

# U P R A V A



Fakultet za upravu

Sarajevo

IMPRESUM

**Izdavač**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
pridružena članica  
Univerziteta u Sarajevu

**Adresa**

Patriotske lige 41  
71 000 SARAJEVO

**Za izdavača**

Prof.dr Ismet Sejfića,dekan

**Glavni urednik**

Prof. dr Lada Sadiković

UDK

**Redakcija**

Dr Christian Arbeiter, prof. dr Nihada Mujić, Dr. Giovanni Ercolani, prof.,  
Dr Bohuslav Pernica, prof. dr Ismet Sejfića, prof. dr Zenaid Đelmo, prof. dr  
Aida Habul, doc.dr Nezir Krčalo, doc.dr Amina Hadžibegić-Bicciato, Mr  
Saša Madacki

**Sekretar redakcije**

Emir Tahirović

**Lektor**

doc. dr Amina Hadžibegić-Bicciato

**Naslovna strana**

Jesenko Bajraktarević, CCNA

**DTP i Štampa**

„Štamparija Fojnica“ D.D. Fojnica

**Tiraž**

300

ISSN

Tekstovi objavljeni u časopisu “Uprava” referiraju se u: EBSCO publishing  
i CEEOL (Central European Online Library).

---

## SADRŽAJ

### **Fatima Klepić**

DOMINACIJA UPRAVE KAO INSTRUMENTA POLITIČKE  
VLASTI U MODERNOJ DEMOKRATJI BOSNE  
I HERCEGOVINE .....5

*DOMINATION OF ADMINISTRATION AS AN INSTRUMENT OF  
POLITICAL AUTHORITY IN MODERN DEMOCRACY OF BOSNIA  
AND HERZEGOVINA .....5*

### **Mr. sc. Elvis Fejzić**

UPRAVLJANJE DRŽAVOM U DOBA GLOBALIZACIJE ..... 21

### **Doc.dr. Elmir Sadiković**

SUPSIDIJARNOST KAO NAČELO DEMOKRATSKOG  
KONSTITUISANJA SAVREMENE DRŽAVE ..... 37

### **Mehmed Mehović**

#### **Senad Softić**

ULOGA I ZNAČAJ KONTROLINGA U POSLOVANJU ..... 53

*ROLE AND IMPORTANCE OF CONTROLLING IN BUSINESS ..... 53*

### **Prof. dr Lada Sadiković**

„ELEMENTI VANREDNOG STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI  
DANAS“ ..... 73

*“THE ELEMENTS OF THE STATE OF EMERGENCY IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA TODAY” ..... 73*



Stručni rad

UDK:3.07:342.57(497.6)

Primljen: 01.07.2014.

DOMINACIJA UPRAVE KAO INSTRUMENTA POLITIČKE VLASTI  
U MODERNOJ DEMOKRATIJI BOSNE I HERCEGOVINE

*DOMINATION OF ADMINISTRATION AS AN INSTRUMENT OF  
POLITICAL AUTHORITY IN MODERN DEMOCRACY OF BOSNIA  
AND HERZEGOVINA*

**Fatima Klepić**

fatima\_kleplic@yahoo.com

***Sažetak***

Predstavničkom demokratijom u sistemu javne uprave koncipirana je neraskidiva povezanost između političkih funkcionera i javnih službenika koji su im hijerarhijski podređeni. Iskustva svjedoče da je svaka moć i vlast opasna, sklona samovolji i zloupotrebama u smislu ugrožavanja prava građana i širih interesa nametanjem partikularnih interesa moćnika. Zloupotrebom položaja od strane vladajućih političkih stranaka narušava se princip demokratije time i povjerenje građana u institucije javne vlasti. Njihova moć naročito je pogubna ukoliko je orjentisana zarobljavanju javne uprave kao podobnog mehanizma za politička zastranjivanja ili pak najvećeg dijela javne uprave tj. državne uprave. U ovakvim slučajevima, političke stranke jačaju vlastitu moć, svojim učesnicima povećavaju izgleda za neke objektivne ciljeve ili ličnu korist, dok hijerarhijski organizovana uprava uveliko zadobiva konture birokratske organizacije. Opažanjem mnogih negativnih društvenih pojava i problema, često, gotovo svakodnevno, se konstatuje da su javni službenici produžena ruka vladajućih političkih stranaka, čime se znatno ugrožava vladavina prava i pravna država, a političke odluke stavljaju se i ispred javnog interesa.

***Ključne riječi:*** političke stranke, predstavnička demokratija, javna uprava, depolitizacija i profesionalizacija uprave

### **Summary**

*In the public administration system representative democracy designs unbreakable connection between political officials and public servants who are hierarchichal subordinate to the first one. Experiences testify that every power and authority is dangerous, well disposed towards arbitrariness and abuses in terms of endangering the rights of citizens and wider interests by imposition of the particular interests of the powerful. Ruling political parties undermine the principle of democracy and citizens' trust in the institutions of public authority by the abuse of position. Their power is especially detrimental if it is oriented towards seizure of the public administration, or its most part – state administration, as an eligible mechanism for political aberrations. In such cases, political parties strengthen their power and increase chances for some objective goals or personal benefit for their participants, while hierarchichal organized management largely attains outline of a bureaucratic organization. By observing many negative social phenomena and problems it is often noted that public officials are extended arm of the ruling political parties which significantly endanger the rule of law and the rule of law state, while political decisions are being placed before the public interest.*

**Key words:** *political parties, representative democracy, public administration, depoliticization and professionalization of administration*

### **Uvod**

Političke stranke egzistiraju kao jedan od elemenata demokratskog modela organizovanja društva putem kojeg građani učestvuju u vršenju državne vlasti. Politički pluralizam u Bosni i Hercegovini uvodi se i postepeno razvija godine 1990., kada se ideja političkog predstavnštva i demokratije povezuje i javlja u obliku predstavničke demokratije. Sa sociološkog stanovišta politička stranka predstavlja društvenu grupu organizovanu sa ciljem da okupi, artikuliše i reprezentuje određene društvene interese, usmjeri ih ka osvajanju vlasti na izborima i sa pozicije državnih institucija

utiče na stanje i razvoj društva<sup>1</sup>. Mnogi savremeni autori definišu političke stranke prema njihovim supstancionalnim elementima: *organizacija, istovjetna politička ideologija, te težnja za vlašću*. Navedeni elementi dolaze do izražaja u definiciji Pijetra Virge: Stranke su udruženja ljudi koji imaju zajedničku ideologiju i zajedničke interese i koji posredstvom jedne čvrste organizacije imaju cilj da utiču na donošenje odluka o političkom pravcu razvoja zemlje.<sup>2</sup> Organizacija političke stranke proizilazi iz namjera njenih neposrednih osnivača i potpuno je u funkciji programskih ciljeva stranke. Ona zavisi od karaktera same države, odnosno ustavnog uređenja, pri čemu najznačajniju ulogu ima način uređenja izbornog sistema u okviru kojeg se formira i odvija aktivnost iste. Sa razvojem političkog pluralizma te jačanjem uloge stranaka u artikulaciji interesa društvenih skupina tokom dvadesetog stoljeća predstavništvo građana u parlamentu postaje monopol političkih stranaka.

## 1. Geneza političkog organizovanja u BiH

Razvoj višestranačkog sistema u Bosni i Hercegovini usko je povezan s dešavanjima na međunarodnoj sceni – padom komunizma, zatim unutrašnjom krizom u Jugoslaviji koja je eskalirala kroz političke, ekonomske, nacionalne, socijalne i mnoge druge oblike života i rada. U intervalu između 1980., koju je obilježila smrt J.B. Tita, i 1989. godine, koju karakteriše raspad Saveza komunista Jugoslavije, u svim jugoslavenskim republikama pojavljivale su se različite političke opcije, udruženja i pokreti. Usvajanjem amandmana LIX-LXXX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine donesenih u julu 1990. godine formirana je ustavna osnova za uvođenje višestranačkog političkog sistema u Bosni i Hercegovini i održavanje višestranačkih izbora. Istim je zagarantovana sloboda političkog organizovanja i djelovanja, a zabranjeno organizovanje i djelovanje usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka. Također, utvrđeno je da građani na osnovu općeg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem biraju predstavnike u skupštine društveno-političkih zajednica na mandat od četiri godine. U ovakvim okolnostima, na

<sup>1</sup> Šijaković, I., *Sociologija, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka, 2008. str 150.*

<sup>2</sup> <http://www.fpn.bg.ac.rs/2010/03/04-Politicke-stranke.pdf>

prostorima Bosne i Hercegovine formiraju se prve demokratske političke stranke i to na nacionalnoj osnovi.<sup>3</sup>U novembru iste godine raspisani su i prvi višestranački izbori, na kojima nacionalne stranke ostvaruju pobjedu i to na isključivim i međusobno suprotstavljenim nacionalnim programima. Nakon izbora, dolazi do otvorenih političkih razmimoilaženja u političkim predstavničkim tijelima Bosne i Hercegovine. Najznačajniji politički konflikt javlja se u prvoj godini vršenja vlasti, preciznije, u drugoj polovini 1991. godine kada je otvorena parlamentarna rasprava o državno-pravnom statusu Bosne i Hercegovine, a nakon disolucije SFRJ, uspostavile su se dvije političke opcije: nezavisan i suveren razvitak BiH sa međunarodnim priznanjem i zadržavanje BiH u okvirima Jugoslavije. Rasplet konflikta vladajućih stranaka između dvije političke opcije riješen je donošenjem odluke Skupštine Bosne i Hercegovine o referendumu građana, koji je izjasnio nezavisni i suvereni politički razvitak Bosne i Hercegovine. Od početka 1992. godine Bosna i Hercegovina ulazi u četverogodišnje razdoblje rata koji je zaustavljen okončanjem mirovnih pregovora u Dejtonu 21. novembra 1995. i potpisivanjem Mirovnog sporazuma u Parizu 14. decembra 1995. godine. Dejtonski sporazum potvrdio je Bosnu i Hercegovinu kao samostalnu i suverenu državu, koja nastavlja svoje pravno postojanje u postojećim međunarodno priznatim granicama, s modificiranom unutrašnjom strukturom koju čine dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.

Dejtonskim mirovnim sporazumom započinje novo historijsko vrijeme u političkom razvoju Bosne i Hercegovine. Stabilan razvoj svake demokratske države u savremenom dobu, pa time i Bosne i Hercegovine, bitno opredjeljuju političke stranke. Sa idejama koje pokreću i društvenom moći koju zadobijaju kroz izbornu volju građana, vladajuće političke stranke definišu najvažnija ekonomska, socijalna i kulturna pitanja razvoja države. U odnosu na ovakvu ulogu političkih stranaka u razvoju moderne demokratske države, Bosna i Hercegovina ima historijsko zaostajanje koje se ponajprije ogleda u razvoju višestranačkog sistema po nacionalnoj osnovi, dok razvijene višestranačke sisteme građanske demokratije

---

<sup>3</sup> U maju 1990. godine, tačnije 26. maja održana je Osnivačka skupština Stranke demokratske akcije (SDA), 12. jula 1990. Srpske demokratske stranke (SDS) i 18. augusta 1990. godine Hrvatske demokratske zajednice (HDZ).



karakterizira političko organizovanje po pripadnosti ili pak simpatiziranju političkih programa. Šta je izvor moći nacionalnih političkih stranaka u BiH? Političke stranke predstavljaju konstitutivne narode, čime postaju vođe nacije, a svoje interese izjednačavaju sa nacionalnim interesima. Moć nacionalne stranke značajno jača nacionalni legitimitet, gdje se lideri stranke javljaju kao vođe nacije.

## 2. Ustavna i zakonska regulacija političkih stranaka

Ustav Bosne i Hercegovine ne sadrži eksplicitne odredbe koje se odnose na političke stranke. Sloboda njihovog formiranja i djelovanja proizilazi iz širokog kataloga ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se ustavom garantuju. Sloboda udruživanja posebno je regulisana članom 11. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se u pravnom poretku Bosne i Hercegovine nalazi iznad cjelokupnog prava, a time i iznad Ustava kao jednog dijela ukupnosti pravnog poretka. Prema odredbama člana 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima<sup>4</sup>, svaki građanin ima pravo, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničavanja, učestvovati u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabраниh predstavnika, zatim birati i biti biran na privremenim, općim i trajnim izborima, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača, kao i biti primljen, pod jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Ustavnom odredbom, Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih demokratskih izbora, s tim da predmet ustava nije uređenje višestranačkog sistema, niti političkih stranaka kao njegovih subjekata, dok je izborni sistem decidan. Sličnim odredbama i ustavi entiteta regulišu djelovanje političkih stranaka.

U Bosni i Hercegovini, za vrijeme bivše Jugoslavije, osnivanje političkih stranaka i funkcionisanje demokratskog višestranačkog sistema nije bilo moguće zbog komunističke diktature i klasičnog jednostranačkog sistema

---

<sup>4</sup> *Ustav BiH se poziva na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u Preambuli, u Aneksu navodi ga kao sastavni dio međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava koji se primjenjuju u BiH.*

koji je vladao. Tek stupanjem na snagu Zakona o udruživanju građana<sup>5</sup> stvorena je formalno-pravna osnova za višestranački sistem na našim prostorima. Ipak, kvalitetna pravna osnova koja je jasno ukazala da su političke stranke političke organizacije, a ne samo građanska društva, uspostavljena je stupanjem na snagu Zakona o političkim organizacijama.<sup>6</sup> Navedeni zakon usvojen je 1991. godine, prije proglašenja nezavisnosti Bosne i Hercegovine. Nakon stupanja na snagu Ustava, sa njegovom primjenom se nastavilo, u onoj mjeri u kojoj nije kontradiktoran odredbama Ustava i primjenjivao se sve dok nadležni organi vlasti nisu donijeli drugi zakon koji reguliše tu materiju.<sup>7</sup> Zakonodavni organ na državnom nivou nikada nije usvojio novi zakon. Na nivou Federacije, također, na snazi je isti. U međuvremenu, slične zakone donijeli su nadležni organi Republike Srpske<sup>8</sup> i Brčko Distrikta.<sup>9</sup> Razvojem višestranačkog sistema, usvojeni su i drugi zakoni kojima se precizno uređuju različiti domeni djelovanja političkih stranaka kao nosioca političke volje društva.

### **3. Predstavnička demokratija**

Suverena državna vlast, prema ustavnoj teoriji i odredbama ustava demokratskih zemalja, povjerena je građanima. Građani svoja suverena prava ostvaruju na dva načina: neposrednim vršenjem državne vlasti putem oblika neposrednog odlučivanja i izborom svojih predstavnika koji će učestvovati u ostvarivanju državne vlasti. Političke stranke javljaju se kao neophodni posrednici između građanina, sa njegovim subjektivnim pravima, i države čija je osnovna funkcija da stvara i primjenjuje pravo. Uloga građana u predstavničkom sistemu svodi se na biranje predstavnika, čime, prema klasičnoj političkoj teoriji predstavničke demokratije, ostvaruju svoj dio narodnog suvereniteta. Čineći izbornu tijelo, građani legitimiraju vlast i postojeću državu dodjeljujući mandate svojim predstavnicima da izražavaju njihovu volju u odlučivanju o najvažnijim pitanjima. Na taj način parlament, kao predstavničko tijelo, postaje nosilac

---

<sup>5</sup> *Službeni list SRBiH broj 5/90 i 21/90*

<sup>6</sup> *Službeni list SRBiH broj 27/91*

<sup>7</sup> *Klauzula o kontinuitetu pravnih propisa: Aneksa II /2 na Ustav BiH*

<sup>8</sup> *Zakon o političkim organizacijama Službeni Glasnik RS broj 15/96 i 17/02*

<sup>9</sup> *Zakon o političkim organizacijama Službeni Glasnik DB broj 12/02, 19/07 i 2/08*

narodnog suvereniteta. Obzirom na složenu i višestepenu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini ovo tijelo je uspostavljeno na svim nivoima vlasti: državnom, entitetskom, na nivou kantona i na lokalnom nivou. Nadalje, od sastava parlamenta zavisi formiranje i opstanak vlade kao nosioca ukupne izvršne vlasti. Volja političke stranke, preko nosioca ovih javnih funkcija, prerasta u najvišu državnu vlast. Iako politička stranka nije državni organ, njen odnos sa zakonodavnom i izvršnom granom državne vlasti na ovaj način je institucionalizuje. Obzirom na zastupljenost i djelovanje političkih stranaka u zakonodavnoj i izvršnoj grani vlasti, njihov uticaj i ustavni status, parlament i vlada, u modernoj demokratskoj državi, se pretvaraju u ustavom potvrđenu reprezentaciju, preko kojih političke stranke legitimno učestvuju u vršenju državne vlasti.

U tranzicijskim društvima, političkim strankama je svojstveno premještanje moći iz državnih institucija u stranačke vrhove. Najbitnije državne odluke i kreiranje politike ne odvija se u državnim institucijama, nego u stranačkim organima, čime moć države uveliko opada, a vršioци vlasti postaju izvršioци stranačkih naloga. Jednom prenesena moć iz državnih institucija u vrhove političkih stranaka, postaje vitalni stranački interes, čega se ne žele odreći. U ovakvim okolnostima izabrani državni funkcioneri imaju primarnu odgovornost prema svojoj stranci, a sekundarnu prema ustavu i zakonima. Stranačka ideologija utemeljena je kao općedruštvena vrijednost, a interesi stranke izjednačeni su sa interesima nacije i naroda.

## **5. Javna uprava Bosne i Hercegovine**

U razvoju bosanskohercegovačke javne uprave uočavaju se transformacije shodno imperijama koje su vladale. Upravna tradicija stečena tokom četrdesetak godina austrougarske vladavine, uprkos svojim manjkavostima poput kompleksnosti i manjka transparentnosti, ostavila je značajan pečat i pružila solidan osnov za dalji razvoj. Ipak, stečena tradicija devalvirana je tokom komunističke vladavine. Sistemi javne uprave komunističkih zemalja, time i Bosne i Hercegovine, bili su visoko politizovani. Faktor političke lojalnosti i podobnosti prevladavao je nad stručnim kvalitetima. U pružanju svojih usluga, javna uprava je strogo i slijepo primjenjivala stranačke direktive. Sticajem kriznih historijskih okolnosti, te nakon procesa

disolucije države, Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljena je složena državna vlast koja dolazi do izražaja i u strukturi, nadležnostima, te organizaciji cjelokupanog sistema javne uprave. U svojoj horizontalnoj organizaciji, koja je uspostavljena na istom teritorijalnom nivou, razgranata je na veliki broj državnih organa i institucija sa javnim ovlaštenjima u različitim oblastima, od privrede, kulture, nauke, zdravstva i ostalih djelatnosti. Svi horizontalni oblici organizacije povezani su u vertikalnoj strukturi koja se proteže od institucija centralne vlasti, dakle državnog nivoa, preko entiteta, kantona do lokalnog nivoa, tj. općina.

Brojnim analizama, zadnjih godina, ovakav sistem javne uprave BiH ocijenjen je kao neefikasan, asimetričan sa slabom koordinacijom i subordinacijom, sa nadležnostima koje se često preklapaju uz dupliciranje funkcija i nejasnu podjelu odgovornosti po različitim nivoima vlasti. Istodobno, ispitivanja javnog mnjenja upućuju na nezadovoljstvo građana radom javne uprave u BiH.<sup>10</sup> Većina građana Bosne i Hercegovine nije zadovoljna kvalitetom usluga koji dobijaju od javne uprave. Administracija je isuviše spora, nepouzdana i troši previše novca. Procjene Svjetske banke<sup>11</sup> su da u BiH na rad administracije odlazi blizu 62% društvenog dohotka, od čega na plate odlazi 30 do 35% na entitetskom a preko 45% na kantonalnom i opštinskom nivou. Pored navedenog, istraživanjima ukazuju da je nad javnom upravom BiH zastupljena patronaža nacionalnih političkih stranaka. Institucije i struktura sistema javne uprave usmjerena je uglavnom da zadovolji nacionalne zahtjeve. Namjere viših rukovodilaca i ministara često su unaprijed poznate.<sup>12</sup>

Nakon opredjeljenja vlasti BiH da se priključe Evropskoj uniji, od strane Evropske unije postavljeni su uvjeti za proces pridruživanja, koji za cilj imaju da prilagode BiH za ulazak kako na EU tržište, tako i zajednički administrativni prostor EU. Listi zahtjeva je pored političkih, ekonomskih i pravnih, naknadno dodan i četvrti – institucionalni, koji podrazumijeva prilagođavanje javne uprave i administracije, te razvoj administrativnih

---

<sup>10</sup> *Anketa o radu javne uprave u BiH, UNDP, april 2003.*

<sup>11</sup> *Izvještaj Svjetske banke broj 24297- Bosnia and Herzegovina From Aid Dependency to Fiscal-Reliance A Public Expenditure and Institutional Review, oktobar 2002., str.32.*

<sup>12</sup> *Vanjskopolitička inicijativa BiH, 2007., str.49.*

konceptata za proces EU integracija. Ipak, sveobuhvatna reforma javne uprave u BiH došla je na dnevni red 2003. godine. Proces je iniciran donošenjem dokumenta reforma javne uprave – Naš program, kojeg je u najvećem dijelu napisao OHR uz skromnije učešće domaćih aktera, političara koji nisu inspirisali promjene. Dokument je obavezao vlade u BiH na uspostavu ekonomične, dobro organizovane i kvalitetne javne uprave u skladu sa najboljom evropskom praksom. U oktobru 2004. godine odlukom Vijeća ministara osnovan je Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH. Vijeće ministara, entitetske vlade i vlada Brčko Distrikta uz tehničku pomoć Evropske komisije provele su niz pregleda postojećeg stanja uprave i reformskih potreba. Formiranje Ureda je bio odgovor na potrebe građana za efikasnijom i odgovornijom javnom upravom na svim nivoima vlasti, dok njegova najvažnija uloga jeste da koordinira reformske aktivnosti između Vijeća ministara, entitetske vlade i vlada Brčko Distrikta, blisko saradujući sa Delegacijom Evropske komisije u BiH. U cilju izvršavanja svoje funkcije, Ured koordinatora je pripremio i izradio jedinstvenu Strategiju reforme javne uprave u BiH, koju su tokom jula/avgusta 2006. godine Vijeće ministara, entitetske vlade i vlada Brčko distrikta BiH usvojile istovremeno sa Akcionim plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave u BiH. Reforma je time dobila svoje mjesto na političkoj listi prioriteta, svoj strateški okvir i organizacijsku platformu. Prvi Akcioni plan kreiran je na osnovu pregleda institucija javne uprave. Tokom 2010. godine Ured koordinatora pripremio je prijedlog Revidiranog Akcionog plana za period 2011-2014. godine, koji je naredne godine usvojen u svim vladama.

### ***5.1. Strategija reforme javne uprave***

Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave jeste stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za evropske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> *Ured koordinatora reforme javne uprave, Bosna i Hercegovina, Strategija reforme javne uprave, Sarajevo, 2003., str. 3.*

Kao cjelovit, koherentan i sveobuhvatan dokument bavi se jačanjem općih upravnih kapaciteta putem reforme osnovnih horizontalnih i vertikalnih sistema i struktura upravljanja. Kao opći koncepti za unapređenje Strategijom su navedene sljedeće oblasti: ljudski potencijali, javne finansije, izrada zakonskih propisa, upravni postupak, informacione tehnologije, te institucionalna komunikacija. Za identificirane oblasti reforme, opisano je stanje, istaknuti su problemi i prvi prijedlozi mjera poboljšanja. Svojim cjelokupnim sadržajem Strategija obuhvata najdetaljniji okvir reforme javne uprave, dok u Akcionom planu, koji je kao aneks priložen uz Strategiju, pruža popis najznačajnijih koraka modernizacije javne uprave, te konkretne mjere, rokove kao i nadležne institucije za provođenje. Obzirom na obim reforme, u Strategiji se navodi da će reforma sa sobom nositi i temeljite promjene u načinu na koji sve institucije javne uprave rade.

Osnovno načelo na kojem se temelje reforme javne uprave u evropskim zemljama jeste uspostavljanje moderne javne uprave koja će u obavljanju svojih funkcija služiti građanima. S ciljem postizanja istog, Strategija predviđa reforme u smjeru smanjenja državne uprave, povećanja učinkovitosti i ušteda, poboljšanja koordinacije, otvorenosti i participacije s namjerom postizanja evropskih standarda, postizanja moderne državne službe kroz depolitizaciju i profesionalizaciju, jačanje etike državnih službenika, nagrađivanje prema rezultatima rada, te usavršavanje državnih službenika radi sticanja znanja, vještina i kompetencija, pojednostavljenja i modernizacije upravnog postupanja, kao i ostvarivanje e-uprave.

Odgovornost za određivanje političkih smjernica za implementaciju reforme, kako je navedeno u Strategiji, nesumnjivo je u rukama vlada svih nivoa vlasti u BiH. Vijeće ministara, vlade entiteta i druge vlade će se aktivno uključiti u otklanjanje zastoja u procesu reforme unutar svojih upravnih sistema. Ured koordinatora za reformu javne uprave navden je kao pokretačkasnaga reforme, dok finansijska sredstva za ispunjavanje ovog zadatka Uredu biće osigurana iz budžeta BiH. U Strategiji decidno se navodi da zadatak Reforme mora biti označen kao prioritet kod rukovodstava u institucijama javne uprave, što uslovljava dalje unutrašnje procese provedbe, nadzora nad provedbom i izvještavanje o postignutom

napretku kod svake institucije pojedinačno.

