspusti skupštinu te raspiše nove izbore. Predsjednik vlade je *primus inter pares* u vladi,

predlaže i otpušta ministre, mada nema ovlasti mješanja u resor pojedinog ministarstva.

Austrijska vlada, izabrana, ima četrnaest članova, uključujući predsjednika i podpredsjednika vlade. Broj članova je promjenljiv, te je u zavisnosti od pojedine vlade.

Austriju zastupa u Evropskom parlamentu 17 predstavnika, koji se biraju svakih pet godina na izborima. Birači glasaju za biračke liste političkih partija, te mogu i direktno svoj glas dati kandidatu na izabranoj listi političke partije. Austrija je savezna republika i dijeli se na devet saveznih pokrajina. Podjela na pokrajine je definirana međunarodnim standardom ISO 3166-2:AT. Pokrajine su podijeljene na okruge i statutarne gradove. Okruzi su podijeljeni na gradove, općine i općine sa tzv. markt statusom.

Pokrajina u Austriji su: Burgenland, Kaernten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, AUT Tirol, Vorarlberg i Wien. Austrija je regionalno po NUTS normama Evropske unije podijeljena na tri regije nivoa NUTS-1: Istočnu, Južnu i Zapadnu Austriju, zatim na 9 regija drugog nivoa NUTS-2, 35 regija trećeg nivoa NUTS-3, te na 2354 općine, koje se grupišu kao LAU-2.

Šef države je predsjednik, koji se bira direktno na izborima svakih šest godina. Po austrijskom Ustavu, mandat se predsjedniku može samo jednom produžiti, sa narednih šest godina. Predsjednik ima funkciju proglašavanja i mogućnost raspuštanja vlade, savezne skupštine, kao i pokrajinskih skupština, glavni je zapovednik oružanih snaga Austrije, kao i službeni predstavnik Austrije na međunarodnom nivou.

Sudska vlast je jedna od tri osnovne grane vlasti i njen zadatak je da primjenjuje i tumači zakone koje je donijela zakonodavna vlast (legislativa).

U liberalnim demokratijama sudska vlast treba da ima apsolutnu nezavisnost od ostalih grana vlasti. U Sjedinjenim Američkim Državama, sudska vlast je odvojena od ostale dvije i postoji u obliku Vrhovnog suda (engl. *The Supreme Court*). Neki teoretičari raspravljaju da izvršna vlast ima uticaja na američki Vrhovni sud jer predsjednik Sjedinjenih Američkih Država lično bira sudije. Međutim, protivargumenti su da predsjednik ima pravo da bira sudiju tek kada jedan od njih umre (sudije u Vrhovnom sudu SAD rade doživotno) i da nema pravo smjenjivati sudije koje rade (načelo stalnosti sudijske funkcije).

Nosilac sudske vlasti u Austriji je Ustavni sud Austrije. Izborni sistem je skup pravila kojima se uređuje izborni postupak, sadrži modus u kojemu će birači izraziti svoju stranačku i/ili kandidatsku preferenciju u glasovima i glasove prevesti u mandate. Izborni sistemi uređuju taj proces utvrđivanjem podjele na izborne jedinice, izbornog nadmetanja, glasanja i preračunavanja glasova. Izborni sistemi su dijelovi izbornog prava. Izborni sistemi imaju priznato značenje u političkom procesu stvaranja volje i u prenosu političke vlasti. Oni oblikuju volju birača i rezultate izbora. Izborni sistemi utiču na formiranje i ponašanje stranačkih sastava.

a) Većinski izborni sistem

Sistem apsolutne većine - izabran je kandidat koji je dobio više od polovine važećih glasova u jednom izbornom krugu.

Sistem relativne većine - kandidat ima jedan glas, dok mu je za izbor potreban glas više od protivkandidata. Izabran je kandidat s najvećim brojem glasova.

b) Razmjerni izborni sistem

Razmjerni sistem znači davanje mandata prema razmjeri glasova. Primjer razmjernog izbornog sistema je D'Hondtov sistem.

c) Mješoviti izborni sistem

Preuzima pojedina obilježja većinskog i razmjernog izbornog sistema.

