

DRUŠTVENA I TEHNIČKA ISTRAŽIVANJA

ČASOPIS ZA DRUŠTVENE I TEHNIČKE STUDIJE

Godina VII, br. 1, juli/srpanj 2021. godine



**ENERGETIKA
KRIMINALISTIKA
PROMET
POSLOVNA EKONOMIJA
ZAŠTITA NA RADU I ZAŠTITA OD POŽARA
INFORMACIJSKE TEHNOLOGIJE**

IZDAVAČ/ PUBLISHER:

Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak
College "CEPS – Center for Business Studies" Kiseljak

ZA IZDAVAČA/ FOR THE PUBLISHER:

Pred. VŠ Mirzo Selimić, direktor

UREDNIŠTVO/ EDITORIAL BOARD:

Glavni urednik/Editor in Chief: Pred. VŠ Mirzo Selimić; Prof. dr. Zenaid Đelmo; Prof. dr. Nevzet Veladžić; Prof. dr. Ratko Duev (Sjeverna Makedonija); Prof. dr. Tanja Miloshevska (Sjeverna Makedonija); Prof. dr. Martin Folta (Češka Republika); Prof. dr. Mladen Radivojević, Prof. dr. Ranko Mujović (Crna Gora); Prof. dr. Florida Veljanoska (Sjeverna Makedonija); Prof. dr. Biljana Ciglovska (Sjeverna Makedonija); Prof. dr. Duško Pavlović (Hrvatska); Prof. dr. Robert Štefko (Slovačka); Prof. dr. Dragan Ilić (Srbija); Prof. dr. Fuad Purišević; Prof. dr. Velibor Peulić; Prof. dr. Želimir Kešetović (Srbija); Akad. Prof. dr. Nedžad Korajlić; Doc. dr. Armin Kržalić; Prof. dr. Alan Labus (Hrvatska); Doc. dr. Ivan Toth (Hrvatska); Doc. dr. Ivan Nađ (Hrvatska); Prof. VŠ Haris Šarganović; Prof. VŠ Mirza Kulenović; Pred. VŠ Džemal Cinac; Pred. VŠ Samir Ščetić; Pred. VŠ Nermin Palić; Pred. VŠ Dario Marušić; Pred. VŠ Semir Oglečevac.

ISSN: 2303 – 8462

Adresa uredništva/ Address: Ulica Josipa bana Jelačića b.b., 71250 Kiseljak

Časopis izlazi dva puta godišnje. Sadržaj i sažeci radova dostupni su na Internet adresi:/ The journal is published twice a year. Contents and abstracts are available at Website: www.ceps.edu.ba/DIT.aspx

Svi radovi podliježu anonimnim recenzijama/ All papers are subject to anonymous reviews.

Prilozi objavljeni u časopisu Društvena i tehnička istraživanja referiraju se u:/ Journal of The social and technical research is indexed/abstracted in: Index Copernicus International i CEEOL.



Riječ urednika

Poštovani,

s ponosom Vam predstavljam novi broj časopisa za društvene i tehničke studije „Društvena i tehnička istraživanja“ za 2021. godinu. Velika mi je čast naznačiti da već sedam godina pružamo priliku autorima da u svojim radovima, u časopisu kojeg izdaje Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ u Kiseljaku, iznesu svoja stručna i naučna saznanja iz različitih oblasti. Tako smo ove godine na postupak recenzije zaprimili najveći broj radova do sada, a uredničku recenziju je do kraja prošlo dvadeset jedan rad, od kojih je pet izvornih naučnih radova, deset preglednih i šest stručnih članaka.

Kao i prethodni broj, i ovaj temat je bio otvoren kako bi se pružio širok spektar različitih tematika koje društvene i tehničke nauke mogu analizirati i objasniti. U ovom broju pored radova domaćih autora čekaju Vas radovi autora iz Hrvatske, Srbije i Kosova.

Čestitam svim autoricama i autorima i želim im svima puno uspjeha u daljnjem naučnom, stručnom i istraživačkom radu te ih pozivam i potičem, da prijavljuju svoje radove u „Društvena i tehnička istraživanja“ kako bi i dali doprinos razvoju društvenih i tehničkih nauka u Bosni i Hercegovini i šire.

Prepuštam Vas stranicama novog broja časopisa iza kojih se krije mukotrpan trud i puno ljubavi prema nauci pa ovim putem zahvaljujem na saradnji svim autorima koji su nam dostavili naučne (stručne) radove i uredništvu časopisa koje je aktivno bilo uključeno u stvaranje ovog broja.

Prilozi objavljeni u časopisu Društvena i tehnička istraživanja referiraju se u digitalnim bazama:

- ✓ Index Copernicus International i*
- ✓ Central and Eastern European Online Library (CEEOL).*

Do idućeg skorog čitanja primite puno pozdrava!

Glavni urednik
Pred. VŠ Mirzo Selimić

SADRŽAJ:

Marko Đuzel

ANALIZA UZROKA ZRAKOPLOVNE NESREĆE ZRAKOPLOVA MEKEDONSKE VLADE KOJA SE DOGODILA 26. VELJAČE 2004. GODINE U BLIZINI MOSTARA	6
ANALYSIS OF THE CAUSES OF THE MACEDONIAN GOVERNMENT AIRCRAFT ACCIDENT WHICH HAPPENED ON FEBRUARY 26, 2004 NEAR MOSTAR	6

Driton Muharremi

SKRIVENE I TEHNIČKE MJERE PRAĆENJA I ISTRAGE U KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE KOSOVO.....	23
HIDDEN AND TECHNICAL MONITORING AND INVESTIGATION MEASURES IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF KOSOVO.....	23

Fuad Purišević, Armin Kržalić, Mirzo Selimić

SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJE UPRAVNE, ODNOSNO IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI.....	47
SPECIFICS OF THE ADMINISTRATIVE OR EXECUTIVE AUTHORITIES ORGANIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA	47

Slaviša Bjelogrić

RAZLOZI ODBACIVANJA PONUDA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI	62
REASONS FOR REJECTION OF BIDS IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES.....	62

Zlatko Barilović, Marko Šimac, Kristina Kobrehel Preskar

ISTRAŽIVANJE MOGUĆNOSTI RAZVOJA PONAŠAJNIH PROJEKTNIH KOMPETENCIJA TE POGODNOSTI ZA OBAVLJANJE TEHNIČKIH ZADATAKA KROZ TRADICIONALNE, VIRTUALNE I HIBRIDNE PROJEKTNE TIMOVE	77
RESEARCH OF POSSIBLE DEVELOPMENT OF BEHAVIOURAL PROJECT COMPETENCIES AND SUITABILITY FOR PERFORMING TECHNICAL TASKS THROUGH TRADITIONAL, VIRTUAL AND HYBRID PROJECT TEAMS.....	77

Marko Đuzel, Nedžad Korajlić, Mirzo Selimić

ISTRAGA LICA MJESTA ZRAKOPLOVNE NESREĆE	96
INVESTIGATION OF THE AIRCRAFT ACCIDENT SITE	96

Senadin Šabanija

SEKURITIZACIJA MIGRACIJA: ILEGALNE MIGRACIJE KAO SIGURNOSNA PRIJETNJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI	111
SECURITIZATON OF MIGRATIONS: ILLEGAL MIGRATIONS AS SECURITY THREAT IN SOUTH EAST EUROPE	111

Edin Garaplija

TEORIJE ZAVJERE I KRIZNO KOMUNICIRANJE U DOBA PANDEMIJE	131
CONSPIRACY THEORIES AND CRISIS COMMUNICATION IN THE PANDEMIC AGE	131

Mevludin Mustafić

PREVENCIJA I SPRIJEČAVANJA DRUŠTVENIH KONFLIKATA U FUNKCIJI SIGURNOSTI I MIRA	142
PREVENTION AND PREVENTION OF SOCIAL CONFLICTS IN THE FUNCTION OF SECURITY AND PEACE	142

Amel Fako

DINAMIKA SAVREMENOG TRANSATLANTIZMA I REFLEKSIJE NA STAGNACIJU REFORMSKOG PROCESA U BIH.....	157
DYNAMICS OF CONTEMPORARY TRANSATLANTICISM AND REFLECTIONS ON THE STAGNATION OF THE REFORM PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA	157

Slaviša Bjelogrić

ZABRANA DISKRIMINACIJE U MEĐUAMERIČKOM SISTEMU LJUDSKIH PRAVA.....	171
PROHIBITION OF DISCRIMINATION IN INTER-AMERICAN HUMAN RIGHTS SYSTEM	171

Mirjana Radaković, Milinko Ranilović, Mersiha Slipičević

REZULTATI TRANZICIJE NA TRŽIŠNU PRIVREDU, SA OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU	188
RESULTS OF THE TRANSITION TO THE MARKET ECONOMY, WITH REFERENCE TO BOSNIA AND HERZEGOVINA	188

Nemanja Budimir

REVALORIZACIJA OSNOVNIH SREDSTAVA I NJEN UTICAJ NA FINANSIJSKE IZVEŠTAJE	205
REVALUATION OF FIXED ASSETS AND ITS IMPACT ON THE FINANCIAL STATEMENTS	205

Petar Tamamović, Mersiha Slipičević, Ana Barbić, Aleksandar Tamamović

KVALITET KAO ČINILAC KONKURENTNOSTI	223
QUALITY AS A FACTOR OF COMPETITIVENESS	223

Amer Džihana

UVOD U JAVNE I MEDIJSKE POLITIKE.....	240
INTRODUCTION TO PUBLIC AND MEDIA POLICIES	240

Hasan Pleh

OKONČANJE ISTRAGE - KRITIČKI OSVRT NA ZAKONSKO RJEŠENJE	257
COMPLETION OF THE INVESTIGATION - CRITICS TO THE LAW AMENDMENTS	257

Željko Petrović

STATUS BIH U OKVIRU DRUGE JUGOSLAVIJE	274
STATUS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE SECOND YUGOSLAVIA	274

Emir Tahirović, Ermin Kuka, Hazim Okanović

UPRAVLJANJE DRŽAVOM I ULOGA UPRAVE I UPRAVLJANJA U PROCESIMA USVAJANJA JAVNIH POLITIKA	290
GOVERNANCE AND THE ROLE OF ADMINISTRATION AND GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY ADOPTION PROCESSES.....	290

Krunoslav Tušek, Ivan Markotić, Mato Pušeljčić

STACIONAR ARENA ZAGREB KAO PROJEKTNJA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA.....	305
ARENA ZAGREB AS A PROJECT ORGANIZAT. STRUCTURE	305

Danica Perić, Zrinka Puharić, Tatjana Badrov, Đurđica Grabovac, Filip Puharić

RAZLIKE U ZNANJU ZAPOSLENIKA ZDRAVSTVENE I NEZDRAVSTVENE STRUKE DOMA ZDRAVLJA ŽUPANJA O HIV/AIDS-U I UTJECAJ KRATKOROČNE EDUKACIJE I KOMUNIKACIJE NA ZNANJE	322
DIFFERENCES IN THE KNOWLEDGE OF HEALTH AND NON-HEALTH PROFESSIONALS IN HEALTH CENTER ŽUPANJA ON HIV / AIDS AND THE IMPACT OF SHORT-TERM EDUCATION AND COMMUNICATION ON KNOWLEDGE	322

Kasim Bajramović, Irfan Bajramović

ODRŽAVANJE I PRIMJENA DIZEL LOKOMOTIVE WLP50-EM/H ZA
POTREBE TRANSPORTA ROVNOG UGLJA..... 331
MAINTENANCE AND APPLICATION OF DIESEL LOCOMOTIVE
WLP50-EM/H FOR THE NEEDS OF TRANSPORT OF FLAT COAL. 331

IZVORNI ZNANSTVENI ČLANCI

**ANALIZA UZROKA ZRAKOPLOVNE NESREĆE ZRAKOPLOVA
MEKEDONSKE VLADE KOJA SE DOGODILA 26. VELJAČE 2004.
GODINE U BLIZINI MOSTARA**

**ANALYSIS OF THE CAUSES OF THE MACEDONIAN
GOVERNMENT AIRCRAFT ACCIDENT WHICH HAPPENED ON
FEBRUARY 26, 2004 NEAR MOSTAR**

Izvorni znanstveni članak

*Mr. sc. Marko Đuzel**

Sažetak

Zrakoplovna nesreća koja se dogodila u Bosni i Hercegovini kod Mostara, u kojoj je smrtno stradao makedonski predsjednik vlade Boris Trajkovski sa svojim suradnicima, najintrigantnija je nesreća i istraga koja se vodila u Bosni i Hercegovini poslije smrti Džemala Bijedića. Komisija koja je vodila istragu nesreće odredila je uzroke i dala preporuke, međutim, godinama nakon prve istrage pokrenuta je i druga s ciljem otkrivanja mogućeg novog uzroka koji ranije nije detektiran. Rad analizira i uspoređuje dva izvješća te ponovno istražuje mogućnosti drugog uzroka nesreće, prvenstveno čina nezakonitog ometanja u vidu eksplozivne naprave.

Ključne riječi: zrakoplovna nesreća, eksplozivna naprava, makedonski predsjednik, istraga, uzrok.

Abstract

The airplane crash that took place in Bosnia and Herzegovina near Mostar, in which the President of Macedonia Boris Trajkovski and his associates were died, is the most intriguing accident and investigation conducted in Bosnia and Herzegovina after the death of Džemal Bjedić. Aircraft Accidents Investigation Commission determined the causes and made recommendations. However, years after the first one, the second investigation was conducted with the aim of discovering a potential alternative cause that had not been detected earlier. The scientific study analyzes and compares two reports and re-examines the possibilities of

** Šef ureda/Savjetnik za promet usluge i razvoj, Međunarodna zračna luka – aerodrom Mostar, e-mail: djuzel.marko@gmail.com*

alternative cause of the accident, primarily the act of unlawful interference caused by an explosive device.

Key words: aircraft crash, explosive device, Macedonian president, investigation, cause.

1. UVOD

Nesreća zrakoplova u kojoj je poginuo makedonski predsjednik vlade velika je tragedija i nepresušna tema za pobornike zavjera. Kada se nesreća dogodila, pokrenuta je istraga koja je donijela sigurnosne preporuke, a rađena je sukladno International Civil Aviation Organization (ICAO) Annexu 13, temeljnom priručniku za istraživanje zrakoplovnih nesreća. Rezultati druge istrage, iako su upitni razlozi njenog ponovnog pokretanja, samo su potvrdili rezultate detektirane prvim izvješćem. Kako bi se analizirala oba izvješća, rad jasno opisuje i istražuje detalje nesreće i, sukladno svim dostupnim dokumentima, ponovno provodi analizu rezultata te propituje opravdanost pokretanja druge istrage.

Zrakoplovne nesreće su događaji koje ne možemo u potpunosti eliminirati. Nakon zrakoplovne nesreće, odnosno nakon krizne situacije u kojoj je prioritet spašavanje ljudskih života, druga najvažnija faza je spašavanje dokaza koji će biti analizirani prilikom istrage zrakoplovne nesreće. Svaka istraga ima za cilj detektirati uzroke nesreće i donijeti preporuke koje će se koristiti kako se nesreća ne bi ponovila (ICAO, Annex 13). Ta se procedura vrši sukladno Annexu 13, (ICAO), Zakonu o zrakoplovstvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 39/09 i 25/18), Pravilniku o istraživanju nesreća i ozbiljnih incidenata zrakoplova („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02 i 102/09).

U radu će se metodom deskripcije opisati pad zrakoplova 26. veljače 2004. u blizini Mostara. Metodom studije slučaja analizirat će se navedeni događaj, s naglaskom na izvješća koja su izradile komisije za istragu nesreća imenovane odlukom Ministarstva prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine. Pored navedenih, koriste se još i metode dokazivanja i opovrgavanja te povijesna metoda. S obzirom na to da je ova nesreća privukla veliku pozornost po pitanju uzroka, analiziraju se izvješća komisija s ciljem potvrđivanja ili negiranja eventualnog uzroka te opravdanost izrade drugog izvješća.

2. OSNOVNI PODACI O NESREĆI

2.1. Karakteristike zrakoplova

Zrakoplov kojim se letjelo je Beechcraft Super King Air 200. Proizveden je 1980. godine. Imao je dva motora proizvođača Pratt and Whitney. Bio je registriran u Republici Makedoniji za komercijalne svrhe. Dimenzije zrakoplova su: raspon 16,6 m, dužina 13,4 m, visina 4,5 m i težina 5700 kg.

2.2. Povijest leta

Let je bio planiran na relaciji Aerodrom Skoplje – Aerodrom Mostar. Putnici su bili članovi državne delegacije Republike Makedonije na čelu s predsjednikom Trajkovskim. U zrakoplovu su bili i savjetnici iz njegova ureda Dimka Ilkova-Bošković, Risto Blaževski i Anita Lozanovska, zaposlenik makedonskog Ministarstva vanjskih poslova Mile Krstevski, članovi osiguranja Boris Velinov i Ace Velinovski te piloti Marko Markovski i Branko Ivanovski. Delegacija je trebala sudjelovati na međunarodnoj konferenciji u Mostaru.

Let je bio planiran 26. veljače 2004. godine s polijetanjem u 6.30, a slijetanjem u 7.35 u Mostaru. Zrakoplov je poletio 26. veljače 2004. godine u 06.48 (Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, Komisija za istraživanje nesreće, 2004).

Let se u početku odvijao nesmetano. Tadašnju kontrolu leta iznad Bosne i Hercegovine vršile su Republika Hrvatska i Republika Srbija. Poslove prilazne kontrole leta vršili su pripadnici SFOR-a (Stabilisation Force / Stabilizacijske snage).

Kada je zrakoplov počeo s prilaženjem, kontrola leta Republike Hrvatske predala ga je prilaznoj kontroli leta Mostar. Rutinski prilaz zrakoplova Zračnoj luci Mostar naglo se prekinuo padom zrakoplova u 06.59 kada prestaje sva komunikacija s kontrolom leta.



Slika 1. Lokacija pada zrakoplova (autor)

2.3. Stradali

Ova nesreća imala je, a i danas ima, veliku medijsku, političku i svaku drugu pozornost, jer je smrtno stradao predsjednik makedonske vlade Boris Trajkovski. Osim predsjednika, u nesreći je ukupno stradalo 9 osoba, uključujući posadu.

3. ANALIZA SLUŽBENIH IZVJEŠĆA KOMISIJA ZA ISTRAGU NESREĆE

3.1. Završno izvješće o ispitivanju nesreće zrakoplova Beechcraft Super King Air (2004. godina)

Nakon nesreće imenovana je komisija za istrage nesreća. Po tadašnjem zakonu o zrakoplovstvu i s obzirom na to da nije postojala jedinica za istrage nesreća u zračnom prometu, Ministarstvo prometa i komunikacija imenovalo je Komisiju za istragu nesreće. Komisija je imala glavnog istražitelja gosp. Salku Begića, šest članova i tajnika.

Nakon završetka analize komisija je odredila i uzroke. Ključni su uzorak bile proceduralne pogreške u prilazu za slijetanje po visini i mjestu na Aerodrom Mostar u kontroliranom letu (Controlled Flight into Terrain). Osim navedenoga, ključnog uzroka, čimbenici koji su vjerojatno doprinijeli nesreći su:

- neodgovarajuća priprema posade za izvršenje leta
- nekorištenje kontrolnih lista (check list)
- nedovoljna profesionalna suradnja članova posade tijekom leta

- odluka posade o slijetanju na Aerodrom Mostar s bazom oblaka ispod MDA (Minimum Descent Altitude)
- odluka posade o nastavljanju leta nakon gubitka indikacije VOR/DMA (Omnidirectional Radio Range / Distance Measurement Equipment) (Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Završno izvješće, 2004.).

Ako nakon zatvaranja istrage postanu dostupni novi, značajni dokazi, država koja je vodila istragu ponovno će je pokrenuti. Međutim, ako država koja je vodila istragu to nije učinila, druga će država prvo pribaviti suglasnost države koja je pokrenula istragu (ICAO Annex 13).

3.2. Završno izvješće o ispitivanju nesreće zrakoplova Beechcraft Super King Air (2014.)

Godine 2013. ministar komunikacija i prometa BiH formira novu komisiju koja ponovno pokreće istragu s ciljem otkrivanja novih uzroka nesreće. Kao argument za pokretanje nove istrage spomenuto je otkrivanje dodatnih ključnih dokaza vezanih za uzroke nesreće.

Snižavanje ispod minimalne visine snižavanja (Minimum Descent Altitude), odnosno ispod 1810 stopa, što je objavljena procedura za neprecizni prilaz za slijetanje na Aerodrom Mostar u kontroliranom letu (Controlled Flight into Terrain), detektirano je kao uzrok nesreće.

Osnovni čimbenici koji su doveli do snižavanja ispod minimalne objavljene visine su sljedeći: nedovoljna, nekvalitetna i nepotpuna priprema posade za prilaz i slijetanje, ignoriranje informacije kontrolora letenja o trenutačnoj meteorološkoj situaciji na Aerodromu Mostar, pogrešno određivanje finalne točke prilaza (Final Approach Fix) i njena zamjena sa srednjom točkom prilaza (Intermediate Approach Fix), što dovodi do ranijeg početka snižavanja i isključivanja autopilota u fazi prilaza. Važne okolnosti su i složena meteorološka situacija, nedovoljan timski rad članova posade (Crew Resource Management), nedovoljna komunikacija i nepridržavanje standardnih operativnih procedura, pilotovo neodržavanje horizontalnog leta i neodgovarajuća kopilotova reakcija u fazi dostizanja minimalne visine snižavanja.

Ako želimo povući paralelu i usporediti izvješća, dolazimo do novih zaključaka. Sama je istraga bila snažno medijski popraćena, što je jednim djelom i razumljivo s obzirom na to da se radilo o važnim osobama koje su stradale u zrakoplovu. Od prvog se izvješća očekivao nekakav spektakl koji bi slučaj dignuo na novu razinu, i to posebno onu medijsku. Mediji, javnost, kako domaća tako i makedonska bili su „razočarani“ rezultatima prvog

izvješća. Treba imati u vidu da su to bile godine kada je Bosna i Hercegovina u mnogočemu bila u razvoju, brojne su institucije bile ili u procesu formiranja ili nisu postojale, odnosno bile su nefunkcionalne. Očekivao se spektakularan uzrok koji će se moći putem medija dodatno transferirati i širiti. Upravo zbog izostanka mogućnosti stvaranja medijske pompe kroz uzrok nesreće, konstantno se potencirala potreba ponovnog otvaranja istrage.

Neki od naslova objavljenih u medijima koji svjedoče tomu su:

- *Makedonski predsjednik Trajkovski je ubijen* (Klix, 2010.)
- *Trajkovski je ubijen jer je imao kompromitirajuće dokaze* (T-portal, 2012.)
- *Da li je makedonski predsjednik poginuo ili je ubijen?* (Infobiro, 2007.).

Konstantni pritisci javnosti te pritisci na institucije doveli su do ponovnog otvaranja istrage. Prema obrađenim informacijama koje su prikazane u nastavku, razlozi koji su primarno doprinijeli otvaranju istrage su:

- medijski pritisak
- pritisak javnosti na institucije
- neopravdano nezadovoljstvo rezultatima prve istrage.

Iz navedenih izvješća vidljivo je kako su oba prilično slična, odnosno da se drugo izvješće u mnogočemu referira na prvo. Važno je, stoga, preispitati potrebu drugoga izvješća. Prema rezultatima realno nisu postojali dodatni dokazi koji su bili dovoljni za pokretanje nove istrage. Prema Annexu 13 istraga se može ponovno otvoriti samo ako se nađu dodatni dokazi prema kojima se ponovno pokreće istraga. Nova je istraga zvanično pokrenuta s navedenim razlogom kako se došlo do novih činjenica vezanih za istragu. Međutim, kada se sagleda izvješće, vidljivo je kako nikakav krucijalni novi uzrok nije detektiran. Kriminalistički gledano jedan od načina za započinjanje kriminalističke obrade je otkrivanje određenih indicija koje ukazuju na postojanje kaznenog djela, tj. postojanje osnovane sumnje da je počinjeno kazneno djelo (Korajlić, Šuperina i Selimić, 2020). Direkcija za civilno zrakoplovstvo je u svom izvješću u potpunosti osporila drugo izvješće iz 2014. godine.

Kada je riječ o uzroku, oba izvješća detektiraju isti odnosno sličan uzrok. Iz oba je izvješća vidljivo kako je primarni uzrok ljudski čimbenik povezan s pogreškama posade odnosno nedovoljne pripreme za let. Samim time, prema izvješćima, dolazimo do zaključka kako nije bilo nikakvih drugih uzroka, osim ljudskog čimbenika. U prilog tome idu i opisi uzroka objavljeni u izvješćima, a glase:

- *Uzrok nesreće prema rezultatima prve komisije: „Proceduralne greške u prilazu za slijetanje po visini i mjestu na Aerodrom Mostar u kontroliranom letu (Controlled Flight into Terrain)“.* (Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Komisija za istraživanje nesreće, 2004.)
- *Uzrok nesreće prema rezultatima druge komisije: „Snižavanje ispod minimalne visine snižavanja (Minimum Descent Altitude - MDA) u kontroliranom letu (Controlled Flight into Terrain - CFIT)“.* (Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Komisija za istraživanje nesreće, 2014.)

Prema navedenom uzrok je identičan.

4. ANALIZA NESREĆE PRIMJENOM IZVJEŠĆA KOMISIJE KAO I OSTALIH DOSTUPNIH INFORMACIJA S CILJEM DETEKTIRANJA NOVOG UZROKA ILI POTVRĐIVANJA VEĆ USTANOVLJENOG

Kako bi se analizirali uzroci te potvrdila ili negirala eventualna eksplozija kao uzrok, moguće je korištenje različite metodologije. U ovom dijelu će se primjenjivati brojne metode koje su bliže kriminalistici. Korištenjem materijalnih tragova za otkrivanje izvršitelja i dokazivanjem krivice ulazi se u novu fazu rada u otkrivanju krivičnih djela, a suvremena borba protiv kriminaliteta zahtjeva poznavanje kriminalistike (Korajlić, Selimić, 2015). Pored kriminalistike u primjeni su i druge discipline kao što su forenzika, metalurgija, računarstvo i kemija. Za navedeno su korištena snimljena izvješća svjedoka, preslušane snimke razgovora u kokpitu, detaljno pregledane fotografije ostataka zrakoplova i izvršen obilazak lokacije pada.

4.1. Mjesto pada zrakoplova

Prilikom nesreće vrlo je važna pretraga mjesta pada zrakoplova. Ona može dati brojne informacije od toga gdje se dogodio prvi kontakt pa sve do dokaza koji upućuju na eksploziju. Ako se sumnja na eksplozivnu napravu, pretraga lokacije mjesta nesreće je važna, ali i komplicirana, jer su mogući ostaci bombe često pomiješani s ostacima zrakoplova. U slučaju navedene nesreće nisu pronađeni nikakvi strgani predmeti (žice, mjerači i slični dijelovi) koji nemaju veze sa zrakoplovom. Na lokaciji pada je vidljiv prvi

kontakt zrakoplova s tlom, na fotografijama je jasno vidljivo kako je zrakoplov ostavio pravilan trag, što je rezultat kontroliranog spuštanja bez uzroka koji su zahtijevali nagle reakcije ili kretanje zrakoplova.

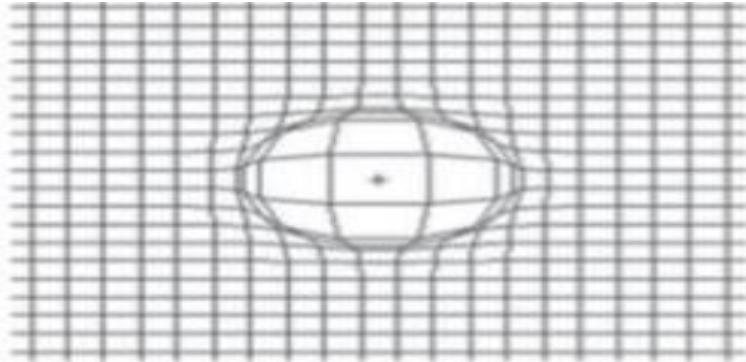
4.2. Olupina zrakoplova – izgled ostataka

Analizom fotografija vidljivo je kako na oplati trupa zrakoplova ne postoje nikakvi materijalni dokazi koji upućuju na eksploziju koja se desila unutar zrakoplova ili koja je nastala vanjskim djelovanjem. Dijelovi oplata trupa zrakoplova pokazuju tipična oštećenja nastala prilikom pada zrakoplova.



Slika 2. Primjer štete na zrakoplovu Beechcraft (Ministarstvo prometa i komunikacija, Završno izvješće, 2004.)

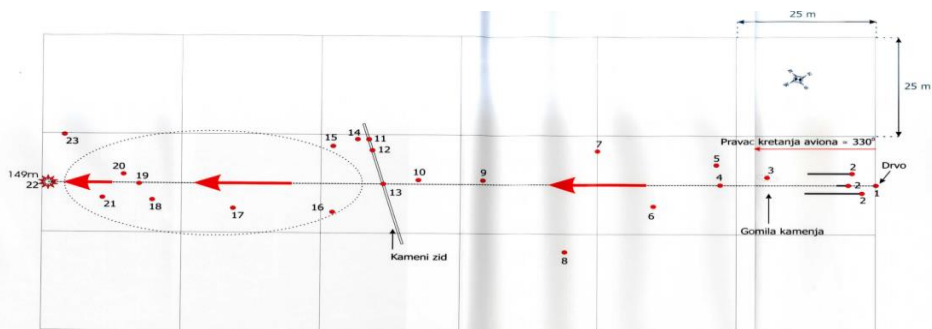
Prijelomi metala uzrokovani eksplozijom obično se po svom karakteru razlikuju od onih koji nastaju prilikom pada zrakoplova (ICAO, Annex 13). Prema obrađenim fotografijama ne postoje dijelovi koji pokazuju „izvrtanje“ oplata prema vani, što bi potenciralo eventualnu eksplozivnu reakciju unutar zrakoplova. Također ne postoje fragmentirana oštećenja oplata na način da se vidi djelovanje više manjih nepravilnih fragmenata na oplatu, što bi eventualno moglo biti uzrokovano djelovanjem eksplozije ispaljene s tla. Fragmenti mogu biti pokrenuti i iz unutrašnjosti zrakoplova ako se radi o napravi koja je eksplodirala unutra. Prema fotografijama iz izvješća, evidentno je kako se nije dogodila eksplozija u unutrašnjosti zrakoplova niti je mogla biti uzrokovana projektilom ispaljenim s tla.



Slika 3. Način prenošenja udarnog vala tijekom eksplozije (Božić, Lukić i Petrović, 2014.)

4.3. Karakteristike olupine zrakoplova

Ako promatramo ostatke zrakoplova na tlu, možemo primijetiti da oni imaju „pravilan“ raspored. Time se misli na pravocrtan raspored ostataka zrakoplova u odnosu na smjer leta. Da se radilo o eksplozivnoj napravi, u većini slučajeva bi jedan dio zrakoplova bio puno udaljeniji od drugog i ostaci zrakoplova bi imali nepravilniji raspored, što bi se moglo smatrati posljedicom djelovanja eksplozivne naprave. Nadalje zrakoplovi prilikom djelovanja eksplozivne naprave padaju nekontrolirano, velikom brzinom. Na mjestu pada često prave krater. Međutim, na fotografiji je vidljiv pravilan, pravocrtan raspored ostataka zrakoplova.



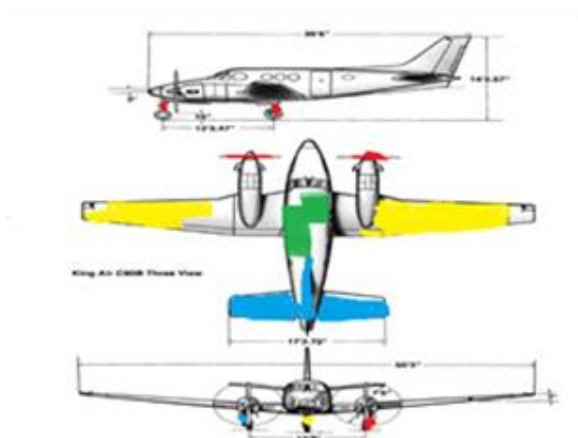
Slika 4. Raspored dijelova zrakoplova nakon pada (Ministarstvo prometa i komunikacija, Komisija za istraživanje nesreće, 2004.)

Povremeno se radi i rekonstrukcija olupine koja može dovesti do uzroka nesreće ili eliminirati određene uzroke nesreće. Rekonstrukcija je posebno značajna prilikom raspada zrakoplova u letu, požara, sudara ili eksplozije (Aircraft Accident and Incident Investigation Manual). Analizom ostataka olupine prema fotografijama svi dijelovi koji su pronađeni pripadaju

isključivo zrakoplovu. U slučaju djelovanja eksplozivne naprave moguć je pronalazak dvije vrste ostataka koji nemaju veze sa zrakoplovom:

- fragmenti: dijelovi eksplozivne naprave u vidu metalnih ili sličnih dijelova koji su probili oplatu zrakoplova ili prodri u tijela putnika
- dijelovi eksplozivne naprave koja je instalirana unutar zrakoplova, a ogledaju se u vidu mjerača, tajmera, žica i sličnih dijelova, koji prilikom analize očigledno nisu dijelovi zrakoplova.

Analizom fotografija na kojima su vidljivi ostaci zrakoplova i postavljenjem tih fotografija na nacrt zrakoplova vidljivo je postojanje svih ključnih dijelova. To dovodi do zaključka kako zrakoplov nije bio pod utjecajem eksplozivnih naprava, što bi vjerojatno prouzročilo odvajanje jednog djela zrakoplova i njegovo padanje znatno ranije od mjesta nesreće ili čak njegovo potpuno uništenje.



Slika 5. Osnovni dijelovi zrakoplova pronađeni na tlu (autor)

4.4. Pogonska grupa – motori

Analizirajući fotografije motora, može se odgovoriti na pitanje je li motor radio prije pada zrakoplova ili je već u letu došlo do prestanka rada. Odgovor ne može biti konačna potvrda postojanja ili izostanka eksplozije, ali može doprinijeti konačnom zaključku.



*Slika 6. Elisa desnog motora
(Ministarstvo prometa i komun., Komisija za istraživanje nesreće, 2004.)*

Iz rada pogonske grupe i iz izgleda elisa motora vidljivo je da su motori u vrijeme pada radili. To se detektira po savijenim elisama, što u ovom slučaju potvrđuje kako su elise radile i kako je do oštećenja došlo prilikom udara u zemlju, za vrijeme rada motora. Ova informacija dodatno potvrđuje tezu kako je zrakoplov kontrolirano padao prema tlu.

4.5. Traganje i spašavanje

Traganje i spašavanje je provedeno poprilično nestručno i neučinkovito. Zrakoplov koji je pao relativno blizu zračne luke pronađen je tek dan kasnije. Traganje i spašavanje je ključno iz dva razloga, prvi je spašavanje ljudskih života, a drugi čuvanje dokaza za analizu nesreće. S obzirom na to da je zrakoplov pronađen tek dan kasnije, ostaci su pretrpjeli velika oštećenja. U slučaju da je bilo preživjelih, ovako neadekvatno provedena istraga bi vjerojatno negativno utjecala na spašavanje života. Lokator mjesta nesreće prvi dan nije davao signale, što se ispostavilo posljedicom lošeg rukovanja i servisa koji su rađeni ranije. Lokator je tek sljedeći dan odaslao signal koji je primio helikopter namijenjen traganju i spašavanju.

4.6. Snimač podataka o letu i snimač zvuka u kokpitu

Istražiteljima prilikom nesreće veliku pomoć pruža snimač podataka o letu i snimač zvuka u kokpitu, odnosno Flight Data Recorder (FDR) i Cockpit Voice Recorder (CVR). Kolokvijalni naziv za ta dva uređaja je „crna kutija“

koja je većinom fluorescentne ili narančaste boje kako bi se što lakše pronašla. Taj uređaj može izdržati visoke temperature i oštećenja. U slučaju navedene nesreće pronađeni su uređaji, što je prikazano na fotografiji.



Slika 7. Snimač podataka o letu i snimač zvuka u kokpitu (Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, Komisija za istraživanje nesreće, 2004.)

Analizom podataka iz snimača podataka u letu (FDR) vidljivo je da nema nikakvih abnormalnih promjena u manevriranju zrakoplovom, što je česta karakteristika kada je zrakoplov pogođen ili je aktivirana eksplozija unutar zrakoplova. U tom slučaju dolazi do naglih promjena u kretanju zrakoplova kao i u brzini. U slučaju pada zrakoplova kod Mostara sve se odvijalo normalno i po uputama posade. Zrakoplov je konfiguriran za slijetanje i leti u klasičnom primjeru kontroliranog leta prema tlu, odnosno spušta se ispod minimalne visine leta. Čak je prije pada zrakoplova izvučen i stajni trap, što je potvrda pripreme za slijetanje. Snimač zvuka u kokpitu (CVR) ni u jednom trenutku prije pada nije zabilježio zvuk eksplozije. Čuje se normalna komunikacija posade koja završava udarom nekarakterističnim za zvuk eksplozije. Iz preslušavanja snimke može se zaključiti kako se radilo o normalnom letu i kako nema indicija o mogućem eksplozivnom djelovanju. U nastavku je prijepis komunikacije u završnom dijelu neposredno prije udara. U ovom su segmentu uočeni određeni nedostaci koji su utjecali na mogućnost potpune analize podataka, prvenstveno zvuka u zrakoplovu, ali ono s čime se raspolagalo nije davalo nikakve dodatne indicije koje su eventualno mogle biti povezane s eksplozivnom napravom.

Tablica 1. Pregled komunikacije pilota i kontrole leta Mostar

Od	Prema	Vrijeme UTC	Komunikacija	Napomena
Kapetan	Kopilot	0658	Pazi na udaljenost i na visinu, na 7 milja smo. Na koju visinu treba da ideš? Vidi po QNH.	
Kopilot	Kapetan	0658	7 milja.	
Kapetan	Kopilot	0658	Je, vidim na radio visinomjeru, to je 5000 ft. Razumiješ li me?	
Kopilot	Kapetan	0659	Da, da, evo ti, približavamo se minimumu.	
Kapetan	Kopilot	0659	I zadrži ga tako, 5 milja, dobro?	
Kopilot	Kapetan	0659	5,6 milja, dobro.	
Kapetan	Kopilot	0659	MDA, dobro je i drži ga, drži ovu visinu, drži ovu visinu.	
Kopilot	Kapetan	0659	Na 2000 smanjit ćemo.	
Kapetan	Kopilot	0659	Drži visinu i daj manji gas. Gas, e tako drži.	
Kapetan	Kopilot	0659	ljijj	Udar aviona
ATC	A/AC	0659	Potvrdi stalni trap izvučen i zabavljen.	
ATC	A/AC	0659	AB Mostar.	
ATC	A/AC	0659	Z3 BAB Mostar prilazna.	
ATC	A/AC	0700	BAB Mostar.	

Izvor: Ministarstvo prometa i komunikacija BiH, Komisija za istraživanje nesreće, 2004.

4.7. Izjave svjedoka

Kada je riječ o izjavama svjedoka potrebno je biti vrlo oprezan. Ponekad eksplozija diska turbine može imati zvuk sličan detonaciji eksplozivne naprave. Čak i strukturni raspad zrakoplova pri velikim brzinama uzrokovan zamorom materijala i prevelikim naprezanjem u kombinaciji s parama i dimom iz goriva može dovesti u veliku zabludu (Aircraft Accident and Incident Investigation Manual). Još uvijek su, kroz medijske istupe, dostupne izjave brojnih svjedoka. Svima je zajednička jedna izjava, a ta je da se čuo prasak kada je zrakoplov pao. Nitko ne spominje eksploziju u zraku, samo se navodi činjenica da se dugo tragalo za mjestom pada. Sukladno ovim izjavama može se zaključiti kako nitko nije spominjao prasak koji slični detonaciji bilo kakve eksplozivne naprave. Iako ovakve izjave nisu u potpunosti mjerodavne za eliminaciju ili prihvaćanje nekog uzroka nesreće, svakako doprinose ukupnom mišljenju kako se nije radilo o bombi ili drugom eksplozivnom sredstvu.

4.8. Požar

Požar prilikom zrakoplovne nesreće ima svoje karakteristike u odnosu na to je li nastao djelovanjem eksplozije ili djelovanjem nekog kvara te je li

nastao u zraku ili na tlu prilikom pada zrakoplova. Požar će, ako se dogodio u letu, imati karakteristične površinske otiske čađe na oplati dijelova zrakoplova koji su oštri i ravni te djeluju u smjeru kretanja zrakoplova pod utjecajem velike brzine. Tragovi čađe nastaju kao posljedica zanošenja vatre zračnim strujanjem (Aircraft Accident and Incident Investigation Manual). Kada se požar dogodi na tlu, karakteristike i otisci koje ostavlja plamen na zemlji su značajno drukčiji. Eksplozijske temperature su visoke od 2000 °C do preko 3500 °C, dok i u najtežim požarima temperatura rijetko prelazi 1830 °C, a uz krater se javlja karakterističan miris eksploziva (Modly i Korajlić, 2002). Iz izvješća je vidljivo kako je došlo do topljenja materijala, ali ipak ne u tolikoj mjeri kakva bi bila da se radilo o eksplozivnoj napravi.

Prema fotografijama iz Završnog izvješća 2004. godine vidljivo je kako je vatra nastala na tlu prilikom pada zrakoplova i izlivanja goriva. Dakle, nema tragova čađe koji sugeriraju kako je vatra nastala u letu kao posljedica kvara ili eksplozije. Naprotiv, svi tragovi vatre ukazuju na to da je do požara došlo nakon pada zrakoplova. Prema izvješćima Komisije, zaključak je također kako je do požara došlo na tlu.

4.9. Patološka analiza

Ozljede putnika mogu imati vrlo karakterističan obris. U pravilu su to mehaničke povrede u vidu raskomadanih dijelova tijela, sitnih rupičastih oštećenja, opekline uslijed toplotnog djelovanja eksplozije, kao i povrede nastale uslijed udarnog vala prouzročenog detonacijom (tzv. „blast“ povrede) ovisno o mjestu gdje se osoba nalazila u odnosu na središte eksplozije (Bjelovuk i Stupar, 2005). Patološki pregled eksplozijskog učinka na bubnjiće, oštećenje pluća uslijed nadtlaka, neobične ili grube traumatične ozljede, koje obično nisu povezane s udarom zrakoplova, ispitivanje kožnog tkiva na vrući prodor i bljeskalice mogu biti od velike pomoći (Aircraft Accident and Incident Investigation Manual). Prilikom eksplozije može doći do penetracije ili probijanja tijela primarnim ili sekundarnim fragmentima. Tijelo može poslužiti kao stupica za hvatanje fragmenata (Korajlić, 2009). Kako bi se otkrilo prisustvo fragmenata, potreban je detaljni pregled tijela. Zbog toga je vrlo važno pregledati tijelo rendgenskim zrakama (Korajlić, 2009).

Tablica 2. Broj ozlijeđenih i smrtno stradalih

Ozljede	Posada	Putnici	Ukupno
Ozbiljne	0	0	0
Smrtne	2	7	9
Ukupno	2	7	9

Izvor: Ministarstvo komunikacija i transporta BiH, Komisija za istraživanje nesreće, 2004.

Prema službenom izvješću, smrt putnika je nastala nasilno u kratkom vremenskom periodu uslijed djelovanja otvorenog plamena i visokih temperatura. Jedna osoba je smrtno stradala uslijed višestrukih lomova i povreda organa. Komisija nije raspolagala toksikološkim nalazima odnosno nije bilo mogućnosti za testiranje. S obzirom na to da u tijelima nisu pronađeni primarni i sekundarni fragmenti, koji su prodrli u tijelo uslijed djelovanja potencijalne eksplozije i s obzirom na patološko izvješće, vidljivo je kako je smrt nastala u okolnostima koje nisu vezane za djelovanje eksplozivnih naprava.

5. ZAKLJUČAK

Iz navedenog je vidljivo kako je nesreća imala veliki uteg, a to je vrlo poznata i utjecajna politička osoba sa svojim suradnicima, koji su stradali u nesreći. Jednim je dijelom ta činjenica utjecala na objektivnost istrage. Pojavljivale su se brojne dezinformacije kako je predsjednik makedonske vlade ubijen. No činjenice, koje potkrepljuju izvješća navedena u ovome radu, ukazuju na to da nije postojao nikakav drugi uzrok ili skriveni razlog nesreće. Osim toga, izvješća pokazuju i brojne nedostatke u funkcioniranju nekih institucija u Bosni i Hercegovini, koji su vidljivi i danas. I nakon skoro 17 godina i dalje ne postoji agencija ili jedinica za istraživanje zrakoplovnih nesreća, a sustav traganja i spašavanja, koji je imao puno poteškoća u nesreći, i danas je jednim dijelom problematičan. Ministarstvo prometa i komunikacija i danas radi po principu ad hoc komisija pa se neke nesreće istražuju, dok druge ostaju neistražene. Problem nepoznavanja međunarodnih procedura kao i neispunjavanje međunarodnih obveza u zračnom prometu i segmentu sigurnosti i danas je prisutan. Može se reći kako ovdje imamo dva zaključka. Prvi je zaključak kako izvješća, iako je upitna potreba postojanja dvaju izvješća, nedvosmisleno detektiraju uzrok nesreće bez skrivenog motiva eksplozije, dok je drugi i dalje slabo funkcioniranje pojedinih institucija u Bosni i Hercegovini, koje su od velikog značaja za sigurnost zračnog prometa. Analizom svih dostupnih podataka zaključeno je kako ne postoje nikakvi dokazi koji upućuju na to da je uzrok nesreće bila eksplozija, terorizam ili atentat. Nedvosmisleno je uzrok nesreće ljudski čimbenik.

LITERATURA

1. Bjelovuk, I., Stupar, Lj., 2005. Forenzička obrada materijalnih tragova nakon eksplozije nepoznate naprave. Savjetovanje, Policijska akademija, Banja Luka.
2. Božić, B., Lukić, I., Petrović, N., 2014. Eksplozivi u terorističkim napadima. Veleučilište Velika Gorica, Dani kriznog upravljanja.
3. Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (BHDCA), Pravilnik o izvještavanju o događajima („Službeni glasnik BiH“, br. 57/15 i 88/17).
4. Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (BHDCA), Pravilnik o istraživanju nesreća i ozbiljnih incidenata zrakoplova („Službeni glasnik BiH“, br. 30/14).
5. <http://www.infobiro.ba/article/313421>
6. <https://www.klix.ba/vijesti/regija/makedonski-predsjednik-trajkovski-je-ubijen/100429032>
7. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/trajkovski-je-ubijen-jer-je-imao-kompromitirajuće-dokaze-20120223>
8. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 11 – Air Traffic Services, Montreal.
9. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 12 – Search and Rescue Montreal.
10. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation Montreal.
11. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2011) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III Montreal.
12. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2012) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part II Montreal.
13. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2014) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part IV Montreal.
14. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2015) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part I Montreal.
15. Korajlić, N., Selimić, M., 2015. Kriminalistička taktika. Visoka škola CEPS – Centar za poslovne studije, Kiseljak.
16. Korajlić, N., 2009. Kriminalistička metodika otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja eksplozija. Centar za sigurnosne studije Sarajevo.

17. Korajlić, N., 2012. Istraživanje krivičnih djela. Pravni fakultet univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
18. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., 2020. Uvod u kriminalistiku. Visoka škola CEPS, Kiseljak.
19. Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, (2004) Komisija za istraživanje nesreća, Završni izvještaj, Sarajevo.
20. Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, (2014) Komisija za istraživanje nesreća, Završni izvještaj, Sarajevo.
21. Modly, D., Korajlić, N., 2002. Kriminalistički rječnik. Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj.
22. Steiner, S., 1998. Elementi sigurnosti zračnog prometa. Fakultet prometnih znanosti, Zagreb.

**SKRIVENE I TEHNIČKE MJERE PRAĆENJA I ISTRAGE U
KRIVIČNOM ZAKONODAVSTVU REPUBLIKE KOSOVO**

**HIDDEN AND TECHNICAL MONITORING AND INVESTIGATION
MEASURES IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC
OF KOSOVO**

Izvorni znanstveni članak

*Doc. dr. Driton Muharremi**

Sažetak

U radu se, prevalentno na temelju arhivske građe i drugih relevantnih izvora i literature, primjenjujući adekvatne naučne metode, istražuju se Skrивene i tehničke mjere praćenja i istrage u okviru krivičnog zakonodavstva Republike Kosovo, u periodu 2004-2009., a od 13.12.2012 stupi je na snagu novi ZKP Zakonik Br. 04/ L-123, gde su Skrивene i tehničke mjere praćenja i istrage ostale iste samo sto na novom ZKP Sudija pred pretresnog postupka, na zahtjev državnog tužioca može naložiti pojedinačno sve mere.

Taj vremenski raspon čini nam se društveno i naučno opravdanim, jer se radi o vremenu kad je stupio na snazi novi Zakon o Krivičnom Postupku Republike Kosova, a samim time i apliciranje na praksi Skrivenih i tehničkih mjere praćenja i istrage. Činjenica da je novi ZKP stupio na snazi 2003 normalno je da je bilo i poteskoća u primjeni ovih mjera, kao sto je nedostatak obučenog osoblja u oblasti kompjuterske forenzike, zakonskog prisluškivanja, kompjuterskog kriminala, pranja novca, i drugih specijalizovanih oblasti. Broj tužilaca specijalizovanih (sa adekvatnom obukom) i namenjenih kriminalnim istragama u vezi sa organizovanim kriminalom, još uvek nije dovoljan. Institucijama odgovornim za sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminala nedostaje potrebna tehnička i tehnološka informativna oprema kao i prostor za rad. Sam sistem mjera prikrivene istrage kakav se primenjuje na Kosovu veoma je sveobuhvatan i nudi veliki broj po strukturi različitih mjera za borbu protiv specifičnih oblika kriminala. Ovaj vremenski okvir je uzet i iz razloga što su do sada okončani predmeti u kojima su se koristile ove mjere, a i radi boljeg poređenja sa naradnim izmjenama ZKP-a.

Ključne riječi: skrивene mjere, tužilac, organizirani kriminal, borba protiv organiziranog kriminaliteta.

* Faculty of Law, AAB University in Pristina. E-mail: driton.muharremi@universitetiaab.com

Abstract

The paper, predominantly on the basis of archival material and other relevant sources and literature, applying adequate scientific methods, investigates hidden and technical measures of monitoring and investigation within the criminal legislation of the Republic of Kosovo, in the period 2004-2009, and from 13.12.2012 the new CPC Code no. 04 /L-123, where the hidden and technical measures of monitoring and investigation remained the same only in the new CPC Judge before the trial procedure, at the request of the state prosecutor may order all measures individually.

This time span seems to us socially and scientifically justified, because it is the time when the new Criminal Procedure Code of the Republic of Kosovo came into force, and thus the application in practice of hidden and technical monitoring and investigation measures. The fact that the new CPC entered into force in 2003 is normal to have difficulties in implementing these measures, such as a lack of trained staff in computer forensics, legal wiretapping, computer crime, money laundering, and other specialized areas. The number of specialized prosecutors (with adequate training) and intended for criminal investigations related to organized crime is still insufficient. Institutions responsible for preventing and combating organized crime lack the necessary technical and technological information equipment as well as work space. The system of covert investigative measures as it is applied in Kosovo is very comprehensive and offers a large number of different measures to combat specific forms of crime. This time frame was also taken for the reason that the cases in which these measures were used have been completed so far and for the sake of a better comparison with the draft amendments to the CPC.

Key words: hidden measures, the prosecutor, organized crime, the fight against organized crime.

1. UVOD

Savremena društva u svom krivičnopravnom odgovoru na fenomen organizovanog kriminala, koji po svim svojim obilježjima predstavlja jedan od najtežih oblika kriminalnog ponašanja, pribjegavaju specifičnim vidovima krivične istrage i pravnim institutima nepoznatim tradicionalnom krivičnom postupku. Razlog za implementiranje ovakvih formi istražnog postupanja u nacionalna krivična zakonodavstva leži u činjenici da se tradicionalnim istražnim sredstvima nije moguće adekvatno suprotstaviti prijetnji organizovanog kriminala.

Pomenuti se oblici krivičnog istraživanja prvenstveno se odnose na različite forme specijalnih istražnih tehnika, ali isto tako i na institute kooperativnog svjedoka, odnosno svjedoka pokajnika, zaštićenog svjedoka, pregovaranja o krivnji i sl. Njihovo je glavno obilježje efikasnost u suprotstavljanju kriminalnom djelovanju, uz istovremeni značajan udar na prava i slobode građana, a u skladu sa opštom tendencijom u okviru krivičnoga prava prema kojoj veća ovlaštenja pravosudnih organa u istraživanju kriminala u pravilu imaju za posljedicu veći stepen potencijalnog ograničavanja prava i sloboda građana, pa čak i ugrožavanja takvih prava i sloboda.

Kao i većina evropskih zemalja na početku trećeg milenijuma, Republika Kosovo je u svoje krivično zakonodavstvo implementirala pomenute oblike i institute istražnog djelovanja. To je u skladu i sa opštim zahtjevima na području međunarodnog prava, kojima se zagovara uvođenje specijalnih istražnih tehnika u nacionalna zakonodavstva i ostvarivanje pune saradnje država na međunarodnom nivou po pitanju suprotstavljanja transnacionalnom organizovanom kriminalu.

Tako su, prvenstveno kao odgovor na pojavu organizovanog kriminala, donošenjem privremenog Zakona o krivičnom postupku 2003. godine, u sistem krivičnog pravosuđa Republike Kosovo uvedene skrivene i tehničke mjere praćenja i istrage kao potpuno novi oblik istražnog postupanja u krivičnom postupku.

Konkretno, skrivene i tehničke mjere praćenja i istrage su: skriveni foto i video nadzor, skriveno praćenje razgovora, pretres poštanskih pošiljki, presretanje telekomunikacija, presretanje komunikacija preko kompjuterske mreže, kontrolisana isporuka poštanskih pošiljki, korišćenje uređaja za traganje i lociranje, simuliranje trgovine, simuliranje krivičnog dela podmićivanja, pribavljanje liste poziva sa datog telefonskog broja i davanje finansijskih podataka.

Skrivene i tehničke mjere praćenja i istrage po svom sadržaju i pravnim efektima predstavljaju novum u postupanju policijskih i uopšte pravosudnih organa na Kosovu. Razlog za to leži u činjenici da, kada je pitanju njihova aplikacija u krivičnom postupku, još uvijek postoje mnoga neriješena pitanja, te različite nedoumice - počev od inicijalne faze, dakle utvrđivanja da li su ispunjeni uslovi za njihovo određivanje i hoće li se njihovim određivanjem postići željeni rezultati, potom njihovog sprovođenja koje je često teško održati u granicama koje su predviđene zakonom i, konačno, do korišćenja dokaza koji su pribavljeni njihovom primjenom.

U tom smislu namjera nam je da egzaktno, sa naučnog stajališta, razmotrimo sve aspekte primjene skrivenih i tehničkih mjera praćenja i istrage u sistemu krivičnog pravosuđa Republike Kosova, uočimo probleme koji se javljaju u svim fazama njihove aplikacije u suprotstavljanju

organizovanom kriminalu i sugerišemo adekvatna rješenja kojima bi se pomenuti problemi prevazišli.

2. POJMOVNO ODREĐENJE I OBLICI ISPOLJAVANJA ORGANIZOVANOG KRIMINALA

U savremenim uslovima su prisutvo i uticaj organizovanog kriminala na gotovo sve oblike društvenog i javnog života notorni, i u tom pogledu nema neslaganja ni u teoriji niti u relevantnom zakonodavstvu. Jedinstveno je, dakle, gledište da fenomen organizovanog kriminala danas predstavlja jednu od najsloženijih pretnji za opštu stabilnost i bezbednost.

O poreklu i evoluciji organizovanog kriminalnog delovanja u krivičnoprocentnoj i kriminološkoj nauci nema potpune saglasnosti, iako je evidentno da je u SAD, Italiji i drugim razvijenim zemljama decenijama ubazad postojala "mafija" kao posebna organizacija. Međutim, organizovani kriminalitet je postao predmet pažnje šire međunarodne zajednice tek kada je 80-tih godina prošlog veka probio sve barijere i državne granice. Šta više, izraz „organizovani kriminal“ se od tada koristi kao fraza kojom se označava eskaliranje zabrinutosti nacionalnih i nadnacionalnih javnih institucija i građana u pogledu ekspanzije domaćih i svetskih ilegalnih tržišta, porasta mobilnosti kriminalnih aktera preko nacionalnih granica i njihov vidni porast svojstva da zatruju zakonitu ekonomiju i podriju političke institucije. (*Paoli, Fijnaut, 2003.*)

Na međunarodnoj konferenciji OUN o organizovanom kriminalitetu i terorizmu, koja je održana od 1994. godine u Napulju, izneti su statistički podaci o stanju i kretanju organizovanog kriminaliteta. Predloženo je preduzimanje konkretnih kriminalističkih, krivičnopravnih i krivičnoprocesnih mera država, međunarodnih organizacija (Interpola), i međunarodne zajednice u celini.

U cilju dolaženja do univerzalne, međunarodno priznate i opšteprihvaćene definicije pojma organizovanog kriminala, na pomenutoj Konferenciji date su preporuka o definisanju pojma organizovanog kriminala u okviru Globalnog plana delovanja u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (*Global Action Plan Against Orgnized Transnational Crime*).* Postignut je konsensus da se do usvajanja opšte, zajedničke definicije prihvate i koriste sledeći konstituenti organizovanog kriminala, i to:

- 1) njegovu osnovu čine tri ili više lica, kriminalno udruženje,

* *Naples Political Decleracion and global Action Plan Organized Transnational Crime, UN Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter, No. 26/27,1995.*

- 2) takvo udruženje karakteriše hijerarhijsko ustrojstvo radi lakšeg nadzora čelnih ljudi nad članstvom,
- 3) u cilju ostvarenja profita i kontrole tržišta primenjuje se nasilje, zatrašivanje i korupcija,
- 4) tendencija usavršavanja modus-operandi-a i prodiranja u zakonite privredne tokove,
- 5) raznovrsnost oblika kriminalnog delovanja u svim oblastima privrednog i finansijskog sistema, unutar države kao i u međunarodnim razmerama i
- 6) asocijacija sa drugim kriminalnim organizacijama, često i van nacionalnih granica. (Marinković, 2010.)

Uprkos ovako jasnim smernicama, još uvek nema jedinstvene i opšteprihvaćene definicije organizovanog kriminala, pa samim tim ni o metodama delovanja i ciljevima, kao i oblicima saradnje, strategiji i metodama suprotstavljanja ovom fenomenu. Ovo je posledica činjenice da se organizovani kriminal ne ispoljava u svim zemljama u istim oblicima i sa istim intenzitetom, već su oni prilagođeni postojećim društvenim odnosima i povoljnim uslovima za odgovarajuće vidove kriminalne delatnosti. Tako na primer, među autorima nema saglasnosti o nužnoj povezanosti takvih oblika grupnog kriminalnog delovanja kriminalne organizacije sa državom i njenim organima.

Osnovni problem se ispoljava u različitim shvatanjima u odnosu na stav da li svi oblici organizovanog kriminalnog delovanja predstavljaju i organizovani kriminalitet, odnosno da li postoji organizovani kriminalitet i kada nije uspostavljena veza kriminalne organizacije sa predstavnicima državnih, političkih, privrednih, finansijskih i drugih relevantnih struktura. Analizom sadržaja definicije pojma organizovanog kriminaliteta, mišljenja autora mogu se sistematizovati u dva osnovna shvatanja. (Bošković, 1998., Korajlić, 2012.)

U svakom slučaju, ovaj tip kriminala podrazumeva određeni stepen organizovanosti, koji se ogleda u planiranju izvršenja krivičnih dela, podeljenosti zadataka, u rukovođenju celokupnom kriminalnom delatnošću od strane odgovarajućeg šefa, a koliko će koji od ovih načina biti ispunjen, zavisi pre svega od čvrstine i hijerarhijskog ustrojstva svake kriminalne organizacije.

Ono po čemu se kriminalne organizacije razlikuju od pojedinačnog, ali i od svih drugih oblika kolektivnog izvršenja krivičnog dela jeste visok stepen profesionalnosti i drskost učinilaca, dinamičnost i stalna težnja ka ekspanziji, takođe su značajna obeležja organizovanog kriminaliteta.

Najzad, ovaj oblik kriminala ispoljava još neke specifičnosti, a pre svega spremnost na obračun sa onim predstavnicima organa vlasti, državnih organa, političkih i drugih značajnih organa koji su spremni da se

suprotstave njihovom kriminalnom delovanju, kao i, pa i likvidacija onih lica koja se mogu pojaviti kao svedoci optužbe (ključni svedoci) ili koji neće da svedoče u njihovu korist (svedoci odbrane).

Iako je organizovanost ključna osobenost ove vrste kriminala, činjenica je da nisu svi tipovi organizacije po strukturi veza, nivou i čvrstini organizovanja i hijerarhije isti. (Milošević 2003.) Prema stepenu unutrašnje čvrstine i načinu delovanja organizovanog kriminala, Interpol kategorizuje tri tipa kriminalnih organizacija, i to:

- (1) tradicionalni tip,
- (2) profesionalni tip i
- (3) prilagodljivi tip.

Međutim, ovakva podela organizacija organizovanog kriminala nije stroga, pošto se one često prepliću i imaju karakteristike jednih ili drugih i trećih.

Tradicionalni tip kriminalnog udruženja je najpoznatiji, a odlikuje se, hijerarhijskom organizacijom, odnosno strukturom, strogom subordinacijom, planskim kriminalnim delovanjem, izuzetnom konspirativnošću, posebnim etičkim kodeksom ponašanja i sl.*

Profesionalni tip kriminalnog udruženja odlikuje okolnost da se specijalizovao za bavljenje jednom ili više posebnih kriminalnih delatnosti, bez posebnog vremenskog i taktičkog kontinuiteta, etičkog kriminalnog kodeksa i sl. Takva kriminalna delatnost može biti usmerena na ilegalni promet opojnim drogama ("narkomafija"), krađe i preprodaju automobila ("automafija"), krijumčarenje migranata, otmice, i dr.

Najzad, prilagodljiv tip kriminalnog udruženja, koji je i najrasprostranjeniji, odlikuje se veoma fleksibilnom organizacionom strukturom, što omogućava brzo prilagođavanje uslovima koji garantuju da se u određenom vremenu i na određenom prostoru ostvari maksimalni kriminalni profit.

Određene specifičnosti organizovanog kriminaliteta vezane su i za same njegove elementarne uslove koji mu omogućavaju opstanak i duži period bavljenja organizovanom kriminalnom delatnošću. Te karakteristike se odnose na primenu nasilja i korupcije za uspostavljanje kriminalnih veza, ali i drugih metoda (ucena, pritisci, iznuda, i sl.), kojima kriminalna organizacija takođe uspeva da dobije određene ustupke i ostvari odgovarajući društveni status.

* *Konkretno oblike zločinačkih udruženja koja svrstavamo u tradicionalni, profesionalni i prilagodljiv tip u SAD, Italiji, Mađarskoj i drugim zemljama vidi u: Sačić Ž., Organizovani kriminalitet u Hrvatskoj, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, 1997, str. 3-5 i dalje.*

Na kraju, iako se organizovani kriminal pojavljuje u mnogim formama, ipak vredi pomenuti najviše izražene forme toga kriminala, kao što su: *ilegalni proizvodnja i trgovina opojnim drogama i prekrusorima, * trgovanje ljudskim bićima (uključujući i trgovanje ženama, decom i bebama), trgovanje ljudskim organima, krijumčarenje (ukradenih) automobila, krijumčarenje i nedozvoljena trgovina kulturnim dobrima, krijumčarenje zaštićenih primeraka flore i faune, krijumčarenje i nedozvoljena trgovina akciznom i ostalom vrednom robom, ilegalno unošenje radioaktivnog otpada i drugih otpadnih materija, organizovana prostitucija, organizovano kockanje, organizovani kriminalitet u privredno-finansijskoj oblasti (falsifikovanje novca i stavljanje u opticaj lažnog novca, pranje novca), reket i drugi oblici organizovanog nasilničkog kriminala, visokotehnoški kriminal, i druga krivična dela koja su vezi sa organizovanim kriminalom.*

Ovde posebno treba naglasiti da je u svim zemljama u tranziciji organizovani kriminal, a posebno organizovani privredni kriminal, u stalnom porastu, da proširuje svoje područje delovanja na različite vrste kriminala i preko granica, da iskorišćava legalne privredne delatnosti kako bi ozakonio svoje kriminalne aktivnosti i da primenjuje visoku tehnologiju, posebno za kodiranje i prikriivanje komunikacija.

Pri tome promena imovinskih prava putem privatizacije predstavlja još jedan ključni doprinos privrednom kriminalu, dok otuđivanje imovine, dovodeći do propadanja nekada uspešnih socijalističkih preduzeća nakon čega dolazi prodaja za male iznose, čini se da izaziva najveći gubitak poverenja javnosti i institucije vlasti. Zajedno sa gubitkom javnih prihoda izbegavanjem poreza i carina, i prevarama u oblasti nabavke, mahinacije u privatizaciji predstavljaju veliki izvor problema za zemlje u tranziciji.

Pojmovnim određenjem organizovanog kriminala u nauci kriminologije, kriminalistike i krivičnog procesnog prava bavio se veliki broj autora, pri čemu se u poslednjih nekoliko decenija intenzivno raspravlja o njegovom sadržaju.

Tako se, na primer, organizovani kriminal u literaturi određuje kao neideološka delatnost, koja uključuje veliki broj lica u tesnoj društvenoj interakciji, organizovanoj na hijerarhijskoj osnovi, radi sticanja profita i moći, vođenjem nelegalnih i zakonitih aktivnosti, koje uz relativno mali rizik, obezbeđuju visoke prihode. Položaji u hijerarhijskoj strukturi, zauzimaju se ili na bazi sredstava ili na osnovu racionalnih kriterijuma, u

** Nesporo je da proizvodnja i trgovina opojnim drogama predstavlja najmarkantniji oblik savremenog organizovanog kriminala, mada ovome treba dodati i trgovinu ljudima, a u određenoj meri i krijumčarenje oružja, pranje novca, i dr. Naime, ilegalni promet opojnim drogama jedan je od najprisutnijih oblika organizovanog kriminala, jer donosi enormne zarade. Procenjuje se da se, na globalnom planu, vrednost profita ostvarenog trgovinom drogom (ilegalnom) kreće odmah iza profita ostvarenog trgovinom nafte (legalnom).*

skladu sa sposobnostima koje pojedinac poseduje. Ti položaji su stalni i ne zavise od lica koje ih zauzima u određenom trenutku, a članovi udruženja podrazumevaju tu crtu stalnosti. Raznim sredstvima nastoji se otkloniti konkurencija, jer se teži monopolu nad određenim delatnostima ili teritorijama. Izražena je sklonost da koriste nasilje i podmićivanje, kako bi se ostvario cilj ili uspostavila disciplina. Članstvo je ograničeno, mada i oni koji nisu članovi, mogu biti angažovani u pojedinim slučajevima. (Abadinsky, 1988.)

Takođe se navodi da organizovani kriminal obuhvata pripremana, podelom posla, planski, profesionalno izvršena teža krivična dela, koja mogu počiniti najmanje tri međusobno povezana učinioca udružena u kriminalno udruženje, čija je svrha sticanje i povećanje finansijske dobiti i društvene moći, trajnim, tajnim i zajedničkim delovanjem članova, bez poštovanja međunarodnih granica, uz primenu nasilja, zastrašivanja ili korupcije za osiguranje svog ilegalnog opstanka, odnosno razvoja kriminalne delatnosti. (Sačić, 1997.)

Neki procesualisti s pravom ističu da organizovani kriminal obavezno podrazumeva postojanje organizacijske strukture, međusobne povezanosti članstva s ciljem pribavljanja koristi, stvaranjem, prometom ili korišćenjem različitih dobara i povezanosti sa uticajnim privrednim, administrativnim i političkim snagama.

Naime, organizovani kriminal nastoji da se ponaša tržišno i da isto kao legalni privredni subjekti prihvata tržišne uslove, s tim što u međunarodnim okvirima ovaj kriminal ostvaruje uticaj zahvaljujući ogromnim finansijskim sredstvima kojima raspolaže, tako da se razvija i stvara gotovo paralelno svetsko tržište na kojem se razmenjuju raznovrsna dobra i usluge, pa se u određenim situacijama može govoriti o zločinačkom holdingu, kartelu ili preduzeću. (Pavišić, 1991.)