Strategija javne uprave okvirno je završena, premda je reforma iste još uvijek u početnim fazama. Reforma ne nudi brza rješenja, nego dugoročne pretpostavke postepenog ali temeljitog poboljšanja.

## ***5.2. Depolitizacija javne uprave***

Proces reforme javne uprave u srži je izgradnja profesionalnih, politički nepristrasnih i nacionalno izbalansiranih upravnih institucija koje su efikasne u pružanju usluga. Pri tome se ljudski potencijali u javnoj upravi smatraju ključnim elementom u razvoju i prosperitetu društva, zaštiti ljudskih prava, učinkovitosti i odgovornosti uprave te ostvarivanja ciljeva javnih politika. Osobito je važno njihovo profesionalno djelovanje, u skladu sa načelom zakonitosti. Profesionalno djelovanje označava ne samo stručni integritet državnih službenika, nego i njihovu nezavisnost, neutralnost i nepristranost na bilo koji oblik pritisaka i prisile, što uključuje i nezdrave profesionalne i političke ambicije, dodvoravanja hijerarhiji i sl. Profesionalno djelovanje posebno se odnosi na isključenost političke patronaže vladajućih političkih stranaka nad državnim službenicima, premda demokratski model strukture uprave predviđa djelovanje i političkih i upravnih službenika u institucijama uprave. Stoga, nužno je ukazati na distinkciju između legalno izabраниh političkih funkcionera i službenika u upravi koji su, u skladu sa navedenim elementima profesionalnog djelovanja, manje ili nikako profesionalni. Iako politički imenovani funkcioneri nose političku odgovornost za stanje u javnoj upravi i u velikoj mjeri utiču na njen rad, na kvalitet javne uprave značajnije utiče upravno osoblje, tj. službenici koji su kontinuirano u upravi, neovisno o trenutnoj političkoj opciji. Isti obavljaju najveći dio stručnih poslova i svojom djelatnošću neposredno rješavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana.

Javnu upravu Bosne i Hercegovine, kao kod većine tranzicijskih država, u velikoj mjeri karakterizira politizacija, tj. popunjavanje sistema javne uprave prvenstveno po političkim kriterijima. Na ključnim položajima analaze se članovi vladajućih političkih stranaka, ili pak podobni službenici, putem kojih se obezbjeđuje podređenost ovih institucija utvrđenoj politici. Budući

da se BiH nalazi u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, institucije javne uprave prolaze neizbježnu reformu. Reforma ljudskih potencijala utvrđena je Revidiranim akcionim planom 1 te navodi se kao najteži zadatak ukupne reforme. Opći cilj reforme u ovoj oblasti jeste razvoj profesionalne i politički nepristrasne državne službe u kojoj će glavni zadatak državnoga službenika biti pružanje brzih i kvalitetnih usluga korisnicima, sa isključenim birokratskim postupcima u komuniciranju s građanima. Gradnja povjerenja u državnu upravu i uvažavanja državne uprave krajnji je cilj reforme ljudskih potencijala.

Zbog složenog ustavnog i institucionalnog uređenja u pravnom poretku Bosne i Hercegovine utvrđen je niz propisa kojima se uređuje državna služba. Postojećim zakonima o državnoj službi na svakom od nivoa vlasti, različito se definirao okvir i status državne službe. Do ovih razlika je došlo zbog nekoherentnosti cjelokupnog sistema uprave. Prvi koraci reforme ljudskih potencijala načinjeni su usvajanjem novih zakona o državnoj službi. Ured Visokog predstavnika donio je Zakon o državnoj službi za državni nivo 2002. godine, a naredne godine za Federaciju. Republika Srpska samostalno je usvojila isti zakon 2003. godine kao i Brčko Distrikt 2006. Novi zakoni iz ove oblasti doživjeli su izmjene i dopune u nekoliko navrata. Pored njih iz ove oblasti su doneseni i drugi zakoni kojim se uređuje državna služba. Namjera zakonodavaca jeste, između ostalih, uspostava depolitizovane državne službe pod kojom podrazumijevamo jasno razgraničavanje između političkih i službeničkih položaja u upravi, te njihovih odnosa, kako bi se osigurala neovisnost od svakodnevnih političkih intervencija. Zakonskim odredbama državnim službenikom se ne smatraju članovi vlada tj. ministri i njihovi zamjenici, kao i članovi općinskih vijeća, čime ih svrstavamo u kategoriju politički imenovanih funkcionera u upravi. Zakonom se uvodi



institut rukovodećih državnih službenika<sup>14</sup> koji obavljaju najviše funkcije upravljačkih i izvršnih poslova unutar državne uprave. Specifičnost ovog instituta uočava se prilikom popunjavanja ovih mjesta u organima uprave koji se vrši po principu kombinacije meritornosti i političkog kriterija. Naime, na temelju provedenog javnog konkursa, rukovodeće državne službenike imenuju i razrješavaju politički funkcioneri ovisno o kojem nivou vlasti je riječ. Formalno, ovaj princip ide u prilog depolitizaciji sprječavanjem potpune dominacije političkih kriterija, dok s druge strane, dodatno je otežao jasnom razgraničavanju političkih i službeničkih funkcionera u upravi, ostavljajući prostor za mogućnost postavljanja politički podobnog službenika, ovaj put legalnim načinom, koji dalje stečenim položajem nadređenog u hijerarhiji može provoditi politiku stranke koja ga imenuje. Najznačajnija odredba Zakona o državnoj službi koja posebno doprinosi depolitizaciji jeste zabrana državnim službenicima da prilikom vršenja dužnosti ispoljavaju svoja politička uvjerenja, kao i isticanje da državni službenik ne može biti istovremeno i u rukovodećim organima političke stranke, čime se ne isključuje mogućnost članstva u nekoj od političkih stranaka.

Ukorak sa uspostavljanjem Zakona o državnoj službi s ciljem depolitizacije, na svim nivoima kao zakonski nezavisno tijelo, osniva se Agencija za državnu službu kao centralna institucija za upravljanje ljudskim potencijalima. Osnovna nadležnost Agencije jeste provođenje procedura zapošljavanja državnih službenika, te drugi stručni poslovi iz oblasti ljudskih potencijala u upravi. Svaka agencija direktno je odgovorna vladi uspostavljenog nivoa.

Glavni izazovi koji slijede javnu upravu BiH ostaje provedba Zakona.

---

<sup>14</sup> *Na državnom nivou u skladu sa zakonskim odredbama rukovodeći organi su: sekretar i sekretar s posebnim zadatkom, pomoćnik ministra, šef unutarnje organizacione jedinice, stručni savjetnik, viši stručni saradnik, stručni saradnik. Na nivou Federacije: rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove, sekretar organa državne službe, rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva, pomoćnik rukovodioca organa državne službe, glavni federalni i glavni kantonalni inspektori, šef unutrašnje organizacione jedinice, inspektori, stručni saradnici. Na nivou Republike Srbije: pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, inspektori, rukovodilac upravne organizacije, zamjenik i pomoćnik rukovodioca upravne organizacije, stručni savjetnik, rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice, stručni saradnici.*

Prema novijim procjenama koje je izvršila SIGMA<sup>15</sup> politizacija uprave je i dalje prisutna. Politička pripadnost je ključni faktor za sigurnost radnog mjesta, te česte su situacije da imenovanje većeg broja službenika podliježu promjeni vlasti. Iako još uvijek u našoj upravi nalazimo ostatke upravne službe kao vlasti, u savremenim upravnim sistemima dominira profesionalizacija državnih službenika koji su u službi državi i na usluzi građanima. Uspostava iste ostaje cilj reforme.

### **Zaključak**

Profesionalizam i depolitizacija službenika u javnoj upravi smatraju se ključnim za ostvarenje načelazakornosti i osiguranje djelovanja u javnom interesu. Neovisno i neutralno ponašanje službenika prvenstveno ovisi o ličnoj etici i etičnom ponašanju službenika, dok s druge strane, neophodno je putem prikladnog pravnog okvira osigurati profesionalno postupanje i minimalizirati mogućnost da politički interes dobije primat nad javnim, kao i omogućiti politici i upravi da funkcioniraju u skladu sa svojim dužnostima i izvorom legitimiteta, ali u zajedničkoj saradnji na ostvarivanju javnog interesa. Uz to, jačanjem uloge uprave kao instrumenta regulacije društvenih procesa opada njena uloga kao vršioca političke vlasti, što se direktno reflektuje i na njene ukupne aktivnosti, na upravnu djelatnost uopšte.

---

<sup>15</sup> Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja-zajednička inicijativa OECD-a i EU

## Literatura

1. Anketa o radu javne uprave u BiH, UNDP, april 2003.
2. Bakšić-Muftić, Jasna 2003, *Politička prava i Dejtonski ustav u BiH*, Zbornik radova i zaključci s alternativne konferencije, Sarajevo.
3. Đelmo, Zenaïd 2007, *Upravno pravo i Evropsko upravno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
4. Deniel Louis, S. 1999, *Političke stranke*, Zagreb.
5. Đorđević, Jovan 1964, *Ustavno pravo i politički sistemi*, „Savremena administracija”, Beograd.
6. Dragoslav, Kavran 2003, *Javna uprava-reforma, efikasnost, trening*, Savjet za Javnu upravu vlade republike Srbije.
7. Goati, Vladimir 1978, *Ideologija i društvena stvarnost*, Beograd: Radnička štampa.
8. Goati, Vladimir 1984, *Savremene političke partije*, Beograd: Partizanska knjiga.
9. Goati, Vladimir 2001, *Izbori u SRJ od 1990. do 1998, Volja građana ili izborna manipulacija*, Centar za slobodne izbore i demokratiju, Beograd.
10. Hejvud, A. 2005, *Političke ideologije*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd.
11. Held, D. 1997, *Demokratija i globalni poredak*, Filip Višnjić, Beograd.
12. Ibrahimagić, O., Kurtčehajić, S. 2007, *Politički sistem Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.
13. Izvještaj Svjetske banke broj 24297- Bosnia and Herzegovina From Aid Dependency to Fiscal-Reliance A Public Expenditure and Institutional Review, oktobar 2002.
14. Marković, Ratko 2001, *Ustavno pravo i političke institucije*, Službeni glasnik, Beograd.
15. Mihels, R. 1990, *Sociologija partija u savremenoj demokratiji*, Informator, Zagreb.

16. Milenković, Dejan 1997, *Uprava kao vlast i uprava kao služba*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd.
17. Orlović, S. 2010, *Teorija koalicija i formiranje vlade*, Univerzitet u Beogradu Fakultet političkih nauka, Beograd.
18. Pejanović, M. 2005, *Politički razvitak Bosne i Hercegovine u postdejtonskom periodu*, Sarajevo.
19. Pusić, Eugen 2007, *Država i državna uprava*, Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu.
20. Pusić, Eugen 2002, *Upravljanje u suvremenoj državi*, Savremena javna uprava, Zagreb.
21. Službeni list SRBiH broj 5/90, 21/90 i 27/91.
22. Sadiković, Č. 2004, *Politički sistemi*, Sarajevo.
23. Šijaković, I. 2008, *Sociologija*, Univerzitet u Banjoj Luci, Banja Luka.
24. Trnka, Kasim 2006, *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
25. Ured koordinatora reforme javne uprave, Bosna i Hercegovina, *Strategija reforme javne uprave*, Sarajevo, 2003.
26. Vanjskopolitička inicijativa BiH, 2007
27. *Zakon o političkim organizacijama* Službeni Glasnik RS broj 15/96 i 17/02.
28. *Zakon o političkim organizacijama* Službeni Glasnik DB broj 12/02, 19/07 i 2/08.

Stručni rad

UDK: 351.711

Primljen: 07.07.2014.

## UPRAVLJANJE DRŽAVOM U DOBA GLOBALIZACIJE

**Mr. sc. Elvis Fejzić**  
Fakultet političkih nauka  
Univerziteta u Sarajevu  
fejzice@fpn.unsa.ba

**Sažetak**

*Proces globalizacije* doveo je do *multidimenzionalne međuzavisnosti* u svijetu. Taj proces ide *odozgo prema dole*, odnosno razumije se kao uspostavljanje jedinstvenog globalnog sistema koji ostavlja trag u cijelom svijetu. Bolje rečeno, globalizacija producira *sveopću homogenizaciju* zato što društvene, kulturne, ekonomske i političke raznolikosti nestaju u svijetu. Globalizacija podrazumijeva i *ne-svjetsku državu*, odnosno, svjetsko društvo *bez svjetske države* i *bez svjetske vlade*. Uzroci *kreiranja međuzavisnog svijeta* su višestruki i različiti. Navodi se da je jedan od tih uzroka *smanjena sposobnost nacionalne države* da na svrsishodan način organizira ekonomski i politički život što, u pravilu, dovodi do spuštanja *moći* na niži, ali i do podizanja na viši politički nivo. Dakle, globalizaciju obavezno prati – važno je to akcentirati – proces *lokalizacije*, odnosno *glokalizacije*. Proces upravljanja državom u doba globalizacije, ustvari, ima *policentrični karakter*.

**Ključne riječi:** država, globalizacija, neoliberalizam, multinacionalne korporacije, glokalizacija, politička homogenizacija, ekonomski imperijalizam, kulturna unifikacija.

**Uvodne akcentacije**

Upravljanje državom u doba globalizacije markirano je složenim i kompliciranim sistemom političkog odlučivanja. Država je izgubila poziciju *suverenog aktera* u kreiranju i donošenju politika. *Nedržavne*

i *nepolitičke organizacije* imaju sve veći uticaj na proces upravljanja državom. Uz to, u doba globalizacije donošenje odluka u državi sve više je *decentralizirano*, odnosno permanentno i kontinuirano se prenosi na *niže nivoe* državne vlasti. Preciznije rečeno, *klasični etatistički koncept* političkog upravljanja uveliko je prevladan, a sveukupni *suverenitet* države značajno je reduciran. *Etatistički model* upravljanja državom, ustvari, nadomješten je *višedimenzionalnim modelom* političkog upravljanja. Štaviše, osim *upravljanja na nivou države*, u pravilu, moguće je govoriti o *upravljanju ispod nivoa nacionalne države* – u nadležnosti je lokalnih, provincijskih, pokrajinskih, kantonalnih i regionalnih vlasti ili, pak, političkih i nepolitičkih subjekata – i *upravljanju iznad nivoa nacionalne države* – u kojem, zapravo, participiraju regionalni i planetarni akteri u politici. Ipak, suverenitet države i državne vlasti u najvećoj mjeri reduciraju *planetarne političke organizacije* i *akteri kapitala*. Prema tome, višedimenzionalno upravljanje državom, u osnovi, presudno određuje *proces globalizacije, politika neoliberalizma* te, uz to, *politika korporacijskog imperijalizma*.

Šta podrazumijevamo, zapravo, pod globalizacijom? *Globalizacija* je pojam koji se odnosi na različite procese, a, uz to, predstavlja posebnu politiku i ideologiju. Izražen interes za istraživanjem fenomena globalizacije javlja se početkom osamdesetih godina dvadesetog stoljeća. U osnovi, globalizacija nije jedinstven i sinhroniziran proces, već predstavlja skup različitih procesa koji se često prožimaju i međusobno su uslovljeni. Globalizacija je producirala *višedimenzionalnu međuzavisnost* u svijetu. Zbog toga su njene *posljedice* nesagledive, a njen *efekti* imaju planetarni karakter. To je proces koji ide *odozgo prema dole*, odnosno razumije se kao uspostavljanje *jedinstvenog globalnog sistema*. S tim u vezi, njena logika je suprotstavljena *izvornim načelima demokratije*. No, globalizacija ne korespondira, zapravo, ni sa *politikom egalitarizma*. Ona ima, u osnovi, *antidemokratski* i *antiegalitarni karakter*. Imajući navedeno u vidu, treba apostrofirati da globalizacija stvara dalekosežne i štetne *posljedice* zato što je zasnovana je na *ideji planetarne unifikacije* i *homogenizacije* ili, bolje rečeno, zbog toga što eliminiira društvene, kulturne, ekonomske i političke *raznolikosti* u svijetu. *Globalizacijski svjetonazor* je, u pravilu, kompatibilan sa idejom *postdemokratije*.

Međutim, bitno je naglasiti da je globalizacija inspirirana i utemeljena na *neoliberalnoj dogmatici*. *Neoliberalizam* predstavlja, ustvari, neokonzervativno političko učenje – zasnovano je na idealima *klasične političke ekonomije* – koje je posvećeno *tržišnom individualizmu* i *minimalnoj ulozi države u ekonomiji*. Osnivačima neoliberalizma smatraju se ekonomisti *Fridrih fon Hajek* i *Milton Fridman* te, uz to, filozof *Robert Nozik*. Čikaška škola ekonomije markirana je u *akademsom miljeu* kao glavni protagonista *neoliberalnog učenja*. Neoliberalizam je, ustvari, bio zamjena za *kejnzijansku demokratiju* koju je Fridman smatrao neefikasnom i neproduktivnom. Naime, *politika kejnzijanzma* je do sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća ostvarila značajan progres, a promovirala je, uzimimo, efikasnu *politiku socijalne zaštite* i *državno upravljanje ekonomijom*. Ekonomski teoretičar Džon Majnard Kejnz – glavni protagonista *intervencionističke politike* na kojoj je zasnovan moderni liberalizam – predlagao je, recimo, *demokratskim vladama* da u periodu visoke nezaposlenosti izvrše *reflaciju ekonomije* kroz povećanje javnih troškova ili, pak, putem reduciranja poreza. No, *neoliberalni svjetonazor* se u potpunosti razlikuje od *kejnzijanske vizije politike*. On se, u osnovi, temelji na načelima *državne deregulacije* i *privatizacije*, *slobodnog tržišta* i *reducirane javne potrošnje*. Zbog toga se nerijetko neoliberalna politika označava kao *politika tržišnog fundamentalizma* koja sakralizira vrijednost slobodnog tržišta, pri čemu zanemaruje njegove štetne posljedice.

*Višedimenzionalni model* političkog upravljanja utemeljen je na politici *neoliberalnog* ili, pak, *korporacijskog korporativizma*. Ovaj model korporativizma radikalno je inovirao *milje političkog*. Zasnovan je na *paktu države* i *aktera kapitala* – u prvom redu, *multinacionalnih korporacija* – u donošenju političkih odluka. Štaviše, apologira intenciju predstavnika kapitala da *uzurpiraju sferu državne vlasti*. S tim u vezi, u diskursu *ideologije korporacijskog korporativizma* akcentira se da reprezentanti kapitala – iako nemaju demokratski legitimitet – i država trebaju *partnerski* regulirati politički proces, predlagati i donositi zakone te provoditi usvojene politike. *Akteri kapitala* ili, bolje rečeno, međunarodne finansijske institucije, gigantske komercijalne banke i multinacionalne korporacije ne posjeduju *demokratsku legitimaciju* za kreiranje javnih politika zato što, recimo, ne podliježu *izbornoj demokratskoj proceduri*, nisu direktno odgovorni

*javnosti* za svoje postupke te zbog toga što se, uzmimo, ne ponašaju u skladu sa zahtjevima *ideje općeg dobra*, odnosno uglavnom su skoncentrirani na uske partikularne interese. Prema tome, *teorija korporacijskog korporativizma* uveliko je suprotstavljena *konstitucijskim načelima* liberalno-demokratskih režima vlasti. Državu koja je zasnovana na *doktrini korporacijskog korporativizma*, u pravilu, označavamo kao *neoliberalnu* ili, pak, *korporacijsku državu*. Takva država je, zapravo, distancirana od *etatističkog koncepta upravljanja* ili, preciznije rečeno, privržena je *policentričnom modelu upravljanja državom*. Donošenje političkih odluka u Evropskoj uniji, na primjer, ima atribucije *policentričnog upravljanja*, odnosno u procesu političkog odlučivanja participiraju i *državni*, ali i *nedržavni* akteri. S tim u vezi, treba apostrofirati da *predstavnici kapitala* imaju privilegiran status u *evropskim institucijama*, zbog čega su, uzmimo, njihovi *interesi* adekvatno reprezentirani.

### **Globalizacija i neoliberalizam: država u okovima kapitala**

Globalizaciju markira stvaranje složene *mreže međuzavisnosti* – u različitim društvenim sferama – zbog čega, recimo, na našu egzistenciju sve više utiču odluke i događaji koji se odigravaju daleko od nas. U doba globalizacije redefinirani su *tradicionalni odnosi* u politici, odnosno zapostavljen, minimiziran i marginaliziran je dotadašnji model političkog upravljanja – u kojem je država imala neprikosnovenu i nenadomjestivu ulogu. Preciznije rečeno, *etatistički koncept političke vladavine* transformiran je u *policentrični model upravljanja državom*. Politički teoretičar Jan Art Šolte, uzmimo, tvrdi da je *etatistički način upravljanja* „... dosegao svoj vrhunac u periodu od sredine devetnaestog do sredine dvadesetog vijeka.“ (Šolte, 2009: 188) Njemački mislilac Ulrich Beck smatra, recimo, da globalizacija podrazumijeva *ne-svjetsku državu*, odnosno svjetsko društvo *bez svjetske države* i *bez svjetske vlade*. U njegovom razumijevanju *svjetsko društvo bez svjetske države* uključuje „... društvo koje *nije politički organizirano*, u kojem nastaju šanse za djelovanje i moć za demokratski nelegitimirane transnacionalne aktere. To znači da se otvara novi transnacionalni prostor moralnog i subpolitičkog, kao što se to događa primjerice u potrošačkim bojkotima, ali i u pitanjima transkulturalne komunikacije i kritike.“ (Beck, 2003: 64) Imajući to u



vidu, ističe se da postoje dvije vrste globalnih društava „... s jedne strane *društvo država* u kojemu su pravila diplomacije i nacionalne moći i dalje ključne varijable; i *svijet transnacionalne subpolitike*, u kojoj se kreću tako različiti akteri kao multinacionalni koncerni, Greenpeace, Amnesty International, ali i Svjetska banka, NATO, Europska unija, itd.“ (Beck, 2003: 86) Prema tome, u doba globalizacije pristup donošenju političkih odluka ostvarili su brojni *politički* i *nepolitički akteri*, a proces političkog odlučivanja, u osnovi, poprimio je *višerazinski karakter*.

Uzroci stvaranja *međuzavisnog svijeta* su višestruki i diferentni. Navodi se, na primjer, da je jedan od tih uzroka *smanjena sposobnost nacionalne države* da na svrsishodan način organizira ekonomski i politički život što, uzmimo, dovodi „... do spuštanja moći na niži nivo, kako i podizanja na viši.“ (Hejvud, 2004: 268, 269) Stoga, globalizacijske procese obično prate – važno je to akcentirati – prakse i politike *lokalizacije* i *regionalizacije*, odnosno govori se o procesu *glokalizacije* koji je, u pravilu, suprotstavljen globalizaciji. Politička moć je, dakle, u doba globalizacije disperzirana i podijeljena. Država više nije *apsolutni gospodar* javnih poslova. Ona sve više odlučuje u *kooperaciji* s akterima kapitala, političkim i nepolitičkim organizacijama o javnim politikama i državnim poslovima. Takvu državu označavamo, zapravo, kao *kooperativnu državu* zato što nije u stanju da autonomno upravlja svojim poslovima. U osnovi, postoje *različita shvatanja globalizacije*, a akcentirat ćemo samo ona što su u potpunosti reprezentativna i, uz to, etablirana u političkoj znanosti. S tim u vezi, mogu se identificirati *različite dimenzije globalizacije* kao što su, na primjer, *ekonomska*, *kulturološka* i *politička*.

*Ekonomska dimenzija globalizacije* implicira globalizaciju *proizvodnje* i *finansijskih transakcija*, odnosno ona je skoncentrirana na *poslovnu sferu*. Uz to, ona je direktno povezana i sa progresom u sektoru „... obrade podataka i informacione tehnologije, što obezbeđuje trenutni prenos informacija do najudaljenijih tačaka stvarajući uslove za formiranje transnacionalnog finansijskog sistema i jednostavnije funkcionisanje multinacionalnih korporacija. Globalna proizvodnja i mobilnost kapitala objedinjeni su kroz poslovanje multinacionalnih korporacija koje se obično smatraju nosiocima ekonomske globalizacije, s obzirom

da proizvodnja kompanije nije ograničena na zemlju u kojoj se nalazi njeno sedište, već uključuje brojne proizvodne lokacije u raznim zemljama na osnovu direktnih stranih investicija samog preduzeća.“ (Neš, 2006: 60, 61) U uvidu Kejta Neša, multinacionalne korporacije su akceptirale *postkolonijalnu podjelu rada*, dok, uzmimo, poslove uglavnom obavljaju iz razvijenih zemalja, koristeći, pri tome, jeftinu radnu snagu i resurse zemalja u razvoju. Nijedna nacionalna privreda više nije *autarhična* – ovo je jedan od najeklatantnijih pokazatelja ekonomske globalizacije – jer su sve one u određenoj mjeri integrirane u globalnu ekonomiju. Jednu od najizraženijih posljedica ekonomske globalizacije čini *ograničena sposobnost nacionalnih vlada* da upravljaju svojim ekonomijama te, uz to, nesposobnost da se suprotstave restrukturiranju koje je inspirirano *idejom slobodnog tržišta*. Politika *Vašingtonskog konsenzusa* potpomogla je proces ekonomske globalizacije jer su, zapravo, *Međunarodni monetarni fond (IMF)*, *Svjetska banka (IBRD)* i *Opći sporazum o carinama i trgovini (GATT)* – sredinom devedesetih godina dvadesetog stoljeća ovu organizaciju zamijenila je *Svjetska trgovinska organizacija (WTO)* – promijenili svoju politiku „... saglasno ideji o međunarodnom ekonomskom poretku, zasnovanom na slobodnom tržištu i njegovim principima.“ (Hejvud, 2004: 294) Dakle, uspon neoliberalizma – situiramo ga u osamdesete godine dvadesetog stoljeća – i aktivitet međunarodnih finansijskih institucija doprinijeli su etabliranju i jačanju ekonomske globalizacije.