Izlaznost na izborima je veća tamo gde se koristi proporcionalni izborni sistem, u odnosu na države u kojima se koristi većinski, proste većine. Iznenađujuće, ali u proporcionalnim sistemima gdje birači mogu da iskažu svoju preferencu, procenat izlaznosti je manji.

Mogu se razlikovati dva različita shvatanja pojma „neposredna demokratija“. Sa jedne strane, pod neposrednom demokratijom se smatra specifičan tip političke vladavine u kome se sama politička moć direktno i na obavezujući način upražnjava posredstvom svih građana i građanki sa pravom glasa, a ne posredstvom pojedinačnih predstavnika ili njihovog manjeg broja ili nosilaca funkcija. Pojam suprotan demokratiji shvaćenoj na ovaj način jeste predstavnička demokratija. Sa druge strane, pod „neposrednom demokratijom“ podrazumijeva se politički postupak donošenja odluka gde građani i građanke putem referenduma samostalno i nezavisno od izbora odlučuju o konkretnim pitanjima koja se tiču politike i njenog sadržaja. Takvo poimanje demokratije

ne treba shvatiti kao suprotnost u odnosu na reprezentativnu demokratiju. Naprotiv, postupak donošenja odluka konstruisan po principu plebiscita može se predvidjeti kao dopunski instrumenti političke participacije u različitim oblicima političkih sistema predstavničke demokratije. Austrija je moderna država koja o svim bitnijim odlukama u vođenju države konsultuje svoje građane putem referenduma. Nerijetko se građani Austrije izjašnjavaju o trošenju sredstava iz budžeta, vođenju vanjske politike i drugim sličnim temama.

### 3. DRŽAVNO – PRAVNI TEMELJI BOSNE I HERCEGOVINE

Ustav Bosne i Hercegovine nudi kompleksan ustavnopravni sistem koji inkorporira mnoge suprotnosti, elemente koji nisu najpovoljnija rješenja ali i određene diskriminirajuće odredbe koje ne bi smjele da budu dio savremenog demokratskog sistema. Ustav Bosne i Hercegovine stupio je na snagu 14. decembra 1995. godine kao dio međunarodnog sporazuma, tj. kao Aneks 4. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. S obzirom na mjesto parafiranja, ovaj međunarodnopravni sporazum poznatiji je kao Dejtonski mirovni sporazum. Iako je, prema novom Ustavu, Republika Bosna i Hercegovina „nastavila svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država” (član I/1. Ustava Bosne i Hercegovine), taj ustav donio je potpuno novo uređenje, novi ustavnopravni poredak, zbog čega se, zaista, može reći da je pravni novum u svakom smislu riječi. Novoustrojena država dobila je novi složeni administrativno-teritorijalni raspored, nove ustavne organe, novu vertikalnu i horizontalnu podjelu nadležnosti, međunarodnu upravu *sui generis*, specijalni paket ustavnih individualnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda i još mnogo toga novog. Ustavnopravni sistem koji je uspostavljen. Uprkos činjenici da je Ustav mijenjan formalno samo jednom, i to u vidu ustavnopravnog regulisanja položaja i statusa Distrikta Brčko (Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine), ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine doživio je znatne izmjene, i to najviše na polju podjele nadležnosti i državne institucionalne infrastrukture, što je urađeno na osnovu člana III/5. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, određeni aneksi, kao što su Aneks 3 (o izborima), Aneks 6 (o ljudskim pravima), Aneks 7 (o povratku izbjeglica i raseljenih lica), imaju interpretativnu snagu zbog čega su veoma bitni elementi bosanskohercegovačkog ustavnopravnog sistema. U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, s tačke gledišta normativne hijerarhije, formalno ustavno pravo ima najviši položaj u pravnom sistemu. Prema tome, Ustav BiH

je najviši pravni akt na ljestvici normativne hijerarhije. Na osnovu formalnog ustavnog prava donose se okvirni zakoni i zakoni. Samim tim, zakoni moraju biti u skladu sa formalnim ustavnim pravom kako u procesnom smislu (ko ih smije donijeti i na osnovu koje procedure), tako i u materijalnom smislu (koju materiju regulišu). U protivnom zakon je protivustavan, mada takav zakon ostaje na snazi do njegovog formalnog stavljanja van snage (član VI/3.a Ustava BiH u vezi sa članom 63. Pravila USBiH<sup>2</sup>).