U teoriji kriminalistike prisutno je shvatanje po kome organizovani kriminalitet predstavlja dobro organizovanu kriminalnu organizaciju, sa strogom hijerarhijom, disciplinom, odgovornošću, lojalnošću i podjelom zadataka, čiji je cilj ostvarivanje što većeg profita i legalizacija nezakonito stečene imovine, zahvaljujući postignutom stepenu društvenog ugleda, bilo na osnova prodora u structure vlasti ili uspostavljenih veza sa organima vlasti državnim organima, legalnim poslovnim privrednim subjektima i uticajnim političkim partijama i strankama. (Bošković, 1998)

Kriminalisti, takođe, smatraju da je organizovani kriminal delatnost privrednog tipa, koju vrše kriminalna udruženja, profesionalne i organizovane grupe, sa strogo utvrđenom hijerarhijom, disciplinom i normama ponašanja. Za ovu vrstu kriminala su vezane organizovane ili poluorganizovane grupe, koje krivična dela vrše u sprezi sa predstavnicima lokalne ili viših stepena državne vlasti, tj. njenih organa i institucija. Nosioci

organizovanog kriminala su u posrednoj vezi (poslovnom odnosu) sa predstavnicima vlasti finansijskih institucija, privrednih kompanija i političkih stranaka. (Kresoja, 2006., Korajlić, Šuperina, Selimić, 2020., Korajlić, Muharremi, 2011.)

Pojedini teoretičari smatraju da se, sa aspekta kriminologije, pod pojmom organizovanog kriminala podrazumeva vrsta delikvencije i tipologija kriminalnih pojava vezana za aktivnost profesionalnih kriminalnih organizacija. To je delatnost „privrednog tipa“ koju vrše kriminalna udruženja sa strogo utvrđenom hijerarhijom, disciplinom i normama ponašanja. Pojava se ispoljava u vidu delovanja organizovanih ili poluorganizovanih grupa ili drugih oblika udruživanja, kolektivnog vršenja krivičnog dela, u sprezi sa predstavnicima lokalne ili viših stepena državne vlasti, odnosno njenih organa i institucija. Pored toga, nosioci organizovanog kriminala mogu biti u posrednoj vezi „poslovnog odnosa“ sa predstavnicima finansijskih institucija, privrednih kompanija i političkih stranaka. (Bošković, 2002., Dautbegović, Teofilović, Korajlić, 2009.,)

Na osnovu iznetih i brojnih drugih definicija organizovanog kriminala iz dostupne naučne i stručne literature, može se zaljučiti da među autorima koji ovaj fenomen posmatraju sa aspekta kriminološke, kriminalističke i krivičnoprocesne teorije i prakse preovlađuje shvatanje o nekoliko konstitutivnih elemenata pojma organizovanog kriminala, među kojima su najznačajniji:

- (1) da je u pitanju trajna organizacija;
- (2) da je u pitanju organizacija koja racionalno radi zbog profita;
- (3) da je u pitanju organizacija koja se odlikuje korišćenjem sile ili pretnje, i
- (4) da je u pitanju organizacija kojoj je potrebna korupcija da bi se stekla i očuvala imunitet od primene prava. (Albanese, 2000; Modly, Korajlić, 2002.)

Najzad, shvatanja eminentnih procesualista, kriminologa i kriminalista pokazuju da je, uz sve teškoće u pogledu definisanja organizovanog kriminala, za njegovo manifestovanje neophodan određeni stepen povezanosti sa ličnostima iz struktura državnih organa, odnosno stvaranje određenog uticaja u političkim i privrednim strukturama. S druge strane, potpuno je neprihvatljivo stanovište onih teoretičara koji smatraju da bi organizovani kriminal, trebalo da se definiše, odnosno da se ograniči isključivo na nelegalne aktivnosti, koje uključuju upravljanje i koordinaciju učenjivanja i prostitucije. (Block, Chambilss, 1981.)

3. DEFINISANJE ORGANIZOVNOG KRIMINALA U MEĐUNARODNOM PRAVU

Sa sigurnošću se može zaključiti da se, u odnosu na obeležja organizovanog kriminala koja se navode nacionalnim zakonodavstvima, slična obeležja susreću i u pristupu međunarodnih organizacija tom problem. U pitanju su: trajnije udruživanje većeg broja lica, hijerarhijski ustrojena organizaciona struktura, plansko bavljenje delatnošću uz podelu rada, vršenje ilegalne aktivnosti, fleksibilna „kriminalna tehnologija“ i raznovrsnost u izboru kriminalnih metoda iskorišćavanja, pretnji, iznuđivanja, sila, prisilne zaštite, teror sve do aktivnog podmićivanja, težnja ka ekonomskoj i političkoj moći, internacionalnost i mobilnost. Zbog toga se, na primer, i smatra da je definicija organizovane kriminalne grupe u Srbiji gotovo identična definiciji Saveta Evrope sadržanoj u Preporuci o vodećim principima borbe protiv organizovanog kriminala iz 2001. godine. (Marinković, 2010; Modly, Šuperina, Korajlić, 2012.)

Poznato je, naime, da je i Evropska Unija je izvršila definisanje organizovanog kriminala, koja korespondira i u mnogo čemu prethodi konkretnim rešenjima iz Konvencije Ujedinjenih Naroda protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Inače, zalaganja za razumjevanje organizovanog kriminala u Evropskoj Uniji imaju raniji početak, i to još od 1997 godine, kada je Evropska Unija ratifikovala dokumenat koji se bazira na spisak od 11 karakteristika organizovanog kriminala.

Naime, kriterijumi za razdvajanje organizovanog kriminala od aktivnosti nekih drugih grupa kriminalaca prema zaključku specijalizovanog tela Evropske unije (*European Unions Working Group on Narcotics and Organized Crime*) od 1994. godine su:

- (1) postojanje kontinuirane saradnje više lica u dugom ili neograničenom periodu;
- (2) učestvovanje više od dvoje ljudi gde svako ima svoju određenu ulogu;
- (3) delovanje u dužem ili neodređenom periodu;
- (4) korišćenje nekih oblika discipline ili kontrole;
- (5) osnove sumnje da se vrše teža krivična dela;
- (6) delovanje na međunarodnom nivou;
- (7) korišćenje nasilja ili drugih sredstava zastrašivanja;
- (8) korišćenje trgovinskih struktura ili struktura sličnih poslovnim;
- (9) umešanost u pranje novca;
- (10) uticanje na politiku, medije, javnu upravu, pravosudne organe ili privredu; i
- (10) težnja za profitom ili moći. (Bay, 1998.)

Uz neophodnost postojanja bar 6 od navedenih 11, obavezno je prisustvo triju ključnih karakteristika: zajedničkog delovanja više od dva lica, vršenja teških krivičnih dela i sticanja dobiti ili moći kao cilja te delatnosti.

Najzad, smatra se kako sve do nedavno na univerzalnom nivou nije postojala definicija organizovanog kriminala, opšteprihvaćena sa međunarodnog aspekta, ali je to prevaziđeno usvajanjem Konvencije Ujedinjenih Naroda protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (UNTOC) u Palermu u period 12.-15.decembra 2000. godine. Reč je o tzv. Palermo Konvenciji, uz koju su usvojeni i dopunski protokoli, koji na specifičan način adresiraju pitanja koja se odnose na:

- (1) sprečavanje, suzbijanje i osuđivanje trgovine ljudima, posebno ženama i djecom,
- (2) krijumčarenje migranata kopnom, morem i vazduhom, kao i
- (3) nezakonitu proizvodnju i trgovinu oružjem, njegovim dijelovima i municijom.

Zanimljivo je, međutim, da se UNTOC odnosi na teška krivična dela, korupciju, pranje novca i ometanje pravosuđa, pod uslovom da je, po svojoj prirodi, u pitanju transnacionalno „ponašanje koje predstavlja krivično delo“ i da uključuje organizovanu kriminalnu grupu prema definiciji u ovoj Konvenciji, ali da sama Konvencija organizovani kriminal eksplicitno ne definiše.

Naime, UNTOK u članu 2., u odrebi koja nosi naziv "Korišćenje termina", definiše grupu za organizovani kriminal („zločinačku organizaciju“), teško krivično delo i organizovanu grupu.* Prema toj odredbi, zločinačka organizacija predstavlja organizovanu grupu od tri ili više lica, koja postoji u izvesnom vremenskom periodu i koja deluje sporazumno u cilju činjenja jednog ili više teških zločina ili krivičnih dela utvrđenih u skladu sa ovom konvencijom, radi zadobijanja, posredno ili neposredno, finansijske ili druge materijalne koristi.

Da bi se ova definicija smatrala potpunom neophodno je definisati i pojam "teško krivično delo". U skladu sa ovom Konvencijom, pod teškim krivičnim delima podrazumeva se inkriminisana radnja kažnjiva maksimalnom kaznom lišenja slobode u trajanju od najmanje četiri godine ili nekom težom kaznom.

* Prema čl. 2 UNTOC, „organizovana grupa” je grupa ljudi koja je formirana a nije spontano nastala radi neposredno sledećeg vršenja krivičnog dela i čiji članovi nemoraju imati formalno definisane uloge, koja nemora imati kontituitet članstva ni razvijenu organizaciju.

Da bi krivično delo organizovanog kriminaliteta, po svojoj prirodi spadalo u transnacionalni organizovani kriminalitet, pored navedenih uslova potrebno je da bude ispunjen i jedan od sledeća četiri vezana za izvršenje krivičnog dela (član 3, stav 2 Konvencije UN):

- (1) delo učinjeno u više država;
- (2) delo učinjeno u jednoj državi, ali je veći deo priprema, planiranja, rukovođenja ili kontrole obavljen u nekoj drugoj državi;
- (3) delo učinjeno u jednoj državi, ali je u njega uključena grupa za organizovani kriminal koja se bavi kriminalnim aktivnostima u više država;
- (4) delo učinjeno u jednoj državi, ali su bitne posledice nastupile u nekoj drugoj državi.

U svakom slučaju se Konvencija Ujedinjenih Naroda o transnacionalnom organizovanom kriminalu, koja je stupila na snagu u septembru 2003. godine može smatrati do sada najznačajnijim pokušajem da se dođe do globalno usavršenog koncepta organizovanog kriminala. Ova Konvencija je definitivno postavila konture definicije organizovanog kriminala i sadrži sastavne elemente tog krivičnog dela, zbog čega ona predstavlja najbolji legalni osnov kako za sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminala na nacionalnom nivou, tako i za međunarodnu saradnju u borbi protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

4. SPECIFIČNOSTI I OGRANIČENJA BORBE PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA NA PODRUČJU REPUBLIKE KOSOVO

Organizovani kriminal definisan u Krivičnom zakoniku Republici Kosovo kao teško krivično djelo, izvršeno od neke strukturirane grupe da bi neposredno ili posredno ostvarili finansijsku ili imovinsku korist. Navedeni kodeks takođe, vrši definisanje organizovane kriminalne grupe, strukturirane kao težak zločin, čije je postojanje i preduslov za kvalifikovanje ovog dela. Konkretnije posmatrano, aktuelno krivično zakonodavstvo definiše “grupe organizovanog kriminala”, u članu 274. KZ Kosova, pri čemu pojam “organizovanog kriminala”, predviđa kaznu zatvora od najmanje pet godina za članove organizovane kriminalne grupe, dok organizatori ili neposredni rukovodioci grupe organizovanog kriminala rizikuju da im bude izrečena minimalna kazna zatvora od 7 do 20 godina.

Osim toga, KZ Kosova definiše fenomen organizovanog kriminala i obuhvatajući:

- (1) način prinude (“nasilje, pretnja upotrebom nasilja ili bilo koje drugo sredstvo prinude);

- (2) vrstu prinude (“obećanje poklona ili bilo kakve druge koristi”),
- (3) svrhu prinude (“kako bi se druga osoba podstakla da se uzdrži od davanja izjave ili davanja lažne izjave, ili ne pružanja tačnih informacija policijskim organima, javnom tužiocu ili sudiji”), i
- (4) uzročnu vezu između radnje i posledica (“kada su ovakve informacije u vezi sa počinjanjem organizovanog kriminala”).

Na osnovu toga, pod kriminalnom organizovanom grupom podrazumevamo struktuiranu grupu koja postoji jedno određeno vreme, i koja deluje u međusobnoj saradnji, s ciljem izvršenja jednog ili više teških krivičnih dela.*

Teška krivična dela u ovom slučaju se vrše radi neposredne ili posredne finansijske ili imovinske dobiti, dok se pod struktuiranom grupom podrazumeva grupa od tri ili više lica koja nije slučajno formirana za istovremeno izvršenje nekog krivičnog dela, pri čemu ne mora da znači da formalno ima definisane uloge za svoje članove ili razvijenu strukturu.

4.1. Specifičnosti borbe protiv organizovanog kriminala na području Republike Kosovo

Sa aspekta kriminalne etiologije, nema sumnje da je geostrateški položaj Republike Kosovo, kao i aktuelni pravni i politički (posleratni) uslovi na samom Kosovu i šire na Balkanu, omogućio raznim kriminalnim grupama da razvijaju aktivnosti organizovanog kriminala. Poseban značaj u tom smislu imaju visok stepen nezaposlenosti i siromaštvo, jer nesumnjivo doprinose stvaranju pogodnih uslova za razvoj kriminala uopšte i organizovanog kriminala posebno.

Kao i u drugim zmljama u tranziciji na Balkanu i šire, u poslednjoj deceniji XX veka, veliki deo proizvodnih privrednih kapaciteta je uništen ili ozbiljno zapušten, zbog čega su izgubljena međunarodna tržišta koja su ti kapaciteti neka da snabdevali. „Izgubljena decenija” stavila je veći naglasak na trgovinu, i legalnom robom, dok su troškovi regionalne trgovine izuzetno porasli. Porast udela u krijumčarenju i trgovini pratio je isti trend, nudeći pogodno tlo za organizovani kriminal, što se izgleda pretvorilo u ključne mehanizme za nezakonitu preraspodelu nacionalnog bogatstva u regiji.

Ekonomske aktivnosti na Kosovu nalaze se na veoma niskom nivou kao posledica nedavnog rata na Kosovu u kome su skoro sve fabrike uništene ili oštećene. Kao posledica ovoga, stepen nezaposlenosti mnogo je viši

* Težak zločin se u Krivičnom zakonu Kosova definiše kao krivično delo koje se kažnjava zatvorom od najmanje četiri godine, što je u skladu sa međunarodnom definicijom iz Palermo konvencije.

(procenjuje se da iznosi oko 60 %) i mnogi su veoma privučeni mogućnošću sticanja visokih prihoda, odnosno novca od strane grupa organizovanog kriminala, uključujući i tzv. sindikate droge (“narkokartele”) za koje Kosovo predstavlja idealnu zemlju za sprovođenje svojih kriminalnih aktivnosti.

S druge strane, u relevantnom aktu evropskih zvaničnika pod nazivom „Izveštaj o napretku za Kosovo za 2010. godinu” navodi se da je korupcija mnogo više rasprostranjena u različitim sferama na Kosovu i ostaje ozbiljna zabrinutost za državotvorne procese na Kosovu. Pomenuti Izveštaj za 2010. godinu konkretizuje neke od ovih nedostataka, zaključujući da je nedavno deklarisanje imovine visokih zvaničnika na Kosovu ukazalo na “...nepoklapanja između prihoda i imovine visokih kosovskih zvaničnika. Ovo ukazuje da korupcija i dalje preovlađuje na visokom nivou na Kosovu”.*

Postoji široko rasprostranjena percepcija javnog mnjenja, da su visoki zvaničnici ili njihovi saradnici bili imuni na istrage i krivično gonjenje. U međuvremenu, različiti međunarodni izveštaji neprekidno ističu nedostatke koji proizlaze iz političkog, zakonodavnog i institucionalnog okvira koji treba da se ojača bolje višestranim strukturama koje zahtevaju bolje mehanizme koordinacije i komunikacije.

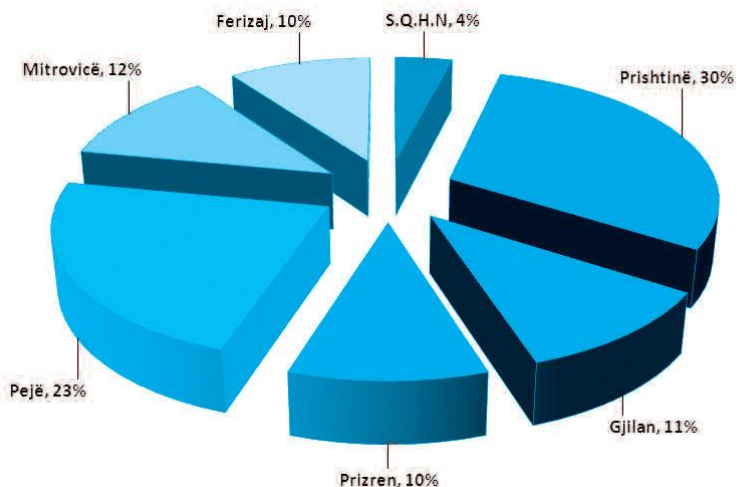
Nedostatak političke volje bavljenja korupcijom i organizovanim kriminalom, ili političko mešanje u strukture koje se bave korupcijom, po njihovoj oceni su zabrinjavajući.

Nove mogućnosti za prevare, finansijski kriminal, i druge oblike privrednog kriminala predstavlja daleko veći potencijal za zaradu sa manje rizika, u velikoj meri se oslanjaju na nedovoljno jasno razlikovanje od legalne ekonomije i finansijske delatnosti. U Jugoistočnoj Evropi su poreske i carinske prevare, nestanak kapitala i prevare u privatizaciji značajniji od tradicionalnog organizovanog kapitala. Razlog je to što se uticaj privrednog kriminala oseća u samim zemljama, a nedaleko od njihovih granica.

Razlika između legalnog preduzeća koje se koristi nelegalnim sredstvima poslovanja i prihode od kriminalnih aktivnosti investira u nešto što je naizgled zakonita ekonomska aktivnost, s jedne strane, i organizovanih kriminalnih grupa formiranih sa ciljem izvršenja privrednog kriminala kojima se upravlja kao preduzećem, sa druge strane, nije veoma izražena.

* http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf

*Dijagram 1: Pregled slučajeva droge po regionima Kosova za 2009. godinu (podaci Odeljenja za borbu protiv droga Kosovske policije) *
Broj slučajeva*



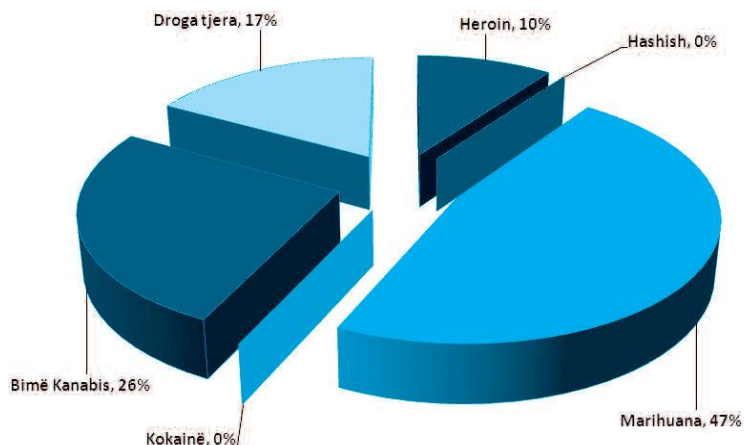
Iz prethodnog grafičkog prikaza, uočava se da je među najviše izraženim formama organizovanog kriminala na Kosovu nesumnjivo nalaze trgovina ljudskim bićima (u vidu trgovine ženama u cilju prinude na prostituciju), i narkokriminal (u svom najčešćem obliku šverca narkotika).^{*} To se vidi i iz gotovo idealne proporcije geografske rasprostranjenosti narkokriminala kao dominantnog pojavnog oblika organizovanog kriminala na Kosovu (tabela br. 1).

S druge strane, iz narednog prikaza se uočava da je u strukturi opojnih droga čiji se ilegalni promet vršio na Kosovu tokom 2009. godine, dominirala marihuana koja se, po prirodi stvari, proizvodi “na domaćem terenu”, tj. na samom Kosovu ili u zemljama iz neposrednog okruženja (npr. u Albaniji) i koja je bila zastupljena gotovu u polovini ukupnog broja slučajeva.

^{*} http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf

^{*} I različiti regionalni i međunarodni izveštaji o Kosovu ističu ova dva oblika organizovanog kriminala kao dva najunosnija oblika nezakonite krivične delatnosti.

Dijagram 2: Pregled vrste i količine zaplenjene droge za 2009. godinu (podaci Odeljenja za borbu protiv droga Kosovske policije).*
Vrsta konfiskovanih droga



Ovakvi rezultati su očekivani i zato što koindiceraju sa ranijim rezultatima u borbi protiv tzv. narkokriminala. Pokazalo se, naime, da su produkti kanabisa (hašiš, marihuana) sve značajniji faktor tržišta droge na Kosovu. To se uočava i iz činjenice da su, na primer, samo u toku 2004 godine Kosovska policija i UNMIK otkrili su i uništili 12 polja kanabisa.

Heroin prema podacima iz raspoloživih studija, a u svetlu dostupnih informacija o akcijama zaplene droge na Kosovu, jeste najprofitabilnija vrsta droge na “tržištu” Kosva i šire, pri čemu se da jedino koordiniranim i usklađenim akcijama na međunarodnom nivou mogu organizovati zaplene velikih količina ove opojne droge, i to kako u zemlji tako i u inostranstvu. Međutim, sudeći po procenama međunarodnog faktora o znatnim količinama heroina koji na putu ka zapadnoj Evropi “prelazi” preko Albanije i Kosova, ove zaplene su još uvek na osrednjem nivou.

S tim u vezi, zanimljivo je, na primer, da je tokom 2003 godine, a u vezi sa istragama sprovedenim na Kosovu, u inostranstvu zaplenjeno oko 52 kg heroina, i to uglavnom u Italiji i Bugarskoj. Međutim, tokom 2004 godine, u vezi sa istragama sprovedenim na Kosovu, u inostranstvu zaplenjeno gotovo deset puta više heroina (oko 504,5 kg) - uglavnom u Austriji, Nemačkoj, Italiji, Švajcarskoj, Srbiji, Bugarskoj i Albaniji.

Takođe je zanimljivo da je količina zaplenjenog heroina na Kosovu tokom prve decenije XXI veka bila u stalnom porastu, od gotovo simboličnih 0,82 kg u 2001. godini do 46,78 kg u 2003 godini (tabela 1).

* Dostupno na: http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf

Tabela 1: Pregled količina opojnih droga zaplenjenih na Kosovu*
(* januar - maj 2006)

Opojne droge	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.*
Heroin (kg)	0,82	6,11	46,78	23,28	36,48	5,81
Hašiš (kg)				0,95	0,21	0,26
Marihuana (kg)	30,72	48,05	30,82	23,29	55,30	16,16
Kokain (kg)	0,04	1,41	8,48	0,01	3,79	
Amfetamini (kg)	0,03	0,02		12,00	13,12	
Ekstazi (komada)	4	50	40	56	39,5	
LSD (doze)	1					
Kanabis (biljke)				7 983	31 158	
Mak (biljke)						

Takva ocena izražena je u odgovarajućim dokumentima Saveta Evrope i drugih relevantnih međunarodnih faktora (na primer u okviru CARPO projekta). Naime, Savet Evrope je, zajedno sa konzorcijumom partnera iz Belgije, Finske, Italije, Mađarske, Slovenije, Španije, Švedske i Međunarodnom organizacijom za migracije, započeo ovaj projekt u maju 2004 godine, s ciljem obezbeđivanja odgovarajućih instrumenata za borbu protiv organizovanog i privrednog kriminala, a ukviru programa Jačanje kapaciteta policije u borbi protiv teških oblika kriminaliteta u jugoistočnoj Evropi (regionalni projekat CARDS) *

Po njima je Kosovo je sredinom prve decenije XXI veka bilo “ključna lokacija u reogionu za mnoge kriminalce iz jugoistočne Evrope... Tesne veze sa etničkim Albancima iz Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Albanije, kao i sa albanskom dijasporom, ove organizovane kriminalne grupe sa Kosova čini naročito efikasnim u trgovini, i to posebno drogama, i njihovom prebacivanju ka zapadnim trzistima...”*

Po takvim izveštajima je samo u 2004. i 2005. godini zabeleženo ukupno 265 krivičnih dela vezanih za opojne droge, sa 458 učinilaca, koja ne podpadaju pod organizovani kriminal. Između 2003. i 2005. godine pokrenute su istrage u četiri dugoročna predmeta međudržavnog kriminala vezanog za droge. Između juna i decembra 2003. godine, na Kosovu je zaplenjeno 38 kg heroina, dok je po 24 kg i 28 kg zaplenjeno u Italiji i Bugarskoj (a za koje se veruje da potiču sa Kosova), što ukupno iznosi 90 kg.

* www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/CARPO

* http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf

* www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/CARPO

Takođe su tokom 2004. i 2005. godine bile su pokrenute istrage u 20 dugoročnih predmeta, od kojih je u njih šest bilo potrebno ostvariti međunarodnu saradnju. Na osnovu ovih istraga, od januara do decembra 2004. godine na Kosovu je zaplenjeno 45,5 kg heroina, dok je još 504,5 kg zaplenjeno u Austriji, Nemačkoj, Italiji, Švajcarskoj, Srbiji, Bugarskoj i Albaniji (odakle se veruje da ova droga i potiče), što ukupno iznosi 550 kg heroina zaplenjenog u ovom periodu.*

S druge strane, i pored napora odgovarajućih stručnih službi (Direkcija za organizovani kriminal i dr.), te podataka i procena relevantnih međunarodnih faktora, još uvek je otežana analiza organizovanog kriminala na Kosovu i njegovo poređenje sa stanjem u drugim zemljama u svetu.

Tako se, na primer, u okviru zvaničnog izveštaja vezanog za pomenuti CARPO project navodi da je u 2003 i 2004 godini, registrovano ukupno 27 organizovanih kriminalnih grupa koje su učinile isto toliko (27) dela organizovanog kriminala. Ta krivična dela koja su se odnosila: na trgovinu drogom (15 slučajeva i grupa sa nekih 150 učinilaca), na trgovinu ljudima (82 slučaja, nije bilo organizovanih grupa, sa 83 uhapšene osobe), na organizovani kriminal u privredno-ekonomskoj sferi (3 neizvesna predmeta i grupe sa nekih 600 učinilaca), uz „nepoznate podatke o svim drugim vrstama kriminala”.*

Prema podacima dobijenim od međunarodnih tužilaca koji deluju pri Odeljenju za pravosuđe UNMIK, tokom 2005. godine bile su pokrenute istrage u ukupno 15 predmeta vezanih za krijumčarenje droge od strane organizovanih kriminalnih grupa sa preko 55 umešanih lica. U srednje velikim količinama, trgovci i krijumčari drogom koristili su turistička vozila sa austrijskim, nemačkim, srpskim, i švajcarskim tablicama kako bi prevezli između 7 i 32 kilograma heroina sakrivenog u svakom od vozila, uglavnom iz Albanije, na Kosovo ili sa Kosova u Italiju u Austriju.

Zakonodavstvo Kosova u pogledu trgovine ljudima ispunjava evropske i međunarodne standarde. Tako čl. 139.KZ Kosova za ovo delo propisuje osnovnu kaznu od 2-12 godina zatvora. U težim slučajevima predviđene su i strožije kazne, kao na primer u slučajevima trgovine maloletnim licima (3-15 godina), ako se trgovina vrši u okviru kriminalne grupe (7-20 godina), odnosno ako do trgovine dođe usled delovanja službenog lica u obavljanju svoje službene dužnosti (5-15 godina).

Za trgovinu ženama, Kosovo je u isto vreme i tranzitno područje i krajnje odredište, i to u početku zbog prisustva međunarodnih vojnih snaga a kasnije sve više i zbog domaće „klijentele“. Zbog toga je tokom maja 2005 . godine usvojen Kosovski plan akcije za borbu protiv trgovine ljudima, kao

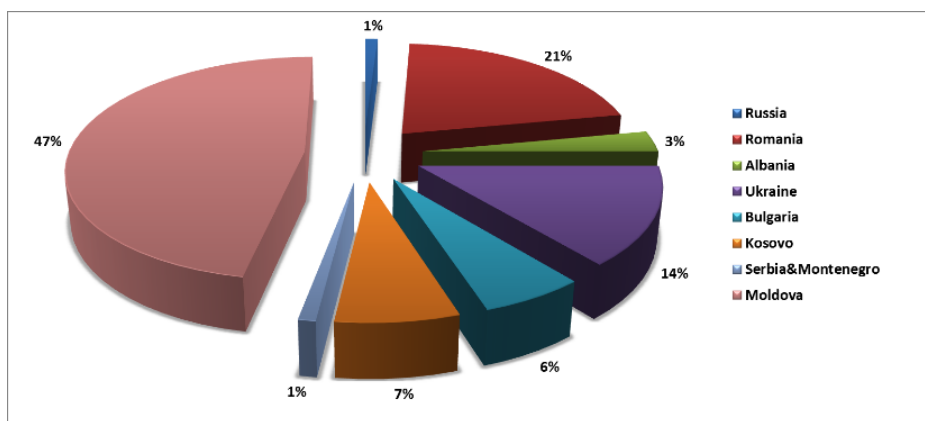
* Isto.

* http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf

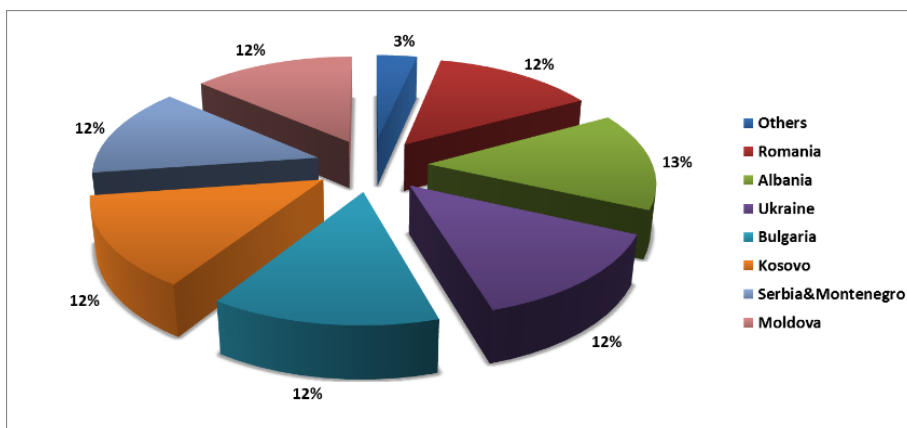
jedan konsolidovani okvir za sve akcije i aktere koji učestvuju u aktivnostima usmerenim na sprečavanje trgovine ljudima.

Najzad, iz dijagrama 4 i 5, koji pokazuju stanje jasno pokazuje da je većina žena žrtva trgovine ljudima u 2004. godini bila poreklom iz siromašnih zemalja istočne Evrope (Moldavije, Rumunije i Ukrajine). Takođe se uočava da je većina žrtava bila u starosnoj dobi između 18 i 30 godina, s tim da su jedna trećina njih maloletnice između 12 i 18 godina.

Dijagram 3: Pregled vrste i količine zaplenjene droge za 2009. godinu*



Dijagram 4: Pregled vrste i količine zaplenjene droge za 2009. godinu



O kriminalnim grupama i mrežama koje su delovale na Kosovu u ovom periodu postojale su samo oskudne informacije. Prema raspoloživim saznanjima, vezanim za pomenuti Izveštaj, „kosovske kriminalne grupe ne

* Isto

prezaju od upotrebe sile, preduzimaju zaštitne mere i aktivnosti kao što je kontra-nadzor, a imaju i kodirana i sofisticirana sredstva komunikacije, što sve skupa policiji otežava rad“. Pored toga, aktivnosti koje odnose na pranje novca obično su povezane sa trgovinom drogama.*

5. DRŽAVNA STRATEGIJA REPUBLIKE KOSOVO ZA BORBU PROTIV ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Nacionalna strategija protiv organizovanog kriminala je struktuirana na takav način da jasno identifikuje ciljeve koji se trebaju ispuniti kako bi svi institucionalni mehanizmi se stavili u funkciju uspešnog sprečavanja i suzbijanja organizovanog kriminala na Kosovu, i bivajući partneri sa drugim međunarodnim zemljama i organizacijama u borbi protiv ove pojave putem međunarodne saradnje. Strategija pomaže razvoju i implementaciji politika jačajući institucionalne kapacitete protiv organizovanog kriminala na svim nivoima institucionalnog i društvenog organizovanja.*

Prema strategiji politike sprečavanja i kontrole organizovanog kriminala se trebaju bazirati na dubljem razumevanju toga šta predstavlja, prema međunarodnim standardima organizovani kriminal, koja je oblast delovanja, pretnje, metode operisanja, i trendovi zločina u jednoj određenoj državi ili regionu. Problemi organizovanog kriminala u kosovskom društvu trebaju da posvete posebnu pažnju posebno državnom, institucionalnom i društvenom mehanizmu, aktivno se anagažujući na sprečavanje i otkrivanje svih formi organizovanog kriminala. Prema ovom dokumentu, Republika Kosovo ulaže napore implementirajući poverljivu i realnu politiku da poboljša aktuelnu situaciju u oblasti vladavine zakona i da se delotvorno bavi suzbijanjem organizovanog kriminala u cilju progresa u pravcu euro-atlanskih integracija.

6. ZAKLJUČAK

Prisustvo grupa koje razvijaju aktivnosti organizovanog kriminala na Kosovu je evidentno, a takav je slučaj i u svim zemljama iz neposrednog okruženja i šire. Sigurno da su među najizraženijim formama organizovanog kriminala na Kosovu narkokriminal (u svom najčešćem obliku šverca narkotika), i trgovina ljudskim bićima (u vidu trgovine ženama s ciljem prinude na prostituciju). Uostalom i različiti regionalni i međunarodni

* www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/CARPO

* Izvod iz Državne strategije Republike Kosovo za borbu protiv organizovanog kriminala 2009-2012., Vlada Republike Kosovo, Priština 2009.

izveštaji o Kosovu ističu ova dva oblika organizovanog kriminala kao dva najunosnija oblika nezakonite krivične delatnosti.

Sigurno je da se u borbi protiv ova dva, ali i svih drugih vidova organizovanog kriminala značajni rezultati ne mogu postići ukoliko se ova borba ograniči samo na krivično gonjenje članova krivičnih organizacija. Neophodno je predvideti normative, organizacijske i tehničke mere za smanjenje i ometanje tržišta i remećenje logističkih puteva i struktura organizovanog kriminala. U suprotnom se može dogoditi da parcijalni uspesi organa krivičnog gonjenja u velikoj meri čak doprinosu „selekciji“ (eliminisanju konkurencije) među kriminalnim grupama.

Prema tome, primena zakona u oblasti sprečavanja i suzbijanja organizovanog kriminala na Kosovu je još uvek fragmentirana, tj. nedostaje joj kordinisanje i delotvorna međuinstitucionalna saradnja, kao i regionalna i međunarodna saradnja, što je osnovni preduslov za uspeh u borbi protiv ove pojave. Osim toga, Policija Kosova ima nedostataka u internoj koordinaciji menadžiranja informacija i kriminalističko-obaveštajne službe.

Jedinicama kriminalističko-obaveštajne službe lokalnog nivoa ne upravljaju direkcije za obaveštajnu službu i analizu zločina, i kao posledica sledi da je rad policije pod dominacijom lokalne kontrole i minimalne saradnje unutar organizacije. Šta više, ne postoji efikasna razmena informacija između centralnih jedinica koje se bave suzbijanjem organizovanog kriminala i direkcija za analizu zločina.

Zbog prethodno opisane situacije, Direkcija za analizu zločina nema uticaja na proces donošenja strateških odluka u vezi sa menadžiranjem informacija i suzbijanjem organizovanog kriminala, stoga jasno izgleda da je potrebno bolje organizovanje jednog nacionalnog modela da bi se obezbedila delotvorna razmena informacija u okviru policijskih jedinica.

Nesporno je da agencije za sprovođenje zakona, posebno kosovska policija (KPS) i Carina trebaju da razviju kapacitete za prikupljanje i razmenu informacija gradeći jedan institucionalni sistem. Takođe postoji nedostatak saradnje na međunarodnom nivou. To se najviše odražava na teškoće u implementaciji regionalnih programa, zbog nedostatka saradnje nekih država sa kosovskim institucijama.

U Kosovskoj policijskoj službi postoji nedostatak obučenog osoblja u oblasti kompjuterske forenzike, zakonskog prislušivanja, kompjuterskog kriminala, pranja novca, terorizma i drugih specijalizovanih oblasti. Broj tužilaca specijalizovanih (sa adekvatnom obukom) i namenjenih kriminalnim istragama u vezi sa organizovanim zločinom nije dovoljan. Institucijama odgovornim za sprečavanje i suzbijanje organizovanog kriminala nedostaje potrebna tehnička i tehnološka informativna oprema kao i prostor za rad. Nizak nivo dobrobiti osoblja takođe negativno utiče na efikasnost institucija odgovornih za suzbijanje organizovanog kriminala.

Obaveštajna služba, odnosno operativna informacija je preduslov za bilo koji uspeh u istragama. U tom smislu postoji nedostatak implementacije koncepta policija pod upravljanjem obaveštajne službe, kao i potrebno finansiranje tajnih operacija i adekvatnog tretiranja informacija. Neadekvatno održavanje, ograničen pristup kao i nedostatak jednog integrisanog sistema baze podataka je prepreka za razvoj i dokumentovanje istrage.

LITERATURA

1. Abadinsky H., 1988. Organised Crime, Nelsaon Hall, Chicago,
2. Albanese J. S., 2000. „The causes of organized crime“, Journal of Contemporary Criminal Justice, No. 4, Thousand Oaks,
3. Bay J., 1998. „Definition of Organized Crime in Europe Union: A Criminological Perspective“, Organized Crime and Prevention, Scandinavian Research Council of Criminology, Copenhagen,
4. Block A.; 1981. Chambilss W. J.: Organized Crime, Elsevier, New York; Oxford,
5. Bošković M., 1998. Organizovani kriminalitet – prvi deo: kriminološki i kriminalistički aspekti, Policijska akademija, Beograd,
6. Bošković M., 1998. Organizovani kriminalitet – prvi deo: kriminološki i kriminalistički aspekti, Policijska akademija, Beograd,
7. Bošković, M.: 2002. Kriminologija s penologijom (II deo) - Socijalna patologija, Pravni fakultet, Novi Sad,
8. Bošković, M.: 2002. Socijalna patologija, Pravni fakultet u Novom Sadu,
9. Dautbegović A., Teofilović N., Korajlić N., 2009. „Relacije korupcije i organizovanog kriminaliteta“, Ljudska prava, Časopis za sve pravno-političke probleme, Institut za ljudska prava, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu; br. 1-4.,
10. Đelmo, Z., Selimić, M., 2020. Upravno procesno pravo sa upravnom i sudskom praksom. Association Euro Connecta Sarajevo.
11. http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf
12. http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf
13. http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf
14. http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf
15. Izvod iz Državne strategije Republike Kosovo za borbu protiv organizovanog kriminala 2009-2012., Vlada Republike Kosovo, Priština 2009.
16. Konkretno oblike zločinačkih udruženja koja svrstavamo u tradicionalni, profesionalni i prilagodljiv tip u SAD, Italiji, Mađarskoj i drugim zemljama vidi u: Sačić Ž., 1997. Organizovani kriminalitet u Hrvatskoj, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb,
17. Korajlić, N., 2008. Kriminalistička metodika, Fakultet kriminalističkih nauka, Univerzitet u Sarajevu,
18. Korajlić N., 2011. Kriminalistička metodika, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Centar za kulturu i obrazovanje, Tešanj,
19. Korajlić N., Muharemmi D., Ademaj X., Fjalori 2016. Terminologija Kriminalistike, Ministarstvo unutrašnjih poslova Kosova, Priština,

20. Korajlić, N., 2012. Istraživanje krivičnih djela, Pravni fakultet, Sarajevo,
21. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., 2020. Uvod u kriminalistiku, na znanstvenim temeljima suprostavljanja kriminalitetu, Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“, Kiseljak,
22. Korajlić, N., Muharemmi, D., 2011. Heuristička kriminalistika, Pravni fakultet Kiseljak, Univerziteta Travnik,
23. Korajlić, N., Dautbegović, A., 2012. Osnovi kriminalistike, Univerzitet u Travniku, Travnik,
24. Kregar J., 2003. „Organized Crime as a Threat to Democracy“, Crushing Crime in South East Europe: a Struggle of Domestic, Regional and European Dimension, National Defence Academy, Wien,
25. Kresoja M., 2006. Kriminalistika za osnovno policijsko obrazovanje, Yugo-Pirs, Novi Sad,
26. Marinković D., 2010. Suzbijanje organizovanog kriminala: specijalni istražni metodi, Prometej, Novi Sad,
27. Marinković D., 2010. Suzbijanje organizovanog kriminala: specijalni istražni metodi, Prometej, Novi Sad,
28. Milošević M., 2003. Organizovani kriminal: zbirka propisa sa uvodnim objašnjenjima i napomenama, Službeni list Srbije i Crne Gore, Beograd,
29. Modly, D., Korajlić, N., 2002., „Kriminalistički rječnik“, Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj, Tešanj,
30. Naples Political Declaration and global Action Plan Organized Transnational Crime, UN Crime Prevention and Criminal Justice Newsletter, No. 26/27,1995.
31. Paoli, L., Fijnaut, C., 2003. Organized Crime in Europe: Manifestations and Policies in the European Union, Beyond, Freiburg,
32. Pavišić B., 1991. Pojave savremenih zločina - savremeni međunarodni kriminalitet, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb,
33. [www.coe.int /t/ dghl/ cooperation/ economiccrime/ organisedcrime/ projects/ CARPO](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/CARPO)
34. [www.coe.int /t/ dghl/ cooperation/ economiccrime/ organisedcrime/ projects/ CARPO](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/CARPO)
35. [www.coe.int /t/ dghl/ cooperation/ economiccrime/ organisedcrime/ projects/](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/projects/)
36. http://www.kdi-kosova.org/publications/milionatepaligjshem_sr.pdf

**SPECIFIČNOSTI ORGANIZACIJE UPRAVNE, ODNOSNO IZVRŠNE
VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI**

**SPECIFICS OF THE ADMINISTRATIVE OR EXECUTIVE
AUTHORITIES ORGANIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Izvorni znanstveni članak

*Prof. dr. Fuad Purišević**

*Doc. dr. Armin Kržalić**

*Pred. VŠ Mirzo Selimić**

Sažetak

Klasifikacije općenito, pa i organa uprave, ima za cilj da se organi uprave što bolje razumiju. Da bi smo razumjeli ulogu, značaj i smisao pojedinih organa uprava, potrebno bi bilo napraviti distinkciju između njihovih vrsta i oblika. Kada je u pitanju ova klasifikacija, potrebno je poći od teritorijalnih i vremenskih parametara koje je nužno posmatrati sa drugim kriterijima koji su svojstveni jednom nacionalnom zakonodavstvu. Polazeći od ovog većinskog poimanja, u Bosni i Hercegovini se, shodno njenom pravom uređenju i nivoima vlasti, može govoriti o razlikama i sličnostima između pojedinih vrsta organa uprave, s obzirom na njihov djelokrug, nadležnost, međusobni odnos i teritorij. Oblici organa uprave bi onda predstavljali različite forme organizovanja u kojima organi, unutar jedne vrste, bivstvuju, bez obzira na njihov djelokrug, nadležnost, međusobni odnos i teritorij. Ako pođemo od nadležnosti, međusobnog odnosa i teritorije, organi uprave se mogu podijeliti na više različitih načina, uvažavajući uvijek prvo društveno-političko uređenje zemlje. Bosna i Hercegovina, kao složena društvena zajednica, pretežno je decentralistički uređena, nerijetko i pretjerano. Mišljenja smo da država Bosna i Hercegovina primarno baštini federalizam kao politički koncept i federalizam kao ustavno-pravni model uređenja društvene zajednice, u kojoj je teritorijalni kriterij organizacije vlasti maksimalno došao do izražaja.

* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba

* Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba

* Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak, E-mail: mirzo.selimic@ceps.edu.ba

Ključne riječi: upravna i izvršna vlasti; parlamentarna i predsjednička vlast; pravna i vanpravna kontrola; centralizacija i decentralizacija.

Abstract

Classifications in general, including administrative bodies, aims to their better understanding. In order to understand the role, significance and meaning of individual administrative bodies, it would be necessary to make a distinction between their types and forms. When it comes to this classification, it is necessary to start from the territorial and time parameters that must be considered with other criteria that are unique to one national legislation. In Bosnia and Herzegovina and based on the understanding of the majority, in accordance with its legal order and levels of government, one can speak of differences and similarities between certain types of administrative bodies, with regard to their scope, competence, mutual relationship and territory. Forms of administrative bodies would then represent different forms of organization in which bodies, within one variety, exist, regardless of their scope, competence, mutual relationship and territory. If we start from the jurisdiction, mutual relations and territory, the administrative bodies can be divided in several different ways, always respecting the first socio-political organization of the country. Bosnia and Herzegovina, as a complex social community, is predominantly decentralized, often excessively. We are of the opinion that the state of Bosnia and Herzegovina primarily inherits federalism as a political concept and federalism as a constitutional and legal model of organizing the social community, in which the territorial criterion of government organization has come to the fore.

Key words: administrative and executive authorities; parliamentary and presidential power; legal and non-legal control; centralization and decentralization.

1. PRAVNO I POLITIČKO UREĐENJE DRŽAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Polazeći od činjenice da je ustav najveći pravni i politički akt jedne zemlje, i danas, nakon više od 25 godina postojanja Ustava postdejtonske Bosne i Hercegovine, može se reći da Ustav Bosne i Hercegovine nigdje eksplicitno ne govori o karakteru BiH sa stanovišta oblika društvenog uređenja (na više mjesta se ističe da je BiH država, demokratska država, te navodi suverenitet, teritorijalni integritet, kontinuitet, politička nezavisnost,

međunarodni subjektivitet i slično). Nema sumnje da Ustav normira federalnu strukturu, što je sadržano i u Mišljenju Venecijanske radne grupe (formirane 24. jula 1996. od Vijeća Evrope, na inicijativu Ureda visokog predstavnika) o kompatibilnosti ustava entiteta (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) sa Ustavom Bosne i Hercegovine, u kome se ističe da Ustav BiH predviđa federalnu državu, uz navođenje argumenata koji upućuju na takav zaključak.

Prema tome, Ustav Bosne i Hercegovine, kao integralni dio Općeg okvirnog sporazuma, sadrži uobičajene elemente svojstvene najvišem pravnom i političkom aktu jedne države, iako je dijelom, zbog svog sadržaja i inkorporiranih međunarodnim konvencija u njegov integralni tekst, i akt međunarodnog prava. Potvrda naznačene konstatacije o federalnom ustroju države po osnovu Ustava BiH, temelji se na četiri argumenta opće prirode: Prvo, u podjeli nadležnosti između BiH i entiteta prihvata se tipična federalna struktura, sa isključivim ovlastima BiH u nizu oblasti državnog uređenja, odnosno ekonomskog i socijalnog sistema; Drugo, i institucije, odnosno organi BiH ukazuju na federalnu strukturu; Treće, Ustav po osnovu utvrđivanja pune slobode kretanja lica, roba, usluga i kapitala širom Bosne i Hercegovine potvrđuje jedinstven ekonomski i socijalni prostor u međunarodno priznatim granicama BiH i Četvrto, Ustav BiH kao najviši pravni akt nadređuje ustave i zakone entiteta, a Ustavni sud Bosne i Hercegovine je nadležan da „verificira“ kompatibilnost ustava entiteta sa Ustavom Bosne i Hercegovine (Purišević, 2010: 20).

Uvažavajući posebnosti i specifičnosti Bosne i Hercegovine, neophodno je izričito konstatovati da i njen ustavni sistem treba da počiva na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge na bilo kom političko-teritorijalnom nivou vlasti u državi. Da bi država efektivno i svrsishodno obavljala svoje socijalne funkcije, neophodan je preobražaj javne vlasti u javnu službu. Zato, i bosanskohercegovački upravni sistem, kao složen i dinamičan, treba da bude u službi sistema društvene regulacije koji baštini sve druge elemente društvenog života, uključujući i pravne. Neophodno je razdvojiti, ma koliko to često bilo teško, izvršnu vlast od upravne (kvadrilistički sistem organizacije državno-pravnih funkcija). Zašto? Izvršna vlasti je pretežno političkog karaktera, a kako su njeni poslovi veoma kompleksni, raznovrsni i brojni, zato se njena djelatnost često i ne može materijalizirati samo u određenoj vrsti pravnih akata. Zbog toga bi izvršnu vlast mogli označiti kao državnu neupravnu vlast – kao političko-opću vlast, za razliku od upravne vlasti koju bi mogli označiti kao upravnu vlast - kao operativnog izvršioca vlasti. Ova objektivno i realno utemeljena distinkcija izvršne i upravne vlasti nas neprijeporno vodi spoznaji da se izražavanje ukupne državne vlasti može pouzdano izvršiti samo uz pomoć njene kvadrilističke klasifikacije. Dakle, da bi se odredila sadržina izvršne

vlasti moraju se uzeti u obzir, ne samo pravni elementi, već i svi politički momenti. Poslove izvršne vlasti bi mogli svrstati u pet grupa: (1) podzakonska normativna aktivnost u cilju izvršenja zakona, (2) koordiniranje, usmjeravanje i usklađivanje rada upravne vlasti, (3) vođenje inozemne politike, (4) planiranje i usmjeravanje opće politike, (5) donošenje političkih i pravnih akata izvršne vlasti.

2. ENTITETSKO UREĐENJE IZVRŠNE I UPRAVNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Formalno, entiteti u Bosni i Hercegovini su po pitanju organizacije izvršne vlasti ustrojeni po različitim društveno-političkim sistemima. U pravnoj i političkoj teoriji razlikuju se dva osnovna modela podjele vlasti: parlamentarni i predsjednički-prezidencijalni. Parlamentarni režim smatra da je neophodno postojanje povjerenja i uzajamna saradnja između političko-izvršne i upravne vlasti, s jedne strane, te zakonodavne vlasti, s druge strane, zbog toga je potrebna kontinuirana i prisna veza između pomenutih vlasti. Predsjednički sistem smatra da je najbolja garancija prava i sloboda stroga podjela između političko-izvršne i upravne vlasti, s jedne strane, te zakonodavne vlasti, s druge strane. Naime, entitet Federacija Bosne i Hercegovine, ustrojena je na principima parlamentarnog sistema vlasti, dok je entitet Republika Srpska, ustrojena na principima predsjedničkog-prezidencijalnog sistema vlasti. Suštinski, i jedan i drugi entitet imaju sisteme koji se ne razlikuju. Naime, u oba entiteta, kad je u pitanju izvršna i upravna vlast, izvor i nosilac iste su opći izbori i političke stranke.

Kako je nesporno da su izvor i nosilac izvršne vlasti općenito, pa i u BiH, opći izbori i političke strane ili koalicije političkih stranaka, to je onda, ne samo pravo, već i obaveza građana da svojim masovnijim izlaskom na opće izbore sami neposredno odlučuju o izvršnoj vlasti u određenom mandatnom periodu.

U entitetu Republika Srpska, nosilac izvršne vlasti je lider političke partije-kandidat koji dobije najviše glasova na izborima (predsjednički ili prezidencijalni sistem vlasti). U entitetu Federacija BiH, lider političke partije-kandidat koji na općim parlamentarnim izborima dobije parlamentarnu većinu obrazuje od pripadnika stranke ili koalicije stranaka vladu kojoj on postaje prvi ministar (parlamentarni sistem vlasti). Formalno, prvi ministar je odgovoran Parlamentu Federacije BiH. Suštinski, mala je vjerovatnoća, pa i nikakva, da će u toku svog mandatnog perioda prvi ministar „sići“ s vlasti ako je njegova politička partija disciplinirana, odnosno ako je koalicija stranaka složna. Nažalost, nerijetko ova discipliniranost i sloga političkih partija u BiH bude primarno rezultat koji sa sobom donese partijski „kadrovi“ bez stručne kvalitete, ali sa potpunom

partijskom lojalnošću. Na ovaj način je prvi ministar u Federaciji BiH de facto imun od političke odgovornosti pred Parlamentom Federacije BiH isto onoliko koliko i predsjednik u Republici Srpskoj. Dakle, političke stranke ili koalicije stranaka i opći izbori predstavljaju suštinu odgovornosti izvršne vlasti u Federaciji BiH, ali i u Republici Srpskoj. To znači da se putem političke partije i općih izbora u BiH dolazi na čelo izvršne vlasti i provodi se partijska ili koaliciona politika, s tim da izvršnu vlast u njenom mandatu kontrolira ta ista politička partija ili koalicija političkih partija, umjesto da institucije kontrole vršenja javne vlasti svoj posao obavljaju u skladu sa insitucionaliziranim slobodama građana, što bi predstavljalo personifikaciju demokratizacije zasnovane na ustavu i zakonima. Zato je ovo u BiH jedna od najslabijih karika sistema javne vlasti. Drugim riječima, bez pomoći i podrške političke partije ili koalicije, nosilac izvršne vlasti u oba entiteta, ali i na državnom nivou, nemoćan je i bespomoćan. Bez političke podrške prvi ministar se ne može ni održati na vlasti do kraja mandata, a niti se može na sljedećim općim izborima pojaviti kao kandidat koji bi bio reizabran. Ukoliko kandidat izgubi stranačku podršku u oba entiteta u Bosni i Hercegovini, uključujući tu i državni nivo vlasti, to de facto znači i gubitak vlasti. Zato se kaže da je politički lider partije-kandidat, kao nosilac izvršne vlasti, ujedno i zatočenik-zarobljenik svoje političke partije ili koalicije partija. Zaključiti pitanje elaboracije izvršne vlasti na svim nivoima u BiH, čini nam se opravdanim jedino uz sljedeću konstataciju: Legitimitet izvršne vlasti treba tražiti u rezultatima njenog rada, a ne u činjenici njenog nastanka, odnosno konstituisanja. Ova konstatacija je inherentna sintagmi „izvršna vlasti“ jer ona predstavlja „gravitacioni centar političke vlasti“ (Marković, 1980: 241-243). Politički karakter izvršne vlasti predstavlja koncentracija interesa političke partije ili koalicije političkih partija, kao nosilaca izvršne vlasti. Vlada, kao plitičko-izvršni organ vlasti, kojoj je potka koalicija političkih partija i čija je ona zapravo emanacija, mora da vodi računa o svim posebnostima i različitostima njene političke većine, zbog čega je neophodno njeno stalno savjetovanje, pregovaranje i laviranje u cilju održanja na vlasti. Ovakve vlade su, u pravilu, bez autoriteta i prestiža. Za većinu koju treba da ima vlada, potreban joj je premijer ili prvi ministar koji uživa autoritativno povjerenje ostalih članova vlade. U Bosni i Hercegovini, u pravilu, premijeri u vladama ne uživaju takva autoritativna povjerenja koja uživaju kao vođe političkih partija koje su dobile većinu na parlamentarnim izborima i koje sa svojim koalicionim partnerima formiraju vlade. Suština parlamentarnog režima leži u ekvilibrijumu (ravnoteži) i harmoniji vlasti. Harmonija vlasti se uspostavlja između građana, parlamenata i vlada. Nažalost, bosanskohercegovačke državno-pravne strukture koje kontroliraju vršenje javne vlasti, u pretjeranoj su mjeri zasnovane na principima partijske države, što znači na principima političke podobnosti, neprofesionalizma,

netransparentnosti, neodgovornosti, materijalne zavisnosti, nestabilnosti statusa javnih funkcionera koji svoje funkcije obavljaju u cilju vlastitog bogaćenja u mandatnom periodu kao njihovom plijenu (Radinović, 2001:23). U zemljama u tranziciji, kao što je Bosna i Hercegovina, političke partije koje osvoje vlast istu održavaju koristeći izvršnu i upravnu vlast primarno kao svoje vlastito sredstvo za što duže vladanje. Empirija je pokazala da otpor reformama javne uprave u BiH, de facto i de iure, započinje kroz sabotiranje normativnih ciljeva od strane etno-nacionalnih lidera koji se zakonima tobože pokoravaju, ali ih nepogrešivo ne izvršavaju. Kada su u pitanju reforme društveno-političkog sistema u BiH, njeni etno-nacionalni vlastodršci baš na pomenuti način pružaju otpor i reformama javne uprave, jer im je ona osnovno i najvažnije sredstvo za održavanje na vlasti. Svi pregovori o budućnosti i reformama u našoj zemlji, neuspješni su, jer se vode sa etničko-entitetskih stajališta i principa, tako da se potpuno marginaliziraju građani ove zemlje i njena/njihova hiljadugodišnja običajnost, koja zapravo predstavlja emanaciju koegzistencije sličnih i različitih, a ne istih i suprotnih individua – građana. Da bi se ovo spriječilo ili bar dovelo u tolerantne granice, mišljenja smo da bi disjunktivno trebali uglavnom pozicionirati političko-izvršnu vlast kao prolaznu ili promjenljivu vlast političkih funkcionera, dok bi upravnu vlast trebalo uglavnom pozicionirati kao stalnu ili nepromjenljivu vlast upravnih službenika. Dok se ovo ne desi, izvršna i upravna vlast će i dalje biti najbolje i najefikasnije sredstvo za očuvanje samo vlasti vladajuće političke elite, bez njihovog neposrednog i učinkovitijeg učešća u ostvarivanju i zaštiti javnog interesa, odnosno pojedinačnih interesa građana. Da je to tako, najbolji egzemplar za ovu tvrdnju su upravo svi političko-teritorijalni nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini.

Međutim, danas se savremeni upravni sistemi ne mogu zamisliti samo kao modeli uprave koji su tvoreni kao aparati vlasti, ali ni kao modeli autoritarnih struktura i procedura. Zašto? Pa javna vlast općenito, pa tako i upravna, isuviše je složen društveni fenomen čije ograničavanje i efikasnost ne mogu više da kontroliraju samo klasične institucije zasnovane na principu pozitivnog prava, kao što su inspekcije, sudovi i tužilaštva.

3. VANPRAVNI OBLICI KONTROLE UPRAVNE, ODNOSNO IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

U ovu kontrolu je neophodno uključiti vanpravne oblike kontrole, kao što su npr. ombudsmani i javno mišljenje, jer je uprava neposredno i svakodnevno sa građanima, više nego i jedna druga djelatnost države. U protivnom, uprava će u BiH i dalje ostati glavni nosilac birokritizirane vlasti, jer će izvršna vlast nastojati, po svaku cijenu, smanjiti uticaj kontrolnih

funkcija koje bi objektivno trebale ograničavati njenu vlast. Zato je od posebnog značaja postojanje samostalnih i nezavisnih institucija koje kontroliraju ustavnost i zakonitost i na taj način uspostavljati realno ograničavanje izvršne vlasti, posebno po pitanju ostvarivanja prava i sloboda građana. Kao potvrdu ove konstatacije, navest ćemo primjer kontrole izvršne vlasti putem upravne inspekcije. Domašaj ove inspekcije, nažalost, znatno je ograničena i reducirana, kako po dometu, tako i po dejstvu. Naime, upravna inspekcija je pod neposrednim uticajem i kontrolom izvršne vlasti, te je izvršna vlast kontrolira i drži pod svojim neposrednim uticajem, i to putem, organizacionih, kadrovskih, finansijskih, funkcionalnih i kontrolnih ovlaštenja. U konačnici, najveći broj kontrolnih institucija u BiH je upravo u ovakvom položaju. Zato, demokratizacije društvenih odnosa u našem pravnom sistemu neće biti sve dok se kontrolna funkcija javne vlasti ne okrene građaninu kao čuvaru njegovih prava i sloboda, ali i da se istovremeno okrene prema izvršnoj vlasti, ali isključivo osamostaljena i profesionalizirana djelatnost, te kao takva započne stvarnu borbu u cilju zaštite prava i slobode građana koje potencijalno i realno ugrožava izvršna vlast. Dakle, kontrolna ili nadzorna funkcija ima istovremeno dvojak zadatak. S jedne strane kontroliše i ograničava izvršnu vlast, a sa druge strane, kontrolišući i ograničavajući izvršnu vlasti, na taj način posljedično pomažu građanima u ostvarivanju njihovih prava. Nadzor, odnosno kontrolu, treba da karakterizira s aspekta ekonomičnosti: jednostavnost, brzina i selektivnost. Drugim riječima, kod izvještavanja po pitanju kontrole, to treba činiti kvintesencijski sa dozom utilitarizma i to kroz standardizirano i kraće izvještavanje, a po mogućnosti i kroz tipizirani obrazac. Nadzor svakako ne smije nipošto biti kočnica samom procese rada u kontroli izvršne, odnosno upravne vlasti. S ovim u vezi, politički nadzor nad upravom zahtjeva vezanost upravnih organa za politička tijela, ali ne po pitanju postupka i načina rješavanja upravne stvari. Kao što znamo, neoboriva je pretpostavka da su upravne organizacije odgovorne za svoj rad, što znači da su u tome samostalne, a to podrazumijeva da se bilo ko, pa ni politička tijela, ne mogu miješati u njihov rad. Cijeneci postojeću situaciju (de iure i de facto) u Bosni i Hercegovini po pitanju depolitizacije i demokratičnosti upravne vlasti, cijenimo da bi, uz povjeravanje nadzornih funkcija specijaliziranim upravnim organizacijama, trebalo u našoj zemlji za jedno izvjesno vrijeme uvesti i masovniji oblik nadzora. Postojeće stanje u državno-pravnim funkcijama vlasti po pitanju nadzora, zahtjeva mobilizaciju, sveobuhvatnost i upoznavanje što većeg broja ljudi sa načinom i funkcioniranjem javne uprave. Sa empirijskog stanovišta, neophodno je dograditi i usavršiti standardne metode rada u funkciji nadzora, uključujući i izradu izvještaja

nadzornih organa (Pusić, 2002: 356).^{*} Da bi se ova kontrolna funkcija realizirala, kontrolu izvršne i upravne vlasti bi bilo neophodno obavljati prema pravnim i vanpravnim kriterijima. Kako je predmet kontrole izvršne i upravne vlasti, kao državne vlasti, zakonitost njihovog rada, to onda u ovu kontrolu spada: sudska kontrola i upravna kontrola uprave, te kontrola vlade i parlamenta, ako je u pitanju zakonitost rada ovih državnih vlasti i njihovih akata. Vanpravna kontrola se ne vrši prema pravnim kriterijima, te je predmet ove kontrole cjelishodnost rada izvršne i upravne vlasti. Dva su osnovna vida vanpravne kontrole. To je politička kontrola koju vrše predstavnička tijela i kontrola koju vrše specijalizovane institucije, kao što su ombudsmeni. Naposljetku, u vanpravnu kontrolu spada, po nama jako bitan vid kontrole, a to je kontrola koju vrši javno mišljenje. Ovu kontrolu treba posmatrati na dva načina. S jedne strane, pod javnim mišljenjem se podrazumjevaju svi građani jedne zemlje, što predstavlja javno mišljenje u širem smislu riječi. Pitanje vanpravne kontrole, koja se u pravilu tiče cjelishodnosti rada uprave, sudjelovanjem građana, veoma je važno u našem bosanskohercegovačkom upravnom sistemu. S obzirom da građani čine javno mišljenje, to javno mišljenje, posebno ono mišljenje koje lavira opće izbore, nikada ne bi trebalo biti bespogovorno i slijepo odano ni jednoj političkoj partiji, nego bi trebalo bdjeti nad svim političkim strankama kao njihov arbitar. Javno mišljenje bi trebalo da prati i objektivno vrednuje građane-nosioce transparentnih programa rada prožetih duhom tolerancije i liberalizma, pa na osnovu toga odlučiti koje će osobe, odnosno političke partije podržati. Sudjelovanje građana u kontroli rada uprave podrazumjeva učešće pojedinca-neprofesionalca, bilo kao individue ili kao predstavnika građana ispred njihovog odgovarajućeg organizacionog oblika. Veoma je bitno napomenuti da kontrola uprave od strane građana ne zavisi samo od pravnog okvira već i od profesionalnog i strpljivog vodstva kontrolirane upravne organizacije, odnosno članstva upravne organizacije. Tada građani postaju dio organizacijske strukture kontrolirane upravne organizacije. Međutim, treba naglasiti da će i tada značaj saradnje građana uveliko zavistiti od profesionalnog vodstva konkretne upravne organizacije. S druge strane, javno mišljenje predstavlja samo onaj dio građana koji se predstavlja-

^{*} Prema akademiku Eugenu Pusiću, izvještaj, kao završna faza upravnog pregleda, treba da sadrži: a) povezani prikaz činjeničnog stanja, b) dijagnostičko utvrđivanje problema, c) slabosti i teškoće postojećeg stanja potkrijepljene konkretnim podacima i d) prijedloge rješenja (osim deskriptivnog prikazivanja, uvoditi što više shematskih i grafičkih prikaza predloženih rješenja). Suprotno od izvještavanja o kojem piše akademik Pusić, ovo pitanje je u članu 86. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 32/02, 102/09 i 72/17), regulisano nedostavno, pa se konstatuje da se o inspekcijском nadzoru sastavlja zapisnik koji naročito sadrži samo utvrđeno činjenično stanje i nepravilnosti i nedostatke u radu.

izražava u javnosti, putem sredstava javnog informiranja, te ovo predstavlja javno mišljenje u užem smisli riječi.

„Kao svijetli primjer izražavanja građana u javnosti putem sredstava javnog informiranja, navodi se aktivnost printanih medija u Švedskoj po pitanju kontrole uprave. Naime, u ovoj zemlji su se printani mediji izborili za pravo pristupa upravnim dokumentima. Na ovaj način printani mediji u Švedskoj vrše skoro sistemsku kontrolu uprave i gotovo svi printani mediji iznose redovno određenu problematiku u radu uprave. Na ovaj način je izgrađeno neprijeporno povjerenje građana u printane medije, kojima se građani, iz ovog razloga, ponekad obraćaju češće nego i ombudsmanu (Milkov, 2013: 18).

Borba za slobodu javnog informiranja je proces, bez obzira na sva upozorenja na neostvarivost i neostvarenost te slobode. Slobodu javnog informiranja bi trebalo cijeniti i kao jedan iznimno značajan domet ljudskog duha i uma kojima se stvaraju hrabra, odvažna i dalekovidna djela. Borba za slobodu javnog informiranja nije nikada zauvijek završen proces i ona se kao takva mora stalno iznova osvajati, jer dostignute slobode trebaju biti samo polazna osnova za osvajanje novih u službi građana. Dosadašnje spoznaje, odnosno iskustvo, govore nam da svakodnevna svijest građana treba da bude u skladu sa racionalnim principima, kao što su: Bog, prirodna prava, sreća i istina. Ovi principi su konstantni i konzistentni, te kao takvi koincidiraju. Najgore što bi se moglo desiti građanima u Bosni i Hercegovini je da ostane i dalje tvrdnja da se nikada nije više javno vjerovalo u Boga, a istovremeno nikada više građani jedne zemlje nisu bili toliko puta iznevjereni od strane njihovih političkih vođa, a koji se nerijetko skrivaju neposredno ili posredno iza vjerskih principa. Te vođe su na čelu svojih političkih partija i interesnih grupa, te na taj način neposredno vrše uticaj na predstavničke, a preko njih i na izvršne i upravne vlastodršce - autarhe na svim političko-teritorijalnim nivoima vlasti u državi Bosni i Hercegovini.

Bez ovakvog pozicioniranje kontrolne funkcije spram izvršne i upravne vlasti, neće moći biti moguće izvršiti ni reformiranje javne uprave kao javne službe u službi građana, a što bi trebao i morao biti naš ideal. Nije ovo samo specifičnost nerazvijenih zemalja, odnosno zemalja u tranziciji, kakva je i Bosna i Hercegovina. Naime, u svakom političkom sistemu poseban značaj ima izvršna vlast koja jedina raspolaže sa svim prerogativima države, jer ima najneposredniji odnos sa svojim građanima. Dok su vlada, predsjednik, odnosno predsjedništvo odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice (jednom riječju političko-izvršna vlast) nosioci izvršne vlasti, dotle su organi javne uprave izvršiooci vlasti. Baš ove činjenice daju izvršnoj vlasti, zajedno sa upravnom vlasti, sve potrebne realne mogućnosti da u vršenju vlasti ugrožavaju prava i slobode građana. Zato je odnos države i građana, po

nama, primarno pitanje preko koga se prelama cjelokupan politički sistem, odnosno sistem državne vlasti u cijelosti.

Europa ovo pitanje rješava po modelu uprave zasnovane na konceptu socijalne funkcije uprave i njene djelatnosti, tako da državna vlast prestaje biti ekskluzivno aparat vlasti i prinude, te se kao takva transformira u organizaciju sa socijalnom funkcijom koja pruža javne usluge građanima i obavlja javne službe, poput obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne politike, privrednog razvoja, naučnog istraživanja, zaštite životne okoline i slično. Dakle, jedan od prioritetnih ciljeva upravne funkcije treba da bude razvijanje kulture, te bi kultura trebala da ima mnogo širi smisao i značaj od današnjeg, a sve u cilju obavljanja svih društveno korisnih djelatnosti za njene građane (Kržalić; 2017: 25).