*Kulturološka dimenzija globalizacije*, u osnovi, uključuje proces putem kojeg robe, informacije i slike – producirane u jednom dijelu svijeta – dopijevaju na *globalni ciklički put* koji teži eliminaciji *kulturnih diferencija* između nacija, regija i individua. Liberalizacija svjetskog tržišta, ustvari, duboko zadire u kulturu, identitet i životne stilove. Ekonomsku globalizaciju prate valovi kulturne transformacije koji neminovno vode produkciji *kulturnih simbola*. Prema *teoriji mekdonaldizacije* – koja se uzima, čak, kao alternativni naziv za kulturološku dimenziju globalizaciju – nastupila je *univerzalizacija* u miljeu unificiranja životnih stilova, kulturnih simbola i transnacionalnih oblika ponašanja. Naime, globalna *kulturna industrija* sve više vodi ka *konvergenciji* kulturnih simbola i životnih oblika. Međutim,

globalizacija nikad ne ide bez *lokalizacije*<sup>1</sup> – ovu tezu zastupa Roland Robertson – tako da je slika zatvorenih društava i njima odgovarajućih kulturnih prostora postala nezamisliva. Sa globalizacijom u sferi kulture ono što je kontradiktorno i proturječno postaje „... *moguće i stvarno*. ... globalizacija ne znači automatski jednostranu, jednodimenzionalnu globalizaciju... Upravo suprotno, pod vlašću `g-worda' svuda dolazi do *novog naglašavanja lokalnog*.“ (Beck, 2003: 111, 112) Također, govori se i o tome – što je motivirano ekonomskim razlozima – da globalizacija ne podrazumijeva samo „... de-lokalizaciju, već pretpostavlja i re-lokalizaciju... Upravo i baš `globalno' proizvodne tvrtke i one koje prodaju njihove proizvode moraju razviti *lokalne veze* i to tako što njihova proizvodnja kao prvo nastaje i stoji na lokalnim nogama, a kao drugo zato što i simboli koji se mogu globalno prodavati moraju biti `izvučeni' iz sirovina lokalnih kultura koji stoga ostaju i razvijaju se živo, eruptivno i dispartno. “Globalno” znači, prevedeno i prizemljeno, `na više mjesta istovremeno', dakle *translokalno*.“ (Beck, 2003: 112) S tim u vezi, Ulrich Beck konstatira – što je jedna od konsekvenci globalizacije u miljeu kulture – da nas *de-lokalizacija* i *re-lokalizacija* uvjeravaju da se *lokalne kulture* više ne mogu određivati i obnavljati izdvojeno od ostatka svijeta.

*Politička dimenzija globalizacije* prepoznaje se u rastućem značaju *međunarodnih organizacija* u politici. U takve organizacije, na primjer, ubrajamo *Ujedinjene nacije (UN)*, *Sjevernoatlantski savez (NATO)*, *Evropsku uniju (EU)*, *Svjetsku banku (IBRD)*, *Međunarodni monetarni fond (MMF/IMF)*, *Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)* i *Svjetsku trgovinsku organizaciju (STO/WTO)*. *Nadnacionalne asocijacije* su u stanju da nacionalnim državama nametnu svoju volju te, recimo, tako ugroze njihov suverenitet. Imajući to u vidu, Esad Zgodić tvrdi da je *politička moć* nacionalne države da vlada „... logikom apsolutnog suvereniteta... sudbinom nacije koja je usidrena u megatendencije internacionalizacija, i transnacionalizacije života i ljudi i naroda umnogome... načeta i reducirana.“ (Zgodić, 1997: 374) Najvažnije međunarodne organizacije su – nakon sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća – promijenile svoju politiku, odnosno prihvatile su *neoliberalne principe*. Preciznije rečeno, u

<sup>1</sup> U tom smislu važno je apostrofirati da, uzimimo, korporacije Coca-Cola i Sony deskribiraju svoju poslovnu strategiju kao globalnu lokalizaciju.

*neoliberalnoj epohi* međunarodne organizacije, međunarodne finansijske institucije i multinacionalne korporacije imaju mogućnost da diskriminiraju i izopćavaju države i nacije tako što, na primjer, ne žele investirati u državama koje nisu akceptirale *neoliberalnu dogmatiku*. Tako je, recimo, *Međunarodni monetarni fond* stvorio *sistem kontrole* u kojem se „... norme `dobrog` upravljanja gospodarstvom primjenjuju na nacionalnoj i komunalnoj razini. Neoliberalni režim predviđa globalno obavezne odluke protiv otpora pojedinih država. (Beck, 2004: 118, 119) Dakle, ekonomska i politička dimenzija globalizacije usko su povezane zato što *model neoliberalne države* preferira *državu natjecanja*, tj. *tržišnu državu* u kojoj politika slijedi logiku kapitala. Ipak, apostrofira se da *globalizacija u sferi politike* zbog njene privrženosti idejama *internacionalizma* i *svjetske vlade* zaostaje za ekonomskom i kulturološkom dimenzijom globalizacijom. Na kraju, treba naglasiti da je, u osnovi, ponekad teško diferencirati *različite dimenzije globalizacije* jer su međusobno uslovljene, prožete i isprepletene. No, to ne umanjuje značaj globalizacije. U politologiji, uzmimo, figurira mišljenje da su *sporovi oko globalizacije*, ustvari, zamijenili tradicionalnu *podjelu na ljevicu i desnicu* koja je zasnovana na *ideološkoj borbi između kapitalizma i socijalizma*.

*Neoliberalna politička dogmatika* – čini *ideološki temelj* globalizacije – prvobitno je testirana u čileanskoj autoritarnoj političkoj praksi – nakon svrgavanja s vlasti legalno izabranog predsjednika Salvadora Aljendea – a tek nakon toga primijenjena je – ali ne uz pomoć demokratskih procedura – u američkom i britanskom liberalno-demokratskom režimu.<sup>2</sup> Neoliberalnu fundamentalističku dogmatiku – smatra Naomi Klajn – moguće je praktično primijeniti u demokratskim društvima jedino uz pomoć *doktrine šoka*. Ekonomska politika koju pledira ova politička doktrina, ustvari, najviše pogoduje *ekonomijama najmoćnijih svjetskih država, međunarodnim i regionalnim finansijskim organizacijama* te, uz to, *multinacionalnim*

---

<sup>2</sup> *Neoliberalizam je tek osamdesetih godina dvadesetog stoljeća – nakon što je nekoliko decenija proveo u intelektualnoj divljini – našao svoju primjenu u političkom programu liberalno-demokratskih vlada „... Margaret Thatcher... i Ronalda Reagana... Konačno su pristigli političke vođe dovoljno hrabri da u stvarnome svijetu ostvare slobodna tržišta.“ (Klein, 2008: 26) Ova politička doktrina, dakle, nije odmah testirana u razvijenim liberalno-demokratskim režimima zato što je, u osnovi, postojao strah da bi mogla ugroziti njihovu političku stabilnost.*

*korporacijama*. Jedna od primarnih pretenzija neoliberalne politike je, uzmimo, da *reducira nadležnost državnog sektora* što je posebno došlo do izražaja „... tijekom presudnih 1980. i 1990. godina, nakon što se... poslije `trećeg vala` demokratizacije, niz bivših komunističkih zemalja, Latinska Amerika i Afrika počeo oslobađati autoritarne vladavine.“ (Fukuyama, 2005: 15, 16) Imajući to u vidu, *protivnici neoliberalne ekonomije* tvrde da se cjelokupan *proces globaliziranja svijeta* odvija pod mentorstvom neoliberalizma te da je, zapravo, globalizacija u funkciji recepcije *neoliberalnih principa*.

Glavni *protagonisti* neoliberalne politike – kao što su, recimo, međunarodne finansijske institucije, vlada Sjedinjenih Američkih Država i multinacionalne korporacije – imali su za cilj da kreiraju *skup mjera* koje će dovesti do smanjenog uplitanja države u sferu ekonomije. Novoformirani paket *neoliberalnih postulata* u znanstvenoj literaturi je, uzmimo, poznat kao *Vašingtonski konsenzus* – naziv mu je dao John Williamson. Politika *Vašingtonskog konsenzusa* implicira prakse unificiranja i prilagođavanja globalnoj ekonomskoj politici koja je kreirana „... pod utjecajem vlade SAD-a i sa zadanom ulogom međunarodnih institucija i organizacija u ostvarivanju postavljene koncepcije patentiranja političkog ekonomskog života svijeta (IMF, IBRD, IFC, WTO, NATO itd.). Moć globalnog uma sile u funkciji interesa moćnih država, korporacija, banaka i investicijskih tvrtki, ljudstvom institucija sile, jest suvremena stvarnost svijeta. Globalni um sile neoliberalizma postaje institucija koja vlada i simbolička moć kroz uključivu paradigmu procesa globalizacije, jer svijet misli na isključivoj paradigmi.“ (Kulić, 2004: 60, 61) Prema tome, politika utemeljena *Vašingtonskim konsenzusom* – nastala je, ustvari, nakon propasti *Breton-Vudskog sporazuma* – primarni je uslov, u osnovi, za širenje i jačanje globalizacije. Imajući u vidu da neoliberalna *žed i čežnja* za profitom ne poznaje *racionalna ograničenja* – ona nerijetko marginalizira i minimizira, recimo, *konstitucijske norme* liberalno-demokratske politike – neoliberalizam se može označiti i kao oblik *socijaldarvinizma* ili, pak, *tržišnog fundamentalizma*.

## Uloga multinacionalnih korporacija u upravljanju državom

Kakva je, zapravo, uloga multinacionalnih korporacija u politici demokratskih država? Da li one participiraju u sistemu političkog upravljanja? S tim u vezi, teoretičar Joel Bakan tvrdi da se multinacionalna korporacija u autoritarnim, ali i u demokratskim režimima – markira ih *kvazimodovsko* neoliberalno naličje – ponaša poput *psihopatske osobe* koja je programirana „... za izrabljivanje drugih radi dobiti. To je njezin jedini opravdani cilj.“ (Bakan, 2006: 92) Prema tome, korporacijski ciljevi su obično dogmatski suprotstavljeni demokratskim ciljevima. U uvidu Šeldona Volina, multinacionalna korporacija se – uzimajući u obzir njenu, ne samo ekonomsku, već i političku ulogu – više ne opisuje isključivo preko ekonomskih mjerila kao što su „... prisutnost na tržištu i profitabilnost. Značenje ekonomije je prošireno i uključuje elemente eksploatacije koji su do sada bili `izvan` ostvarivanja profita. Kapitalizam se transformisao... postao je sistem koji usvaja političke karakteristike i kvalitete nove ustavne mešavine lišene demokratskog sadržaja. Nove ekonomije nastale u tehnološki naprednim društvima, pružaju ekvivalente za demokratske vrednosti participacije (masovna potrošnja), uključivanja (radna snaga) i vladavine masa (`potrošački suverenitet`)).“ (Volin, 2007: 741) Dakle, savremene korporacijske prakse – u njegovom razumijevanju – dovele su, recimo, do redefiniranja *izvornih atribucija* kapitalizma, odnosno on više ne predstavlja samo ekonomski sistem, već sada posjeduje i političke atribucije.

Uz to, Stuart Sim tvrdi da su velike svjetske korporacije uvjerene da imaju pravo – markira to kao *korporacijski fundamentalizam* – prakticirati politiku monopolizacije u globalnoj ekonomiji i dovoditi nacionalne vlade u podređen položaj. Štaviše, postoji mogućnost da u tom procesu „... nacionalna država postane zališna – što zagovornici takozvane `hiperglobalizacije` žele ostvariti što brže.“ (Sim, 2006: 120) Naime, u ovom uvidu se akcentira da moćne korporacije imaju namjeru da preuzmu *tradicionalne kompetencije* nacionalne države kako bi modelirale novi oblik države – označavamo ga kao *korporacijsku državu*. *Megakorporacije* su institucije koje, ustvari, posjeduju ogromnu ekonomsku i političku moć. One se ponašaju kao *partneri države* ili, bolje rečeno, nastoje da *uzurpiraju* dio sfere državne vlasti – čime bi dodatno uvećavale svoju sveukupnu



moć. Vladavina korporacija markira se, uzmimo, i kao *korporokratija*. (Pogledati u: Zgodić, 2009) Moć multinacionalnih korporacija znatno je uvećana zadnjih decenija – u doba neoliberalne globalizacije – kada one posjeduju ogromnu moć koja ima omogućava da reguliraju, kontroliraju i utiču na unutarnju i međunarodnu politiku.

Teoretičari Bennett i Oliver, također, smatraju da globalizacija doprinosi jačanju političkog uticaja multinacionalnih korporacija u svjetskoj politici. U njihovom uvidu, proces preuzimanja *javne sfere* od strane moćnih korporacija diferentno se ocjenjuje, tako da neki apologiraju ovaj proces – kao odgovor na nastajanje globalne zajednice – dok, uzmimo, drugi kritiziraju koncentraciju ekonomske moći u rukama elite koja ne odgovara nikome.<sup>3</sup> Ipak, treba istaći da su multinacionalne korporacije najvažniji akteri neoliberalne globalizacije. Nastojeći da ostvare svoje bahate profilerske ciljeve one, zapravo, smišljeno napadaju na *autarkičnost nacionalne države* i njenu dogmatsku pretenziju da očuva vlastiti suverenitet. Štaviše, multinacionalne korporacije su u potpunosti akceptirale primarni ideal neoliberalne globalizacije, tj. *ideju globalnog tržišta* koja, u pravilu, korespondira s njihovim profilerskim ciljevima. U ostvarivanju profita – do kojeg često dolaze i putem nedozvoljenih praksi izrabljivanja, ucjena, prevara, kriminala, i sl. – mnoge korporacije ne respektiraju nikakve *moralne kriterije* niti su, pak, zainteresirane za protekciju *općeg dobra*. S tim u vezi, Joel Bakan ističe da većina multinacionalnih korporacija posjeduje *psihopatološka svojstva*. Korporacija je, ustvari, isključivo koncentrirana na „... vlastiti interes, nesposobna da osjeti zainteresiranost za druge, amoralna i bez savjesti...“ (Bakan, 2006: 172) Dakle, jedini opravdani cilj kojem teže multinacionalne korporacije je *profit*. S druge

---

<sup>3</sup> *Godišnja lista najvećih korporacija Fortune 500 svrstava multinacionalne korporacije „... prema njihovom godišnjem prometu. Godine 1998. je promet svake od pet američkih, jedne europske i tri japanske korporacije premašio iznos od 100 milijardi USD. General Motors, najveća globalna korporacija ostvarila je diljem svijeta promet u iznosu preko 161 milijardu USD, pri čemu su samo 23 države svijeta iste godine imale BDP veći od ovog iznosa. Desetljećima su Sjedinjene Države dominirale svijetom multinacionalnih divova, no koncem 90-tih prvih deset uključuju jednog iz Europe i četiri iz Japana, a prvih dvadeset pet europskih, osam japanskih i preostalih sedam američkih korporacija.“ (Bennett, Oliver, 2004: 241) Ekonomska moć multinacionalnih korporacija, dakle, rapidno raste u odnosu na ekonomsku moć države.*

strane, njihova politika *korporativne društvene odgovornosti* – to je, ustvari, samo provjerena *marketinška strategija* – najčešće ima samo *promotivni karakter* ili, bolje rečeno, markirana je *političkim licemjerstvom*.

Kako bi ostvarile *profit* multinacionalne korporacije koriste se *ideološkom dogmatikom konzumerizma* koja je zasnovana na neoliberalnim načelima deregulacije, privatizacije i reducirane javne potrošnje. Bez implementacije akcentiranih neoliberalnih zahtijeva politika multinacionalnih korporacija – utemeljena na *konzumerističkim načelima* – ne bi bila tako efikasna. Pascal Bruckner u kritičko-emancipatorskom diskursu definira *konzumerizam* kao utopiju rasonode, navodeći, pri tome, da je „... istodobno genijalna i žalosna ideja da ljudi – budući da trguju ili kupuju, ne ratuju – odvrćaju svoje agresivne pobude na prostor supermarketa ili robne kuće, i da takva djelatnost odgovara Arapinu, Hindusu, Afrikancu i Kinezu – koji, zaokupljeni kupnjom ili prodajom, više nemaju vremena za provokaciju. Otrežnjena je to mudrost jer vidi mir na Zemlji u poopćivanju ujedno mehaničke i opetovane aktivnosti koja ne implicira nikakvo uzdizanje, a ljudski život svodi na puko trošenje i kupovanje. ... Pritom naša zapadna društva nisu sklona posjedovanju, nego gomilanju i uništavanju robe te njezinoj zamjeni kao načinu postojanja. ... Štoviše, konzumerizam je opća zabrana da se išta trajno posjeduje. ... U tom području naša krivnja nije to što želimo suviše, nego premalo. Pa ipak, ta utopija nije sigurna: ljudi mogu zavidjeti na tuđoj imovini, a zavist se može izroditi u neprijateljstvo. I premda kupljeni predmeti pobuđuju goleme užitke, oni su kratka vijeka, jednostavno zato što im se uporabom brzo istroši sadržaj. ... Konzumerizam je zato svojevrsna uravnilovka: bezazlen je ako je u ravnoteži s drugim strastima, a štetan čim se izrodi u način života da bi naposljetku diktirao naše ponašanje, našu vrijednost. Zamjenjujući velike civilizacije jednom sveprisutnošću McDonald`sa, Disneyja, Coca Cole, MTV-a, čovjeka pretvara u njuškavu i omalovaženu vrstu, jednaku na svim zemljopisnim širinama.“ (Bruckner, 2004: 42, 43) Konzumerizam kao politička i ekonomska doktrina je, stoga, u funkciji *korporacijske politike* koja isključivo preferira društvo izraženih nejednakosti. Dakle, korporokratija je nespojiva sa idejom egalitarizma.

Analitičari *netokratije* Bard i Soederqvist tvrde da *informacijskim društvom* – ono je u velikoj mjeri *društvo nejednakih* zato što samo određen broj



Ljudi može pratiti *konzumeristički diktat* kupovine – u velikoj mjeri vladaju „... hijerarhijske moći. Ipak, one nisu ustrojene na tradicionalni način, od pojedinaca, tvrtki ili organizacija, nego od mreža. Na dnu te piramide moći nalazi se, opet, konzumatrijat, zarobljen u mreži eksploatacijske potrošnje u koju svatko ima pristup. Tu mrežu najniže razine odlikuje to što se njenom glavnom djelatnošću, potrošnjom, rukovodi s viših razina. Sustav potiče želje i potrebe pomoću reklama i osigurava dovoljne plaće kako bi se održala razina potrošnje koja odgovara netokraciji.“ (Bard, Soederqvist, 2003: 121, 122) Štaviše, spomenuti autori konzumerističko društvo markiraju kao *hiperkapitalizam* sveden na nivo *sedativa*. U našem uvidu, *hiperkapitalistički sistem* – neoliberalna realnost nas na to upućuje – može *sedativno* djelovati jedino na one koji imaju *kupovnu moć*. No, s druge strane, pitamo se ko će *sedativno* djelovati na one koji nemaju kupovnu moć? Uvjereni smo da to nije *korporacijska država* koja je zasnovana na neoliberalnoj dogmatici i tržišnom fundamentalizmu. S tim u vezi, Colin Crouch, uzmimo, tvrdi da *tržište ne može biti kategorički imperativ* jer ono nije cilj za sebe – kako to nastoji prikazati *konzumerizam* – već sredstvo pomoću kojeg treba da se ostvaruju opći društveni ciljevi.

### **Zaključna razmatranja: od neoliberalne globalizacije do neoliberalne države**

Država koja je u punom kapacitetu prihvatila *neoliberalnu političku utakmicu* može se, ustvari, markirati kao *neoliberalna država*, ali ona se, također, može označiti i kao *korporacijska država* – zato što su multinacionalne korporacije *politički akteri* koji su akumulirali najviše *političke moći* u doba neoliberalne globalizacije. Prema tome, neoliberalna država je produkt neoliberalne globalizacije. Kritičari neoliberalne globalizacije smatraju – ponajprije zbog *simbiotske povezanosti* globalizacije i neoliberalizma koji je sklon izazivanju *nepredvidljivih monetarnih kriza* – da ona producira *rizik*, *nesigurnost* i *nestabilnost*. Imajući to u vidu, neoliberalnu državu moguće je označiti i kao *državu rizika*. U takvoj državi *multinacionalne korporacije* i *drugi akteri kapitala*, u osnovi, imaju najveći *politički uticaj*. Uz to, moguće je govoriti, štaviše, o *konturama neoliberalne države* – najbolje ih je skicirao politički sociolog Ulrich Beck – koja je, ustvari, nadomjestila *model stare nacionalne države* – preferirala je *politički*

*intervencionizam* i nije bila osjetljiva na *politiku deregulacije*. Neoliberalna država je, zapravo, *natjecateljska* i *tržišna* te, uz to, država u kojoj politika slijedi *logiku kapitala*, odnosno država koja funkcionira u skladu s *diktatom međunarodnih finansijskih institucija* – kao što je, na primjer, Međunarodni monetarni fond.

Neoliberalna država suprotstavljena je svjetonazoru *socijalne države* u političkoj teoriji, ali i političkoj praksi. U osnovi, postoji veliki kontrast između politike neoliberalne države – zasnovana je na dogmatici *tržišnog fundamentalizma* i *korporacijskog imperijalizma* – i ciljeva demokratske politike. Bolje rečeno, neoliberalna država nije utemeljena na *načelu egalitarizma* niti, pak, ima intenciju da to načelo implementira u političkoj praksi. Štaviše, ova država, ustvari, ne može ni postojati u uvjetima egalitarizma. Savremenoj liberalnoj državi nije neophodan *legitimitet naroda* zato što proces donošenja političkih odluka, uzmimo, svakako reguliraju *korporacijski moćnici*. Multinacionalne korporacije, u pravilu, sve učestalije kontroliraju i reguliraju *proces donošenja političkih odluka* u liberalno-demokratskim državama. Zbog toga su režimi savremenih demokratija *neegalitarni*, odnosno imaju *korporacijsko-plutokratske atribucije* koje bogatoj *manjini* omogućavaju da suvereno upravlja političkim procesom. To otvara prostor, recimo, za diskurs o *paradoksima demokratije*. Ipak, treba istaći da je korporacija – ako *sintetički* sagledamo efekte njenog javnog djelovanja – jedna od najvažnijih institucija u doba neoliberalne globalizacije. Preciznije rečeno, multinacionalne korporacije ubrajamo u red najvažnijih aktera *policentričnog upravljanja državom* koje je, zapravo, izmijenilo suštinu političkog upravljanja i donošenja političkih odluka u državnoj politici.

## Literatura

1. Bakan, Joel (2006). *Korporacija: patološka težnja za profitom i moći*. Zagreb: Mirakul.
2. Bard, Alexander, Soderqvist, Jan (2003). *Netokracija: nova elita moći i život poslije kapitalizma*. Zagreb, Differo.
3. Beck, Ulrich (2003). Šta je globalizacija?: zablude globalizma – odgovori na globalizaciju. Zagreb: Vizura.
4. Beck, Ulrich (2004). *Moć protiv moći u doba globalizacije: nova svjetska politička ekonomija*. Zagreb: Školska knjiga.
5. Bennett, A. Leroy, Oliver, K. James (2003). *Međunarodne organizacije*. Zagreb: Politička kultura.
6. Bruckner, Pascal (1997). *Sjeta demokratije*. Sarajevo: Zid.
7. Bruckner, Pascal (2004). *Bijeda blagostanja: tržišna religija i njezini neprijatelji*. Zagreb: Algoritam.
8. Crouch, Colin (2007). *Postdemokracija: političke i poslovne elite u 21. stoljeću*. Zagreb: Izvori.
9. Fukuyama, Francis (2005). *Izgradnja države: vlade i svjetski poredak u 21. stoljeću*. Zagreb: Izvori.
10. Hejvud, Endrju (2004). *Politika*. Beograd: Clio.
11. Klein, Naomi (2008). *Doktrina šoka: uspon kapitalizma katastrofe*. Zagreb: V. B. Z.
12. Kulić, Slavko (2004). *Neoliberalizam kao socijaldarvinizam: rat za dominaciju ili za bolji svijet*. Zagreb: Prometej.
13. Neš, Kejt (2006). *Savremena politička sociologija: globalizacija, politika i moć*. Beograd: Službeni glasnik.
14. Sim, Stuart (2006). *Svijet fundamentalizma: novo mračno doba dogme*. Zagreb: Planetopija
15. Šolte, Jan Art (2009). *Globalizacija: kritički uvod*. Podgorica: CID.