Na osnovu zakona donose se niži pravni akti opšte pravne prirode, kao što poslovnici (naprimjer, Poslovnik o radu Ustavnog suda Republike Srpske je donesen na osnovu Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske<sup>3</sup>), ili pravilnici (naprimjer, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine). Na osnovu Ustava, zakona i nižih pravnih akata donose se individualni i konkretni pravni akti, kao što su presude, odluke, rješenja, naredbe i sl. Iz ovoga vidimo da viši hijerarhijskonormativni sloj predstavlja izvor na osnovu kojeg se može proizvesti niži pravni akt. Podjelu vlasti Ustav BiH ne spominje eksplicitno, već je tumači kao sastavni dio principa pravne države. Princip podjele vlasti propisuje da je „državna regulacijska vlast podijeljena u funkcionalne oblasti, koje se, u pravnom smislu, pripisuju posebnim, međusobno podijeljenim vrstama državnih organa”.

U tom smislu, USBiH razlikuje četiri vrste vlasti: „zakonodavnu, izvršnu, upravnu i sudsku vlast”<sup>4</sup> pri čemu organizaciono izvršnu vlast predstavljaju Predsjedništvo i Vijeće ministara – prema članu V Ustava BiH. U formalnom smislu, Ustav BiH predviđa horizontalnu podjelu vlasti između PSBiH, Predsjedništva BiH, Vijeća ministara BiH, uprave i sudstva. PSBiH donosi zakone i druge pravne norme. Parlamentarna skupština BiH je osnovni demokratski organ države i osnovno narodno predstavništvo. Te njene odlike ogledaju se, prije svega, u činjenici da PSBiH ima najveći narodni legitimitet zato što narod bira direktno svoje predstavnike u PSBiH.<sup>5</sup>

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

<sup>2</sup> „Službeni glasnik BiH” broj 60/05, 64/08 i 51/09.

<sup>3</sup> „Službeni glasnik ” broj 29/94, 23/98 i 97/04.

<sup>4</sup> Odluka USBiH broj AP 863/04 od 13. septembra 2005. godine, tačka 11.

<sup>5</sup> Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, str. 174



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

Delegati se biraju na period od četiri godine, koji teče od dana objavljivanja rezultata izbora u „Službenom glasniku BiH” (član 1.3. Izbornog zakona BiH).<sup>6</sup>

Predstavnički dom PSBiH ima 42 člana koji se direktno biraju. Od tog broja 28 mora biti izabrano sa teritorije FBiH, a 14 sa teritorije RS (član IV/2. Ustava BiH). U BiH ne postoji inokosni, već kolektivni šef države. To je izuzetak kada su u pitanju države koje imaju (polu)predsjednički sistem vlasti. Predsjedništvo BiH predstavlja i simbolizuje suverenitet BiH, a njegova uloga je da „koordiniše i usklađuje rad institucija BiH, štiti interese entiteta, što podrazumijeva konstitutivne narode i sve građane”.<sup>7</sup>

Vijeće ministara, kao kolektivni organ, pojedini ministri i Predsjedništvo BiH čine vrhovnu egzekutivnu vlast. U principu, predsjedavajući Vijeća ministara (VM) ima najveću ulogu pri njegovom sastavljanju.<sup>8</sup>

BiH ima ustavno sudstvo od 1963. godine. Međutim, kao i za cijeli Ustav BiH, tako i za USBiH važi premisa da je, osim kontinuiteta ustavnopravnog subjektiviteta BiH, ostalo malo sličnosti sa prijašnjim republičkim ustavnim sudom.<sup>9</sup> Novi ustav donio je faktički i novi ustavni sud.<sup>10</sup> Osnovni pravni okvir za USBiH je član VI Ustava BiH. Ostala pitanja su regulisana Pravilima USBiH.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> „Službeni glasnik BiH” broj 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

<sup>7</sup> Član 1. stav 2. Poslovnika o radu Predsjedništva BiH („Službeni glasnik BiH” broj 25/01 i 35/02).