4. CENTRALNI I ORGANI UPRAVE UŽIH DIJELOVA TERITORIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Podjela organa uprave po vrstama, pa i u Bosni i Hercegovini, vrši se po različitim kriterijima, i to: državno-pravno uređenje, nadležnost, međusobni odnosi i teritorija (Milkov, 2012: 74-83). Kako smo jedan od kriterija označili kao državno-pravno uređenje, a već kazali da je BiH složena država uređena kao federacija, to nam se čini potpuno opravdanim ukazati na uređenost naše zemlje, posebno pojmovno i suštinski određujući decentralistički i centralistički način organiziranja političko-izvršne i upravne vlasti u jednoj društvenoj zajednici.

U najopćijem smislu, centralizacija predstavlja jačanje nadzora koji se obavlja iz jednog mjesta u organizaciji nad nekom djelatnošću ili djelatnostima. Suprotno od ovoga, decentralizacija predstavlja slabljenje nadzora iz jednog mjesta, te obavljanje istog na više mjesta (Pusić, 2002: 178).

Uvažavajući društveno-političko uređenje Bosne i Hercegovine, čini nam se opravdanim prikazati tri načina sadržajnog prenošenja funkcija u procesu od centralizacije prema decentralizaciji. Prvi način je prenošenje, odnosno decentralizacija izvršenja u kome centralni ili općenitiji organ zadržava odlučivanje i nadzor nad izvršenjem. Ovakav način prenošenja ili delegacije ili decentralizacije predviđen je članom 108. stav 2. Zakona o upravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj: 115/2018), po kome Vlada ovog entiteta i organi uprave zadržavaju za sebe odgovornost za izvršavanje povjerenih, odnosno prenesenih poslova uprave. Drugačije rečeno, ovo je najslabiji način decentralizacije jer se nadzor obavlja samo s jednog mjesta, a to je Vlada entiteta ili organi uprave entiteta.

Drugi, predstavlja decentralizaciju izvršenja i odlučivanja, te tada općenitiji organ zadržava za sebe samo nadzor. Naposlijetku, treći način

predstavlja decentralizacija izvršenja, odlučivanja i značajnog dijela nadzora, tako da općenitiji organ zadržava samo neke nadzorne funkcije. Koji vid decentralizacije primijeniti u BiH, faktičko je pitanje. Pri tome treba imati na umu da se decentralizacija vrši u mjeri u kojoj postoje druga sredstva za osiguranje povezanosti u jednu cjelinu. Granicu između centralizacije i decentralizacije treba tražiti u činjenicama da organizacije, s jedne strane, utjelovljuju diobu rada, a s druge strane, da organizacije funkcioniraju kao povezane cjeline. Budući da svaka organizacija vlasti podrazumijeva i podjelu rada, to znači da potpuna centralizacija državne vlasti ne može postojati. U konačnici, svaka dioba rada je ujedno i decentralizacija, jer se cjelovit zadatak dijeli na više poslova koje obavljaju različiti ljudi. Decentralizaciju o kojoj je ovdje riječ, ne treba miješati da dekoncentracijom. Naime, decentralizacija podrazumijeva prenošenje određenih poslova na niže političko-teritorijalne jedinice, dok dekoncentracija znači obrazovanje područnih organizacionih jedinica centralnih organa koji te poslove obavljaju samo na jednom dijelu teritorija koji u cijelosti pokriva centralni organ (Pusić, 1985: 335). Potpuna decentralizacija u smislu prestanka nadzora, nemoguća je, kao što je nemoguća i potpuna centralizacija. Pri tome je važno znati da ni jedna organizacija nije samo dioba rada, već i iznimno bitno, jedinstvo svrhe. Upravo ova potonja činjenica zahtjeva poseban odnos centralizacije i decentralizacije, odnosno odnos ravnoteže u permanentnom djelanju. Sve veći broj društvenih funkcija zahtjeva da se u njihovo vršenje uključi što veći broj ljudi-interesenata, što im omogućava tendencija decentralizacije. Istovremeno, sve prisutnije stalno širenje teritorija i sve veći broj ljudi koji djelaju u pravcu novih i jedinstvenih ciljeva, zahtjeva stalnu centralizacijsku tendenciju. Jednu od najvećih opasnosti koju sa sobom donosi uprava koja preuzima nove poslove i za njih osniva nove organizacije i prima nove djelatnike, tiče se disfunkcionalne uprave, a što je zahvatilo sve nivoe vlasti u Bosni i Hercegovini. Naime, na porast uprave utiču i određeni razlozi koji nisu objektivne naravi, kao što je dupliranje poslova, stvaranje novih organa da vrše iste poslove koje su već vršili neki subjekti, a bez ukidanja starih, uz dupliranje izvršilaca poslova. Ovakav porast uprave predstavlja njen disfunkcionalan rast, od koga „korist“ imaju samo vladajuće političke strukture, jer im to postaje novo biračko tijelo.

Iako centralizacija i decentralizacija predstavljaju suprotne tendencije, ipak se mora kazati da su ove tendencije u slučaju objektivizirane primjene, zapravo ravnoteža satkana od njihovih suprotnosti kojima se balansira realnost društvenog življenja. To znači da suprotnost između centralizacije i decentralizacije u suštini predstavlja jedinstvo u smislu da svaka aktivnost u jednom smjeru ipso facto zahtjeva i mjeru u drugom smjeru. Uostalom, da ovo nije nikakva kontradikcija, potvrdila je i Komisija Ujedinjenih nacija

svojom preporukom da nerazvijena područja-zemlje, kao što je Bosna i Hercegovina, provode „opreznju centralizaciju i u isti mah djelotvorno prenošenje ovlaštenja na niže nivoe“ (Pusić, 2002: 181).

Zašto bi bilo dobro podržati preporuku Komisije Ujedinjenih naroda u Bosni i Hercegovini? Centralni organi koji obavljaju poslove na cijeloj političko-teritorijalnoj jedinici, ne moraju da budu i najviši organi, mada ni to u praksi nije rijetka pojava. Necentralizirani organi, ovisno od stepena samostalnosti, mogu da budu, s jedne strane, centralizirani – a to su područni nesamostalni organi i decentralizirani, a to su lokalni samostalni organi, s druge strane. Centralizirani - područni organi, s obzirom da su izdvojeni od centralnih organa, zato se zapravo mogu označiti kao centralizirani necentralni organi i obavljaju prenesene poslove od strane centralnih organa na jednom dijelu teritorija koji pokriva centralni organ. Zato su područni organi podređeni centralnim organima u jednom hijerarhijskom naredbodavnom odnosu viših i nižih organa. Decentralizirani – lokalni organi, za razliku od centraliziranih necentralnih organa, organizaciono i funkcionalno su potpuno samostalni organi, zbog čega ih mi označavamo kao decentralizirane necentralne organe. Ovi organi većinski obavljaju poslove svoje vlastite-lokalne djelatnosti u svojstvu lokalne samouprave, nad kojim centralni organi mogu da imaju jedino kontrolu zakonitosti i to nerijetko i predmetno ograničenu. Istina, decentralizirani necentralnim organima se može povjeriti i vršenje poslova od strane državnih organa, ali tada vrše tuđe upravne poslove u svojstvu lokalne uprave. S obzirom da ovi decentralizirani necentralni organi pretežno obavljaju poslove iz vlastitog djelokruga, kao svoju lokalnu samoupravnu djelatnost, zato se za njih može kazati da ne pripadaju državnom aparatu, odnosno da nisu državni organi uprave, već predstavljaju decentraliziranu lokalnu vlast. Zbog toga bi ovaj segment državnog upravnog aparata, uvažavajući pretežnost poslova, bilo ispravnije označavati kao lokalna samouprava i uprava, a ne obratno.

Što se tiče Bosne i Hercegovine, ona ne samo da nije pristupila tendencijama centralizacije i decentralizacije na navedeni način, već njena birokratizirana vlast koristi upravu kao glavni oslonac za ostvarivanje svojih usko grupnih ciljeva. Naime, permanentno se, u cilju očuvanja vlasti, zagovara primarno, ili centralizacija ili decentralizacija izvršne i upravne vlasti. Esencijalni problem predstavlja birokratizirana vlast. Kao egzemplar stanja po ovom pitanju u BiH, respozivno ćemo predstaviti tendenciju decentralizacije vlasti, koja je nažalost birokratizirana u našoj zemlji. Eksplicitna je konstatacija da danas u BiH decentralizirane organe vlasti ne formiraju i funkcionere ne imenuju državni organi, već najmoćniji politički lideri. Njima nerijetko nije cilj zadovoljavanje općeg ili zajedničkog interesa u kome bi u prvom planu bila prava i slobode građana, već njihovi pojedinačni ili uskogrupni interesi, zbog čega oni postaju politikanti, a ne

politički lideri. Politikantima je primaran njihov lični interes u što dužem vremenskom periodu. Na izvršnu i upravnu vlast gledaju kao na ličnu vlast koju koriste za sticanje lične imovine na teret društvene zajednice, a svoj mandat rabe kao plijen, a pri tome ne birajući sredstva kako bi mandat bio bar jednom, a poželjno i više puta obnavljan. Zbog navedenog, praksa je pokazala da BiH, u pravilu, ima konsocijacijsko društveno-političko uređenje koje nerijetko predvodi sinekura kadar. Ovakvo stanje primarno dovodi do masovnih migracija iz BiH, u kojima nažalost prednjači mlađi naraštaj. Ovakvo bi stanje u Bosni i Hercegovini trebalo čim prije prestati, jer rješavanje pitanja državne vlasti na ovakav način predstavlja demokratski, pravni i politički nonsens (Purišević, Kržalić, 2020: 92-105).

Za razliku od ovog nepoželjnog, Bosni i Hercegovini je potrebna demokratska decentralizacija na naprijed navedeni način, u kojoj bi u demokratski decentralizirane organe političke funkcionere na općim izborima neposredno ili posredno birali građani odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice. Po ovom pitanju, najkorisnije iskustvo za BiH bi mogla biti, toliko pominjana, organizacija vlasti u Švicarskoj. Naime, po uzoru na kantone u ovoj zemlji, i u BiH bi građani mogli neposredno i demokratski rješavati sva svoja važnija pitanja. To znači da bi se vršenje vlasti moglo obavljati putem tzv. samoupravne decentralizacije (obavljanje poslova iz vlastite nadležnosti), a što bi obuhvatilo vršenje što većeg broja poslova putem demokratskih decentraliziranih organa. Jedan manji broj poslova ostao bi centraliziran i njih bi vlast vršila preko posebnih centraliziranih necentralnih organa. To znači da bi tada u BiH imali dvije vrste necentraliziranih organa: centralizirane i decentralizirane.

U ovom sistemu bi necentralizirani organi obavljali dijelom centralizirane poslove. To su poslovi koje bi općenitiji organi prenijeli na specijalizirane necentralizirane organe vlasti koje bi oni obavljali uz dio decentraliziranih poslova koji spadaju u njihovu izvornu ili originarnu nadležnost. Kad je u pitanju decentralizacija uprave, onda o ovome treba posebno voditi računa, jer je ova decentralizacija, s jedne strane najčešća, a istovremeno, s druge strane i najuža.

5. ZAKLJUČAK

Za Bosnu i Hercegovinu, najvažnija je podjela na teritorijalnu i neteritorijalnu decentralizaciju. Teritorijalna decentralizacija je određena teritorijom, kao što su kanton, okrug, grad i općina. Ovako decentralizirane jedinice bi na svojim teritorijama obavljale poslove koje im prenesu centralni organi uz njihove izvorne ili decentralizirane poslove. Neteritorijalna decentralizacija bi se vršila u slučaju kada bi se neki poslovi osobne naravi, koji spadaju u državnu nadležnost, vršili putem posebnih organa na

decentralizirani način, kao što su npr. poslovi koji se tiču određenog zanimanja. Isto tako, neteritorijalna decentralizacija podrazumijeva i decentralizaciju određenih javnih službi, kao što se npr. poslovi socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite i slično.

Neophodni poslovi reorganizacije i objektivizacije državno-pravnih funkcija, putem kojih građani treba da ostvare i zaštite svoja pripadajuća prava i slobode, predstavljaju proces koji je prvo neophodno pokrenuti, te realno ograničiti izvršnu vlast, kako bi građani *de iure* i *de facto* mogli ostvarivati svoja pripadajuća prava i slobode građana.

Zato, građani Bosne i Hercegovine bi trebali svi da traže bolje, posebno stručan i politički neutralan i nepristrasan službenički kadar, a pri tome istovremeno očekivati da im svima baš za toliko, koliko su i tražili, i bude bolje. Ne postavljati zahtjev državnoj vlasti i ne tražiti odmah poduzimanje konkretnih i učinkovitih aktivnosti na reformiranju javne uprave, sigurno znači nepromijenjeno stanje, a to će imati za posljedicu još brojnije migracije radno sposobnih građana iz Bosne i Hercegovine diljem svijeta.

Uvažavajući sve posebnosti i specifičnosti društveno-političkog uređenja države Bosne i Hercegovine, u tom kontekstu i ukazujemo na klasifikacije organa uprave i na njihove specifičnosti, te sličnosti i razlike. Pri ovim klasifikacijama, posebno treba voditi računa o teritoriji, a potom i nadležnosti i međusobnim odnosima organa, imajući pri tome uvijek u vidu, kao prejudicijelno pitanje, društveno-političko uređenje zemlje.

LITERATURA

1. Dedić, S., 2001. Upravno pravo Bosne i Hercegovine. Bihać/Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat Sarajevo.
2. Đelmo, Z., Selimić, M. 2011. Politički pristup provedbi Ustava BiH. Časopis Uprava. Fakultet za upravu, pridružena članica Univerziteta u Sarajevu.
3. Kržalić, A., 2017. Vanjska i sigurnosna politika Europske unije. Sarajevo: Nova sigurnosna inicijativa
4. Marković, R., 1980. Izvršna vlast. Beograd: Savremena administracija.
5. Milkov, D., 1983. Samostalnost organa uprave u vršenju upravne djelatnosti. Beograd: Pravni život.
6. Milkov, D., 2012. Upravno pravo I (uvodna i organizaciona pitanja). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
7. Milkov, D., 2013. Upravno pravo III (kontrola uprave). Novi Sad: Pravni fakultet
8. Purišević, F., 2010. Boračka prava u Bosni i Hercegovini i državama okruženja. Sarajevo: Službeni list Bosne i Hercegovine.
9. Purišević, F., 2012. Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH.
10. Purišević, F., Kržalić, A., 2020. Analiza radnopravnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine kao potisnog faktora migracija«, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije Kiseljak, str. 92-105.
11. Pusić E., 1985. Upravni sistemi I. Zagreb: Grafički zavod Hrvatske.
12. Pusić, E., 2002. Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga.
13. Radinović, D., 2001. Ombudsman i izvršna vlasti. Beograd: „Službeni glasnik“ Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije.
14. Selimić, M. 2018. Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema povelji Evropske unije o temeljnim pravima. Časopis Anali, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici.
15. Staničić, F., 2018. Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018.
16. Weber, M., 1976. Privreda i društvo, Beograd.
17. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 32/02, 102/09 i 72/17),
18. Zakona o upravi Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj: 115/2018)

**RAZLOZI ODBACIVANJA PONUDA U POSTUPCIMA JAVNIH
NABAVKI**

**REASONS FOR REJECTION OF BIDS IN PUBLIC PROCUREMENT
PROCEDURES**

Izvorni znanstveni članak

*Prof. VŠ dr Slaviša Bjelogrić**

Sažetak

Rad analizira odredbe Zakona o javnim nabavkama koje se odnose na razloge odbacivanja zahtjeva za učeće ili ponuda u postupcima javnih nabavki. Rad ukazuje na nedostatke i nedovoljnu preciznost važećih zakonskih odredbi razmatrane teme, sa prijedlogom poboljšanja postojećih rješenja a sve u svrhu izbjegavanja poteškoća prilikom postupka ocjene i evaluacije ponuda u postupcima javnih nabavki, koje često dovode do (nepotrebnih) žalbenih i sudskih postupaka ili poništenja istih.

Ključne riječi: Zakon o javnim nabavkama, postupci javnih nabavki, odbacivanje zahtjeva za učeće ili ponuda, poništenje postupaka nabavki.

Abstract

The paper analyzes the provisions of the Law on Public Procurement that refer to the reasons for rejecting requests for participation or bids in public procurement procedures. The paper points out the shortcomings and insufficient precision of the current legal provisions of the topic, with a proposal to improve existing solutions, all in order to avoid difficulties in the process of evaluation and evaluation of bids in public procurement procedures, which often lead to (unnecessary) appeals and court proceedings.

Key words: Public Procurement Law, public procurement procedures, rejection of requests for participation or bids, annulment of procurement procedures.

** Visoka škola „Logos centar“ Mostar. E-mail: slavisa.bjelogric@gmail.com*

1. UVOD

Zakon o javnim nabavkama* (ZJN) propisuje veći broj razloga za odbacivanje zahtjeva za učešće ili ponuda u postupcima javnih nabavki. Kako praksa pokazuje, najveći broj žalbenih postupaka koji se vodi pred ugovornim organima i Kancelarijom za razmatranje žalbi (KRŽ) upravo se odnosi na razloge odbacivanje spomenutih zahtjeva ili ponuda, koji su eksplicitno definisani članom 68. ZJN-a. U datom kontekstu neophodno je podsjetiti da Zakon predviđa da se postupci javnih nabavki mogu okončati zaključenjem ugovora o javnoj nabavci (ili okvirnog sporazuma) ili poništenjem postupka javne nabavke,* pri čemu kao jednu od mogućih situacija u kojoj je ugovorni organ dužan poništiti postupak, Zakon predviđa i situaciju u kojoj nijedna od primljenih ponuda nije prihvatljiva.* Inače, ZJN-a definiše ponudu kao dokument koji podnosi ponuđač, pri čemu nudi isporuku robe, pružanje usluge ili izvođenje radova, pod uslovima koje određuje ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji, te da ponuda može biti: 1) prihvatljiva - ako ispunjava sve uslove koji se traže tenderskom dokumentacijom; i 2) neprihvatljiva - ako ne ispunjava uslove koji se traže tenderskom dokumentacijom,* dok zahtjev za učešće definiše kao pisani dokument koji privredni subjekat podnosi u prvoj fazi u ograničenom postupku, pregovaračkom postupku ili takmičarskom dijalogu.*

Rad se bavi tumačenjem odredbi člana 68. ZJN-a sa aspekta njegove praktične primjene, sa kritičkim osvrtom na način na koji je zakonodavac definisao pojedine pojmove datog člana iz ugla njihove nedovoljne jasnoće i preciznosti, te s tim u vezi, analizira odredbe koje se odnose na odbacivanje zahtjeva za učešće ili ponuda zbog neispunjavanja uslova iz člana 45. do 51. ZJN-a, zbog sukoba interesa kao i odredbe vezane za druge/ostale razloge odbacivanja zahtjeva za učešće ili ponuda, odnosno razloge odbijanja ponuda sadržane u drugim dijelovima/članovima Zakona, uz prijedloge poboljšanja datih zakonskih rješenja.

Rad polazi od pretpostavke da važeći pravni osnovi odbacivanja zahtjeva za učešće i ponuda u postupcima javnih nabavki odgovaraju osnovnim načelima ZJN-a ali da je iste potrebno dodatno preformulisati i preciznije definisati (kako u nomotehničkom tako i u materijalno-pravnom smislu), prvenstveno u svrhu obezbjeđenja većeg stepena pravne sigurnosti i izvjesnosti učesnika postupaka javnih nabavki, kao i u cilju izbjegavanja

* „Službeni glasnik BiH“ br.90/14

* Član 69. stav (1)

* Član 69. stav (2) tačka d)

* Član 2. stav (1) tačka l)

* Član 2. stav (1) tačka f)

(često) nepotrebnih žalbenih postupaka, koji negativno utiču na efikasnost cjelokupnog sistema javnih nabavki.

2. ODBACIVANJE ZAHTJEVA ZA UČEŠĆE ILI PONUDA ZBOG NEISPUNJAVANJA USLOVA IZ ČLANA 45. DO 51. ZJN-A

Odbacivanje zahtjeva za učešće ili ponuda zbog neispunjavanja uslova iz člana 45. do 51. ZJN-a predviđeno je stavom (1) člana 68. ZJN-a: *Ugovorni organ odbacuje zahtjev za učešće ili ponudu ako kandidat/ponuđač nije dostavio tražene dokaze ili je dostavio nepotpune dokaze ili je lažno predstavio informacije koje su dokaz ispunjavanja uslova iz čl. 45. do 51. ovog zakona.* U navedenom kontekstu neophodno je navesti da se članovi 45-51. ZJN-a odnose na ličnu sposobnost ponuđača, sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti kao i na tehničko-profesionalnu i ekonomsko-finansijsku sposobnost ponuđača.

Prvi dio citirane odredbe koji predviđa odbacivanje ponuda zbog nedostavljanja traženih dokaza ili dostavljanja nepotpunih dokaza, definisan je dovoljno jasno, što omogućava ugovornom organu da poređenjem dostavljene dokumentacije odnosno priloženih dokaza u odnosu na uslove tenderske dokumentacije (vezane za ispunjenost uslova čl.45-51.) utvrdi (ne)prihvatljivost zahtjeva za učešće ili ponude. Isto se odnosi i za situacije u kojima kandidat/ponuđač u ponudi dostavi izjave o ispunjavanju kvalifikacionih uslova ali u kasnijoj fazi postupka ne dostavi dokaze koji potvrđuju sadržaj datih izjava (Buza i dr., 2015: 202).

Međutim, formulacija *lažno predstavljanje informacija* u pojedinim situacijama usložnjava sam postupak ocjene zahtjeva za učešće/ponuda od strane ugovornog organa, pogotovo u situacijama vođenja žalbenog postupka. Iz razmatrane odredbe evidentno proizilazi da se *lažno predstavljanje informacija* prvenstveno odnosi na kandidate ili ponuđače. U tom smislu bi se moglo zaključiti da navedeno obuhvata lažno date/predstavljene izjave ili iskaze koje kandidat/ponuđač daje u odnosu na uslove obuhvaćene čl.45-51. ZJN-a, a koji su sadržani u zahtjevu za učešće ili ponudi. Međutim, date situacije se usložnjavaju u odnosu na ocjenu pojedinih dokaza/dokumenta izdatih u obliku javnih ili privatnih isprava od strane trećih lica koje su priloženi u zahtjevu za učešće ili ponudi a čiji sadržaj se dovodi u vezu sa traženom sposobnošću kandidata/ponuđača. Na primjer, isprave o ispunjavanju uslova primjene preferencijalnog tretmana domaćeg iz člana 67. ZJN-a, ili isprave izdate od strane druge ugovorne strane o uredno izvršenim ugovorima, u smislu člana 48. ZJN-a. U odnosu na razrješenje datih situacija, potrebno je poći od odredbi ZJN-a koje se odnose na dokazni postupak, kako Zakon u dijelu Odjeljak C: Postupak pred KRŽ-

om, u članu 102. (Dokazivanje u postupku po žalbi) propisuje da su stranke u postupku dužne iznijeti sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve ili odluke, postupke, radnje ili nečinjenja, te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Zakon nadalje propisuje da je u postupku pravne zaštite ugovorni organ dužan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na osnovu kojih je donio odluku o pravima, preduzeo radnje ili propuštanja te proveo postupke (koji su predmet postupka po žalbi), dok je žalilac dužan dokazati ili bar učiniti vjerovatnim postojanje činjenica i razloga koji se tiču pravnog interesa na podnošenje žalbe, povreda postupka ili povreda primjene materijalnog prava, koje su istaknute u žalbi, za koje zna ili bi trebalo da zna.* Iz navedenog proizilazi da se u odnosu nas teret dokazivanja žalilac nalazi u povoljnijoj situaciji sa obzirom na činjenje *vjerovatnim* činjenica na kojima zasniva svoje žalbene navode, dok je stepen dokazivanja strožiji za ugovorne organe koji moraju *dokazati* postojanje razloga na osnovu kojih donose određenu odluku. Ipak, iako ZJN-a definiše član 102. kao Dokazivanje u postupku po žalbi, treba naglasiti da je ugovorni organ, date odredbe ZJN-a kao i druge odredbe vezane za dokazivanje iz Zakona o upravnom postupku (kao supsidijarnog propisa) dužan primjenjivati i prilikom ocjene prihvatljivosti ponuda, dakle, i u situacijama ispunjenja uslova primjene odredbi člana 68. stav (1) ZJN-a, te se s tim u vezi, imajući u vidu ideju jedinstvenosti upravnoga postupka, može zaključiti da je postupak javne nabavke sve do sklapanja ugovora, upravni postupak (Pejanović, 2015: 25).

Dakle, ugovorni organ u odnosu na *lažno predstavljanje informacija* vezanim za sadržaj isprava izdatih od strane trećih lica priloženih u zahtjevu za učešće ili ponuda, ukoliko smatra da postoje određene sumnje koje upućuju da je riječ o netačnim informacijama, ima mogućnost da od izdavalaca takvih isprava zatraži dodatne informacije prije nego li donese konačnu odluku o prihvatljivosti zahtjeva/ponude u pitanju. Međutim, kako to proizilazi iz prakse, ugovorni organi datu mogućnost ne koriste u dovoljnoj (potrebnoj) mjeri. U kontekstu navedenog, treba uzeti u obzir i odredbe stava (3) spomenutog člana Zakona koje predviđaju da ugovorni organ može pozvati kandidate/ponuđače da u roku od tri dana pojasne dokumente koje su dostavili u skladu s čl. 45. do 51. ovog zakona ili da dostave originalne dokumente radi poređenja s kopijom koja je dostavljena uz ponudu, a s ciljem otklanjanja formalnog nedostatka dokumenata. Pri čemu formalni nedostaci dokumenta moraju biti takve prirode da uopšte ne utiču na ispravnost ponude niti da narušavaju jednak tretman ponuđača (Buza i dr., 2015: 203).

* Član 102. ZJN-a

Imajući u vidu navedeno, zaključuje se da ugovorni organ temeljom relevantnih odredbi Zakona o upravnom postupku, u odnosu na formulaciju odredbi člana 68. stav (1) ZJN ima mogućnost da u postupku evaluacije ponuda utvrđuje ne samo istinitost podataka/iskaza koje sam kandidat/ponuđač daje (u smislu ispunjavanja uslova iz člana 45-51.ZJN-a) nego i da posjeduje mogućnost da i od trećih strana pribavlja podatke u vezi sa odnosnim podacima sadržanim u pojedinim dokumentima/ispravama priloženim u zahtjevima za učešće ili ponudama koje su izdate od strane istih (na primjer, od institucija koje izdaju odgovarajuće potvrde/rješenja u skladu sa njihovim zakonskim nadležnostima ili od (drugih) pravnih lica koje su izdale odgovarajuće potvrde vezane za poslovnu saradnju sa kandidatima/ponuđačima i sl.) a sve u cilju utvrđivanja prihvatljivosti zahtjeva za učešće ili ponuda, odnosno eventualne primjene stava (1) člana 68. ZJN-a. Navedeno u potpunosti odgovara zahtjevu načela materijalne istine Zakona o upravnom postupku, po kome se u postupku mora utvrditi pravo stanje stvari, i u tom cilju se moraju potpuno i pravilno utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Pri tome je ugovorni organ dužan, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka, donijeti konačnu odluku o (ne)prihvatljivosti zahtjeva za učešće ili ponude.

3. ODBACIVANJE ZAHTJEVA ZA UČEŠĆE ILI PONUDA ZBOG SUKOBA INTERESA

Druga grupa razloga odbacivanja zahtjeva/ponuda iz člana 68. ZJN-a vezana je za član 52. ZJN-a koji se odnosi na diskvalifikaciju kandidata/ponuđača po osnovu sukoba interesa ili korupcije. Tako član 68. ZJN stav (2) propisuje: *Zahtjev za učešće, odnosno ponuda kandidata/ponuđača ili grupe kandidata/ponuđača koji su direktno ili indirektno učestvovali u pripremi postupka javne nabavke biće odbačena u slučaju iz člana 52. stav (7) ovog zakona.*

Prethodno je bitno naglasiti da član 52. stav (1) ZJN predviđa mogućnost odbijanja zahtjeva za učešće ili ponude, na način da određuje da u skladu s važećim propisima u Bosni i Hercegovini, ugovorni organ dužan je odbiti zahtjev za učešće u postupku javne nabavke ili ponudu ako je kandidat/ponuđač sadašnjem ili bivšem zaposleniku ugovornog organa dao ili je spreman dati mito u obliku novčanih sredstava ili u bilo kojem nenovčanom obliku, s ciljem ostvarivanja uticaja na radnju, odluku ili tok postupka javne nabavke.

Nadalje, isti član u stavu (5) propisuje da ako je određeni privredni subjekat direktno ili indirektno učestvovao u tehničkim konsultacijama u

pripremi postupka javne nabavke, ugovorni organ mora preduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurao da konkurencija ne bude narušena učestvovanjem tog privrednog subjekta kao kandidata/ponuđača u postupku javne nabavke u odnosu na ostale kandidate/ponuđače, dok u stavu (6) određuje da privredni subjekat iz stava (5) ne može učestvovati u tom postupku nabavke kao kandidat/ponuđač samo ako ne postoji drugi način da se obezbijedi poštovanje principa jednakog tretmana. I konačno, u stavu (7) se predviđa da prije odbacivanja zahtjeva za učešće, odnosno njegove ponude, kandidat/ponuđač mora imati priliku da dokaže da njegovo učestvovanje u tehničkim konsultacijama ne ograničava konkurenciju.

Spomenute odredbe ZJN-a, kako to praksa pokazuje, zasnivaju se na faktičkoj situaciji u kojoj pojedini ugovorni organi ne raspoložu vlastitim resursima zadovoljavajućeg stepena stručnosti, posebno ukoliko je riječ o tehnički složenijim i zahtjevnijim nabavkama, koji bi na zadovoljavajući način pripremili tehnički dio tenderske dokumentacije, te pribjegavaju konsultacijama sa određenim privrednim subjektima u postupku pripreme postupaka nabavki.

Iz navedenih odredbi člana 52. i člana 68. ZJN-a, proizilazi da je ugovorni organ u svrhu onemogućavanja sukoba interesa ili korupcije, dužan odbaciti zahtjev za učešće ili ponudu ponuđača koji su učestvovali u tehničkom konsultacijama pripreme postupaka javne nabavke pod uslovom da isti nisu dokazali da njihovo učešće u datim konsultacijama ne ograničava konkurenciju. Međutim, navedena rješenja Zakona ostavljaju niz otvorenih pitanja. Naime, prvo se postavlja pitanje šta predstavljaju učestvovanje privrednih subjekata kao potencijalnih kandidata/ponuđača u tehničkim konsultacijama kod ugovornog organa, bilo *direktno ili indirektno*. Da li je u riječ o učestvovanju takvih subjekata prilikom pripreme tehničkih specifikacija odnosno tenderskih dokumentacija ili je riječ o konsultacijama vezanim za raspoloživost (i cijene) traženih roba/usluga/radova na tržištu, koje bi se mogle dovesti u vezu sa aktivnostima ugovornog organa vezanim za planiranje i pripremu nabavke. Dalje, ostaje nejasno koje su to *odgovarajuće mjere* koje ugovorni organ mora preduzeti kako bi osigurao da konkurencija ne bude narušena (mogućim) učestvovanjem tog privrednog subjekta kao kandidata/ponuđača u datom postupku javne nabavke u odnosu na ostale kandidate/ponuđače. Činjenica je da Zakon u stavu (5) određuje da privredni subjekat ne može učestvovati u datom postupku nabavke samo ako ne postoji drugi način da se obezbijedi poštovanje principa jednakog tretmana. Međutim, navedena odredba je nedovoljno jasno definisana u pogledu *drugih načina* obezbjeđenja načela nediskriminacije, te u situacijama date vrste ostaju ne postoje dovoljna jasna određenja o *odgovarajućim mjerama* koje bi ugovorni organ trebao preduzeti u svrhu obezbjeđenja pravedne i aktivne konkurencije, pri čemu je neohodno istaći

da je prema odredbama stava (7) teret dokazivanja prvenstveno na kandidatu/ponuđaču da dokaže da njegovo učestvovanje u konsultacijama ne ograničava konkurenciju. U odnosu na navedeno, konstatuje se da je teret dokazivanja nepravedeno raspodijeljen. Dato, složeno pitanje, pretpostavlja visok stepen odgovornosti ugovornog organa u cilju sprečavanja sukoba interesa ili korupcije, pri čemu treba napomenuti da situacije razmatrane vrste nose veći stepen rizika pokretanja žalbenih postupaka. Naime, ugovorni organ nabavlja robe, radove i usluge u skladu sa svojim potrebama i finansijskim mogućnostima, pri čemu je prilikom pripreme zahtjeva za učešće i tenderskih dokumentacija dužan da poštuje opšta načela ZJN-a, na način da postupa transparentno, da se prema kandidatima/ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, te da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju.* Dakle, primarna odgovornost u situacijama razmatrane vrste, uključujući i teret dokazivanja, bila bi na strani ugovornog organa, počevši od toga da je isti prvo dužan preduzeti *odgovarajuće mjere* iz stava (5) član 52. ZJN-a a onda i dokazati da učešće ponuđača koji su učestvovali u konsultacijama prilikom pripreme predmetne nabavke, nije dovelo do povrede sukoba interesa u smislu odredbi člana 68. stav (2) ZJN-a.

4. OSTALI RAZLOZI ODBACIVANJA ZAHTJEVA ZA UČEŠĆE ILI PONUDA

Treća grupa razloga odbacivanja zahtjeva za učešće ili ponuda iz člana 68. ZJN-a određena je njegovim stavom (4) koji glasi: *Ugovorni organ dužan je odbaciti zahtjev za učešće ili ponudu i u sljedećim slučajevima kad:* a) *ponuđač u svojoj ponudi ne navede cijenu, nego samo navede da će ponuditi cijenu koja je za određeni postotak ili vrijednost niža od ponude s najnižom cijenom, ili ponudu u kojoj cijena nije iskazana u ukupnom iznosu, u skladu sa zahtjevima iz tenderske dokumentacije;* b) *se uz ponudu zahtijeva garancija za ozbiljnost ponude, a ona nije dostavljena uz ponudu;* c) *nije otklonjen nedostatak iz stava (3) ovog člana;* d) *se ponuda odnosi na više lotova nego što je ugovorni organ dopustio tenderskom dokumentacijom i obavještenjem o nabavci;* e) *je u ponudi data alternativna ponuda, a ona nije dopuštena;* f) *u ponudi pisanim objašnjenjem ponuđača nije otklonjen nedostatak ili nejasnoća;* g) *za ponudu ponuđač nije pisanim putem prihvatio ispravku računске greške;* i) *ponuda nije potpuna i ne ispunjava zahtjeve iz tenderske dokumentacije;* j) *i u drugim opravdanim slučajevima.*

Ad. a) Iz prakse javnih nabavki proizilazi da su rijetke situacije u kojima ponuđač u svojoj ponudi ne navede cijenu, nego samo navede da će ponuditi cijenu koja je za određeni postotak ili vrijednost niža od ponude s

* Član 3. ZJN-a

najnižom cijenom. Međutim, do slučajeve u kojoj u ponudi cijena nije iskazana u ukupnom iznosu, prvenstveno dolazi u situacijama kada ponuđač (propustom) ne popuni (u potpunosti) Obrazac za dostavljanje ponude ili Obrazac za cijenu ponude ili Nacrt ugovora u dijelu ukupno ponuđene cijene, te mu zbog navedenog razloga ugovorni organ ponudu odbaci kao neprihvatljivu. U analiziranju predmeta navedene vrste treba poći od odredbi Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda* koji propisuje da ponuda obavezno sadrži Obrazac za cijenu ponude*, koji se sastoji od jedne ili više stavki, te da isti sadrži, između ostalog, i cijenu ponude bez poreza na dodatnu vrijednost kao zbiru svih ukupnih cijena stavki, pri čemu prilikom ispunjavanja datog obrasca ponuđač ukupnu cijenu stavke izračunava kao: a) proizvod količine stavke i cijene stavke, ili b) proizvod zbirnog procijenjenog udjela više objedinjenih stavki i zbirne cijene više stavki na koje se taj zbirni procijenjeni udio odnosi.* S tim u vezi bi se moglo zaključiti da se navedena odredba ZJN-a prvenstveno odnosi na nepravilno popunjavanje Obrasca za cijenu ponude kao obaveznog sastavnog dijela ponude, odnosno propuštanje navođenja ukupne cijene. U odnosu na razmatrani zakonski razlog odbacivanja ponude, praksa ugovornih organa i KRŽ-a, ne ostavlja nikakve nedoumice u odnosu na situaciju u kojoj Obrazac za cijenu ponude ponuđača ne sadrži ukupno ponuđenu cijenu ponude (bilo za samo jednu stavku koja se traži ili ukupnu cijenu za više stavki), kako je riječ o bitnom nedostatku takve ponude, te s tim u vezi ne postoje nikakve nedoumice vezane za pravo ali i obavezu ugovornog organa da takvu ponudu odbaci kao neprihvatljivu.

Ad. b) Drugi razlog odbacivanja ponuda iz člana 68. stav (4) ZJN se odnosi na situacije u kojima ugovorni organ tenderskom dokumentacijom zahtijeva dostavljanje garancije za ozbiljnost ponude, a ponuđač istu ne dostavi uz ponudu. ZJN-a propisuje da ugovorni organ može zahtijevati da se ponuda garantuje odgovarajućom garancijom za ozbiljnost ponude, a da se ista ne može zahtijevati ako je vrijednost nabavke manja od 100.000,00 KM,* pri čemu kada je vrijednost nabavke jednaka ili veća od navedene vrijednosti, garancija za ozbiljnost ponude ne može prelaziti 1,5% procijenjene vrijednosti ugovora.* Iz prakse javnih nabavki proizilazi da u vezi primjene odredbe člana 68. stav (4) tačka b) ZJN-a ne postoje sporna pitanja kako ne postoje poteškoće prilikom utvrđivanja da li je garancija za ozbiljnost ponude priložena (ili ne) u ponudi, pri čemu se u datom kontekstu

* „Službeni glasnik BiH“ br. 90/14, 20/15

* Član 3. stav (2) tačka b) alineja 7)

* Član 5. stav (4)

* Član 61. stav (2)

* Član 62. stav (3)

napominje da se sporovi u vezi garancije za ozbiljnost ponude prvenstveno odnose na njen sadržaj ili način dostavljanja/pakovanja iste u ponudi.

Ad. c) Treći razlog odbacivanja ponuda iz člana 68. stav (4) ZJN odnosi se na tačku c) koja propisuje da je ugovorni organ dužan odbaciti ponudu ukoliko nije otklonjen nedostatak iz stava (3) istog člana Zakona, a prema kome ugovorni organ može pozvati kandidate/ponuđače da u roku od tri dana pojasne dokumente koje su dostavili u skladu s čl. 45. do 51. ovog zakona ili da dostave originalne dokumente radi poređenja s kopijom koja je dostavljena uz ponudu, a s ciljem otklanjanja formalnog nedostatka dokumenata. U odnosu na navedeno, potrebno je istaći da dio odredbe vezan za zahtjev ugovornog organa da ponuđači dostave originalne dokumente radi poređenja s kopijom koja je dostavljena uz ponudu, a s ciljem otklanjanja formalnog nedostatka dokumenata, u praksi, prilikom ocjene ponuda ne prouzrokuje složene situacije, kako se jednostavnim poređenjem originala i kopija dokumenata utvrđuje stvarno činjenično stanje.

Međutim, dio citirane odredbe po kojoj je ugovorni organ dužan odbaciti ponudu ukoliko nije otklonjen nedostatak u vezi pozivanja ugovornog organa da kandidati/ponuđači pojasne dokumente koje su dostavili u skladu s čl. 45. do 51. Zakona, (relativno) često dovodi do pokretanja žalbenih postupaka. Naime, primjećuje se da žalioци čije je ponude ugovorni organ odbacio, osporavajući neprihvatljivost svojih ponuda u žalbenom postupku, ističu da je ugovorni organ prije odbacivanja njihovih ponuda, *trebao* tražiti pojašnjenja vezana za sadržaj (pojedinih dokaza/dokumenata) njihovih ponuda, upravo pozivanjem na član 68. stav (4) tačka c) ZJN-a. U datom kontekstu prvo treba konstatovati da ugovorni organ, kako to nesporno proizilazi iz člana 68. stav (3) ZJN-a *može* (dakle *ne mora*) tražiti spomenuto pojašnjenje. Dakle, ugovorni organ prilikom ocjene pristiglih ponuda, posjeduje diskreciono pravo da zahtijeva pojašnjenje dokumenta koje su ponuđači dostavili u skladu s čl. 45. do 51. ZJN-a, te da nakon dobijenog pojašnjenja, pristupi ocjeni ponuda. Međutim, ZJN-a istovremeno daje mogućnost ugovornom organu da bez i takvog pojašnjenja, osnovom priložene dokumentacije (njene sadržine i forme) a u vezi ispunjavanja spomenutih zakonskih odredbi (odnosno zahtjeva tenderske dokumentacije) može (odmah) pristupiti odlučivanju o konačnoj prihvatljivosti ponuda. U cilju izbjegavanja eventualnih spornih situacija (žalbenih i sudskih postupaka), u situacijama u kojima su se stekli uslovi primjene navedene odredbe Zakona, bilo bi poželjno da ugovorni organ, ukoliko ima određene nedoumice o prirodi dostavljenih dokaza kojima ponuđač dokazuje ispunjenost uslova iz člana 45-51. Zakona, prije donošenja odluke o prihvatljivosti ponude, od ponuđača zatraži pojašnjenje istih kako bi došao do dodatnih (nespornih) i konačnih saznanja o tome da li ponuđač ispunjava postavljene kvalifikacione uslove.

U razmatranom kontekstu od izuzetne važnosti je neophodno naglasiti da u slučaju traženog i dostavljenog pojašnjenja iz člana 68. stav (3) ZJN, ugovorni organ prilikom ocjene istog mora voditi računa da isto ne predstavlja dopunu ponude. Naime, u datim situacijama ugovorni organ mora imati u vidu da se traženo (odnosno dostavljeno) pojašnjenje mora cijeliti u odnosu na priloženi korespondirajući dokaz u smislu ispunjenosti uslova iz čl. 45. do 51. ZJN-a isključivo u kontekstu otklanjanja formalnih nedostataka istih, te da se ni u kome slučaju sadržaj pojašnjenja sam po sebi, ne može smatrati traženim dokazom tenderske dokumentacije, kako je dakle, riječ o pojašnjenjima dokaza koje su ponuđači prethodno dostavili, isključivo s ciljem otklanjanja njihovih formalnih nedostataka, znači, nikako ne i materijalnih (sadržajnih).

Ad. d) i e) U daljem nabranju razloga za odbacivanje ponuda, ZJN-a u članu 68. stav (4) predviđa da ugovorni organ odbacuje ponudu ponuđača koja se odnosi na više lotova nego što je ugovorni organ dopustio tenderskom dokumentacijom i obavještenjem o nabavci (tačka d), kao i kada je u ponudi data alternativna ponuda, a ona nije dopuštena (tačka e). Navedene odredbe Zakona vezane za tačku d) su dovoljno precizno definisane, i u praksi odbacivanje ponuda zbog datog razloga ne iziskuje komplikovan postupak utvrđivanja osnovanosti datog razloga odbacivanja ponuda. Naime, dato pitanje, eventualno kao prethodno (sporno) pitanje se rješava žalbom na tendersku dokumentaciju koja ograničava učešće ponuđača na određen broj lotova, pri čemu je ugovorni organ dužan dokazati opravdanost takvog zahtjeva.

Prikom odbacivanja ponuda iz situacije predviđene tačka e) ZJN-a, ugovorni organ mora voditi računa o samoj prirodi alternativne ponude na način na koji je Zakon definiše* kao i o vlastitom zahtjevu da li je takva vrsta ponude dozvoljena u konkretnom predmetu nabavke.

Ad. f) Slijedeći razlog odbacivanje ponude je predviđen tačkom f) stava (4) člana 68. ZJN-a, zbog toga što *u ponudi pisanim objašnjenjem ponuđača nije otklonjen nedostatak ili nejasnoća*. Navedena odredba Zakona izaziva određene nedoumice prilikom njene primjene u praksi zbog njene nedovoljne određenost o čemu svjedoči i praksa ugovornih organa koji se prilikom odbacivanja ponuda relativno rijetko pozivaju na ovu odredbu, koristeći se drugim „srodnim“ razlozima odbacivanja ponuda.

* Član 59. stav (1) : *Alternativna ponuda je ponuda kojom ponuđač daje alternativni prijedlog za predmet javne nabavke. Ugovorni organ obavezan je u tenderskoj dokumentaciji naznačiti da li odobrava alternativnu ponudu. Alternativna ponuda opuštena je samo onda kada je kriterij za dodjelu ugovora ekonomski najpovoljnija ponuda. Ako tenderska dokumentacija ne sadrži odredbu kojom se dopušta dostava alternativnih ponuda, onda one nisu dopuštene i kao takve se odbacuju.*

Prije svega, navod da ponuđač u *ponudi* pisanim objašnjenjem nije otklonio nedostatak/nejasnoću je nelogičan i protivrječan samoj definiciji ponude iz ZJN-a, kako eventualna pojašnjenje ponuda ugovorni organ može zahtijevati isključivo nakon otvaranja ponuda odnosno prilikom ocjene ponuda. Pored toga, iz spomenute odredbe Zakona nije jasno u kojim situacijama ugovorni organ može ili je dužan, zahtijevati od ponuđača pisano objašnjenje u vezi otklanjanja nedostataka ili nejasnoća ponude u pitanju. Dodatno, data odredba ne sadrži ni bilo koja bliža određenja vezana za označavanje šta predstavlja *nedostatak ili nejasnoća ponude*, na način na primjer kao što je to navedeno u članu 68. stav (4) tačka c) ZJN-a (po kome je riječ o mogućem zahtijevanju pojašnjenja dostavljenih dokumenta iz čl. 45. do 51. Zakona s ciljem otklanjanja *formalnog nedostatka* dokumenata). Dakle, u razmatranoj situaciji nije ni jasno o kojoj vrsti *nedostataka* ponude je riječ (formalnoj ili materijalnoj). U svakom slučaju, nedostatak ne može biti materijalne prirode koji se može otkloniti *pisanim objašnjenjem* kako u takvoj situaciji dolazi do odbacivanja ponude iz nekog drugog pravnog osnova sadržanog u članu 68. ZJN-a (na primjer, ponuda nije potpuna ili ne ispunjava zahtjeve iz tenderske dokumentacije). Znači, dato pisano objašnjenje ne može supstituirati neki dokaz/dio ponude koji je ugovorni organ zahtijevao tenderskom dokumentacijom, te se isto isključivo mora odnositi na neki već priloženi/sastavni dio ponude. Shodno navedenom, u situaciji predviđenoj članom 68. stav (4) tačka f) ZJN-a, moglo bi se samo raditi o nekom formalnom nedostaku ponude koji može biti otklonjiv ali isključivo na način predviđen članom 68. stav (4) tačka c) ZJN-a.

Nadalje, pojam *nejasnoća* ponude takođe izaziva određene dileme s obzirom na samu prirodu njegovog značenja. Kako Zakon ne upućuje o kojoj vrsti *nejasnoća* je riječ, osnovom navedenog moglo bi se zaključiti da se dati pojam odnosi na bilo koji element ponude. Imajući u vidu navedeno, zaključuje se da ugovorni organ osnovom ZJN-a i Zakonom o upravnom postupku, posjeduje mogućnost da u odnosu na sve sastavne elemente ponude (priložene dokaze) prilikom ocjene prihvatljivosti istih, ukoliko pojedine smatra nejasnim (u odnosu na postavljene uslove tenderske dokumentacije), može zahtijevati dostavljanje pisanog objašnjenja datih elemenata, te da nakon primitka takvog objašnjenja (ili nedostavljanja istog), pristupa konačnoj ocjeni prihvatljivosti ponude. Dato shvatanje se zasniva na prethodno iznesenom stavu po kome je postupak javne nabave sve do sklapanja ugovora, upravni postupak.

Ad. g) ZJN-a u članu 68. stav (4) tačka g) predviđa i situaciju u kojoj ugovorni organ odbacuje ponudu ponuđača koji nije pisanim putem prihvatio ispravku računске greške. Dati razlog odbacivanja ponude potrebno je ponovo vezati za odredbe Uputstva o pripremi modela tenderske dokumentacije i ponuda. Naime, članom 17. Uputstva je predviđen postupak

provjere računске ispravnosti ponude, i prema istom, ugovorni organ je obavezan provjeriti računsku ispravnost ponude (stav 1), te kada izračuni vezani za pojedinačne stavke iz obrasca za cijenu ponude ili cijena ponude bez poreza na dodatnu vrijednost navedeni u ispunjenom obrascu za cijenu ponude u ponudi ne odgovaraju metodologiji definisanoj u članu 5. Uputstva (koji se odnosi na Obrazac za cijenu ponude), ugovorni organ ih ispravlja u skladu sa metodologijom iz navedenog člana (stav 2), pri čemu se u zahtjevu za prihvatanje ispravke računске greške u smislu stava (2) koji ugovorni organ obvezno mora tražiti, označava koji dio ponude je ispravljen kao i nova cijena ponude proizašla nakon ispravke, pri čemu se jedinična cijena stavke ne smatra računskom greškom, niti se može ispravlјati (stav 5.). Dakle, ukoliko ugovorni organ na opisani način utvrdi i izvrši računsku ispravnost ponude, dužan je od ponuđača zahtijevati prihvatanje iste, te ukoliko ponuđač pisanim putem ne prihvati datu ispravku, odredbe ZJN-a obavezuju ugovorni organ da u datoj situaciji odbaci ponudu ponuđača.

Ad. i) Član 68. stav (4) tačka i) ZJN propisuje da je ugovorni organ dužan odbaciti ponudu ponuđača čija ponuda nije potpuna i ne ispunjava zahtjeve iz tenderske dokumentacije. Navedena odredba Zakona vezana je za odredbu ZJN-a iz člana 2. prema kojoj je ponuda neprihvatljiva ako ne ispunjava uslove koji se traže tenderskom dokumentacijom. Datu odredbu Zakona dakle, treba dovesti u direktnu vezu sa za ispunjavanjem zahtjeva ugovornog organa sadržanim u tenderskoj dokumentaciji postupka. Kako praksa pokazuje, analizirana odredba ZJN-a je najčešće korišteni pravni osnov za odbacivanje ponuda od strane ugovornih organa, što je i razumljivo, kako ista po svome sadržaju pretpostavlja mogućnost odbacivanja ponude iz razloga neispunjavanja (bilo koga) uslova postavljenog tenderskom dokumentacijom. S tim u vezi, moglo bi se konstatovati da član 68. stav (4) tačka i) ZJN-a uključuje (gore razmatrane) osnove iz člana 68. stav (4) tačka a) do f) ZJN-a, pa se sa navedenim u vezi dovodi upitnost postojanja istih, kao posebnih razloga odbacivanja ponuda. U prilog navedenog, potrebno se ponovo podsjetiti da ZJN prihvatljivu ponudu definiše kao ponudu koja ispunjava sve uslove iz tenderske dokumentacije.

Ad. j) ZJN u završnoj odredbi člana 68. daje mogućnost ugovornom organu da odbaci ponudu ponuđača osim tačno definisanih slučajeva iz stava (4) datog člana, *i u drugim opravdanim slučajevima*. Evidentno je dakle da na izvjestan način spomenutom odredbom, Zakon odstupa od preciznog definisanja razloga odbacivanja ponuda koji je pretežno koristio u datom članu. Dakle, ugovorni organ posjeduje mogućnost ali i dužnost, da odbaci zahtjev za učešće ili ponudu i u situacijama koje nisu eksplicitno navedene u članu 68. ZJN-a, pri čemu ne daje bilo koja naznačenja spomenute vrste. Kao jedan od takvih razloga, imajući u vidu da je postupak javne nabavke

formalni postupak, moglo bi se navesti odbacivanje ponuda zbog toga što nije dostavljena na način zahtijevan tenderskom dokumentacijom (npr. ponuda nije pravilno uvezana i osigurana); ili kada ponuđač, uz ponudu nije dostavio zahtijevane uzorke ili isti ne ispunjavaju postavljene uslove ugovornog organa i sl. Međutim, u odnosu na navedene i slične razloge, potrebno je naglasiti da ugovorni organ može primijeniti odredbu člana 68. stav (4) tačka i) ZJN isključivo u slučajevima kada razlog odbacivanja ponude nesporno dovede u vezu sa nekom od obavezujućih odredbi ZJN-a ili sa određenim podzakonskim propisom iz oblasti javnih nabavki.

5. TEŽAK PROFESIONALAN PROPUST KAO RAZLOG ODBIJANJA ZAHTJEVA ZA UČEŠĆE ILI PONUDA

Pored razloga za odbacivanje ponuda obuhvaćenih članom 68. i razloga odbijanja ponuda iz člana 52. stav (1) ZJN-a, u kontekstu teme rada, neophodno je i navesti odredbe člana 45. stav (5) ZJN-a koji predviđa poseban razlog odbijanja ponuda: *Zahtjev za učešće ili ponuda se odbija, ako je kandidat/ponuđač bio kriv za težak profesionalni propust počinjen tokom perioda od tri godine prije početka postupka koji ugovorni organ može dokazati na bilo koji način, posebno, značajni i/ili nedostaci koji se ponavljaju u izvršenju bitnih zahtjeva ugovora koji su doveli do njegovog prijevremenog raskida, nastanka štete ili drugih sličnih posljedica zbog namjere ili nemara privrednog subjekta određene težine. Iz navedenog je vidljivo da Zakon pored pojma odbacivanje ponuda koristi i pojmove odbijanje ponuda.*

Navedena odredba člana 45. ZJN-a spominjanjem *teškog profesionalnog propusta*, kako to praksa pokazuje, ukoliko je ugovorni organ primijeni, posjeduje veliki rizik iniciranja žalbenog postupka, u kome žalioци čije su ponude odbijene osporavaju pozivanje ugovornog organa na počinjenje *teškog profesionalnog propusta* kao razloga za odbijanje ponude, u odsustvu odgovarajuće odluke (sudske ili upravne). Prije svega, neophodno je napomenuti da u kontekstu važećih propisa, postoje poteškoće određenja pojma *teškog profesionalnog propusta*, posebno imajući u vidu da odredba sadrži subjektivne elemente odgovornosti (*krivicu, namjeru, nemar*) što na prvi pogled implicira da je ista utvrđena u odnosnoj stvari u nekom postupku. Uvrštavanjem odredbe navedene vrste, zakonodavac pokazuje namjeru da se u postupcima javnih nabavki isključe ponuđači čiji je učinak u prethodnim javnim ugovorima imao velike nedostatke u vezi sa bitnim zahtjevima, na primjer, ako učesnici ili ponuđači nisu izvršili isporuku ili svoje obaveze, ako su isporučeni proizvod ili pružena usluga imali znatne nedostatke zbog kojih su bili neiskoristivi za potrebe kojima su namijenjeni ili ako su se učesnici ili ponuđači ponašali na neprimjeren način koji dovodi

u pitanje pouzdanost ekonomskog subjekta, pri čemu bi u nacionalnom pravu trebalo bi predvidjeti maksimalno trajanje takvog isključenja.* U svakom slučaju, u odnosu na primjenu date odredbe, na ugovornom organu je prevashodni teret dokazivanja da je kandidat/ponuđač u određenom periodu odgovoran za težak profesionalni propust prilikom realizacije prethodnih ugovora.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz analize važećih odredbi ZJN-a koje se odnose na razloge odbacivanja zahtjeva za učešće ili ponuda proizilazi da bi u svrhu obezbjeđenja (veće) pravne sigurnosti i izvjesnosti (učesnika) postupaka javnih nabavki, ali iz nomotehničkih razloga, bilo poželjno redefinisati postojeći član 68. ZJN-a koji metodom enumeracije nabraja iste. Naime, spomenuti dio Zakona sadrži odredbe koje se u pojedinim dijelovima člana (nepotrebno) ponavljaju, odnosno odredbe čiji pojedinačni razlozi odbacivanja su u suštini suvišni kako isti mogu biti obuhvaćeni (postojećom) odredbom po kojoj se zahtjev za učešće ili ponuda odbacuje zato što nije potpuna i ne ispunjava zahtjeve iz tenderske dokumentacije. Dodatno, pojedine odredbe člana 68. Zakona su istovremeno formulisane nedovoljno jasno i precizno.

Imajući u vidu analizirane odredbe postojećeg ZJN-a, efektivnost istog u odnosu na razloge odbacivanja ponuda ne bi bila dovedena u pitanje, kada bi se budućim izmjenama Zakona izostavile slijedeće odredbe člana 68.: stav (1); i tačke a), b), c), d), e) i f) stava (4); dok bi stav (3) trebao naći mjesto u nekim drugim odredbama Zakona koje se odnose na proces ocjene i evaluacije ponuda.

Na navedeni način, preostali razlozi odbacivanja ponuda postojećeg člana 68. ZJN-a bi predstavljali djelotvorne pravne osnove koje bi stajali ugovornim organima na raspolaganju prilikom odbacivanja zahtjeva za učešće ili ponuda, s obzirom na sadržaj člana 57. stav (1) ZJN-a, po kome su kandidati/ponuđači u postupcima javnih nabavki dužni u svojim ponudama da se pridržavaju uslova i zahtjeva ugovornog organa iz tenderskih dokumentacija, kao i definiciju neprihvatljive ponude iz Zakona, po kojoj je riječ o ponudi koja ne ispunjava zahtjeve koje se traže tenderskom dokumentacijom. Prethodno, ugovorni organi, u skladu sa članom 53. stav (1) ZJN-a, bi bili dužni da u tenderskoj dokumentaciji obezbijede potpune informacije koje su kandidatima/ponuđačima dovoljne za pripremu zahtjeva za učešće ili ponuda, na stvarno konkurentskoj osnovi.

* Direktiva o javnim nabavkama EU, 2014/24, para.101

LITERATURA

1. Buza, H., Tešanović, S., Petričević, S., Javne nabavke, legislativa i praksa, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2015
2. Đelmo, Z., Selimić, M., Čelik M., 2020. Upravno procesno pravo sa upravnom i sudskom praksom, Sarajevo,
3. Direktiva o javnoj nabavci EU 2014/24
4. Krijan, P., 2001. Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije BiH sa sudskom praksom, Privredna štampa, Sarajevo,
5. Pejaković, S., 2015. Analiza pravne zaštite u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, Analitika, Sarajevo,
6. Public Procurement Review and Remedies System in the European Union; SIGMA, Sigma Paper No. 41, 2007
7. Public Procurement Training Manual, Module F, SIGMA, 2015
8. Remedies, SIGMA, 2016
9. Uputstvo o pripremi modela tenderske dokumentacije i ponuda („Službeni glasnik BiH“ br.39/14)
10. Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“ br.39/14)
11. Zakon o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“ br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16)

**ISTRAŽIVANJE MOGUĆNOSTI RAZVOJA PONAŠAJNIH
PROJEKTNIH KOMPETENCIJA TE POGODNOSTI ZA OBAVLJANJE
TEHNIČKIH ZADATAKA KROZ TRADICIONALNE, VIRTUALNE I
HIBRIDNE PROJEKTNE TIMOVE**

**RESEARCH OF POSSIBLE DEVELOPMENT OF BEHAVIOURAL
PROJECT COMPETENCIES AND SUITABILITY FOR PERFORMING
TECHNICAL TASKS THROUGH TRADITIONAL, VIRTUAL AND
HYBRID PROJECT TEAMS**

Izvorni znanstveni članak

*Zlatko Barilović, PhD**

*Marko Šimac**

*Kristina Kobrehel Preskar**

Sažetak

Projektne timove zasigurno možemo smatrati jednim od ključnih elemenata za uspjeh svakoga projekta. S obzirom na moderne uvjete poslovanja i karakteristike vremena u kojemu živimo, u posljednjem periodu osim tradicionalnih timova, sve više na važnosti dobivaju virtualni i hibridni timovi. Iz navedenog razloga obrazovni sustav, posebno studijski programi orijentirani prema razvoju projektnih kompetencija, pri pripremi i izvedbi svojih kurikuluma svakako trebaju voditi računa i o toj činjenici. Za potrebe ovoga rada provedeno je istraživanje, čiji je glavni cilj bio utvrditi na koji način pojedini oblik timskoga rada (tradicionalni, virtualni, hibridni) može doprinijeti razvoju ponašajnih projektnih kompetencija ali i koliko je pogodan za obavljanje pojedinih tehničkih zadataka (proizašlih iz tehničkih projektnih kompetencija). Istraživanje je provedeno u Republici Hrvatskoj na uzorku studenata specijalističkog diplomskog stručnog studija Projektni menadžment Veleučilišta Baltazar Zaprrešić i preddiplomskog stručnog studija Digitalnog marketinga na Visokom učilištu Algebra. Rezultati provedenog istraživanja trebali bi poslužiti kao osnova za daljnji razvoj prethodno navedenih studijskih programa ali i biti smjernica ostalim

** College Professor at University of Applied Sciences Baltazar Zaprrešić, Croatia. E-mail: zlatko.barilovic@bak.hr*

** Senior Lecturer at University of Applied Sciences Baltazar Zaprrešić, Croatia. E-mail: marko.simac@bak.hr*

** Lecturer at University of Applied Sciences Baltazar Zaprrešić, Croatia. PhD. student, University of Novo Mesto, Faculty of Economics and Informatics, Slovenia. E-mail: kkobrehel@bak.hr*

programima neposredno ili posredno usmjerenima na područje projektnog menadžmenta.

Ključne riječi: projekt, projektni menadžment, projektni timovi, projektne kompetencije, visoko obrazovanje.

Abstract

Project teams can definitely be considered as one of the key elements of any project's success. In view of the modern business conditions and the characteristics of the age in which we live, in recent time, apart from traditional teams, virtual and hybrid teams are becoming increasingly important. This is why the education system and study programmes geared at developing project competencies in particular, should by all means take this fact into account when designing and implementing curricula. For the purposes of this paper research has been conducted, the main aim of which was to establish how specific forms of teamwork (traditional, virtual, hybrid) may contribute to the development of behavioural project competencies, but also to what extent each of them is suited to performing technical tasks (resulting from technical project competencies). The research was conducted in the Republic of Croatia on a sample of graduate students of Project Management (specialist professional programme) at the University of Applied Sciences Baltazar Zaprešić and undergraduate students of Digital Marketing at Algebra University College. The results of research should serve as the basis for further development of the said study programmes, but also be a guideline to other programmes that are directly or indirectly related to the area of project management.

Key words: project, project management, project teams, project competencies, higher education.

1. UVOD

U današnje vrijeme rastuće konkurentnosti, globalizacije i globalnih strateških kriza, organizacije se suočavaju s dinamičnim okruženjem koje zahtijeva velike napore, promjene i fleksibilne strukture u poslovanju (Chiocchio, 2009; Hauc, Vrečko i Barilović, 2011) te se upravo projektni timovi mogu smatrati kao jednom od prednosti u odgovoru na takve izazove. Brzo rastuće industrije, jednako kao i zrele industrije, koriste projekte za organizaciju svojeg poslovanja kako bi skratile životni ciklus proizvoda i što prije izašle na tržište (Soderlund, 2005) te se projektni timovi mogu pronaći

u svim industrijama, kao što su npr. građevinarstvo, informacijske tehnologije, istraživanje i razvoj, proizvodnja, telekomunikacije itd. (Chiocchio, 2009). Projektni timovi rješavaju kompleksne poslove u organizaciji, a organizacije ih koriste kako bi upravljale aktivnostima i resursima na integrirani način te kako bi se što bolje dijelilo interno znanje i najbolje prakse (Moh'd et. al., 2021). Projektni timovi sastoje se od zaposlenika s različitim ekspertizama i iskustvima, koji zajedno rade na projektu, prikupljaju i obrađuju goleme količine informacija sa svrhom ostvarenja zajedničkih ciljeva unutar određenog vremenskog perioda (Dasi et. al., 2021, Pettersen Buvik i Danielsen Tvedt, 2017). S obzirom na njihove oblike oni mogu biti tradicionalni, virtualni ili hibridni. Bez obzira o kojemu obliku se radi, projektnim timovima su potrebne odgovarajuće kompetencije za izvršavanje zadataka. Kompetencije su individualne sposobnosti korištenja i povezivanja stečenog znanja i iskustva u složenim, raznolikim i nepredvidivim situacijama (Gruden i Stare, 2018).

Različite institucije koje se bave područjem projektnog menadžmenta razvile su standarde, okvire ili smjernice za identificiranje i razvoj kompetencija za upravljanje projektima. Neke od značajnijih institucija i njihovi standardi te drugi bitni dokumenti su npr.: International Project Management Association (IPMA) i njezin IPMA Individual Competence Baseline for Project, Programme & Portfolio Management Version 4.0. (2015), Project Management Institute (PMI) koji je objavio Project Manager Competency Development (PMCD) Framework (2007) i A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK) (2017), Association for Project Management (APM) i njezin APM Competence Framework (2015), Australian Institute of Project Management (AIPM) i njihov standard AIPM Competency Standards for Project Management (2016) te Project Management Association of Japan (PMAJ) koji je objavio A Guidebook of Project & Program Management for Enterprise Innovation (P2M) (2005).

Projektni timovi također se koriste i u sustavu obrazovanja unutar kojega projekti postaju okvir za problemski orijentirano učenje te pomažu studentima usvojiti i dijeliti znanje, često koristeći informacijske tehnologije. Glavni cilj ovoga rada jest utvrditi na koji način pojedini oblik timskoga rada može doprinijeti razvoju ponašajnih projektnih kompetencija te koliko je pogodan za obavljanje pojedinih tehničkih projektnih zadataka (proizašlih iz tehničkih projektnih kompetencija).

2. TEORIJSKI PREGLED

2.1. Projektne kompetencije

Projektne se kompetencije smatra znanje i iskustvo koje bi trebali posjedovati pojedinci koji sudjeluju u radu na projektima, a koje im služe za kvalitetno upravljanje formaliziranim procesima, planiranje, koordiniranje i obavljanje svih ostalih poslova iz područja projektnog menadžmenta. Zika-Viktorsson i Ritzen (2005) navode kako se u prijašnjim istraživanjima projektne kompetencije članova tima poistovjećivalo s timskim kompetencijama ili socijalnim vještinama. U ovome radu naglasak će biti na ponašajnim i tehničkim projektne kompetencijama, koje su detaljnije pojašnjene u nastavku.

2.1.1. Ponašajne projektne kompetencije

Ponašajne kompetencije možemo definirati kao sposobnost korištenja određenih ponašanja pri učinkovitoj implementaciji znanja i vještina u određeni poslovni kontekst (Dillon i Taylor, 2015). Briere et. al. (2014) u svom radu ističu kako ne postoji konsenzus oko specifičnih kompetencija projektnog menadžmenta, ali većina autora i standarda govori o listi kompetencija koje bi se mogle podijeliti u tri kategorije: organizacijske i menadžerske kompetencije, projektne ili tehničke kompetencije i ljudske vještine, soft skills ili ponašajne kompetencije. Pod ponašajnim kompetencijama najčešće se spominju komuniciranje, vodstvo, motiviranje, pregovaranje, kreativnost, etika, upravljanje procesima grupe i razvoj tima.

Stevenson i Starkweather (2010) pretpostavljaju kako bez obzira na industriju, uspješni voditelji projekata modeliraju slična ponašanja te sabiru nekoliko modela ponašajnih kompetencija projektnog menadžmenta, kao što je npr. model od 12 kompetencija (Stevenson prema Chen i sur., 2010): usmjerenost na postignuće, inicijativa, traženje informacija, usmjerenost na potrebe klijenata, utjecaj, usmjerenost, timski rad i suradnja, vođenje tima, analitičko razmišljanje konceptualno razmišljanje, samokontrola i fleksibilnost. Osim navedenih, Stevenson (2010) još izdvaja planiranje i organiziranje, postizanje rezultata, ispunjavanje očekivanja kupaca, odlučivanje i pokretanje akcije, vođenje i nadgledanje, uvjeravanje i utjecaj kao ponašajne kompetencije koje se mogu povezati s uspješnim voditeljima projekata.

Ballesteros-Sanchez et. al. (2019) govore o osobnim kompetencijama koje se mogu naći kod mnogih autora i standarda projektnog menadžmenta poput: vođenja, razvoja tima, motivacije, komunikacije, utjecaja, donošenja odluka, političke i kulturna osviještenosti, pregovaranja, izgradnje

povjerenja, upravljanja konfliktima, samorefleksije, orijentiranosti rezultatima, učenja i razvoja, profesionalizma, etike, upravljanja stresom, delegiranja autoriteta, entuzijazma, dostupnosti, iskrenosti, integriteta, rješavanja problema, proaktivnosti, ambicije, fleksibilnosti, inovativnosti, empatije, povjerenja i umrežavanja.