16. Volin, S. Šeldon (2007). *Politika i vizija*. Beograd: Filip Višnjić, Službeni glasnik.
17. Zgodić, Esad (1997). *Kult suvereniteta*. Sarajevo: DES.
18. Zgodić, Esad (2009). *Multiverzum vlasti: za novu kratologiju*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.

## SUPSIDIJARNOST KAO NAČELO DEMOKRATSKOG KONSTITUISANJA SAVREMENE DRŽAVE

**Doc.dr. Elmir Sadiković**  
sadikovice@fnp.unsa.ba

### *Sažetak*

Kriza države blagostanja je u vremenu ekonomske globalizacije od 70-tih godina XX stoljeća, nasuprot centralizovanom upravljanju ekonomskim i društvenim procesima, uslovila potrebu decentralizacije vlasti na niže političke jedinice. Sve države zapadne Evrope su 80-tih godina XX stoljeća 74ustavnim reformama znatno povećale političku i ekonomsku autonomiju lokalnih i regionalnih zajednica. Svako demokratsko društveno i državno uređenje podrazumijeva decentralizaciju političke vlasti. U razvijenim evropskim zemljama decentralizacija se izvodi prenosom nadležnosti u vršenju javnih poslova na jedinice lokalne i regionalne samouprave. Kao temeljni princip podjele nadležnosti između različitih razina vlasti u zemljama razvijene demokratije primjenjuje se princip supsidijarnosti. U radu je teorijski elaborirana njegova evolucija od antičkog, preko srednjevjekovnog do savremenog doba, te njegova praktična manifestacija u organizaciji Evropske unije i savremenih demokratskih država zapadne Evrope.

***Ključne riječi:*** *supsidijarnost, demokratija, država, decentralizacija.*

### **O načelu supsidijarnosti**

Prema etimološkom značenju supsidijarnost dolazi od od latinske riječi „supsidium“ („pomoć“ ili „rezerva“), kojom je u vojnom jeziku označavan treći red pomoćnih rimskih jedinica koje su uključivane u borbu samo ako snage prva dva reda nisu bile dovoljne. U savremenom poimanju

supsidijarnost predstavlja politički i društveni postulat koji polazi od toga da u vršenju javnih poslova prednost imaju niže razine vlasti, odnosno one vlasti koje su bliže građanima. (Otfried, 1997:13). U političkom kontekstu supsidijarnost predstavlja regulativni standard u raspodjeli nadležnosti po kome se višem nivou vlasti ili široj zajednici prepuštaju samo oni poslovi koje može efikasnije da ostvari. Princip supsidijarnosti podrazumijeva istovremeno i obavezu više razine vlasti da pruži pomoć (lat. „*subsidium ferre*“ - pružiti pomoć) nižoj razini vlasti ukoliko ona nije u stanju samostalno obaviti određen javni posao. (Andersen, Woyke, 2003) Na toj osnovi prema definiciji Vijeća Evrope „supsidijarnost podrazumijeva oblik pomoći koji poziva i odobrava autonomija.“ (Council of Europe, 1994:14) Prema definiciji Vijeća Evrope „načelo supsidijarnosti predstavlja poziv na ponovno promišljanje društvenih odnosa u kontekstu veće autonomije i zahtijeva za stalnom ravnotežom između individualne slobode pojedinaca u različitim postojećim oblastima (lokalne i regionalne oblasti i nacionalna država, države i međunarodna zajednica).“ (Vlaj, 2004:90)

Ideju supsidijarnosti prvi je razvio Aristotel koji je u svojoj političkoj filozofiji politiku odredio kao umijeće vladanja slobodnih ljudi. (Vlaj, 2004: 25) Prvu širu filozofsko-političku refleksiju principa supsidijarnosti, oslanjajući se na Aristotelovu socijalnu hijerarhiju, dao je Johannes Althusius 1604. godine. (Blickle, Hügelin, Wyduckel, 2002) U svom teološkom pristupu Althusius je društvo posmatrao kao povezanu zajednicu različitih grupa koje imaju svoje ciljeve i svoje zadatke. Althusius je dao prvu teorijsku ideju društvenog organizovanja zasnovanu na načelu supsidijarnog povezivanja užih u šire oblike teritorijalnog upravljanja. (Althusius, 1961) Prema njegovoj ideji povezivanjem manjih u veće teritorijalne zajednice nastaje poseban sistem supsidijarno povezanih zajednica, u kome svaka lokalna zajednica zadržava pravo na vođenje vlastitih poslova, ali i pravo da zahtjeva intervenciju i pomoć šire zajednice ukoliko određene zadatke sama ne može da ostvari. (Althusius, 1961:27)

Princip supsidijarnosti se posebno afirmisao u srednjem vijeku, neposredno nakon perioda reformacije, u katoličkoj crkvi i njenom učenju o društvenoj zajednici, a odnosio se na težnje za decentralizacijom tadašnjeg uređenja katoličke crkve. U svom razvoju do kraja XIX vijeka princip supsidijarnosti

---

je predstavljao ključni zaokret u katoličkom socijalnom i državnom učenju, te u hijerarhijskoj organizaciji katoličke crkve. Prva klasična definicija supsidijarnosti nalazi se u enciklici Pape Pija XI. „Quadragesimo anno“ iz 1931. godine. Ona glasi: „Ostaje ipak u socijalnoj filozofiji čvrsto i nepobitno ono načelo koje se ne može ni ukloniti ni promijeniti: kao što ne valja pojedincima oduzimati i predavati državi one poslove koje oni mogu obavljati na vlastitu odgovornost i vlastitom marljivošću, tako je nepravedno i vrlo škodljivo i za javni poredak opasno davati većemu i višem društvu one poslove koje mogu izvršavati manje i niže zajednice. Svaka naime društvena ustanova mora po svom pojmu i značenju pomagati udovima društvenog tijela, a ne smije ih nikada ni uništiti ni sasvim prisvojiti.“ (Valković, 1991:54)

U vremenu dominacije apsolutnih država u XVII i XVIII stoljeću princip supsidijarnosti je u političkoj teoriji i praksi bio zapostavljen, ali je u XIX stoljeću ponovo aktualiziran u djelima liberalnih političkih mislilaca koji su u kritici despotskih režima zagovarali disperziju vlasti. Princip supsidijarnosti je posebno blizak liberalnoj političkoj ideologiji i asocijativnoj koncepciji društva koja porijeklo vlasti i države vidi u horizontalnom povezivanju manjih u veće funkcionalne i teritorijalne zajednice. Načelo supsidijarnosti postavlja pojedinca u središte društvene organizacije. Liberalizam kao politička ideologija polazi od toga da razvoj ljudske ličnosti i egzistencije treba prepustiti inividui (pojedincu) i njegovoj slobodnoj volji i inicijativi. Država treba djelovati samo onda kada pojedinac ili pojedinci nisu u stanju vlastitom snagom i sredstvima riješiti određen problem. Intervencija države je opravdana samo ako služi zaštiti individualnih interesa. (Otfried, 1997:12) U tom smislu u rješavanju socijalnih problema i potreba prednost, prema liberalnom učenju, imaju privatne organizacije u odnosu na državne. Princip supsidijarnosti se ne može posmatrati odvojeno od drugih principa na kojima se temelji liberalna i demokratska organizacija društva i države. Tako je supsidijarnost blisko povezana i sa političkom participacijom koja podrazumijeva prava pojedinaca, grupa i organizacija da budu uključeni u politički i socijalni život svojih zajednica.

Dugo vremena je supsidijarnost bila poznata samo kao pojam kršćanske a posebno katoličke socijalne etike. U vremenu reformacije, renesanse i

industrijske revolucije nastala su moderna pluralna društva sa različitim interesnim grupama. Ta promjena je zahtijevala novi koncept supsidijarnosti koji uvažava realnost pluralizama. Primjena načela supsidijarnosti, koje je teorijski razvijeno i zasnovano na predmodernoj socijalnoj antropologiji, nije bila jednostavna u teoriji i praksi moderne države. Ipak, mnogi aspekti srednjovjekovnog koncepta supsidijarnosti se podudaraju sa modernim demokratskim shvatanjem države i društva. Temeljni aksiom savremene legitimacije državne vlasti polazi od pojedinca kao izvornog nosioca suvereniteta. Međutim, u egzistenciji savremene državne zajednice bilo je nužno ograničenje slobode pojedinaca. Takav pristup zasniva se na stajalištu J.J Rousseau-a koji u svom djelu: "Društveni ugovor" opravdava vlast i pravo većine na prilično jednostavan način: „.....prije nego što je nastala prva zajednica ljudi su bili samostalni i svako je imao neograničeno, prirodno pravo. Ljudi su shvatili da će im život biti puno jednostavniji ako se udruže i uđu u zajednicu, ali su ulaskom u zajednicu morali reducirati svoje prirodno pravo a zauzvrat su dobili prava i slobode da sudjeluju u upravljanju zajednicom.“ (Rousseau, 1978: 96)

U drugoj polovini XX stoljeća princip supsidijarnosti je doživio svoju potpunu afirmaciju u političkoj teoriji i praksi kao temeljno načelo društvene i političke organizacije. Razloge njegove rehabilitacije nalazimo u različitim društvenim i političkim krizama koje su zahtijevale drugačije oblike društvene i političke organizacije. Tako se supsidijarnost javlja i kao poseban model „kriznog menadžmenta“. (Otfried, 1997:2) Prvi razlog afirmaciji principa supsidijarnosti je bila kriza „države blagostanja“ koja je zahtijevala drugačiji pristup u organizaciji političkog sistema u upravljanju javnim poslovima. U vremenu globalizacije centralizirana država se pokazala neefikasnom u prilagođavanju novim trendovima u ekonomiji i politici. Stoga je decentralizacija i deregulacija javnih poslova na načelu supsidijarnosti predstavljala najefikasniji mehanizam artikulacije ekonomskih i društvenih procesa u globaliziranom svijetu, u kome regionalne i lokalne zajednice nužno preuzimaju poslove koji su se tradicionalno smatrali isključivim domenom centralne vlasti. Ekonomski procesi podižu moć, snagu, a time i autonomiju regija i lokalnih vlasti. Država je i dalje značajan politički faktor ali je izgubila mnoge od funkcija koje je monopolski posjedovala. Lokalne i regionalne vlasti danas nose veliki teret rješavanja raznovrsnih i



teških ekonomskih i socijalnih problema. Proces demokratizacije u drugoj polovini 20. stoljeća su u velikoj mjeri povezani sa fenomenom renesanse lokalnih i regionalnih vlasti, koje su važan pokazatelj, pa i mjera ostvarene demokratije. (Buchanan, 1991) Umjesto na državi i državnom monopolu savremena demokratska društva se zaničaju na obuhvatnom procesu političkog, ekonomskog i kulturnog povezivanja i koordinacije društvenih djelovanja na različitim užim i širim, nižim i višim nivoima funkcionalno i teritorijalno organizovane koordinacije u jednom složenom i kompleksnom sistemu socijalne komunikacije. (Vujačić, 2008:95 i 96)

Supsidijarnost je temeljni princip uređenja odnosa između različitih nivoa vlasti svake demokratske države i primjenjuje se u širokom spektru društvenih i političkih odnosa. Na primjer, primjenjuje se u odnosima između institucija Evropske unije i država članica (Član 2. Ugovora o Evropskoj uniji), između saveznih vlasti i federalnih jedinica u federalno uređenoj državi, između države i njenih samoupravnih jedinica u decentralizovanoj državi; između društvenih zajednica (porodica, udruženja, vjerske zajednice) i konačno između pojedinca i bilo koje zajednice. (Vujačić, 2008:86)

### **Supsidijarnost kao načelo decentralizacije vlasti**

U osnovi principa supsidijarnosti su pojedinci i manje zajednice. Odluke se trebaju donositi tamo gdje se njihovi efekti najneposrednije osjete, tj. što bliže građanima. Stoga načelo supsidijarnosti, nasuprot konceptu koncentracije političke moći i autokratskim oblicima vladanja, podrazumijeva disperziju i decentralizaciju vlasti na niže administrativno – teritorijalne jedinice. Iako se u političkoj i pravnoj teoriji i praksi pojmovi centralizacije i decentralizacije upotrebljavaju u različitim značenjima u užem smislu pod njima se podrazumijeva određeno stanje odnosa između centralnih i nižih organa vlasti u političkom sistemu jedne države. Decentralizacija podrazumijeva prijenos poslova i nadležnosti sa centralnih državnih na niže nivoe vlasti. U širem smislu pod decentralizacijom se podrazumijeva svako slabljenje uticaja određenog centra političke moći. U decentralizovanom političkom sistemu niže teritorijalno-administrativne jedinice (regije, okruzi, provincije, departmani, kantoni, opštine, gradovi)

u odnosu prema centralnim organima državne vlasti imaju određen stepen političke i ekonomske samostalnosti. Stvarna decentralizacija podrazumjeva zagarantovano pravo i osposobljenost nižih nivoa vlasti da samostalno donose političke odluke i obavljaju poslove iz svog djelokruga, te da su politički predstavnici nižih nivoa vlasti neposredno izabrani od strane građana. Centralni organi vlasti kontrolišu poštivanje zakonitosti i ustavnosti akata nižih nivoa vlasti bez prava da mijenjaju ili poništavaju te akte ukoliko nisu suprotni zakonu. (Član. 8 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, 1985)) Ukoliko to nije slučaj možemo govoriti samo o tehničkoj dekoncentraciji upravnih poslova, ali ne i o demokratskoj decentralizaciji političke vlasti. F. Muhić navodi da decentralizacija označava činjenicu da necentralni organi imaju određen stepen samostalnosti unutar koje centralni organi mogu da ocjenjuju zakonitost njihovog postupanja (formalno pravnu stranu djelovanja) ali ne i cjelishodnost, odnosno sadržajnu stranu odluka. (Muhić, 1998:108)

U savremenim demokratskim državama niže teritorijalno-političke jedinice, sljedeći logiku efikasnosti i racionalne organizacije, na funkcionalnom principu obavljaju sve javne i društvene poslove ukoliko je to opravdano prirodom poslova i neposrednim interesom samih građana.

**Tabela:** Organizacijska paradigma centralizacije i decentralizacije (Benz, 1985:116)

Usporedba	Centralizacija	Decentralizacija
Upravljanje konfliktima/ princip odlučivanja	moć	konsensus
Institucionalni odnosi	hijerarhijski	kooperativni
Norme ponašanja	standardizovane	problemski orijentisane
Metodika planiranja	deduktivna	induktivna
Interakcija sa društvenim subsistemima	tehnokratska/ prisilna	participativna
Percepcija društvene stvarnosti	hijerarhijska	kompleksna

U organizaciji savremene države elementi centralizacije se pojavljuju istovremeno s elementima decentralizacije kao suprotne tendencije. Izvori centralističkih tendencija u organizaciji savremene države uglavnom su dvojaki. Naime priroda mnogih poslova traži određen stepen centralizacije. Jedinstvo ekonomskog područja, fiskalnog sistema, odbrana, saobraćaj, borba protiv kriminala, zaraznih bolesti itd. uslovljeno je često i određenim stepenom centralizacije u vršenju tih poslova. Kako ističe profesor Jovan Komšić: "Uz sve pohvale decentralizaciji, uvijek je nužno imati na umu i činjenicu da ključni zadatak moderne demokratije nije refeudalizacija političke sfere i bukvalno onemoćenje centralnih aparata državne uprave. Kako sa stanovišta legitimnosti i efikasnosti upravljanja ekonomskim i tehnološkim procesima, tako i iz ugla zaštite fundamentalnih ljudskih prava i sloboda, država se u mnogim svojim funkcijama i danas potvrđuje kao najadekvatniji oblik regulacije i upravljanja društvenim procesima. Sve to, u principu, govori da se ključni zadatak savremenog momenta u razvoju demokratskih sistema svodi na uspostavljanje prave ravnoteže između nadležnosti centralne države, s jedne strane, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane." (Komšić, 2008: 7,8) U određenim javnim poslovima neophodno je zajedničko djelovanje različitih nivoa vlasti, i tu se javljaju podijeljene nadležnosti. Prednost decentralizovanog političkog sistema je u tome što građani imaju veći uticaj na vođenje javnih poslova i imaju više mogućnosti da iskažu svoju političku volju. Time decentralizacija stvara pozitivne refleksije na stvaranje socijalne kohezije a posebno u višetničkim državama. Stvarna decentralizacija poseban kvalitet ispoljava u lokalnoj samoupravi jer se decentralizacija najčešće zasniva na teritorijalnom principu. Organi lokalne zajednice osamostaljuju se ili uklapaju u sistem lokalne samouprave. Isti organi mogu biti potpuno decentralizovani u pogledu jednog dijela svojih nadležnosti dok u pogledu drugih nadležnosti mogu biti podređeni centralnim organima. Teritorijalna decentralizacija može biti oslabljena i time što pored decentralizovanih organa na istom području mogu postojati za posebne poslove i posebni organi koji su hijerarhijski podređeni centralnim organima. (Mala politička enciklopedija, 1966)

Proces decentralizacije u evropskim državama je doveo do različitih modela institucionalne organizacije. Stoga se i decentralizacija na različite

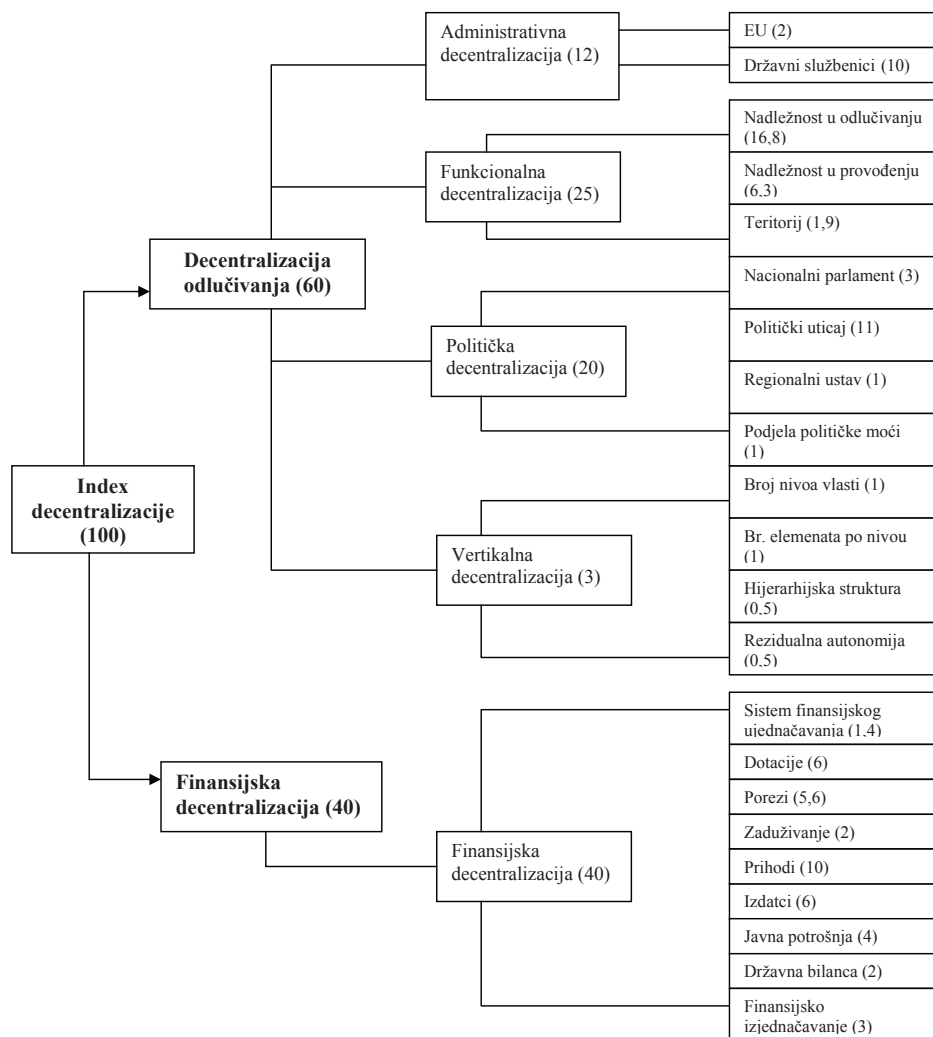
načine manifestuje među evropskim državama. U tom smislu i regionalna i lokalna tijela imaju različite pozicije u političkim sistemima evropskih država.

**Tabela:** Odnosi lokalnih i regionalnih vlasti u evropskim državama (Assembly of European Regions, 2006)

Odnos regija i lokalnih vlasti	Država
Regionalne vlasti imaju pravo supervizije nad lokalnim vlastima	Belgija, Finska, Njemačka, Grčka, Portugal (Azores and Madeira), Holandija, Rumunija
Ne postoji subordiniran odnos između lokalnih i regionalnih vlasti	Francuska, Danska, Portugal, Velika Britanija, Albanija, Bugarska, Mađarska, Italija, Litvanija, Makedonija, Holandija, Norveška, Poljska, Slovačka, Estonija
Regije u kojima su odnosi između lokalnih i regionalnih vlasti nejasno definisani	Azerbejdžan, Gruzija, Rusija, Turska
Dobri odnosi saradnje između regionalnih i lokalnih vlasti	Finska, Njemačka, Grčka, Austrija, Portugal, Holandija, Rumunija, Francuska, Danska, Velika Britanija, Albanija, Bugarska, Mađarska, Italija, Holandija, Norveška, Poljska, Srbija (Vojvodina), Slovačka, Slovenija, Estonija, Švicarska

U nekim državama je provedena dekoncentracija upravnih poslova koja nije dovela do formalnog prenosa nadležnosti na niže administrativne jedinice. Odgovornost za donošenje političkih odluka je ostala u nadležnosti centralnih vlasti. Iako je decentralizaciju zbog njene multidimenzijalnosti teško mjeriti, stepen decentralizacije se u pravilu određuje prema indeksu decentralizacije, koji obuhvata kvantitativne i kvalitativne elemente.

**Tabela:** Indeks decentralizacije i njegovi elementi (BAK Basel Economics, 2009:2)



Finansijska decentralizacija je vrednovana sa 40% i sastoji se od kvantitativnih podataka u prihodima i izdacima regija u odnosu na centralnu državnu vlast. Ovaj dio tabele sadrži i kvalitativne podatke o finansijskoj autonomiji regija, na primjer, u oblasti poreske politike ili prava na zaduživanje. Decentralizacija odlučivanja je vrednovana sa 60% ukupnog indeksa. Pored broja državnih službenika ovaj aspekt

decentralizacije sadrži mnogobrojne druge kvalitativne informacije o strukturi i raspodjeli odlučivanja o javnim poslovima unutar jedne države. Pri tome su najvažnija dva aspekta. Prvi je politička decentralizacija (20%) koja analizira međusobni uticaj centralnih državnih i regionalnih vlasti. Na primjer, kroz uticaj regija na nacionalne zakonodavne procese. Funkcionalna decentralizacija (25%) obuhvata 42 politička područja (od ekonomskog razvoja do imigracija), a zasniva se na pitanju: u čijoj je nadležnosti donošenje odluka, a u čijoj obaveza njihove realizacije?