<sup>8</sup> Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, str. 192

<sup>9</sup> Steiner/Ademović, 2010, str. 623.

<sup>10</sup> Generalno o ustavnom sudstvu, ustavnosti i zakonitosti vidi i: Pabrić, 2000, str. 459. i dalje, Marković, 2009, str. 528. i dalje, Trnka, 2000, str. 443. i dalje.

<sup>11</sup> „Službeni glasnik BiH” br. 60/05, 64/08 i 51/09.



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

### **Zaključak**

U Austriji u komparativnom smislu, postoje različiti oblici preferencije glasanja (jedan prenosivi glas, alternativni glas, perslonalni glas, panaširanje). Kada je u pitanju institucionalni oblik reprezentovanja regija u parlamentu, u Austriji kao zemlji federalnog tipa, postavljanjem granica izbornih jedinica koje se obrazuju u okviru federalne jedinice i naročitim postupkom raspodjele mandata. U dvodomnim parlamentima federalnih država se obezbjeđuje reprezentovanje regiona pri izboru doma koji reprezentuje građane, postavljanjem granica izbornih jedinica i načinom raspodjele mandata.

Nacionalno vijeće (dom građana) Austrije. „Savezna teritorija se dijeli na prostorno zaokružene izborne okruge, čije granice ne smiju da presijecaju pokrajinske granice; ovi izborni okruzi rasčlanjavaju se na prostorno zaokružene regionalne izborne okruge. Broj poslanika dodjeljuje se prema broju građana sa biračkim pravom u izbornom okrugu (izvršnom tijelu) u odnosu na broj državljana, koji po rezultatima posljednjeg stanovništva u tom izbornom okrugu imaju glavno prebivalište, uvećan za broj državljana, koji danom popisa nisu imali glavno prebivalište na saveznoj teritoriji, ali su u opštini tog izbornog okruga bili unijeti u evidenciju birača, na isti način raspodjeljuje se broj poslanika po jednom izbornom okrugu na regionalne izborne okruge.“ (Član 26, stav 2, Ustava Austrije).

Federalne jedinice imaju pravo na određeni broj mandata u domu srazmjerno broju stanovnika u njemu. „Pokrajina sa najvećim brojem građana daje 12, svaka druga Pokrajina onoliko članova srazmjerno broju svojih građana u odnosu na prvi navedeni broj građana, pri čemu se ostatak preko polovine srazmjernog broja računa kao pun broj. Svakoj Pokrajini garantovano je barem tri člana“ (Član 24, stav 2 Ustava Austrije). Za razliku od Austrije, Bosna i Hercegovina

ima mnogostruko brojniju državnu administraciju. Deficit u ostvarenom učinku Parlamentarne skupštine BiH, paradigmi je nedemokratičnosti i nefunkcionalnosti cjelokupnog ustavnog sistema. To potkrepljuju egzaktni rezultati istraživanja pod nazivom "Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini – stanje – komparativna rješenja – prijedlozi" u kome je analizirano funkcionisanje ove institucije od njenog osnivanja 1996. godine."

Bosna i Hercegovina nije uspostavljena udruživanjem entiteta, nego su Ustavom BiH konstituisani entiteti kao dijelovi jedinstvene države. Supremacijom Ustava BiH zagarantovano je jedinstvo pravnog sistema zemlje. Bosna i Hercegovina je u velikoj mjeri konfederativna država iako Ustav BiH sadrži "određene oblike federativne državne organizacije". Za razliku od Bosne i Hercegovine, u Austriji verifikacija mandata može biti u nadležnosti drugih organa koji imaju pravo da ispituju regularnost izbora (sud, ustavni sud). Parlament odlučuje o verifikaciji ali raspolaže pravom pokretanja postupka i predstavlja jednu od strana usporu pred ustavnim sudom. U ustavnom sistemu Austrije, predviđa se da poslanici polažu zakletvu, potrebna je verifikacija mandata.

Parlament Austrije je u prilici da permanentno prati i ocjenjuje rad vlade i da zavisno od uspješnosti (ili neuspjeha) vladine politike podržava vladu ili joj uskrati povjerenje.