2.1.2. Tehničke projektne kompetencije

Abdullah et. al. (2018) definiraju tehničke kompetencije kao kompetencije koje je moguće uočiti i savladati kroz različite treninge i edukacije i to puno brže nego ponašajne, s obzirom da se sastoje od konkretnih „teških“ vještina i znanja. Slično, Society for Human Resource Management (2014) i OECD (2014) o tehničkim kompetencijama govore kao o kompetencijama koje odražavaju znanje potrebno za obavljanje određene uloge te pokrivaju različita područja stručnosti relevantnih za određeni posao.

Mohd Derus i Abdul Aziz (2016) saželi su prema autorima i standardima tehničke kompetencije projektnih menadžera u nekoliko većih skupina s pripadajućim specifičnim kompetencijama. Te skupne su sljedeće: integracijsko upravljanje (odgovor na rizik, upravljanje ključnim dionicima, administriranje projektne kontrole, implementacija kontrole projektnih promjena, dokumentacija o ograničenju projekta, dokumentacija pretpostavki projekta), upravljanje opsegom (interpretacija strategije projekta, priprema strukturne raščlambe rada, upravljanje projektnim programom, pokretanje projektnog plana), upravljanje vremenom (izrada rasporeda), upravljanje troškovima (izrada proračuna, utvrđivanje potreba za resursima), upravljanje kvalitetom (osiguranje kvalitete), upravljanje ljudskim resursima (izrada plana upravljanja ljudskim resursima, sukob i njegovo rješavanje), upravljanje komunikacijama (evaluacija projekta, provedba korektivnih radnji, pokretanje komunikacije o statusu projekta), upravljanje nabavom (provedba administrativnog zatvaranja, određivanje projektnih isporuka, tehnička sposobnost projekta, projektna nabava), jezik, tehnike i oprema (primjena opreme za uredsku produktivnost, primjena elektroničkog ureda, upravljanje stranim jezikom).

2.2. Projektni timovi

Sagledavajući timove i rad u timovima općenito, isti se smatra velikim organizacijskim napretkom u prethodnim desetljećima, s obzirom na sve kompleksnije i multidisciplinarnе zadatke. Isti se odnosi na malu radnu skupinu čiji članovi moraju međusobno komunicirati, imaju zajedničku svrhu i cilj, samostalne uloge i komplementarne vještine koje se koriste u

različite svrhe poput rješavanja problema, razvoja proizvoda, donošenja odluka, planiranja itd. (Gera, 2013, Shwartz-Asher i Ahituv, 2019, Pinar et. al., 2014). Isto tako, projektni timovi su skupina ljudi koji zajedno rade kako bi izvršili zadatke koji doprinose ispunjenju projektnih ciljeva. Projektni timovi postaju sve važniji iz više razloga. Sackman i Fiesl (2007) navode kako su projektni timovi organizacijski oblik stvoren za poticanje i stvaranje znanja i inovacija, za poticanje dijaloga i interakcije članova te da olakšavaju stvaranje različitih perspektiva koje mogu dovesti do inovativnih ideja. Osim toga, timske se strukture smatraju i prikladnim organizacijskim rješenjem za složene i ne rutinske zadatke jer članovi tima donose različita stručna znanja. Projektni zadatak će odrediti princip organiziranja prema kojemu će se birati stručnjaci koji istovremeno mogu raditi na više projekata, što predstavlja značajnu organizacijsku fleksibilnost (Sackman i Fiesl 2007, Zhoun et. al., 2017). Sposobnost tima za zajedničko funkcioniranje ključno je za uspjeh projekta, a komunikacija i suradnja moraju se odvijati bez obzira na vrstu projektnog tima (Hasem Alnsour, 2014, Petter i Carter, 2017, Beranek et. al., 2005).

2.2.1. Tradicionalni projektni timovi

Tradicionalni projektni timovi, često u literaturi nazivani *face to face* (FTF) ili *co-located*, su timovi čiji članovi rade u neposrednoj fizičkoj blizini, pod istim krovom i komuniciraju licem u lice (Gera, 2013, Kratzer et. al., 2005). Shwartz-Asher i Ahituv (2019) navode da u tradicionalnim timovima ima više povezanosti među članovima tima te da takvi timovi imaju jače društvene veze, posvećeniji su zadatku i ostalim članovima tima, jači timski identitet, više privrženosti prema ostalim članovima tima za razliku od virtualnih projektnih timova. Iako snažne društvene veze mogu postojati i u virtualnim projektnim timovima, za to je potrebno puno više vremena nego kod FTF timova. Bard (2015) ističe kako nije nužno da su članovi tradicionalnih timova uvijek iste kulture, iako rade na istoj lokaciji, dok komunikacija licem u lice ima prednosti u odnosu na komunikaciju temeljenu na tehnologiji. Komunikacija u FTF timovima je višesmjerna, bogatija, društveno prisutnija te je međusobno razumijevanje članova tima jače (D'Souza i Colarelli, 2010, Purvanova i Bono, 2009).

Osim već navedenih karakteristika FTF timova, Pinar et. al. (2014) navode još kako je komunikacija sinkronizirana te članovi tima koordiniraju zadatak u međusobnom dogovoru. Prasad i Akhilesh (2002) navode kako su tradicionalni timovi često stalni ili barem polutrajni, sastavljeni kako bi postigli specifičan organizacijski cilj unutar nekog projekta, a upravljanje ovakvim timovima često je prepušteno samim članovima. Također, tradicionalni timovi imaju priliku za neformalnu komunikaciju, druženja i

zbližavanja, sastajanje nakon posla, diskusije tijekom pauze, a ovakva neformalna razmjena važna je i igra veliku ulogu u stvaranju društvenih veza, kohezije i povjerenja. Espinoza-Curiel et. al. (2018) opisuju tradicionalne timove kao mehaničku organizaciju koja ima svoju hijerarhijsku strukturu s jasnom podjelom uloga i zapovjedno-upravljačkim stilom upravljanja.

2.2.2. Virtualni projektni timovi

Mnogi se autori slažu kako moderne organizacije današnjeg digitalnog i globalnog doba u kojem je sve više naglašena internacionalizacija, uspješno koriste virtualne projektne timove kako bi se suočile sa sve složenijim izazovima poslovanja. Karakteristike virtualnih projektnih timova oko kojih su mnogi autori suglasni (Weiser i Morrison, 1998, Petter i Carter, 2017, Gera 2013, Fiol i O'Connor, 2018, Shwartz-Asher i Ahituv, 2019, Hasem Alnsour, 2014, Beise et. al., 2010) odnose se na zemljopisnu ili organizacijsku udaljenost članova tima te tako i izostanak kontakta članova tima licem u lice, rad u online okruženju, komunikaciju u stvarnom i fleksibilnom vremenu, korištenje informacijsko komunikacijskih tehnologija i ispunjenje zajedničkog cilja.

Virtualni projektni timovi, koje se često naziva i distribuiranim online timovima, omogućuju formiranje tima s odgovarajućim vještinama, talentima, ekspertizama, koji podižu produktivnost, štede novac, omogućuju kreativnost i originalnost te mogu biti jednako učinkoviti kao timovi čiji se članovi nalaze na istom mjestu (PMI, 2013, Gera, 2013). Gera (2013) u svojem pregledu literature o virtualnim projektnim timovima donosi i definiciju u kojoj navodi kako su virtualni timovi učinkovite mreže, usmjerene na vrijednost, lako se rekonfiguriraju, visoko su učinkoviti, troškovno osjetljivi i decentralizirani.

Virtualni projektni timovi suočavaju se s izazovima s kojima se tradicionalni *face to face* timovi ne suočavaju. Upravljanje virtualnim projektnim timovima je teže i kompleksnije nego upravljanje tradicionalnim timovima (Behrend i Erwee, 2009), iako je potrebno poznavati iste osnove kao i kod tradicionalnih timova. Kod virtualnih timova članovi tima su često različitih kultura i ekspertiza (Shwartz–Asher i Ahituv, 2019, Hasem Alnsour, 2014, Bard, 2015). Komunikacija se odvija u potpunosti preko ICT tehnologije, članovi tima nisu upoznati jedni s drugima, što posljedično može dovesti do sporosti i poteškoća u prenošenju informacija, nepovjerenja među članovima, interpersonalnih konflikata i konflikata koji se odnose na radne zadatke. Frekvencija interakcije je smanjena, teže je diskutirati, kod visokostrukturiranih zadataka koordinacija može biti otežana (Petter i Carter, 2017, Gera, 2013, Shwartz–Asher i Ahituv, 2019).

2.2.3. Hibridni projektni timovi

Hibridne timove autori definiraju kao one čiji se članovi susreću licem u lice samo povremeno i prema potrebi. Dio tima može se nalaziti na istoj lokaciji, dio članova na udaljenim lokacijama, a članovi tima vjeruju kako su njihove potrebe za samonapredovanjem manje zadovoljene u virtualnim, nego u tradicionalnim timovima (Fiol i O'Connor, 2018, Webster i Staples, 2015). Bard (2015) je hibridne timove okarakterizirao kao one čiji se članovi sastaju i komuniciraju licem u lice povremeno, dok većinu vremena provode radeći virtualno. Smatraju se kombinacijom karakteristika tradicionalnih i virtualnih timova, a razina virtualnosti ovisi o odluci same organizacije. Hosseini et. al. (2016) ističe kako se organizacije danas rijetko oslanjaju u potpunosti samo na virtualne ili samo na tradicionalne timove, već se većinom oslanjaju na hibridne timove. Schroeder et. al. (2016) definira hibridne globalne timove kao one koji određeni dio vremena provode radeći zajedno licem u lice, dok većinu vremena između tih osobnih sastanaka provode u virtualnom okruženju. Osim toga Schroeder et. al. (2016) ističu činjenicu kako je evolucija tehnologije omogućila komunikaciju članova tima na velikim udaljenostima, a bez tog napretka virtualni i hibridni timovi ne bi niti postojali.

3. ISTRAŽIVANJE

3.1. Metodologija

Sa svrhom ostvarivanja glavnog cilja istraživanja, istraživanje je provedeno na uzorku od 91 studenta specijalističkog diplomskog stručnog studija Projektnog menadžmenta na Veleučilištu Baltazar Zapešić (VBZ) i preddiplomskog stručnog studija Digitalnog marketinga na Visokom učilištu Algebra (Algebra). Svi studenti odabrani u uzorak za vrijeme studiranja stekli su konkretna znanja i iskustva (kompetencije) iz područja projektnog menadžmenta ali i rada putem tradicionalnih, virtualnih i hibridnih projektnih timova (posebno specifično u COVID-19 uzrokovanom mješovitom načinu izvedbe nastave). Iz navedenog razloga studenti obuhvaćeni uzorkom bili su u mogućnosti objektivno odgovoriti na istraživačka pitanja. Istraživani elementi ponašajnih elemenata projektnih kompetencija i tehnički projektni zadaci (vezani uz tehničke projektne kompetencije) proizlaze iz pregleda relevantne literature te ih je moguće neposredno ili posredno identificirati i u vodećim standardima i ostalim dokumentima u ovome radu već prethodno navedenih vodećih međunarodnih organizacija iz područja projektnog menadžmenta. Istraživanje je provedeno putem *Google Forms* alata za kreiranje i provođenje istraživanja, što je

omogućilo online pristup istraživanju i osiguravanje tajnosti u identitetu odgovora. Rezultati istraživanja biti će predstavljeni korištenjem metoda deskriptivne statistike. Detaljnije karakteristike uzorka vidljive su u Tablici 1.

Tablica 1. Karakteristike uzorka

<i>Karakteristike uzorka (N = 91)</i>			
<i>OPIS</i>		<i>N</i>	<i>%</i>
<i>Obrazovna institucija</i>	<i>VBZ</i>	57	62,6
	<i>Algebra</i>	34	37,4
<i>Studentski status</i>	<i>Redoviti</i>	37	40,7
	<i>Izvanredni</i>	54	59,3
<i>Radni status</i>	<i>Zaposlen</i>	52	57,1
	<i>Nezaposlen</i>	39	42,9
<i>Spol</i>	<i>Muški</i>	45	49,5
	<i>Ženski</i>	46	50,5
<i>Godine</i>	<i>do 25</i>	54	59,3
	<i>26 – 35</i>	22	24,2
	<i>36 i više</i>	15	16,5

3.2. Rezultati istraživanja i diskusija

Nakon prethodno prikazanih karakteristika uzroka obuhvaćenog istraživanjem i pojašnjenja o korištenoj metodologiji, u tablici 2. možemo vidjeti dobivene rezultate vezane uz prvi dio istraživanja, koji se odnosio na procjenu mogućnosti razvoja ponašajnih elemenata projektnih kompetencija kroz pojedini oblik timskog rada. Elementi su procjenjivani putem Likertove skale od pet stupnjeva, pri čemu se raspon od 1 – 5 odnosi na razinu (min – max) doprinosa pojedine vrste timskog rada za razvoj pojedinog elementa.

Dobiveni rezultati generalno ukazuju na činjenicu da studenti smatraju kako razvoju ponašajnih projektnih kompetencija najviše pridonosi tradicionalni timski rad ($M=4,27$; $Std.dev.=0,86$). Hibridni timski rad također je ocijenjen na visokoj razini ($M=4,17$; $Std.dev.=0,85$), dok razvoju ponašajnih projektnih kompetencija prema mišljenju studenata najmanje pridonosi virtualni timski rad ($M=3,71$; $Std.dev.=1,04$).

Pri tome, elementi koji su ocijenjeni najvišim ocjenama kod tradicionalnog timskog rada su Konzultacije ($M=4,59$; $Std.dev.=0,66$), Pregovaranje ($M=4,56$, $Std.dev.=0,71$) i Etika ($M=4,42$, $Std.dev.=0,83$). Elementi kompetencija koji su unutar ove kategorije dobili najmanje ocjene su Opuštanje ($M=3,66$, $Std.dev.=1,15$), Samokontrola ($M=3,80$, $Std.dev.=1,04$) i Učinkovitost ($M=3,95$, $Std.dev.=1,02$).

Elementi ponašajnih projektnih kompetencija koji su dobili najviše ocjene u kategoriji virtualnog timskog rada su Opuštanje ($M=4,11$, $St.dev.0,99$), Kreativnost ($M=4,01$; $St.dev.=0,91$) i Otvorenost ($M=3,98$;

St.dev.=1,01). Najniže ocjene unutar ove kategorije dobili su elementi Pregovaranje (M=3,32; St.dev.=1,12), Angažiranje i motivacija sudionika u projektu (M=3,40; Std.dev.=1,09) te Vođenje (M=3,44; Std.dev.=0,92).

Unutar kategorije hibridnog timskog rada najviše ocjene su dobili elementi Kreativnost (M=4,35, Std.dev.=0,82), Konzultacije (M=4,30; Std.dev.=0,82), Otvorenost (M=4,25; Std.dev.=0,79) i Orijentiranost rezultatima (M=4,25; Std.dev.=0,82), dok su najniže ocjene zabilježene kod elemenata Sukobi i krize (M=3,98; Std.dev.=0,96), Opuštanje (M=4,04; Std.dev.=0,85) i Pregovaranje (M=4,07, Std.dev.=0,90).

Tablica 2. *Mogućnost razvoja ponašajnih elemenata projektnih kompetencija kroz tradicionalne, virtualne i hibridne projektne timove*

Elementi ponašajnih kompetencija	Tradicionalni timski rad		Virtualni timski rad		Hibridni timski rad	
	M	Std. dev.	M	Std. dv.	M	Std. dev.
<i>Vođenje (usmjeravanje i motivacija drugih u njihovim zadacima)</i>	4,31	0,85	3,44	0,92	4,19	0,85
<i>Angažiranje i motivacija sudionika u projektu</i>	4,32	0,81	3,40	1,09	4,2	0,80
<i>Samokontrola (nošenje sa svakodnevnim zadacima, zahtjevima i stresom)</i>	3,80	1,04	3,74	1,03	4,11	0,83
<i>Prodornost (sposobnost iznošenja svojih stavova uvjerljivo i autoritativno)</i>	4,37	0,82	3,60	1,07	4,14	0,76
<i>Opuštanje (sposobnost odbacivanja napetosti u teškim situacijama)</i>	3,66	1,15	4,11	0,99	4,04	0,85
<i>Otvorenost (omogućavanje drugima da se osjećaju dobrodošlo u projektu)</i>	4,41	0,80	3,98	1,01	4,25	0,79
<i>Kreativnost (sposobnost djelovanja na originalan i maštovit način)</i>	4,32	0,94	4,01	0,91	4,35	0,82
<i>Orijentiranost</i>	4,40	0,74	3,82	0,90	4,25	0,82

<i>rezultatima (usmjeravanje pažnje tima na ključne ciljeve)</i>						
<i>Učinkovitost (sposobnost korištenja vremena i resursa na opravdan način)</i>	3,95	1,02	3,87	1,03	4,24	0,86
<i>Konzultacije (sposobnost uvjeravanja, argumentacije i slušanje tuđih stavova)</i>	4,59	0,66	3,77	1,17	4,30	0,82
<i>Pregovaranje (sposobnost rješavanja nesuglasica vezanih uz projekt)</i>	4,56	0,71	3,32	1,12	4,07	0,90
<i>Sukobi i krize (sposobnost uspješnog nošenja sa sukobima i krizama)</i>	4,29	0,92	3,45	1,10	3,98	0,96
<i>Pouzdanost (sposobnost predaje dogovorenog u zadanom vremenu i u skladu s kvalitetom prema projektnim specifikacijama)</i>	4,31	0,82	3,71	1,17	4,08	0,92
<i>Poštivanje vrijednosti (sposobnost uviđanja jedinственe kvalitete drugih ljudi te razumijevanje njihovih mišljenja)</i>	4,33	0,79	3,71	0,99	4,11	0,88
<i>Etika (moralno prihvatljivo ponašanje svake osobe)</i>	4,42	0,83	3,75	1,08	4,18	0,88
Average value	4,27	0,86	3,71	1,04	4,17	0,85

Unutar tablice 3. prikazani su rezultati drugoga dijela istraživanja, a koje se odnosilo na procjenu studenata o tome koliko je koji oblik timskoga rada pogodan za obavljanje pojedinih tehničkih projektnih zadataka. Procijena je iskazana putem Likertove skale od pet stupnjeva, pri čemu se

raspon od 1 – 5 odnosio na razinu (min – max) pogodnosti pojedinog oblika timskog rada za obavljanje pojedinog tehničkog projektnog zadatka.

Slično kao i u rezultatima prvoga dijela istraživanja, studenti procjenjuju kako je tradicionalni timski rad najpogodniji oblik za obavljanje tehničkih projektnih zadataka ($M=4,38$, $Std.dev.=0,77$). Nakon njega slijedi hibridni timski rad s vrlo sličnom prosječnom ocjenom ($M=4,31$; $Std.dev.=0,80$). Virtualni timski rad prema mišljenjima studenata najmanje je pogodan za obavljanje tehničkih projektnih zadataka ($M=3,86$; $Std.dev.=0,94$).

U okviru Tradicionalnog timskog rada tehnički projektni zadaci koji su dobili najviše ocjenu su Pokretanje projekta ($M=4,54$, $St.dev.=0,77$), Upravljanje i vodstvo projektnog tima ($M=4,52$; $St.dev.=0,67$) i Zatvaranje projekta ($M=4,51$; $Std.dev.=0,65$). Najniže ocjene unutar ove kategorije dobili su sljedeći tehnički zadaci: Upravljanje informacijama i dokumentacijom projekta ($M=4,20$; $Std.dev.=0,94$), Koordinacija različitih projektnih struktura ($M=4,24$; $Std.dev.=0,83$), Uspostava sustava izvještavanja i kontrole projekta ($M=4,27$; $Std.dev.=0,85$) i Upravljanje projektnim troškovima i financiranjem projekta ($M=4,27$; $Std.dev.=0,83$).

U kategoriji Virtualnog timskog rada, najviše ocjene ostvarili su zadaci Upravljanje informacijama i dokumentacijom projekta ($M=4,14$; $Std.dev.=0,82$), Određivanje vremena i faze projekta ($M=4,02$; $Std.dev.=0,91$), Planiranje, identifikacija i dodjela resursa u projektu ($M=3,95$; $Std.dev.=0,88$) i Uspostava sustava izvještavanja i kontrole projekta ($M=3,95$; $Std.dev.=0,93$). Najniže ocjene dobili su Upravljanje i vodstvo projektnog tima ($M=3,62$; $Std. dev.=0,95$), Određivanje i održavanje projektne organizacije ($M=3,66$; $Std.dev.=0,96$) i Pokretanje projekta ($M=3,74$; $Std.dev.=1,07$).

Tehnički projektni zadaci ocijenjeni najvišim ocjenama u kategoriji Hibridnog timskog rada su Osiguranje učinkovite komunikacije u projektu ($M=4,41$; $Std.dev.=0,76$), Pokretanje projekta ($M=4,36$; $Std.dev.=0,85$), Planiranje, identifikacija i dodjela resursa u projektu ($M=4,36$; $Std.dev.=0,73$) i Određivanje kriterija za uspješnost projekta ($M=4,36$; $Std.dev.=0,72$).

Najnižim prosječnim ocjenama unutar ove kategorije ocijenjeni su: Određivanje i održavanje projektne organizacije ($M=4,16$; $Std.dev.=0,86$), Identificiranje interesnih strana (stakeholdera) projekta ($M=4,22$; $Std.dev.=0,72$) i Upravljanje i vodstvo projektnog tima ($M=4,24$; $Std.dev.=0,93$).

Tablica 3. Pogodnosti za obavljanje tehničkih zadataka kroz tradicionalne, virtualne i hibridne projektne timove

Tehnički projektni zadaci	Tradicionalni timski rad		Virtualni timski rad		Hibridni timski rad	
	M	Std. dev.	M	Std. dv.	M	Std. dev.
Određivanje kriterija za uspješnost projekta	4,47	0,68	3,82	0,99	4,36	0,72
Identificiranje interesnih strana (stakeholdera) projekta	4,36	0,69	3,86	0,93	4,22	0,72
Upravljanje zahtjevima i ciljevima projekta	4,44	0,74	3,91	0,86	4,31	0,77
Identificiranje i savladavanje rizika i prilika projekta	4,38	0,74	3,89	0,88	4,31	0,81
Upravljanje kvalitetom projekta	4,37	0,79	3,77	1,03	4,26	0,85
Određivanje i održavanje projektne organizacije	4,42	0,77	3,66	0,96	4,16	0,86
Upravljanje i vodstvo projektnog tima	4,52	0,67	3,62	0,95	4,24	0,93
Definiranje radnih zadataka i rješavanje problema u projektu	4,49	0,69	3,76	1,00	4,30	0,79
Koordinacija različitih projektnih struktura	4,24	0,83	3,79	0,87	4,29	0,70
Definiranje opsega i isporuka projekta	4,44	0,73	3,82	0,92	4,35	0,76
Određivanje vremena i faze projekta	4,37	0,72	4,02	0,91	4,30	0,88
Planiranje, identifikacija i dodjela resursa u projektu	4,34	0,77	3,95	0,88	4,36	0,73
Upravljanje projektним troškovima i financiranjem projekta	4,27	0,83	3,93	0,91	4,33	0,81
Identificiranje i definiranje nabave te upravljanje ugovorima projekta	4,29	0,84	3,81	0,94	4,30	0,83
Praćenje i upravljanje	4,31	0,83	3,92	0,94	4,35	0,79

<i>promjenama projekta</i>						
<i>Uspostava sustava izvještavanja i kontrole projekta</i>	4,27	0,85	3,95	0,93	4,32	0,75
<i>Upravljanje informacijama i dokumentacijom projekta</i>	4,20	0,94	4,14	0,82	4,31	0,79
<i>Osiguranje učinkovite komunikacije u projektu</i>	4,37	0,82	3,87	0,95	4,41	0,76
<i>Pokretanje projekta</i>	4,54	0,77	3,74	1,07	4,36	0,85
<i>Zatvaranje projekta</i>	4,51	0,65	3,90	1,03	4,35	0,84
<i>Average value</i>	4,38	0,77	3,86	0,94	4,31	0,80

4. ZAKLJUČAK

S obzirom na izrazitu važnost timskoga rada u kontekstu uspješnosti projekata ali i specifičnosti njegovih pojavnih oblika, cilj ovoga rada bio je utvrditi mogućnosti razvoja ponašajnih projektnih kompetencija te pogodnosti za obavljanje tehničkih projektnih zadataka (proizašlih iz tehničkih projektnih kompetencija) kroz tradicionalne, virtualne i projektne timove. Istraživanje je provedeno u sustavu visokog obrazovanja i to na studijskim programima dvaju institucija čiji su studijski programi usmjereni upravo na razvoj projektnih kompetencija kod svojih studenata, te u nastavi koriste kombinaciju svih prethodno navedenih oblika timskoga rada. Virtualni i hibridni timski rad posebno je korišten u kontekstu mješovite izvedbe nastave za vrijeme COVID-19 pandemije.

Rezultati istraživanja ukazuju na činjenicu kako je kroz različite oblike timskoga rada moguće kvalitetno razvijati ponašajne elemente projektnih kompetencija ali je kroz dobivene rezultate također identificirano i koji su to oblici timskoga rada najpogodniji za razvoj pojedine specifične ponašajne projektne kompetencije. Također, rezultati istraživanja ukazuju i na to koji je od oblika timskoga rada najpogodniji za obavljanje pojedinih tehničkih projektnih zadataka. Rezultati istraživanja predstavljeni u ovome radu mogu poslužiti kao izvrsna osnova za daljnji razvoj kurikuluma promatranih studijskih programa ali i svih drugih visokoobrazovnih institucija koje su usmjerene na razvoj projektnih kompetencija svojih studenata, s ciljem postizanja njihove konkurentnosti na tržištu rada.

LITERATURA

1. Abdullah, A. H., Khalijah Yaman, S., Mohammad, H., Hassan, P. 2018. Construction manager's technical competencies in Malaysian construction projects. *Engineering, Construction and Architectural Management*, Vol. 25, No. 2, 153-177
2. Australian Institute of Project Management 2016. *AIPM Professional Competency Standards for Project Management: Part D – Certified Practising Senior Project Manager (CPSPM) V.1.12*. Sydney: Australian Institute of Project Management
3. Association for Project Management. 2015. *APM Competence Framework 2nd edition v 1.0*. Buckinghamshire: Association for Project Management
4. Ballesteros-Sanchez, L., Ortiz-Marcos, I., Rodriguez-Rivero, R. (2019) The Impact of Executive Coaching on Project Managers' Personal Competencies. *Project Management Journal*, Vol. 50, No. 3, 1-16.
5. Bard, R., 2015. Strategies to achieve high performance in hybrid project teams. Addressing the relationship between Swedish project managers and Indian specialists at IBM Global Services. Master's Thesis in the Master's Programme International Project Management and Project Management. Chalmers University of Technology, Gothenburg, Sweden, 2015.
6. Behrend, F., Erwee, R., 2009. Mapping knowledge flows in virtual teams with SNA. *Journal of Knowledge Management*, Vol. 13, No. 4, 99-114.
7. Beise, C. M., Carte, T., Vician, C., Chidambaram, L., 2010. A Case Study of Project Management Practices in Virtual Settings: Lessons from Working in and Managing Virtual Teams. *The DATA BASE for Advances in Information Systems*, Vol. 41, No. 4, 75-97.
8. Beranek, P. M., Broder, J., Reinig, B. A., Romano, N. C., Sump, S., 2005. Management of Virtual Project Teams: Guidelines for Team Leaders. *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 16, No. 10, 247-259
9. Briere, S., Prolux, D., Navaro Flores, O., Laporte, M., 2014. Competencies of project managers in international NGOs: Perceptions of practitioners. *International Journal of Project Management*, Vol. 33, No. 1, 116-125.
10. Chiochio, F., Essiembre, H., 2009. Cohesion And Performance: A Meta-Analytic Review Of Disparities Between Project Teams, Production Teams, And Service Teams, *Small Group Research*, 2009, Vol. 40, No. 4, 382-420.

11. Dasí, À., Pedersen, T., Barakat, L. L., Alves, T. R., 2021. Teams and Project Performance: An Ability, Motivation, and Opportunity Approach. *Project Management Journal*. Vol. 52, No. 1, 75-89.
12. Dillon, S., Taylor, H., 2015. Employing Grounded Theory to Uncover Behavioral Competencies of Information Technology Project Managers. *Project Management Journal*, Vol. 46, No. 4, 90-104.
13. D'Souza, G. C., Colarelli, S. M., 2010. Team member selection decisions for virtual versus face-to-face teams. *Computer sin Human Behaviour*, Vol. 26, No. 4, 630-635.
14. Espinoza-Curiel, I. E., Rodriguez-Jacobo, J., Vazques-Alfaro, E., Fernandez-Zepeda, J. A., Fajardo-Delgado, D., 2018. Analysis of the changes in communication and social interactions during the transformation of a traditional team into an agile team. *Journal of Software: Evolution and Process*, Vol. 30, No. 9,
15. Fiol C. M., O'Connor, E. J., 2018. Identification In Face-To-Face, Hybrid, And Pure Virtual Teams: Untangling The Contradictions, *Organization Science*, 2005, Vol. 16, No. 1, 19-32.
16. Gera, S., 2013. Virtual teams versus face to face teams: A review of literature. *Journal of Business and Management*, Vol 11, No. 2, 1-4.
17. Gruden, N., Stare, A., 2018. The Influence of Behavioral Competencies on Project Performance. *Project Management Journal*, Vol. 49, No. 3, 98-109.
18. Hauc, A., Vrečko, I., Barilović, Z., 2011. A Holistic Project-knowledge Society as a Condition for Solving Global Strategic Crises. *Društvena istraživanja*, Vol.20/2011, No.4 (114), str. 1039-1060
19. Hasem Alnsour, B., 2014. The Use of Virtual Project Teams for Project Management in Jordanian Corporations. *Eurasian Journal of Business and Management*, Vol. 2, No. 2, 50-60.
20. Hosseini, M. R., Chileshe, N., Baroudi, B., Zou, J., Mills, A., 2016. Factors affecting perceived level of virtuality in hybrid construction project teams (HCPTs): A qualitative study. *Construction Innovation*, Vol. 16, No. 4, 460-482.
21. International Project Management Association (IPMA) (2015). *Individual Competence Baseline for Project, Programme & Portfolio Management*, ICB Version 4.0, Nijkerk: IPMA
22. Kratzer, J., Roger Th. A, Leenders, J., van Engelen Jo M. L., 2005. Keeping Virtual R&D Teams Creative. *Research-Technology Management*, Vol. 48, No. 2, 13-16

23. Moh'd S. S., Černe, M., Zhang, P., 2021. An Exploratory Configurational Analysis of Knowledge Hiding Antecedents in Project Teams. *Project Management Journal*. Vol. 52, No. 1, 31-44.
24. Mohd, D., Abdul-Aziz, A. R., 2016. Critical Technical Competencies of Public Sector Project Manager sin Developing Countries. *Social Sciences & Humanities*, Vol. 24, No. 2, 587-604.
25. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2014), *Competency Framework*.
26. Petter, S., Carter M., 2017. In a League of Their Own: Exploring the Impacts of Shared Work History for Distributed Online Project Teams. *Project Management Journal*, Vol. 48, No. 1, 65-80.
27. Pettersen Buvik, M., Danielsen Tvedt, S., 2017. The Influence of Project Commitment and Team Commitment on the Relationship Between Trust and Knowledge Sharing in Project Teams. *Project Management Journal*, Vol. 48, No. 2, 5-21.
28. Pinar T., Zehir, C., Kitapci, H., Tanriverdi, H., 2014. The Relationships between Leadership Behaviors. *Team Learning and Performance among Virtual Teams*. *International Budiness Research*, Vol. 7, No. 5, 68-79.
29. Project Management Association of Japan (2005) *A Guidebook of Project & Program Management for Enterprise Innovation, Volume I*. Project Management Association of Japan
30. Prasad, K., Akhilesh, K. B., 2002. Global virtual teams: what impacts their design and performance. *Team Performance Management: An International Journal*, Vol. 8, No. 5/6, 102-112.
31. Project Management Institute (2007) *Project Manager Competency Development (PMCD) Framework – second edition*. Pennsylvania: PMI
32. Project Management Institute (PMI), (2013). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)*, 5th edition, Newtown Square
33. Project Management Institute (PMI) (2017) *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK)*
34. Purvanova R. K., Bono, J. E., 2009. Transformational leadership in context: Face-to-face and virtual teams. *The Leadership Quarterly*, Vol. 20, No. 3, 343-357.
35. Sackman, S., Fiesl, M., 2007. Exploring cultural impacts on knowledge sharing behavior in project teams – results from a simulation study. *Journal of Knowledge Management*, Vol. 11, No. 6, 142 – 156.

36. Schroeder, K. A., Sorensen, P. F., Yaeger, T. F., 2016. Accelerating Global Hybrid Team Effectiveness. *Research in Organizational Change and Development*, Vol. 22, 335-364.
37. Shwartz-Asher, D., Ahituv, N., 2019. Comparison between Face-to-Face Teams and Virtual Teams with Respect to Compliance with Directives. *Journal of Service Science and Management*, Vol. 12, 549-571.
38. Society for Human Resource Management (2014). *The SHRM Body of Competency and Knowledge*.
39. Soderlund, J., 2005. Developing project competence: empirical regularities in competitive project operations, *International Journal of Innovation Management*, 2005, Vol. 9, No. 4, 451-480.
40. Stevenson, D. H., Starkweather, J. A., 2010. PM critical competency indeks: IT execs prefer soft skills. *International Journal of Project Management*, Vol. 28, No. 7, 663-671
41. Webster Jane, D., Staples, S., 2015. Comparing Virtual Teams to Traditional Teams: An Identification of New Research Opportunities. *Research in Personnel and Human Resources Management*. Vol. 25, 181-215
42. Weiser, M., Morrison, J., 1998. Project Memory: Information Management for Project Teams, *Journal of Management Information Systems*, Vol. 14, No. 4, 149-166.
43. Zhoun Y., Man Cheung, C., Hsu, S., 2017. A dimensional model for describing and differentiating project teams. *International Journal of Project Management*, Vol. 35, No. 6, 1052-1065.
44. Zika-Viktorsson, A., Ritzen, S., 2005. Project competence in product development. *Research in Engineering Design*, Vol. 15, 193-200

PREGLIEDNI ZNANSTVENI ČLANCI

ISTRAGA LICA MJESTA ZRAKOPLOVNE NESREĆE
INVESTIGATION OF THE AIRCRAFT ACCIDENT SITE

Pregledni znanstveni članak

*Mr. sc. Marko Đuzel**

*Prof. dr. Nedžad Korajlić**

*Pred. VŠ Mirzo Selimić**

Sažetak

Svaka zrakoplovna nesreća za sobom povlači analizu zrakoplovne nesreće sa ciljem detektiranja uzroka nesreće. Zračni promet davno je postao globalan, a tu karakteristiku obilježavaju i zrakoplovne nesreće. Nažalost one se događaju u svim dijelovima svijeta. Nakon što se dogodi zrakoplovna nesreće i detektira mjesto nesreće, počinje istraga. Dolazak na mjesto nesreće i analiza samog mjesta nesreće može u početku dosta značiti za nastavak istrage. U radu će biti opisani osnovni postupci i tehnike istrage mjesta zrakoplovne nesreće.

Ključne riječi: mjesto nesreće, zrakoplovna nesreća, istraga, dokaz.

Abstract

Each air crash entails an analysis of the plane crash with the aim of detecting the cause of the accident. Air traffic has long since become global and this feature is also characterized by air accidents. Unfortunately they happen in all parts of the world. Once an aircraft crash occurs and the crash site is detected, an investigation begins. Arriving at the scene and analysing it can initially mean a lot to continue the investigation. The paper will describe the basic procedures and techniques of investigation of the air crash site.

Key words: crash site, air crash, investigation, evidence.

** Šef ureda/ Savjetnik za promet usluge i razvoj, Međunarodna zračna luka – aerodrom Mostar. E-mail: djuzel.marko@gmail.com*

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: nkorajlic@fkn.unsa.ba*

** Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak. E-mail: mirzo.selimic@ceps.edu.ba*

1. UVOD

Zrakoplovne nesreće imaju globalni karakter i skoro svaku karakterizira istraga koja uključuje više zemalja i predstavnika, koji u različitim ulogama sudjeluju u zrakoplovnoj nesreći, odnosno njenoj istrazi. Kako bi se navedena tematika jasnije obradila vrlo je bitno objasniti osnovne pojmove koji se koriste u procesu istrage zrakoplovne nesreće.

Prema Pravilniku o istraživanju nesreća i ozbiljnih incidenata zrakoplova („Službeni glasnik BiH“, br. 30/14) osnovni pojmovi koji su bitni u procesu istrage zrakoplovne nesreće su:

- "država događaja" (*State of Occurrence*) označava državu na čijoj se teritoriji dogodio incident ili nesreća;
- "država operator" (*State of the Operator*) označava državu u kojoj se nalazi sjedište operatora zrakoplova, ili ako je operator zrakoplova fizička osoba - država u kojoj se nalazi mjesto stalnog prebivališta operatora zrakoplova;
- "država proizvodnje" (*State of Manufacture*) označava državu koja ima zakonska ovlaštenja nad organizacijom koja je odgovorna za završno sklapanje zrakoplova;
- "država registra" (*State of Registry*) označava državu u čiji registar je zrakoplov upisan;
- "odgovorni istražitelj" (*investigator-in-charge*) označava lice koje je, na osnovu svojih kvalifikacija, zaduženo za organiziranje, provođenje i kontrolu sigurnosne istrage.

2. UVIDAJ MJESTA NESREĆE, ORGANIZACIJSKI SEGMENT

ICAO* je donijeo dokument „Standards of Recommended Practices (SARP)“ kako bi se uspostavila sigurnost, djelotvornost i regularnost letenja te su izrađeni “dodaci” Konvenciji (Annexes to Convention on International Civil Aviation). Sve zemlje članice ICAO, potpisnice Konvencije, preuzele su obvezu primjene annexa što podrazumjeva i primjenu Annex 12 – Search and Rescue (SAR - potraga i spašavanje), te Annex 13 – Aircraft accident Investigation (istraživanje zrakoplovne nesreće). Ova dva navedena Annexa su osnova zakonske regulative iz područja zračnog prometa za sve države članice ICAO (Galović, Badanjak, Buljaš).

* *International Civil Aviation Organization / Međunarodna organizacija civilnog zrakoplovstva*

Preporukom EU uredbe 996/2010 Europskog parlamenta i vijeća od 20 listopada 2010. godine svaka država treba osigurati da se istrage rade od strane neovisne agencije za potrebe istraživanja zrakoplovnih nesreće. Međutim, dobar dio država i danas nema takvu agenciju, što je slučaj i u Bosni i Hercegovini. U slučaju zrakoplovne nesreće u BiH formiraju se posebne komisije koje za cilj imaju provođenje istrage.

Kada se dogodi nesreća, država događaja dužna je u što kraćem roku na najprikladniji način obavijestiti državu registra, državu operatora, državu dizajna, državu proizvođača i ICAO (ako je zrakoplov teži od 2250 kg) o nesreći ili ozbiljnom incidentu. Država događaja je odgovorna za istragu nesreće iako ima mogućnost delegirati cijelu istragu ili dio istrage nekoj drugoj državi. Ukoliko je nejasna pripadnost nesreće, država registra će pokrenuti istragu i postati odgovorna za nesreću s tim da posebnim ugovorom može delegirati dio ili cijelu istragu drugoj državi. Država koja provodi istragu treba posvetiti pažnju koordinaciji sa pravosudnim vlastima, posebno u slučaju sumnje na djela nezakonitog ometanja. Nakon nesreće, jedinica za istrage nesreće imenuje odgovornog istražitelja. Odgovorni istražitelj ima neograničen pristup mjestu nesreće, olupini kao i svim dijelovima te vrši kontrolu uklanjanje dijelova zrakoplova za potrebe ispitivanja.

Također ima neograničenu kontrolu nad snimačima leta i njihovom sadržaju, ima pristup kao i mogućnost davanja savjeta prilikom autopsije smrtno stradalih te mogućnost pozivanja i ispitivanja svjedoka. Prema pravilniku o istraživanju nesreća i ozbiljnih incidenata zrakoplova („Službeni glasnik BiH“ broj 30/14) kada se, tokom sigurnosne istrage, utvrdi ili posumnja da je u nesreći ili ozbiljnom incidentu udjela imao i određeni čin nezakonitog ometanja, kako je definirano Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 39/09), glavni istražitelj je dužan da o tome odmah obavijesti nadležne organe.

Ukoliko je pokrenuta i sudska istraga u vezi sa zrakoplovnom nesrećom, potrebno je obavijestiti odgovornog istražitelja o tome. Kako ne bi došlo do preklapanja uloga kao i nejasnoća, potrebno je osigurati da organi za sigurnosne istrage s jedne strane i drugi organi koji se obično uključuju u aktivnosti koje se odnose na sigurnosne istrage, kao što su sudski organi, nadzorne zrakoplovne institucije, službe potrage i spašavanja s druge strane, surađuju jedni s drugima kroz unaprijed zaključene sporazume.

Jedinica za istrage nesreća mora biti tehnički i kadrovski opremljena kako bi u što kraćem vremenu bila na licu mjesta nesreće. To podrazumijeva posebna vozila kao i opremu.

3. UVIDAJ MJESTA NESREĆE, TEHNIČKI SEGMENT

3.1. Zaštita mjesta nesreće

Kada se dogodi zrakoplovna nesreća i završi faza spašavanja ljudskih života, počinje druga vrlo bitna faza - osiguranje mjesta nesreće sa ciljem sprječavanja gubitka dokaza za istragu. Za ovaj postupak je inače zadužena policija, ali za isti zadatak može biti angažirana i vojska ili posebno obučene civilne institucije (Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III. 2011.). Zaštita mjesta nesreće važna je kako bi se spriječilo otuđivanje dijelova zrakoplova, omogućio prilaz mjestu nesreće ovlaštenim osobama, sačuvali tragovi na tlu i okolišu koje je napravio zrakoplov prilikom pada, zaštitila imovina kao i znatiželjni promatrači od mogućih ozljeda koje može nanijeti olupina ili teret iz zrakoplova. Nisu rijetke situacije da zrakoplovi nose određene DGR* materije koje mogu biti dodatna prijetnja. Kako bi se otklonila mogućnost zabune, istražitelji posjeduju ili je potrebno izdati posebne propusnice za identifikaciju. Zaštita se postiže postavljanjem zaštitne trake oko mjesta nesreće, a ako je mjesto nesreće površinski veliko angažira se po potrebi straža u vidu vojske ili drugih specijaliziranih agencija. Prema ICAO Annex-u 13 država događaja dužna je sačuvati sve dokaze i onemogućiti njihovo premještanje, oštećenje i pristup neovlaštenih osoba onoliko vremena koliko zahtjeva istraga.

Slika 1. Primjer osiguranja mjesta nesreće zrakoplova



Izvor: International Civil Aviation Organization (ICAO), (2011) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III Montreal

* Dangerous Goods Regulations/opasne materije

Prema ICAO Annex 13 i Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III do dolaska sigurnosnih istražitelja nitko ne smije mijenjati stanje mjesta nesreće, uzimati bilo kakve uzorke sa njega, pomjerati ili uzimati uzorke iz zrakoplova, njegove dijelove ili njegovu olupinu, niti ih pomjerati ili uklanjati osim ako se takva radnja traži iz sigurnosnih razloga ili iz razloga pomoći povrijeđenim licima, ali uz izričitu dozvolu organa koji kontroliraju mjesto nesreće i kada je to moguće uz konsultacije sa organom za sigurnosne istrage.

Kao negativan primjer može se navesti nesreće zrakoplova Boeing 767 Lauda Air-a koji se srušio 100 milja sjeverozapadno od Bangkoka 1991. godine. Kada je policija došla do mjesta nesreće, iako vrlo brzo, već na mjestu nesreće su bili domaći stanovnici koji su otuđili brojne dijelove zrakoplova i stvari putnika.

Neosigurano mjesto nesreće od strane vlasti dovelo je do gubitka brojnih dokaza. Mjesto događaja se veoma često nalazi u kaotičnom stanju. Snaći se u ovakvim prilikama moguće je samo ako je uviđajna ekipa dobro organizirana, sastavljena od stručnih i iskusnih ljudi i ako je tehnički dobro opremljena (Korajlić, Selimić, 2015.).

3.2. Zaštita dokaza

Sve gore navedeno se koristiti kako bi se zaštitili dokazi. Izuzetak je ako se premještanje djela zrakoplova radi u svrhu spašavanja života ili potrebe osiguranja sigurne okoline za istražitelje i uključene strane. Zaštita dokaza predstavlja najbitniju početnu fazu istrage.

Često istražiteljima treba vremena da dođu do mjesta nesreće. Ako za vrijeme pregleda mjesta događaja pada kiša ili snijeg odnosno ako bi rosa mogla uništiti dio tragova, tada je potrebo odmah izuzeti takav materijal, ali samo u slučaju kada postoji mogućnost uništenja tragova djelovanjem vremenskih nepovoljnih uvjeta, te je iz istih i sličnih razloga potrebno označiti mjesto na kojem su ti materijali pronađeni, registrirati ih pismeno, te fiksirati fotografijom ili snimkom (Korajlić, 2012).

Posebnu pažnju treba posvetiti „crnim kutijama“ koje mogu biti uništene djelovanjem vode ili vatre ili nestručnim i nekontroliranim uklanjanjem dijelova zrakoplova.

3.3. Određivanje mjesta nesreće

Vrlo važno je odrediti mjesto nesreće kako bi se odredilo mjesto prvog udara zrakoplova. To se najlakše postiže korištenjem GPS* uređaja koji daju

* *Global Positioning System/sustav globalnog pozicioniranja*

preciznu informaciju. Za detaljnije informacije često se koriste i snimke iz zraka, nacrti na kartama a ako to istraga zahtjeva čak se angažiraju i geodeti za potrebe snimanja terena.

Danas se koriste komercijalni uređaji sa preciznošću od 3 do 5 metara dok postoje i vojni koji daju preciznost do nekoliko centimetara i koji su svakako bolji.

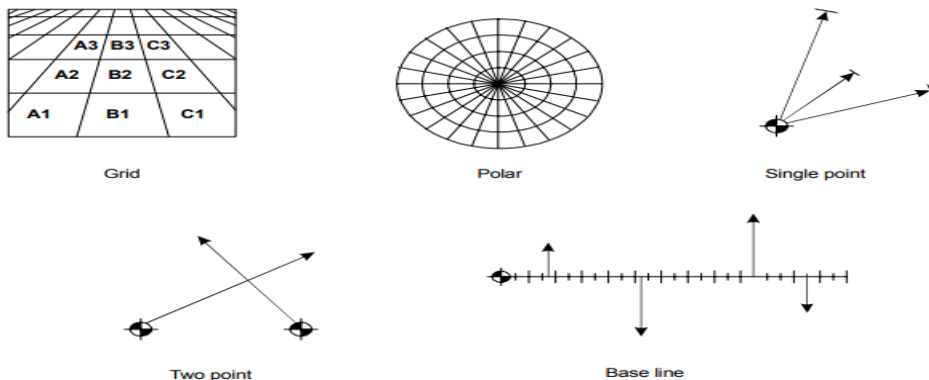
3.4. Skica mjesta nesreće

Po dolasku na mjesto nesreće, započinje se s pronalaženjem glavnih strukturnih komponenti poput krila, vertikalnih i horizontalnih stabilizatora i motora. Potrebno je odrediti jesu li svi dijelovi zrakoplova bili na njemu prije udara u tlo.

Budući da je zrakoplov sastavljen od velikog broja dijelova, često se od proizvođača zrakoplova traži popis dijelova te njihove oznake ili istražitelji koriste priručnik za navedeni zrakoplov u kome se nalaze osnovne karakteristike zrakoplova.

Na mjestima pronalaska dijelova zrakoplova često se stavljaju štapovi sa zastavicama na vrhu. Svaki pronađeni dio treba biti zabilježen u glavnoj knjizi nalaza i numeriran. Budući da oznake moraju biti vodonepropusne i vremenski prihvatljive, koriste se „trajni“ markeri kako ne bi došlo do brisanja identifikacijskog parametra. Oznake se stavljaju i na mjestima pronalaska ljudskih ostataka. (Štimac 2018).

Slika 2. Metode skiciranja mjesta nesreće



Izvor: *International Civil Aviation Organization (ICAO), (2011) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III Montreal*

Često skica može ilustrirati činjenice mnogo točnije, jasnije i efikasnije nego fotografija. (Korajlić, 2012).

Prema Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III na skici je potrebno označiti i sljedeće: magnetski sjever, prevladavajući vjetar i brzinu, ljestvicu (skalu), položaj sunca, put leta, nadmorsku visinu, mjesto gdje se nalaze glavne komponente, mjesto svjedoka, lokacije navigacijskih pomagala ili zračnih luka, početna točka kontakta s terenom, kontakti osobe koje izrađuju dijagram, datum/vrijeme nesreće, mjesto ljudskih žrtava posade i putnika (ako ih ima), vrsta i registracija zrakoplova, mjesto požara, standard geodetskog ispitivanja (WGS-84)*.

Na fotografiji su prikazane osnovne metode skiciranja mjesta nesreće. Zrakoplov se može kontrolirano ukloniti tek po odobrenju istražitelja, odnosno ako se sumnja na kazneno djelo uz suglasnost istražnih organa. Operator zrakoplova dužan je nakon toga osigurati uklanjanje zrakoplova. Do tada je potrebno bilježiti i ucrtati sve informacije o nesreći.

3.5. Okolni teren

Mjesto nesreće zrakoplova često može dati brojne odgovore. Iz navedenog razloga potrebno je detaljno analizirati mjesto pada bilo da se ono nalazi u šumovitom predjelu, urbanoj sredini ili u krugu zračne luke.

Oštećena drva, građevine, stupovi često daju informaciju o prvom kontaktu zrakoplova. Tragovi na tlu često daju informaciju o putanji zrakoplova prilikom udara o tlo. Koliko je bitno adekvatno analizirati okolni teren prikazuje fotografija u nastavku.

Na fotografiji je prikazan prvi kontakt zrakoplova u zrakoplovnoj nesreći koja se dogodila na planini Kozara u Bosni i Hercegovini 2020. godine. Obzirom da se radilo o šumskom i nepristupačnom terenu, analiza okolnog terena u vidu oštećenog drveća, lišća kao i zemljišta dala je određene odgovore potrebne za analizu zrakoplovne nesreće.

U ovom segmentu je potrebna adekvatna obuka i iskustvo istražitelja kako bi od „nebitnih“ detalja dobio odgovore.

* WGS – World Geodetic System – svjetski standardizirani geodetski sustav koji ima oblik elipsoida i koristi se kao referentni koordinatni sustav.

Slika 3. Prvi kontakt zrakoplova u nesreći zrakoplova Piper PA28 Kozara 2020. godina



Izvor: Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, komisija za istragu nesreće, Izvještaj o istraživanju uzroka nesreće aviona Piper PA 28 registarske oznake YU-DCX koja se dogodila 10.12.2020. na lokalitetu planine Kozare

Nakon što započne istraga potrebno je fotografirati, snimiti, preuzeti:

- Zračni prikaz mjesta nesreće,
- Pogled područja nesreće sa svake strane terena i iz svakog položaja,
- Snimku iz mjesta u smjeru u kojem je zrakoplov udario u tlo,
- Oštećenja na zemlji,
- Oštećenja drveća i lišća,
- Oznake klizanja,
- Foto inventar glavnih komponenata olupine,
- Ostale materijale koji bi mogli pomoći u istrazi (Štimac 2018).

3.6. Svjedoci

Izjave svjedoka mogu često pomoći u istrazi ali i istragu usmjeriti u pogrešnom pravcu, jer često svjedoci pogrešno protumače određeno ponašanje ili zvukove zrakoplova. Zbog specifičnosti događaja često su svjedoci impresionirani samom nesrećom i padom zrakoplova, pa daju nenamjerno pogrešne informacije (Đuzel 2019). Ponekad eksplozija diska turbine može imati zvuk sličan detonaciji eksplozivne naprave. Čak i strukturni raspad zrakoplova pri velikim brzinama uzrokovan zamorom materijala i prevelikim naprezanjem u kombinaciji s parama i dimom iz goriva može dovesti u veliku zabluđu (Aircraft Accident and Incident Investigation Manual). Nije rijetka situacija da se svjedok nalazio u blizini

pada zrakoplova. Iz toga razloga je bitno što prije uzeti izjave svjedoka. Prilikom uzimanja izjave prvi razgovor treba izvesti na način da se svjedok ne prekida i da iznese svoje vidjelo događaja, a tek naknadno postavljati pitanja kojima će se riješiti nedoumice. Uz pristanak svjedoka može se snimati razgovor. Vrlo bitno je da razgovor bude ugodan i više liči na ključni razgovor, nego na ispitivanje, jer je u tom slučaju veća šansa da svjedok slobodnije i bez zastrašivanja prezentira činjenice. Od svjedoka je potrebno uzeti osnovne informacije kao što su ime, prezime, matični broj, kontakt telefon, zanimanje, vrijeme i mjesto promatranja svjedoka. Bitnost svjedoka možemo navesti na primjeru nesreće Leta American Airlinesa 1979. godine, broj leta 191, kada je došlo do odvajanja motora od lijevog krila što je poremetilo sile uzgona i uzrokovalo strmoglavi pad zrakoplova. Svjedok je fotografirao zrakoplov u padu, a fotografija uz izjavu svjedoka je poslužila istražiteljima za otkrivanje uzroka nesreće.

Slika 4 . Fotografija pada zrakoplova snimljena od strane svjedoka



<https://express.24sata.hr/life/5-jezivih-fotografija-zrakoplova-u-sekundama-prije-katastrofe-23240>

3.7. Fotografija i video snimak

Fotografije, skice i bilješke su tri metode za fiksiranje lica mjesta. Fotografijom se autentično trajno i na jednostavan način fiksiraju čula vida dostupne sekvence izabranog objekta (lice, prostor ili događaj) promjenjive u prostoru i vremenu (Korajlić 2012). Fotografiranje mjesta nesreće predstavlja jednu od bitnijih faza obrade mjesta nesreće. Često postoje dokazi kao što su tragovi na tlu ili snijegu koje mogu sa vremenom pod utjecajem vremenskih prilika nestati. U tom segmentu je nezamjenjiva fotografija koja garantira čuvanje dokaza. Svaki istražitelj bi trebao imati

osnovno znanje o fotografiji, jer kvaliteta fotografiranja može imati veliki utjecaj. Različite oblasti nauke, tehnike i umjetnosti koriste i različite forme fotografije, pa se tako tehnička fotografija razlikuje od reprodukcijske (grafičke), reportažna (novinska) od dokumentacijske itd. (Korajlić 2012). Osim znanja vrlo je bitno posjedovanje kvalitetne opreme koja može garantirati kvalitetnu fotografiju. Često se nesreće događaju na nepristupačnim mjestima pa je vrlo bitno da je oprema lagana za prijenos i pohranjivanje. Fotografiju je često potrebno uzeti iz nekoliko kutova, a tu su u prednosti digitalni aparati koji omogućavaju trenutnu provjeru kvalitete fotografije. Neki od savjeta su da se fotografije ovisno o situaciju fotografiraju u boji dok su neke bolje u crno bijeloj verziji, jer npr. bolje prikazuju strukturalna oštećenja. U slučaju da je neki dio deformiran potrebno ga je zbog lakše provjere fotografirati kraj ispravnog dijela kako bi se omogućila usporedba. Za potrebe prikazivanja veličine nekog dijela zrakoplova može se za prikaz veličine postaviti ravnalo ili neki poznati predmet kao što je mobitel ili olovka. Često se za potrebe istrage traže fotografije iz zraka što se postiže upotrebom drona ili helikoptera. Video snimak je izrazito bitna tehnika koja se danas koristi. Neposredno nakon nesreće potrebno je snimiti:

- Gašenje požara,
- Spasilačke aktivnosti,
- Snimke s radara i podatke kontrole zračne plovidbe,
- Meteorološke uvjete (Štimac 2018).

Slika 5. Primjer dobre (lijevo) i loše fotografije (desno)



Izvor: International Civil Aviation Organization (ICAO), (2011) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III Montreal

3.8. Mjere zaštite

Prilikom zrakoplovne nesreće često se istražitelji po dolasku na teren susreću sa mnogim neprilikama koje prijete izravno istražiteljima. Nesreće se ne događaju uvijek na pristupačnim mjestima i nije rijetka situacija da se dogode na planinskim i šumovitim mjestima. Zbog toga je potrebno voditi pažnju pri korištenju zaštitne opreme. Planinski teren, vegetacija kao i životinjski svijet mogu izravno utjecati na sigurnost istražitelja. Produkti nesreće kao što su olupina zrakoplova i dijelovi zrakoplova predstavljaju prijetnju za ozljede. Zrakoplovi su sustavi koji sadrže opasne materije ili one mogu nastati kombinacijom djelovanja raznih segmenata zrakoplova. Posjedovanje zaštitne opreme kao i veća pažnja prilikom same istrage i dolaska na lice mjesta nesreće mogu ublažiti negativne utjecaje.

Zaštita na mjestu nesreće se provodi po sljedećim stavkama:

- Zaštita od požara i opasne robe,
- Zaštita od opasnosti koje može uzrokovati olupina,
- Biološke opasnosti,
- Prirodne opasnosti.

Kada je riječ o požarima zrakoplovi su često puni goriva koje se izlije i prijeti zapaljenjem. Provjerom dokumentacije o letu dolazi se do spoznaja o mogućim opasnim materijama na zrakoplovu, eksplozivu, oružju i slično. Četo razne pare mogu usmrtni istražitelje, stoga je prije početka istrage vrlo bitno staviti požar pod sigurnu kontrolu i detektirati moguće prijetnje po pitanju tereta u zrakoplovu.

Olupina može biti velika prijetnja za sudionike istrage. Često se radi o velikim komadima zrakoplova čije uklanjanje ili premještanje može dovesti do ozljede. Propeleri kao i gume koje mogu eksplodirati su konstantan prijetnja. Oštri nazubljeni rubovi dijelova zrakoplova mogu ozlijediti sve sudionike istrage.

Biološke opasnosti ne treba zanemariti. Potrebno je poduzeti mjere predostrožnosti prilikom rada oko i na olupinama, pri rukovanju s olupinama na mjestu nesreće i pri obavljanju pregleda i testova na dijelovima olupine i kada je olupina uklonjena s mjesta nesreće, budući da nije lako prepoznati kontaminiranu krv i druge miješane tjelesne tekućine. Mjere opreza se poduzimaju s ciljem sprječavanja ulaska virusa u sluznicu ili kroz otvorene rane ili osip. Istražitelji i ostali koji rade na licu mjesta ili provode ispitivanja dijelova olupine trebaju proći tečaj zaštite od biološke opasnosti i cijepiti se protiv virusa hepatitisa B. Komplet osobne zaštitne opreme mora sadržavati zaštitno odijelo, rukavice, radne rukavice, maske za lice, zaštitne naočale,

pokrivače cipela i zaštitne cipele i čizme, kemikalije za dezinfekciju i vrećicu za biološki otpad.

Prirodne opasnosti na prvi spomen ne izgledaju opasno ali nepristupačni teren je stanište brojnih životinja koje prijete istražiteljima ili pak nepristupačni teren može uzrokovati padove lomove i slično. Na nama bližim prostorima kao primjer može poslužiti nesreća zrakoplova Cessna koja se dogodila na Velebitu u Hrvatskoj gdje su smrtno stradale 4 osobe. Nepristupačan teren, surova klima su doveli do toga da su se tijela izvlačila danima, a olupina mjesecima uz velike poteškoće.

Slika 6. Zaštitna oprema na istražiteljima prilikom istraživanja olupine



Izvor: International Civil Aviation Organization (ICAO), (2015) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part I Montreal.

3.9. Mediji

Održavanje dobrog odnosa s medijima ima veliku važnost i može biti prednost u istraživanju, budući da mediji mogu pružiti dodatne informacije o lokalnom području, imena svjedoka i zatražiti javnost da pomogne u pronalasku nestalih dijelova olupine. Treba shvatiti kako u odnosima sa medijima nema ništa misteriozno. Dobro je pripremiti se unaprijed i postaviti temelje za rad sa medijima. (Korajlić, Šuperina, Selimić, 2020.). Potrebno je organizirati zajedničko pružanje informacija na konferenciji za medije kako bi se pružile točne i provjerene činjenice o napretku istrage. Taj zadatak najčešće ima glavni istražitelj ili osoba zadužena za odnose s javnošću, a način davanja informacija mora biti objektivan. Odnos sa medijima treba gledati kao suradnju, jer će nerijetko istražitelji tražiti pomoć medija vezanu za potrebne informacije. Koliko je bitna suradnja sa medijima govori činjenica da je ICAO u svom priručniku Manual of Aircraft Accident and

Incident Investigation, Part I posvetio jedno čitavo poglavlje suradnji sa medijima. Prema navedenom priručniku dokumentacija prikupljena u istrazi ne smije se odavati medijima ili javnosti bez dozvole države koja provodi istragu kako se ne bi narušilo povjerenje u daljnju istragu.

4. ZAKLJUČAK

Mjesto nesreće zrakoplova je početna točka ispitivanja svake zrakoplovne nesreće. Iako istraga kroz svoj proces do okončanja i donošenja sigurnosnih preporuka ima dosta radnji koje na kraju rezultiraju finalnim izvještajem, mjesto nesreće je točka koja može dati najviše informacija.

Da bi dobili najviše adekvatnih i korisnih informacija na mjestu nesreće, potrebno je posvetiti pažnju procedurama koje su jasno precizirane uputama i preporukama.

Ako se na mjestu nesreće naprave početničke greške često se dolazi u situaciju da se izgube dokazi što za posljedicu ima nedovršenje istrage, pogrešne zaključke a u konačnici uvijek manjka, sigurnosti.

Kroz rad je jasno prikazano koliko su pojedine procedure kao i rad na mjestu nesreće doprinijeli rezultatima istrage u pojedinim nesrećama.

Mjesto nesreće obuhvaća brojne branše, izraženu koordinaciju, disciplinu i pažljivo prikupljanje činjenica i dokaza. Iz rada je vidljivo kako pravilan pristup mjestu nesreće može istragu dovesti u željeni kolosijek na način da se dobiju kvalitetni podaci za završetak istrage ali isto tako je može usporiti ili čak u potpunosti zaustaviti ili uništiti.

LITERATURA

1. Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (BHDCA), Pravilnik o izvještavanju o događajima („Službeni glasnik BiH“, br. 57/15 i 88/17).
2. Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (BHDCA), Pravilnik o istraživanju nesreća i ozbiljnih incidenata zrakoplova („Službeni glasnik BiH“, br. 30/14).
3. Direkcija za civilno zrakoplovstvo Bosne i Hercegovine (BHDCA), Pravilnik o izvještavanju o događajima ("Službeni glasnik BiH", broj: 57/15 i 88/17
4. <http://www.ain.hr/>
5. <http://www.bhdca.gov.ba/index.php/hr/>
6. https://www.skybrary.aero/index.php/Main_Page#operational-issues
7. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 11 – Air Traffic Services, Montreal.
8. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 12 – Search and Rescue Montreal.
9. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation Montreal.
10. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 17 – Search and Rescue Montreal.
11. International Civil Aviation Organization (ICAO) Annex 19 – Search and Rescue Montreal.
12. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2011) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part III Montreal.
13. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2012) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part II Montreal.
14. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2014) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part IV Montreal.
15. International Civil Aviation Organization (ICAO), (2015) Manual of Aircraft Accident and Incident Investigation, Part I Montreal.
16. Korajlić, N., Selimić, M., (2015) Kriminalistička taktika. Visoka škola CEPS – Centar za poslovne studije, Kiseljak.
17. Korajlić, N., (2009) Kriminalistička metodika otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja eksplozija. Centar za sigurnosne studije Sarajevo.
18. Korajlić, N., (2012) Istraživanje krivičnih djela. Pravni fakultet univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.

19. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., (2020) Uvod u kriminalistiku. Visoka škola CEPS – Centar za poslovne studije, Kiseljak.
20. Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, (2004) Komisija za istraživanje nesreća, Završni izvještaj, Sarajevo.
21. Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, (2014) Komisija za istraživanje nesreća, Završni izvještaj, Sarajevo.
22. Ministarstvo prometa i komunikacija Bosne i Hercegovine, (2020) Komisija za istraživanje nesreća, Završni izvještaj, Sarajevo.
23. Missoni, E., (2003) Zrakoplovna medicina. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu Fakultet prometnih znanosti
24. Modly, D., Korajlić, N., (2002) Kriminalistički rječnik. Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj.
25. Steiner, S., (1998) Elementi sigurnosti zračnog prometa. Fakultet prometnih znanosti, Zagreb.
26. Štimac, I.: Istraživanje zrakoplovnih nesreća, Autoriziranja predavanja, Fakultet prometnih znanosti, Zagreb, 2018.

**SEKURITIZACIJA MIGRACIJA: ILEGALNE MIGRACIJE KAO
SIGURNOSNA PRIJETNJA U JUGOISTOČNOJ EVROPI**

**SECURITIZATION OF MIGRATIONS: ILLEGAL MIGRATIONS AS
SECURITY THREAT IN SOUTH EAST EUROPE**

Pregledni znanstveni članak

*Senadin Šabanija**

Sažetak

Međunarodne migracije nisu problem koji treba rješavati već proces kojim treba upravljati. Sekuritizacija migracija kao dominantan odgovor na migrantsku krizu u posljednjem desetljeću postaje pristup koji poduzimaju neke zemlje Jugoistočne Evrope u cilju rješavanja problema ilegalnih migracija unutar vlastitih granica. Pristup ilegalnim migracijama kao sigurnosnoj prijetnji usmjerenoj prema prvenstveno nacionalnoj sigurnosti, inicira i odgovor tih država adekvatnim sigurnosnim mjerama. Teorija sekuritizacije prema Kopenhagenskoj školi smatra da je poduzimanje akcije prema unaprijed utvrđenoj opasnosti u skladu sa osnovnom zadaćom države koja može koristiti sva sredstva za eliminaciju egzistencijalne prijetnje na osnovu odluke političkih elita. Proširivanje sigurnosne agende kako to zagovaraju sekuritizacijske studije na situacije koje nikada nisu bile smatrane sigurnosnim problemima kao što su međunarodne migracije može dovesti i do stvaranja novih sigurnosnih izazova. Sekuritizacija migracija nije adekvatan niti dovoljan odgovor u upravljanju migracijama jer zanemaruje druge dimenzije migracija iako je politički veoma prihvatljiva. Klasifikacija ilegalnih migracija kao sigurnosne prijetnje zavisi prvenstveno od političkih interesa „učesnika” iako ova kategorija migracija zahtijeva određeni krivično pravni odgovor u mnogim slučajevima. U kontekstu teorije sekuritizacije Kopenhagenske škole ilegalne migracije mogu predstavljati tek djelomičnu sigurnosnu prijetnju u izloženim zemljama. Ta djelomična sigurnosna prijetnja se može identifikovati u segmentima prekograničnog kriminala, trgovine ljudima i krijumčarenju dok se veze sa terorizmom mogu uspostaviti samo u strogo izolovanim, pojedinačnim slučajevima a nikako kao generalna pretpostavka.

** RSO Regional Security Officer- IOM International Organization for Migrations; MENA Middle East and North Africa Region / Regional Office Cairo, EGYPT. E-mail: ssabanija@iom.int; senadinsabanija@fkn.unsa.ba*

Ključne riječi: Sekuritizacija, međunarodne migracije, ilegalne migracije, Jugoistočna Evropa, Kopenhagenska škola, regionalna sigurnost, sigurnosna prijetnja.

Abstract

International migrations are not the problem that should be solved but process that should be managed. Securitization of migrations as a dominant response to the migrant crisis in the last decade became an approach undertaken by some countries in southeast Europe as a primary goal to solve problems of illegal migrations in their territories. It was considering illegal migrations as a security threat towards national security primarily, also initiating proper response of states using appropriate security measures. Copenhagen school securitization theory considers taking actions against the advanced identified threat as a legitimate response of state that may use all means to eliminate such existential threat upon a decision made by political elites. Expansion of security agenda based on principles of securitization studies over the situations that have never been considered a security issue, such as international migrations, might create new security challenges. Securitization of migrations is not adequate nor sufficient response in migration management because it disregards other dimensions of migrations, although it is a politically acceptable response. Determination of illegal migrations as a security threat depends on political interests in the first place, although the category of illegal migrations often requires a criminal legal response in many cases. In the context of Copenhagen school securitization theory, illegal migrations might be considered only as a partial security threat in exposed countries. The threat can be identified in cross-border crime, human trafficking, and smuggling, while connections with terrorism might be established only and strictly in individual cases but not as a general assumption.