U većini evropskih država je poslednjih decenija XX stoljeća izvršena decentralizacija vlasti koja se ogleda u prenosu administrativnih, izvršnih i zakonodavnih funkcija na niže političke jedinice (posebno u skandinavskim državama). U odnosu na obim i vrste nadležnosti koje su prenesene na regionalne teritorijalne jedinice možemo razlikovati tri modela decentralizacije: 1.) egzekutivnu decentralizaciju; 2.) legislativnu decentralizaciju i 3.) federalizam. Egzekutivna decentralizacija je oblik decentralizacije u kome centralne državne vlasti utvrđuju opšti okvir javnih politika i jedinstvene nacionalne standarde, ali dozvoljavaju regionalnim teritorijalnim jedinicama da njihovu implementaciju prilagode regionalnim potrebama i interesima. Legislativna decentralizacija predstavlja potpuni prenos zakonodavnih nadležnosti iz oblasti određenih javnih politika (obično: obrazovanje, zdravstvo, planiranje, transport i stambena gradnja) na regionalne jedinice. Centralne vlasti mogu mijenjati obim prenesenih nadležnosti i po potrebi intervenirati na postupke regionalnih vlasti. Najснаžniji oblik decentralizacije je federalizam. Tako je, na primjer, Belgija kroz decentralizaciju postala federalno uređena država. (Soos, 2001:140) U nekim slučajevima su regije kroz proces decentralizacije u toj mjeri razvile svoju autonomiju i institucionalne kapacitete da mogu djelovati kao samostalni politički subjekti na nivou međunarodnih organizacija, od Evropske unije do Svjetske zdravstvene organizacije (WHO). (Greer, 2006:2)

### **Supsidijarnost kao načelo izgradnje Evropske zajednice**

Od 80-tih godina XX stoljeća supsidijarnost je postepeno prihvaćana kao važno načelo Evropske zajednice. Supsidijarnost se prvi put u Evropskoj zajednici pominje 1987. godine, u Jedinstvenom evropskom aktu, a bila

je vezana za politiku zaštite okoline. Kao dio političke i pravne tradicije mnogih evropskih država pojam supsidijarnosti je posebno aktualiziran u raspravama koje su predhodile potpisivanju ugovora o osnivanju Evropske unije. Na međunarodnoj konferenciji pod nazivom „Evropa regija“ koja je održana u Minhenu 1989. godine naglašeno je da „supsidijarnost i federalizam moraju biti osnovni principi izgradnje zajednice.“ (Otfried, 1997:3) To su bila dva ključna momenta koja su opredjelila evropske lidere da supsidijarnost prihvate kao važno načelo izgradnje Evropske zajednice. Mastrihtski Ugovor o Evropskoj uniji (1992) je predstavljao radikalnan zaokret u procesu evropskih integracija. Usvajanjem Ugovora o Evropskoj uniji (1992) postavljeno je pitanje podjele nadležnosti između Evropske unije i država članica, te pitanje participacije u procesu donošenja odluka na evropskom nivou. Pored toga, Ugovorom o Evropskoj uniji i uvođenjem „evropskog građanstva“ je uspostavljena direktna povezanost između evropskih institucija i građana Evropske unije. Evropska unija je ovim ugovorom u svoju nadležnost preuzela neke tipične prerogative države, posebno iz oblasti odbrane, vanjskih poslova, sigurnosti i pravosuđa. U ovom kontekstu supsidijarnost je primjenjena kao mahanizam kojim se spriječava prevelika koncentracija političke moći u institucijama Evropske unije. Evropska unija je Ugovorom iz Mastrihta pitanje podjela nadležnosti između Unije i država članica odredila načelom supsidijarnosti, kao osnovnim načelom u vertikalnoj podjeli nadležnosti. Na zasjedanju Evropskog vijeća u Edinburgu u decembru 1992. godine usvojen je zajednički koncept načela supsidijarnosti i posebnim protokolom definisan način njegove primjene. Usvojeni protokol o supsidijarnosti i proporcionalnosti je postao dio Ugovora o Evropskoj uniji a potom i Amsterdamskog ugovora (1997). Prema usvojenom protokolu zakonodavni postupak Evropske unije predhodno mora obuhvatiti aspekt systemske analize principa supsidijarnosti. Time se djelovanje organa Evropske unije ograničava samo na postizanje ciljeva koji su definisani ugovorima o osnivanju. Ugovorom iz Mastrihta određeno je da: „Zajednica djeluje unutar granica ovlasti i ciljeva koji su joj dodijeljeni Ugovorom. Na područjima koja ne potpadaju pod njenu isključivu nadležnost, Zajednica djeluje u skladu s načelom supsidijarnosti, ali samo u mjeri koja je potrebna i samo ako države - članice ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljeve tog djelovanja, već ih Zajednica, u pogledu dosega ili učinka predložene aktivnosti, može

bolje ostvariti. Niti jedna aktivnost Zajednice ne smije ići dalje od onog što je potrebno za postizanje ciljeva ovog Ugovora.”(Član 3b. Ugovora o Evropskoj uniji) U Preambuli i u članu 2. Ugovora o Evropskoj uniji u se navodi da se odluke trebaju donositi što bliže građanima. U oblastima koje nisu u isključivoj nadležnosti Evropske unije, Evropska unija će djelovati samo ako su njene mjere djelotvornije od mjera nacionalnih, regionalnih ili lokalnih vlasti.

Iako pitanje primjene načela supsidijarnosti i podjele nadležnosti između država i njihovih subnacionalnih entiteta nije u nadležnosti Evropske unije mnogi zakoni Evropske unije obavezuju države članice da poštuju i garantuju prava subnacionalnih entiteta u kojem god obliku oni postoje. (Antonio, 2010) Pored toga lokalni i regionalni entiteti imaju svoju zastupljenost u Evropskoj uniji. Najbolji primjer je Komitet regija kao organ koji zastupa interese lokalnih i regionalnih vlasti na nivou Evropske unije. Važnost principa supsidijarnosti u Evropskoj uniji se ogleda i u njegovoj bliskosti sa načelom solidarnosti. Socijalna i ekonomska solidarnost među državama članicama Evropske unije je ključna za identifikaciju građana sa Evropskom unijom ali i za ukupan proces evropskih integracija. Supsidijarnost je u tom smislu instrument solidarnosti na svim razinama individualne i socijalne koegzistencije. (Böttcher, 1999:24) Važno je naglasiti da je princip supsidijarnosti ugrađen u ustave većine država zapadne Evrope.



## Zaključak

Geneza principa supsidijarnosti pokazuje da je njegov razvoj vezan za dva osnovna aspekta. Prvi je ostvarenje ljudske slobode. Drugi je distribucija političke moći. Ovaj princip zasnovan u crkvenom učenju je kroz historijski razvoj postao osnova konstituisanja modernih demokratskih društava. Iako se sociologija kao nauka o društvu izravno ne bavi pojmom supsidijarnosti, supsidijarnost po sebi nudi sadržaje koji su sociologiji od primarnog interesa, kao što su pitanja uređenja društva u doba globalizacije i povezivanja Evrope, odnosa unutar civilnog društva; političke zajednice i vlasti; solidarnosti i socijalne pravde; birokratizacije i decentralizacije u evropskim državama, Evropskoj uniji, te globaliziranom svijetu kao cjelini. (Črpić, Mravunac, Tanjić, 2009:79 i 96) Stoga će u budućnosti afirmacija principa supsidijarnosti imati veliki značaj, kako u procesu evropskih integracija tako i u izgradnji demokratskog društvenog poretka. Suverenost, supsidijarnost, regionalizacija i lokalna samouprava su ključna pitanja u razvoju buduće Evrope. Preko 250 godina je nacionalna država, kao oblik političke organizacije, određivala saradnju ili konflikte među narodima Evrope. U globaliziranom svijetu odnose među državama ne obilježava samo suverenost već sve više međuovisnost od nadnacionalnih saveza i subnacionalnih elemenata. Pitanje suverenosti u budućnosti neće se odnositi samo na suverenost nacija već i na pitanje odnosa između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti unutar države. Prema stajalištu Henrija Burgmana Evropa ne može preživjeti velike izazove budućnosti bez supranacionalne federacije. U isto vrijeme, lokalna i regionalna demokratija, ljudska sloboda, samoispunjenje i participacija mogu biti ostvareni samo primjenom načela supsidijarnosti. Jedinствена Evropa jedino ima šansu ako ljudima u pitanjima obrazovanja, kulture, slobode, socijalne sigurnosti, zapošljavanja i razvoja stvori osjećaj da će im biti teže bez Evropske zajednice. Evropske politike će od građana biti bolje prihvaćene ako su decentralizovane na lokalni i regionalni nivo. U takvom modelu Evrope regije i lokalne zajednice nisu samo administrativno – teritorijalne političke jedinice već temeljni elementi demokratskog i supsidijarnog političkog uređenja. (Winfried, 1999:26)

## Literatura i izvori

1. Althusius, Johannes (1961), *Politica*, Herbronn: Nachdruck: Ahlen: Scientia Verlag
2. Andersen, Uwe/Wichard Woyke (2003), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen/Bonn: Leske und Budrich/ Bundeszentrale für politische Bildung.
3. Assembly of European Regions, *Regionalism across Europe – Report*: Strassbourg, septembar 2006.
4. Atena, Antonio, *Supremacy and the Division of Competencies between European Union, its member States and their Regions*, <http://www.ecln.net/elements/conferences/bookrome/datena/pdf>. Preuzeto: 09.08.2010
5. Axford, Brovning, Huggins, Rosamond, Tuner (2002); *Uvod u politologiju*, Zagreb: Politička kultura.
6. BAK Basel Economics, in: *Durch Supremacy zum Erfolg – Der Einfluss von Dezentralisierung auf wirtschaftliches Wachstum*, Versammlung der Regionen Europas, maj 2009.
7. Benz, Arthur (1985), *Föderalismus als dynamisches System: Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat*: Opladen.
8. Böttcher, Winfried (1999), *Four Theses on: Supremacy through Regionalism*, in *Regional Contact*, XIII, No. 14.
9. Buchanan, James (1991), *The Economics and the Ethics of the Constitutional Order*, University of Michigan Press.
10. *Decentralizacija u kontekstu novog Ustava Srbije i EU integracija*, Centar za regionalizam, Novi Sad: 2008.
11. Đorđević, Snežana (2002), *Renesansa lokalne vlasti – uporedni modeli*, Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
12. Črpić G., D. Mravunac, Ž. Tanjić (2009) *Supremacijarnost – širenje prostora slobode u društvu*, Zagreb: Bogoslovska smotra 79.
13. Höffe, Otfried (1997), *Supremacy als Gesellschafts und Staatsprinzip*, *Swiss Political Science Review* 3(3).

14. Jean Jaques Rousseau (1978), Drušveni ugovor, Zagreb: Školska knjiga.
15. John Stewart Mill (1989), Razmatranja o predstavničkoj vladi“, Zagreb: Informator.
16. Mala politička enciklopedija, Savremena administracija, Beograd 1966.
17. Muhić, Fuad (1998), Teorija države i prava, Sarajevo: Magistrat.
18. P.Blickle, T. Hügelin, D. Wyduckel, „Supsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gessellschaft“, Berlin 2002, Beiheft 20.
19. Pateman, Carole (1970), Partipation and democratic Theory, Cambridge: University Press.
20. PIO XI., Quadragesimo anno. Enciklika u povodu četrdesete obljetnice enciklike »Rerum novarum « (15. V. 1931.), br. 80, u: Marijan VALKOVIĆ (ur.), Socijalni dokumenti Crkve. Sto godina katoličkoga socijalnog nauka, Zagreb, 1991.
21. Scott, L. Greer (2006), Teritory, democracy and justice: regionalism and federalism in western democracies, New York: PALGRAVE MACMILLAN.
22. Soos, Edit (2001), Regionalism and Multiethnicity, in: Essays on Regionalisation, Subotica: Agencija lokalne demokratije.
23. Vlaj, Stane (2004), Lokalna samouprava – teorija in praksa, Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.
24. Vujačić, Ilija (2008) „Država, demokratija i supsidijarnost“, u knjizi „Savremena država“, ur. Vukašin Pavlović, Beograd: Fakultet političkih nauka/Konrad Adenauer Stftung.



Pregledni naučni rad  
Primljen: 22.07.2014.

UDK: 347.72.037

ULOGA I ZNAČAJ KONTROLINGA U POSLOVANJU  
*ROLE AND IMPORTANCE OF CONTROLLING IN BUSINESS*

**Mehmed Mehović**

KJKP „Sarajevogas“ Sarajevo  
ahsen.mehovic@gmail.com

**Senad Softić**

Ekonomski fakultet u Sarajevu  
Univerzitet u Sarajevu  
senad.softic@efsa.unsa.ba

***Sažetak***

Primarna odgovornost menadžmenta preduzeća je da uspješno savladava navedene izazove privređivanja i poslovanja. S tim u vezi, menadžmentu preduzeća potrebna je informacija više o okruženju u kojem posluje, neophodan mu je kvalitetan poslovni plan radi prevazilaženja kriznog perioda, bitna mu je obećavajuća prognoza zasnovana na kvalitativno-kvantitativnoj ekonomsko-finansijskoj analizi i projekciji, poželjan mu je spektar pokazatelja i informacija u vezi sa poslovnim procesima koji se odvijaju u samom preduzeću. Drugim riječima, menadžmentu preduzeća od presudnog su značaja, o gore navedenim i sličnim pitanjima, kompetentno perfektuirane podloge koje će biti u funkciji donošenja optimalnih poslovnih odluka i rješenja. Time se povećava efikasnost i efektivnost sistema vođenja, stvarajući pretpostavke da se razviju sposobnosti bržeg i bezbolnijeg prilagođavanja promjenama u dinamičkom i kompleksnom okruženju, ali i promjenama unutar samog preduzeća. Takvu poslovnu funkciju za potrebe menadžmenta obavlja kontroling.

Od menadžmenta se opravdano zahtjeva znatno drugačiji način budućeg poslovanja. Postavlja se pitanje, da li menadžmenti bosansko-hercegovačkih preduzeća za takav iskorak imaju dovoljno znanja i vremena, ili im je neophodna podrška, pomoć i savjetovanje? Prethodno

navedeno posebno aktuelizira temu i problematiku kontrolinga u uslovima bosansko-hercegovačke privrede. Ujedno, naprijed naznačeno potvrdilo je aktuelnost, atraktivnost i neophodnost sagledavanja primjene funkcije kontrolinga u konkretnom javnom komunalnom preduzeću („Sarajevogas“ d.o.o. Sarajevo).

***Ključne riječi:*** kontroling, menadžment, funkcije menadžmenta, efikasnost, promjene.

***Abstract:***

Management of the companies has a primary responsibility to successfully overcome stated challenges of economy and doing business. In this respect, management of the companies needs additional information on environment in which business is being conducted. Also, management needs a qualitative business plan in order to overcome period of crisis. It is important for the management of the companies to have a promising forecast based on qualitative-quantitative economic-financial analysis and projection. Additionally, it is desirable for the management to have a spectrum of indicators and information related to the business processes within the company. In other words, regarding the aforementioned and similar issues, it is of crucial significance for the management of the companies to have competent bases that will be sufficiently functional to pass optimal business decisions and solutions. In this way efficiency and effectiveness of the business running system will be increased, thus creating assumptions to develop capabilities of faster and painless adjustment not only to the changes in dynamic and complex environment but also to the changes in the company. This business function is being performed by controlling for the needs of the management.

Management of companies feels greater and greater pressure emerging from the accelerated dynamics of the social, economic and political processes in the society. It is justified to expect from the management of the companies to create significantly different way of the future business running. Here question is being raised: does the management of the B&H companies possess sufficient knowledge and time to perform such lunge or do they need support, assistance and advising? Aforementioned especially

actualize the theme and subject of controlling in conditions of Bosnia and Herzegovina's economy. At the same time, all prior stated confirmed the actuality, attractiveness and necessity to apply controlling function in the specific public utility company ("Sarajevogas" doo Sarajevo).

**Keywords:** controlling, management, management functions, efficiency, changes.

## 1. Pojmovno odredjenje kontrolinga

Kontroling se vrlo često definira kao mjerenje i ispravljanje pojedinačnog i organizacionog djelovanja kako bi se obezbijedilo da događaji teku prema planu. Zbog toga je potrebno mjeriti uspješnost stavljajući ga u odnos prema ciljevima i planovima, te pokazati gdje dolazi do odstupanja od standarda i pomagati u ispravljanju uočenih odstupanja. Ukratko, kontroling olakšava ispunjenje planova, iako planiranje mora prethoditi kontrolingu<sup>1</sup>. Menadžeri se rukovode planovima u korištenju resursa kako bi se ispunili specifični ciljevi. Naime, kontroling kao jedna od pet osnovnih funkcija upravljanja uključuje sve aktivnosti koje menadžer preuzima sa namjerom obezbjeđenja ostvarenja rezultata što bližih planiranim rezultatima<sup>2</sup>.

Jedna od definicija kontrolinga koja ga najcjelovitije obrazlaže, a po mnogim mišljenjima objašnjava i samu funkciju kontrolera, tj. osobe zaposlene u kontrolingu, jeste definicija International Group of Controlling. Ona glasi: "Kontroleri oblikuju i prate proces menadžmenta u pronalaženju ciljeva, planiranju i usmjeravanju, te time nose suodgovornost za ostvarenje ciljeva. Ovo znači slijedeće:

- kontroler se brine za transparentnost strategije, rezultata, finansija i procesa, te time pridonosi većoj ekonomičnosti;
- kontroler cjelovito koordinira parcijalne ciljeve i planove, te organizira cjelovito izvještavanje usmjereno na budućnost;

---

<sup>1</sup> Osmanigić-Bedenik, .N., (2007). *Kontroling abeceda poslovnog uspjeha*, Zagreb: Školska knjiga, str. 79-80.

<sup>2</sup> *Ibid.*, str.80.

- kontroleri moderniziraju i oblikuju proces menadžmenta u pronalaženju ciljeva, planiranju i usmjeravanju tako da svaki nositelj odlučivanja može djelovati usmjerenom prema cilju;
- kontroler pruža za tu svrhu potrebnu uslugu snabdijevanja poslovnim podacima i informacijama;
- kontroler oblikuje i njeguje sisteme kontrolinga.”<sup>3</sup>

Kontroling se još shvata kao “funktionalan instrument upravljanja koji podržava poduzetnički proces upravljanja i odlučivanja kroz usmjerenu (ciljanu) doradu i preradu informacija”<sup>4</sup>. Pripremom relevantnog znanja o činjenicama i metodama, kontroling podržava menadžment i odgovarajućim komunikacijskim procesima pridonosi ciljano orijentiranoj, koordiniranoj primjeni znanja odgovornih osoba.”<sup>5</sup>

## 2. Uloga kontrolinga u poslovanju

Uloga kontrolinga ostvaruje se kroz koordinativnu i integrativnu funkciju unutar specijaliziranog i raščlanjenog sistema menadžmenta, tj. koordinacijom i integracijom jasno diferenciranih podsistema menadžmenta. U uslovima turbuletnog okruženja, kompleksne dinamike i diferencijacije poslova i zadataka unutar preduzeća, često se traže informacije i odgovori na pitanja o svim segmentima poslovanja. Posebno su važni odgovori na pitanja u vezi sa dijelovima preduzeća koji su rentabilni a koji nisu, te o pretpostavkama koje treba ispuniti da bi preduzeće bilo vitalno i u budućnosti. Iz ovog proizilazi osnovna uloga kontrolinga a odnosi se na to što on otkriva mnoge nepoznanice poslovanja stavljajući ih u kontekst upravljanja preduzećem, što ima za rezultat kvalitetnije odlučivanje i uspješnije poslovanje. Sve ovo posebno dolazi do izražaja u kriznim vremenima, kada je upravljanje preduzećem najdirektnije povezano sa funkcijom kontrolinga. Postoje

---

<sup>3</sup> *International Group of Controlling* - [www.igc-controlling.org](http://www.igc-controlling.org) (pristupljeno 03.07.2014.)

<sup>4</sup> Preisler, P. R., Peemoller, E.K., (1990). *Controlling, Moderne Industrie, Landsbert/Lech, Germany*, str. 16., preuzeto iz Avelini-Holjevac, I., (1998). *Kontroling - upravljanje poslovnim rezultatom, Hotelijerski fakultet Opatija*, str. 318.

<sup>5</sup> Kupper, H. U., Weber, J., Zund, A., *Zum Verstandis und Selbverstandis des Controlling, ZfD, Gabler, Wiesbaden, 3/190.*, str. 283., preuzeto iz Osmanagic-Bedenik N., (2004). *Kontroling abeceda poslovnog uspjeha, Zagreb: Školska knjiga*, str. 64.



određene nedoumice u vezi sa tim da li je gore navedena uloga posao kontrolinga ili tzv. sistema za rano upozoravanje.

Sa stanovišta funkcije, kontroling svoje mjesto nalazi u služenju, tj. u podršci menadžmentu, kada se javi povećana potreba za koordinacijom i integracijom unutar sistema vođenja i upravljanja. Naime, odgovornost menadžmenta za uspjeh preduzeća sve je veći teret vodećim ljudima, tj. menadžmentu. Zbog toga se u brojnim preduzećima razvijene tržišne privrede uvodi kontroling radi rasterećenja posloводства u procesu definiranja ciljeva, planiranja, kontrole, izvještavanja, organizacije i upravljanja ljudskim potencijalima.

Mjesto i uloga kontrolinga može se također prepoznati po karakteru i vrstama odgovornosti koje posjeduju menadžer i kontroler. Naime, odluku uvijek donosi menadžment, ali kontroler treba da ponudi više rješenja, na osnovu sakupljenih informacija koje je sistematizirao i obradio. U ovakvoj konstelaciji odnosa, menadžer je odgovoran za oblikovanje ciljeva preduzeća, a kontroler se pri tome brine za jasno definirane pojedine dimenzije cilja: njegovu konkretnost, realnost, mjerljivost, djeljivost i vremensku ograničenost. Dok je menadžer odgovoran za uspjeh preduzeća, kontroler je odgovoran za njegovu transparentnost, tj. za izgradnju i korištenje ekonomskih instrumenata, koji povećavaju preglednost i time menadžerima olakšavaju njihov dio posla. Kontroler je također odgovoran za oblikovanje i povezivanje sistema vrijednosti, planiranja, kontrole, izvještavanja, organizacije i upravljanja ljudskim potencijalima, te za njihovo trajno usklađivanje. Odnos kontrolinga i menadžmenta opisuje se njihovom saradnjom i nadopunjavanjem: dobar kontroling pomaže i sudjeluje u uspjehu menadžmenta, a menadžment određuje uspjeh kontrolinga.<sup>6</sup> O mjestu kontrolinga u smislu pozicije unutar organizacije, govorit će se prilikom institucionalizacije funkcije kontrolinga, na kraju teorijskog dijela rada.

### **3. Značaj kontrolinga**

Teoretičari se slažu da se značaj kontrolinga ogleda prije svega u rješavanju problema koordinacije i integracije, tj. u usklađivanju djelova preduzeća

---

<sup>6</sup> Osmanagić - Bedenik, N., (2007). *Op. Cit.*, str. 20-21.

koji su funkcionalno i prostorno povezani, kao i u objedinjavanju i očuvanju uzajamne ovisnosti svih dijelova preduzeća koji treba da funkcioniraju kao skladna cjelina. Na ovaj način definiran značaj kontrolinga izvodi se iz principa kontrolinga. Ili jednostavnije rečeno, sami principi kontrolinga upućuju na njegov značaj. Ovdje je prilika da se jasno i nedvosmisleno izraze principi kontrolinga, a to su koordinacija i integracija.<sup>7</sup>

Ipak, mogu se postaviti slijedeća pitanja:

1. Zar koordinacija i integracija dijelova u cjeline, te procesa i poslova, i prije nisu bili predmetom i sastavnim dijelom organizacijskih upravljačkih ili drugih poslova?
2. Da li se koordinacija i integracija vežu tek za postojanje kontrolinga?
3. Ili druga pitanja koja proizilaze iz sličnog razmišljanja?

Naravno da se na prethodna pitanja ne bi mogao prihvatiti bilo kakav isključiv odgovor. Ali odgovor koji ide u pravcu da se rješavanje problema koordinacije i integracije, možda po prvi put posmatra sa toliko važnosti, mogao bi se prihvatiti. Stoga kontroling dobija poseban značaj upravo zbog te činjenice.

### **3.1. Princip koordinacije i njeni instrumenti**

Proces organizacijske i poslovne harmonizacije provodi se putem međusobno nadopunjavajućih principa koordinacije i integracije. Koordinacija podrazumijeva usklađivanje između prostorno i funkcionalno povezanih dijelova organizacijskog sistema kao i usklađivanje pojedinih promjena prema potrebama okoline. Koordinacija je usklađenost, proces stvaranja skladnog odnosa između dva ili više dijelova ili procesa prema promjenama okruženja, zajedno podređenih višem pojmu. Koordinacija koja povezuje sisteme, ili sistemski povezujuća koordinacija ima dva aspekta:

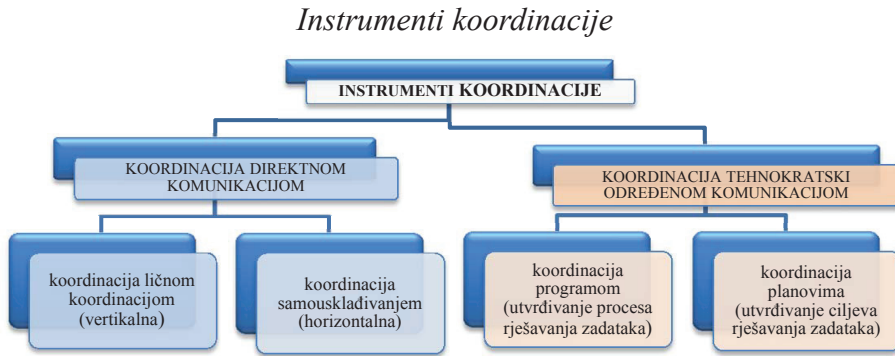
- planirana trajna saradnja u sistemu menadžmenta,
- neplanirana aktivnost u slučaju nepredviđenih smetnji.

---

<sup>7</sup> [www.efzg.hr](http://www.efzg.hr) (pristupljeno 05.07.2014.)

Koordinacija i integracija se postižu na različite načine, pa se u okviru organizacijske teorije pronalaze prve sistematizacije instrumenata koordinacije.

Slika br.1.