Prema članu 52, stav 1 Ustava Austrije „nacionalno vijeće i Savezno vijeće ovlašteni su da kontrolišu djelovanje Savezne vlade, ispituju sve njene članove o predmetima izvršne vlasti i zahtijevaju sve potrebne informacije kao i da donose zaključke o svojim stavovima koji se odnose na obavljanje izvršne vlasti.“

Kada je u pitanju tip zakonodavnog postupka, prednost se daje domu građana, dok je uloga drugog doma redukovana na pravo suspenzivnog veta, jačeg ili slabijeg efekta kao što je to u Austriji.

Član 42, stav 1 do 5 Ustava Austrije govori da „ukoliko se Ustavnim zakonom nije drugačije odrađeno, odluka o donošenju zakona se može ovjeriti ili proglasiti samo ako Savezno vijeće protiv nje ne uloži obrazloženi prigovor. Ukoliko Nacionalno vijeće ponovi svoju prvobitnu odluku u prisustvu najmanje polovine članova, ona se ovjerava i proglašava.

Član 23 stav 1 i 2 Ustava Austrije navodi kako „savez o svim mjerama Evropske unije koje se tiču oblasti iz samostalne nadležnosti Pokrajina ili bi inače za

njih mogla da bude od interesa, neodložno obavještava Pokrajine i pribavlja njihovo mišljenje... Savez se u pregovorima i usaglašavanjima u Evropskoj uniji rukovodi tim mišnjemima“.

Ustav BiH je dio sporazuma, tj. njegovog Aneksa 4. Tekst Ustava BiH nije zvanično preveden sa engleskog jezika na službene jezike BiH, niti je objavljen u „Sl. glasniku BiH“. Državne institucije primjenjuju različite neslužbene verzije teksta Ustava. Tako, USBiH u radu koristi neslužbeni prevod koji je dostavio Ured Visokog predstavnika u BiH (u daljnjem tekstu: OHR), 1997. godine.<sup>12</sup>

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

Ovaj amandman objavljen je na službenim jezicima BiH u „Sl. glasniku BiH“, a ne na engleskom jeziku. Tako je zvanični tekst Ustava BiH napisan dijelom na engleskom, dijelom na domaćim jezicima. Tekst Ustava BiH uključuje, takođe, dva aneksa na Ustav BiH: Aneks I, koji uključuje dodatne međunarodnopravne sporazume za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te Aneks II, koji uključuje prelazne i završne odredbe. U članu II/2. Ustava BiH regulisano je da će se Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP; Konvencija) i njeni protokoli<sup>14</sup> „direktno primjenj(ivati) u Bosni i Hercegovini“ i da će imati „prioritet nad svim ostalim zakonima“.

U znatnoj mjeri entiteti učestvuju u kreiranju vlasti na centralnom nivou, naprimjer u institucijama i organima BiH (izbor delegata u Dom naroda PSBiH (član IV/1. Ustava BiH)), ili izboru sudija USBiH (član VI/1. Ustava BiH), ili u smislu da predstavljaju izborne jedinice za državne institucije i organe (Predsjedništvo BiH (član V, prva rečenica, Ustava BiH)). Dalje, entiteti imaju pravo da blokiraju donošenje određenih državnih odluka, kao što je to slučaj sa Predsjedništvom BiH, u skladu sa članom V/2.d) Ustava BiH. Važno je kazati kako Ustav BiH ne ostavlja prostor za bilo kakav oblik suvereniteta entiteta, ili za pravo na “samoorganizovanje”, koji se temelji na ideji “teritorijalne podjele”.

---

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

<sup>13</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj 25/09.

<sup>14</sup> „Službeni glasnik BiH“ broj 6/99.

**Bibliografija:**

1. Ademović, N.; Marko, J.; Marković, G. (2012). Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo
2. Opća enciklopedija, Jugoslavenski leksikografski zavod, 1979., Zagreb
3. Pajvančić, M. (2008). Parlamentarno pravo, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd
4. Pravna enciklopedija, Savremena administracija, 1985., Beograd,
5. „Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine”, Ustavni sud BiH, 2005. , Sarajevo
6. The World Book Encyclopedia, World Book International, 1994., London
7. The World Book Encyclopedia, World Book International, 1994., London
8. Ustav Republike Austrije
9. Ustav Bosne i Hercegovine