Key words: Securitization, international migrations, illegal migrations, south east Europe, Copenhagen school, regional security, security threat.

1. UVOD

Odnosi sigurnosti i procesa u društvu, uticaji na društvo kao i značaj svih dimenzija sigurnosti se najčešće odražava kroz odnos politike prema sigurnosti. Uticaj politike na sigurnost kao i na druge segmente društvenog života zapravo određuje i do koje mjere je neki društveni fenomen izložen sekuritizaciji. Sekuritizacija kao relativno noviji pojam je postala pravac u

izučavanju mnogih društvenih pojava koje mogu imati uticaja na neku dimenziju sigurnosti. Regionalna dinamika sigurnosti je u suštini bila samo teoretski obrađivana kroz difuzne pojmove kao što su podsistemi ili regionalni balans moći i bila je graničena na studije slučaja bez jasne definicije regionalnog u ontološkom smislu sve do pojave Barry Buzana i njegovog doprinosa redefinisaju regionalne dinamike i koncepta sigurnosti. U svom djelu *People, States and Fear* (1983) Buzan postavlja temelje za analizu regionalne dinamike sigurnosti razvijajući koncept Sigurnosnog Komplexa kako bi analizirao napredni nivo odnosa između Država i pojedinaca. Jedan od ciljeva ovakvog pristupa je namjera naglašavanja autonomije regionalnih sigurnosnih odnosa koja je često bila zanemarena usljed dominantnih trenutnih teorija fokusiranih na sistemski pristup ili na međudržavne odnose (Buzan, 1983).

Kad su u pitanju odnosi ilegalnih migracija i sigurnosti jedan pristup ukazuje da je možda potrebno svojevrсно proširivanje sigurnosne agende iako postoje znatni problemi unutar sigurnosnih studija po pitanju proširivanja sigurnosne agende uopšte. Predstavnici tradicionalnih realističkih sigurnosnih studija zastupaju mišljenje da će proširenje izazvati kaos unutar discipline (Walt, 1991). Početkom devedesetih godina, pa na ovamo, proširivanjem se općenito podrazumijevalo uključivanje netradicionalnih (nevojnih) sigurnosnih problema u sigurnosnu agendu. Posebno je Barry Buzan (1998:7-8) dosta učinio, predloživši da se sigurnosna agenda proširi na četiri dodatna sektora: a) politički, b) ekonomski, c) društveni i d) sektor zaštite životne sredine. Prema njemu sigurnosne studije bi trebale problematizirati pet različitih vrsta interakcije: a) vojne odnose, b) odnose autoriteta i vladanja, c) odnose proizvodnje, trgovine i financija, d) odnose kolektivnog identiteta, e) odnose između ljudskih aktivnosti i biosfere. Predstavnici Kopenhagenske škole su pokušali značajnije promovirati sličan stav, što je bilo posebno evidentno u njihovoj zajedničkoj knjizi *Europski sigurnosni poredak: scenarij za posthladnoratovski period*, gdje je fokus, s države kao referenta i suvereniteta kao vrijednosti koju treba štiti, usmjeren na društvo kao referent i identitet kao vrijednost koju treba zaštititi (1990). Proširivanje sigurnosne agende je proces koji se treba implementirati ali bi bilo pogrešno izjednačiti ga sa sekuritizacijom (Kovačević i dr., 2013).

Koncept sekuritizacije Kopenhagenske škole se može shvatiti kao *predstojeću akciju protiv unaprijed predviđene opasnosti*, gdje će tradicionalni sigurnosni mentalni sklop biti proširen i na pojave koje su do tada smatrane nevojnim pitanjima, dakle izvansigurnosnim. Budući da je sekuritizacija sinonimna s militarizacijom, Kopenhagenska škola predlaže da ako neka pojava više nije podvrgnuta procesu sekuritizacije, odnosno više nije sigurnosni problem, na nju se treba gledati kao na pojavu svakodnevn

politike (Buzan, 1998:4, 29, 209). Uvođenje politike u polje sigurnosti je neophodno kako bi se fenomen međunarodnih migracija sa kojim se regija suočava danas adekvatno tretirao. Istovremeno to ne znači da sigurnost treba biti zamrznuta u statičkim okvirima kako to zagovaraju sekuritizacijske studije, već upravo suprotno treba biti proširena i na segment aktualnih društvenih pojava međunarodnih migracija. Pojavom masovnih ilegalnih migracija na određenom prostoru društvo kao referent i identitet kao vrijednost bivaju ugroženi po shvatanju mnogih političara u Jugoistočnoj Europi. Zbog svoje masovnosti i rasprostranjenosti migracije u Jugoistočnoj Evropi poprimaju oblike migrantske krize iako je kriza je isuviše kompleksna pojava da bi se lako definisala (Kešetović, Korajlić, Toth, 2013). Ovakvim pristupom ilegalne migracije bivaju shvaćene kao sigurnosna prijetnja te se pristup problemu temelji na sekuritizaciji.

2. SEKURITIZACIJA PREMA KOPENHAGENŠKOJ ŠKOLI

Sekuritizacija u najširem smislu pojmovno znači proširivanje sigurnosne agende na pitanja koja se tradicionalno ne smatraju sigurnosnim problemima pa se shodno tome nisu nikada ni tretirala sigurnosnim mjerama. U kontekstu Kopenhagenske škole kao najpoznatijeg izvora teorije sekuritizacije postoje različita mišljenja o proširivanju sigurnosne agende i uvrštavanju pitanja pod plašt sigurnosti na osnovu političkih odluka. Kopenhagenska škola je primarno zainteresovana za Evropsku sigurnost u cilju dobrobiti za sigurnost Evrope (Huysmans, 2007). Sredinom osamdesetih godina prošlog vijeka Kopenhagenska Škola se razvijala sa fokusom na Evropsku zajednicu kako bi objasnili sigurnosna pitanja Evropske Unije (u današnjim okvirima) definišući “sigurnost kao praksu” i kao “poseban način kojim se uokviruje problem”(Waever, 1996). Zagovarači Kopenhagenske Škole brane širu koncepciju sigurnosti naglašavajući ne-vojni koncept sigurnosti i načine kojima se može razdvojiti ne-vojna od vojne sigurnosti. U suštini teorija sekuritizacije je vođena idejom da je sama sigurnost proces društvene konstrukcije prijetnji gdje je učesnik, bilo da je to država ili neki drugi kolektiv, identifikuje problem ili događaj kao prijetnju referentnom objektu zaštite, često je je taj objekat nacionalna sigurnost, zatim učesnik tu prijetnju predstavi publici (javnosti) kroz akt govora i kada su te prijetnje prihvaćene od strane publike, tada učesnik (država) legitimno koristi sva moguća sredstva kako bi te prijetnje bile eliminisane. Ovaj proces u stvari znači da neki problem ili situacija bude izvučena iz konteksta normalnosti i označena kao hitna, često bude visoko politizovana i postaje “sekuritizovana” (Buzan, Weaver & De Wilde, 1998). Teorija sekuritizacije, zasnovana na Buzanovim idejama, je samo djelimična karakteristika Kopenhagenske škole gdje učesnici izuzmu problem-situaciju iz normalnog

političkog konteksta i stvaraju visoko politizovan problem koji neminovno prelazi u sigurnosni problem ili situaciju.

Evidentna su tri elementa sekuritizacije koju zagovaraju Buzan i Weaver a to su kreiranje neposredne prijetnje referentom objektu zaštite (koji je uvijek država) komuniciranjem kroz akt govora, poduzimanje mjera kojim se štiti referentni objekat i eliminiše prijetnja i prihvatanje akta govora od strane ciljane publike (Romaniuk, 2018). Sekuritizacija bilo koje situacije ne može biti kreirana od bilo koga u bilo kojem segmentu. To je primarno zadatak političkih elita koje imaju politička i kulturna sredstva i načine kojim neku situaciju mogu pretvoriti u sigurnosni problem. Obzirom da sve situacije ili problemi nemaju neograničen rok trajanja zbog dinamike odvijanja i promjena u okruženju u nekom trenutku se postavlja pitanje i de-sekuritizacije nekog problema ili situacije. Ole Weaver ukazuje na proces desekuritizacije koji također zavisi od učesnika, političkih elita, koje mogu takvu situaciju ponovno izuzeti iz sigurnosne agende i vratiti u normalne političke tokove (1993). U suštini i sekuritizacija i desekuritizacija se mogu smatrati rezultatom društvenog procesa.

Lene Hansen u svom radu *Reconstructing desecuritization: the normative-political in the Copenhagen School and direction for how to apply it*, implicira da na osnovu Kopenhagenske Škole, proces desekuritizacije može biti podjeljen u četiri faze: 1) *promjena putem stabilizacije*-gdje se problem izdvaja iz kategorije visokopolitizovanog ali i dalje ostaje sigurnosni problem, 2) *zamjena*-je stanje u kojem se problem uklanja iz kategorije sekuritizovanog ali se istovremeno mijenja drugim problemom ili situacijom, 3) *reartikulacija*-stanje kada problem p-ostane politizovan ali je opasnost i prijetnja uklonjena, 4) *zatišje*-je u stvari de-sekuritizacija u političkom obliku kada su nesigurni objekti uklonjeni iz kategorije prijetnji. Hansen (2011) naglašava da za razliku od procesa sekuritizacije koji treba odobrenje od strane publike, publika direktno odlučuje o procesu desekuritizacije gdje se javlja uslov za učesnike koji moraju primijeniti pristup “od dna ka vrhu” (za razliku od pristupa sekuritizaciji “od vrha ka dnu”).

Scott Romaniuk (2018) također govori o sigurnosnim izazovima u shvatanju sigurnosti i prijetnje, dok u jednoj zemlji neka situacija bitna za sigurnost može biti prijetnja u drugoj zemlji to nije neophodno. Politička evolucija u mnogim zemljama različito definiše probleme koji se mogu smatrati “egzistencijalnim prijetnjama“. Regionalizam i sigurnost su povezani na više načina. Barry Buzan povezanost regionalizma i sigurnosti vidi kroz definiciju regionalnog sigurnosnog kompleksa kao “grupu država čiji su sigurnosni problemi toliko povezani da se njihov nacionalna sigurnost ne može posmatrati odvojeno jedna od druge” (Buzan, 1991: 190).

U drugačijem pristupu koji su razvili Lake i Morgan regije su definisane na osnovu sigurnosnog menadžmenta ili „regionalnog poretka“ i predlažu alternativnu definiciju regionalnog sigurnosnog kompleksa kao “države pogođene barem jednom prekograničnom ali lokalno izazvanom situacijom“ (Lake and Morgan, 1997). Upravo regionalne implikacije koje mogu biti izazvane lokalnim uticajima ilegalnih migracija u Jugoistočnoj Europi bi trebale inicirati i regionalni pristup problemu ilegalnih migracija.

Teorija sekuritizacije Kopenhageške škole je tipična i primjenjiva u zemljama Zapadne Evrope jer nastaje kao produkt težnje rješavanja primarno Evropskih sigurnosnih izazova u prostoru koji je definisan kao Europska Unija (EU) danas. Sekuritizacija kao jedan od pristupa koji su već poduzele neke zemlje EU i može voditi ka sekuritizaciji migracija u Jugoistočnoj Evropi, na sličan način kao što se desilo u nekim zemljama EU.

2.1. Sigurnost i migracije

Veze između sigurnosti i migracija su kompleksne i višestruke. Dok su migracije prihvaćene kao historijska činjenica tek sa završetkom hladnog rata migracije počinju biti posmatrane i kao sigurnosni problem. U najširem smislu veze između migracija i sigurnosti se mogu posmatrati iz dva ugla i to iz ugla sigurnosnih studija i iz ugla migracijskih studija (Huysmans & Squire, 2009). Za stjecanje novih i proširenje postojećih saznanja potreban je stalan, sustavan i uporan rad, značajan intelektualni napor (Korajlić, Šuperina, Selimić, 2020).

Danas sigurnost predstavlja mnogo širi pojam i podrazumijeva mnogo više aktivnosti nego je to bilo u prošlosti (Alispahić, Kovačević, Korajlić, 2015). Migranti su općenito uvijek smatrani potencijalnom prijetnjom nacionalnoj sigurnosti, javnom redu i miru ili kao direktna prijetnja demografiji neke zemlje. U Jordanu su Palestinske izbjeglice i migranti smatrani direktnom prijetnjom demografiji te zemlje. Dok migranti mogu biti smatrani prijetnjom ili ljudima koji sa sobom nose različite probleme, percepcija migranata kao sigurnosne prijetnje u nekim zemljama zavisi od interesa tih zemalja. Zemlje koje imaju veliku potrebu za radnom snagom smatraju migracije poželjnim i mogu čak inicirati takve procese (Njemačka i Jugoslavija 70-tih godina). Suprotno tome, u nekim zemljama migranti su generalno nepoželjni ili se smatraju prijetnji javnom redu kao što je to slučaj u Mađarskoj ili Francuskoj. Percepcija prijetnje može biti zasnovana na ekonomskim, demografskim, kulturnim, religijskim ili ideološkim razlikama. Očiti primjer je Europska Unija i različite percepcije migracija u zemljama članicama. Dok je na primjeru Mađarske jasno da je percepcija migracija kao prijetnje dominantna kroz istupe najviših

zvaničnika i kroz konkretne akcije kao što je suspenzija Dablinske konvencije (UNHCR,2017) i izgradnja ograde na granici, u Švedskoj je percepcija migracija suprotna od percepcije prijetnje i prevashodno je socijalna.

Tri bitna događaja su imala uticaj na temeljitu promjenu pristupu sigurnosti i migracijama u svijetu i to završetak hladnog rata, teroristički napadi na Sjedinjene Američke Države (SAD) 2001 godine i takozvano “Arapsko proljeće” (Ashley, 2011). Može se zaključiti da su ovi događaji znatno uticali i na sekuritizaciju migracija iz nekoliko razloga. Raspadom Sovjetskog Saveza završila se era hadnog rata i dolazi do velikih migracijskih pokreta iz “siromašnih”zemalja bivšeg Sovjetskog bloka prema Zapadnim bogatim zemljama. Ove masovne migracije dovode i do strožijih propisa i kreiranja restriktivnih politika u zemljama Zapada prema svim ostalim zemljama što direktno vodi i do uvođenja sigurnosnog aspekta u procese provjere i stvaranje baza odataka o migrantima iz tih zemalja.Posebno je izražen takav pristup u zemljama tadašnje Evrope Ekonomske Zajednice koja prerasta u Europsku Uniju što je podrobnije opisano u nastavku.

Poslije terorističkih napada na SAD 2001 godine terorizam postaje primarna prijetnja u skoro svim zemljama svijeta. Migranti su smatrani mogućim nosiocima takvih aktivnosti u zemljama domaćinima te se stvara jaka anti migrantska klima posebno prema migrantima koji su dolazili iz onih zemalja koje su označene kao svojevrsni “sponzori” terorizma (US DoS, 2021).

Novija historija a posebno posljednja dekada bilježi najmasovnije pokrete ljudi ikada registrovane u svijetu. Intenzitet migracija započelih 2011-te godine usljed Arapskog proljeća je neznatno smanjen deset godina poslije. Masovne migracije iz zemalja u sukobu a posebno iz Sirije značajno utiču na sigurnost mnogim zemljama regije a posebno u zemljama Europske Unije koje su često krajnja destinacija velikog broja migranata. Obzirom da sekuritizacija migracija u EU nije novi pristup, moglo bi se očekivati da ove zemlje spremno reaguju na masovne migracije pokrenute usljed Arapskog proljeća. Međutim, dugotrajna migrantska kriza pogađa i sve zemlje koje se nalaze na ruti kretanja migranata iz Sjeverne Afrike, Bliskog Istoka i Centralne Azije. Ova kriza posebno je izražena u zemljama Jugoistočne Evrope i značajno utiče na sigurnost u mnogim zemljama ove regije.Turska kao svojevrsna ulazna tačka prema EU, preko Grčke i Bugarske te Bosna i Hercegovina kao svojevrsna izlazna tačka prema Hrvatskoj su posebno izložene masovnim ilegalnim migracijama.

2.2. Sekuritizacija migracija u Evropskoj Uniji

Primjer Europske Unije ili pojedinih država Unije u kojima su tokom 1950 tih i 60-tih godina migranti smatrani dodatnom, jeftinom i pogodnom, radnom snagom u većini Zapadno Evropskih država koja nije postojala na domaćem tržištu (Huysmans, 2000). Zakonski status postratovskih imigranata u to vrijeme nije bio politički osjetljivo pitanje kao što je to slučaj danas. U kasnim šezdesetim i ranim sedamdesetim godina prošlog vijeka imigracije postaju predmet javne zabrinutosti i dolazi do promjene iz “dopuštajuće” imigracione politike u kontrolisanu, više restriktivnu politiku (Fielding, 1993-43; Hollifield, 1992, 66–73). Politička retorika je sve više povezivala migracije sa destabilizacijom javnog reda (Doty, 1996; Marie, 1988; Ugur, 1995). Sve do sredine osamdesetih godina imigraciona politika u Evropskim zemljama nije bila smatrana važnim pitanjem prvenstveno zbog stvaranja zajedničkog tržišta. Međutim, počev od sredine osamdesetih fokus se mijenja i imigracije postaju politizovane prvenstveno kroz pitanje azila i postojećih nejasnoća između pitanja azila i imigracija. Azil postaje prvorazredno političko pitanje kao alternativni način za ekonomske migracije u Evropsku Uniju (den Boer, 1995). Tokom devedestih godina prošlog vijeka imigraciona politika postaje važno pitanje u Evropskoj Uniji i dolazi do institucionalnog pristupa ovom pitanju kroz stvaranje više međuvladinih foruma kao što su Ad hoc Grupa za migracije i Šengenska grupa. Ovi forumi su doveli do daljnjeg razvoja imigracione politike i do postepene ugradnje ove politike u ustavnu strukturu EU. Zajednička regulacija migracija u Zapadnoj Europi naglasila je potrebu za ograničavanjem kretanja stanovništva. Ograničavanja su uglavnom bila orijentisana na strogo kontrolisane procedure odobravanja azila na osnovu usvojenih konvencija, sporazuma ili drugih propisa koji su restriktivno regulisali imigracionu politiku kao što je Dablinska Konvencija (1990) koja je dovela do uspostave Eurodac-a, baze podataka otisaka prstiju svih tražilaca azila starijih od 14 godina koja omogućava vlastima da utvrde da li je tražilac azila podnio takav zahtjev u nekoj drugoj članici EU ili je ilegalno prešao preko njene teritorije. Razvoj sigurnosnih diskursa i politika u polju migracija se često predstavlja kao neizbježan odgovor na izazove za javni red i domaću stabilnost usljed porasta broja (ilegalnih) migranata i tražilaca azila (Lodge, 1993). Politika se javlja kao instrument zaštite države i društva i unutrašnjeg tržišta od opasnosti invazije ilegalnih migranata i tražilaca azila. Međutim ovakva ograničena interpretacija u stvari oslikava koliko sigurnosna praksa utiče na društvene odnose jer migracije postaju problematične onog momenta kad se u njihovu regulaciju uključe specijalizirane institucije poput sigurnosnih agencija. U tom momentu migracije automatski postaju sigurnosni problem koje se rješava sigurnosnim mjerama.

Poslije terorističkih napada 2001 godine politike EU prema migracijama postaju više orijentisane na sigurnost te dovode do stvaranja posebnih tijela EU koja se bave isključivo zaštitom vanjskih granica Unije od kojih je najbitnija agencija Frontex koja je zadužena za promociju, koordinaciju i razvoj Upravljanja Europskim Granicama*. Evropska Unija je zaključila i brojne ugovore o readmisiji sa susjednim zemljama te 2013 godine uspostavlja i Sistem za Nadzor Evropskih Granica kojim se uspostavlja proces kontrole ulaska i izlaska državljana trećih zemalja u EU. I dok se uspostava novih i inovativnih sistema i politika za zaštitu Evropskih granica može smatrati kao sasvim normalan pristup koji umnogome pomaže u zaštiti života i zdravlja migranata, jasno je da ovakav pristup fokusiran uglavnom na zaštitu vanjskih granica EU. Svi oni koji se smatraju strancima i oni koji nisu propadnici Evropskog društva u svakom trenutku mogu biti označeni kao prijetnja prema kojima se mogu poduzeti određene mjere. Dakle političke elite EU imaju i način i sredstva da normalnu političku situaciju (migracije) predstave kao visokopolitizovan problem koji ugrožava referentni objekt (granice EU), komuniciraju sa publikom (članicama EU) te preduzmu mjere kojima će eliminisati prijetnju predstavlja tipičan primjer sekuritizacije prema Kopenhagenskoj Školi.

2.3. Sekuritizacija migracija u Jugoistočnoj Evropi

Migracije u modernom vremenu predmetom su istraživanja sa više aspekata a dugotrajne izbjegličke situacije u pojedinim zemljama, uključujući i Tursku, predstavljaju značajan izazov za ljudska prava i sigurnost i zauzvrat nude izazov u izučavanju izbjeglica, i sigurnosti (Loescher, Milner, Newman and Troeller, 2008). Dugotrajne migracije mogu izazvati različite situacije koje utiču prvenstveno na migrante. Na putu prema krajnjim destinacijama koji često traje godinama, porodice se rastavljaju i nastaju nove. Česti su smrtni ishodi pokušaja prelaska državnih granica, fizičke i mentalne traume i patnja nezamislivih razmjera migranata među kojima je veliki procenat djece. Masovnost ilegalnih migracija u kombinaciji sa elementom protupravnosti/ilegalnosti posebno u posljednjem desetljeću čini ovaj fenomen društveno interesantnim zbog višestrukih izazova u sigurnosnom smislu. Međunarodne migracije postaju bitan faktor u regionalnim odnosima jer se koriste kao političko sredstvo za postizanje ciljeva. Migracije su danas vrhunsko političko pitanje povezano sa ljudskim pravima, razvojem i geopolitikom na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou (Niles, 2019). Dostupna istraživanja međunarodnih migracija i veza sa trans-nacionalnim kriminalom u Jugoistočnoj Evropi su

* <https://frontex.europa.eu/about-frontex/our-mission/>

provedene studije o borbi protiv organizovanog kriminala (Athanassaopolou, 2005) ili na povezanost imigracionih politika vlada Zapadne Europe i borbe protiv organizovanog kriminala (Woodward, 2004). Područje Jugoistočne Europe u koju spada i Bosna i Hercegovina je regija koja još uvijek nije potpuno integrisana u euroatlantske tokove. Vanjske granice EU u ovoj regiji nisu homogene i izložene su ilegalnim migracijama iz više kontinenata Azije i Afrike iz više pravaca morskih i kopnenih. Ruta kretanja međunarodnih migracija u Jugoistočnoj Evropi često se naziva i Balkanska ruta i obuhvata i zemlje koje su već članice EU (Bugarska, Hrvatska i Grčka) zbog čega je ova regija primamljiva za veliki broj migranata. Povećani priliv migranata koji koriste tzv. Balkansku rutu koja uključuje Srbiju, Mađarsku i Hrvatsku također obuhvata i Bosnu i Hercegovinu koja je ovu migrantsku krizu dočekala nepripremljena (Korajlić, Kržalić, 2019). Sve navedene činjenice doprinose stvaranju novih sigurnosnih izazova na koje izložene zemlje još uvijek nemaju adekvatan odgovor.

Turska kao zemlja koja skrbi za preko 4,6 miliona migranata (DGMM, 2021) raznih kategorija direktno koristi ovu činjenicu u političkim obračunima na regionalnom nivou. Politizacija isključivo humanitarnog problema u Turskoj je u potpunosti u skladu sa principima sekuritizacije Kopenhagenske škole gdje se od uslovno rečeno normalne političke situacije (migrantske krize) pravi visoko politizovan problem sa sigurnosnim implikacijama kao što je otvaranje granica za migrante prema EU (DW, 2019), onda kad je potrebno ostvariti političku prednost u nekoj situaciji (uspostava sigurne zone u Siriji). Istovremeno se sprovodi i desekuritizacija obrnutim procesom onda kada se postigne neki politički povoljan dogovor (paket pomoći EU za Tursku) što predstavlja klasičan primjer sekuritizacije međunarodnih migracija u ovoj zemlji.

Republika Srbija, geografski posmatrano, pripada Evropi i zato je njen interes da uskladi svoju politiku u različitim sferama društvenog života sa evropskim pravnim i političkim okvirima. Na području imigracione politike Srbija je puno učinila kako bi u svemu ispunila očekivanja koja se postavljaju pred državu kandidata za članstvo u EU. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, istaknuta je potreba za usklađivanjem zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim propisima Evropske unije. U cilju usklađivanja date su konkretne preporuke koje se odnose na izmjene određenih propisa ili donošenje novih zakonskih i podzakonskih akata, a preporučeno je i razmatranje mogućnosti centralizovanja sprovođenja politike azila i razrade mehanizama za bolju koordinaciju saradnje državnih organa i institucija uključenih u sprovođenje politike azila. Otuda države kandidati za ulazak u EU, kao i one koje to još nisu postale, razumjele su neophodnost usklađivanja sa normama EU da bi njihovi državljani uživali pravo na slobodno kretanje. One su morale u vrlo kratkom roku da uvedu

mnoštvo propisa i procedura, da usvoje zakone, da organizuju svoj sistem osiguranja granica, itd. (Babović i Babić,2013).

Iako je većina migranata u zemljama Jugoistočne Evrope u tranzitu jer su krajnje destinacije zemlje EU, dugotrajne situacije i putovanja zahtijevaju i dugotrajna boravišta migranata u ovim zemljama. Problem ilegalnih migracija prerasta u situacije koje se ne mogu tretirati nekim ad hoc kratkoročnim mjerama već upravo suprotno, zahtijevaju dugoročniji pristup. Iako je zvanična politika ovih zemalja različita i kreće se od relativno pozitivne,prihvaćajuće politike kao što je to slučaj u Turskoj do tvrdokorne i odvrćajuće politike kao što je to slučaj u Mađarskoj, svi dostupni dokazi nameću zaključak da je pristup upravljanju migracijama u Jugoistočnoj Evropi zasnovan na sekuritizaciji,u većem ili manjem obimu.

3. ILEGALNE MIGRACIJE

Posljednjih deset godina, ilegalne migracije su uvelike dobile na značaju. Ugnjetavanje ljudi u različitim aspektima života često postaje razlog koji ih navodi na bježanje i napuštanje njihove domovine i porodice, u nadi da će u drugoj državi ostvariti svoja prava. To je ono što, ekonomski i socijalno,čini konstruktivnu silu imigracija. Ilegalne migracije su društveni fenomen koji potencijalno može uticati na sigurnost u mnogim državama Jugoistočne Europe* uključujući i Bosnu i Hercegovinu. Masovnost migracija i različita kategorizacija migranata u izloženim državama,različiti tretmani i odgovori državnih institucija i lokalnih zajednica u upravljanju migracijama dodatno utiču na složenost procesa međunarodnih migracija. Glavni razlozi za ilegalnu migraciju mladih iz Afrike i zemalja JugoIstočne Azije u Evropu leži u političkoj nestabilnosti većine afričkih država, nedostatka mira i sigurnosti i širenja siromaštva među afričkom populacijom. Zbog toga, ilegalni migranti koriste obale Maroka, Tunisa, Libije, Alžira, i Mauritanije za prelazak na južne obale Evrope. Zemlje arapskog magreba danas su postale centar za ilegalne migracije do juga Evrope, a posebno do Italije, Francuske i Španije. Sa druge strane kopnena ruta ilegalnih migranata iz Afganistana,Irana,Iraka,Sirije i drugih blisko istočnih zemalja neumitno vodi preko Turske i Grčke do Srbije i Bosne i Hercegovine.

U praksi se javljaju različiti termini kojima se nastoji opisati pojava ilegalnih migracija te se često razne kategorije “ljudi u pokretu” koji ne

* U CIA World factbook-u u opisu svake zemje uključena je „Lokacija“ pod zaglavljem „Geografija“ u kojem je svaka zemlja klasifikovana unutar regiona.Sljedeće zemlje su uključene u klasifikaciju „ Jugoistočna Europa“: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kosovo*,Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Rumunija, Srbija i Turska (samo Istočna Trakija). U ovoj klasifikaciji Slovenija je uključena u Centralnu Evropu, Grčka u Juznu Evropu a Moldavija u Istočnu evropu.

posjeduju validne dokumente svrstavaju u ilegalne migrante. U nastavku su definisani osnovni termini koji se koriste u međunarodnoj praksi.

Ilegalne migracije

Ilegalne migracije su kretanje koje se vrši van regularnih granica zemalja, tranzita i zemalja domaćina. Ilegalni migranti su osobe koje ulaze u drugu zemlju, bez regularnih dokumenata namjenjenih legalnim migrantima. Takođe, to su osobe koje ulaze bez dozvole za ulazak u zemlju domaćina, ulaze sa falsifikovanom dokumentacijom, ili sa privremenom dokumentacijom, ali po isteku privremenog boravka oni ne napuštaju zemlju domaćina, kao i oni koji ulaze nelegalno sa tuđih susjednih granica.

Neregularne migracije - kretanje osoba koje se odvija izvan zakona ili međunarodnih sporazuma koji regulišu ulazak ili izlazak iz Države porijekla, tranzita ili odredišta.

Ilegalni migrant (neregularni migranti) - ovaj termi označava migrante u neregularnoj situaciji i nedokumentovane migrante

Ilegalni migrant (irregular migrant)* je takođe lice koje zbog ilegalnog ulaska ili isteka vize, nema legalni status za neku zemlju tranzita ili domaćina. Ilegalni migrant je osoba koja boravi u drugoj zemlji ilegalno bez dokumentacije i on je po zakonu neispravnog (ilegalnog) statusa.

Nedokumentovani migrant - nedržavljanin koji uđe ili boravi u zemlji bez odgovarajuće dokumentacije. Migranti se mogu naći u ovoj situaciju na dva načina:

- a) kada imaju dokumente koji dokazuju identitet ali ne posjeduju dokumente kojim dokazuju pravo ulaska i boravka u zemlji, ili je takva dokumentacija falsifikovana ili nevažeća;
- b) ne posjeduju nikakav oblik dokumenata kojim bi dokazali svoj identitet niti imaju bilo kakav drugi dokaz prava na ulazak i boravak u zemlji.

Izbjeglice (Konvencija 1951) - Osoba koja iskazuje utemeljen strah od progona na osnovu rase, religije, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog mišljenja i nalazi se izvan zemlje državljanstva i nije u mogućnosti zbog takvog straha ili neželji da prihvati

* Iako ne postoji univerzalno prihvaćena definicija neregularnih migracija ovaj termin se generalno koristi da opiše osobe koje se kreću izvan regularnih migrantskih kanala. Činjenica da se takve osobe kreću neregularno ne oslobađa Države od odgovornosti zaštite njihovih prava. Kategorije migranata koji nemaju nikakav drugi izbor osim da koriste neregularne migracijske kanale mogu uključivati izbjeglice, žrtve krijumčarenja ljudi ili djecu migrante bez roditeljskog staranja.

zaštitu te zemlje :ili ona osoba koja ne posjeduje državljanstvo a nalazi se izvan zemlje bivšeg prebivališta kao rezultat takvih događaja nije u mogućnosti ili ne želi da se vrati u tu zemlju.

Ove kategorije se opravdano smatraju ilegalnim migrantima iako se ovaj termin često zamjenjuje sa terminom neregularni migranti što implicira da takvi migranti ne krše imigracijske zakone “sa umišljajem” već zbog spleta različitih okolnosti.

3.1. Ilegalne migracije kao sigurnosna prijetnja

Pod pojmom sigurnosne prijetnje u kontekstu Kopenhagenske škole se podrazumijevaju egzistencijalne prijetnje prema referentnom objektu što je u ovom slučaju društvo i država koja je izložena masovnim ilegalnim migracijama. Iako masovne ilegalne migracije u nekoj državi ili regiji mogu poprimiti oblike koji ugrožavaju pojedine segmente društva te prijetnje se ni u kom slučaju ne bi trebale smatrati egzistencijalnim iz nekoliko razloga. Prvo se nameće pitanje do koje mjere normalni društveni procesi mogu biti ugroženi prisustvom velikog broja ilegalnih migranata? Da li je moguće da jedna država doživi totalni kolaps usljed masovnih migracija? Odgovori na ova pitanja su mogući na osnovu dosadašnjih historijskih činjenica-ne postoji zabilježen slučaj kolapsa neke države usljed ilegalnih migracija. Shodno tome klasifikacija sigurnosne prijetnje ilegalnih migracija kao egzistencijalne prijetnje prema referentnom objektu zaštite to jeste državi nije utemeljena. Međutim uticaji ilegalnih migracija na pojedine segmente sigurnosti u nekoj državi su evidentni i mogu proizvesti različite negativne efekte u mnogim poljima. Ti uticaji se mogu manifestovati u segmentu nacionalne sigurnosti ali ne isključivo i jedino u tom polju. Stoga je zaista potrebno svojsvršno proširenje sigurnosne agende i uvrštavanje ilegalnih migracija u sigurnosna pitanja ali ne kao generalan pristup. Krivičnopravni odgovor izloženih država na ilegalne migracije je uglavnom fokusiran na sankcionisanje krivičnih djela koja nastaju usljed ili su usko vezana sa ilegalnim migracijama. Najčešća krivična djela povezana sa ilegalnim migracijama su djela trgovine ljudima, zloupotrebe djece u svrhu seksualnog iskorištavanja, šverca narkotika i u manjem obimu oružja te kretanje osoba koje potražuju agencije za sprovođenje zakona. Također, relativno nova pojava pod nazivom ”povratak stranih boraca” koja označava odbrovoljne borce iz raznih zemalja koji su se u nekom momentu pridružili terorističkoj organizaciji Islamska Država (ISIL) često se dovodi u vezu sa ilegalnim migracijama u više zemalja.

Dovođenje terorizma u direktnu vezu sa ilegalnim migracijama u većini slučajeva nema smisla jer u najpoznatijim zabilježenim terorističkim djelima počinioci ušli u zemlju legalno,na osnovu izdatih viza i važećih

dokumenata kao što je to bio slučaj u SAD-u 2001 godine kada su izvedeni teroristički napadi u New Yorku. U terorističkim napadima u Londonu 7. Jula 2005-te godine napadnuta je podzemna željeznica i javni prevoz u kojima je ubijeno pedeset i dvoje ljudi, trojica od četvorice napadača su bili potomci migranata rođeni i odrasli u Velikoj Britaniji. U slučaju terorističkog napada u Norveškoj 2011-te godine kada je Andreas Brejvik ubio 77 ljudi dokazano je da je počilnic predstavo motive tog zločina u takozvanom Manifestu 2083 Evropska deklaracija o nezavisnosti (Kundani, 2012) u kojem je mržnja usmjerena protiv “muslimanskih migranata” kao i protiv demokratije, multikulturalizma i političara koji promoviraju religijsku i etničku toleranciju. Dovođenje terorističke prijetnje u kontekst sa migracijama ne bi trebalo povezivati direktno sa prilirom terorista kroz migracije i njihovo prisustvo u nekoj zemlji već treba biti posmatrano u kontekstu aktivnosti dmacih ultradesničara i ekstremista koji se snažno protive multikulturalizmu i vide migrante kao direktnu prijetnju nacionalnom identitetu, kao u slučaju Brejvika.

Protokol iz Palerma je trgovinu ljudima definirao 2000-te godine, a Evropska konvencija o borbi protiv trgovine ljudima, u svojoj definiciji trgovine ljudima, koristi iste elemente, međutim, ona, jasno predviđa inkriminaciju za unutarnju trgovinu ljudima, a organizirani kriminal je propisan kao otežavajuća okolnost. Pod organiziranim kriminalom, međunarodno pravo podrazumijeva krivična djela koja počinii grupa od tri ili više osoba, koje zajednički djeluju u određenom vremenskom periodu, radi sticanja dobiti (2003).

Bosna i Hercegovina nije izuzetak kad je u pitanju krijumčarenje i trgovina ljudima bilo da se radi o trgovini ljudi u cilju seksualnog iskorištavanja ili pak kao dio organizovanih aktivnosti prebacivanja ilegalnih migranata na teritoriju Republike Hrvatske odnosno Evropske Unije (Korajlić, 2012).

Sud BiH je, do početka 2008. godine, izrekao pravosnažne presude u deset predmeta trgovine ljudima. Ovi predmeti obuhvataju optužnice podignute protiv tridesetpet osoba, od kojih je osuđeno dvadesetsedam. Osamnaest optuženih je postiglo sporazum o priznanju krivnje (OSCE, 2008).

Element prinude je ono što čini razliku u tome da li neko krivično delo spada u ilegalne migracije ili trgovinu ljudima. Krijumčarenje se u krivičnom djelu ilegalnih migracija bazira na sporazumnom dogovoru oko kog se slože krijumčar i migrant, kako bi zbog obostrane koristi izbjegli zakone o migracijama. Njihova veza u krijumčarenju se automatski okončava čim se završi prelazak preko granice.

Na osnovu navedenih činjenica nameće se zaključak da ilegalne migracije mogu predstavljati sigurnosnu prijetnju u zemljama Jugoistočne

Evrope samo u kontekstu uslovno rečeno redovnih sigurnosnih prijetnji koje su već definisane u krivično pravnom odgovoru tih zemalja. Međutim, ilegalne migracije ne bi trebalo svrstavati u grupu egzistencijalnih prijetnji u ovoj regiji jer ne posjeduju potencijal znatnijeg uticaja na funkcionisanje izloženih država te shodno tome migracije ne bi trebalo sekuritizovati na način kako to zagovaraju predstavnici Kopenhagenske škole.

4. ZAKLJUČAK

Glavne sigurnosne prijetnje današnjice su svakako uključuju terorizam, politički ekstremizam i krize koje mogu oslabiti ili potpuno prekinuti socijalne veze u društvu. Sve ove prijetnje su u uskoj vezi sa ilegalnim migracijama kao specifičnom kategorijom međunarodnih migracija koja zahtijeva i specifičan pristup. Sekuritizacija kao pristup mnogim društvenim problemima današnjice koji nisu nikad prije dovođeni u vezu sa sigurnošću je posljedica globalizacije i svojevrsnog proširivanja sigurnosne agende pod uticajem političkih interesa. Međunarodne migracije nisu problem koji treba rješavati već proces kojim treba upravljati pa takav pristup zahtijeva i određene upravljačke mehanizme. Politizacija migracija neumitno vodi ka sekuritizaciji migracija kao logična posljedica pristupa problemu a ne procesu. Europska Unija i SAD su uvele sekuritizaciju migracija kao prvi i efikasni pristup masovnim kretanjima ljudi te na neki način uspostavile model ponašanja iako je jasno da dugotrajne migrantske krize u ovim zemljama i dalje traju uprkos takvom pristupu. Dok se sekuritizacijom migracija naizgled rješavaju sigurnosni problemi od pretpostavljenog značaja za te države istovremeno se kreiraju i novi potpuno nekonvencionalni sigurnosni izazovi koji nastaju usljed takvog pristupa. Jedan od tih izazova je svakako politički ekstremizam i ultradesničarski nacionalizam koji se snažno protive međunarodnim migracijama u kojima vide direktnu prijetnju vlastitom nacionalnom identitetu. Takav pristup može izazvati duboke socijalne podjele u društvu te u nekim slučajevima je u direktnoj je suprotnosti sa glavnim proklamovanim evropskim vrijednostima - multikulturalizmom, vjerskom i etničkom tolerancijom i poštivanjem ljudskih prava. Ilegalne migracije postaju sigurnosna prijetnja u Jugoistočnoj Evropi uveliko zbog pristupa koji je zasnovan na sekuritizaciji migracija u zemljama EU koje su uspostavile takav model ponašanja. Zemlje Jugoistočne Evrope koje još uvijek nisu punopravne članice EU ali teže ka tom cilju jednostavno nemaju izbora u političkom smislu i moraju dokazati da su sposobne tretirati međunarodne migracije na način kako to čini EU. To podrazumjeva usklađivanje pravne legislative, izgradnje infrastrukture koja može kontrolisati kretanja ljudi te razvijanje kapaciteta za upravljanje migracijama. U kontekstu teorije sekuritizacije Kopenhagenske škole

ilegalne migracije mogu predstavljati tek djelomičnu sigurnosnu prijetnju u izloženim zemljama u zavisnosti od političkih interesa pojedinih zemalja. Ta djelomična sigurnosna prijetnja se može identifikovati u segmentima prekograničnog kriminala, trgovine ljudima i krijumčarenju ljudi dok se veze sa terorizmom mogu uspostaviti samo u strogo izolovanim, pojedinačnim slučajevima a nikako kao generalna pretpostavka.

LITERATURA

1. Ahić J. , 2004. Dokument o sigurnosnoj politici Bosne i Hercegovine - "Conditio sine qua non" Kriminalističke Teme, III (3-4), 357-367.
2. Ahić J., Hadžikadunić A., Kovačević G., Korajlić N., 2016. Krizni menadžment u Bosni i Hercegovini – upravljanje u defragmentiranom sistemu, Zbornik radova 9. međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, Veleučilište Velika Gorica
3. Alispahić B., Kovačević G., Korajlić N., 2015. Značaj kritične infrastrukture u sustavu nacionalne sigurnost, Zbornik radova 8. međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, Veleučilište Velika Gorica
4. Ashley, J. ,2011. The Arab spring requires a defiantly European reply. The Guardian, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/mar/06/arab-spring-european-reply-labour>
5. Athanassaopolou E., 2013. Organized Crime in Southeast Europe. Routledge. pp. 6–
6. Babović, M.i Babić, M., 2013. Sociologija Međunarodne migracije u Srbiji – stanje i politike, Sociologija, br. 2/13, str. 213. Sociološko naučno društvo Srbije.
7. Bojanić N., Korajlić N., Kavazović M., 2015., Kriminalistička tehnika, Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak
8. Buzan, B. ,1987 . Introduction to Strategic Studies: Military Technology and International Relations. London: Macmillan.
9. Buzan, B. ,1991. People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-ColdWar Era. London: Harvester Wheatsheaf.
10. Buzan, B., Kelstrup, M., Lemaitre, P., Tromer, E., Wreaver, O. ,1990 . The European
11. Buzan, B., Weaver, O., Wilde, J. ,1998. Security: A New Framework for Analysis.
12. Council of Europe, 2005. Konvencija Vijeća Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.
13. Den Boer, M. 1997 . ‘Step by Step Progress. An Update on the Free Movement of Persons and Internal Security’. Eipascope, No. 2, pp. 8–11.
14. Deutsche Welle, 2019. Europe 'will feel' new refugee wave, warns Turkey's Erdogan.

15. Doty, R.L. ,1996. Immigration and National Identity: Constructing the Nation. *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 235–55.
16. Fielding, A. ,1993. 'Migration, Institutions and Politics: The Evolution of European Migration Policies'. In King, R. (ed.), pp. 40–62.
17. Hansen, L., 2011. "Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it." *British International Studies Association*.
18. Hollifield, J.F., 1992. *Immigrants, Markets and States* .Cambridge: Harvard University Press.
<https://www.infomigrants.net/en/post/21723/europe-will-feel-new-refugee-wave-warns-turkey-s-erdogan>
<https://www.state.gov/state-sponsors-of-terrorism/>
19. Huysmans, J. and Squire, V., 2009. Migration and Security. In: Dunn Cavelty, Myriam and Mauer, Victor eds. *Handbook of Security Studies*. London, UK: Routledge.
20. Huysmans, J., 2007. Revisiting Copenhagen or on the Creative Development of a Security Studies Agenda in Europe. *International Security Vol IV* ed. Barry Buzan and Lenny Hansen. London: Sage Publications, 48
21. Kešetović Ž, Korajlić N., Toth I., 2013., *Krizni menadžment, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije i Veleučilište Velika Gorica
22. Kešetović Ž., Korajlić N., Toth I., Gurovski M., 2017., *Upravljanje so krizi megu teorijata i praktikata*, Fakultet za bezbednost, Skopje
23. Kešetović, Ž., Toth, I. i Korajlić, N. 2013. *Isprika kao strategija u kriznom komuniciranju – značaj kulturnog konteksta*. Zbornik radova 6. međunarodne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, 956-969.
24. Kešetović, Ž., Toth, I. i Korajlić, N. 2013. *Značaj i uloga upravnog vrha u kriznom menadžmentu*. Zbornik radova 8. međunarodne znanstvene i stručne konferencije „Menadžment i sigurnost - M&S 2013“, 8, 379-386.
25. Kešetović, Ž., Toth, I. i Korajlić, N., 2014. *Apology as Crisis Communication Strategy-Importance of Cultural Context*. *Collegium Antropologicum – Journal of the Croatian Anthropological Society*, 38 (1), 171-178.
26. Korajlić N., 2009., *Kriminalistička metodika otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja eksplozija*, Monografija, Centar za sigurnosne studije, Sarajevo
27. Korajlić N., 2011., *Kriminalistička metodika, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Centar za kulturu i obrazovanje, Tešanj

28. Korajlić N., 2012., Istraživanje krivičnih djela, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo
29. Korajlić, N., Šuperina, M., Selimić, M., 2020., Uvod u kriminalistiku – na znanstvenim temeljima suprostavljanja kriminalitetu, Visoka poslovna škola CEPS - Centar za poslovne studije, Kiseljak.
30. Korajlić, N. i dr., 2010., „Kriminalističko - kriminološke specifičnosti ekološkog kriminaliteta“, Časopis Univerziteta u Travniku, vol. 3, Br. 3., str. 71 – 76., Travnik, ISSN 1840 -3999;
31. Korajlić, N., Ahić, J., Hadžikadunić, A., Sigurnosni aspekti faktora uspješnosti otkrivanja I dokazivanja krivičnih djela s uporabom eksploziva, 11. Međunarodna znanstveno-stručna konferencija “Dani kriznog upravljanja 2018”, Zbornik radova, Brijuni, 23-24. Maj 2018, Hrvatska
32. Korajlić, N., Dautbegović, A. i Ahmić, E. 2014. Nekonvencionalna energetska sigurnost. Zbornik radova 7. međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, 1201-1210.
33. Korajlić, N. I Kržalić, A. 2019. Influence of migrations onto security of BH citizens. Faculty for Criminalistics, Criminology and Security Studies Sarajevo
34. Kovačević G., Alispahić B., Korajlić N., 2015. Nastanak i razvoj krize u 21. stoljeću, Zbornik radova 8. međunarodne znanstveno-stručne konferencije „Dani kriznog upravljanja“, Veleučilište Velika Gorica
35. Krivični Zakon BiH, čl. 186, SG 3/03 s izmjenama i dopunama u br. 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07 (definicija krivičnog djela trgovine ljudima), 2003. godina.
36. Kundani, A. 2012. The Anti-Islamist: Anders Behring Breivik’s Manifesto. International Center for Counter terrorism ICCT. <https://icct.nl/publication/the-anti-islamist-anders-behring-breiviks-manifesto/>
37. Lake, D. A. and Morgan, P., 1997. Regional Orders. Building Security in a New World .Pennsylvania State University Press.
38. Lodge, J. 1993. Internal Security and Judicial Cooperation. In Lodge, J. (ed.) The European Community and the Challenge of the Future (2nd edn) London: Pinter, pp. 315–39.
39. Loescher, G. & Milner, J. & Newman, E. & Troeller, G., 2007 .Protracted refugee situations and the regional dynamics of peacebuilding. Conflict. Security & Development. 491-501.
40. Modly D., Korajlić N., 2002., „Kriminalistički rječnik“, Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj, Tešanj,
41. OSCE, 2009. Trgovina ljudima i odgovor domaćeg krivičnog pravnog sistema Kritički pregled zakona i prakse u Bosni i Hercegovini u

- svjetlu ključnih međunarodnih standarda. OSCE Misija u Bosni i Hercegovini
42. Romaniuk, S.N., 2018. "Copenhagen School". In *The SAGE Encyclopedia of Surveillance, Security, and Privacy*,. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
 43. Sanahuja, J. A., & Verdes-Montenegro, F. J. ,2021. The Copenhagen School in South America: the (de)securitization of UNASUR (2008-2017). *Revista Brasileira De Política Internacional*, 64(2), 1–20.
 44. Toth, I., Korajlić, N., Karaica, B., *Crisis Management in the Republic of Croatia, Bezbednosni dialozi*, Vol. 8, Number 1-2, 2017, Filozofski fakultet – Skopje, Institut za bezbednost, odbranu I mir,
 45. Ugur, M., 1995. Freedom of Movement vs. Exclusion: A Reinterpretation of the“Insider”–“Outsider” Divide in the European Union’. *International MigrationReview*, Vol. 29, No. 4, pp. 964–99.
 46. UNHCR 1951.Convention relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954). <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>
 47. United Nations Commission of Human Rights,2005. Addendum, Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Report on the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Sigma Huda, 62. zasjedanje, E/CN.4/2006/62/Add.2, 30. Novembar 2005. godine
 48. United Nations Secretary-General. General Assembly, 70th Session, Agenda items 16 and 117, “Plan of Action to Prevent Violent Extremism”, New York, United Nations, 24 December 2015, p. 1, (A/70/674), <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/plan-action-prevent-violent-extremism>
 49. United States Department of State,2021.State sponsors of terrorism.
 50. UNODC , 2003. United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols, U.N. Doc. A/55/383, <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html#GA>
 51. Waever, O.(1996).“European Security Identities”. *Journal of common Market Studies* Vol 34. No 1 (March, 1996),106.
 52. Woodward S. L. 2004 .Enhancing cooperation against transborder crime in Southeast Europe: Is there an emerging Epistemic Community?, *Southeast European and Black Sea Studies*, 4:2, 223-240, DOI: 10.1080/1468385042000247538

**TEORIJE ZAVJERE I KRIZNO KOMUNICIRANJE U DOBA
PANDEMIJE**

**CONSPIRACY THEORIES AND CRISIS COMMUNICATION IN THE
PANDEMIC AGE**

Pregledni znanstveni članak

*Edin Garaplija**

Sažetak

Krizno komuniciranje je jedna od najosjetljivijih faza kriznog upravljanja, iz razloga što (ne)savjesnim postupcima i davanjem neprovjerenih ili nerelevantnih informacija, krizni menadžeri, autoriteti ili svojevrsni nepriznati eksperti, putem mnogobrojnih društvenih mreža i medija, mogu izazvati osjećaje straha i panike kod šireg društvenog auditorija. Kao svojevrsni nusprodukti lošeg ili nesavjesnog kriznog komuniciranja pojavljuju se različite teorije zavjere u krizama. Posljedice i štete nastale uslijed teorija zavjere mogu biti materijalne, direktne i indirektne ili psihološke, trenutne i trajne. Ovaj trokut nastao između kriznog komuniciranja, kao alata za upravljanje krizama, teorija zavjere kao nusprodukta lošeg kriznog komuniciranja i posljedica koje pogađaju ljude, ekonomiju i kritičnu infrastrukturu, obilježava svojevrsnu zonu komfora između normalnog i vanrednog stanja.

Ključne riječi: vanredno stanje, teorije zavjere, pandemija, krizno komuniciranje.

Abstract

Crisis communication is one of the most sensitive phases of crisis management, because (un) conscientious actions and providing unverified or irrelevant information, crisis managers, authorities or some unrecognized experts, through many social networks and media, can cause feelings of fear and panic with a wider social audience. As a kind of by-product of bad or unscrupulous crisis communication, various conspiracy theories in crises appear. The consequences and damages caused by conspiracy theories can

** Doktorant Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, generalni konsultant INZA Group, član naučnog vijeća Asocijacije za upravljanje rizicima u Bosni i Hercegovini.*

be material, direct and indirect or psychological, immediate and permanent. This triangle between crisis communication, as a crisis management tool, conspiracy theory as a by-product of poor crisis communication and the consequences affecting people, the economy and critical infrastructure, marks a kind of comfort zone between normal and emergency.

Key words: state of emergency, conspiracy theories, pandemic, crisis communication.

1. UVOD

„Da bi se postigao uspjeh i osiguralo učinkovito vodstvo u rješavanju krize, najvažnije je da svi u timu (*a taj tim može biti velik koliko i skupina zemalja*) moraju imati jasnu predodžbu o tome što je krajnji cilj. Otvorena komunikacija unutar kruga sudionika, od najviše razine odlučivanja pa do osoblja na terenu stvara okruženje poznato kao „*zajednička stvarnost*“ (Blaber, 2008). Umjesto da svoje ideje, zapažanja, pojmove i planove držimo izvan domašaja ostalih, moramo ih se podijeliti s drugim sudionicima. Da bi postigli ciljeve, pobijedili krizu i osigurali uspjeh, neprestano treba tražiti povratne informacije (*pozitivne ili negativne*), verbalizirati i razmjenjivati ideje i zajedno raditi na postizanju zajedničkog cilja“ (korajlić, Smailbegović, 2020).

Dakle, informacija u njenom odlaznom i povratnom smislu, u vrijeme pogođenosti društva određenim kriznim situacijama, predstavlja jedan od alata za efikasno upravljanje krizama, koji može svojom pravilnom upotrebom popraviti stanje na terenu, odnosno nepravilnom ili namjernom zloupotrebom prouzrokovati određenu štetu za širu društveno-političku zajednicu.

Sa razvojem najnovije pandemijske krize koja je globalno pogodila čovječanstvo, uzrokovane širenjem virusa COVID-19 (koronavirusa), pažnju stručne ali i šire društvene javnosti počinje zaokupljati jedna pomalo zaboravljena društveno-komunikološka oblast, krizno komuniciranje, ali i jedan društveno-psihološki fenomen, teorije zavjere i širenje straha i panike kod stanovništva. U posljednjih dvadesetak godina, kriznom komuniciranju u uslovima prirodnih ili drugih katastrofa, se pridavala mala ili gotovo nikakva pažnja, a što je posljedično bio i jedan od uzroka pojave mnogih neprovjerenih informacija - „fake news“ (eng.). Možemo zaključiti da se u sistemu kriznog upravljanja, u kojem je nedovoljno razvijen podsistem kriznog komuniciranja, rađaju raznolike teorije globalnih zavjera ili nastupanja sudnjeg dana. U nastavku teksta ću se baviti sa dva primjera teoretisanja globalnim zavjerama, jednim koji dolazi iz internacionalnih i

drugim koji dolazi iz domaćih izvora. Ti primjeri su preplavili digitalne društvene mreže i proširili se brzinom svjetlosti na hiljade gledalaca. Nažalost, mnogi od ovih gledalaca nemaju dovoljno stručno znanje ili iskustvo u prethodnom provjeravanju ovakvih vijesti, pa su iste proširivali dalje, bojeći se za svoje zdravlje ili zdravlje i živote svojih najbližih. Na taj način su nesvjesno postali dio globalne mreže za širenje straha i panike kod stanovništva. Ciljevi ove mreže mogu biti pojedinačni senzacionalističko-populistički u cilju lične promocije i ličnih benefita, i korporativno-politički u cilju promovisanja globalnih grupnih interesa. Dakle mogu se posmatrati na lokalnom i na globalnom planu. Ovaj tema i fenomen teorija zavjere će biti nesumnjivo detaljno istraženi i analizirani u narednom periodu.

2. TEORIJE ZAVJERE

Imajući na umu da se tokom pandemije bolesti COVID-19 povećao broj štetnih i obmanjujućih teorija zavjere, možemo zaključiti da ih je ponekad teško prepoznati i prosuditi kako najefikasnije postupiti. Teorije zavjere možemo definisati i dati širi opis njihovog razumjevanja, sagledavajući definicije međunarodnih institucija: Ujedinjenih Nacija (UN) i Evropske Komisije (EK).

„Teorije zavjere nanose stvarnu štetu ljudima, zdravlju i fizičkoj sigurnosti. Oni pojačavaju i legitimišu zablude o pandemiji i jačaju stereotipe koji mogu podstaći nasilje i nasilne ekstremističke ideologije“*.

Kako bi smo adekvatnije razumjeli pojam „teorije zavjere“, potrebno je odgovoriti na ključna pitanja, koja se nameću kako pred stručno-naučnu tako i širu javnost*:

- (1) Što su to teorije zavjere? Uvjerenje da utjecajne osobe s lošim namjerama potajno manipuliraju određenim događajima ili situacijama.
- (2) Šta je sve zajedničko teorijama zavjere: navodni, tajni plan, skupina urotnika, „dokazi“ koji naizgled potvrđuju teoriju zavjere, neosnovane tvrdnje da se ništa ne događa bez razloga i da ne postoje slučajnosti; ništa nije onako kako se čini i sve je povezano, podjela svijeta na dobro i zlo, okrivljavanje pojedinaca i skupina.
- (3) Zašto se lako šire? Često nude naizgled logično objašnjenje teško razumljivih događaja ili situacija te daju lažni osjećaj kontrole i

* Generalni direktorat UNESCO, <https://en.unesco.org/themes/gced/thinkbeforesharing>, (pregled: 22.10.2020.)

* Evropska Komisija, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/identifying-conspiracy-theories_hr (pregled: 23.10.2020.)

- djelovanja. Ta potreba za jasnim uvidom u situaciju izraženija je u nesigurnim vremenima kao što je pandemija COVID-a 19.
- (4) Kako uopće nastaju? Teorije zavjere često se rađaju zbog sumnje. Propituje se tko ima koristi od događaja ili situacije i tako identificiraju urotnici. Svaki „dokaz” potom se na silu uklapa u teoriju. Jednom kad se uvriježe, teorije zavjere mogu se brzo širiti. Teško ih je opovrgnuti jer se svakoga tko to pokuša smatra sudionikom zavjere.
- (5) Zašto ljudi šire teorije zavjere: Većina zato što ih smatra istinitima. Drugi namjerno žele provocirati i manipulirati ili se obrušavaju na konkretnu metu iz političkih ili financijskih razloga. Imajte na umu da su izvori teorija brojni, primjerice internet, prijatelji, rodbina.

Danas su učestali različiti primjeri širenja teorija zavjere, ali ćemo se mi u ovom razmatranju navesti samo nekoliko najekspoziranijih, koji su bili aktuelni u našim sredstvima informisanja i na društvenim mrežama:

Prvi primjer je intervju sa južnoafričkim naučnikom, profesorom Valterom Vejtom (Walter Veith), koji je uzburkao globalnu naučnu javnost u jeku globalne pandemije koronavirusom (COVID-19). I dok se Svjetska zdravstvena organizacija (WHO) trudi da svojim preporukama ukaže na značaj pravovremenog i čvrstog odgovora na globalne pandemijske rizike, jedan dio naučne javnosti otvara, reklo bi se stoljetne dileme, da li se zaista radi o „spašavanju čovječanstva“ ili o zavjeri kako bi se još više obogatili neki svjetski moćnici i uspostavio „novi svjetski poredak“. Naime, profesor Veith u svom intervjuu analizira dokument Njemačke savezne vlade „Analiza rizika u civilnoj zaštiti“ iz 2012.godine, u kome se detaljno razrađuje scenario „Analize rizika pandemije izazvane virusom Modi-SARS“.

U ovom dijelu dokumenta koji je rađen pod nadzorom njemačkog Instituta za javno zdravstvo „Robert Koch“ (Robert Koch Institute – RKI) doslovno se navodi:*

„Scenarij opisuje globalno širenje hipotetičkog novog virusa iz Azije, koji nosi naziv Modi-SARS virus. Nekoliko ljudi ulazi u Njemačku prije nego što vlasti dobiju prvo službeno upozorenje SZO. Među njima su i dvije zaražene osobe, koje kombinacijom velikog broja kontaktnih osoba i visoke zaraznosti, snažno doprinose početnom širenju zaraze u Njemačkoj. Iako se mjere, predviđene Zakonom o zaštiti od infekcija i planovima pandemije, provode brzo i učinkovito od strane vlasti i zdravstvenog sistema, brzo širenje virusa ne može se učinkovito zaustaviti zbog kratkog intervala između dvije infekcije. Na vrhuncu prvog talasa bolesti, nakon otprilike 300

* <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf> (pregled: 19.10.2020.)

dana, oko 6 miliona ljudi u Njemačkoj oboljelo je od virusa Modi-SARS. Zdravstveni sistem je suočen s ogromnim izazovima koje nije moguće prevladati. Ako se uzme da se održavanju funkcije vitalne infrastrukture daje prioritet, a ključne pozicije ostaju zauzete, mogu se izbjeći krupni kvarovi u snabdijevanju u ostalim infrastrukturnim sektorima. Nakon što se smanji prvi val zaraze, slijede još dva slabija talasa, dok vakcina ne bude dostupna tri godine nakon pojave prvih oboljenja. Posebnost ovog događaja je ta što, prvo, on pokriva cijelo područje Njemačke i sve grupe stanovništva u jednakoj mjeri, a drugo, javlja se u veoma dugom vremenskom periodu.”

Mnogo je sličnosti da bi išta bilo slučajno, između ovog dokumenta, napravljenog kao predviđanje najgoreg scenarija prije 7 godina, i informacija koje danas dobijamo globalno putem sredstava informisanja, a tiču se toka i posljedica pandemije izazvane Koronavirusom (COVID-19). Tadašnja predvidljivost stručnjaka iz Robert Koh Instituta samo pokazuje da se naučna zajednica godinama, pa i desetljećima, pripremala za ovakav najgori scenario.

Stručnjaci koji se bave upravljanjem rizicima, znaju da se uvijek prilikom procjene razrađuju dva scenarija. Prvi scenario je onaj najvjerovatniji, koji se već desio i koji će se zakonom vjerovatnosti ponovo desiti u nekom izglednom vremenu, a koji nam ujedno služi i kao uporedni osnovni scenario za onaj najgori mogući ili “najcrnji” scenario, koji je po pravilu teži od najvjerovatnijeg. Najgori mogući scenario je onaj koji nam svojim obimom, posljedicom, brzinom razvoja, prijeti sa svojim teškim posljedicama u vidu oduzimanja života i zdravlja velikog broja ljudi i njihove ekonomije, ali i ukazuje na eventualne slabosti u sistemu kriznog menadžmenta (sistem upravljanja krizama).

Drugi primjer ovog razmatranja tiče se fenomena izazivanja straha i panike širenjem lažnih (“fake”) vijesti. Naime, društvene mreže je preplavio još jedan “Youtube” video na kojem izvjesna Erna Selimović daje svoj polusatni kritički osvrt na globalnu pandemiju i “teoriju zavjere novog svjetskog poretka koja putem vakcinacije i uvođenja 5G mreže želi zavladata Svijetom.” Internetski portal “Raskrinkavanje.ba”, kao jedan od društvenih medija koji se bavi analizom pojedinih vijesti vezanih za globalnu pandemiju, upozorava širu javnost da se radi o lažnoj vijesti. U svojoj analizi, portal Raskrinkavanje.ba se bavi nekim od netačnih tvrdnji koje je autorica ovog videa iznijela. Video se nevjerovatnom brzinom proširio po Facebooku, i pored činjenice da je ova, kao i druge platforme, najavila da će uklanjati lažne vijesti o pandemiji COVID-19, koje bi ljude mogle potaći na opasno i riskantno ponašanje. Kao dokaz koliko jedna vijest, bez obzira radi li se o pouzdanoj ili lažnoj, može brzo postati viralna na društvenim mrežama može poslužiti i ovaj video snimak pod naslovom: “COVID 19 NAJVEĆA LAŽ U HISTORIJI”, koji je za manje od 24h podijelilo preko

23.000 korisnika/ca ove društvene mreže, a do trenutka pisanja ovog rada, video je imao 502.000 pregleda, da bi pod pritiskom javnosti i regulatornih tijela za nadzor internet sadržaja, misteriozno nestao sa “You Tube” kanala. Nadalje, “Raskrinkavanje.ba” navodi da je ovaj video snimak za samo petnaestak sati obišao cijelu regiju jugoistočne Evope, sudeći po objavama na društvenim mrežama. Preuzele su ga i objavile Facebook stranice: “CRAZY WORLD OF BOSNIA AND HERZEGOVINA”, (sa preko 2.500 interakcija), “POKRET ZA BEZBEDNU SRBIJU” (sa preko 200 interakcija), “KRVAVI BALKAN” (sa preko 13.000 interakcija), “Info Magazin 24h”, “Perspektiva.ba”; YouTube kanali: “Mabus Channel” (sa oko 400 interakcija) i “Glas naroda” (sa preko 2.000 interakcija), a pojavio se i u formi medijskog izveštaja na portalima “Glas naroda” i “Krvavi Balkan”, pod naslovima: “COVID 19 je najveća prevara u istoriji/video/ (Glas naroda)” i “Erna iz Zenice otkrila najveću misteriju svijeta. Korona virus je laž (pogledajte video) (Krvavi Balkan)”

Tim istraživačkih novinara portala “Raskrinkavanje.ba” je u svom članku detaljno i precizno analizirao tvrdnje mlade autorice spornog članka, te metodama komapracije i dedukcije jasno definisao različitosti navoda u spornom videu sa mnogobrojnim provjerenim i relevantnim dokazima o obimu, opasnosti i značaju svjetske pandemije koronavirusom. Nesporan je zaključak da se radi o lažnoj vijesti koja je izazvala veliko interesovanje šire javnosti koja je pod uticajem panike i straha, ali i vjekovne želje da se za svako zlo odmah isporuči krivac, okarakterisala ovaj video kao “otkrivanje velike misterije ili prevare”.*

3. POVODI ZA ŠIRENJE TEORIJA ZAVJERE

Obzirom da su se mnogi istraživači počeli baviti razotkrivanjem ili “raskrinkavanjem” ovakvih lažnih vijesti koje “bombarduju” javnost putem društvenih mreža, mi se nećemo baviti detaljnije ovim analizama, ali ćemo pokušati ukazati na moguće povode koji su doveli do plasiranja vijesti, a svakako i nekih budućih u cilju promovisanja globalne “teorije zavjere i uvođenja novog svjetskog poretka”.

Jedan od povoda za objavu i plasiranje vijesti može biti senzacionalističke prirode u cilju lične promocije i ekonomske zarade od internet medija, koji plaćaju autorima ovakvih tekstova na osnovu broja njihovih pregleda ili broja “klikova”*. Nominalna vrijednost po jednom

* <https://raskrinkavanje.ba/analiza/erna-selimovic-internetska-senzacija-bez-ijedne-tacne-tvrdnje-o-koronavirusu> (pregled:19.10.2020.)

* https://support.google.com/youtube/topic/9257532?hl=en&ref_topic=9257610 (pregled: 19.11.2020.)

pregledu ili kliku, koji opet zavise od broja reklama koje se vežu za predmetni sadržaj objavljen na Youtubeu ili preko nekog od Googleovih servisa, varira od 0.1 do 4 Eura. Ako uzmemo za primjer da neki sadržaj broji 500.000 pregleda, onda možemo zaključiti da njegovi autori mogu na njemu zaraditi između 500 pa do vrtoglavih 2 miliona Eura. Dakle, senzacionalističke objave mogu njihovim autorima i vlasnicima medija donijeti vrtoglave zarade, pa stoga ne čudi ovoliki broj raznih lažnih vijesti i “nereakcija” nekih poznatih medija na njihovo plasiranje, jer svi ovako zarađuju.

Drugi povod za plasiranje raznih neprovjerenih i lažnih vijesti ima svoju društveno-političku dimenziju i namjeru da se plasiranjem ovakvih sadržaja pojača stanje straha i panike u društvu, kako bi se na taj način sproveli neki politički ili ekonomski interesi. Globalne korporacije čiji imućni vlasnici predstavljaju “Novi svjetski poredak”, putem svojih masmedija, tiho i nenapadljivo propagiraju svoje interese, ugrađujući marketing svojih proizvoda i usluga u svijest krajnjih konzumenata, koje danas čine nekoliko milijardi stanovnika Zemlje. Korporativne zarade medija: Facebook, Youtube, Google, Instagram... se u doba globalnih kriza multipliciraju. Zamislite milijarde ljudi koji koriste ove medije i svakodnevno između sebe u vrijeme kada sjede kod svojih kuća, poštujući mjere samoizolacije, razmjenjuju triolione terabajta sadržaja i vijesti, od kojih su većina one senzacionalističke i lažne sa trajnim posljedicama na psihi njihovih konzumenata, odnosno gledalaca koji ih svakodnevno “gutaju”, iz razloga opšteg straha i panike koji vladaju u doba svjetskih kriza. Nema sumnje da su oba ova povoda u uzročno-posljedičnoj vezi koja se nadopunjuje i ne može jedna bez druge. Dakle, jednima treba senzacionalizam i pojedinačna velika zarada, a drugima ostvarenje političkih i širih društvenih interesa praćenih ogromnim korporativnim zaradama.