Kao što je prikazano na slici br. 1.<sup>8</sup>, najčešće se razlikuju instrumenti direktne koordinacije, gdje su pojedinci nosioci usklađivanja/harmonizacije i koordinacije, te koordinacija tehnokratski određenom komunikacijom, gdje se koordinacija temelji na unaprijed zadatim pravilima i sistemima. Koordinacija se može provoditi direktnom koordinacijom, tj. ličnom komunikacijom kroz davanje prikladnih uputa. Upute se mogu odnositi na sam proces izvođenja, kao i na rezultat koji se postiže u procesu izvođenja. Drugi oblik osobno orijentirane komunikacije, ne posmatra pojedince, već grupe kao nosioce usklađivanja. Ovdje se zadatak usklađivanja prepušta grupnoj odluci, pa tako postaje i obavezan za grupu. Uopće, direktna koordinacija predstavlja vrlo fleksibilan, jednostavno oblikujuć instrument koordinacije. Granice njene primjene u vezi su sa sposobnostima prerade informacija pojedinih menadžera i stepenom prihvatanja od strane podređenih.<sup>9</sup> Sa druge strane, koordinacija tehnokratski određenom komunikacijom, podrazumijeva koordinaciju programom ili planovima. Kod koordinacije programom, aktivnosti koje se usklađuju unaprijed su utvrđene i izvode se prema programu. Kontrola se odnosi na pridržavanje pravila i orijentirana je na samu aktivnost. Ovakav oblik koordinacije pretpostavlja stabilne prilike

<sup>8</sup> Weber, J., (1993). *Einführung in das controlling*, 3. izdanje, Štuttgart: Schaeffer/Poechel, str. 32-37.

<sup>9</sup> Osmanagić – Bedenik, N., (2007). *Kontrolling abeceda poslovnog uspjeha*, Zagreb: Školska knjiga, str.109.

u okruženju. Koordinacija planovima sve saradnike u sistemu obavezuje na ispunjenje zadataka i ciljeva, na što se odnosi i kontrola izvršenja. Proces rada se nadzire, vremenski je limitiran, a uz prilagođavanje promjenama pruža se mogućnost optimalnog rješenja problema koordinacije.<sup>10</sup>

### 3.2. Princip integracije

Dodatna diferencijacija i specijalizacija rada nalaže potrebu za dodatnom integracijom i koordinacijom. Principom integracije osigurava se skladno djelovanje i koordinirani razvoj dijelova cjeline prema promjenama okoline. Proces integracije razlikuje unutarnju i vanjsku dimenziju. Unutarnju dimenziju integracije čini usklađivanje operativnog, strategijskog i normativnog menadžmenta. Potrebno je imati na umu da preduzeće mora svoje djelovanje prilagoditi okruženju u kojem radi i opstaje. Ustvari, preduzeće kao društvena institucija treba da se što skladnije integrira u sistem. Ova integracija nije jednostrana, ili pasivna, već može biti i aktivna. Naime, preduzeće ima određenu mogućnost uticaja na okruženje, tako da se i sa te strane može posmatrati prilagođavanje sistemu.<sup>11</sup>

Vanjsku dimenziju integracije čini takvo usmjeravanje ponašanja preduzeća da odgovara situaciji okruženja. Zbog kompleksnosti i dinamike okruženja ova dimenzija integracije postaje izuzetno složen zadatak. Ovo upućuje da preduzeće treba da bude integrirano u:

- moralni sistem, na način da razvija temeljne vrijednosti i norme koje vrijede u društvu,
- politički sistem, na način da poštuje političke, pravne i druge norme,
- privredni sistem, na način da svoje poslovanje usklađuje sa pravilima koja vrijede ili treba da vrijede pri aktivnostima usmjerenim na nabavu, podjelu i upotrebu dobara.

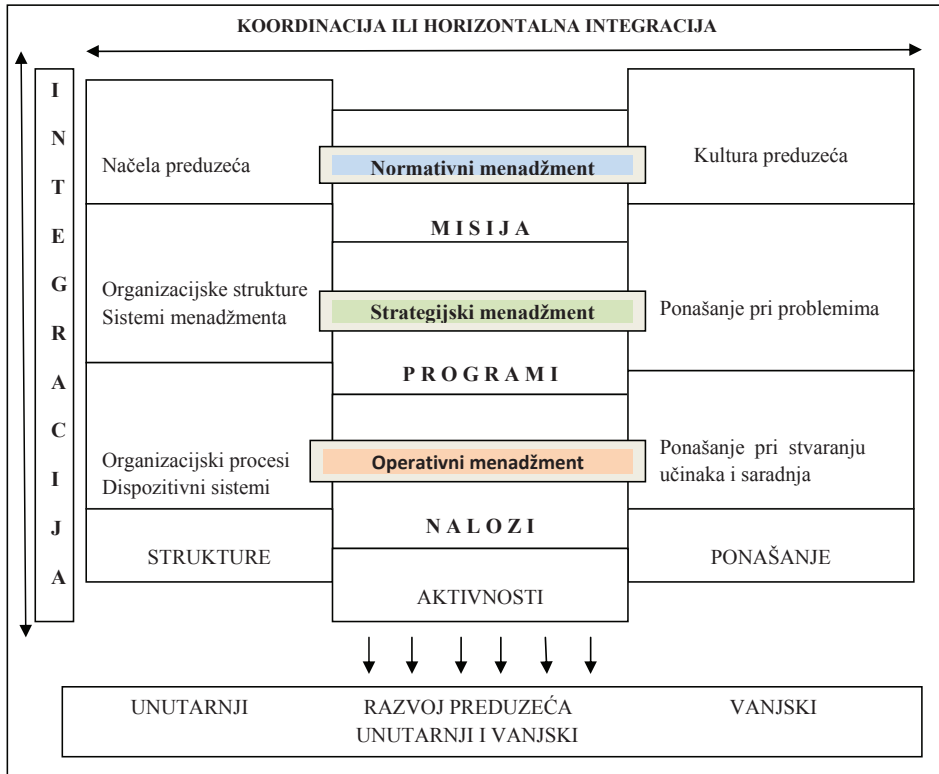
---

<sup>10</sup> Weber, J., (1993). *Op. Cit.*, str.34.

<sup>11</sup> Osmanagić – Bedenik, N., (2007)., *Op. Cit.*, str.106.

Slika br.2.

*Integracija dimenzija menadžmenta<sup>12</sup>*



Važno je razumijeti da preduzeće treba da bude integrirano u sva tri sistema i mora pridonositi njihovom funkcioniranju.<sup>13</sup>

Razumijevajući princip integracije može se zaključiti da je značaj kontrolinga i u tome što potiče razgradnju hijerarhijskih nivoa, osigurava pomak kompetencija i odgovornosti na autonomne radne grupe, potiče razvoj integrativnih i koordinativnih mehanizama i samoorganizirajuće koordinacijske procese. Drugim riječima, značaj kontrolinga se ogleda u tome što on na poseban način predstavlja odgovor na pojačanu potrebu za integrativnim i koordinativnim procesima u preduzeću.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Osmanagić - Bedenik, N., (2007.), op.cit., str. 95.

<sup>13</sup> Osmanagić - Bedenik, N., (2007), op. cit., str.107.

<sup>14</sup> Ibid., str.107-108.

## **4. Studija slučaja KJKP "Sarajevogas" d.o.o. Sarajevo**

### **4.1. Metod**

Za subjekt istraživanja uloge i značaja kontrolinga u preduzeću, uzeto je Kantonalno javno komunalno preduzeće „Sarajevogas“ d.o.o. Sarajevo. Pored elaboriranja teorijskih osnova kontrolinga, gdje su korištena najnovija naučna i stručna literatura, koristili su se podaci i saznanja koja su nastala kao rezultati spoznajnog procesa iz poslovne prakse i prakticiranja predmetne funkcije kod privrednih subjekata. Također, sastavni dio sekundarnih podataka su i određene spoznaje dostupne u objavljenim stručnim člancima i pojedinim studijama.

U prikupljanju primarnih podataka primjenjivane su metode posmatranje rada Uprave Preduzeća, kao cijeline i njenih članova, u domenu njihovih odgovornosti i oblasti zaduženja, te evidentiranje podataka i informacija putem neposrednih razgovora sa neposrednim izvršiocima i ovlaštenim uposlenicima za obavljanje zadataka iz domena organizacionih jedinica u kojima se obavljaju poslovi kontrolinga.

### **4.2. Primjenjenost kontrolinga u poslovnoj praksi preduzeća**

Uvidom u procesnu konfiguraciju (mapu procesa) Preduzeća konstatira se da su procesi diferencirani kao procesi upravljanja, zatim operativni procesi i procesi podrške. Neophodno je istaći da je ovakvo razlikovanje procesa u funkciji ostvarivanja osnovnog zadatka dodijeljenog od strane osnivača Preduzeću, a tiče se sigurne i kontinuirane distribucije i isporuke prirodnog gasa kupcima.

Funkcija kontrolinga se praktično analizirala u konkretnoj studiji slučaja na sljedećim organizacionim dijelovima, (pod)sistemima, preduzeća: Sistem upravljanja kvalitetom i Planiranje i finansije preduzeća (sektor ekonomike).

#### 4.2.1. Različitosti kontrolinga sa Službom za plan i analizu

Upoređujući izložene poslove koji se obavljaju u okviru Službe za plan i analizu sa poslovima kontrolinga može se konstatirati da postoje značajne različitosti koje se odnose na sljedeće:

1. strateške ciljeve i politike postavlja Uprava preduzeća na bazi definirane vizije, misije i vrijednosti Preduzeća, gdje Služba za plan i analizu ima samo i nedovoljno izdiferenciranu podržavajuću ulogu,
2. u procesu preispitivanja strateških ciljeva Služba za plan i analizu ima izvjesnu ulogu, ali ne kao inicijator, već više kao realizator po nalogu Uprave,
3. Služba za plan i analizu nema pravo izdavanja naloga za pokretanja poslovnih zadataka ili projekata,
4. prenošenje transparentnosti planskih ciljeva povjereno je direktno najvišem top mandžmentu, tj. pojedinačno izvršnim direktorima za sektore kojim rukovode,
5. korištenje tehnika i alata planiranja, analiziranja, pa prema tome i izvještavanja u nedovoljnom je kapacitetu. Skromno je korištenje sljedećih alata i tehnika: Benchmarking, Finansijska analiza konkurenata, Softver za strateško planiranje, Analiza vlasništva, Temeljne sposobnosti, Krivulja iskustva, Lanac vrijednosti, PIMS analiza, Porterovih pet sila, Delphi tehnika, Metoda mekih sustava, Kognitivno mapiranje i brojne druge.
6. Služba za plan i analizu ne obavlja poslove upravljački orijentirane i usmjerene koncepcije kontrolinga, te prema tome nema kapacitet najzrelijeg, najpotpunijeg i najsveobuhvatnijeg kontrolinga,
7. Služba za plan i analizu često i u većini slučajeva nema autonomnost kod eventualnog prezentiranja i samostalnog iniciranja alternativa i prijedloga.

#### **4.2.2. Sličnosti kontrolinga sa Službom za plan i analizu**

Ipak, prethodnom analizom je utvrđeno da postoji niz poslova koji se obavljaju u Službi za plan i analizu a koji su korespondentni i slični vrsti poslova koji se rade u kontrolingu. Povremeno, ne radi se samo o prostom izvještavanju od strane Službe za plan i analizu, već se dijelom Uprava upoznaje i sa alternativnim rješenjima, ako se to zahtijeva od iste, te o mogućim posljedicama, tako da se može konstatirati da Služba za plan i analizu poprima savjetodavnu ulogu.

Također, može se uočiti razvojni tok poslova u okviru Službe za plan i analizu od perioda kada su poslovi ove službe bili ranije locirani u okviru Službe za plan i računovodstvo. Tada je dominirala računovodstvena koncepcija rada, odnosno naglasak se stavljao na pripremu i obradu računovodstvenih podataka. Kasnije, formiranjem Službe za plan i analizu u njenom sadašnjem obliku razvija se koordinacija u prikupljanju i u korištenju informacija, odnosno usklađivanju potreba za informacijama. Izrađuju se brojni materijali koji imaju informativni karakter za potrebe Uprave Preduzeća, te se često i označavaju kao "Informacije o određenoj tematici". Dakle, očigledno je prisustvo informacijske koncepcije kontrolinga.

I konačno, može se konstatirati da Služba za plan i analizu u gore navedenim segmentima poprima karakter funkcije kontrolinga. Zadatkom ove službe sve više postaju poslovi koji dovode do povećanja sposobnosti reakcije tj. efikasnosti i aktivnog prilagođavanja, tj. efektivnosti sistema vođenja kako bi se ostvarili ciljevi Preduzeća, odnosno povećala sposobnost aktivnog i pasivnog prilagođavanja promjenama unutar i izvan Preduzeća.

Generalno bi se mogao napraviti integralni komparativni pregled zadataka i uloga Službe za plan i analizu u okviru procesa planiranja i izvještavanja sa onim što je kontroling, pri čemu se komparacija odnosi na glavne principe i mehanizme rada, i to: koordinaciju (unutrašnju i vanjsku), te integraciju.



Tabela br.1.

*Komparativni pregled zadataka i uloga Službe za plan i analizu i kontrolinga u okviru procesa planiranja i izvještavanja*

Zadaci Službe za plan i analizu vs <i>zadaci Kontrolinga</i> prema podsistemima menadžmenta	Unutarnja koordinacija	<i>Unutarnja koordinacija</i>	<i>Integracija</i>
Sistem vrijednosti	Usklađuje ciljeve pojedinih organizacijskih jedinica sa ciljevima Preduzeća	<i>Usklađuje sukobljene ciljeve između organizacijskih jedinica</i>	<i>Integrira viziju i misiju</i>
Sistem planiranja	Opšte i Tehničko uputstvo utvrđuje proceduru planiranja	Prilagođava proces strateškog planiranja faktorima Preduzeća	<i>Povezuje strateško i operativno planiranje</i>
Sistem kontrole	<i>Usklađuje predmete, procese, instrumente i rokove kontrole</i>	Prati i analizira odstupanja od strateškog plana	Povezuje operativnu, taktičku i stratešku kontrolu kroz pokazatelje
Sistem informiranja	Koordinira različite izvore informiranja i usklađuje podatke iz različitih izvora	Nabavlja tačne i za strateško planiranje relevantne podatke	Usklađuje operativne informacije sa taktičkim i strateškim
Sistem organizacije	<i>Osigurava usklađenost organizacijske strukture</i>	<i>Identificira prilike za prilagođavanje organizacijske strukture potrebama planiranja, kontrole i informiranja</i>	<i>Integrira sve organizacijske nivoe</i>
Upravljanje ljudskim resursima	<i>Pronalazi najbolje sudionike, usklađuje opterećenost pojedinih odjela</i>	<i>Identificira ključne kadrove za implementaciju rezultata planiranja</i>	<i>Usklađuje ljudske resurse odjela sa ukupnim potrebama Preduzeća</i>

Siva slova (podebljana i *italic stila*) označavaju poslove opisane u okviru kontrolinga, a koji se trenutno ne rade u Službi za plan i analizu. Običnim slovima evidentirani su poslovi koji se rade u Službi za plan i analizu, a ujedno predstavljaju i posao kontrolinga.

Može se zaključiti da poslovi koji se obavljaju u okviru Službe za plan i analizu uveliko odgovaraju opisu poslova kontrolinga.

#### **4.2.3. Funkcija kontrolinga u Finansijsko-računovodstvenoj službi**

- Ukoliko se upoređuje izvještavanje čiji je kreator Finansijsko-računovodstvena služba od prije nekoliko godina sa aktuelnim, može se konstatirati da su finansijsko – računovodstveni izvještaji i informacije značajno evoluirale, odnosno da su kvalitativno i kvantitativno znatno unaprijeđene. Naime, informacije i izvještaji sve više poprimaju značaj i karakter podloga koje su u funkciji podrške za upravljanje Preduzećem, jer sve češće sadrže bitne informacije o uzrocima i posljedicama određenih pojava, trendovima i odgovornostima za stanje, te odgovarajućim korelacijama i međudnosima.
- Također, na osnovu dosadašnje zastupljenosti i razvijenosti koordinacije i integracije sa povezanim službama i sektorima, u ovoj Službi se može prepoznati prisustvo funkcije kontrolinga, koja se u ovoj fazi dominantno zasniva na finansijsko - računovodstvenim podacima i pokazateljima. Dakle, kontroling kao savremena funkcija podrške Upravi preduzeća, u određenom neformalnom obliku postoji u radu ove službe. Međutim, to nije dovoljan niti optimalan nivo djelovanja, koji je potreban za neophodno povećanje efikasnosti i efektivnosti.
- U Službi funkcioniра operativni kontroling koji je usmjeren na pasivno prilagođavanje preduzeća promjenama okoline, odnosno prilagođavanje se vrši uticanjem na unutarnje faktore u Preduzeću. Ovaj vrsta kontrolinga pruža stručnu podršku Upravi Preduzeća u podizanju nivoa korištenja aktuelnih potencijala Preduzeća. Međutim, ono što nedostaje je funkcija strateškog kontrolinga, koja će biti usmjerena na povećanje efektivnosti i efikasnosti poslovanja u izgradnji potencijala budućeg uspjeha Preduzeća. Korištenjem specijalnih stručnih alata strateški kontroling bi proaktivno i preventivno djelovao kao inovator za uspješno poslovanje Preduzeća. Smisao strateškog kontrolinga je da pravovremeno signalizira i potiče aktivno prilagođavanje Preduzeća, odnosno prilagođavanje okruženja Preduzeću. (Jedan od primjera takvog djelovanja odnosio bi se na finansijske analize o opravdanosti

nametanja prirodnog gasa kao energenta u Kantonu Sarajevo, sa stanovišta ekoloških potreba, zahtjeva i standard.)

- Na osnovu izloženog, može se konstatirati da je ostvaren veoma značajan napredak u izvještavanju i nadzoru u finansijama Preduzeća, ali da još uvijek nije dostignut nivo kvaliteta izvještavanja, nadziranja i kontrole kojem se teži i to iz slijedećih razloga:
- 1) izvještaji koji se sačinjavaju za Upravu Preduzeća služe najvećim dijelom za operativno odlučivanje, jer ne sadrže dovoljno pokazatelja usmjerenih prema budućim kretanjima, niti su sadržajno kompletni i sveobuhvatni za dugoročno planiranje, upravljanje i odlučivanje,
  - 2) izvještaji sadrže mnogo podataka, ali malo pravih informacija za upravljanje i odlučivanje, tako da je potrebno postojećim izvještajima smanjiti obim, a povećati sadržaj za odlučivanje,
  - 3) ne koriste se savremeni alati i instrumenti putem kojih se mogu istraživati i objasniti veze između određenih događaja,
  - 4) postoji izvjesna nedorečenost u izvještajima, jer programi i softveri koji se trenutno koriste nisu u potpunosti usklađeni za cjelovito i kvalitetno upravljanje i odlučivanje Uprave Preduzeća,
  - 5) često nedostaje dovoljno sistemskog prikupljanja podataka i sačinjavanja adekvatnih informacija, koje će biti u funkciji proaktivnog djelovanja, što Upravi Preduzeća treba predstavljati relevantnu podlogu za donošenje ispravnih zaključaka, ocjenjivanje stanja i poslovnih odluka,
  - 6) izvještaji koji se sačinjavaju uglavnom se zasnivaju na komparativnoj analizi tekućih finansijskih podataka i pokazatelja sa istorijskim i planskim podacima/pokazateljima. Međutim, zanemaruje se komparacija u odnosu na druga srodna preduzeća komunalne privrede, neposrednu konkurenciju i privrednu granu, što je neophodno za cjelovito informiranje Uprave Preduzeća.

### 4.3. Rezultati istraživanja studije slučaja

Imajući u vidu prethodno navedena obrazloženja o prisustvu kontroling funkcije u području planiranja i finansija Preduzeća, ističu se određene završne konstatacije koje potvrđuju ili pobijaju postavljene osnovne hipoteze, koja glasi: *U sistemu upravljanja „Sarajevogasom“ postoje mehanizmi i sadržaji koji se mogu podvesti pod funkciju kontrolinga razvijenog na generacijskom nivou navigatora i informacijski orijentirane koncepcije, posebno u području planiranja i finansija*, može se konstatirati da je hipoteza potvrđena, tj. dokazana.

Dodatne potvrde postavljene hipoteze u vezi su sa slijedećim obrazloženjima, objašnjenjima i komentarima:

- certificirani sistem upravljanja kvalitetom koji verificira funkcioniranje procesne konfiguracije u Preduzeću, sadrži mehanizme podrške (tzv. procese podrške) sistemu upravljanja Preduzećem, koji doprinose povećanju efikasnosti i efektivnosti u radu menadžmenta;
- generacijska razvijenost kontrolinga na nivou navigatora tumači se sa stanovišta poslovne strategije Preduzeća koja sve više postaje aktivno prilagođavanje i ponašanje, u uslovima tzv. ograničenog dinamičkog okruženja;
- ograničeno dinamičko okruženje tretira aspekt administrativnog određivanja cijene distribucije prirodnog gasa iz koje se podmiruju troškovi poslovanja preduzeća, sa jedne strane. Međutim, sa druge strane, poslovne odnose koje Preduzeće uspostavlja sa dobavljačem prirodnog gasa i njegovim glavnim kupcem, a tiču se međusobnih dužničko-povjerilačkih odnosa, stvaraju povećanu kompleksnost karakteristika pomenutog okruženja;
- česta promjena nabavne cijene gasa (koja je ulazna komponenta prodajne cijene gasa) dodatno doprinosi sve većoj dinamičnosti okruženja koja tangira složenu problematiku odnosa sa kupcima, zatim dobavljačem prirodnog gasa, kao i sa osnivačem, tj. vlasnikom preduzeća (Kantonom Sarajevo), izazivajući refleksije koje se odnose na izbor poslovne strategije preduzeća;

- tzv. „navigavanje“ za efikasno i efektivno vođenje i upravljanje zasniva se na upoređivanju sadašnjeg ostvarenja poslovnih ciljeva sa unaprijed postavljenim planskim ciljevima i standardima. Pri tome posebno, Služba za plan i analizu se koristi raznovrsnim obračunima, analizama, upoređivanjima sadašnjeg ostvarenja sa unaprijed postavljenim ciljevima i standardima, uz primjenu metoda, tehnika i postupaka kontrolinga, istina, u skromnom obimu;
- Finansijsko-računovodstvena služba prikuplja, zaprima, evidentira i distribuira podatke, te sačinjava i dostavlja određene informacije Službi za plan i analizu i neposredno Upravi preduzeća, primjenjujući principe koordinacije u domenu usklađivanja potreba, proizvodnje i ponude informacija. I jedna i druga služba zadužene su za koordinaciju planiranja, kontrole (nadzora) i informiranja (izvještavanja) koristeći se informatičkim programima i softverskim paketima, koji su u funkciji razvijanja neophodnog informacijskog sistema. Na taj način ostvaruje se informacijski orijentirana/usmjerena koncepcija kontrolinga, koja se najintenzivnije manifestira u području planiranja i finansija Preduzeća;

## **5. Zaključci sa preporukama**

Na osnovu provedenog istraživanja čiji su rezultati sublimirani u prethodnom tekstu, moglo bi se zaključiti da poslovi kontrolinga nisu nepoznanica u Preduzeću, posebno u Sektoru ekonomike. Štaviše, moglo bi se ustvrditi da kontroling dobrim dijelom funkcioniра i radi putem Službe za plan i analizu, koja obavlja slijedeće poslove što se akcentiraju u dole navedenim konstatacijama:

- obavlja funkciju koordinatora u postupku izrade planskih i izvještajnih dokumenata i cjelokupnom procesu izrade istih;
- posebnom pažnjom analizira, integrira i harmonizira pristigle podloge iz drugih sektora, priprema konačan plan/izvještaj, te definira potreban finansijski plan/izvještaj koji podržava sve ostale pojedinačne dijelove plana/izvještaja o poslovanju;
- signalizira organima upravljanja na odstupanja, sa prijedlogom alternativa u rješavanju problema, a poštujući analitički, uzročno

- posljedični pristup kroz izvještaje, ali i specifične namjenske informacije (izrađene po nalogu Uprave, ili izvršnog direktora);
- dosljedno postavlja i usvaja nove standarde rada;
- biva povjerenikom izrade najznačajnijih informacija i materijala potvrđujući svoju sazrelost u prvog saradnika Uprave Preduzeća.

Ipak, Služba za plan i analizu:

- nema autonomnost u vođenju kontrole poslovnih procesa niti nametanja rješenja, te ne usklađuje predmete, procese, instrumente i rokove kontrole,
- ne usklađuje sukobljene ciljeve među organizacionih jedinica, niti povezuje strateško i operativno planiranje po hijerarhijskim nivoima,
- ne osigurava usklađenost organizacione strukture, niti identificira prilike za prilagođavanje organizacione strukture potrebama planiranja, kontrole i informiranja,
- nema nikakvog uticaja na upravljanje ljudskim resursima.

Ukoliko bi se premostile ove nedovršenosti, tada bi se moglo reći da Služba za plan i analizu može evoluirati u kontroling.