4. KRIZNO KOMUNICIRANJE

Savremeno društvo svjedoči brojnim kriznim situacijama. Gotovo svaka organizacija se u svom poslovnom razdoblju suočila s krizom. Navedena nas činjenica ne iznenađuje, budući da kriza nastupa iznenada i često nas zatekne nespremne. Kako se pokazuje u većini kriznih situacija, dolazi do poremećaja u odvijanju uobičajenih aktivnosti i shodno tome upravljanje krizom postaje otežano. Ovdje se javlja pitanje: šta zapravo podrazumijevamo pod krizom? Autori različito definiraju krizu. Za Coombsa (2006:2) kriza je „nepredvidljiva prijetnja koja, ako se njome ne upravlja kako treba, može imati negativan utjecaj na organizaciju i dionike“. Prema Lerbingeru (1997.), kriza je „događaj koji prijeti reputaciji, profitabilnosti i opstanku organizacije“. Fearn-Banks (2009:6) pod krizom podrazumijeva

„događaj s mogućim negativnim posljedicama na organizaciju, javnost, proizvode, usluge i ugled organizacije“. Za Bartona (2001:2) kriza je „događaj koji je neočekivan, negativan i katastrofalan“. Prema Töpferu, može postojati svjesnost o krizi, može biti prepoznata i vrednovana, i kao takva definira se kao nastupajući rizik. S druge strane, može biti neopažena i nastupiti iznenada (Töpfer, 2006:353). Pearson i Clair (1998:609.) krizu definiraju kao „događaj male vjerojatnosti i velikih posljedica koji ugrožava život organizacije, a karakteriziraju ga nejasni uzroci, učinci i sredstva za rješavanje, kao i uvjerenje da se odluke moraju donositi vrlo brzo, u kratkom vremenu“. Prema mišljenju Holstija (1990:75.), krizu označavaju „ozbiljno ugrožavanje važnih vrednota i ograničeno vrijeme za poduzimanje mjera. Karakteristično je također da kriza povećava stres u onih koji se njome bave“ (Mihalinčić, 2018).

"Krise se ne događaju samo na naslovnici", kaže Powers*. „Javljuju se svakodnevno, pogađaju grupe svih vrsta i imaju različite oblike i veličine. Svaka organizacija mora imati krizno planiranje u svojoj kutiji s alatima za komunikaciju. "U pogledu realizacije kriznog komuniciranja Pauers i saradnici navode četiri elementa: 1. sposobnost uspostavljena empatije prema javnosti 2. stručnost i vjerodostojnost komunikatora saopštenja 3. transparentnost, otvorenost i poštenje u davanju informacija, i 4. posvećenost i dosupnost komunikatora saopštenja (Kešetović, Korajlić, Toth, 2013)..

Krizno komuniciranje je znanstvena i prakseološka disciplina koja je nastala kao rezultanta (orijentirani dinamički usmjeravajući vektor strukturiranja javnosti) svih mogućih kriznih poruka i komunikoloških zakonitosti, a posebno onih koje se bave ponašanjem čovjeka u opasnostima ili krizama. Komuniciranje u kriznim situacijama pomaže i omogućava svakom građaninu (čovjeku) ostvarivanje uspješne ili neuspješne krizne komunikacije u svom društvenom, gospodarskom, vjerskom, političkom, međunarodnom ili nekom drugom otvorenom ili zatvorenom komunikativnom okruženju (Plenković, 2015).

Krizna komunikacija kao informacija odnosi se na potrebu za prikupljanjem i slanjem informacija tijekom krize. Informacije se prikupljaju kako bi se ispunila praznina koju kriza izaziva i kako bi se kriznom timu omogućilo razumijevanje onoga što se događa i olakšalo odlučivanje o akcijama koje treba poduzeti. Donošenje odluke tijekom krize pretpostavlja prikupljanje informacija kako bi odluke bile učinkovite. Krizna komunikacija kao strategija odnosi se na korištenje poruka kako bi se popravili odnosi sa zainteresiranim stranama, odnosno dionicima. Ono što

* Powers, E., *Voditelj PR-a za Northeastern-ov Master of Science u programu korporativne i organizacione komunikacije.* <https://www.northeastern.edu/graduate/blog/crisis-communication-tips/> (pregled: 23.10.2022.)

organizacija kaže i radi nakon krize i strategije kriznog odgovora, utječe na odnose s dionicima. Stoga krizni menadžer mora pažljivo konstruirati strategije odgovora nakon krize. Krizno komuniciranje sastavni je činitelj sve četiri faze krize: prevencije, pripremljenosti, odgovora i učenja. Stadiji krize služe kao koristan okvir za usavršavanje kriznog komuniciranja.

Krizno upravljanje predstavlja sastavni dio integrisanog procesa identifikacije, analize i evaluiranja rizika (Garaplija, 2018), koje dijelimo na prihvatljive i neprihvatljive, odnosno na one kojima možemo upravljati i one na koje ne možemo uticati niti njima možemo upravljati, a koji su nas nekada u historiji pogađali ili nam prijete u nekoj bližoj ili daljoj budućnosti. Ovaj integrisani proces je sastavljen iz nekoliko faza kao što su: krizni proces, krizno osoblje, krizni resursi, krizna uprava, krizni plan i krizno komuniciranje*. Krizno komuniciranje je jedna od najosjetljivijih faza, iz razloga što svojim (ne)savjesnim postupcima i davanjem neprovjerenih ili nerelevantnih informacija, krizni menadžeri, autoriteti ili svojevrsni (ne)priznati eksperti, putem mnogobrojnih digitalnih društvenih mreža i medija, mogu izazvati osjećaje straha i panike kod šireg društvenog auditorija. Kao svojevrsni nusprodukt lošeg ili nesavjesnog kriznog komuniciranja, pojavljuju se različite teorije zavjere u krizama. Posljedice i štete nastale uslijed teorija zavjere mogu biti materijalne, direktne i indirektne ili psihološke, trenutne i trajne. Ovaj trokut nastao između kriznog komuniciranja, kao alata za upravljanje krizama, teorija zavjere kao nusprodukta lošeg kriznog komuniciranja i posljedica koje pogađaju ljude, ekonomiju i kritičnu infrastrukturu, ograničava svojevrsnu zonu komfora između normalnog i vanrednog stanja.

Zahtjevi uspješnog kriznog komuniciranja predviđanju donošenje jasne strategije postupanja u fazama preventivnog planiranja, odgovora i oporavka. Efektivna strategija kriznog komuniciranja sastavljena je iz četiri elementa i to: širenje informacija (značajne informacije moraju biti dobro organizovane, pripremljene za upotrebu i blagovremeno emitovane; sa kratkim blagovremenim saopštenjem može se dobiti veće povjerenje javnosti nego ukoliko se čuti zbog nedostatka detaljnijih informacija, ili ako saopštenje stigne prekasno), identifikovanje zainteresovanih subjekata u vezi sa mogućim događajem i najava neposredne komunikacije s njima (treba prepoznati različite poglede i karakteristike zainteresovanih subjekata i tome prilagoditi strategiju komuniciranja), uspostavljanje odnosa sa grupama (nosioci javnih funkcija se ne smiju oslanjati samo na sredstva masovnih komunikacija, već moraju održavati i neposredne odnose sa javnošću što pretpostavlja oblikovanje, održavanje i upotrebu komunikacijske mreže koja uključuje naučne, tehničke i skupine stručnjaka koji najbolje poznaju

* ISO 31010 – Risk management, international standard

određeno područje), uspostavljanje odnosa sa masovnim medijima uz nužan proaktivni pristup) (Kešetović, Korajlić, Toth, 2013).

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Krizno komuniciranje važan je sastavni dio kriznog menadžmenta. Naime, paralelno s rješavanjem same krize u fizičkom svijetu, razmjenjuju se informacije i poduzimaju se mjere za oblikovanje značenja koje krizni događaj ima u ciljnim skupinama javnosti. Dakle, upravljanje krizom i upravljanje komunikacijama povodom krize paralelni su procesi koji jedan drugoga mogu potpomagati i dopunjavati, ali i otežavati ukoliko se komuniciranje ne vodi na pravi način. Kako navodi Coombs, termin krizno komuniciranje upotrebljava se u dva smisla: (1) krizna komunikacija kao informacija i (2) krizna komunikacija kao strategija (Kešetović, Toth, 2012).

I na kraju da podsjetimo, sistem kriznog menadžmeta podrazumijeva uspostavljanje nivoa upravljanja, ljudskih i materijalnih resursa, održanje tehničko-tehnološkog procesa i komuniciranja ukriznim situacijama. Bilo kako bilo, pandemija kao globalni rizik ili “teorija zavjere” ukazala nam je na sve slabosti našeg sistema, ali i na veliku solidarnost i humanost prilikom slanja i pružanja uzajamne pomoći. Posebno smo postali svjesni poštovanosti i važnosti medicinskog osoblja i zdravstvenog sistema u kojem oni rade u korist građana. Sve ove identificirane slabosti u proteklom periodu, moraćemo u najkraćem mogućem roku analizirati i planski kratkoročno i dugoročno unaprijediti, kako bi naš sistem prevencije, spremnosti i odgovora ojačao i postao još efikasniji. Pravilna krizna komunikacija nije samo obaveza za niveoe vlasti, već ona postaje i svakodnevica “običnog”, digitalno osvješćenog građanina, koji svakodnevno komunicira sa poznatim i nepozantim autorima, djelatijima i komentatorima raznih društveno-političkih sadržaja na digitalnim mrežama. Širenje neprovjerenih informacija može biti i uzročnik širenja raznih “terija zavjere”, koje kod velike većine izazivaju paniku i strah. Prihvatanjem neprovjerenih “tuđih” mišljenja, zdravo za gotovo, ne znajući šta je u pozadini njihovog transfera komunikacije, prihvatamo i rizik da i sami postajemo kanal za dalje širenje dezinformacija opasnih po segmente društva ili društvo u cjelini. S toga je neophodno poduzeti lične korake i naučiti kako pravilno identificirati, analizati i vrednovati dobivene spoznaje i informacije, te iskazati lično mišljenje i stav koji mogu unaprijediti sistem kriznog komuniciranja u vanrednim situacijama. “Lakše je predvidjeti situaciju nego ljude”.

LITERATURA

1. Garaplija, E., 2018. „Proces identifikacije, analize i evaluacije rizika kritične infrastrukture u vanrednim situacijama”, Institut za upravljanje rizicima i naučnoistraživački rad, Beograd,
2. <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/120/1712051.pdf>
3. <https://raskrinkavanje.ba/analiza/erna-selimovic-internetska-senzacija-bez-ijedne-tacne-tvrdnje-o-koronavirusu>
4. https://support.google.com/youtube/topic/9257532?hl=en&ref_topic=9257610
5. ISO 31010 – Risk management standard
6. Kešetović Ž., Toth, I., 2012. „Problemi kriznog menadžmenta“, Veleučilište Velika Gorica,
7. Kešetović, Ž., Korajlić N., Toth I., 2013. „Krizni menadžment“, drugo dopunjeno izdanje, Sarajevo, Velika Gorica,
8. Korajlić, N., Smailbegović, A., 2020. „Prirodne katastrofe kao detonatori društveno-političke promjene: Bosna i Hercegovina 2014-2020.“, IFIMES 2020.,
9. Mihalinić, M., 2018. “Upravljanje krizama i komuniciranje”, Veleučilište Velika Gorica,
10. Plenković., M., 2015. “Krizno komuniciranje”, Media, culture and public relations, 6, 2015, 2, 113-118, Hrvatsko komunikološko društvo, Zagreb, Hrvatska Croatian Communication Association, Zagreb, Croatia

**PREVENCIJA I SPRIJEČAVANJA DRUŠTVENIH KONFLIKATA U
FUNKCIJI SIGURNOSTI I MIRA**

**PREVENTION AND PREVENTION OF SOCIAL CONFLICTS IN THE
FUNCTION OF SECURITY AND PEACE**

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Mevludin Mustafić**

Sažetak

Sukobi/konflikti su sveprisutni aspekt ljudske egzistencije i kao takvi se pojavljuju na svim nivoima društvenog života: interpersonalnom, intergrupnom, interorganizacionom i internacionalnom. Konflikti izbijaju ne samo između društvenih cjelina, već i unutar različitih tipova tih cjelina. Do njih dolazi kako između osoba, tako i između nacija. Mogući predmeti društvenih konflikata se razlikuju po svojoj prirodi (suštini), značaju i stilu. Tipovi sukoba se mogu razlikovati i prema takvim svojstvima kao što su priroda međusobne zavisnosti između strana u konfliktu, vrsta strategije i taktike koja se primenjuje, priroda toka konflikta, tipovi metoda kojima se interveniše u sukobu, tipovi ishoda konflikata i drugo. Predmet istraživanja ovog rada jeste mjesto i uloga prevencije i spriječavanja društvenih konflikata u funkciji postizanja sigurnosti i mira, a samim time i stabilnosti društva i država.

Ključne riječi: konflikt, prevencija, sigurnost, manipulacija, sila, međunarodna zajednica

Abstract

Conflicts are a ubiquitous aspect of human existence and as such appear at all levels of social life: interpersonal, intergroup, inter-organizational and international. Conflicts erupt not only between social units, but also within different types of those units. They occur both between individuals and between nations. Possible subjects of social conflicts differ in their nature (essence), meaning and style. Types of conflict can also differ according to such properties as the nature of interdependence between the parties to the conflict, the type of strategy and tactics used, the nature of the conflict, the types of methods used to intervene in the conflict, the types of

** Univerzitet u Travniku, Pravni fakultet. E-mail: mustaficm@hotmail.com*

conflict outcomes and more. The subject of research of this paper is the place and role of prevention and prevention of social conflicts in the function of achieving security and peace, and thus the stability of society and states.

Key words: conflict, prevention, security, manipulation, force, international community

1. UVOD

Kompleksan fenomen društvenih konflikata koji su kao konstanta obilježili sve historijske i savremene ljudske zajednice, uvijek je privlačio pažnju teoretičara i empirijskih istraživača. Različite naučne discipline su nastojale da objasne uzroke koji dovode do izbijanja društvenih konflikata, prirodu tih sukoba, ciljeve i motive učesnika, načine prevazilaženja konflikata i njihove posljedice na razvoj određene društvene zajednice. Društveni konflikti se najčešće definiraju kao sukobi na nivou socijalnih grupa koje imaju različite interese, ciljeve i vrijednosti ili se koriste različitim i suprotnim strategijama za postizanje istog cilja, odnosno bitnih ali ograničenih resursa. Socijalni sukobi, kao stanje društvenih interakcija i otvorenih anatagonizama, sa konfrontacijom i borbom kao osnovnim svojstvima, konstitutivni su element svakog društvenog sistema. Borba koja odlikuje društvene konflikte može biti nemilosrdna, ali je po pravilu, u većoj ili manjoj mjeri ograničena širim pravnim, moralnim, vjerskim, tehničkim ili drugim pravilima i normama.

Društveni konflikti, a prvenstveno ideološko-politički, vjerski i nacionalni sukobi i njima izazvane krize, postali su realnost i dio svakodnevnice u savremenom svijetu (“globalnom selu”) i prepoznaju se kao globalna opasnost. Budući da događaji vezani za eskalaciju društvenih konflikata ne poznaju granice, sukobi kao takvi mogu predstavljati prijetnju lokalnoj zajednici, državi, teritoriji više država, regiji, pa i kontinentu. Zbog toga društvena zajednica - lokalna, državna ili međunarodna, teži organizovanom pristupu s ciljem prevencije konflikata i spriječavanja nastajanja kriza. Ukoliko ti konflikti izmaknu kontroli, preduzimaju se mjere na njihovom razrješavanju i otklanjanju nastalih posljedica. U tom smislu, u današnjem globalnom svijetu sve veću ulogu imaju nadnacionalne tvorevine, odnosno organizacije. Među njima, posebno mjesto pripada Organizaciji Ujedinjenih nacija (OUN) kao najstarijoj, najvećoj i najbolje organizovanoj nadnacionalnoj instituciji, koja obuhvaća skoro sve države i koja raspolaže moćnom logistikom, finansijskim resursima i infrastrukturom.

Završetkom razdoblja tzv. Hladnog rata, koje je bilo obilježeno, prije svega, globalnom podjelom i razdvajanjem, krajem XX stoljeća nastupilo je

razdoblje globalnog povezivanja. Simboličan čin rušenja Berlinskog zida 1989. godine bio je uvod u ono što će vrtoglavom brzinom postati globalnim ekonomskim i političkim procesom, a to je sve veća ekonomska i politička međuzavisnost.

Uprkos evidentnim obilježjima kontinuiteta, naročito u procesu formiranja nacija i utvrđivanja političkih granica, područje Balkana i danas odražava nedovoljno jasne i protivrječne geopolitičke i ekonomske karakteristike. Iako geografski pripada Evropi, Balkan još uvijek nije integralni dio njenog ekonomskog i političkog prostora. Određeni inicijalni oblici političke i ekonomske rekonstrukcije Balkana kao što su CEI (Centralno evropska inicijativa), SECI (Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi) ili Stability Pact (Pakt stabilnosti), ali te inicijative još uvijek ne predstavljaju značajniji iskorak ka evropeizaciji ovoga prostora. Izložen raznim uticajima spolja, Balkan je svoj evroazijski karakter zadržao i danas u svom etničkom sastavu, kulturnom i političkom razvitku. Na balkanskom poluotoku se formirala prva civilizacija u Evropi (antička Grčka), prva imperija (Makedonska), a za njom su dolazile i propadale druge evropske imperije (Vizantija, zatim Turska, Habsurška) i interesne sfere velikih sila (Sarajčić, 2001).

Pored opštih faktora, koji su doveli do sloma komunističke ideologije i koji se odnose na sve zemlje realnog socijalizma u Evropi, bivša Federativna Narodna Republika Jugoslavija (od 1963. godine Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija) je imala i neke dodatne unutrašnje uzroke i razloge zbog kojih je prestala da postoji. Neki od tih uzroka ticali su se unutrašnjih protivrječnosti društvenog sistema a drugi su bili vezani za višenacionalni karakter tadašnje državne zajednice. FNRJ (SFRJ) je bila definirana kao država sa "socijalističkim društveno-ekonomskim uređenjem" (Ustav SFRJ, 1974), što je u praksi značilo ukidanje privatnog vlasništva nad sredstvima za proizvodnju, izgradnju socijalizma i komunizma i jednopartijski sistem sa ograničenim i nadziranim unutrašnjim slobodama. Shodno marksističkom učenju o društvu kao poprištu konflikata suprotstavljenih klasa, revoluciji kao najvišem izrazu klasne borbe, eliminaciji historijski poraženih klasa, izgradnji besklasnog komunističkog društva, nosiocima historijskog progressa i avangardi proletarijata, Komunistička partija Jugoslavije, odnosno Savez komunista Jugoslavije, imali su poziciju "osnovnog pokretača i nosioca političke aktivnosti radi zaštite i daljeg razvoja socijalističke revolucije" (Ustav SFRJ, 1974), odnosno monopol na političko organizovanje u zemlji. Svako djelovanje izvan tog okvira tretirano je kao "kontrarevolucionarna aktivnost", odnosno kao "podrivanje i rušenje ustavnog poretka". Suzbijanje takvih aktivnosti bilo je u delokrugu nadležnosti jugoslovenskih civilnih i vojnih službi bezbjednosti koje su u periodu od 1945. do 1991. godine pratile, otkrivale i represivnim merama suzbijale inkriminirano djelovanje

nosilaca neprijateljske djelatnosti. Te službe su u svom djelovanju imale čvrst oslonac u krivičnom zakonodavstvu, koje je definiralo više krivičnih dela smatranih napadom na ustavni poredak upravo iz perspektive klasne borbe, kao što je ”kontrarevolucionarno ugrožavanje društvenog uređenja“ (Ustav SFRJ, 1974).

U okviru međunarodnih studija mira i istraživanja sukoba tokom XX stoljeća su se razvijali različiti modeli razrešenja i okončanja društvenih konflikata. Prevencija, spriječavanje i okončanje društvenih sukoba je 50-ih godina prošlog vijeka bilo predmet brojnih istraživanja, zbog čega je osnovano više istraživačkih instituta, od kojih su najpoznatiji Centar za istraživanje razrešavanja sukoba (CRCR) na Univerzitetu Mičigen (SAD), Centar za analizu sukoba u Velikoj Britaniji, Institut za istraživanje mira u Oslu, Institut za pedagogiju mira u Tübingenu, Kanadski institut za istraživanje mira, Finski institut za istraživanje mira, Institut za istraživanje mira u Stokholmu (SIPRI), Međunarodno udruženje za istraživanje mira (IPRA), Međunarodno udruženje za istraživanje mira u Filadelfiji, Međunarodni institut za mir u Beču, i Institut UN za istraživanje i razrešavanje sukoba (UNITAR). Pored toga, spriječavanje i razrešavanje sukoba postalo je sastavni dio i posebnog istraživačkog pravca Istraživanje mira (*Peace Research*) koji je polovinom XX vijeka okupljao nauglednije svetske naučnike.

Istraživanja mira i društvenih sukoba su se sve do 90-ih godina XX vijeka zasnivala na klasičnim međudržavnim konfliktnim situacijama. Tek od tada se počinje obraćati veća pažnja unutrašnjim konfliktima kao globalnim prijetnjama bezbjednosti. Međutim, u teoriji su još prisutni određeni nedostaci u istraživanju unutrašnjih društvenih sukoba, koji se očituju, prije svega, u pogledu: dijagnoze, posebno uzroka i dinamike različitih tipova nasilnih društvenih sukoba; sposobnosti da se identifikuje i odgovori na prve znake potencijalnog društvenog konflikta, sa predviđanjem na bazi spoznaje glavnih uzroka prvih tenzija (rano upozorenje/rana akcija); strukturne prevencije nasilnih društvenih sukoba; terapijskih mjera, posebno u obliku konstruktivnog upravljanja konfliktima kao i mirovnom intervencijom; i, ”traganja za mirom”, odnosno ostvarivanja uticaja na okvirne makro-političke uslove, kako bi se obezbjedilo da se neka oružja i borbeni sistemi stave van zakona i da se namjetne imperativ opšteg razoružanja i kontrole međunarodne trgovine oružja (Milašinović, Milašinović, 2007).

Institut za pedagogiju mira u Tübingenu formulirano je deset pravila za konstruktivan pristup konfliktima (Gugel, 2010):

- 1) Odreći se upotrebe sile – kada konflikt prijeti eskalacijom ili je do toga već došlo, najvažnije je odricanje od upotrebe fizičke sile i prijetnji suparničkoj strani;

- 2) Promijeniti tačke gledišta – međusobno okrivljavanje u velikoj mjeri sprječava konstruktivan pristup konfliktima. Ako se konflikt prihvati kao zajednički problem sukobljenih strana, otvaraju se nova gledišta;
- 3) Biti spreman na razgovor – bez kontakta sa dugim stranama u konfliktu zatvoreni su svi putevi ka razrješavanju konflikta. Poštovanjem ovog pravila umanjuje se opasnost od pogrešnog razumjevanja i tumačenja najera suparničke strane;
- 4) Prihvatiti dijalog – putem dijaloga se sukobljene strane uče da shvate namjere i interese suparnika. To pozitivno utiče na spremnost da se nađe zajedničko rješenje;
- 5) Posredovati – ako ne dođe do dijaloga, situacija nije beznadežna. U ovakvim slučajevima pomaže "treća strana" koja ima ulogu posrednika;
- 6) Povjerenje – prevazilaženje konflikta zahtjeva povjerenje. Zato je važno da se ne prave nikakvi jednostrani potezi, već da se sopstveno djelovanje učini jasnim;
- 7) Pravila fer-pleja – za pristup konfliktu dogovaraju se zajednička pravila. Ta pravila se tiču svih aspekata ophođenja jedne strane u konfliktu sa drugom. Povjerenje je neophodno za obradu konflikta, a ono raste ako se sukobljene strane drže pravila fer-pleja;
- 8) Empatija – uz pomoć dijaloga ili posrednika sukobljenim stranama uspjeva da razumiju gledišta, potrebe i interese suprotne strane, i da ih uzmu u obzir pri određivanju sopstvenog djelovanja. Istovremeno, raste spremnost da se prihvati odgovornost za prouzrokovani dio konflikta;
- 9) Zajednička stanovišta – sukobljene strane sve više prepoznaju zajednička stanovišta, a ne usmjeravaju se samo na razlike. Dolazi do približavanja različitih vrijednosti i ubjeđenja;
- 10) Usklađivanje interesa i pomirenje – razvija se novi odnos između sukobljenih strana, U idealnom slučaju dolazi do pronalaženja rješenja kojim su djelimično zadovoljni svi učesnici u konfliktu. Otvara se put ka pomirenju.

Potiskivanje i uklanjanje nasilja iz procesa prevladavanja i razrješavanja društvenih sukoba označava se kao civiliziranje konflikta. Nenasilno, odnosno civilizirano razrješavanje konflikta je moguće ukoliko se suprotstavljene strane sporazumiju oko određenih pravila i pridržavaju ih se, što rezultira kanalisanjem konflikata i sprječavanjem njegove eskalacije. Sadržaj procesa civiliziranja je pretvaranje rivaliteta moći iz kojih je moguća eskalacija sukoba u nenasilno i mirno reguliranje konflikta, odnosno njegova

transformacija, pri čemu se moć ne eliminira, već ograničava (Meyers, 1993).

2. IZMJEŠTANJE DRUŠTVENIH KONFLIKATA I NJIHOVO SPUŠTANJE NA NIVO PARCIJALNIH GRUPA

U sistemima sa stabilnim unutardržavnim odnosima i institucijama, vladajuće strukture po pravilu nastoje da održe kontinuitet postojećeg stanja u društvu i da suzbiju sve potencijalne i akutne konflikte koji znače borbu za preraspodjelu ili kontrolu društvenih resursa: bogatstva, moći, vlasti, privilegija, uticaja, statusa i dr. U tom cilju, vladajuće elite koriste različite metode i sredstva za eliminiranje ili amortizaciju društvenih sukoba. Jedna od tih metoda je spuštanje društvenih konflikata na nivo užih ili parcijalnih grupa. To znači da se, naprimjer, nastoji da se postojeći klasno-socijalni sukob u društvu raščlani na niz izoliranih konflikata unutar ili između preduzeća (Milašinović, Keković, 2008).

Izmještanje društvenih konflikata je jedna od metoda kojima vladajuće strukture u društvu pribjegavaju u cilju prevencije i spriječavanja društvenih sukoba. Tako se naprimjer, vjerski ili klasni sukob često manifestuje kao rasni ukoliko se procjenjuje da je to manje opasno po stabilnost sistema. Navedeno izmještanje konflikata je u novijoj historiji često primjenjivano u Sjedinjenim Američkim Državama. U pitanju su sukobi koje je K. Deutsch nazvao "pomjerenim" (*displaced*). U tim društvenim sukobima se konflikt izražava u simboličkoj ili idiomatskoj formi, dok "slom političke kontrole nad njima znači rat" (Deutsch, 1961).

Ideologija nacionalizma i nacionalni konflikti se sa stanovišta autoritarne vlasti javljaju kao siguran mehanizam neutralizacije ili otupljivanja intenziteta bazičnih socijalnih i političkih sukoba unutar društva između privilegiranih i bogatih s jedne, i osiromašenih društvenih grupa s druge strane. Nacionalizam i nacionalšovinistička ideologija se pojavljuju ne samo kao amortizeri klasnih sukoba, već i kao efikasan instrument formiranja manipulativne svijesti u formi lažnopatriotskog javnog mnjenja, a u cilju očuvanja i konzerviranja postojećih odnosa moći, vlasti, bogatstva i privilegija. Na taj način se, posebno u etnički mješovitim društvima, vrši efikasno izmještanje društvenih konflikata (Deutsch, 1961).

Čest je slučaj da se intenzivne unutrašnje tenzije i sukobi izmješčaju u spoljno okruženje, čime se stvara fenomen "pomjerenih" političkih konflikata. Mehanizmi izmještanja unutrašnjih političkih sukoba su najčešće ekstremne političke ideologije, te vjerski ekstremizam i nacionalšovinizam. U tim situacijama se kao politički ciljevi postavljaju izmjene granica, zauzimanje teritorija i mijenjanje etničkog sastava stanovništva na tim prostorima, što može biti realizirano samo oružanim nasiljem. Tada je

vanjska politika nasilja na unutrašnjem planu posredovana politikom represije, koja se instrumentalizira kroz ideološko-propagandne, ekonomsko-financijske, fizičke i druge mjere prema vlastitim građanima. Te mjere imaju za cilj discipliniranje građana i proizvođenje njihovog bespogovornog podržavanja programiranih političkih ciljeva. U takvim uslovima demokratija se identifikuje isključivo sa kompleksom procedura i ustanova i biva lišena svih temeljnih vrijednosti, dok se, s druge strane, borba između političkih klika, klanova i drugih struktura moći pretvara u saradnju s ciljem sticanja ilegalnih, od vlasti omogućenih profita (Milašinović, Milašinović, 2007).

2.1. Ideološko-medijska manipulacija i indoktrinacija

Ideološko-medijska manipulacija i indoktrinacija obuhvata širok dijapazon metoda i sredstava kojima vlasti u jednom društvu pribjegavaju radi prevencije i suzbijanja postojećih socijalnih konflikata. U često primjenjivane metode ovog tipa spada vještačko izazivanje novih kriza i sukoba, kako bi se skrijenula pažnja i umanjio značaj, dimenzije ili intenzitet postojećih konflikata. Takođe, ove metode obuhvataju i potkupljivanje vođa protesta, davanje lažnih informacija, nudjenje nerealnih ustupaka, korišćenje tzv. sigurnosnih ventila (kič, idoli masovne kulture, TV rijaliti programi, glamurozne sportske manifestacije, masovne proslave i drugo) (Rouquette, 1997).

Ideološko-medijska manipulacija i indoktrinacija kao način prevencije i suzbijanja društvenih konflikata bila je posebno karakteristična za režim Slobodana Miloševića u Srbiji (1987. – 2000. godine). Jedna od omiljenih metoda manipulacije kojom je S.Milošević uspevao da suzbija potencijalne konflikte u Srbiji i pridobija povjerenje javnosti (Pavičević, 2005), bila je strategija vještačkog izazivanja kriza i sistematskog preusmjeravanja odgovornosti od sebe, kao nosioca najveće moći i donosioca svih ključnih političkih odluka, ka nekom drugom: u početku vladavine ka drugim političkim rukovodstvima (tzv. antibirokratska revolucija - orkestrirani mitinzi tzv. antibirokratske revolucije za rušenje "autonomaša" u Vojvodini i na Kosovu i rukovodstva u Crnoj Gori); zatim ka opozicionim strankama u Srbiji i njihovim liderima, pod optužbom da su "peta kolona", strani plaćenici i špijuni; ka saveznom nivou - jednoipogodišnja kampanja protiv saveznih vlada Ante Markovića i Milana Panića; ka rukovodstvima bivših jugoslovenskih republika koja su pružala otpor nastupajućem hegemonizmu; prema neloyalnim ratnim vođama Srba izvan Srbije - Milan Babić, Milan Martić, na kraju i Radovan Karadžić; prema ključnim međunarodnim faktorima - najprije prema Njemačkoj i Austriji, zatim prema Evropskoj zajednici (uniji), pa prema SAD, prema Jeljcinovoj vladi u Rusiji i, najzad,

poslije zavođenja sankcija UN, prema cijeloj međunarodnoj zajednici. Međunarodne sankcije su inače izvrsno poslužile Slobodanu Miloševiću kao veoma pogodna prilika da se readresira politička krivica za katastrofalno stanje u zemlji i da se smanji pritisak na njega samog (Branković, 1998). Do 1995. godine, Miloševićev režim je počivao na ratnim konfliktima koje je izazvao, a koji su vođeni izvan teritorije Srbije i završili se potpunim porazom u Hrvatskoj (pad tzv. Republike Srpske Krajine i egzodus srpskog življa) i djelimičnim ratnim porazom u Bosni i Hercegovini (Dejtonskim mirovnim sporazumom je očuvan integritet Bosne i Hercegovine, a uticaj Slobodana Miloševića na entitet RS je ograničen). U periodu 1995. - 2000. godine, Slobodan Milošević je bio bitno oslabljen i prinuđen da se brani. Održavao se zahvaljujući planskom zaoštavanju krize na Kosovu, te izazivanju nove krize u Crnoj Gori. U svojoj zadnjoj fazi, Miloševićev režim je još uvijek bio dovoljno jak da te krize podstiče i održava, ali i u toj mjeri slab da ne može da ih riješi u svoju korist (Branković, 1998).

2.2. Upotreba sile protiv inicijatora konflikata

Upotreba sile u prevenciji i spriječavanju društvenih konflikata podrazumijeva korišćenje represivnog aparata države – vojnih, paravojnih i policijsko-bezbjednosnih snaga, protiv strane u sukobu koja traži promjenu odnosa moći i vlasti.

Tragedije koje su prouzrokovala dva svjetska rata bile su razlog da se izade iz neutralnog odnosa međunarodne zajednice prema nasilnim društvenim konfliktima, a posebno prema ratu, te da se kroz pozitivne pravne norme ograniči upotreba sile kao sredstva za rješavanje sukoba. Liga naroda nije osporavala legalnost ratnih sukoba ako bi njima prethodio postupak mirnog rješavanja sporova predviđen osnivačkim paktom. Liga naroda (Društvo naroda) bila je međunarodna organizacija osnovana poslije Pariske mirovne konferencije 1919. godine s ciljem razoružanja, sprečavanja rata preko kolektivne bezbjednosti, rješavanja razmirica izeđu zemalja putem pregovaračke diplomatije i poboljšanja globalnog blagostanja. Tokom njegovog postojanja (1920. – 1946. godine), Društvu naroda je pristupilo ukupno 60 država (Enciklopedija Leksikografskog zavoda, tom 4, 1959).

Sljedeći pokušaj ograničavanja, odnosno zabrane upotrebe sile u međunarodnim odnosima predstavlja Briand-Kellogg pakt, potpisan u Parizu 1928. godine, kojim su se 63 države potpisnice (uključujući i Kraljevinu Jugoslaviju) odrekle rata kao sredstva nacionalne politike i rješavanja međudržavnih konflikata i obavezale da će sporna pitanja rješavati mirnim putem.

Zabrana upotrebe sile kao sredstva za rješavanje konflikata predviđena je i članom 2. stav 4. Povelje Ujedinjenih nacija, koji propisuje da se "sve

članice u svojim međunarodnim odnosima uzdržavaju od prijetnje silom ili upotrebe sile protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti svake države...“. Generalna skupština UN je svojom Rezolucijom 3314 iz 1974. godine definisala agresiju kao ”upotrebu oružane sile jedne države protiv suvereniteta, teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti druge države, ili na bilo koji drugi način koji je protuvrećan Povelji Ujedinjenih nacija“ (Definition of Agression Resolution 3314 (XXIX)).

Američki politički filozof M. Walzer je, razmatrajući međunarodne pravne norme kojima se reguliše upotreba sile protiv inicijatora konflikata, ponudio tzv. legalističku paradigmu, koju odlikuje šest glavnih karakteristika: postoji međunarodna zajednica koja se sastoji od nezavisnih država; međunarodna zajednica posjeduje sudsko tijelo koje definiše prava zemalja članica, prije svega pravo na teritorijalni integritet i politički suverenitet; svaka upotreba sile ili svaka prijetnja neposrednom upotrebom sile od strane jedne države protiv političkog suvereniteta i teritorijalnog integriteta druge države predstavlja čin agresije i zločin; agresija opravdava dvije vrste upotrebe sile kao odgovor – rat za samoodbranu koji vodi žrtva ili rat za odbranu zakona koji vodi žrtva i bilo koji drugi član međunarodne zajednice; samo agresija može opravdati rat i, kada je agresor odbačen, može biti kažnjen (Walzer, 1977).

M. Walzer je pomjenutu ”legalističku paradigmu“ dopunio sa pet modifikacija kojima je zaokružio teoriju pravedne upotrebe sile protiv inicijatora konflikata.

Prva revizija koju je Walzer ponudio odnosi se na pitanje preventivnog rata i glasi: ”Države mogu da koriste snagu oružja u slučaju ratnih prijetnji svaki put kada bi nepreduzimanje akcije dovelo do ozbiljne opasnosti za njihovu političku nezavisnost i njihov teritorijalni integritet“ (Walzer, 1977).

Druga, treća i četvrta modifikacija tiču se problema intervencije i glase: ”Države mogu biti osvojene i ratovi opravdano preduzeti radi pomoći secesionističkim pokretima od trenutka kada ti pokreti dokažu svoju reprezentativnost, da bi se odgovorilo na pređašnju intervenciju/mješanje neke druge sile i da bi se spasile populacije kojima prijete masakri“ (Walzer, 1977).

Peta revizija ”legalističke paradigme“ odnosi se na kaznu koju bi agresor trebalo da pretrpi: ”Osim kada se vode protiv država koje se mogu porediti sa nacističkom državom, pravedni ratovi su ratovi očuvanja; imaju jedini cilj suprotstavljanja specifičnim činovima nasilja i ne mogu preuzimati policijske zadatke u državi; prava i ograničenja upotrebe sile su omeđena principom pravde – otpor, restauracija, razumna prevencija“ (Walzer, 1977).

2.3. Pomoć međunarodne zajednice

Poslije nestanka komunističkog ideološkog kišobrana nad istočnom, a posebno "jugoistočnom" Evropom, taj dio Evrope obilježili su eskalirajući društveni konflikti i regionalna bezbednosna kriza. Na djeli je bio trend nacionalne i državne emancipacije naroda i zemalja pomenutog područja, nasuprot represivnom nasleđu komunističkog modela vladavine. Međutim, zbog visokih uloga svih strana u regionalnim društvenim konfliktima, događaji su poprimili dramatične pravce razvoja. Upravo su osobenosti regionalnih konflikata na jugoistoku Evrope bili osnovni razlog za ekstenzivno učešće članica međunarodne zajednice u pokušajima regionalnog diplomatskog posredovanja.

Regionalni konflikti koji su se pojavili na prostoru zapadnog Balkana i u nekim drugim dijelovima svijeta u novoj strukturi međunarodnih odnosa, mada niži po intenzitetu od one vrste globalne konfrontacije koja je prijetila nad granicom između Istoka i Zapada od završetka Drugog svjetskog rata do kraja hladnog rata, odlikovali su se elementima koji ih čine teže rješivima od globalnog ideološkog konflikta. U njima su došli do izražaja konfrontirani interesi na malim teritorijama obilježenim dugotrajnom, često traumatičnom, zajedničkom tradicijom. Animozitet između strana u sukobu uglavnom nije bio samo rezultat aktuelnog konflikta, već je imao relativno dugu historiju i poznate parametre koje nacionalne i druge elite mogu instrumentalizirati i koristiti za izazivanje ratova. Prema A. Fatiću, osnovne karakteristike tih novih regionalnih konflikata su sljedeće (Fatić, 1999):

- Regionalni konflikti se odlikuju intenzivnim lokalnim animozitetom između strana u sukobu, pošto su interesi iz kojih konflikt proizilazi lokalni, a time i bliži ličnim interesima svih učesnika u sukobu, naročito nacionalnim i drugim elitama;
- Učesnici u regionalnom konfliktu obično imaju slične resurse na raspolaganju, to jest ni jedna strana nema takvu prednost u raspoloživim resursima da bi se ratni konflikt mogao završiti brzo i uz potpuni poraz druge strane. Riječ je uglavnom o resursima koji potiču iz istih izvora, npr. od dezintegrisane zajedničke armije, a obučenost učesnika u sukobu je obično rezultat zajedničkog vojničkog iskustva.
- Nivo svijesti o neophodnosti mirnog rješenja je reduciran u odnosu na globalni konflikt, jer se stalno pojavljuje ideja kod svih učesnika o tome da je potrebno "još samo malo" napora da bi se na lokalnom nivou odnosa snaga postigao kritični napredak koji bi onda odredio i domen samih pregovora o mirnom rješenju. Pošto su teritorijalni, državotvorni i drugi interesi koji motiviraju društveni sukob izuzetno snažni i lokalizirani, oni se prikazuju kao

uskokolektivni, to jest kao vrlo bliski individualnim interesima učesnika u sukobu. Svuda gdje je interes koji motivira neki konflikt blizak individualnim učesnicima u konfliktu postoji visoka vjerovatnoća intenzivnog krvoprolića i upornog, dugotrajnog ratovanja, za razliku od situacija u kojima se ratuje u ime "opštih" interesa koji su relativno udaljeni od individualnih perspektiva ljudi na terenu.

- Diplomatska vještina većine učesnika u regionalnim sukobima, pošto je uglavnom riječ o nerazvijenim i djelimično razvijenim zemljama, dosta je niska, što utiče i na efektivnost pregovora koje one vode. To se, prije svega, ogleda u nespremnosti na realne kompromise i oslanjanju na silu i apstraktne pravne argumente koji proističu iz provizornih i zastarjelih ustavnih i drugih normativnih odredbi.
- Regionalni konflikti izazivaju neku vrstu suženja međunarodnopolitičke perspektive kod učesnika, koji time postaju delimično slijepi za perspektivu "međunarodne zajednice", za opasnosti koje konflikt proizvodi za susjedne zemlje i integracione procese u susjedstvu, kao i za uticaj konflikta, naročito kada je reč o krvoproliću ratnog tipa, na etničke i unutrašnjopolitičke okolnosti života zapadnih društava koja dominiraju velikim međunarodnim zajednicama koje se bave sanacijom regionalnih konflikata (Brown, 1996). Upravo se u tom kontekstu javljaju dva kontradiktorna trenda. S jedne strane, početak i kulminacija društvenog konflikta se odvijaju uz naglašenu nevjericu da može doći do spoljašnje intervencije, jer ne postoji odgovarajuća percepcija interesa drugih zemalja da postanu upletene u konflikt. S druge strane, kada dođe do intervencije, izostaje odgovarajuće realistično prilagođavanje, perspektive, i umesto adaptacije politike dolazi do erupcije revolta zbog narušavanja "nacionalnog suvereniteta".

Iz svih navedenih razloga, mala je vjerovatnoća da učesnici u regionalnom društvenom konfliktu, a naročito u tipu regionalnih konflikata koji karakterizira jugoistočnu Evropu poslije hladnog rata, sami pronađu odgovarajuće rješenje. Stoga se potreba za međunarodnim posredovanjem, radi ublažavanja navedenih i drugih otežavajućih karakteristika regionalnih konflikata, nameće se posebnom jačinom (Brown, 1996). Učešće međunarodne zajednice u sanaciji konflikata ovog tipa je stoga neophodno, ali istovremeno i vrlo složeno kao zadatak. Najveći broj međunarodnih organizacija nije dobro pripremljen i prilagođen za učešće u medijaciji regionalnih sukoba, pa se stoga pitanje njihove obuke za tu ulogu često

poklapa sa njihovim prvim angažmanima u takvim ulogama, što onda može imati vrlo loše posljedice za same učesnike u regionalnim konfliktima. Primjer bivše Jugoslavije ovo na najbolji mogući način ilustruje, jer je međunarodna zajednica učestvovala u posredovanju radi razrješavanja konflikata koji su proizašli iz procesa raspada SFRJ tokom više godina na jedan način koji je u najmanju ruku bio kontraproduktivan i neracionalan.

Pojedini autori smatraju da Evropska unija nije uspjela da stvori svoj identitet na međunarodnoj sceni i pored vrlo učestalih i intenzivnih pokušaja da posreduje u rešavanju težih konflikata u Evropi i svijetu. Po njima, pokazalo se da EU ne posjeduje odgovarajuće mehanizme i instrumente za formuliranje i vođenje sopstvene spoljne i bezbjednosne politike. Taj nedostatak vremenom je uticao na nastanak inercije praćenja i navike sekundarnog djelovanja u strategijama i akcijama jačih igrača kao što su SAD i NATO (Samardžić, 2010).

Većina današnjih društvenih sukoba su istovremeno i lokalnog i globalnog karaktera ("međunarodni socijalni konflikt") (Miall et al., 1999), zbog čega su pretpostavke za njihovu prevenciju i sprječavanje, odnosno za njihovo mirno rješavanje takođe unutrašnje i spoljne. U tom smislu, strategija mira i prevencije konflikata obuhvata:

- dosljednu primjenu međunarodnih pravnih normi, tj. jačanje vladavine prava, podršku osnivanju i djelovanju međunarodnog krivičnog suda, snaženje autoriteta OUN;
- uravnotežen pristup stranama u sukobu, rješavanje korjena sukoba a ne njegovih simptoma, uključujući veću pomoć za najsiromašnije;
- razvijanje i ulaganje u strategije prevencije umjesto u razvoj novog oružja, stvaranje novih vojnih efektivna odvratanja konflikata (npr. snage EU);
- preuzimanje odgovornosti za zaštitu prava i dobrobiti građana, koja samo u ekstremnim slučajevima može uključivati i vojnu intervenciju, s tim što se ona mora izvoditi u saglasnosti s načelama pravednog rata. To znači da odluku o spoljnoj intervenciji treba da donese legitimna instanca međunarodne zajednice, odnosno Savjet bezbjednosti UN.

3. ZAKLJUČAK

Društveni konflikt/sukob je rezultat dinamičkih psihičkih i fizičkih zbivanja i zato izaziva frustraciju, posebno ukoliko su suprotnosti veće a prepreke za njihovo ispoljavanje teže. U društvenim odnosima, konflikt obuhvata stanje, neslaganja i inkompatibilnosti između više ljudi (interpersonalni sukob), grupa ljudi i nacija (socijalni sukob). Konflikt među

pojedincima ili grupama može voditi pomirenju ili fizičkom nasilju, a među narodima pomirenju ili sukobima različitog intenziteta uključujući i rat. Društveni konflikt je ključna pojava između mira i nasilja i ima dva smjera razvoja i eksponiranja. Ako je rješenje konflikta pravedan mir, onda je on u suštini imao pozitivan predznak. Međutim, ako njegovo rješavanje podstiče isključiva, destruktivna i nasilnička ponašanja, onda on obavezno vodi u sukob, pa čak i u oružani sukob i rat. Ishod konflikta može biti i pozitivan i negativan, uključujući promjenu jedne strane, uništenje jedne strane, promjenu obje strane i uništenje obje strane.

Iako društveni konflikti za rezultat imaju određene socijalne promjene, ne mora svaki sukob voditi promjenama, niti su promjene nužno posljedica sukoba. Konflikti mogu biti činilac modernizacijskih promjena, pod uslovom da se ne pretvore u destruktivnu mržnju i rat, ali i regresivnih historijskih promjena, posebno ako su sukobi imali vjersku, nacionalnu ili rasnu pozadinu. Karakter nastalih promjena u prvom redu zavisi od uslova i načina na koji se konflikt odvija i okončava, odlika samih aktera u sukobu, ideoloških, kulturnih i drugih okolnosti u kojima do društvenog konflikta dolazi, kao i od mogućnosti kompromisa u datom historijskom trenutku i konkretnom društvenom miljeu.

Počev od 1989. godine, najizrazitiji i najekstremniji vid društvenih konflikata u Evropi dešavao se u etnički heterogenim društvima. To je naročito došlo do izražaja u zemljama urušenog sovjetskog bloka i na prostoru bivše SFRJ. Pored niza drugih činilaca, etnonacionalistička mobilizacija je bila jedan od osnovnih faktora u rušenju sistema realsocijalizma. Etnička heterogenost je i danas potencijalni izvor nestabilnosti i konflikata, posebno u društvima u tranziciji. To su razlozi zbog kojih postoje podjeljena mišljenja u pogledu mogućnosti primjene pojedinih modela i institucionalnih mehanizama regulacije etničkih konflikata, već i razvoja i održivosti demokratskih procesa u višenacionalnim društvima.

U društvima sa stabilnim unutardržavnim odnosima, u kojima postojeće državne institucije i strukture posjeduju legitimitet, vladajuće snage po pravilu nastoje da održe kontinuitet postojećeg stanja i odnosa unutar zajednice, suzbijajući sve potencijalne i akutne konflikte koji znače borbu za preraspodjelu ili kontrolu društvenih resursa – moći, vlasti, bogatstva, privilegija, statusa, uticaja i drugog. U tom cilju, vladajuće strukture koriste različite metode i sredstva za prevenciju, amortizaciju ili eliminiranje društvenih sukoba.

Neefikasnost sporazuma i primjene represivnih metoda kao načina za razrješavanje društvenih konflikata, posebno onih koji su obilježeni nasiljem, sistemskim ili ličnim, uslovilo je drugačiji pristup u iznalaženju rješenja za društvene sukobe. U tom smislu se počelo pristupati civiliziranju,

institucionalizaciji i razrješavanju konflikata, kao najširim okvirima u njihovom sprječavanju i okončavanju. Ovakav pristup društvenim konfliktima, koji je fenomen modernih društava, teži ograničavanju oštine i intenziteta unutargrupnih i međugrupnih sukoba i eliminiranju nasilja između učesnika u konfliktu.

Etnički društveni konflikt se najlakše generira između ili unutar deformisanih društava u kojima postoji nekontrolirana vlast uskog kruga ljudi, odnosno između društava u kojima su građanske slobode i vrijednosti do te mjere ekskomunicirane da je moguće državnom politikom i manipulacijom formirati način razmišljanja građana. Bivše jugoslovenske republike, kao i većina država koje su prošle kroz krvoproliće građanskog rata, bile su takva društva. Uspostavljanje mira u takvim okolnostima je vezano za ponovno uvođenje građanskih vrijednosti, a pošto su one uništene unutar društvenog sistema, jedini način da se one reafirmiraju jeste kroz uključenje međunarodne zajednice na različite načine. Od suštinskog značaja je, međutim, na kakav će se način to uključenje odvijati. Spoljna intervencija može biti kooperativna i stimulatívna, a može biti i antagonizujuća, izolujuća i stigmatizujuća. Stigmatizacija kao mehanizam regulacije odnosa nije produktívna, to jest u najvećem broju slučajeva pogoršava stanje i dovodi do još većeg gubitka komunikacije sa stigmatiziranom stranom, njenog otuđenja od svih mogućih pozitivnih uticaja izvana, i do njenog sve nepredvidljivijeg ponašanja. Tako je i intervencija međunarodne zajednice u bivšoj Jugoslaviji, umjesto da bude stimulatívna, u prvim godinama ratnih konflikata bila zbunjena, neproduktivna, destimulatívna, a kasnije i otvoreno antagonistička i stigmatizirajuća.

LITERATURA

1. Branković, S. 1998. Sankcije i stav Zapada prema Srbiji. U: Ekonomske sankcije UN: uporedna analiza i slučaj Jugoslavije. Beograd: Institut za evropske studije, str. 28-29.
2. Brown, E.M. 1996. The International Dimensions of Internal Conflict, Cambridge: MIT Press.
3. Definition of Agression Resolution 3314 (XXIX). 1975. The American Journal of International Law (Official documents), Vol. 69, No. 2, pp. 480-483.
4. Deutsch, K. 1961. Social Mobilization and Political Development. American Political Science Review, No. 55, pp. 499-500.
5. Enciklopedija Leksikografskog zavoda, tom 4. 1959. Zagreb, str. 596-597.
6. Fatić, A. Novi međunarodni odnosi. Beograd: Službeni list SRJ.
7. Gugel, G. 2010. Praxisbox Streitkultur. Tübingen: Institut für Friedenspädagogik.
8. Meyers. R. 1993. Grundbegriffe, Strukturen und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen. In: Grundwissen Politik, 2. Aufl.. Bon: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.), str. 283-285.
9. Miall, H. et al. 1999. Contemporary Conflict Resolution. Cambridge: Polity Press.
10. Milašinović, R., Milašinović, S. 2007. Osnovi teorije konflikata. Beograd: Fakultet bezbednosti.
11. Milašinović, S., Keković, Z. 2008. Prevencija i razrešavanje društvenih konflikata. Vojno delo, br. 2/2008.
12. Pavičević, Đ. 2005. Nestabilna javnost: nevolje sa pluralizmom u Srbiji. U: Dvornik, S., Horvat, V. (ur.). 2005. Slaba društva i nevolje sa pluralizmom. Zagreb: Fondacija Heinrich Böll, str. 89-90.
13. Rouquette, M.L. 1997. La psychologie politique. Paris: Presses Universitaires de France.
14. Samardžić, S. 2010. Evropska Unija – svetska sila za bolja vremena. Beograd: Fond Slobodan Jovanović.
15. Sarajčić, S. 2001. Geopolitičke karakteristike Balkana u determinaciji savremenih demografskih promjena na Balkanskom poluotoku. Znakovi vremena, br. 12, str. 93.
16. Ustav SFRJ. 1974.
17. Walzer, M. 1977. Just and Unjust Wars. New York: Basic Books.

DINAMIKA SAVREMENOG TRANSATLANTIZMA I REFLEKSIJE NA STAGNACIJU REFORMSKOG PROCESA U BOSNI I HERCEGOVINI

DYNAMICS OF CONTEMPORARY TRANSATLANTICISM AND REFLECTIONS ON THE STAGNATION OF THE REFORM PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Pregledni znanstveni članak

*Dr. sci. Amel Fako**

Sažetak

Transatlantizam je desetljećima bio stub američke vanjske politike. Rad razmatra pitanje kako bi Vašington trebao pristupiti sljedećoj fazi svog partnerstva s Europom? Prepoznali smo da pitanje koje nismo mogli ni pretpostaviti na samom početku našeg istraživanja, te nismo mogli predvidjeti u svoj našoj imaginaciji je sljedeće: za razliku od Europe kao dijela transatlantskog svijeta gdje promjena vlasti ne mora nužno dovesti do radikalne promjene politike, promjena vlasti u Sjedinjenim Državama može dovesti do promjene paradigme, te svjedočimo li toj promjeni?

U užem smislu analizira se pretpostavka institucija Europske unije - da bi kontinuirano smanjenje međunarodne supervizije i privlačnost europskih integracija moglo ubijediti političke lidere u Bosni i Hercegovini da nastave neophodne reforme. Dok lokalni akteri čekaju da transatlantski partneri završe svoj posao u Bosni i Hercegovini, nadajući se - s jedne strane novoj inicijativi za reformu ustava, s druge strane, ukidanju Ureda visokog predstavnika i većoj autonomiji, to sve više postaje jasnije da institucije Europske unije nemaju apetit za velike promjene u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, međunarodni odnosi, transatlantizam, statebuilding, atlantska povelja,

Abstract

Transatlanticism has been a pillar of American foreign policy for decades. This paper discusses the question of how Washington should approach the next phase of its partnership with Europe? The question that

** Američki univerzitet u BiH (AUBIH). E-mail: amelfako@hotmail.com. Stavovi izraženi u ovom članku su lični stavovi autora.*

emerged – one that was not easily apparent at the outset of our research – is as follows: unlike in Europe, as part of a transatlantic world where change of government does not necessarily lead to radical policy change, has a change of government in the US lead to a paradigm shift, and are we witnessing that paradigm shift?

In the focus is the assumption of the EU institutions: that the continuous reduction of international supervision and the appeal of European integration could convince political leaders in Bosnia and Herzegovina to continue the necessary reforms. However, as local actors wait for transatlantic partners to complete their work in Bosnia and Herzegovina, hoping, on the one hand, for a new initiative on constitutional reform, and on the other, for the abolition of the Office of the High Representative and greater autonomy, it is becoming increasingly clear that the EU institutions have no appetite to push for major changes in Bosnia and Herzegovina.

Key words: Bosnia and Herzegovina, International Relations, Transatlanticism, Statebuilding, Atlantic Charter.

1. UVOD

S obzirom na složenost materije, cijenimo da postoji potreba za definiranjem centralnih kategorijalnih pojmova koji se uočavaju u naslovu teme istraživanja. Pojam koji proizilazi iz naslova teme i čini teorijsku osnovu istraživanja je: transatlantski odnosi. Odnos transatlantskih partnera, u prvom redu Sjedinjenih Američkih Država i Europe oduvijek je zauzimao posebno mjesto u promišljanju savremenih međunarodnih odnosa. Transatlantizam je obrazac ustrajne međunarodne sigurnosti, koji je povezo Sjedinjene Države i Kanadu sa saveznicima u Europi, te uspostavio Atlantski politički poredak (Karp, 2005: 57). Transatlantizam se zasniva na spoznaji NATO-a kao glavne sigurnosne veze između Europe i Sjeverne Amerike, pod pretpostavkom da je teritorijalna odbrana europskog teatra ključni argument njenog postojanja*. Prosta činjenica da je transatlantska zajednica nadživjela sve svoje političke, ekonomske i vojne protivnike implicira na postojanje trajnih kohezivnih interesa unutar članica koje pripadaju tzv. slobodnom transatlantskom svijetu.

Već više od dva stoljeća, veliki lideri s obje strane Atlantika ističu prednosti saveza između Sjedinjenih Država i Europe. Treba istaknuti da su upravo transatlantski odnosi poslije Drugog svjetskog rata omogućili bržu

* *Carnegie Europe, Jun 11, 2014, <http://carnegieeurope.eu/publications/?fa=55902>*

obnovu i ponovni razvoj Europe. Nakon poraza nacističkih snaga i sporazuma u Potsdamu 1945. godine, postaje jasno da svijet ulazi u fazu bipolarne pozornice svjetskih sila. Vojno zbližavanje zemalja zapadne Europe događalo se uporedno s Maršalovim planom za zapadnu Europu, kojim su Sjedinjene države sa 16,4 milijarde dolara, uspjele podići zapadnoeuropsku ekonomiju. Time su Sjedinjene Države uspješno zaustavile razvoj komunističkih ideja u zemljama razorene Europe. Marc Trachtenberg u knjizi “A constructed Peace: The making of European Settlement 1945-1963” jasno argumentira da je središnje mjesto u vanjskoj politici SAD-a na europskom kontinentu nakon Drugog svjetskog rata imala podjela Njemačke, te analizira šire teme s početka Hladnog rata, između ostalih i europsku vojnu i nuklearnu ovisnost o Sjedinjenim Američkim Državama i stepen američke predanosti odbrani Europe. Za Trachtenberga, John F. Kennedy je predsjednik SAD-a koji je osmislio i pružio koherentnost američkoj europskoj politici i koji je nakon Berlinske krize i Kubanske raketne krize radio sa Hruščovom prema *de facto* Europskoj zajednici. Uz vojnu pomoć, Sjedinjene Države su uticale i na ponovno izgradnju ratom porušene Europe preko svoje vizije tržišne ekonomije, pitanje koje odlično razmatra De Grazia u knjizi “Irresistible Empire: America Advance Through Twentieth-Century Europe”. De Grazia se usredotočuje na ulogu koju je američka poslovna elita imala kada je bilo potrebno prevladati europski otpor američkoj potrošačkoj kulturi.

Karl Deutsch u svom klasiku političke znanosti o sigurnosnoj zajednici odmiče se od visoke politike i diplomatske historije te ispituje uvjete pod kojima zasebni politički subjekti mogu uspostaviti zajedničku "sigurnosnu zajednicu" unutar koje je rat nezamisliv. Ljudi u takvoj zajednici, prema Deutschu i nizu njegovih sljedbenika u ovom istraživačkom programu su vezani zajedničkim vrijednostima povjerenja i uzajamne simpatije, odnosno pojmovima koji se obično vezuju sa izgradnjom nacije. Za Deutscha, NATO i cijelo institucionalno zdanje Atlantske ideje su pravi primjeri takvog fenomena koji se pokazao uspješnim do danas.

Prvobitno je zamišljeno da Vašingtonski sporazum traje samo dvadeset godina, jer je bilo uvriježeno mišljenje da će u tom terminu završiti obnova ratom porušene Europe, te da će time prestati potreba za transatlantskim ugovorom. Razlog što je Sjevernoatlantski savez prerastao u trajnu instituciju je jednostavan u svojoj biti – to je zato što je potreba Europe i Sjeverne Amerike da se zajednički suočavaju sa sigurnosnim izazovima bezvremenska, odnosno neophodna je i relevantna i danas, kao što je bila i tokom Drugog svjetskog rata, Hladnog rata i poslije (Bullard, 2010: 21). Potreba za transatlantskim institucionalnim okvirom koji omogućava političke konsultacije i zajedničko odlučivanje, te zajedničko djelovanje nije

se promijenila nego je postala još i važnija. Sigurnost počinje dobivati novo značenje u 21. stoljeću.

2. DINAMIKA TRANSATLANTSKIH ODNOSA

Tokom proteklih sedam decenija, europski politički lideri suočeni s mnogim krizama su "gurali" europske integracije naprijed, napredujući ka cilju "sve jače unije" koja je kodifikovana u Rimskom ugovoru iz 1957. godine. Ali su tek najnoviji izazovi pokazali praktične tenzije i kontradikcije u europskom projektu. Europska unija se morala suočiti sa kolapsom eurozone (Feldstein, 2012), baviti se talasima nedokumentovanih migranata (Teitelbaum, 2015), boriti sa obnovljenim terorističkim prijetnjama (Klausen, Johnson, 2016), te Brexitom.

Veliki talas migracija u Europu, koji ne pokazuje znake opadanja, također predstavlja izazov EU, te posljedične kontradikcije bile su najjasnije u odnosu na šengenski prostor koji uključuje skoro sve države EU (i dosta drugih). Federalistička verzija (Berggruen, Gardels, 2013) europske ideje zasnovana je na premisi da će saradnja među državama gajiti zajednički europski identitet i istovremeno zamjenjivati nacionalnu lojalnost. Ali ova perspektiva je i dalje daleko u heterogenom bloku od 28 nacija sa različitim historijama, vrijednostima i iskustvima. Iako su prošle krize dovele europaljane da udruže snage protiv vanjskih pretnji, danas krive jedni druge za stvaranje istih ili barem njihovo podržavanje (Mammone, 2016). Iz navedenog se može izvući teza da se Europska unija nalazi u perpetualnom stanju kriznog upravljanja.

Slična situacija je zahvatila i Sjedinjene Države, a upozorenja su počela davno prije nego što je Donald Trump bio čak i predsjednički kandidat. Barem desetljeće ranije jedan broj analitičara za vanjsku politiku ukazivao je na znakove da se međunarodni poredak raspada (Mazarr, 2017). Autoritarne sile su prekršile dugo prihvaćena pravila (Azar, 2007). Dok su neuspješne države zračile prijetnjama, ekonomije su poremećene tehnologijom i globalizacijom; a politički sistemi populizmom (Fareed, 2016).

Tada su došli predsjednički izbori u Sjedinjenim Američkim Državama. Za one koji su već izdali slična upozorenja, izgledalo je kao da je došao kraj svijetu kakvog poznajemo. Kao što su to percipirali, svjetski poredak koji su vodile Sjedinjene Države - sistem postignuća normi, institucija i partnerstva nakon Drugog svjetskog rata koji je pomogao upravljati sporovima, mobilizirati djelovanje i upravljati međunarodnim

ophođenjem – se bližio svom kraju*. A ono što bi uslijedilo, razmatrali su, bio bi sasvim novi poredak ili razdoblje bez stvarnog reda i poretka (Nye, 2017).

U vrlo kratkom vremenu, Trump je počeo okretati Sjedinjene Države od principa vanjske politike koju su provodile zadnjih 70 godina kada se poticale europsku integraciju kao podlogu američke sigurnosti. Sada se Vašington želi natjecati u Europi, a ne uz Europu, te pokušava razjediniti europske zemlje tako što nudi bilateralne trgovinske sporazume, kao što je onaj što je Trump ponudio Macronu (Rogin, 2018).

Na političkom frontu, Sjedinjene Američke Države rade na tome kako bi spriječile negodovanje europskih lidera koji se usprotive. Trumpov posjet Londonu u julu 2018. godine tokom kojeg je u intervjuu za jedan tabloid (Dunn, 2018) donekle omalovažio britansku premijerku Theresu May, simbolično je ukazao kako takva strategija izgleda u stvarnom vremenu. Trump je twitao protiv imigracione politike Merkelove* time osnažujući konzervativne snage i potičući plamen imigracijske rasprave. Trump je uporno ignorirao nedemokratsko djelovanje u Mađarskoj i Poljskoj i to uprkos nastojanjima EU koja je tražila načine da ukori i kazni te države zbog njihovih neliberalnih politika*.

Među glavnim raspravama koje su vođene u okviru vanjsko-političkih krugova u SAD-u od početka Trumpove administracije je zasigurno rasprava

* *Foreign Affairs editorial, 2017. Out of order, the future of international order. Volume 96, br. 1. januar, 2017. godine.*

* *Shapiro opisuje novog američkog ambasadora u Njemačkoj, Richarda Grenella kao ambasadora koji je odmah postao tema u Europi. U roku od nekoliko sati nakon što je započeo svoj mandat početkom maja 2018. godine, twitovao je zahtjev da se Europljani odmaknu od Irana, u suštini zapovijedajući svojim domaćinima da ispoštuju odluku predsjednika Donalda Trumpa o okončanju iranskog nuklearnog sporazuma. U istom maniru je dao intervju Breitbartu, desničarskoj web stranici koja djeluje u Europi i Sjedinjenim Državama, najavljujući svoju namjeru "osnaživanja" konzervativnih stranaka u Europi. Poruka njemačkoj vladi bila je jasna: novi ambasador namjerava podržati njihove domaće političke protivnike. U kombinaciji s podijeljenim sastankom G-7, ove su primjedbe ponovno započele strahove u Europi kako će Trumpova administracija tražiti mogućnosti da podrži populistički val koji je uzdrmao europsku politiku. No, problem za Europu nije američka kampanja za osnaživanje europskih populista; to je više da Sjedinjene Države više ne vide važnost u tome što SAD nemaju stratešku viziju za Europu uopće. Vidjeti: Shapiro, J., 2018. What "America First" Will Cost Europe Could Trump's Neglect Undo the EU?" *Foreign Affairs*, izdanje juni 2018.*

* *Nekoliko sati prije nego što je tweetovao o njemačkoj migracijskoj krizi, Trump je bio na telefonu s mađarskim premijerom Viktorom Orbanom u kojem su govorili o važnosti odbrane granica. Taj je razgovor vjerojatno potaknuo Trumpov kasniji Twitter napad na Njemačku. U potrazi za bilateralnim odnosima Trumpova administracija aktivno podiže podjele u drugim multilateralnim institucijama također, uključujući NATO i G-7. Vidjeti: Daily News, Trump, Orbán speak on telephone, Politics <https://dailynewshungary.com/trump-orban-speak-on-telephone/> Juni 16, 2018.*

o sudbini poretka koji se temelji na liberalno-međunarodnim pravilima. Od Johna Ikenberry koji tvrdi da je "sedam desetljeća svijetom vladao zapadni liberalni poredak" (Ikenberry, 2017) do izjave potpredsjednika Joea Bidena u posljednjim danima Obamine administracije da se "hitno poduzmu mjere za odbranu liberalnog međunarodnog poretka*", ova tema je dominirala mnogim diskusijama.

Postojeći konsenzus čini tri osnovne tvrdnje. „Prvo, da je liberalni poredak glavni uzrok takozvanog dugog mira među velikim silama tokom posljednjih sedam desetljeća. Drugo, da je izgradnja ovog poretka glavni pokretač angažmana vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država u tom periodu. I treće, da je Predsjednik Donald Trump glavna prijetnja liberalnom poretku - a time i svjetskom miru (Ikenberry, 2017)“.

Joseph Nye je napisao: „jasni uspjesi liberalnog poretka koji je uspio stabilizirati svijet u proteklih sedam desetljeća su doveli do snažnog konsenzusa da odbrana i produblјivanje ovog sistema i dalje trebaju biti središnji zadatak vanjske politike Sjedinjenih Američkih Država. Nye je otišao tako daleko da je ustvrdio: "Nisam zabrinut porastom Kine. Ja sam više zabrinut usponom Trumpa" (Ikenberry, 2017).

Ipak, unatoč tim rizicima, smatramo da su glasine o smrti međunarodnog poretka uveliko pretjerane. Sistem je izgrađen da traje kroz značajne promjene u globalnoj politici i ekonomiji i dovoljno jak da preživi mandat bilo koje administracije.

3. PARTNERSTVO ZA TRANSATLANTSKU TRGOVINU I ULAGANJA (TTIP)

Partnerstvo za transatlantsku trgovinu i ulaganja (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* -TTIP) je sporazum između SAD i EU s ciljem pojednostavljenja međusobnih odnosa u sferi trgovine i ulaganja koji je u vrijeme administracije Baracka Obame smatran najvažnijim pitanjem transatlantskih odnosa. „Stepen ekonomskih odnosa koji u savremenom svijetu egzistira između Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije ne može se naći niti u jednoj drugoj regiji svijeta. Ukupno, SAD i EU su međusobno najveći trgovački partneri. Upravo je trgovina s dostignutom međusobnom razmjenom od 3.7 milijardi dolara, pozicionirala transatlantski prostor kao kamen temeljac svjetske trgovine“ (Neuss 2009:112-113).