Sagledavanjem trenutnog stanja, odnosno dostignutog nivoa izvještavanja i mogućnosti za poboljšanje u okviru Finansijsko-računovodstvene službe, može se zaključiti slijedeće:

- u Finansijsko-računovodstvenoj službi prepoznaje se razvoj od računovodstvene prema informacijski orijentiranoj koncepciji kontrolinga;
- navedena koncepcija odnosi se na poslove i aktivnosti koji su najvećim dijelom namjenjeni za operativno upravljanje i odlučivanje u području finansija;
- značajan segment funkcioniranja ove Službe jeste odvijanje zadovoljavajuće koordinacije i integracije sa ostalim povezanim službama i sektorima.

Današnji uslovi poslovanja bosanskohercegovačkih preduzeća su izuzetno složeni. Sve je veći pritisak na poslovanje usljed ubrzane dinamike društvenih, ekonomskih i političkih procesa. Mnoga preduzeća

su pod presingom recesijskog učinka. Stoga se opravdano zahtijeva od menadžmenta znatno drugačiji način budućeg poslovanja. Bez obzira na veličinu i organiziranost, sva preduzeća trebat će da ostanu u poslu, tako da će bez oklijevanja morati iznalaziti mogućnosti za očuvanje postojeće i stvaranje nove vrijednosti u poslovanju. Jedna od nezaobilaznih mogućnosti u ostvarivanju tih ciljeva jeste i značajnija primjena kontrolinga u poslovanju preduzeća.

Stoga je preporuka preduzećima komunalne privrede da:

- preispitaju ukupan sistem podrške sistemu upravljanja preduzeća,
- prepoznaju elemente kontroling funkcije unutar poslovnog sistema,
- analiziraju determinante u funkciji opravdanosti eventualne institucionalizacije kontroling funkcije.

Ovo će sigurno pomoći ovim preduzećima da intenzivnije porade na povećanju sopstvene vitalnosti, kao osnove sposobnosti za trajno ostvarenje poslovnog uspjeha. Vitalna preduzeća će se brže prilagođavati promjenama, tako da primjena dokazanog kontroling koncepta u praksi, kao način rješavanja problema koordinacije i integracije, treba da postane neizostavan u njihovom poslovanju. Prema tome, ovo istraživanje o kontroling funkciji u Kantonalnom javnom komunalnom preduzeću „Sarajevogas“, može da bude poticaj da se slične ili analogne analize naprave i u ostalim preduzećima komunalne privrede. U tom smislu, preporuka je resornom ministarstvu, pa i Vladi Kantona Sarajevo, da u domenu njihovih nadležnosti i odgovornosti utiču i traže da se:

- sačine analize sistema upravljanja preduzećem,
- istraže trenutno prisutni mehanizmi podrške, savjetovanja i pomoći menadžmentima u smislu podizanja efektivnosti i efikasnosti sistema upravljanja,
- razvija, implementira i eventualno institucionalizira funkcija kontrolinga, putem kojeg se ostvaruje podrška i pomoć menadžmentima komunalnih preduzeća. Cilj takve podrške treba da bude povećavanje efektivnosti i efikasnosti njihovog upravljanja podižući sposobnosti prilagođavanja dinamičkim promjenama u okruženju preduzeća, ali i u njemu samom.

## Literatura

1. Avelini-Holjevac, I., (1998). *Kontrolling: upravljanje poslovnim rezultatom*, Opatija: Hotelijerski fakultet u Opatiji.
2. Horvath P., (2003). *Controlling*, 9th edition, Munchen: Vahlen.
3. Osmanagic-Bedenik N., (2007). *Kontrolling abeceda poslovnog uspjeha*, 3. izd., Zagreb: Školska knjiga.
4. Osmanagić-Bedenik, N., (1993). *Potencijali preduzeća*, Zagreb: Alinea.
5. Osmanagić-Bedenik, N. i suradnici, (2010). *Kontrolling između profita i održivog razvoja*, Zagreb: M.E.P. d.o.o. – Centar menadžerske knjige.
6. Peemoler H. V., (2005). *Controlling*, 5th Edition, Berlin: Herne.
7. Skupina autora, (2006). *Računovodstvo i controlling u postizanju uspješnosti poslovanja*, Zbornik radova sa znanstveno-stručnog savjetovanja, uredio: Maden Habek, Zagreb-Bol na Braču: Hrvatski računovoda.
8. [www.igc-controlling.org](http://www.igc-controlling.org) (pristupljeno 03.07.2014.)
9. [www.efzg.hr](http://www.efzg.hr) (pristupljeno 05.07.2014.)
10. Analiza potraživanja, obaveza i finansijskog rezultata za period 2006-2013.
11. Istorija rada i razvoja „Sarajevogasa“ – monografija (35 godina rada i razvoja Preduzeća)
12. Izvještaji o poslovanju Preduzeća za period 2006-2013.



Pregledni naučni rad  
Primljen: 04.07.2014.

UDK: 364-782-022.326.5 (497.6)

„ELEMENTI VANREDNOG STANJA U BOSNI I HERCEGOVINI  
DANAS“

*“THE ELEMENTS OF THE STATE OF EMERGENCY IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA TODAY”*

**Prof. dr Lada Sadiković**

Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije  
Univerziteta u Sarajevu  
sadikovic@fknbih.edu

***Sažetak***

Svi savremeni ustavi u Evropi danas posvećuju veliku pažnju sigurnosti države kao uvjetu sigurnosti pojedinca i ostvarivanju svih drugih ciljeva savremenog društva. S tim u vezi, svakako, najveći značaj imaju odredbe o suverenosti, teritorijalnom integritetu, političkoj nezavisnosti i međunarodnom subjektivitetu. U ovom pogledu Ustav Bosne i Hercegovine ne predstavlja nikakav izuzetak, jer su ti ciljevi izričito navedeni kako u Preambuli tako i u normativnom dijelu Ustava Bosne i Hercegovine.

Međutim, Ustav Bosne i Hercegovine za razliku od svih drugih ustava u Evropi ne navodi uopće kategoriju vanrednog stanja. Specifičnost ustavnog sistema Bosne i Hercegovine je u tome što je kategorija vanrednog stanja prihvaćena putem ratifikacije Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava koja tom pitanju posvećuje izuzetno veliku pažnju. Isto tako, specifičnost države Bosne i Hercegovine predstavlja i činjenica da se ostvarivanje spomenutih ciljeva vrši kako putem nacionalnih tako i institucija međunarodne zajednice u vidu OHR-a.

Upravo zato, nameće se potreba da se, što je moguće potpunije, razjasni i precizira institucija vanrednog stanja u Ustavu Bosne i Hercegovine. Ovo proizilazi iz praktične potrebe, da se u bosanskohercegovačkom društvu, koje je izrazito multietničko, potpunije zaštititi demokratski poredak kao neophodni uvjet svih individualnih i kolektivnih prava koja su priznata Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i drugim instrumentima

evropskog javnog poretka. Ovo je posebno aktuelno radi toga što je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu da poslije potpisivanja Sporazuma o o stabilizaciji i pridruživanju, izvrši sve one ustavne promjene koje su potrebne da Bosna i Hercegovina postane funkcionalna demokratska i pravna država.

***Ključne riječi:*** vanredno stanje, Bosna i Hercegovina, Ustav BiH, ljudska prava, Venecijanska komisija

### ***Summary***

All contemporary constitutions in the Europe pay special attention to the security of the state today. It is the condition for the security of the individual as for the implementation of all other goals of contemporary society. The great significance in connection with this has certainly the regulation of sovereignty, territorial integrity, political independence and international subjectivity. In this respect the Constitution of Bosnia and Herzegovina does not present any exception. Those goals are explicitly defined both in the Preamble and the normative section of the Constitution of Bosnia and Herzegovina.

However, only the Constitution of Bosnia and Herzegovina in contrast to all other constitutions in Europe does not content the category of the state of emergency. The category of the state of emergency is accepted by means off the ratification of the European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms which shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. This Convention also pays big attention to the regulation of the state of emergency.

Also, the implementation of the mentioned goals is very specific in Bosnia and Herzegovina. The goals are realized through national and international institutions such as the Office of the High Representative. It is also necessary to explain and to state precisely the institution of the state of emergency in our Constitution. There is a practical need to protect completely democratic order in society of Bosnia and Herzegovina which is on the whole multiethnic society. The protection of democratic order is the necessary condition for the protection of all individual and collective rights recognized by the European convention for the protection of human rights and fundamental freedoms and all other instruments of the European public order. It is of current interest while Bosnia and Herzegovina after the initialing of the SAA accepted the obligation to realize all constitutional

changes which are necessary for Bosnia and Herzegovina to become the functional and democratic state based on the principle of the rule of law.

**Key words:** State of Emergency, Bosnia and Herzegovina, Constitution of BiH, Human Rights, Venice Commission

## 1. Ustavna regulacija vanrednog stanja

Posljednjih decenija, kako u Evropi tako i u svijetu, svjedoci smo brojnih zloupotreba demokratskih prava i sloboda. Upravo zbog toga, države pokušavaju na razne načine da spriječe takve zloupotrebe i da putem ustavne regulacije zaštite istovremeno i demokratsku državu i čovjeka pojedinca. U tom smislu izvršena je konstitucionalizacija ili legalizacija političkih partija, u cilju sprječavanja eventualnih pokušaja zloupotrebe slobode političkog udruživanja. Prvi ustavi u Evropi, koji su nakon Drugog svjetskog rata normirali zaštitu demokratske države bili italijanski, njemački i francuski ustav, dok su se Sjedinjene Američke države usmjerile na zaštitu od tzv. ‘komunističke opasnosti’<sup>1</sup> koja je posebno bila naglašena u vremenu blokovske podjele svijeta.

Međutim, ono što je posebno važno naglasiti jeste, da nije dovoljno samo vršiti efikasnu zaštitu ljudskih prava odvojeno od države, nego je, zapravo, potrebno zaštititi i samu državu, koja se sve više transformira u osnovni instrument zaštite svih ljudskih prava i sloboda. Niccolo Machiavelli je još u 15 stoljeću posvetio pažnju zaštiti ne samo monarhije nego i slobodne države od mogućih unutrašnjih i vanjskih opasnosti naglasivši da „ne treba nikad dopustiti da se širi zlo iz obzira prema dobru, kad zlo lako može uništiti dobro“<sup>2</sup>, dok Jean Jacques Rousseau naglašava da se ‘sveta vlast zakona’ može obustaviti samo ako je u pitanju spas domovine<sup>3</sup>. Dok se smisao ljudskih prava prije ogledao u potrebi zaštite čovjeka pojedinca od arbitrarnog ponašanja države, danas je to posve drugačije. Država se, za razliku od vremena Francuske revolucije i klasičnih građansko-političkih prava koje je sadržavala Francuska deklaracija iz 1789. godine, kao što su

---

<sup>1</sup> *Internal Security Act iz 1950. godine i Comunist Control Act iz 1954.*

<sup>2</sup> *Niccolo Machiavelli, Politička djela, Knjiga druga, Globus, Zagreb, str. 292*

<sup>3</sup> *Jean Jacques Rousseau, Društveni ugovor, Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima, Školska knjiga, Zagreb, 1978., str. 166*

sloboda, vlasništvo, sigurnost i otpor ugnjetavanju, i koja su nastala upravo u cilju zaštite pojedinca od arbitrarnosti države, transformira u osnovni instrument zaštite svih ljudskih prava i sloboda.

Ustavna regulacija vanrednog stanja (stanja nužde ili opsadnog stanja) je zapravo pokušaj države, da svako stanje koje nije redovno ne prepusti stihiji, nego da ga ustavno normira i na taj način izvrši legalizaciju i legitimizaciju poduzetih mjera u odbrani demokratske države. Osnovna opasnost po mišljenju mnogih teoretičara jeste mogućnost zloupotrebe vanrednog stanja, koje bi tada moglo biti opravdanje za ‘više interese’ države. Međutim, suština i osnovni smisao ustavnog reguliranja vanrednog stanja jeste da se određenim odredbama osigura stabilnost demokratskog poretka onda, kada je taj poredak izložen ozbiljnim unutrašnjim ili vanjskim prijetnjama i opasnostima, što podrazumijeva transfer zakonodavne vlasti kao izraza volje naroda na izvršnu vlast, bilo da se radi o pojedincu kao šefu države ili vladi kao kolektivnom organu, pojednostavljivanje procedura donošenja svih političkih odluka, bitno sužavanje prostora za demokratske rasprave o vitalnim odlukama, smanjivanje značaja normalnog kontrolnog mehanizma predviđenog u demokratskom društvu i restrikciji određenih ljudskih prava<sup>4</sup>.

## 2. Međunarodno-pravna regulacija vanrednog stanja

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava je prvi veliki međunarodni dokument koji na posve jasan i precizan način regulira zaštitu demokratske države, postavljajući pri tome šest uvjeta koje države potpisnice Evropske konvencije moraju ispoštovati, kako bi poduzele mjere kojima se ograničavaju ljudska prava i slobode<sup>5</sup>. Ograničenje određenih ljudskih prava i sloboda kao mjera zaštite demokratske države predviđa se u doba rata ili druge javne opasnosti koja prijeti opstanku nacije. Država može poduzeti takve mjere samo u najnužnijoj mjeri koju zahtijeva situacija, s tim da takve mjere moraju biti saglasne sa njenim drugim obavezama

---

<sup>4</sup> Lada Sadiković, *Vanredno stanje i ljudska prava, Magistrat, Sarajevo, 2003., str. 25*

<sup>5</sup> a) rat ili druga ozbiljna opasnost koja ugrožava opstanak nacije; b) srazmjernost poduzetih mjera u skladu sa ozbiljnošću situacije; c) saglasnost sa drugim obavezama međunarodnog javnog prava, d) zabrana derogacije određenih ljudskih prava; e) obaveza informiranja Generalnog sekretara o poduzetim mjerama; f) informiranje Generalnog sekretara o prestanku poduzetih mjera

prema međunarodnom pravu<sup>6</sup>.

Evropska konvencija posebno naglašava da prilikom poduzimanja mjera, kojima se van snage stavljaju obaveze države prema tom dokumentu, ne smiju derogirati pravo na život, zabrana mučenja, zabrana ropstva i zabrana retroaktivnog krivičnog zakonodavstva, dok su sva ostala prava podložna derogaciji<sup>7</sup>. Svaka država ugovornica koja iskoristi pravo da stavi odredbu van snage, dužna je da obavijesti u potpunosti Generalnog sekretara Vijeća Evrope o mjerama koje je poduzela i o razlozima za poduzimanje takvih mjera, kao i o prestanku djelovanja takvih mjera i potpunoj ponovnoj primjeni odredbi Evropske konvencije<sup>8</sup>.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine predviđa odstupanje od odredbi Pakta u slučaju da izuzetna opća opasnost ugrozi opstanak nacije, pri čemu se objavljuje službenim aktom, u strogom obimu u kojem to stanje zahtijeva. Poduzimanje takvih mjera mora biti saglasno sa ostalim obavezama prema međunarodnom pravu, pri čemu ne smiju za posljedicu imati diskriminaciju zasnovanu samo na rasi, boji, polu, vjeri, ili socijalnom porijeklu<sup>9</sup>. Međunarodni pakt propisuje zabranu odstupanja od članova 6, 7, 8, (st.1 i 2) 11, 15, 16 i 18 ovog Pakta<sup>10</sup>. Države članice Pakta koje se koriste pravom odstupanja dužne su obavijestiti Generalnog sekretara Ujedinjenih naroda o početku i razlozima odstupanja kao i prestanku tavih odstupanja<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Član 15.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava iz 1950. godine

<sup>7</sup> Član 15.2, *Ibidem*

<sup>8</sup> Član 15.3, *Ibidem*

<sup>9</sup> Član 4.1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine.

<sup>10</sup> Član 4.2, *Ibidem*

<sup>11</sup> Član 4.3, *Ibidem*

### 3. Vanredno stanje u Bosni i Hercegovini za vrijeme rata 1992-1995. godine

Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina je u članu 350. Ustava iz 1974. godine<sup>12</sup>, koji je dopunjen i Amandmanom na ustav LXXIII<sup>13</sup>, normirala vanredno stanje. Predsjedništvo Republike Bosne i Hercegovine u skladu sa odredbama amandmana LI i LXXII na Ustav SRBIH a na prijedlog Skupštine SR BiH donijelo je 08. aprila 1992. godine Odluku o proglašenju 'neposredne ratne opasnosti' kojom se proglašava da je na teritoriji Bosne i Hercegovine nastupila neposredna ratna opasnost<sup>14</sup>.

Za vrijeme trajanja neposredne ratne opasnosti došlo je do transfera nadležnosti sa zakonodavne na izvršnu vlasti u RBiH, pa je Predsjedništvo RBiH u proširenom sastavu, zajedno sa predsjednikom Skupštine RBiH, predsjednikom Vlade RBiH i komandantom Teritorijalne odbrane RBiH

<sup>12</sup> Član 350 Ustava SRBiH iz 1974. godine: „Predsjedništvo SRBiH u proširenom sastavu sa predsjednikom Skupštine SRBiH, podpredsjednicima Skupštine, predsjednicima vijeća, Predsjednikom Izvršnog vijeća i komandantom republičkog štaba narodne odbrane za vrijeme ratnog stanja rukovodi opštenarodnom odbranom na cijeloj teritoriji Republike. Predsjedništvo za vrijeme ratnog stanja ili u slučaju neposredne ratne opasnosti, na prijedlog Izvršnog vijeća ili po svojoj inicijativi, donosi uredbe sa zakonskom snagom o pitanjima iz nadležnosti Skupštine ako ne postoji mogućnost da se sastanu nadležna vijeća, Predsjedništvo podnosi ove uredbe na potvrdu Skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Uredbom sa zakonskom snagom mogu se, izuzetno ako to zahtijevaju interesi odbrane zemlje; obustaviti pojedine odredbe ovog ustava koje se odnose na pojedine slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina i prava samoupravnih organizacija i zajednica; mijenjati sastav i ovlaštenja izvršnih organa i organa uprave; obrazovati oblasti, okruzi, srezovi i druge društveno-političke zajednice i utvrđivati organizaciju njihovih organa.»

<sup>13</sup> « (1.) Članove Predsjedništva SRBiH biraju građani neposredno, opštim i tajnim glasanjem, u skladu sa zakonom. Predsjedništvo SRBiH za svoj rad odgovara građanima i Skupštini SRBiH. Članovi Predsjedništva SRBiH biraju se na četiri godine i mogu biti birani još jedanput uzastopno. Predsjedništvo SRBiH kome je prestao mandat ostaje na dužnosti do izbora novog Predsjedništva SRBiH. Predsjedništvo SRBiH sačinjava sedam članova. Za vrijeme ratnog stanja sastav Predsjedništva SRBiH se proširuje sa Predsjednikom Skupštine SRBiH, predsjednikom Vlade SRBiH i komandantom teritorijalne odbrane Republike. Predsjedništvo SRBiH proglašava ukazom zakone, najkasnije u roku od 15 dana. (2.) Tačkom 1. ovog amandmana zamjenjuje se stav 1, 2, 3. i 4. tačke 4. i stav 1. tačke 5. Amandmana LI; Amandman LV i dopunjuje Amandman XLI na Ustav SR BiH.»

<sup>14</sup> Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, Godina I, broj 1 od 9. Aprila 1992., broj 01-011-301/92

donosilo uredbe sa zakonskom snagom i odluke o izboru ili imenovanja i razrješenja. U istoj Odluci se navodi da će Predsjedništvo uredbe sa zakonskom snagom i odluke o izboru kao i razrješenja podnijeti na potvrdu Skupštini RBiH čim ona bude u mogućnosti da se sazove<sup>15</sup>. Međutim, Skupština RBiH se više nikada nije sazvala u istom sastavu.

Predsjedništvo SRBiH u navedenom proširenom sastavu na osnovu amandmana LI tačka 5.3 na Ustav RBiH 20. juna 1992. godine donijelo je Odluku o proglašenju ratnog stanja<sup>16</sup>. Samo postojanje ratnog stanja kao vanrednog stanja (u skladu sa prvim uvjetom proglašenja vanrednog stanja) koje ‘ugrožava opstanak nacije’ obrazloženo je činjenicom agresije utvrđene od strane Savjeta bezbjednosti UN-a, i potvrđene Rezolucijom br. 752 od 18. maja 1992. godine<sup>17</sup>. Ratno stanje u smislu člana 15 Evropske konvencije o ljudskim pravima je samo onaj rat koji ‘ugrožava opstanak nacije’, pa se u tom smislu navodi da je „na RBiH izvršena agresija od strane Republike Srpske, Republike Crne Gore, Jugoslovenske armije i terorista Srpske demokratske stranke, koja je praćena brutalnim genocidom nad narodom BiH, kao posljedica čega je do sada ubijeno preko 40 hiljada ljudi, prisilno raseljeno oko 1 milion i 400 hiljada stanovnika, a njih preko 60 hiljada odvedeno u koncentracione logore, dok agresor organizovano nastavlja da razara civilne, vjerske i druge objekte“<sup>18</sup>.

Na osnovu međunarodno priznatog prava na individualnu i kolektivnu samoodbranu omogućeno je ‘efikasnije angažovanje svih ljudskih i materijalnih potencijala u domovini i inostranstvu radi njihovog stavljanja u funkciju oslobađanja RBiH od agresora, kao i radi uspostavljanja narušenog pravnog poredka i stvaranja uvjeta za povratak svih prognanih na njihova ognjišta’<sup>19</sup>. Oružane snage RBiH su navedenom Odlukom bile ovlaštene da preuzmu potrebne mjere na organizovanju ‘opštenarodnog otpora radi ostvarivanja postavljenih ciljeva’. RBiH se tada obavezala da će se ‘pridržavati odredaba međunarodnog prava i međunarodnih konvencija koje reguliraju ponašanje država u ratnom stanju’, što je u potpunosti

<sup>15</sup> *Ibidem*, tačke II i III, 01-011-301/92

<sup>16</sup> *Službeni list R BiH od 20. juna 1992. godine*,

<sup>17</sup> <http://www.nato.int/ifor/un/u920515a.htm>, pristupljeno 21.01.2014.

<sup>18</sup> *Službeni list R BiH od 20. juna 1992. godine, br 7, str. 234, Odluka br. 1201/92, Preambula*

<sup>19</sup> *Službeni list R BiH od 20. juna 1992. godine, Ibidem, Tačka 1*



saglasno sa članom 15.1 Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 4.1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. RBiH se takođe tada obavezala, da će zajedno sa Savjetom bezbjednosti, Ujedinjenim nacijama, Evropskom zajednicom i drugim međunarodnim institucijama nastaviti da ‘traga za mirnim rješenjem sukoba u BiH putem pregovora, koji će biti u skladu sa njenim dostojanstvom, nezavisnošću, integritetom i cjelovitošću’<sup>20</sup>.

Ovdje treba posebno naglasiti, da je jedino država Bosna i Hercegovina bila ovlaštena da primjenjuje određene mjere koje znače derogaciju ljudskih prava saglasno odredbama Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava kao što su to ograničenje slobode kretanja, obavezni rad, zabrana okupljanja itd: „Radi se o legitimnom pravu Republike Bosne i Hercegovine koje moraju iamtiti u vidu sve međuanrodne, političke i sudske institucije, posebno, svakako, Tribunal za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije u Hagu“<sup>21</sup>.

#### **4. Vanredno stanje u Bosni i Hercegovini poslije potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini 1995. godine**

Vanredno stanje je u Bosni i Hercegovini proglašeno samim potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, 14. decembra 1995. godine. Naime, tog dana su se Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija (stranke) sporazumjele u cilju postizanja sveobuhvatnog sporazuma radi okončanja tragičnog sukoba u regionu<sup>22</sup>. Pravni kontinuitet države Bosne i Hercegovine je potvrđen Općim okvirnim sporazumom za mir u BiH ali sa drukčijim teritorijalnim uređenjem: „Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH), koja je formirana u aprilu 1994., u cilju zaustavljanja rata između Muslimana/Bošnjaka i Hrvata, kao i politički entitet Republika Srpska (RS), koja se nasilno izdvojila 1992. od međunarodno priznate Republike Bosne i Heregovine“<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> *Službeni list R BiH od 20. juna 1992. godine, Ibidem, Tačka 3*

<sup>21</sup> *Sadiković, Lada, (2003.) „Vanredno stanje i ljudska prava“, Magistrat Sarajevo, str. 152,*

<sup>22</sup> *Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Preambula*

<sup>23</sup> *Mišljenje br. 482/2008, CDL-AD(2008)027, Podnesak Amicus Curiae u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 2799/06 i 34836/06), par. 7*



Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini sadrži jedanaest aneksa, od kojih je Aneks 4 Ustav Bosne i Hercegovine. Država Bosna i Hercegovina je potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini prihvatila Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava koja se primjenjuje direktno i ima prioritet nad svakim drugim pravom<sup>24</sup>. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i njeni protokoli počela se primjenjivati prije nego je država Bosna i Hercegovina postala članica Vijeća Evrope, 24. aprila 2002. godine. Pravni osnov za ovakvo rješenje dalo je Vijeće Evrope u Preporuci Vijeća ministara Parlamentarne skupštine o ustanovljenju mehanizama za zaštitu ljudskih prava u svim državama koje nisu članice Vijeća Evrope<sup>25</sup>. Aneks 4 – Ustav Bosne i Hercegovine nikada nije objavljen u službenom listu/glasniku pa je zbog toga došlo do velikih poteškoća u primjeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava<sup>26</sup>.

Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini sadrži i Aneks 10 – Sporazum o civilnoj implementaciji mirovnog rješenja, koji egzaktno navodi da su se „strane sporazumjele da provedba civilnih aspekata mirovnog rješenja obuhvata veliki raspon aktivnosti uključujući nastavak pružanja humanitarne pomoći dok je god to potrebno, obnovu infrastrukture i privrednu obnovu, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija u Bosni i Hercegovini, promoviranje poštivanja ljudskih prava i povratak prognanika i izbjeglica te održavanje slobodnih i poštenih izbora“<sup>27</sup>. Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini je konačni tumač Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja<sup>28</sup>.

U skladu sa Aneksom 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini Visoki predstavnik je od 1995. godine do danas donio brojne odluke u oblastima kao što su državni simboli i pitanja na državnom

---

<sup>24</sup> Član 2.2 Aneksa 4 - Ustava Bosne i Hercegovine

<sup>25</sup> Cardoso da Costa, *Constitutional Supremacy of Human Rights Treaties, The Status of International Treaties on Human Rights, Council of Europe Publishing, 2006.*, p. 77

<sup>26</sup> Vidjeti u: Sadiković, Lada, *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010.*, str. 7-19

<sup>27</sup> Aneks 10 – Sporazum o civilnoj provedbi mirovnog rješenja, (Visoki predstavnik), član 1.

<sup>28</sup> Član 5 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Konačna nadležnost za interpretaciju

nivou, ekonomiji, pravnoj reformi, za područje Federacije, Mostara i Hercegovačko-Neretvanskog Kantona, smjenama i suspenzijama, medijima, imovinskim zakonima, povratku raseljenih osoba i izbjeglica, kao i pojedincima koji su osumnjičeni za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije<sup>29</sup>. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope je 2004. godine, nakon usvajanja Rezolucije 1384 pod nazivom „Jačanje demokratskih institucija u Bosni i Hercegovini“ zatražila od Venecijanske komisije Vijeća Evrope (Za demokraciju putem prava) Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika<sup>30</sup>.

Pošto je opseg OHR-a po mišljenju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope takav, da u svakom smislu predstavlja vrhovnu instituciju sa ovlaštenjima u Bosni i Hercegovini, postavilo se pitanje, u kojoj mjeri su nepomirljive sa demokratskim principima odredbe prema kojim OHR donosi izvršive odluke, a da za njih ne snosi odgovornost, niti obavezu da opravda njihovu validnost, a da pri tome nema pravnog lijeka ... te koliko je ovakva praksa u skladu sa osnovnim principima Vijeća Evrope, posebno sa Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda?<sup>31</sup> Ovdje se takođe postavilo i veoma složeno pitanje sveobuhvatne ocjene usklađenosti Ustava BiH sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, kao i ocjena efikasnosti i racionalnosti sadašnjih ustavnih i zakonskih aranžmana u Bosni i Hercegovini.

Venecijanska komisija Vijeća Evrope je na ovaj zahtjev egzaktno odgovorila, da su iz političkog ugla gledano, aktivnosti koje je Visoki predstavnik poduzimao kao što su nametanje zakona i na državnom i na nivou entiteta, uključujući amandmane na entitetske ustave i, s druge strane uklanjanje s funkcije državnih službenika ili izabranih javnih zvaničnika (uključujući Predsjednika entiteta ili člana Predsjedništva BiH) koji nisu saradivali u provedbi Dejtonskog sporazuma, sa posebnim naglaskom na nedostatku saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju (ICTY), bile korisne. „Bez njih, Bosna i Hercegovina ne bi

---

<sup>29</sup> <http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>, pristupljeno 23.01.2014.

<sup>30</sup> <http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD2004004-bs.pdf>, pristupljeno 20.01.2014.

<sup>31</sup> <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1384.htm>, Par. 13, pristupljeno 20. 01. 2014

bila u mogućnosti postići napredak koji je dosad ostvarila ... pa se takva ovlaštenja mogu kvalificirati kao ovlaštenja u vanrednom stanju (*special powers*)<sup>32</sup>. Po samoj svojoj prirodi, takva ovlaštenja u vanrednom stanju moraju prestati kada nestane vanredno stanje koje je izvorno opravdalo njihovo korištenje<sup>32</sup>.

Rezolucija 1384 Vijeće Evrope je utvrdila, da se svakako ne radi o normalnoj situaciji da neizabrani stranac vrši takva ovlaštenja u državi članici Vijeća Evrope. Međutim, u Bosni i Hercegovini od potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini na snazi je vanredno stanje jer postoji stalna „prijetnja normalnom funkcioniranju ustavnih institucija“, što znači da ovu tvrdnju potkrepljuju i svi do sada usvojeni izvještaji Evropske komisije o napretku države Bosne i Hercegovine u kojima se konstatira redovno ‘slab ili nikakav napredak’<sup>33</sup>.

Bosna i Hercegovina je 2005. godine usvojila Zakon o odbrani BiH<sup>34</sup>, gdje se izričito navodi da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ima nadležnost da proglasi ratno stanje na zahtjev Predsjedništva u slučaju direktnog napada na Bosnu i Hercegovinu ili dio Bosne i Hercegovine i proglasi vanredno stanje na zahtjev Predsjedništva kada postoji prijetnja postojanju Bosne i Hercegovine, prijetnja napada na Bosnu i Hercegovinu ili bilo koji dio Bosne i Hercegovine ili neposredna ratna opasnost<sup>35</sup>. Istovremeno, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nadležno je da zahtijeva proglašenje ratnog stanja i vanrednog stanja od Parlamentarne skupštine, i uputi Oružane snage u operacije tokom rata, vanrednog stanja ili mirovnih operacija van zemlje, u skladu sa zakonom<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> CDL-AD(2005)004-e *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the Powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session (Venice, 11-12 March 2005), Par 86*, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-e.aspx), pristupljeno 15.01.2014.

<sup>33</sup> *Bosnia and Herzegovina, Progress Report 2013*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ba\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf), pristupljeno 20.01.2014.

<sup>34</sup> *Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 88/05, koji je izmijenjen i dopunjen 2007. i 2009. godine - 53/07 i 59/09*

<sup>35</sup> *Članovi 10.a i 10.b Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine*

<sup>36</sup> *Član. 12.a, b i c Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine*

Zahtjev za proglašenje ratnog stanja daje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine u slučaju direktnog napada na Bosnu i Hercegovinu<sup>37</sup>. Vanredno stanje se proglašava u slučaju prijetnje postojanju Bosne i Hercegovine tj. prijetnje normalnom funkcioniranju ustavnih institucija ili neposredne ratne opasnosti<sup>38</sup>. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine razmatra o zahtjevu Predsjedništva Bosne i Hercegovine za proglašenjem ratnog ili vanrednog stanja ukoliko je u zasijedanju. U slučaju da Parlamentarna skupština BiH ne zasijeda, o zahtjevu za proglašenje ratnog ili vanrednog stanja odlučuje Predsjedništvo BiH koje može narediti angažiranje jedinica Oružanih snaga ili njihovu upotrebu<sup>39</sup>.

Ukoliko postoje opravdani razlozi za proglašenje vanrednog stanja, ili u slučajevima kada Predsjedništvo BiH naredi angažiranje jedinica Oružanih snaga, Parlamentarna skupština saziva specijalnu sjednicu u roku od 48 sati kako bi razmotrila zahtjev za proglašenje vanrednog stanja ili naredbu o upotrebi Oružanih snaga. Ukoliko u roku 72 sata Parlamentarna skupština ne proglasi vanredno stanje zahtjev se smatra odbijenim a naredba za angažiranje i upotrebu Oružanih snaga stavlja se van snage<sup>40</sup>. Jedinice Oružanih snaga Bosne i Hercegovine mogu takođe djelovati i u slučaju prirodnih ili drugih katastrofa i nesreća te se tada mogu razmjestiti kao pomoć civilnim vlastima. Te jedinice po ovlaštenju Predsjedništva angažira

---

<sup>37</sup> Član 40 Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine: (1) Predsjedništvo zahtijeva proglašenje ratnog stanja od Parlamentarne skupštine u slučaju direktnog napada na Bosnu i Hercegovinu. Vojni napad na bilo koji dio Bosne i Hercegovine bilo kakvim vojnim sredstvima i u bilo kojem obliku smatra se napadom na cijelu Bosnu i Hercegovinu.

(2) U slučaju direktnog napada na Bosnu i Hercegovinu, Parlamentarna skupština sazvat će vanrednu sjednicu što je prije moguće kako bi se razmotrio zahtjev za proglašenje ratnog stanja“.

<sup>38</sup> Član 41 Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine

<sup>39</sup> Član 42. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine

<sup>40</sup> Član 43. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine

---

Ministar odbrane i o tome izvještava Parlamentarnu skupštinu<sup>41</sup>.

Ustavi Entiteta Federacije Bosne i Hercegovine<sup>42</sup> i Republike Srpske<sup>43</sup> takođe sadržavaju odredbe o uvođenju vanrednog stanja, što je paradoksalno s obzirom na okolnost da takve odredbe nema Ustav države Bosne i Hercegovine kojoj pripadaju ti entiteti. Iz svega navedenog proizilazi, da je u procesu ustavnih promjena, koje su uvjet pristupanja Evropskoj uniji, neophodno na adekvatan način urediti pitanje regulacije države Bosne i Hercegovine u uvjetima vanrednog stanja.

---

<sup>41</sup> Poglavlje V. Prirodne katastrofe i nesreće - Član 44. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine - (1) Ministar odbrane, po ovlaštenju Predsjedništva, može angažirati Oružane snage u slučaju prirodnih o drugih katastrofa i nesreća, na zahtjev odgovarajućih civilnih organa Bosne i Hercegovine ili entiteta o čemu izvještava parlamentarnu skupštinu. (2) Jedinice Oružanih snaga mogu se razmjestiti kao pomoć civilnim vlastima u slučaju prirodnih i drugih katastrofa i nesreća, u skladu s uputstvima koje donosi ministar odbrane.

Član 45. Zakona o odbrani Bosne i Hercegovine - (Sadržaj misije) - Naredba kojom se razmještaju jedinice Oružanih snaga za pomoć civilnim vlastima sadrži: a) konkretnu prirodu misije, b) jedinice i broj angažiranog ljudstva, c) kome su jedinice odgovorne, d) trajanje misije, e) zadatak.

<sup>42</sup> Federacija Bosne i Hercegovine kao entitet države Bosne i Hercegovine, ima ovlaštenje da donosi uredbe sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju prema članu 9. Ustava FBiH: „Vlada Federacije je ovlaštena donositi uredbe sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kada Parlament Federacije nije u mogućnosti to učiniti. Svaka uredba imat će snagu zakona i ne može derogirati prava i slobode utvrđene ovim ustavom. Svaka uredba prestat će važiti najkasnije istekom tridesetog dana od njenog objavljivanja, s tim da će prestati važiti odmah po ukidanju odlukom Parlamenta ili na kraju desetog dana od njenog objavljivanja, ukoliko je Parlament Federacije u zasjedanju kada je uredba objavljena. Uredba objavljena dok Federacija upotrebljava oružane snage u skladu sa ovim ustavom ostat će na snazi do petog dana slijedeće sjednice Parlamenta Federacije, kada prestaje važiti, osim ako ne bude potvrđena ali ni u kom slučaju neće važiti duže od šest mjeseci. Po isteku roka važenje odredbe se ne može produžavati, uredba se ne može ponovo donositi niti djelomično mijenjati bez odluke Parlamenta Federacije i njegove saglasnosti“.

<sup>43</sup> Ustav Republike Srpske u članu 70 (Narodna skupština) stavak 3 zamijenjen je Amandmanom CVII koji glasi: „Narodna skupština, sukladno Ustavu i zakonu, proglašava: Izvanredno stanje za Republiku ili dio Republike u slučaju ugrožavanja sigurnosti, usljed elementarnih nepogoda (poplava, potresa i požara), prirodnih katastrofa, epidemija, povreda ljudskih prava i sloboda i normalnog funkcioniranja ustavnih organa Republike. Odredbe stavka 3. ovog članka se ne odnose na uporabu vojske i druge mjere iz ovlasti institucija Bosne i Hercegovine“.

Odredbe Zakona o odbrani BiH koje reguliraju proglašenje vanrednog stanja su jasno preuzele opredjeljenje Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima o 'postojanju rata ili druge javne opasnosti'. Stanje koje je prisutno u Bosni i Hercegovini i koje svakako zahtijeva proglašenje vanrednog stanja jeste 'prijetnja normalnom funkcioniranju ustavnih institucija'. Nažalost, protesti u Sarajevu, Zenici, Tuzli, Bihaću, Mostaru, i drugim gradovima u kojim su građani izrazili nezadovoljstvo socijalnim stanjem u kojem se nalaze, apsolutno su izmakli kontroli<sup>44</sup>. Direktor Federalne uprave policije Dragan Lukač ocijenio je da su neredi izazvani tokom protesta 7. februara 2014. godine bili pokušaj državnog udara jer je napad na zgradu Predsjedništva Bosne i Hercegovine pokušaj rušenja ustavnog poretka<sup>45</sup>.

Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini Valentin Incko je za bečki „Kurir“ ocijenio da je sadašnje stanje u BiH najgore od završetka rata, odnosno od Dejtonskog sporazuma 1995. godine te naglasio da je djelimično uzrok haosa i „državna konstrukcija koja ne funkcioniše“<sup>46</sup>, što se u potpunosti oslanja na argument nefunkcionalnosti državnih institucija u Bosni Hercegovini i potrebu poduzimanja mjera za vanredno stanje. Posljednji događaji, u kojima je došlo do 'opasnosti koja ugrožava opstanak bosanskohercegovačke nacije' su zapravo samo još jednom pokazali koliko je država BiH slaba država, te potvrdili, da je jedina institucija koja sada može i mora djelovati zapravo Visoki predstavnik sa ovlaštenjima uspostavljanja ustavnih

---

<sup>44</sup> Zapaljane su zgrade vlada Kantona Sarajevo, Zeničko-dobojskog kantona, Tuzlanskog kantona, Unsko-sanskog kantona, kao i Vlade i Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona u Mostaru. U Mostaru su, osim zgrade kantonalne vlade i parlamenta, učesnici protesta zapalili zgrade Gradske uprave i Gradske vijećnice, zgrade Centrale Hrvatske demokratske zajednice BiH i prostorije Kantonalnog odbora Stranke Demokratske akcije. <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/pocelo-okupljanje-gradjana-sirom-bih>, stranici pristupljeno 17.02.2014. godine

<sup>45</sup> <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/lukac-zubac-je-odgovoran-za-necinjenje-uslucaju-napad-na-zgradu-predsjednistva-bih>, web stranici pristupljeno 17.02.2014. godine

<sup>46</sup> Visoki predstavnik u BiH dalje navodi da je „Dejtonski sporazum bio mirovni sporazum, koji je bio jako uspješan. Međutim, kao ustavni sporazum, on je suviše komplikovan. Austrija će povećati broj svojih vojnika u BiH. Ako stanje bude eskaliralo moraćemo, eventualno, da razmišljamo i trupama EU, međutim, ne sada“ <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/inzko-moguće-slanje-trupa-eu-ukoliko-situacija-u-bih-eskalira>, stranici pristupljeno 17.02.2014. godine

i političkih institucija iz Aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini sve dok je taj sporazum na snazi.

## **Zaključci**

Posljednji događaji danas kako u svijetu tako i u Bosni i Hercegovini pokazuju izrazitu potrebu kako zaštite čovjeka pojedinca tako i zaštite demokratske države od brojnih zloupotreba demokratskih prava i sloboda. Ustavna regulacija vanrednog stanja je izrazita potreba svake razvijene demokratske i pravne države, kako bi sve dozvoljene mjere koje država u takvom stanju poduzme, bile legalne i legitimne. Na taj način bi se mogućnost zloupotrebe vanrednog stanja u vidu ‘viših interesa države’ svela na najmanju moguću mjeru.

Osposobljavanje države Bosne i Hercegovine da kao demokratska i pravna država ostvaruje ljudska prava kao ustavno prihvaćenu nacionalnu i međunarodno-pravnu obavezu još uvijek je zadatak kojeg naša država tek treba ostvariti uz pomoć međunarodne zajednice i Visokog predstavnika. Izričito je naglašeno da Bosna i Hercegovina ne bi ostvarila skoro nikakav napredak bez direktnog djelovanja Visokog predstavnika. Trenutni ustavni aranžmani sa prisutnim barijerama i blokadama kao što su entitetsko glasanje i povlačenje nacionalnog vitalnog interesa, po mišljenju svih do sada usvojenih rezolucija Vijeća Evrope onemogućavaju državu Bosnu i Hercegovinu da napreduje prema evropskim integracijama.

Nakon što je Evropska unija zauzela stav „nečinjenja“ i prebacivanja odgovornosti na „domaće političare“, Izvještaji Evropske komisije o napredku Bosne i Hercegovine pokazuju izrazitu stagnaciju pa čak i nazadovanje u razvoju države Bosne i Hercegovine. Zahtjevi Evropske unije i njenog komesara za proširenje Štefana Filea da Bosna i Hercegovina mora „govoriti jednim glasom“ apsolutno su neostvarljivi jer ni Evropa ne govori jednim glasom prema Bosni i Hercegovini. To potvrđuje veliki broj rezolucija Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope donesenih u periodu 2002-2013. godine, koje su kao prioritet naglasile ‘snaženje države BiH’ te ‘urgentnu ustavnu reformu’, za razliku od posljednje Rezolucije Evropskog parlamenta od 6. februara 2014. godine, koja uvodi ‘federalističke principe, spajanje kantona i preraspodjelu nadležnosti’.



Iako je Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina takve odredbe imala u svom Ustavu iz 1974. godine Aneks 4 – Ustav Bosne i Hercegovine iz 1995. godine ne sadržava odredbe o vanrednom stanju. Predsjedništvo SR BiH je bilo ovlašteno da za vrijeme vanrednog stanja uzrokovanog stanjem rata vrši vlast u proširenom sastavu, zajedno sa predsjednikom Vlade SR BiH i komandantom teritorijalne odbrane Republike te da na prijedlog Izvršnog vijeća ili po svojoj inicijativi donosi uredbe sa zakonskom snagom o pitanjima iz nadležnosti Skupštine, ako ne postoji mogućnost da se sastanu nadležna vijeća, s tim što je takve uredbe trebalo podnijeti na potvrdu Skupštini čim ona bude u mogućnosti da se sastane. Skupština SR BiH se, kako je to unaprijed već rečeno, nije više sastala u istom sastavu.

Upravo na osnovu člana 350 Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine proglašeno je vanredno stanje za vrijeme rata 1992-1995. godine, a sve mjere koje je država Bosna i Hercegovina u takvom stanju poduzela bile su legalne i legitimne. Država Bosna i Hercegovina je jedina imala legitimno i legalno pravo na derogaciju ljudskih prava i sloboda, pa to svakako moraju imati u vidu i sve međunarodne, političke i sudske institucije, a posebno Međunarodni tribunal za ratne zločine počinjene na prostoru bivše Jugoslavije u Hagu.

14. decembra 1995. godine potpisan je Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini čime su se Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija (stranke) sporazumjele u cilju postizanja sveobuhvatnog sporazuma radi okončanja tragičnog sukoba u regionu. Naime, stranke su se sporazumjele, da provedba civilnih aspekata mirovnog rješenja obuhvata veliki raspon aktivnosti, uključujući nastavak pružanja humanitarne pomoći, obnovu infrastrukture i privrednu obnovu, uspostavljanje političkih i ustavnih institucija u BiH, zaštitu ljudskih prava, povratak izbjeglica te održavanje slobodnih izbora. Visoki predstavnik je i konačni tumač Sporazuma o civilnoj provedbi mirovnog rješenja.

S obzirom na činjenicu, da je Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, na osnovu ovlaštenja iz aneksa 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini kao vrhovna institucija sa ovlaštenjima već donio brojne odluke za koje ne postoji pravni lijek, niti za njih snosi odgovornost niti obavezu da opravda njihovu validnost, kao što su to državni simboli,



i pitanja na državnom nivou, ekonomiji, pravnoj reformi, smjenama i suspenzijama, medijima, imovinskim zakonima, povratku raseljenih osoba i izbjeglica, ako i pojedincima koji su osumnjičeni za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope postavila je pitanje Venecijanskoj komisiji Vijeća Evrope, koliko je ovakva praksa u skladu sa osnovnim principima Vijeća Evrope, posebno sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda?

Venecijanska komisija Vijeća Evrope je na ovaj zahtjev odgovorila, da su iz političkog ugla gledano aktivnosti Visokog predstavnika koje su obuhvatile čak uklanjanje sa funkcije državnih službenika ili izabranih javnih zvaničnika kao što su to Predsjednik entiteta ili član Predsjedništva BiH, a koji nisu saradivali u provedbi Dejtonskog sporazuma, bile korisne te da bez njih Bosna i Hercegovina ne bi bila u mogućnosti postići napredak koji je do sada ostvarila. Stoga se takva ovlaštenja mogu kvalificirati kao ovlaštenja u vanrednom stanju, s tim da takva ovlaštenja moraju prestati kada nestane vanredno stanje, koje je izvorno opravdalo njihovo korištenje.

Posebno je važno anglasiti, da se prema ovom mišljenju država Bosna i Hercegovina nalazi u permanentnom vanrednom stanju usljed prijetnje normalnom funkcioniranju ustavnih institucija, što su potvrdili i brojni do sada doneseni izvještaji Evropskog parlamenta o napredku države Bosne i Hercegovine, gdje se sve što je Bosna i Hercegovina postigla svodi na slab ili nikakav napredak. Za cjelovit uvid u normativnu regulaciju vanrednog stanja u Bosni i Hercegovini važno je spomenuti i Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine iz 2005. godine, koji je na izvjestan način pokušao regulirati proglašenje vanrednog stanja, slanje oružanih snaga u operacije tokom rata, kao i djelovanje oružanih snaga u slučaju prirodnih ili drugih katastrofa i nesreća, kao i odredbe o uvođenju vanrednog stanja u Ustavima Entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i Entiteta Republike Srpske. Stoga je neophodno u procesu ustavnih promjena, na adekvatan način urediti pitanje regulacije države Bosne i Hercegovine u uvjetima vanrednog stanja.

Demonstracije i protesti koji su se nedavno dogodili pokazali su, sa jedne strane izrazitu slabost državnih institucija, a sa druge strane apsolutnu neophodnost djelovanja Visokog predstavnika u prevazilaženju datih poteškoća. Izostanak navedenih aktivnosti bi državu Bosnu i Hercegovinu

mogao dovesti u još težu poziciju koja bi imala nesagledive posljedice kako za državu tako i za cijelo bosanskohercegovačko društvo. Ne zanemarujući činjenicu postojanja i drugih opasnosti koji mogu dovesti u pitanje opstanak bosanskohercegovačke nacije, jedino moguće rješenje za Bosnu i Hercegovinu jeste promptni angažman Visokog predstavnika, kao vlasti za vanredno stanje u punom kapacitetu korištenja njegovih ovlaštenja (*special powers*) i urgentno sprovođenje ustavne reforme u cilju jačanja institucija Bosne i Hercegovine i njenog osposobljavanja da djeluje kako u redovnom tako i u vanrednom stanju.

## Literatura

1. Aneks 10 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini – Sporazum o civilnoj provedbi mirovnog rješenja, (Visoki predstavnik)
2. Aneksa 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini - Ustav Bosne i Hercegovine
3. Bosnia and Herzegovina, Progress Report 2013
4. Cardoso da Costa, *Constitutional Supremacy of Human Rights Treaties, The Status of International Treaties on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2006.
5. CDL-AD(2005)004-e Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session (Venice, 11-12 March 2005)
6. Communist Control Act iz 1954.
7. Fitzpatrick, M. Joan, *Human rights in Crisis: The International System for Protecting Rights During States of Emergency (Procedural aspects of International Law)*, University of Pennsylvania Press, 1994
8. Internal Security Act iz 1950.
9. Jean Jacques Russo, *Društveni ugovor, Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima*, Školska knjiga, Zagreb, 1978.
10. Lada Sadiković, *Vanredno stanje i ljudska prava*, Magistrat, Sarajevo, 2003.
11. Mišljenje br. 482/2008, CDL-AD(2008)027, Podnesak Amicus Curiae u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 2799/06 i 34836/06)
12. Niccolo Machiavelli, *Politička djela*, Knjiga druga, Globus, Zagreb
13. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Preambula
14. Oraa, Jaime, *Human Rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1992
15. Sadiković, Lada, *Ustav Bosne i Hercegovine i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010.

16. Službeni list R BiH od 20. Juna 1992.
17. Službeni list Republike Bosne i Hercegovine od 20. juna 1992.
18. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 88/05, koji je izmijenjen i dopunjen 2007. i 2009. godine - 53/07 i 59/09  
<http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>  
<http://www.coe.ba/pdf/CDL-AD2004004-bs.pdf>  
<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/eres1384.htm>  
<http://www.nato.int/ifor/un/u920515a.htm>  
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2005\)004-e.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2005)004-e.aspx)  
<http://www.oslobodjenje.ba>  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/ba\\_rapport\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013.pdf)