* *Remarks by Vice President Joe Biden at the World Economic Forum, The White House Office of the Vice President, For Immediate Release, January 18, 2017, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/18/remarks-vice-president-joe-biden-world-economic-forum>*

„Sjedinjene Države i Europska unija zajedno čine oko 50% svjetskog BDP-a, 33% svjetske robne razmjene i 42% trgovine uslugama u svijetu. Naravno, postoje i trgovinski sukobi, ali se oni dešavaju u samo 2% ukupne trgovine“ (Hamilton, 2013:13). Oblast slobodne trgovine između dvije strane predstavljala bi potencijalno najveći regionalni sporazum o slobodnoj trgovini u historiji. Kada je objavljen u februaru 2013. godine, TTIP je najavljen sa velikom pompom, posebno na europskoj strani Atlantika.

Kako bi funkcionirao TTIP? U osnovi, TTIP će ukinuti carine, smanjiti birokratiju i ublažiti ograničenja ulaganja. U Europskoj uniji o uvozu već ovisi 30 miliona radnih mjesta, a američke kompanije zapošljavaju približno 3,5 miliona ljudi u EU. S TTIP-om, standardi i propisi učinili bi Europsku uniju i Sjedinjene Američke Države dosljednijima, a sve to bez umanjivanja potrošačkih, zdravstvenih i ekoloških standarda.

Budućnost TTIP-a dovedena je u pitanje samo nekoliko sati nakon što je Donald Trump prisegnuo kao predsjednik. Tokom predizborne kampanje Donald Trump je rekao da će baciti sporazum u kantu za otpatke i samo nekoliko sati po preuzimanju dužnosti je i održao svoje obećanje. TTIP više nije bio predstavljen na web stranici Bijele kuće jer je novi predsjednik brisao svo nasljedstvo svog prethodnika Obame (Mainsfield, 2017). Trumpova protekcionistička uvjerenja - njegovo inauguracijsko obećanje o kupnji domaćeg (proizvoda) i upošljavanju domaće radne snage, kao i spremnost na implementaciju jednostranih restriktivnih mjera, čak i izvan Svjetske trgovinske organizacije - obećavaju da će komplicirati mnoga pitanja za koje se vjerovalo da su završena u dosadašnjem procesu TTIP-a.

Trgovinski sporazum EU i SAD je u stanju "dubokog zamrzavanja", kažu izvori iz Brisela, potkopavajući izvještaje da se EU nalazi ispred Velike Britanije u utrci za dogovor s Vašingtonom (Gardner, 2017).

4. UVJET OD DVA POSTO BDP-A ZA ODBRANU I COVID-19 PANDEMIJA

Napetosti zbog nedovoljnog europskog izdvajanja za odbranu već dugo prožimaju transatlantske odnose, istiskuju druge prioritete, zaoštravaju savezništvo i dovode do ogorčenja s obje strane Atlantika. Američki predsjednik Donald Trump u više je navrata kritikovao NATO saveznike, jer ne izdvajaju dovoljno sredstava za odbranu, a na velikim transatlantskim okupljanjima ovo pitanje je poput 'slona u sobi'.

Budetska izdvajanja za odbranu u mnogim zemljama NATO-a naglo su opala nakon ekonomske krize 2008. godine. Ali događaji u 2014. godini natjerali su saveznike da računaju s očitom nespremnosću da se brani teritorija svojih članica. Rusija je prešla ukrajinsku granicu, podižući uzbunu

u savezu zbog novih prijetnji s istoka. Na samitu u Velsu čelnici država članica NATO-a dogovorili su da će raditi na tome da se u slijedećem desetljeću godišnje izdvaja najmanje dva posto svog BDP-a za odbranu. Od tada su europske države povećale svoje budžete na odbranu, ali sveukupno su zaostale za ciljem od dva posto.

Unatoč određenom napretku, američki čelnici tretirali su dostizanje dva posto kao uvjet - Trump je čak inzistirao na četiri posto. No, rok je sada manje od četiri godine daleko, a samo je deset od 30 država prešlo prag od dva posto, u odnosu na tri u 2014. godinu. Neke europske članice NATO saveza nisu povećale izdatke za odbranu tokom mandata predsjednika koji je prijetio povući Sjedinjene Američke Države iz NATO-a, pa postoji mala vjerojatnost da će to učiniti sada, s budžetima pod pritiskom pandemije koronavirusa i novog američkog predsjednika kojem mogu vjerovati da će podržati Savez.

Inzistiranje na tome da europske države postignu dva posto do 2024. godine čini se unaprijed osuđeno na neuspjeh. Mjerna vrijednost od dva posto je ipak na kraju proizvoljna, jer nije vezana uz određene odbrambene zahtjeve, a osim toga podložna je širim ekonomskim kolebanjima. Primjerice, Grčka je ostvarila dva posto samo zato što se njen BDP tako dramatično smanjio, povećavajući udio sredstava za odbranu u smanjenom budžetu. Zapravo, marginalna povećanja troškova odbrane bilo koje pojedine zemlje neće automatski pomoći poboljšanju europskog stupa NATO-a. Ukupno, države članice EU godišnje troše otprilike 200 milijardi dolara na odbranu, što je donekle ravnopravno s Kinom. Problem, dakle, zapravo nije sami procenat izdvajanja, već to što su europska izdvajanja za odbranu fragmentirana. Većina Europskih članica izdvaja premalo svog budžeta za istraživanje i razvoj i suočava se s oštrim kompromisima između sticanja skupih novih tehnologija i jednostavnog održavanja sistema koje već posjeduju. Kako ocjenjuje europski analitičar za odbranu Sven Biscop s Instituta Egmont, "Status europskih oružanih snaga i njihova ovisnost o SAD-u u osnovi će ostati nepromijenjena, čak i ako svi izdvajaju 2 posto svog BDP-a".

Kako je unija jačala, europljani su odbrambenu i vanjsku politiku doživljavali više kao kolektivnu nego kao nacionalnu brigu. Podrška za odbranu EU-a u cijeloj Europi izuzetno je velika, a postojano se drži na više od 70 posto. Međutim, unutar europskih država znatno je manja podrška za preusmjeravanje nacionalnih resursa s domaćih prioriteta, poput zdravstva i obrazovanja, a prema savremenim oružanim sistemima koji su potrebni za marginalno poboljšanje NATO-ove kolektivne odbrambene sposobnosti. Nedostatak nacionalnog interesa za odbrambenu potrošnju stoga nije kratkoročni problem NATO-a; nego je strukturni.

Novoizabrani predsjednik Joe Biden, koji slovi za nekog ko je predan transatlantizmu, nesumnjivo će zauzeti manje oštar ton nego što je to učinio njegov prethodnik. Ali problem ostaje, jer Sjedinjene Američke Države trebaju više od Europe po pitanju odbrane - mada Sjedinjene Države također moraju prepoznati da jednostavno pritiskanje pojedinih država članica da povećaju svoja izdvajanja za odbranu jednostavno ne ide (Bergmann, 2021).

Kao da je bio potreban još jedan podsjetnik na pogoršavanje transatlantskih veza, nova pandemija koronavirusa jasno je ukazala na stepen propadanja saradnje između Sjedinjenih Američkih Država i Europe (Donfried, Ischinger, 2020). Nakon međusobnih pritužbi transatlantskih partnera, različiti nacionalni odgovori na ovu najnoviju krizu donijeli su nove izvore napetosti i prigovora (Hooper- Rapp, 2020). Suočeni s nedostatkom medicinske opskrbe, i Sjedinjene Američke Države i Europa, umjesto zajedničkim naporima, okrenuli su se prema unutra. Vašington je naložio tvrtki 3M da zaustavi izvoz maski N95 i preusmjeri svoju inozemnu proizvodnju u Sjedinjene Američke Države kao dio šireg napora da se zadovolji domaća potražnja, ublaživši ista ograničenja samo uslijed glasne reakcije (Becker-Stanley, Butler, Miroff, 2020). Europska unija zabranila je izvoz štitnika za lice, rukavica, maski i zaštitne odjeće iz istih razloga. Ova politika eskalacije odnosa je eklatantan primjer udaljavanja saveznika, te neposredno prijeti da još više unazadi njihov odgovor i pogorša posljedice od pandemije virusa COVID-19.

5. TRANSATLANTIZAM I REFORMSKI PROCES U BOSNI I HERCEGOVINI

Veze između transatlantskih partnera koje su prožete čestim usponima i padovima, uzrokovane razlikama u političkoj i vojnoj moći i vizijama međunarodnih odnosa su bitno utjecali i na procese formuliranja i ostvarivanja vanjske politike prema Bosni i Hercegovini. Dejtonski mirovni sporazum je imao dva osnovna cilja: zaustavljanje konflikta i uspostava mira, te obnova Bosne i Hercegovine kao održive demokratske države. I dok je prvi cilj ispunjen, drugi cilj uspostave Bosne i Hercegovine kao održive demokratske države se pokazao dosta kompleksnim.

Mora se priznati da je prvih deset godina nakon rata Bosna i Hercegovina postala svjetska ikona postkonfliktne izgradnje mira i integracija. Došlo je do povratka milion izbjeglica u svoje domove - po prvi put nakon rata ove magnitude - državna vlast je ojačana - ekonomija se stabilizirala - uspostavljena je Granična policija Bosne i Hercegovine, te Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine - dogovorena je reforma odbrane - uspostavljena jedinstvena obavještajna služba, održani su izbori koji su se odvijali bez međunarodne pomoći - možda jedno od najvažnijih postignuća

je da je uspostavljen sistem indirektnog oporezivanja u cijeloj zemlji, što je nešto što nije nikada postignuto tako brzo u bilo kojoj drugoj zemlji nakon sukoba, dajući stabilnost i sigurnost državnim financijama. Nijedna zemlja nakon sukoba u historiji nije napravila takav napredak u tako kratkom periodu*.

Od 2006. godine, kad je međunarodna zajednica prestala neposredno implementirati dejtonska pravila, nastupila je kriza reformskih procesa.

Izlazna strategija Sjedinjenih Država koja je predstavljena u "Aprilskom paketu" ustavnih promjena 2006. godine, nije prepoznata kod lokalnih političara, koji su odbili ovu šansu, za koju ćemo danas ustvrditi da je bila historijska za budućnost Bosne i Hercegovine. Nakon ovog neuspjeha Sjedinjene Američke Države su se povukle na suvozačku poziciju, prepuštajući mjesto vozača i upravljanja procesima Europskoj uniji.

Bosna i Hercegovina se zaustavila, a zatim se počela kretati unazad, sve više potaknuta sporovima između lidera triju glavnih etnonacionalnih grupa. Sada se dovodi u pitanje njena stabilnost i opstanak kao države.

Većina Europske unije sve promatra kroz institucionalni okvir proširenja, zanemarujući druge instrumente politike, dok ostali akteri u Vijeću za implementaciju mira - prvenstveno SAD, Velika Britanija, Turska, Japan i Kanada izražavaju sumnje u taj pristup, te žele zadržati izvršne instrumente Visokog predstavnika i poglavlje 7. mandata EUFOR-a (Bassuner, 2011).

Nakon nekoliko godina relativne nezainteresiranosti za zapadni Balkan, onedavno je krenula prava "poplava" specijalnih panela, okruglih stolova, rasprava, stručnih mišljenja i izvještaja s obje strane Atlantika, čini se kao neka vrsta odgovora na alarm vezan za događanja u regiji. Tu je i rašireno mišljenje da, kao i u drugim dijelovima Europe, ni ova regija nije imuna na ruski uticaj (Bechev, 2017).

U izvještaju cijenjene i kredibilne *think-tank* organizacije iz Vašingtona „Atlantsko vijeće“, iz decembra 2017. godine, "Balkans Forward: Nova američka strategija za regiju" se tvrdi kako Sjedinjene Američke Države mogu katalizirati pozitivne strateške ishode koji otvaraju put za sigurniju i uspješniju regiju Zapadnog Balkana, te da politika "dobrog zanemarivanja" više nije dovoljna. SAD i EU moraju preuzeti vodstvo u ponovnom stvaranju uvjerljive političke i ekonomske vizije i strategije za regiju.

Komisija za vanjske poslove Zastupničkog doma Kongresa SAD-a je u decembru 2020. godine organizirala raspravu na temu buduće politike SAD-a na Balkanu. Predsedavajući Komisije Eliot Engel je u svom uvodnom ekspozeu izjavio da je "Dejtonski sporazum okončao rat ali da danas, takav

* Paddy Ashdown, govor na Američkom Univerzitetu Sarajevo, 5.11. 2015. godine.

sistem ne funkcioniše. Republika Srpska blokira svaki napredak i to mora stati”**.

Tokom diskusije Madeleine Albright, bivša sekretarka SAD-a je podsjetila na angažman novoizabranog predsjednika Bidena tokom ratova na Balkanu, potcrtavši njegovu ulogu i predanost zaustavljanju konflikta u Bosni i Hercegovini. Albright je naglasila i potrebu bliske saradnje SAD i Europske unije, potrebu okretanja prema regionalnom pristupu, te da dvadeset pet godina nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma, demokratski razvoj regije ostaje i dalje prioritet.

Vrijeme je da se Bosna i Hercegovina pomakne na popis prioriteta vanjske politike za EU i Sjedinjene Američke Države i da se razvije jasan transatlantski akcioni plan i sinkronizirana poruka za Bosnu i Hercegovinu; ukoliko se to ne desi, zemlja će se suočiti s godinama teškoća i podjela koje bi mogle kulminirati destruktivnim novim sukobima, a koji bi negativno utjecali na širu regiju Balkana.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Transatlantizam kakav poznajemo je uzdrman. Kraj hladnog rata, sve veći umor Sjedinjenih Američkih Država od globalnih stresova, te zaokupljenost domaćim problemima s obje strane okeana već su oslabili transatlantske veze puno prije nego što se i pojavio Donald Trump. Međutim, američka pažnja Europi historijski je jaka, a utjecaj i primjer Vašingtona ovdje su još uvijek prijeko potrebni. Nedavne krizne situacije ostavile su SAD-u mogućnost za obnavljanje diplomatskog angažmana: pandemija COVID-19, rastuća autoritarnost u Mađarskoj i Poljskoj, nasilni protesti zbog izbora u Gruziji, nemiri u Bjelorusiji, antikorupcijski protesti u Bugarskoj, ratovi u Armeniji i Ukrajini, situacija na Balkanu s naglaskom na odnose Srbije i Kosova te stagnacija reformskih procesa u Bosni i Hercegovini, samo su neki od nedavnih događaja koji su testirali paneuropsku solidarnost. Sjedinjene Američke Države i dalje mogu biti od pomoći u suočavanju s navedenim izazovima.

Mora se priznati da je stagnacijom projekta statebuildinga, Bosna i Hercegovina ušla u razdoblje sve veće nesigurnosti i da je, nažalost, trenutna perspektiva suočavanje sa stalnim prijetnjama stabilnosti i teritorijalnom integritetu. Inicijalna pretpostavka institucija Europske unije da će kontinuirano smanjenje međunarodnog nadzora i magnetska

* NI, *Rasprava o BiH u Kongresu: SAD treba blisko saradivati s Evropskom unijom*. 8.12.2020. Dostupno na: <https://ba.n1info.com/svijet/a493526-rasprava-o-bih-u-kongresu-sad-treba-blisko-saradivati-s-evropskom-unijom/>

privlačnost integracije u EU uvjeriti političke lidere u Bosni i Hercegovini da provedu neophodne reforme potrebne za pristupanje EU, pokazala se iluzornom. Danas je politika EU prema Bosni i Hercegovini poznata, nepoznato je ostalo do kakvih će promjena doći s dolaskom nove administracije u Sjedinjenim Američkim Državama.

LITERATURA

1. Azar, G., 2007. The Return of Authoritarian Great Powers. Foreign Affairs: izdanje juli/august 2007. godine.
2. Bassuner, K., 2011. Samo američki angažman može izvući Bosnu. Demokracija i sigurnost u jugoistočnoj Europi, izdaje Atlantska inicijativa, Sarajevo, broj 6/7, maj 2011.
3. Bechev, D., 2017. Rival Power, Russia in Southeast Europe. Yale University Press.
4. Becker-Stanley I., Butler D., Miroff N., 2020. In coronavirus scramble for N95 masks, Trump administration pays premium to third-party vendors. Washington post, 16.04. 2020. godine. Dostupno na: https://www.washingtonpost.com/national/coronavirus-trump-masks-contracts-prices/2020/04/15/9c186276-7f20-11ea-8de7-9fdff6d5d83e_story.html
5. Berggruen, N., Gardels, N., 2013. The Next Europe, Toward a Federal Union, Foreign Affairs, izdanje august 2013.
6. Bergmann, M., 2021. The EU Is the Military Ally the United States Needs, Take the Pressure Off of NATO States and Embrace the Union's Defense, Foreign Affairs, 06.01.2021.
7. Bullard, J., 2010. Novi koncept za nove izazove, Demokracija i sigurnost u jugoistočnoj Europi.
8. De Grazia, V., 2006. Irresistible Empire: America's Advance through Twentieth-Century Europe, Belknap Press: An Imprint of Harvard University Press.
9. Donfried K., Ischinger W., 2020. The Pandemic and the Toll of Transatlantic Discord, At a Time of Crisis, the U.S.-European Relationship Can—and Must—Be Saved, Foreign Affairs, April 18, 2020.
10. Dunn, T., 2018. Trump's BREXIT Blast, Donald Trump told Theresa May how to do Brexit 'but she wrecked it' – and says the US trade deal is off. The Sun. 13. juli 2018.
11. Fareed, Z., 2016. Populism on the March, Why the West Is in Trouble. Foreign Affairs izdanje novembar/decembar 2016. godine.
12. Feldstein, M., 2012. The Failure of the Euro, The Little Currency That Couldn't", Foreign Affairs. Dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2011-12-13/failure-euro>.
13. Gardner, A., 2017. How to Revive TTIP, Politico, 5.9. 2017.godine. Dostupno na: <https://www.politico.eu/article/opinion-how-to-revive-ttip/>

14. Hooper- Rapp M., 2020. Saving America's Alliances -The United States Still Needs the System That Put It on Top. Foreign Affairs, mart/april 2020.
15. Ikenberry, J.G., 2017. The Plot Against American Foreign Policy, Can the Liberal Order Survive?. Foreign Affairs, maj/juni 2017. godine.
16. Klausen, J., Johnson, A., 2016. Lone Wolves No More How ISIS' European Cells Really Operate.
17. Mainsfield, K., 2017. Is this the end of TTIP? Trump Removes deal with European Union from White House website, 21.01.2017. Dostupno na: <https://www.express.co.uk/news/world/756970/donald-trump-ttip-eu-white-house>
18. Mammone, A., 2016. Going South, Italy Mounts Opposition to Germany's EU. Foreign Affairs, izdanje januar 2016.
19. Mazarr, M.J., 2017. The Once and Future Order What Comes After Hegemony? Foreign Affairs, izdanje januar/februar 2017.
20. N1, Rasprava o BiH u Kongresu: SAD treba blisko saradivati s Evropskom unijom, 8.12.2020. Dostupno na: <https://ba.n1info.com/svijet/a493526-rasprava-o-bih-u-kongresu-sad-treba-blisko-saradjivati-s-evropskom-unijom/>
21. Nye, S.J., 201. Will the Liberal Order Survive? The History of an Idea. Foreign Affairs, januar/februar 2017.
22. Remarks by Vice President Joe Biden at the World Economic Forum, The White House Office of the Vice President, For Immediate Release, January 18, 2017. Dostupno na: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/18/remarks-vice-president-joe-biden-world-economic-forum>
23. Rogin, J., 2018. Trump is trying to destabilize the European Union. Washington Post, 28 juni, 2018. godine. Dostupno na: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/trump-is-trying-to-destabilize-the-european-union/2018/06/28/729cb066-7b10-11e8-ae4e-4d04c8ac6158_story.html?utm_term=.8d5906428fd4
24. Teitelbaum, M.S., 2015. The Truth About the Migrant Crisis Tragic Choices, Moral Hazards, and Potential Solutions. Foreign Affairs.
25. Trachtenberg, M., 1999. A Constructed Peace: The Making of the European Settlement 1945-1963, Princeton University Press.

**ZABRANA DISKRIMINACIJE U MEĐUAMERIČKOM SISTEMU
LJUDSKIH PRAVA**

**PROHIBITION OF DISCRIMINATION IN INTER-AMERICAN
HUMAN RIGHTS SYSTEM**

Pregledni znanstveni članak

*Prof. VŠ dr Slaviša Bjelogrić**

Sažetak

Rad analizira norme koje se odnose na zabranu diskriminacije sadržane u instrumentima međuameričkog sistema ljudskih prava i uspostavljene standarde zaštite garancije prava na slobodu od diskriminacije u praksi Međuameričke komisije za ljudska prava i Međuameričkog suda za ljudska prava.

Ključne riječi: diskriminacija, Međuamerički sistem ljudskih prava, Međuamerička komisija za ljudska prava, Međuamerički sud za ljudska prava.

Abstract

The paper analyzes the norms related to the prohibition of discrimination contained in the instruments of the Inter-American human rights system and the established standards of protection of the guarantee of the right to freedom from discrimination in practice of the Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights.

Key words: discrimination, Inter-American system of human rights, Inter-American Commission on Human Rights, Inter-American Court of Human Rights.

* Visoka škola „Logos centar“ Mostar. E-mail: slavisa.bjelogric@gmail.com

1. UVOD

Cjelokupan koncept prava ljudskih prava počiva na univerzalnom principu po kome ljudska prava zasnovana na pravdi i moralu pripadaju svim ljudima bez obzira na njihove individualne ili grupne karakteristike. Iako je zabrana diskriminacije uzdignuta na nivo moralnog imperativa civilizovanog svijeta, navedeni koncept ili ideal jednakosti, nije našao svoje puno ostvarenje u društvenoj stvarnosti. U mnogim državama su uočljivi oblici nedozvoljenih, diskriminatorских postupanja po različitim osnovama, koji za posljedicu imaju narušavanja osnovnih ljudskih prava i sloboda zagaranovanih međunarodnim ugovorima ljudskih prava. Međutim, i pored opšte saglasnosti u pogledu zabrane diskriminacije, bilo sa političkog, sociološkog ili pravnog ugla, ne postoji opšteprihvaćeni stav o neophodnosti poštovanja date zabrane u pojedinim sferama društvenog života, što praktično otežava napore usmjerne u borbi protiv takve štetne pojave.

Međuamerički sistem ljudskih prava ustanovljen je u svrhu nadgledanja, promocije i zaštite ljudskih prava država članica Organizacije američkih država (OAS)*. U okviru datog regionalnog sistema, uspostavljeni su i najvažniji kontrolni mehanizmi zaštite istog: Međuamerička komisija za ljudska prava (IACHR), Međuamerički sud za ljudska prava (IACtHR) i Mehanizam za praćenje Konvencije Belem do Para (MESECVI). I pored slabosti navedenog mehanizma koja se prvenstveno ogleda u tome da praktično ne postoje sankcije za kršenje ljudskih prava od strane država ugovornica osim političkog pritiska i negativnog publiciteta (Dimitrijević V. i dr., 2007: 404), aktivnosti navedenih tijela su u znatnoj mjeri doprinjele uobličavanju koncepta zabrane diskriminacije na američkom kontinentu. U pojedinim situacijama one su se ispoljavale i kao pritisak na autoritarne režime pojedinih država koje su čak dovodile do promjene vlasti, a često i do mijenjanja nacionalnih zakona a nekada i do ustavnih promjena, kao i da su u većoj mjeri uticale na priznavanja određenih kolektivnih prava domorodačkih naroda, reformisanju vojne jurisdikcije, legalizaciji vantjelesne oplodnje, i sl. (Contesse, J., 2018: 186).

Rad se bavi analizom osnovnih protivdiskriminatorских normi instrumenata zaštite ljudskih prava donesenih u okviru međuameričkog sistema ljudskih prava, kao i analizom uspostavljenih standarda zaštite od diskriminacije u jurisprudenciji kontrolnih tijela sistema, sa polaznom tezom da dati sistem sadrži zadovoljavajuću normativnu osnovu zabrane diskriminacije.

* OAS je međunarodna organizacija američkih država (35) osnovana 1948. godine, sa ciljem obezbjeđenja regionalnog poretka mira i pravde, promovisanja solidarnosti i odbrane vlastitog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i nezavisnosti.

Najvažnije odredbe međuameričkog sistema zaštite ljudskih prava vezane za garanciju zabrane diskriminacije sadržane su u slijedećim dokumentima: Američkoj deklaraciji o pravima i obavezama čovjeka, Međuameričkoj konvenciji o ljudskim pravima, Međuameričkoj konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije lica sa invaliditetom, Međuameričkoj konvenciji o sprečavanju, kažnjavanju i iskorjenjivanju nasilja prema ženama i Međuameričkoj konvenciji protiv svih oblika diskriminacije i netolerancije.

2. AMERIČKA DEKLARACIJA O PRAVIMA I OBAVEZAMA ČOVJEKA

Američka deklaracija o pravima i obavezama čovjeka (Američka deklaracija) iz 1948 god. predstavlja prvi regionalni dokument ljudskih prava u međunarodnom sistemu ljudskih prava (usvojen par mjeseci prije Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima). Riječ je o neobavezujućoj deklaraciji o osnovnim ljudskim pravima pojedinaca sa fokusom na promociji jednakosti i dostojanstva svih ljudskih bića, uz naglašavanje potrebe njihovog duhovnog i kulturnog razvoja. Američka deklaracija u Preambuli proklamuje da su svi ljudi rođeni slobodni i jednaki u pravima.

Sa aspekta zabrane diskriminacije, najznačajniji dio Deklaracije sadržan je u njenom članu 2. koji propisuje: *Svi ljudi su jednaki pred zakonom i imaju prava i dužnosti predviđena ovom deklaracijom, bez razlikovanja po osnovu rase, pola, jezika, ubjeđenja ili nekog drugog osnova.* Deklaracija ne određuje sam pojam diskriminacije ali predviđa da prava i dužnosti koje štiti, pripadaju svima bez razlikovanja, pri čemu izričito nabroja četiri osnova zabrane diskriminacije, koji su gotovo identični onim koje je propisala Povelja UN, pri čemu značajna razlika leži u činjenici da Deklaracija ne zaključuje date osnove, navodeći i *druge osnove*, koji su nepoznati Povelji UN.

Navedena odredba Američke deklaracije je poslužila kao temelj na kome će se kasnija anridikrinatorska legislativa međuameričkog sistema ljudskih prava izgraditi. U tom kontekstu IACtHR ističe: „Pojam jednakosti izložen u Američkoj deklaraciji odnosi se na primjenu suštinskih prava i na zaštitu koja im se pruža u slučaju djela države ili drugih osoba.“*

Iako Američka deklaracija originalno ne predstavlja pravno obavezujući dokument, sa vremenom, u praksi IACHR-a i IACtHR-a, ista je poprimila karakter pravnog izvora međunarodnih obaveza država članica OAS-a, kako Sud ističe „... da je za utvrđivanje pravnog statusa Američke deklaracije prikladno posmatrati današnji međuamerički sistem u svjetlu

* IACtHR: Report No. 50/16 Case 12.834. *Undocumented Workers v. United States of America AS/Ser.L/V/II.159 Doc. 59, November 30, 2016, para.73*

evolucije koju je pretrpio od usvajanja deklaracije, umjesto ispitivanja normativnog značaja koji je taj instrument imao 1948. godine.“*

3. MEĐUAMERIČKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Najznačajniji dokumenat međuameričkog sistema ljudskih prava predstavlja Međuamerička konvencija o ljudskim pravima usvojena 1969. godine (stupila na snagu 1978. godine). Zabrana diskriminacije u datom dokumentu je naglašena u većem broju normi. Tako član 1.1. Konvencije sadrži obavezu država ugovornica da *osiguraju da sva lica pod njihovom jurisdikcijom imaju pravo na slobodno i puno ostvarenje prava i sloboda priznatih ovdje (u Konvenciji) bez razlikovanja po osnovu rase, boje, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovine, rođenja ili drugog socijalnog statusa.*

Iz navedene odredbe Konvencije evidentna je obaveza za države članice da usklade svoje nacionalne propise sa datim dokumentom. Pored toga, iz jurisprudencije mehanizama međuameričkog sistema za ljudska prava proizilazi i da navedena obaveza zahtijeva preduzimanje dvije vrste mjera: sa jedne strane, pravila i postupci bilo koje vrste koji krše garancije predviđene međuameričkim instrumentima ili koji ne priznaju prava koja su u njima priznata ili ometaju njihovo vršenje, biće suzbijeni, dok će se sa druge strane, razvijati standardi i prakse koji vode efikasnom poštovanju takvih garancija. Prve mjere se sprovode reformama, ukidanjem ili poništavanjem normi ili praksi u odnosu na definisane zabrane, prema potrebi. Dok se druge mjere sastoje u obavezi država članica da spriječe ponavljanje kršenja ljudskih prava, te stoga one moraju preduzeti sve neophodne pravne, administrativne ili druge mjere kako bi se spriječilo da se takvi ili slični događaji ponove u budućnosti, pri čemu za iste postoji obaveza da se određeni diskriminatorni postupci inkriminišu i kao krivična djela.*

Iz citirane odredbe može se zaključiti da zabrana diskriminacije sadržana u Konvenciji posjeduje akcesorni karakter, kako je ista vezana isključivo za prava i slobode koje su zagarantovane datim dokumentom. U tom kontekstu IACtHR ističe da: „...član 1 (1) Konvencije je opšta norma čiji se sadržaj proteže na sve odredbe ugovora, jer uspostavlja obaveza država potpisnica da poštuju i osiguraju potpuno i slobodno vršenje

* IACtHR: *Interpretation of the American Declaration of the Rights and Duties of Man within the Framework of Article 64 of the American Convention on Human Rights, Advisory Opinion OC-10/89 of July 14, 1989, para.37*

* IACHR: *Compendium on the Obligation of States to Adapt Their Domestic Legislation to the Inter-American Standards of Human Rights, 25 January 2021, para.28*

tamošnjih prava i sloboda priznatih *bez ikakve diskriminacije*. Drugim riječima, bez obzira na porijeklo ili oblik, svako ponašanje koje bi se moglo smatrati diskriminatornim u pogledu vršenja bilo kog prava zagaranovanog Konvencijom, samo po sebi je nespojivo sa njim.”*

U vezi (zabranjenih) osnova diskriminacije evidentno je da član 1. Američke konvencije o ljudskim pravima u odnosu na iste predviđene Američkom deklaracijom, znatno proširuje date osnove ali ih i ne zaključuje, usmjeravajući ih samo na oblike koji se mogu tretirati kao *drugi socijalni status*, pri čemu nije dovoljno jasno da li je *drugi socijalni status* uži od pojma *drugi status*, koji je sadržan u nizu drugih sličnih dokumenata. Međutim, kontrolna tijela međuameričkog sistema, shodno evolucionističkom pristupu, su tokom svojih aktivnosti, uključila i nove (nedozvoljene) osnove, čime je lista istih proširena i na: seksualnu orijentaciju, političko mišljenje, socijalno stanje i siromaštvo, nacionalno porijeklo i osobe koje imaju HIV/AIDS.*

U kontekstu prava na slobodu od diskriminacije, Američka konvencija o ljudskim pravima sadrži i važnu odredbu sadržanu u članu 24. koji se odnosi na proklamaciju načela jednakosti : *Sva lica su jednaka pred zakonom. Zbog toga, ona imaju pravo na jednaku zaštitu pred zakonom, bez diskriminacije*. Citirana odredba, slično autonomnoj prirodi člana 26. Pakta o građanskim i političkim pravima, implicira da navedeni član Konvencije posjeduje samostalnu prirodu. Takav zaključak nalazi potvrdu i u jurisprudenciji IACtHR-a, po kojoj član 24. zabranjuje diskriminaciju ne samo u pogledu prava utvrđenih Konvencijom, već i u odnosu na sve zakone koje država usvaja i u vezi njihove primjene.*

Prirodom međusobnog odnosa članova 1. i 24. Američke konvencije o ljudskim pravima kao najznačajnijih antidiskriminatornih odredbi međuameričkog sistema ljudskih prava, bavio se i IACtHR, koji u vezi odnosnog navodi slijedeće: «Iako članovi 24. i 1.1. nisu konceptualno identični (...) član 24. u izvjesnoj mjeri potvrđuje princip ustanovljen članom 1.1. priznavanjem jednakosti pred zakonom, i on zabranjuje diskriminatorsko postupanje koje proizilazi iz pravnih propisa. Zabrana diskriminacije koja je široko postavljena članom 1.1. u odnosu na prava i garancije predviđene Konvencijom, se tako proširuje na nacionalna prava država ugovornica, dozvoljavajući zaključak da su se navedenim normama, države ugovornice

* IACtHR: *Case of Nadege Dorzema et al. v. Dominican Republic. Merits, Reparations, and Costs. Judgment of October 24, 2012 Series C No. 251, para.224*

* IACHR: *Compendium on Equality and Non-Discrimination. Inter-American Standards, 12 February 2019, para.60*

* IACtHR: *Application submitted to the Inter-American Court of Human Rights. Case 12.502. Karen Atala and daughters. Chile. September 17, 2010, para.79*

obavezale na održavanje njihovih zakona slobodnih od diskriminatorskih normi. «*

Imajući u vidu da Konvencija ne obezbjeđuje pojam diskriminacije, pitanje određivanja suštinskih, konstitutivnih elemenata diskriminacije, predstavljalo je predmet ozbiljne pažnje kontrolnih tijela međuameričkog sistema za ljudska prava. Tako IACHR ističe da diskriminacija postoji u slučajevima kada : « ... a) je postupanje u istim ili sličnim situacijama različito, b) razlikovanje nema objektivno i razložno opravdanje i c) sredstva korištena nisu razumno srazmjerna cilju kome se teži.»*. Primjećuje se da navedeni stav Komisije o konstitutivnim elementima pojma diskriminacije korespondira stavu Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na isti pojam. Dok IACtHR naglašava da svako razlikovanje u postupanju neće biti nedopušteno, odnosno neće imati diskriminatorski karakter, ukoliko je isto preduzeto u sljedećim situacijama: „ ... diskriminacija ne postoji ako razlikovanje u postupanju ima legitiman cilj i ako ne vodi situacijama koje su suprotne pravdi, razumu ili prirodi stvari. Proizilazi da diskriminacija neće postojati u različitom postupanju prema pojedincima od strane države kada su odabrane klasifikacije zasnovane na suštinskim faktičkim razlikama te kada postoji razložni odnos proporcionalnosti između ovih razlikovanja i ciljeva propisa u pitanju. Ovi ciljevi ne mogu biti nepravedni ili nerazložni, dakle niti ni samovoljni, hiroviti, nasilni ili u sukobu sa suštinskom osobenošću i dostojanstvom ljudske vrste.“** Imajući u vidu prethodno navedeno, moglo bi se zaključiti da pojam diskriminacije u međuameričkom sistemu ljudskih prava konstituišu slijedeći elementi:

- postojanje različitog postupanja u istim/sličnim situacijama,
- odsustvo razložnog opravdavanja razlika u tretmanu i
- nepostojanje proporcionalnosti između korištenih mjera i cilja koji se želio ostvariti.

U pogledu ispravljanja nepravdi učinjenih prema pojedinim grupama u prošlosti, Američka konvencija o ljudskim pravima, prema shvatanju IACHR-a, obavezuje države ugovornice i na preduzimanja posebnih mjera : „Države su obavezne da preduzmu posebne mjere kako bi ispravile ili promijenile diskriminaciju koja postoji u društvu u odnosu na specifične grupe ili lica. Ovo podrazumijeva posebne obaveze zaštite koje država mora sprovesti u odnosu na radnje i postupke trećih lica, koji, uz njenu toleranciju

* IACtHR: *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica, Advisory Opinion OC-3/83, para.54*

* IACHR: *Marcelino Hanriquez et al v Argentina, Report No.73/00, para.37*

* IACtHR: *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants, Mexico, Advisory Opinion OC-18/03, IACHR Series A No 18, 17th September 2003, para.91*

ili pristajanje, stvaraju, održavaju ili promovišu diskriminaciju.»* Dodatno, IACtHR ističe da nepreduzimanje afirmativnih mjera za preokretanje ili promjenu *de iure* ili *de facto* diskriminatornih postupka štetnih za određenu grupu, dovodi do međunarodne odgovornosti države.*

U kontekstu pojedinih oblika ispoljavanja nedozvoljenih, diskriminatorskih postupaka neophodno je istaći da pored izričite zabrane neposredne diskriminacije, Američka konvencija o ljudskim pravima zabranjuje i posrednu diskriminaciju, kako to proizilazi iz savjetodavnog mišljenja IACtHR-a: « ... države se moraju uzdržati od preduzimanja svih mjera, koje na bilo koji način, neposredno ili posredno dovode do situacija *de jure* ili *de facto* diskriminacije.»*

Međuamerička konvencija o ljudskim pravima sadrži i druge odredbe od značaja za zabranu diskriminacije. Tako u članu 2. određuje da u situacijama u kojima prava i slobode sadržane u članu 1. nisu obezbijeđena postojećim pravnim poretom, države ugovornice se *obavezuju na usvajanje, u skladu sa njihovim ustavnim odredbama i odredbama ove Konvencije, zakonodavnih ili drugih mjera koje su neophodne da proizvedu učinak na ova prava i slobode.*

Pored toga, u članu 13.5. koji se odnosi na slobodu mišljenja i izražavanja, Konvencija propisuje da: *Bilo koji oblik ratne propagande ili širenja nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koja predstavlja podstrekavanje na nezakonito nasilje ili na bilo koju slična radnju prema bilo kome licu ili grupi lica po bilo kome osnovu, uključujući rasu, boju kože, vjeru, jezik ili nacionalno porijeklo, smatraće se kao djelo kažnjivo zakonom.*

Protokol uz Međuameričku konvenciju o ljudskim pravima u oblasti socijalnih, ekonomskih i kulturnih prava (Protokol San Salvador, 1998. godine) dodatno promovise ekonomska, socijalna i kulturna prava zagarantovana datim dokumentom, uvodeći u sistem zaštite pojedina nova prava, kao što su prava na rad, socijalnu sigurnost, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje i sl. Protokol preuzima zaštitu prava na slobodu od diskriminacije iz Konvencije, navodeći u njegovom članu 3. : *Države ugovornice ovim Protokolom preuzimaju garancije ostvarivanja prava sadržanih u ovome, bez razlikovanja po bilo kome osnovu u odnosu na rasu, boju, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo ubjeđenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovinu, rođenje ili neki drugi socijalni status.* Dakle, navedenim

* *Ibid*, para.104

* IACtHR: *Report on Poverty and Human Rights in the Americas*. OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147. September 7, 2017, para.161

* IACtHR: *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants, Mexico, Advisory Opinion OC-18/03*, para.103

protokolom međuamerički sistem, upotpunjuje zaštitu ljudskih prava svih generacija, što uključuje i zabranu diskriminacije u odnosu na iste.

4. MEĐUAMERIČKA KONVENCIJA O SPREČAVANJU, KAŽNJAVANJU I ISKORJENJIVANJU NASILJA PREMA ŽENAMA

Međuamerička konvencija o sprečavanju, kažnjavanju i iskorjenjivanju nasilja prema ženama (Convention of Belem do Para) usvojena je 1994. godine (stupila na snagu 1995. godine). Predstavlja prvi instrument u međunarodnom sistemu ljudskih prava koji je fokusiran na nasilje nad ženama. Konvencija definiše nasilje nad ženama kao *bilo koje djelo ili ponašanje zasnovano na polu, koje uzrokuje smrt ili fizičku, seksualnu ili psihološku povredu ili patnju nad ženama*. U širem značenju, data definicija nasilja nad ženama podrazumijeva fizičko, seksualno i psihološko nasilje koje se događa u porodici, ili u bilo kom drugom međuljudskom odnosu, a koje, između ostalog, uključuje silovanje, zlostavljanje, seksualno zlostavljanje, mučenje, trgovinu ljudima, prisilnu prostituciju, otmice i seksualno uznemiravanje na radnom mjestu, u obrazovnim institucijama, zdravstvenim ustanovama ili na bilo kom drugom mjestu gdje se navedeno desilo, a koje počini ili ne kazni država ili neki od njenih organa.

Konvencija u Preambuli izričito priznaje vezu između rodnog nasilja i diskriminacije, ukazujući da je takvo nasilje manifestacija istorijski nejednakih odnosa moći između žena i muškaraca.

Nadalje, Konvencija u članu 4. predviđa da svaka žena ima pravo na priznavanje, uživanje, vršenje i zaštitu svih ljudskih prava i sloboda sadržanih u regionalnim i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, pri čemu Konvencija u odnosu na navedeni zahtjev obezbjeđuje katalog ljudskih prava, uključujući i pravo na jednakost pred zakonom i jednaku zaštitu pred zakonom.

Najznačajnija odredba Konvencije vezana za zabranu diskriminacije sadržana je u njenom članu 6: *Pravo svake žene da se oslobodi nasilja, između ostalog, uključuje: a) pravo žena da budu slobodne od svih oblika diskriminacije; b) pravo žena da budu cijenjene i obrazovane bez stereotipnih obrazaca ponašanja i socijalnih i kulturnih praksi zasnovanih na konceptima inferiornosti ili podređenosti*.

Takođe, sadržaj člana 9. Konvencije Belem do Para posredno upućuje na zaštitu prava na slobodu od diskriminacije u kontekstu mjera kojima Konvencija nastoji da spriječi, kazni i iskorijeni nasilje nad ženama: *Države potpisnice će posebno uzeti u obzir ranjivost žena na nasilje, između ostalog, zbog njihove rase ili etničke pripadnosti ili statusa migranta, izbjeglice ili raseljenog lica. Sličan stav treba zauzeti i prema ženama koje su izložene*

nasilju tokom trudnoće ili koje su invalidne, maloljetne, starije i socijalno-ekonomski ugrožene, te žene pogođene oružanim sukobom ili lišene slobode. Na navedeni način Konvencija naglašava da sistemi ugnjetavanja i diskriminacije (zasnovani npr. na rasi, polu, klasi, sposobnosti, seksualnoj orijentaciji, nacionalnom porijeklu itd.) međusobno i istovremeno djeluju na više nivoa, pri čemu klasična shvatanja nejednakosti i ugnjetavanja kao što su rasizam, seksizam, ksenofobija i homofobija ne djeluju nezavisno jedni od drugih, nego se međusobno preklapaju (Bettinger-Lopez, C., 2018).

U vezi primjene navedene odredbe Konvencije, u literaturi se ističe da četiri teme predstavljaju kamen temeljac presedana Komisije za ljudska prava vezana za prava žena, u predmetima *Cotton Field; Fernandez Ortega; i Rosendo Cantd* : (1) nasilje nad ženama, (2) diskriminacija, (3) dužna pažnja i (4) pristup pravdi. Dakle, većina presedana Komisije koji se vezuju za navedene teme, odnose se na obaveze država ugovornica preuzete Konvencijom, uključujući i obaveze organa iz oblasti pravosuđa, zdravstva i obrazovanja, a u svrhu sprečavanja, istraživanja, sankcionisanja i reparacija za djela nasilja i diskriminacije nad ženama u različitim okruženjima i sociopolitičkim kontekstima (Celorio, M.R., 2011: 821).

Međuamerička konvencija o sprečavanju, kažnjavanju i iskorjenjivanju nasilja prema ženama predviđa i čitav niz mjera država ugovornica kojima se osiguravaju prava zagaranтована datim instrumentom, među kojima su najznačajnije: da se uzdrže od bilo kakvog postupka ili prakse nasilja nad ženama te da osiguraju da njihovi organi, osoblje, i institucije postupaju u skladu sa navedenom obavezom; da uključe u svoje zakonodavstvo kaznene, građanske, administrativne i bilo koje druge vrste odredbi koje su potrebne za sprečavanje, kažnjavanje i iskorenjivanje nasilja nad ženama kao i da usvoje druge odgovarajuće administrativne mjere po potrebi; da usvoje pravne mjere kojima će se od počinioca zahtijevati da se uzdrže od uznemiravanja, zastrašivanja ili prijetnji ženama ili upotrijebe bilo koje metode koje štete ili ugrožavaju njihove živote ili integritet ili oštećuju njihovu imovinu; da uspostave efikasne pravne postupke zaštite žena koje su bile izložene nasilju; da uspostave neophodne pravne i administrativne mehanizme bi se osiguralo da žene podvrgnute nasilju imaju efikasan pristup restituciji, odšteti ili drugim pravednim i efikasnim pravnim lijekovima; i dr. U datom kontekstu neophodno je navesti i mišljenje IACHR-a koja u svom izvještaju naglašava potrebu zaštite žena zaštitnika ljudskih prava, s obzirom na stepen ranjivosti žena zbog uslova istorijske diskriminacije koju su pojedine kategorije žena bile izložene u prošlosti i zbog predrasuda o tome kako treba da se ponašaju ili uloge koje žene treba da imaju u društvu. Komisija navodi da je takva grupacija, na osnovu svog pola i drugih faktora, izložena povećanom riziku od podnošenja prijave za djela nasilja, prijetnji,

uznemiravanja, napada i drugih kršenja njihovih prava, posebno u kontekstu militarizacije i u zemljama u sukobu.*

Koliki značaj koji međuamerički sistem ljudskih prava pridaje Konvenciji, najbolje pokazuje stav IACHR-e koja u godišnjem izvještaju u odnosu na Kubu, iako Kuba nije država ugovornica, da u vezi sa nedostatkom posebnog zakonodavstva o nasilju i diskriminaciji nad ženama, podstiče državu da u tom pogledu usvoji mjere koje uzimaju u obzir blisku vezu između prava žena na život bez nasilja i pravo na jednaku zaštitu i nediskriminaciju, koji su temelj međunarodnog pravnog sistema, te s tim u vezi, Komisija poziva Kubu da potpiše i ratifikuje ovaj međunarodni instrument.*

5. MEĐUAMERIČKA KONVENCIJA PROTIV SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE I NETOLERANCIJE

Međuamerička konvencija protiv svih oblika diskriminacije i netolerancije usvojena je 2013. godine (stupila na snagu 2020. godine).

Preambula Konvencije predstavlja važan dio datog dokumenta koji je značajan za njeno tumačenje i primjenu, potvrđuje, s obzirom na zabrinjavajuće iskustvo pojedinačnih diskriminatorskih postupaka i diskriminacije i netolerancije pojedinih društvenih grupa (između ostalih: migranta, izbjeglica i raseljenih lica i njihovih porodica, kao i drugih kulturnih, vjerskih i jezičkih grupa ili manjina), posvećenost država članica OSA-e potpunom i безусловnom iskorjenjivanju svih oblika diskriminacije i netrpeljivosti, uz uvjerenje da su takvi diskriminatorni stavovi negacija univerzalnih vrijednosti i neotuđivih i nepomirljivih prava čovjeka, kao i svrhe i principi sadržanih u Povelji OSA-e i instrumentima ljudskih prava u okviru međuameričkog sistema ljudskih prava.

Član 1.1. Konvencije daje definiciju pojma diskriminacije: *Diskriminacija predstavlja svako razlikovanje, isključivanje, ograničenje ili preferenciju u bilo kojoj oblasti javnog ili privatnog života, čija je svrha ili efekat poništavanje ili umanjivanje jednakog priznavanja, uživanja ili vršenja jednog ili više ljudskih prava i osnovnih sloboda. ugrađenih u međunarodne instrumente primjenljive na države potpisnice.*

U datom članu, navode se raznovrsi i brojni zabranjeni osnovi diskriminacije na slijedeći način: *Diskriminacija se može zasnivati na nacionalnosti, starosti, polu, seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu i njegovom izražavanju, jeziku, religiji, kulturnom identitetu, političkom mišljenju ili mišljenju bilo koje vrste, socijalnom porijeklu, socijalno-*

* IACHR: Annual Report 2020, Chapter IV.B. Nicaragua, para.152

* IACHR: Annual Report 2020, Chapter IV.B. Cuba, para.104

ekonomskom statusu, obrazovanju, statusu migranata, izbjeglica, repatrijanata, apatrida ili interno raseljenih lica, invaliditetu, genetskim osobinama; mentalnom ili fizičkom zdravstvenom stanju, uključujući zarazno i zarazno psihološko stanje ili bilo kome drugom statusu.

Značaj navedene odredbe Konvencije ogleda u njenom ekstenzivnom pristupu određivanja zabranjenih osnova diskriminacije, iz čega se zaključuje da su se tvorci Konvencije u datom segmentu rukovodili evolucionističkom pristupu u tumačenju ugovora ljudskih prava sadržanih u okviru ne samo međuameričkog sistema ljudskih prava nego i univerzalnom i evropskom sistemu ljudskih prava, zasnovanom na jurisprudenciji njihovih kontrolnih organa. S tim u vezi data konvencija decidno nabraja pojedine zabranjene osnove koji uobičajeno nisu navedeni u drugim instrumentima ljudskih prava a koji su u praksi od strane kontrolnih organa pojedinih instrumenata ljudskih prava ocijenjeni kao diskriminatorni na način da su se kao takvi podvodili pod *druge statuse* (na primjer, rodni identitet i njegovo izražavanje, genetske osobine, mentalno ili fizičko zdravstveno stanje, zarazno i zarazno psihološko stanje i sl.).

U pogledu pojmovnog određenja pojedinih pojmova bliskih pojmu diskriminacije, neophodno je pomenuti i određenje pojma netolerancije koji Konvencija definiše na slijedeći način: *Netolerancija je radnja ili skup radnji ili izraza koji označavaju nepoštovanje, odbacivanje ili prezir prema dostojanstvu, karakteristikama, uvjerenjima ili mišljenjima osoba zbog različitosti ili suprotnosti. Može se manifestovati kao marginalizacija i isključivanje grupa u uslovima ugroženosti od učešća u bilo kojoj sferi javnog ili privatnog života ili nasilja nad njima* (član 1.5.).

Imajući u vidu prethodno navedeno, evidentno je da Konvencija nastoji da obezbijedi (relativno) precizne definiciji pojava koje se smatraju nedozvoljenim, a sve u cilju što efikasnije borbe protiv diskriminacije odnosno netolerancije kao štetnih i neprihvatljivih društvenih pojava koje uzrokuju nepovoljne političke, socijalne i pravne reflexije.

Navedeni pristup Konvencija nastavlja i u odnosu na definisanje indirektno i višestruke diskriminacije, čije definicije inače nisu uobičajene u većini dokumenata međunarodnog prava. Tako određuje da se *indirektna diskriminacija događa u bilo kojem području javnog i privatnog života, kada naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa ima sposobnost da dovede do određenog nedostatka osobama koje pripadaju određenoj grupi ili ih dovede u nepovoljan položaj, osim ako navedena odredba, kriterijum ili praksa nemaju neki razuman i legitiman cilj ili opravdanje prema međunarodnom zakonu o ljudskim pravima* (član 1.2.), pri čemu u odnosu na višestranu diskriminaciju navodi da je riječ o *bilo kojoj preferenciji, razlikovanju, isključenju ili ograničavanju zasnovanom istovremeno na dva ili više kriterijuma utvrđenih u članu 1.1, ili na drugim priznatim*

međunarodnim instrumentima, čiji je cilj ili rezultat poništavanje ili umanjivanje, jednako priznavanje, uživanje ili vršenje jednog ili više ljudskih prava i osnovnih sloboda sadržanih u međunarodnim instrumentima primenljivim na države potpisnice, u bilo kojoj oblasti javnog ili privatnog života (član 1.3.). Slijedom navedenog zaključuje se da obje manifestacije diskriminacije trebaju ostati direktno uključene u generičku definiciju diskriminacije, kako takvi modaliteti objektivno postoje.

Dodatno, Konvencija sadrži i značajne odredbe koje se odnose na proklamaciju načela jednakosti: *Svako ljudsko biće je jednako prema zakonu i ima pravo na jednaku zaštitu od bilo kog oblika diskriminacije i netrpeljivosti u bilo kojoj sferi života, javnom ili privatnom (član 2.), te: Svako ljudsko biće ima pravo na jednako priznavanje, uživanje, ostvarivanje i zaštitu, kako na pojedinačnom tako i na kolektivnom nivou, svih ljudskih prava i osnovnih sloboda sadržanih u njihovom domaćem zakonu i međunarodnim instrumentima primenljivim na države potpisnice (član 3.)*

Dakle, iako su zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom dva različita pojma ili ideje, Konvencija naglašava da su oni ipak uzajamni kao i da u značajnoj mjeri prožimaju jedni druge, što znači da zakon kao nacionalni propis države ustanovljava pravilo da su sva lica jednaka pred zakonom, što onemogućava njihov diferencirani tretman u konkretnim situacijama.

Gore spomenuti, proaktivni pristup Konvencije u određivanju pojedinih pojma instituta na koje se odnosi, evidentan je i u zahtjevima njenog člana 4. kojim se određuju obaveze država ugovornica. Naime, uočava se da Konvencija detaljno propisuje takve obaveze, pri čemu su njeni tvorcima imali u vidu novije pojavne oblike diskriminatorskih postupaka koji nisu bili dosegli takav stepen ozbiljnosti u decenijama koje su prethodile usvajanju datog dokumenta. To bi se moglo prije svega odnositi na obaveze sprovođenja istraživanja ili primjene nalaza istraživanja u ljudskom genomu (posebno u oblastima biologije, genetike i medicine) usmerenih na čovjekov izbor ili kloniranje koje su vezane za poštovanje ljudskih prava, osnovnih sloboda i ljudskog dostojanstva, generišući bilo koji oblik diskriminacije na osnovu genetskih karakteristika kao i prava svake osobe na pristup i održivu upotrebu vode, prirodnih resursa, ekosistema, biodiverziteta i ekoloških usluga koje su dio naslijeđa prirodnog stanja svake države. Prilikom definisanja takvih obaveza država ugovornica, njeni autori su nesumnjivo slijedili i progresivnu praksu kontrolnih organa međuameričkog sistema ljudskih prava nego i kontrolnih organa drugih sistema ljudskih prava. U tom smislu biće interesantan način na koji će države ugovornice inkorporirati spomenute odredbe Konvencije u vlastite pravne sisteme, kao i buduća praksa IACHR-a i IACtHR-a u vezi zaštite pojedinačnih prava koja proizilaze iz obaveza država ugovornica.

Sa aspekta značaja Konvencije u vezi zabrane diskriminacije neophodno je spomenuti i odredbe koje se odnose na koncept posebnih mjera, kao koncepta načelno prihvatljivog u međunarodnom pravu ljudskih prava, ustanovljenog u svrhu ispravljanja negativnih posljedica diskriminacije u prošlosti u odnosu na pojedine kategorije lica, i nastojanja da se takve prakse iskorijene. U tom smislu član 5. Konvencije propisuje: *Države ugovornice se obavezuju da usvoje posebne politike i pozitivne mjere potrebne za osiguravanje uživanja ili ostvarivanja prava i osnovnih sloboda osoba ili grupa koje su izložene diskriminaciji ili netrpeljivosti u svrhu promovisanja jednakih uslova za jednake mogućnosti, uključivanje i napredak. za takve osobe ili grupe. Takve mjere ili politike neće se smatrati diskriminatornim ili nekompatibilnim sa svrhom ili namjerom ove konvencije, neće dovesti do održavanja odvojenih prava za različite grupe i neće se nastaviti nakon razumnog perioda ili nakon što je postignut njihov cilj.*

Značaj navedene odredbe ogleda se u tome što ona predviđa i vremenska ograničenja primjene mjera u smislu razumnog perioda, koji će svaka država ugovornica cijeliti s obzirom na postignute rezultate i stanje na terenu.

U kontekstu zabrane diskriminacije i netolerancije neophodno se osvrnuti i na odredbe datog dokumenta koji pored obaveza navedenih u članu 4. predviđa i dodatnu obavezu za države ugovornice u vezi efikasne zaštite žrtava diskriminacije. U tom smislu član 10 predviđa: *Države potpisnice obavezuju se da će osigurati da žrtve diskriminacije i netrpeljivosti dobiju pravedan i nediskriminatoran tretman, jednak pristup pravosudnom sistemu, brže i efikasnije postupke i pravičnu naknadu u civilnoj ili krivičnoj oblasti, prema potrebi.* Iz navedene odredbe vidljivo je da Konvencija insistira na posebnoj odgovornosti pravosudnih institucija (bilo u krivičnoj ili građanskoj oblasti) djelotvornog i efikasnog procesuiranje predmeta diskriminacije, stavljajući poseban akcenat na žrtve diskriminacije, i mogućnost njihovog zadovoljenja u obliku naknada.

6. MEĐUAMERIČKA KONVENCIJA O UKIDANJU SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE LICA SA INVALIDITETOM

Međuamerička konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije lica sa invaliditetom usvojena je 1999. godine (stupila na snagu 2001. godine). Konvencija se sastoji od četiri dijela : a) ciljeva, koji se odnose na sprečavanje i ukidanje diskriminacije kao i društvene integracije lica sa invaliditetom, b) obaveza država ugovornica, c) definicija pojmova diskriminacije i invaliditeta i d) mehanizama za sprovođenje i nadzor Konvencije.

Pod pojmom «invaliditet» Konvencija podrazumijeva fizičke, mentalne ili čulne poteškoće privremenog ili stalnog karaktera, koje ograničavaju mogućnost obavljanja jedne ili više bitnih (životnih) dnevnih aktivnosti.

Preambula Konvencije naglašava da lica sa invaliditetom uživaju ista ljudska prava i osnovne slobode kao i drugi te da ta prava *koja uključuju slobodu od diskriminacije zasnovanu na invaliditetu, proizilaze iz bitnih svojstava dostojanstva i jednakosti svake ličnosti.*

Član II Konvencije izričito navodi njen primarni cilj : *Svrha ove Konvencije je sprečavanje i uklanjanje svih oblika diskriminacije prema licima sa invaliditetom kao i pomaganje njihovog punog uključivanja u društvo.* Značajno je napomenuti da Konvencija obezbjeđuje definiciju pojma «diskriminacije protiv lica sa invaliditetom» kao *bilo koje razlikovanje, isključenje ili ograničavanje zasnovano na smetnjama, evidenciji stanja smetnje, stanja prouzrokovanog prijašnjim smetnjama, ili opažanja smetnje, bilo sadašnjih ili prijašnjih, koji prouzrokuje ili ima za cilj narušavanje ili poništenje priznanja, uživanja ili ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda lica sa invaliditetom* (član I.2.a).

S tim u vezi, Konvencija dalje dozvoljava državama ugovornicama preduzimanje privilegovanih mjera u odnosu na osobe sa invaliditetom a u cilju promovisanja socijalne integracije ili ličnog razvoja istih (član II.2.b). Navedene mjere neće predstavljati diskriminaciju pod uslovom da razlikovanje ili privilegije ne ograničavaju pravo na jednakost osoba sa invaliditetom kao i da takva lica ne budu prinuđena da prihvate takvo ponašanje države. Pored toga, u namjeri ostvarenja postavljenih ciljeva Konvencijom, ona predviđa obavezu za države ugovornice na preuzimanje zakonodavnih, socijalnih, obrazovnih i drugih mjera, neophodnih za uklanjanje diskriminacije prema licima sa invaliditetom (član III).

Član IV.b) Konvencije se odnosi na modele koji se koriste u smislu ostvarivanja ciljeva Konvencije, obavezujući države ugovornice na saradnju u naučnim i tehnološkim istraživanjima koja se tiču tretmana i rehabilitacije lica sa invaliditetom specifično naglašavajući *razvoj sredstava i izvora usmjerenih na unapređivanje ili promociju nezavisnosti i samoodržanja kao i potpune društvene integracije lica sa invaliditetom, na osnovama jednakosti.*

Praktični doprinos Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije lica sa invaliditetom ogleda se u nastojanju odnosno uklanjanju diskriminacije u svim uslugama, programima i aktivnostima koje pružaju vladini organi i privatni subjekti, u osiguranju da novoizgrađene zgrade ne sadrže prepreke za osobe sa invaliditetom kao i u zahtjevu državama ugovornicama da su svi njeni službenici u potpunosti obučeni za sprovođenje zakona koji štite invalidne osobe od diskriminacije.

7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Vrijednost međuameričkog regionalnog sistema ljudskih prava ogleda se u njegovom potencijalu ostvarivanja pravde u pojedinačnim predmetima, te korigovanju najčešćih i opštih obrazaca povreda ljudskih prava, imajući u vidu društvene posebnosti koje obilježavaju kontinet. Prethodnu fazu razvoja datog sistema su karakterisala pitanja nejednakosti i ekskluzije, poput siromastva, koje su nepovoljno uticale na položaj ranjivih grupa, kao što su starosjedilački narodi, žene, manjine i djeca (Grossman, C., 2008: 1268).

Osnovni nedostatak međuameričkog sistema ljudskih prava ogleda se u strukturalnom nedostatku mehanizma izvršenja odluka kontrolnih tijela sistema, s obzirom, kako to iskustvo pokazuje, da se određeni broj država ne povinuje njihovim odlukama. Ipak, međuamerički sistem ljudskih prava, kao jedan od najaktivnijih sistema u datoj oblasti, u proteklim decenijama je u znatnoj mjeri doprinio unapređenju poštovanja ljudskih prava u državama ugovornicama, što uključuje i naglašavanje značaja koncepta zabrane diskriminacije, koji se inače, pojavljuje kao fundamentalni oslonac njegove čitave konstrukcije.

Navedeno se posebno ogleda u normativnom dijelu datog sistema, u kome je zabrana diskriminacije pravno uobličena na zadovoljavajući način u smislu da dostignuti nivo standarda korespondira nivoima datog koncepta dosegnutog u okviru sistema zaštite ljudskih prava UN-a i evropskog sistema zaštite ljudskih prava. Pored toga, standardi vezani za pojam diskriminacije i zabranjene osnove iste, postavljeni od strane kontrolnih mehanizama međunameričkog sistema ljudskih prava, u znatnoj mjeri se podudaraju sa standardima navedenih sistema zaštite ljudskih prava, po kojima diskriminacija pretpostavlja postojanje različitog postupanja u istim/sličnim situacijama, uz odsustvo razložnog opravdavanja razlika u tretmanu i nepostojanja proporcionalnosti između korištenih mjera i cilja koji se želio ostvariti. Pri čemu, diskriminacija ne postoji u različitom postupanju kada su odabrane klasifikacije zasnovane na suštinskim faktičkim razlikama, odnosno kada postoji razložan i razuman odnos proporcionalnosti između ovih razlikovanja i ciljeva propisa u pitanju.

Imajući u vidu prethodno navedeno, može se zaključiti da su u međuameričkom sistemu ljudskih prava, u svrhu unapređenja djelotvornosti istog, uključujući i povećanje stepena zaštite od diskriminacije, potrebne dvije vrste aktivnosti: prva, usmjerena u pravcu ujednačavanja zakonodavstva država ugovornica sa odredbama zabrane diskriminacije sadržanim u instrumenatima datog sistema, što podrazumijeva i preuzimanja dostignutih standarda zaštite zabrane diskriminacije u djelatnostima nacionalnih tijela zaduženih za zaštitu ljudskih prava. Dok je preduzimanje druge vrste aktivnosti neophodno u okviru mehanizma implementacije

odluka kontrolnih tijela sistema od strane država ugovornica, na način koji bi smanjio mogućnost izbjegavanja izvršenja datih odluka od strane država ugovornica.

Suštinski je dakle, riječ o nastojanjima usmjerenim ka normativnom unapređenju postojećeg stepena zaštite od diskriminacije u nacionalnim pravnim sistemima, odnosno poboljšavanju efikasnosti rada tijela zaduženih za borbu protiv diskriminacije, kao i u pronalaženju novih odgovora na otvorena pitanja koja postavljaju izazovi savremenih društvenih kretanja i međuljudskih interakcija u odnosu na ostvarivanje prava na slobodu od diskriminacije.

LITERATURA

1. American Convention on Human Rights (www.oas.org)
2. American Declaration on the Rights and Duties of Man (www.oas.org)
3. Annual Report 2020, Inter-American Commission on Human Rights (<https://www.oas.org/en/iachr/reports/ia.asp?Year=2020>)
4. Bettinger-Lopez, C.: Violence Against Women, Normative Developments in the Inter-American Human Rights System (Chapter 6) in the Legal protection of women from violence: Normative gaps in international law (eds. Rashida Manjo and Jackie Jones), Routledge Press, 2018 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3067672)
5. Celorio, M.R., 2021. The Rights Of Women In The Inter-American System Of Human Rights: Current Opportunities And Challenges In Standard-setting, University of Miami Law Review, 819 (2011) (<http://repository.law.miami.edu/umlr/vol65/iss3/5>)
6. Compendium on Equality and Non-Discrimination, Inter-American Standards, Inter-American Commission on Human Rights, 12 February 2019
7. Compendium on the Obligation of States to Adapt Their Domestic Legislation to the Inter-American Standards of Human Rights, Inter-American Commission on Human Rights 25 January 2021
8. Contesse, J.: Resisting the Inter-American Human Rights System, Yale Journal of International Law, Vol.44, Iss .2. (2018) (<https://digitalcommons.law.yale.edu/yjil/vol44/iss2/1/>) - 03.03.2021.
9. Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V., 2007. Međunarodno pravo ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd,
10. Grossman, C.: The Inter-American System of Human Rights : Challenge for the future, Indiana Law Journal, Vol. 83/2008 (<http://ssrn.com/abstract=1371692>)
11. Inter-American Convention Against All Forms of Discrimination and Intolerance (www.oas.org)
12. Inter-American Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Persons with Disabilities (www.oas.org)
13. Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women (www.oas.org)
14. Shaver, L.B.: The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection? Yale University, Information Society Project; Yale Law School, July 22, 2009 (<http://ssr.com/abstract=1437633>)

**REZULTATI TRANZICIJE NA TRŽIŠNU PRIVREDU, SA OSVRTOM
NA BOSNU I HERCEGOVINU**

**RESULTS OF THE TRANSITION TO THE MARKET ECONOMY,
WITH REFERENCE TO BOSNIA AND HERZEGOVINA**

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Mirjana Radaković**

*Prof. dr. Milinko Ranilović**

*Doc. dr. Mersiha Slipičević**

Sažetak

Tranzicija je proces izgradnje tržišnih ekonomija koji zahtjeva stvaranje tržišta, tržišno orijentisanih preduzeća i finansijskih institucija tako da se konkurentskim interakcijama između orijentisanih preduzeća i potrošača usmjeravaju proizvodnja i investicione odluke.

Preduzeća koja se nalaze u fazi rasta i razvoja ne raspolažu sa dovoljno kapitala koji bi finansirao namjeravane investicione projekte. Uspostavljanje tržišta kapitala u zemljama u tranziciji podrazumjevalo je, pored ostalog, privatizaciju bivših državnih banaka i stvaranje mogućnosti za osnivanje potpuno novih, privatnih, kao i konstruisanje novih finansijskih institucija koje nisu svojstvene socijalističkim društveno – ekonomskim odnosima. U zemljama u tranziciji, tržište kapitala predstavlja nužan proizvod procesa tranzicije koji nije svrha sam sebi, već koji, zajedno sa ostalim ekonomskim mehanizmima, na izvjestan način treba da opravda spremnost bivših socijalističkih zemalja da pristupe tranziciji.

Uspostavljanje, razvoj i efikasno funkcionisanje finansijskog tržišta, uključujući i tržište kapitala, predstavljaju posebno značajan preduslov za okončanje ekonomske tranzicije. Međutim, finansijski sistem svih zemalja u tranziciji na prostoru bivše Jugoslavije i dalje karakteriše dominacija bankarskog sektora, naspram tržišta novca i tržišta kapitala. Osnovne karakteristike tržišta kapitala u RS su: kratka lista akcija koje su na stalnom trgovanju, odnosno niska likvidnost akcija, mali obim prometa i mali broj

* Visoka škola „CESP - Centar za poslovne studije“ Kiseljak, E-mail: mirjana.ranilovic@gmail.com, mirjana.radakovic@ceps.edu.ba

* Visoka škola „CEPS - Centar za poslovne studije“ Kiseljak, E-mail: milinko.ranilovic@gmail.com, milinko.ranilovic@ceps.edu.ba

* Razvojna banka FBiH. E-mail: mersiha.slipicevic@gmail.com

transakcija, ograničen broj vrsta hartija od vrijednosti, nepovjerenje u hartije od vrijednosti i kratak period tržišnog poslovanja.

Ključne riječi: tranzicija, država, privreda, preduzeća, tržišta, institucije

Abstract

Transition is a process of building market economies that requires the creation of markets, market-oriented companies and financial institutions so that competitive interactions between oriented companies and consumers direct production and investment decisions.

Companies in the growth and development phase do not have enough capital to finance the intended investment projects. The establishment of capital markets in transition countries meant, among other things, the privatization of former state - owned banks and the creation of opportunities for the establishment of completely new, private, as well as the construction of new financial institutions that are not inherent in socialist socio - economic relations. In countries in transition, the capital market is a necessary product of the transition process which is not an end in itself, but which, together with other economic mechanisms, should in some way justify the readiness of the former socialist countries to approach the transition.

The establishment, development and efficient functioning of the financial market, including the capital market, represent a particularly important precondition for completing the economic transition. However, the financial system of all countries in transition in the former Yugoslavia is still characterized by the dominance of the banking sector, as opposed to the money market and the capital market. The main characteristics of the capital market in RS are: short list of shares that are on constant trading, low liquidity of shares, small turnover and small number of transactions, limited number of types of securities, distrust in securities and short period of market operations.

Key words: transition, state, economy, companies, markets, institutions

1. UVOD

Proces tranzicije počeo je krajem osamdesetih godina dvadesetog vijeka padom Berlinskog zida i zahvatio je sve bivše socijalističke zemlje centralne i istočne Evrope. Pojam tranzicije predstavlja proces transformacije centralno – planskog u tržišni sistem privređivanja. Centralno planski sistem koji je definisao sve bitne aspekte poslovanje, odnosno proizvodnje, raspodjele, razmjene i potrošnje, nije bio u stanju da zamijeni tržište. Namjena je bila da se dojučerašnja državna intervencija, koja se dešavala prije nego što su tržišni zakoni bili u stanju da daju svoj sud o poslovanju, zamijeni sistemom u kome država interveniše nakon ispoljavanja tržišnih zakonitosti.

Glavne karakteristike poslovanja u centralno – planskom sistemu, bilo je da subjekti nisu imali potreban poslovni suverenitet, nego su ispunjavali planske zadatke; spoljnotrgovinske aktivnosti su se obavljale preko specijalizovanih monopolskih posrednika; cijene se nisu određivale na tržištu nego su bile administrativne; usmjerenost na što veći obim proizvodnje dovodio je pada kvalitete; kompanije su svoje neracionalnosti i gubitke pokrivale iz državnih izvora, pa je stimulanost na efikasnije poslovanje po pravilu izostajala.

Vremenom, ova situacija je dovela do stagnacije ekonomskog rasta i razvoja, pa i do opadanja. Neefikasna ekonomija nije bila u stanju da za većinu obezbijedi prosperitet, pa je stepen političkog zadovoljstva pao ispod tolerantnog nivoa. Problemi su se kulminirali tako da je promjena neefikasnog sistema bila neminovna.

Pojedinačne promjene i parcijalne koje obilježavale određenu fazu ulaganja napora da se stvari poprave, nisu davale rezultate. Neophodna je bila promjena suštine, a sprovođenje ekonomskih reformi je zahtjevalo tranzicionu strategiju i nove makroekonomske politike.

2. SUŠTINA TRANZICIONIH PROCESA

Tranzicija zahtjeva veliko preorijentisanje uloge vlade od njene komandne i kontrolne funkcije u ekonomiji ka stvaranju u tržišta i povećanju njegove efikasnosti kao arbitra uspjeha i neuspjeha u privredi. Proces tranzicije obuhvata privatizaciju, restrukturiranje preduzeća, cjenovnu liberalizaciju, spoljnotrgovinsku liberalizaciju, liberalizaciju kamatnih stopa, vođenje antimonopolske politike, reformu bankarstva i stvaranje finansijskih tržišta i finansijskih institucija.

Washington Consensus je izdao manifest za promociju neoliberalizma, tržišnog fundamentalizma ili minimalne države, te se smatra koncepcijskom

osnovom za sprovođenje makroekonomskih reformi u privredama u tranziciji. Sadrži sledeće preporuke:

1. Fiskalna disciplina. Održavanje fiskalne discipline ne znači automatski smanjivanje javnih rashoda. Stav je neutralan u vezi sa željenom veličinom javnog sektora pošto ne postoji konsenzus oko veličine javnog sektora u kapitalizmu i time idealne veličine države.
2. Redefinisanje prioriteta u javnim rashodima. Fiskalna disciplina je ne samo ekonomsko, nego i političko pitanje pošto visoki deficit koji vodi ka platnobilansnoj krizi i rastu inflatornog pritiska više pogađa siromašnije nego bogate slojeve stranovništva koji u uslovima liberalizacije tokova kapitala uvijek imaju mogućnost da svoj kapital prenesu u inostranstvo. Zato se predlaže pomjeranje fokusa na ulaganje u rast i zaštitu siromašnih umjesto u infrastrukturu, osnovnu zdravstvenu zaštitu i obrazovanje.
3. Poreske reforme. Osnovna ideja je širenje poreske baze sa umjerenim poreskim stopama.
4. Liberalizacija kamatnih stopa. Liberalizacija tržišta kapitala ne znači napuštanje prudencionalne kontrole.
5. Konkurentski devizni kurs. Konkurentski devizni kurs je prihvaćen kao cilj s time da postoje dvije ekstremne doktrine fiskni i fluktuirajući kurs.
6. Liberalizacija trgovine. U pitanju je samo pravac kretanja bez konkretnih recepata o tempu promjena.
7. Liberalizacija ulaznog toka stranih direktnih investicija. Naime, liberalizacija tokova kapitala ne obuhvata „vrući kapital“ (kratkoročne kredite i portfolio investicije).
8. Privatizacija. U pitanju je neophodan ali rizičan poduhvat povezan sa korupcijom koja stvara mogućnost da se državna (ili društvena) aktiva transferiše u privatne ruke samo za dio njene vrijednosti. Ovo je bitno pitanje zbog toga što način dolaska u posjed i cijena aktive bitno opterećuje ponašanje i očekivanje novih vlasnika.
9. Deregulacija. Posebno je usmjerena na smanjivanje barijera ulaska/izlaska uz zadržavanje pravila koja se odnose na zaštitu okoline kao i određivanje cijena u nekonkurentskim granama.
10. Svojinska prava. Prije svega se odnose na legalizaciju neformalnog sektora uz prihvatljive troškove.

Za uspjeh tranzicije nije dovoljno držati se fundamenata kapitalizma, privatne svojine, preduzetništva i tržišta već je potrebno razviti institucije i mehanizme koji omogućavaju prelazak u kapitalizam.

3. OSNOVNE FAZE – KORACI U PROCESU TRANZICIJE

U procesu sprovođenja tranzicije, uglavnom se sprovode sledeći koraci: prvo se vrši makroekonomska stabilizacija, zatim liberalizacija domaćih cijena, dalje spoljnotrgovinska liberalizacija i svakako, privatizacija.

3.1. Makroekonomska stabilizacija

Jedna od bitnih karakteristika socijalističkih sistema jeste visoka otvorena ili prikrivena inflacija. U takvim uslovima nije moguća domaća cjenovna liberalizacija. Domaći novac gubi kredibilitet, dolazi do porasta sive ekonomije i distorzije relativnih cijena tako da one ne mogu da obavljaju informativnu funkciju. Visoka inflacija rezultira i u nerealnom deviznom kursu, a to onemogućava spoljnotrgovinsku liberalizaciju. Konačno, u ovakvim uslovima je teško sprovesti i privatizaciju obzirom da je u inflatornim uslovima teško procijeniti realnu vrijednost preduzeća, pa je nemoguće sprovesti i njihovo restruktuisanje.

U socijalističkim sistemima vlade su izgubile kontrolu nad kreditima, prihvatile su značajno povećanje subvencija i socijalnih davanja, uvele brojne poreske olakšice, što je pored postojanja mekog budžetskog ograničenja rezultovalo visokim budžetskim deficitima i zbog toga visokim zaduživanjem u inostranstvu. Sa druge strane, prevelika intervencija države je na jednoj strani sve vrijeme sputavala preduzetničku inicijativu, a na drugoj onemogućavala razvoj finansijskih tržišta.

Stabilizacioni programi sveukupno sa elementima kakvi su cjenovne i spoljnotrgovinske liberalizacije, uravnoteženje budžeta, restriktivna monetarna politika, politika dohotka orijentisane na smanjivanje inflacije i strukturne reforme sa deregulacijom u osnovi ni i u najuspješnijim tranzicionim zemljama nisu dale očekivane rezultate. Po pravilu je dolazilo do smanjivanja proizvodnje u većoj mjeri nego što je očekivano, strukturne promjene su kasnile, a životni standard stanovništva se pogoršavao.

3.2. Liberalizacija domaćih cijena

Poslije fiskalne i monetarne stabilizacije, sledeći korak koji je trebalo sprovesti je cjenovna liberalizacija. Najznačajniji efekat cjenovne liberalizacije jeste omogućavanje djelovanja tržišnog mehanizma u procesu alokacije resursa. Ona se koristila i kao efikasan instrument za elimisanje nestašica, a takođe i subvencije odnosno poreskih refakcija (olakšica) što je uticalo na smanjivanje budžetskog deficita. U socijalnim vremenima, došlo

je do negativnih fiskalnih posledica cjenovne kontrole kao i deformisanja tržišta i cijena uopšte. Samim tim je cjenovna liberalizacija predstavljala mogućnost da se uspostave realni odnosi na tržištu, a time omogući i prava privatizacija. Eventualno zakasnjela liberalizacija cijena u uslovima nestašica dovela bi do inflatornih očekivanja što bi negativno uticalo na stabilizacioni proces.

3.3. Spoljnotrgovinska liberalizacija

Postoje dvije vrste zagovornika na koji način je potrebno sprovesti spoljnotrgovinsku liberalizaciju. U prvu grupu spadaju zagovornici gradualističkog pristupa, odnosno oni kao argumente navode da privrede u tranziciji u slučaju brze spoljnotrgovinske liberalizacije gube prihod od carina kao važne stavke budžeta. Još jednu stavku su navodili da precijenjen devizni kurs, uslijed postojanja određenih interesnih grupa i njihovog uticaja, spoljnotrgovinska liberalizacija dovodi ka povećanju nezaposlenosti i velikih pritisaka na zaustavljanje reformi.

Sa druge strane, zagovornici tzv. ortodoksnog pravca su isticali neophodnost istovremenog sprovođenja stabilizacije i spoljnotrgovinske liberalizacije. Smatrali su da svako kašnjenje dovodi do neefikasnosti, i da domaća preduzeća treba da se suoče sa svjetskim cijenama koje vrše pritisak na njih da postanu efikasnije. Kao jedina racionalna strategija se ukazivala radikalna spoljnotrgovinska liberalizacija. Ona vrši pritisak na preduzeća da se sama restrukturiraju i da prihvate svjetske kriterijume poslovanja i kvaliteta. Postepena liberalizacija je uspjevala samo u onim zemljama koje su već imale djelimično liberalizovanu spoljnu trgovinu.

3.4. Privatizacija

Privatizacija je koncept koji je po pravilu dolazio na red nakon stabilizacija i liberalizacije. Njen uspjeh se ne mjeri brojem privatizovanih preduzeća nego preko uspješnosti privatizacije velikih preduzeća kao glavnog problema privatizacije. Veliki dio preduzeća nije bilo moguće privatizovati bez restrukturiranja (ili likvidacije), a kao osnovni uslov za tako nešto se postavio zahtjev za stabilizovanjem ili liberalizovanjem ekonomije. U ocjeni uspješnosti, posmatrano generalno, najmanji progres je postignut upravo u segmentu restrukturiranja i privatizacije velikih preduzeća. Sam proces privatizacije sprovodio se preko sledećih modela.

Vaučerska privatizacija koja je polazila od načela da su društvenom bogatstvu doprinijeli svi građani pa su vaučeri podjeljeni svim građanima besplatno. Za dobijene vaučere mogli su da kupuju akcije preduzeća. Glavna

prednost je brzina kojom se privatizacija mogla završiti i što je navodno vodila računa o socijalnoj pravdi. Sa druge strane, nedostatak je velika disperziranost vlasništva (veliki broj relativno malih akcionara) koji nisu raspolagali kapitalom za dalje dodatno ulaganje u privatizovana preduzeća. Zbog toga se često dešavalo da ih jeftino otkupe špekulanti koji su postajali većinski vlasnici preduzeća.

Interna privatizacija (radnično akcionarstvo) koje polazilo od pretpostavke da su razvoju preduzeća najviše doprinijeli zaposleni i bivši zaposleni, pa su se akcije besplatno prenosile na radnike. Model je sličan i prethodno, te su prednosti i nedostaci isti.

Fondovska privatizacija je polazila od kreiranja manjeg broja velikih privatizacionih (investicionih) fondova na koje su se prenosile akcije preduzeća koja ulaze u privatizaciju. Nakon toga se obavlja privatizacija malih fondova. Ovaj model obezbeđuje brzu privatizaciju, međutim, kako su fondovi postajali vlasnici velikog broja preduzeća istovremeno, nisu mogli biti koncentrisani na poboljšanje njihovih performansi, a takođe, nisu raspolagali ni značajnim sredstvima da bi tako nešto mogli ostvariti.

Menadžment buy – out model je polazio od toga da menadžeri treba da postanu vlasnici preduzeća kao najkompetentniji i najpupćeniji u njihov rad. Preduzeća su se u ovom slučaju najčešće otkupljivala na kredit odnosno otplaćivala na teret budućih profita. Osnovni nedostatak ovog modela je česta povezanost sa korupcijom, jer su pravo praktično dobijali politički podobni pojedinci.

Direktna prodaja predstavlja model po kome oni koji imaju kapital i menadžerske vještine postanu vlasnici preduzeća. Međutim, slabost ovog modela je u tome što se proces privatizacije ne može sprovesti brzo, jer za veliki broj preduzeća nije moguće naći kupce.

Kombinacija različitih modela su u praksi vrlo korišteni modeli privatizacije. Tako je na ovim prostorima u određenom periodu vršena kombinacija modela radničkog akcionarstva i direktne prodaje uz elemente vaučerske privatizacije.

4. REZULTATI TRANZICIJE PRIVREDNOG SISTEMA U BIH

Početna predviđanja bila su da proces tranzicije ne bi trebao trajati više od pet godina, zavisno od početnog stanja u nacionalnoj ekonomiji, ostvarenog konsenzusa oko odabranog modela tranzicije i već ranije stečenih navika u tržišnoj konkurenciji. Međutim, ubrzo se pokazalo da će ukupno vrijeme tranzicije biti puno duže, a očekivani gubici puno veći.

4.1. Privatizacija državnih preduzeća

U okviru bivše zajedničke države, BiH je bila koncipirana kao republika sa jakim baznom industrijom i izvozno orijentisanom privredom. Izvozili su se energenti, sirovine i gotovi proizvodi. Tekstilna industrija je bila solidno razvijena, a poljoprivredni sektor je značajno doprinio ukupnom razvoju. Slična struktura privrednih kapaciteta zadržana je do kraja rata, s tim da su preduzeća bila devastirana uslijed posledica održavanja procesa proizvodnje, uz gomilanje gubitaka, nisku stopu efektivne zaposlenosti radnika, izraženu besperspektivnost i slično.

Osnovne karakteristike koncepta privatizacije u Republici Srpskoj ogledale su se u sledećem:

- ✚ Besplatnoj podijeli i prodaji državnog kapitala,
- ✚ Izuzimanju iz procesa privatizacije prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi, objekata od opšteg kulturnog i istorijskog značaja koja su preduzećima data na korištenje, zemljišta, osim izgrađenog građevinskog zemljišta koja preduzeća koriste i slično,
- ✚ Odluci da se preduzeća od strateškog značaja privatizuju prema posebnim privatizacionim programima,
- ✚ Centralizovanom načinu realizacije procesa privatizacije, posredstvom Direkcije za privatizaciju Republike Srpske, koja za svoj rad odgovara Vladi Republike Srpske.
- ✚ Odluci da se restrukturiranje privatizovanih preduzeća prepusti novim vlasnicima, itd.

Više do 100 preduzeća u Republici Srpskoj ni do danas nije privatizovan, od čega je nad mnogima od njih pokrenut postupak stečaja ili likvidacije. Isključujući strateška javna preduzeća, poput onih u sistemu elektroprivrede, za koja dosad nije predviđeno da postanu predmetom privatizacije i ne ulazeći pri tom u analizu stvarnih efekata dosad provedenih privatizacionim postupkom, moglo bi se zaključiti da je ovaj tranzicioni postupak uglavnom završen.

4.2. Restruktuiranje strateških i drugih javnih preduzeća

Većina javnih preduzeća koja danas posluju u RS nastala su kroz proces korporatizacije bivših državnih preduzeća. Sva ta preduzeća moguće je svrstati u četiri osnovne grupe:

- ✚ Javna preduća kojima upravlja Investiciono-razvojna banka RS a.d. Banja Luka (IRBRS), odnosno čiji se većinski paket akcija nalazi

- u portfelju Akcijskog fonda RS, Fonda za restituciju RS i Penzionog rezervnog fonda RS,
- ✚ Javna preduzeća kojima RS upravlja direktno, u funkciji Skupštine akcionara,
 - ✚ Javna komunalna i druga preduzeća koja su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, odnosno čijim većinskim paketom akcija upravljaju skupštine lokalnih zajednica, te
 - ✚ Javna preduzeća nastala na imovini koju je RS kupila u procesu stečaja državnih preduzeća.

Javna preduzeća čiji je većinski paket akcija, direktno ili indirektno, nalazi u portfelju RS moguće je dalje svrstati u dvije podgrupe i to: velika (strateška) javna preduzeća koja pružaju usluge od opšteg javnog značaja i posluju na regulisanom tržištu, pod pretežno monopolnim uslovima i javna preduzeća koja posluju u konkurentskim sektorima, poput turizma, prometa naftnih derivata i dr.

Sva preduzeća pod državnom kontrolom dobijaju značajnu podršku iz budžeta, kroz direktne budžetske subvencije, grantove, transfere i slično te na taj način doprinose povećanju javne potrošnje i budžetskog deficita. Pored direktne, ova preduzeća ostvaruju i različite oblike indirektno pomoći, kao što su državne garancije na kredite, mogućnost reprogramiranja rokova za plaćanje dospjelih poreskih obaveza, socijalni programi usmjereni ka zbrinjavanju viška radnika itd., a koje sve za posledicu imaju povećanje javnih rashoda ili smanjenje javnih prihoda.

4.3. Reforme u klasičnom (budžetskom) dijelu javnog sektora

Cilj reforme državnih ustanova i drugih nosioca javnih poslova i ovlašćenja je da se uspostave odnove jedinstvenog pravnog režima i sistema standarda za obavljanje poslova javne uprave, usklađenog sistema funkcionisanja javnih službi, kao i organizacije i standardizovanih informacionih i komunikacionih sistema, uz poštovanje neophodnih i potrebnih specifičnosti u pogledu organizovanja i načinu vršenja pojedinih poslova javne uprave.

Posebni ciljevi reforme državnih ustanova, uključujući i javne ustanove iz oblasti obaveznog socijalnog osiguranja, trebalo bi da budu usmjereni ka unapređenju institucionalnih, organizacionih i funkcionalnih karakteristika i kapaciteta sistema javne uprave, uspostavljanju sistema upravljanja javnim ustanovama i drugim subjektima javne uprave zasnovanog na učinku, unapređenju sistema upravljanja ljudskim resursima, unapređenju sistema upravljanja javnim sredstvima, uključujući javne nabavke, povećanju pravne

sigurnosti i unapređenju poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga, te jačanju transparentnosti i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave.

4.4. Položaj državnih i privatnih preduzeća

Ministarstvo trgovine SAD-a u svom poslovnom vodiču za BiH (U.S. Country Commercial Guides, Bosnia and Herzegovina) ocjenjuje da u praksi državna preduzeća imaju prednost u odnosu na privatna. Taj nejednak tretman se najčešće ogleda u monopolizaciji tržišta kroz regulaciju, te drugačiji odnos kada su u pitanju obaveze uplata javnih prihoda, izmirenje poreznih dugovanja i dugova prema povjeriocima, te značajnu (vertikalnu) državnu pomoć gdje javne kompanije imaju privilegovan položaj i uživaju ustupke vlasti. I pored toga, one su dominantne među najvećim poreznim dužnicima u zemlji, a većina je na pragu nesolventnosti i predstavlja rizik za vlade.

U razvijenim tržišnim ekonomijama se vode snažne ideološke rasprave oko ekonomskih politika koje trebaju osigurati rast privatnog sektora, naročito malih i srednjih preduzeća (MSP), mahom porodičnih biznisa, koji čine kičmu svake ekonomije - čak i bosanskohercegovačke, uprkos svim otežavajućim okolnostima i neravnopravnoj tržišnoj poziciji. U BiH pak još uvijek govorimo o tome kako privatni sektor uopšte staviti u ravnopravan položaj sa kompanijama koje su u državnom vlasništvu, te kako osigurati da u toj ravnopravnoj tržišnoj utakmici državna preduzeća ne budu gubitnici. A to će biti poseban izazov, zbog stanja u kom su državne firme trenutno.

4.5. Stanje državnih preduzeća u BiH

Izvještaj Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) u kom je predstavljena analiza rada preduzeća u kojima vlade imaju udio vlasništva od najmanje 50 posto pokazuje da je u Bosni i Hercegovini u 2017. godini poslovalo 548 preduzeća u većinskom državnom vlasništvu, odnosno 1,4% svih preduzeća u zemlji. S obzirom da je sistem izvještavanja slab, te da od 548 državnih preduzeća njih 134 (24,5%) nije dostavilo finansijske izvještaje na vrijeme, izvještaj o poslovanju pokrio je 414 državnih preduzeća o kojima su relevantni finansijski podaci bili dostupni. Od 414 analiziranih državnih firmi, 242 posluje u Federaciji BiH, a 172 u Republici Srpskoj. Po veličini, 227 je malih, 114 srednjih, te 73 velikih državnih kompanija.

Ovaj mali broj (državnih) preduzeća raspolaže sa 30,9 milijardi KM sredstava, što čini značajnih 29,2% sredstava kojim raspolažu sva preduzeća u BiH. Ona zapošljavaju oko 80.000 radnika, donosno 10,6% svih

zaposlenih. Njihov ukupan godišnji promet je 6,4 milijarde KM, što je tek 9,3% ukupnog prometa svih preduzeća u BiH. Ove brojke jasno pakazuju da je prosječna efikasnost korištenja sredstava ovih preduzeća daleko manja od efikasnosti privatnih preduzeća, a i produktivnost rada njihovih zaposlenih je manja od produktivnosti rada zaposlenih u privatnom sektoru.

Ukupan dug državnih kompanija stalno raste i na kraju 2017. godine je iznosio 8,1 milijardu KM, što čini 17,2% obaveza svih preduzeća u državi. Od ukupnih obaveza, značajan dio učešća imaju porezne obaveze koje iznose 1,2 milijarde KM (primarno dugovi prema socijalnim fondovima) i čine 34,3% svih poreskih obaveza u zemlji. Pri tom se, iako je podignuta porezna disciplina privatnog sektora, državnim preduzećima se nastavlja tolerisati neplaćanje poreznih obaveza, što MMF karakteriše kao kvazifiskalnu podršku. Ukupan dug državnih preduzeća premašuje njihov ukupan godišnji promet od 6,4 milijarde KM. Uz negativan uticaj na penzijski i zdravstveni sistem kojima ne izmiruju obaveze i time uzrokuju niži kvalitet usluga zdravstvenog sistema i niže penzije, druga značajna stavka u kratkoročnim obavezama državnih preduzeća jesu dugovi prema dobavljačima, čime državna preduzeća negativno utiču i na likvidnost privatnog sektora. Drugim riječima, svi ustupci koje država kao vlasnik daje državnim preduzećima u krajnjoj instanci imaju negativne efekte na sve građane, na penzionere i na privatni sektor.

Kada je u pitanju profitabilnost i stabilnost poslovanja, samo 5 od 20 najvećih državnih kompanija su kategorizovane kao “zdrave” ili “niskorizične”, a samo 17 preduzeća je isplatilo dividendu u 2017. godini. Državne kompanije su isplatile vladama kao vlasnicima 80,7 miliona KM dividende, a od vlada naplatile 214 miliona KM podsticaja, grantova i subvencija. Njih tri - BH Telecom, Elektroprivreda BiH i Autoputevi RS uplatile su 95,0% od ukupno 80,7 miliona KM isplaćene dividende.

Bez obzira na njihovu (ne)efikasnost, izvještaj dalje navodi da su prosječne plate u državnim preduzećima 47,0% posto više od prosjeka u privatnim firmama, a iako se ova značajna razlika može objasniti značajnom poreznom evazijom koja je dominantna u privatnim preduzećima, činjenica da je percepcija građana da državni sektor nudi i sigurnost posla i bolje plate, dovodi do distorzije tržišta rada i dodatno pogađa privatna preduzeća u privlačenju talenta.

U periodu od 2015. do 2017. godine, državna preduzeća su imala negativne povrate na ulog kapitala (ROE: -0,3%), a negativan je bio i povrat na sredstva (ROA: -0,2%): Dakle, značajnih 29,0% svih sredstava u ekonomiji i svu raspoloživu neto vrijednost koja im je na raspolaganju, državna preduzeća ne koriste adekvatno, iz njih ne kreiraju i ne izvlače vrijednost, već stvaraju gubitke za cijelo društvo.

4.6. Razvojni potencijal

Takođe, jedna od procjena MMF-a je da bi BDP BiH bio oko tri posto viši kada bi povrat na kapital u državnim preduzećima iznosio 4,0%, što je nivo koji odgovara nivou državnih preduzeća koja rade s umjerenim rizikom profitabilnosti. Ovo bi se moglo protumačiti kao oportunitetni trošak gubitka 3,0% BDP na godišnjem nivou zbog održavanja neefikasnog sektora javnih preduzeća.

Postoje situacije (u praksi) kada javne i privatne kompanije nisu u istom položaju jer ciljevi poslovnih operacija nisu isti - državne kompanije za cilj imaju ispunjavanje društvenih i razvojnih ciljeva koji su pred njih postavljen, a ne samo sticanje profita. No, uprkos političkom zahtjevu ili društvenoj potrebi da država finansira skupe i ekspanzivne investicije na koje se privatni sektor ne bi odlučio u određenom trenutku, troškovi socijalnih programa ne trebaju biti prebacivani na teret državnih kompanija i biti opterećenje i prijetnja održivosti njihovog poslovanja, već trebaju biti finansirani iz budžeta, koji zbog toga postoje. U ovakvoj situaciji državna preduzeća su u lošijoj poziciji od privatnih. Uobičajeno je da zbog političkog zahtjeva državne kompanije o svom trošku ulažu u infrastrukturu na područjima u kojima za to nema finansijske opravdanosti.

Na primjer, udaljeno naselje u nekoj opštini nema pristup vodovodu, struji ili internetu. Lokalna vlast, suočena s manjkom sredstava za finansiranje te infrastrukture, preko stranačkih kolega koji obnašaju funkcije u izvršnim institucijama kantona ili entiteta vrši pritisak na državno preduzeće da iz svojih sredstava finansira infrastrukturu do malog broja korisnika, koja se nikada neće isplatiti. Zbog finansijske moći dijela državnih preduzeća i nekritičkog stava javnosti prema ovakvoj praksi, primjeri državnih preduzeća u kojim je razdvojena funkcija razvojnih i komercijalnih ciljeva je malo, čak i u razvijenim zemljama, a naročito u zemljama u razvoju.

Ovakva praksa je polako vodila i drugim vidovima korištenja državnih firmi od strane politike za „rješavanje“, a bolje je reći prikrivanje socijalnih problema – prije svega nezaposlenosti, a nedostatak kritike i nadzora (koji je pri tom vrlo teško provoditi, jer firme imaju poslovne tajne) je vodio zloupotrebama, pa su državna preduzeća umjesto da posluju sa niskim rizikom i pružaju efikasne i pristupačne usluge građanima, pretvorena u preskupe centre za zapošljavanje stranačkog kadra, čije usluge nisu na zadovoljavajućem nivou, ako ih uopšte dobijamo, ali ih zbog njihovog „društvenog značaja“ kontinuirano izvlačimo iz finansijskih problema budžetskim subvencijama. Tako se trošak ponovo vratio na javni budžet, samo što je ovoga puta je mnogo veći i nije jednokratn, već stalan.

4.7. Rješenja

Liberlizacija tržišta i jednak tretman svih kompanija su nulti prioritet. Povećanje konkurencije na tržištu među preduzećima, kroz otklanjanje regulacija koje monopolizuju položaj državnih preduzeća ili im pogoduju u svim granama privrede, uključujući i javne i komunalne usluge, može rezultirati poboljšanjem kvaliteta, a nerijetko i smanjenjem cijena usluga. Ono što je nepohodno jeste unaprijediti likvidnost i konkurentnost BiH preduzeća, te stvoriti prostor za racionalizaciju rada državnih preduzeća. Na ovaj način bi se osiguralo stvaranje radnih mjesta koja su rezultat stvarnih tržišnih potreba.

Uz otvaranje tržišta, čeka nas i velik posao na rješavanju statusa državnih preduzeća, a tu će nam od presudne važnosti biti uključivanje sposobnih i stručnih i kvalifikovanih ljudi. Za svaku kompaniju potrebno je uraditi analizu stanja, nakon čega treba donijeti dobro informisan odabir između tri osnovne opcije; restrukturiranja, restrukturiranja i naknadne privatizacije i privatizacije preduzeća, a u slučajevima gdje je stanje teško popravljivo stečaj ili zatvaranja. Za kompanije koje posluju u sektorima u kojim je moguće tržišno natjecanje može se odabrati jedan od navedenih scenarija. S druge strane, kompanije koje su „prirodni monopoli“, odnosno koje iz objektivnih razloga ne mogu imati konkurenciju (poput vodovoda i kanalizacija) trebaju restrukturiranje, kako bi unaprijedile svoju efikasnost, te kvalitet i cijenu usluga, kao i odnos prema potrošačima i zaposlenima.

Naglasak je na činjenici da ne postoji univerzalan recept za sva državna preduzeća. Kopiranje modela iz drugih zemalja i brzih „univerzalnih“ rješenja međunarodnih konsultanata koja su nam do sada nuđena mogu predstavljati rizik za uspjeh, a odluku o sudbini svake kompanije u državnom vlasništvu treba biti donesena u skladu sa specifičnim okolnostima u kojim kompanija posluje.

4.7.1. Restrukturiranje

Restrukturiranje podrazumjeva radikalne promjene u upravljanju kompanijom, finansijama, organizacijskoj strukturi, poslovnim procesima, internim kapacitetima, te motivaciji zaposlenika. Može se raditi finansijsko - za preduzeća koja imaju problem s likvidnošću i servisiranjem dospjelih obaveza, operativno - za preduzeća koja imaju problem s efikasnošću poslovanja, te strateško - za preduzeća koja imaju problem s rastom, a ono obuhvata promjenu dugoročne vizije, strategije i usmjerenja preduzeća.

Za restrukturiranje kompanija potrebni su stručni ljudi koji proces znaju pripremiti, organizovati i voditi. Stoga je nužan preduslov

implementirati principe korporativnog upravljanja u javnim preduzećima, a koji su definisani OECD smjernicama – principe transparentnosti, odgovornosti, kvalitete i fer pristupa u poslovanju i depolitizacije državnih preduzeća kroz unapređenje upravljanja.

S tim u vezi, tri prioriteta reformskih pitanja su: (1) mjesto i uloga nadzornih odbora, kompetentnost i etičnost članova, (2) status i način imenovanja top-menadžera, predsjednika i članova uprave i (3) sistem nagrađivanja top-menadžmenta i članova nadzornih odbora.

Ono što je važno naglasiti da je restrukturiranje izuzetno bolan i dug proces. Ono što on podrazumijeva jeste niz mjera poput otpuštanja viška radnika, povećanje produktivnosti radnika na razuman nivo. Prije svega, to se treba postići kroz dobru selekciju onih koji ostaju (što zbog zakonskih ograničenja može biti ravno nemogućoj misiji ukoliko preduzeće nije u stečaju), a zatim kroz zahtjevan proces unapređenja organizacije rada, povećanja radničke discipline i radnih obaveza.

Dobar dio radnika u državnim firmama bio bi spreman podržati ovakve mjere, jer su svjesni da njihove firme mogu bolje poslovati, a mnogi od njih su trenutno i preopterećeni zbog prakse „jedan radi dok dvojica gledaju, a treći je na bolovanju“. No uvođenje prakse koja iziskuje promjenu modela ponašanja i pristupa radu svakog radnika, te prihvatanje kulture promjena u preduzeću, neće biti dočekana s osmijehom od onih koji sistem zloupotrebljavaju, a u težnji da zadrže svoje privilegije, može se očekivati njihov snažan otpor. Na ovaj način restrukturiranje može biti neuspješno, jer je uz volju i aktivno uključenje vlasnika i menadžmenta u proces, saradnja svih zaposlenih na provođenju mjera nužan preduslov.

Uz to, sam početak razdvajanja pitanja upravljanja u odnosu na pitanje vlasništva može potrajati. Njemu treba prethoditi definisanje strategije korporativnog upravljanja u „strateškim preduzećima“, idealno na državnom nivou, kojom bi se definisao način upravljanja kroz primjenu OECD smjernica. Takva dogradnja zakonske regulative, konkretno entitetskih zakona o upravljanju državnim kapitalom, zakona o državnim preduzećima i usvajanje sektorskih strategija, može trajati predugo.

4.7.2. Privatizacija

Druga solucija je dobro i transparentno provođenje privatizacije (prije ili nakon restrukturiranja, zavisno od preduzeća do preduzeća, odnosno isplativosti restrukturiranja). Osnovni argument je da postoji niz državnih preduzeća, prevashodno preduzeća koja pružaju usluge, koja od privatizacije mogu dobiti veće koristi za poslovanje. Rasteretile bi se komplikovanih procedura na koje su obavezne zbog državnog vlasništva, naročito u

procesima nabavke, pregovaranja i sklapanja partnerstava, a dobile bi vlasnike koji donose kapital, znanje i tehnologiju i koji su mnogo spremniji na širenje na nova tržišta i akvizicije kompanija unutar i izvan BiH, te agilniji u zahtjevima da se poslovanje prilagodi svim aspektima brzo promjenjivog tržišta.

Za konzumente privatizacija bi značila brži pristup kvalitetnim i povoljnijim uslugama, tržište rada bi u katkom roku dobilo još jednu kompaniju u kojoj se zapošljava na osnovu vrijednost (znanja, vještina), dok bi za radnike to značilo početak rada u kompaniji koja nudi individualni rast i karijerni napredak, te veću produktivnost i veću naknadu za rad. Između ostalog, ona nudi i snažne društvene prednosti, a to su manja politička kontrola ekonomije i prestanak favorizacije kompanija

Manji broj državnih preduzeća smanjuje i broj onih kojima zbog „socijalnog mira“ institucije izvršne i sudske vlasti dozvoljavju da ne plaćaju poreze, kao i dugovanja prema dobavljačima. Građanima bi bila promijenjena percepcija kompanija – odabir usluge koju koristi svaka osoba bio bi zasnovan na cijeni, kvalitetu i njihovom međusobnom odnosu, imali bi mnogo kritičniji stav prema kvalitetu usluga, te bi se češće odlučivali na promjenu pružatelja usluga u slučaju da su trenutnim nezadovoljni.

Dobar dio stručne zajednice smatra da „strateška preduzeća“ trebaju biti u državnom vlasništvu, odnosno da ne bi trebala biti obuhvaćena privatizacijom. Ono što je za nastavak privatizacije važno jeste klasifikacija „strateških preduzeća“, na osnovu kriterija da li zaista brinu o javnom dobru. Ono što je važno jeste postizanje konsenzusa o tome u kojim je situacijama opravdan državni monopol, kao i definisanje pojma javnog dobra.

5. ZAKLJUČAK

Par godina poslije rata, sve do 2000. godine rata preko 60,0% stanovništva živjelo je u siromaštvu, po definiciji potrebnog prihoda koji omogućava porodici od četiri člana da kupe manje 2/3 definisane potrošačke korpe osnovnih potreba. Prosječna neto plata u poslovnom sektoru može kupiti samo 68,0% potrošačke korpe, dok u neprivrednim djelatnostima oko 87,0%. Samo zaposleni u finansijskim institucijama i organima uprave zarađivali su dovoljno da budu na granici ili malo iznad granice siromaštva. Zvanična statistika bilježila je impresivan rast bruto domaćeg proizvoda: 21,0% u 1995. godini, 69,0% u 1996. godini, 30,0% u 1997. godini i 18,0% 1998. godini. Ali BDP je bio pao tako nisko u toku rada, da su ova ostvarena povećanja proporcionalno visoka samo kao procenat vrlo niskog osnova. Poslije ovih godina, rast bruto domaćeg proizvoda uglavnom je rezultat pomoći, što se odražavalo u platnom bilansu.

Bosna i Hercegovina je među poslednjim zemljama u pogledu uspeha ekonomije i uslova poslovanja u Evropi. Razlozi za to su ratno razaranje, loš model privatizacije i nedovršene tranzicije, te velika politička neslaganja. Nakon rata, strategija razvoja fokusirala se na razvoj sektora malih i srednjih preduzeća koji je trebao biti generator razvoja bosanskohercegovačke privrede. Ovakav pristup bio bi logičan jedino ukoliko bi postojale velike i snažne kompanije koje bi za sebe vezale male biznise kao svoje kooperante. Nažalost, velike kompanije su nestale, a SME sektor je postao relativno slab zbog neadekvatne podrške od strane vlade i nosiocam ekonomske politike, te istovremeno izložen rastućem uticaju globalizacije i inostrane konkurencije. Nekada vrlo uspješni sektori, posebno teške industrije, zamjenjeni su usitnjenom ponudom prerađivačke industrije iz oblasti nisko-akumulativne dodane vrijednosti kao što su drvna ili tekstilna industrija.

Pored ekonomskih, Bosna i Hercegovina se suočava i problemima u demografskoj i socijalnoj sferi, koji ogleda u nezaposlenosti, nedostatku radnih mjesta, niskim platama, izuzetno lošim životnim standardom, velikim migracijama stanovništva.

Ono što je evidentno jeste da BiH mora ubrzati svoj razvoj, međutim nema jasne vizije i strategije kako to učiniti. Iz ekonomske teorije je poznato da ekonomski rast i razvoj (odnosno produktivnost) je određen sa četiri faktora, koje čine: ljudski kapital, prirodna bogatstva, fizički kapital i tehnologije. BiH bi veći fokus trebala imati na povećanje sledeća dva faktora

- ✚ Ljudski kapital odnosno znanje i vještine koje radnici stiču kroz obrazovanje (spretnost, znanje i motivacije radne snage); obično se isti uzima kao najvažniji faktor ekonomskog rasta i
- ✚ Tehnologija (tehničko – tehnološki proces, inovacija) podrazumijeva najbolje i najbrže tehnološke načine proizvodnje dobara i usluga.

LITERATURA

1. Bajec, J., Joksimović, Lj., 2006. Savremeni privredni sistemi, Ekonomski fakultet, Beograd.
2. Časopis „Poslovne studije“, 2017., broj 421-430, Osnovne karakteristike tranzicije kao ekonomskog mehanizma u zemljama u razvoju.
3. FY16-20 COUNTRY PARTNERSHIP FRAMEWORK FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA, dostupno na linku:
<http://pubdocs.worldbank.org/en/215221450204091066/WBG-Bosnia-and-Herzegovina-period-FY2016-2020.pdf>
4. Ivić, M., 2014., Privredni razvoj Bosne i Hercegovine u uslovima globalizacije, Univerzitet poslovni inženjering i menadžment, Banja Luka.
5. Klix.ba - MMF objavio istraživanje: Javna preduzeća u BiH proizvode gubitke, u njima radi 80 hiljada ljudi, dostupno na:
<https://www.klix.ba/biznis/privreda/mmf-objavio-istrazivanje-javna-preduzeca-u-bih-proizvode-gubitke-u-njima-radi-80-hiljada-ljudi/190924077>
6. Klix.ba - MMF objavio istraživanje: Javna preduzeća u BiH proizvode gubitke, u njima radi 80 hiljada ljudi, dostupno na:
<https://www.klix.ba/biznis/privreda/mmf-objavio-istrazivanje-javna-preduzeca-u-bih-proizvode-gubitke-u-njima-radi-80-hiljada-ljudi/190924077>
7. Njegovan, Z., Đurić, K., 2017., Privredni sistem i ekonomska politika, Univerzitet u Novom Sadu.

**REVALORIZACIJA OSNOVNIH SREDSTAVA I NJEN UTICAJ NA
FINANSIJSKE IZVEŠTAJE**

**REVALUATION OF FIXED ASSETS AND ITS IMPACT ON THE
FINANCIAL STATEMENTS**

Pregledni znanstveni članak

*Mr. Nemanja Budimir**

Sažetak

Finansijski izveštaji teže da osiguraju kvalitetne i relevantne informacije entitetima kako bi mogli da donesu različite odluke. U osnovi finansijski izveštaji imaju za cilj da pruže informacije o finansijskoj poziciji, finansijskom uspehu i tokovima gotovine privrednog subjekta, koje su korisne za donošenje ekonomskih odluka šireg kruga korisnika. Isto tako oni pokazuju i rezultate koje je rukovodstvo privrednog subjekta ostvarilo u upravljanju resursima koji su mu povereni. Revalorizacija osnovnih sredstava predstavlja usklađivanje originalne vrednosti ranije stečenih osnovnih sredstava sa kretanjem cena u veku upotrebe osnovnog sredstva, ili usklađivanja ispravke vrednosti, odnosno neotpisane vrednosti osnovnih sredstava zbog produženja veka upotrebe. Cilj revalorizacije je da u amortizacionom fondu obezbedi novčana sredstva kojim se može ponovo nabaviti isto osnovno sredstvo. Revalorizacija sredstava pruža mogućnost da se finansijski izveštaji usklade sa trenutnim stanjem na tržištu. Takođe, ona predstavlja jednu od metoda pomoću kojih se može "iskriviti" slika finansijskih izveštaja.

Ključne reči: Osnovna sredstva, revalorizacija, bilansi, priznavanje, pozitivne i negativne strane.

Abstract

Financial statements seek to provide quality and relevant information to entities so that they can make a variety of decisions. Basically, financial statements aim to provide information about the financial position, financial success and cash flows of an economic entity, which are useful for making economic decisions by a wider range of users. They also show the results

** Doktorand Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Predsednik Fondacije "Andrej Budimir" profesor Bryggan, Motala kommun. E-mail: budimir.nemanja@yahoo.com*

that the management of the business entity has achieved in managing the resources entrusted to it. Revaluation of fixed assets is the adjustment of the original value of previously acquired fixed assets with the movement of prices over the life of the fixed asset, or the adjustment of the value adjustment, ie the write-off value of fixed assets due to the extension of the useful life. The goal of revaluation is to provide funds in the depreciation fund with which the same fixed asset can be procured again. The revaluation of assets provides an opportunity to adjust the financial statements to the current market situation. It is also one of the methods by which the image of financial statements can be "distorted".

Key words: Fixed assets, revaluation, balance sheets, recognition, positive and negative sides.

1. UVOD

Prezentovanje određenih informacija eksternim i internim korisnicima koji pokazuju uspešnost odlučivanja i finansijski položaj preduzeća kao posledicu odlučivanja računovodstvo vrši u vidu bilansa ili finansijskog izveštaja. (Rodić, et al., 2011, 3) Bez obzira na to što ovi izveštaji nastaju u računovodstvu, za njihovu tačnost i istinitost odgovorno je rukovodstvo preduzeća.

Bilans potiče od latinske reči libra, što znači vaga sa dva tasa. Na osnovu ovoga može se zaključiti da: pomoću bilansa se vrše merenja i iskazuju rezultati, to što se meri posmatra se sa dva obeležja (rezultat i stanje), ta dva obeležja dovode se u ravnotežu (među njima se formira jednakost). Bilans predstavlja dvostrani brojevi, finansijski iskaz o svemu čime preduzeće raspolaže, ali i sve što je rukovodstvo ostvarilo i sve što se vlasniku stavlja na raspolaganje. (Rodić, et al., 2011) Dakle, finansijski izveštaji predstavljaju skup informacija o finansijskom položaju, uspešnosti, promenama na kapitalu i novčanim tokovima preduzeća. Takođe, oni predstavljaju funkcionalnu i vremenski zaokruženu celinu poslovnih procesa koji su se dogodili u preduzeću. (Knežević, 2007) Cilj finansijskih izveštaja je da prikažu stvarno stanje u kom se preduzeće nalazi, i da na taj način korisnicima omoguće donošenje pravilnih odluka.

Predmet istraživanja rada je revalorizacija i njen uticaj na finansijske izveštaje. Rad ima za cilj da objasni revalorizaciju i da prikaže na koji način ona utiče na finansijske izveštaje preduzeća.

U radu se polazi od pretpostavke da revalorizacija utiče na finansijske izveštaje preduzeća.

Rad je podeljen na tri dela. Prvi deo rada definiše pojam osnovnih sredstava, dok drugi deo govori o revalorizaciji. Treći deo govori o uticaju revalorizacije na finansijske izveštaje.

2. POJAM OSNOVNIH SREDSTAVA

Da bi preduzeće moglo nesmetano da posluje potrebna su mu sredstva. Sredstva preduzeće može da obezbedi iz sopstevnih ili pozajmljenih izvora. Zavisno od funkcije koju imaju u preduzeću sredstva se mogu podeliti na osnovna i obrtna. Osnovna sredstva spadaju u kategoriju stalne imovine preduzeća. Ova sredstva u proces poslovanja ulaze svojom celokupnom vrednošću, ali se ne utroše u celosti u jednom poslovnom ili reprodukcijom ciklusu, već se njihova vrednost putem amortizacije ili otpisom usled funkcionalnog i morlanog rabaćenja postepeno smanjuje, pri čemu zadržavaju svoj prvobitan oblik do kraja korisnog veka trajanja. Njihov vek trajanja je duži od godinu dana i ona predstavljaju dugoročno imobilizovana finansijska sredstva, a koja po pravilu čine imovinu preduzeća sa najvećim ulaganjem. (Lale, 2014, 223) Dakle, osnovna sredstva podrazumevaju sva sredstva koja se u procesu rada ne troše, odnosno koja zadržavaju svoj prvobitan fizički oblik, dok u procesu rada dolazi do njihovog moralnog i fizičkog rabaćenja. (Mihailović & Randelović, 2011) Osnovna sredstva najvećim delom se nalaze u obliku građevinskih objekata, instaliranih mašina i raznih uređaja. U poslovnom procesu utrošak osnovnih sredstava obračunava se računskim putem primenom odgovarajućih metodoloških postupaka i zakonskih regulativa. (Spremo, 2012)

Potrebno je naglasiti da se knjigovodstveni pojam osnovnih sredstava razlikuje od pojma sredstva za rad. Sitan inventar iako predstavlja sredstvo za rad, isključuje se iz osnovnih sredstava. Razlog za to je kratak vek trajanja, ali i potreba za češćom nabavkom. Upravo zbog toga javila se i potreba za pojednostavljuvanjem donošenja odluka o nabavci, ali i likvidaciji. Kada se sitan inventar posmatra kao osnovno sredstvo potrebno je predvideti i posebne procedure za donošenje operativnih odluka u vezi njegove nabavke i otpisa. (Škarić-Jovanović, 2008, 118)

Osnovna sredstva mogu se javiti u obliku stvari, prava i novca. Prema procesu proizvodnje osnovna sredstva mogu se podeliti na:

- Osnovna sredstva u pripremi- to su sredstva čija proizvodnja ili izgradnja nije završena. Samim tim ta sredstva nisu spreman za uključivanje u poslovne aktivnosti za donošenje ekonomske koristi i ne podležu amortizaciji. Ova sredstva pribavljaju se ulaganjem u proizvodnju ili izgradnju nekretnina, postrojenja i opreme od dana ulaganja do dana početka upotrebe. U ovoj fazi stalna sredstva su angažovana u procesu reprodukcije, ali ne daju odgovarajuće finansijske efekte. Ukoliko je ta faza duža i ako je

veća prosečna suma ovako angažovanih sredstava, utoliko je niži kvalitet ekonomije, odnosno slabiji je poslovni uspeh preduzeća. (Veselinović, 2011) Ova sredstva obuhvataju vrednosti ulaganja, odnosno investiranja u period od početka do završetka izgradnje osnovnih sredstava ili više osnovnih sredstava. Proces pribavljanja sredstava vrši se na osnovu odluke rukovodstva.

- Osnovna sredstva u funkciji- podrazumevaju sredstva koja se nakon završetka procesa investicione aktivnosti aktiviraju. U proizvodnom preduzeću mogu se javiti u dva oblika: materijalni oblik (zemljišta koja služe u privredne svrhe, građevinski objekti, šume, oprema, osnovno stado i dugogodišnji zasadi) i imaterijalni oblik (osnivačka ulaganja, patenti i licence, pravo na model, pravo na uzorak i druga slična prava).

- Osnovna sredstva van funkcije- obuhvataju sva sredstva koja su trajno ili privremeno isključena iz funkcije koju treba da obavljaju. Osnovna sredstva privremeno mogu da budu isključena iz funkcije usled otežanog plasmana proizvoda, nedostatka faktora reprodukcije i sl. Bez obzira što se ne koriste u poslovanju, ona predstavljaju predmet otpisa, ali i uzrokuju troškove držanja i osiguranja, a to utiče na smanjenje finansijskog rezultata preduzeća. Zbog toga preduzeće nastoji da ih uključi u poslovanje, ali kada nije u mogućnosti da ih ponovo uključi u poslovanje, preduzeće nastoji da ih proda ili ustupi drugom preduzeću na privremeno ili trajno korišćenje. Ako ni to nije moguće preduzeće pristupa njihovom rashodovanju. Da bi se sačuvala celina osnovnih sredstava, eventualni gubici koji mogu da se jave kao posledica rashodovanja sredstva koje nije još uvek otpisano, prodajom po nižoj ceni od sadašnje vrednosti ili štete koju osiguravajući zavod nije nadoknadio delom ili u celosti, mora se pokriti iz sredstava rezervnog fonda ili na teret ukupnog prihoda. (Žarković Joksimović & Bogojević Arsić, 2008) Knjigovodstveni tretman ovih sredstava, zbog njihove fizičke porabaćenosti ili moralne zastarelosti, a za koju je uprava donela odluku da ih proda regulisan je Međunarodnim standardom finansijskog izveštavanja 5- Stalna sredstva namenjena prodaji i prestanak poslovanja. Prema MSFI 5 stalna sredstva namenjena prodaji imaju karakter obrtnih sredstava.

Prema pojavnim oblicima osnovna sredstva mogu se podeliti na:

- nematerijalna ulaganja,
- materijalna sredstva, i
- dugoročni finansijski plasmani.

Može se zaključiti da osnovna sredstva imaju sledeće karakteristike (Jovanović & Veličković, 2019):

- vek trajanja duži od godinu dana ($t > 1$ godine),
- koeficijent obrta manji od jedne godine ($Kos < 1$),

- postepeno se troše u toku veka trajanja,
- samo utrošena vrednost se prenosi na nov proizvod, i
- obračun amortizacije uračunava se u cenu.

Promene u tehnikama proizvodnje i brze inovacije stalnih sredstava, dovode do zastarevanja, a to predstavlja ozbiljan i važan element koji utiče na poslovni rezultat. U mnogim slučajevima to može da dovede i do zatvaranja proizvodne jedinice dok je još nova, a da ona ne iskoristi inovativni proces proizvodnje. U vreme automatskih mašina popravka i održavanje predstavljaju važne stavke. (Terzić & Milojević, 2015) Kada popravka i održavanje nisu obezbeđeni na adekvatan i blagovremen način, može doći do kvara mašine, a to za posledicu može da ima gašenje proizvodnje na duži period.

Osnovni izvor finansiranja osnovnih sredstava jeste dobit preduzeća, finansiranje se uglavnom vrši iz poslovnog fonda i finansijskih kredita. Izvori finansiranja mogu biti: sopstveni, udruženi, kreditni i izvori solidarnosti. (Živković, et al., 2007, 30) Novac uložen u osnovna sredstva ne može biti odjednom realizovan iz prodaje u toku tekuće godine. Na kraju tekuće obračunske godine sredstvo ne gubi potpuno svoju vrednost. Preduzeća kupuju i drže sredstva s namerom da ostvare profit, ne posredstvom njihove dalje prodaje, već upotrebom tih sredstava. Sredstva se upotrebljavaju tokom nekoliko obračunskih godina, a nakon tog perioda postaju beskorisna i nedelotvorna u daljoj proizvodnji. Uloženi iznos nepovratno je potrošen na stalno sredstvo čiji je rok upotrebe istekao i koji je izgubio svoju korisnost tokom određene finansijske godine. Iz godine u godinu vrednost postrojenja, mašina, nameštaja i drugih osnovnih sredstava opada kao posledica habanja usled upotrebe.

Vrednost osnovnih sredstava iskazuje se kao vrednost osnovne imovine preduzeća. Osnovna sredstva imaju različite vrednosti, a to su (Živković, et al., 2007):

- nabavna vrednost - sačinjava je fakturna cena, uvećana za troškove transporta, troškove montaže i ugradnje, poreze, carine, obuka kadrova za rad na određenom sredstvu i slično. Ona se koristi i kao osnovica za obračun amortizacije.
- amortizovana vrednost - predstavlja knjigovodstveno-tehničku kategoriju. Ona pokazuje koliko je umanjena vrednost osnovnog sredstva u dotadašnjem veku upotrebe i koliko je od te vrednosti preneto u amortizacioni fond preduzeća.
- sadašnja vrednost - dobije se po odbitku amortizovane vrednosti od njihove nabavne ili revalorizovane vrednosti. Osnovna sredstva celom svojom vrednošću uključena su u proces poslovanja i rada i

oni prenose na nove proizvode deo svoje vrednosti koja odgovara njihovom ekonomskom i fizičkom trošenju.

- revalorizovana vrednost - podrazumeva ponovno utvrđivanje vrednosti osnovnih sredstava. Ona predstavlja ponovo procenjenu vrednost sredstva. Pomoću revalorizacije vrši se usklađivanje knjigovodstvene vrednosti sredstava sa njihovom stvarnom vrednošću.

U osnovna sredstva vrše se i ulaganja koja mogu da imaju karakter tekućeg izdatka. Na taj način terete se rashodi tekućeg obračunskog perioda ili kapitalnog izdatka koji nije učinjen radi prihoda u tekućem obračunskom periodu. Procesom kapitalizacije izdataka dolazi do povećanja sredstava, ali i dobiti tekućeg perioda, dok izdaci putem povećanja rashoda utiču na smanjenje dobiti tekućeg perioda. Povrat kapitalnih izdataka, vrši se tokom dužeg vremenskog perioda, nego što je to jedan obračunski period ili poslovni ciklus. (Vukelić, 2008, 158)

Preduzeće može da izvrši povećanje osnovnih sredstava na nekoliko načina:

- Kupovina osnovnih sredstava- Pri ovom procesu poštuje se razvojna politika preduzeća, s ciljem zamene dotrajalih osnovnih sredstava ili proširivanja postojećih kapaciteta preduzeća. Nabavku osnovnih sredstava preduzeće može da realizuje angažovanjem sopstvenih ili pozajmljenih izvora.
- Izgradnja osnovnih sredstava- vrši se u sopstvenoj režiji ili angažovanjem drugih preduzeća. Izrada osnovnog sredstva vrši se iz sopstvenih ili pozajmljenih sredstava.
- Prijem osnovnih sredstava bez naknade- može se vršiti po osnovu statusnih promena ili po nekom drugom osnovu. U slučaju da je reč o prijemu po osnovu statusnih promena tada se za neotpisanu vrednost osnovnog sredstva uvećava akcijski kapital, u suprotnom neotpisana vrednost se knjiži u korist ostalih prihoda. Ako se vrši prijem osnovnih sredstava bez naknade u slučaju statusnih promena, javljaju se dva oblika: a) Prijem osnovnih sredstava bez naknade i bez preuzimanja nekog duga ili obaveze (u ovom slučaju za iznos neotpisane vrednosti dolazi do povećanja sopstvenog kapitala preduzeća); b) Prijem osnovnih sredstava bez nadoknade, ali sa preuzimanjem duga (ako je iznos preuzete obaveze manji od sadašnje vrednosti sredstva razlika se evidentira u korist akcijskog kapitala. Ukoliko je preuzeti iznos veći od sadašnje vrednosti sredstva razlika se evidentira na teret računa ostali rashodi).
- Višak osnovnih sredstava- Popisom osnovnih sredstava na kraju ili u toku godine, moguće je utvrditi da se pojedina sredstva nalaze u

upotrebi, a da nisu iskazana u knjigovodstvu osnovnih sredstava. Tada se ona naknadno iskazuju u knjigovodstvu, a na osnovu zapisnika o popisu, po vrednostima utvrđenim procenom. Procenom se utvrđuje nabavna vrednost i otpisna vrednost, i po procenjenoj vrednosti se iskazuju osnovna sredstva u knjigovodstvu. (Vukelić, 2008, 160)

Otuđivanje osnovnih sredstava vrši se na nekoliko načina (Milojević, 2010.):

- Prodajom - Da bi se sredstvo priznalo kao osnovno sredstvo neophodno je da bude nabavljeno radi obavljanja određene delatnosti, a ne radi prodaje. U određenim slučajevima kao što su tehnološka zastarelost, česti kvarovi čije popravke su preskupe i nisu isplative, osnovna sredstva mogu da postanu predmet prodaje. Preduzeće može da izvrši prodaju sredstava drugom pravnom licu po ceni koja je: jednaka neamortizovanoj vrednosti (dolazi do smanjenja vrednosti osnovnog sredstva, a povećava se vrednost potraživanja od kupaca), manja od neamortizovane vrednosti (ta razlika čini rashod i on se knjiži na dugovnoj strani računa gubici od prodaje osnovnih sredstava- kapitalni gubici) ili veća od neamortizovane vrednosti (dolazi do povećanja vrednosti imovine preduzeća- kapitalni dobici). Kada je rashodovano osnovno sredstvo koje u potpunosti nije otpisano, a po osnovu rashoda ima otpadnog materijala, čija je procenjena vrednost niža od neotpisane sadašnje vrednosti osnovnog sredstva, dolazi do smanjenja vrednosti imovine preduzeća i obrnuto. (Vukelić, 2008)
- Besplatnim ustupanjem - Preduzeće uglavnom besplatno ustupa sredstva koja su upotrebljavana, ali ne i amortizovana u potpunosti. Preduzeće nema obavezu nadoknađivanja neamortizovane vrednosti ako ga je ustupilo drugom preduzeću na korišćenje, ali može da izvrši prenos obaveze otplate dugoročnog kredita. Preduzeće koje besplatno ustupa sredstvo dužno je da obračuna i plati obavezu za PDV. Razlog za to je što je ono prilikom kupovine sredstva ostvarilo pravo na odbitak ulaznog PDV-a. Osnovica za obračun PDV-a je nabavna cena po kojoj se takvo osnovno sredstvo u stanju u kome se nalazi može nabaviti u trenutku poklanjanja.
- Rashodovanjem - Rashodovanje ili likvidacija osnovnih sredstava predstavlja postupak izbacivanja iz upotrebe određenih osnovnih sredstava, zbog fizičke dotrajalosti, tehničke i moralne zastarelosti i sl., jer sredstva postaju neupotrebljiva. Rashodovati se mogu potpuno otpisana ili delimično otpisana sredstva.

- Utvrđivanjem manjkova pri inventarisanju - Manjak predstavlja oblik otuđenja imovine i zbog toga ona treba da se isknjiže iz finansijskih izveštaja. Može se utvrditi redovnim ili vanrednim popisom, a nakon toga potrebno je isknjižiti osnovno sredstvo. Knjigovodstveno manjak se obuhvata u visini sadašnje vrednosti, na šta se obračunava i PDV. Za nastali manjak može se teretiti lice za koje se dokaže da je uticalo na nastanak manjka, tereti se konto rashoda preduzeća ili deo na teret lica, a ostatak na teret preduzeća. (Klincov & Jovanović, 2015)

3. POJAM REVALORIZACIJE

Revalorizacija predstavlja proces koji je svojstven svim preduzećima. Revalorizacija osnovnih sredstava podrazumeva ponovno vrednovanje sredstava koja se nalaze u upotrebi, s ciljem svođenja na njihovu stvarnu, odnosno fer vrednost. Revalorizacija osnovnih sredstava vrši se svake godine kada postoje značajne razlike, preko 5% između knjigovodstvene i više fer vrednosti, ili suprotno ukoliko su razlike ispod 5% u periodu 3-5 godina. (Lale, 2014, 242) Pod fer vrednošću podrazumeva se iznos za koji se neko sredstvo može razmeniti između poznatih voljnih transakcija u korporativnoj transakciji. Ova vrednost u većini slučajeva predstavlja tržišnu vrednost, a koja se utvrđuje nezavisnom procenom od strane stručnih lica na osnovu tržišnih dokaza. Proces revalorizacije vrši se na kraju poslovne godine, kada se sastavljaju finansijski izveštaji, poštujući pri tome računovodstvenu politiku preduzeća. Svako preduzeće u svom opštem aktu (pravilniku) treba da naznači postupak revalorizacije za svaku grupu osnovnih sredstava pri ponovnom vrednovanju nakon početnog priznavanja. Prema ovome osnovna sredstva se revalorizuju u okviru iste grupe u skladu sa istim postupkom. U slučaju kada se vrši usklađivanje knjigovodstvene sa fer vrednosti sredstva, neophodno je da se izvrši revalorizuje cela grupa nekretnina, postrojenja i opreme kojoj određena sredstva pripadaju, bez obzira da li je računovodstvenim politikama utvrđena revalorizacija za sva sredstva koja pripadaju toj klasi. (Lale, 2014)

Potrebno je naglasiti da u inflatornim uslovima dolazi do narušavanja ispravnosti finansijskih izveštaja. Dolazi do nepodudaranja stanja koja su iskazana u finansijskim izveštajima usled neslaganja monetarnog i stvarnog stanja iskazanog u bilansima, a to za posledicu ima rezultat koji je precenjen. Cilj procesa revalorizacije jeste eliminisanje efekata inflacije prilikom utvrđivanja poslovnog rezultata pomoću konvertovanja prošlih istorijskih vrednosti osnovnih sredstava (nabavna vrednost, cena koštanja, rashoda) u tekuće tržišne vrednosti u trenutku njegovog bilansiranja. (Mihailović & Randelović, 2011)

Postupak revalorizacije vrši se pomoću koeficijenta revalorizacije. Koeficijent revalorizacije dobija se na osnovu odnosa nabavne vrednosti osnovnog sredstva i njegove tekuće tržišne vrednosti.

Prema profesionalnoj regulativi razlikuju se dva postupka revalorizacije:

- Proporcionalna korekcija nabavne vrednosti i ispravke vrednosti, i
- Korekcija ispravke vrednosti, bez korekcije nabavne vrednosti.

Oba postupka daju istu sadašnju vrednost, koja je svedena na revalorizacionu, tačnije tržišnu vrednost. Odluka o tome koji od ova dva postupka će se primeniti, donosi se na osnovu profesionalne procene koja odgovara načinu i dinamici upotrebe osnovnih sredstava. (Lale, 2014)

4. EFEKTI REVALORIZACIJE

Kada se govori o efektima revalorizacije, potrebno je naglasiti da oni mogu da budu pozitivni i negativni. Pozitivan efekat revalorizacije priznaje se kao prihod kada revalorizaciono uvećanje sredstava premašuje revalorizaciono umanj enje tog istog sredstva, a koje je prethodno priznato kao rashod. Dakle, uvećanje po osnovu revalorizacije u ovom slučaju priznaje se kao prihod do iznosa prethodno priznatog rashoda, a po osnovu revalorizacionog umanjenja. S druge strane, pozitivan efekat revalorizacije koji prevazilazi ovaj iznos priznaje se kao revalorizaciona rezerva. Što se tiče negativnog efekta revalorizacije on se priznaje kao rashod i to u slučaju da revalorizaciono smanjenje sredstava prevazilazi revalorizacione rezerve koje su prethodno formirane. U tom slučaju umanj enje po osnovu revalorizacije koje je veće od rezervi koje su prethodno formirane, priznaje se u bilansu uspeha kao rashod. (Lale, 2014)

5. UTICAJ REVALORIZACIJE NA FINANSIJSKE IZVEŠTAJE

Međunarodni računovodstveni standard 1 zahteva obelodanjivanje stavki finansijskih izveštaja, ali i stavki koje su date u napomenama izveštaja. Za finansijske izveštaje potrebno je naglasiti da su oni jasni i odvojeni od drugih informacija koje se prikazuju u godišnjem zaključku. (Spremo, 2013) Prema Međunarodnom računovodstvenom standardu 1 pod finansijske izveštaje spadaju: bilans stanja, bilans uspeha, izveštaj o promenama na kapitalu, izveštaj o tokovima gotovine, računovodstvene politike i napomene uz finansijske izveštaje. (Savez računovođa i revizora Republike Srpske)

Finansijski izveštaji sastavljaju se najmanje jednom godišnje. Dakle, oni su neposredni proizvod sistema računovodstvenog izveštavanja. Po svojoj

suštini i nameni oni prikazuju performanse preduzeća za određeni vremenski period, njegovu finansijsko-strukturnu poziciju, ali i položaj likvidnosti na određeni dan bilansiranja. (Stevanović, et al., 2010) Finansijski izveštaji opšte namene imaju za cilj pružanje informacija o finansijskoj poziciji, uspehu i tokovima gotovine entiteta, a koje su značajne za donošenje ekonomskih odluka širokog kruga korisnika. Pored ovoga oni pokazuju i rezultate koje je postigao menadžment u upravljanju resursima koja su mu poverena. Zbog toga finansijski izveštaji pružaju informacije o: imovini, obavezama, kapitalu, prihodima i rashodima, uključujući dobitke i gubitke, ostalim promenama kapitala i tokovima gotovine.

Na iskazivanje pozicija u izveštajima veliki uticaj imaće i model revalorizacije koje preduzeće upotrebljava za naknadno vrednovanje imovine. (Đinović, et al., 2016) Revalorizacija ima uticaj na finansijske izveštaje, tako što neke stavke smanjuje, a neke povećava.

Bilans stanja

Bilans stanja predstavlja osnovu za pružanje informacija o finansijskom položaju preduzeća. On na jednoj strani iskazuje imovinu, a na drugoj kapital i obaveze. Dakle, strukturu bilansa stanja čine dva bilansa agregata, a to su aktiva (iskazuje vrstu imovine) i pasiva (kapital i obaveze). S obzirom da aktiva i pasiva prikazuju jednu istu stvar, ali sa različitih aspekata, zbir aktive kvantitativno odgovara zbiru pasive. Naime, jednakost aktive i pasive znači da je svaka obaveza preduzeća prema poveriocu pokrivena imovinom koja je iskazana na strani aktive. Ovo ne znači da se pojedinačne obaveze preduzeća mogu vezivati za pojedinačne imovinske delove, nego da se ukupne obaveze preduzeća pokrivaju ukupnom imovinom preduzeća. Okolnost da se u preduzeću pojedinačne obaveze ne mogu vezivati za pojedine imovinske delove preduzeća, proizilazi iz toga što se sredstva u procesu reprodukcije neprestano kreću prelazeći iz jednog u drugi oblik. Potrebno je naglasiti da bilans stanja bez obzira na to što iskazuje imovinu, kapital i obaveze na određeni dan (dan bilansiranja), bilansna imovina ne može se uvek izjednačiti sa imovinom preduzeća, ali se ni bilansni kapital i obaveze ne mogu izjednačiti sa sopstvenim i pozajmljenim kapitalom. Zbog toga je veoma važno razlikovati bruto imovinu, čistu imovinu, bilansnu imovinu i imovinu preduzeća. (Rodić, et al., 2017, 57-58) Pored ovoga potrebno je naglasiti da se u bilansu stanja pored tekućeg obračunskog perioda, iskazuju se i podaci iz prethodnog obračunskog perioda. Upravo na ovaj način primenjuje se načelo vremenske povezanosti bilansnih pozicija. Konačno stanje prethodne godine treba da odgovara početnom stanju tekuće godine. Izuzetak od ovoga su slučajevi kada se zbog sprovođenja ispravki usled promene računovodstvenih politika ili ispravki značajnih grešaka dođe do prekida načela vremenske povezanosti bilansnih

pozicija. U tom slučaju sve promene koje su nastale potrebno je navesti u beleškama. Pozicije dugotrajne materijalne imovine i zbir aktive u bilansu se povećavaju, pored njih povećavaju se i pozicije pasive dugoročne obaveze, vlasnički kapital i zbir pasive. Sa povećanjem fer vrednosti dugoročne materijalne imovine dolazi i do povećanja aktive, tačnije pozicije dugotrajne materijalne imovine i unosi se u kapital, odnosno u revalorizacione rezerve. Na taj način povećava se pasiva. S druge strane, revalorizaciono smanjenje dugotrajne materijalne imovine dovede do smanjenja prethodno navedenih stavki, ukoliko je imovina koja se smanjuje revalorizovana prethodno navise i za koju je postojala stavka revalorizacione rezerve u izveštaju. (Đinović, et al., 2016)

Iz prethodno navedenog može se zaključiti da procena imovine po fer vrednosti dovodi do poboljšanja imovinskog i finansijskog položaja preduzeća. Međutim, iskazivanje imovine po fer vrednosti ima i nedostatak, a to je da u tom slučaju izveštaji postaju skup različitih vrednosti i njihova upotrebna vrednost u tom slučaju opada. Takođe, u finansijskim izveštajima različite pozicije su iskazane po različitim vrednostima, umesto da su iskazane po istorijskim troškovima. Istorijski trošak predstavlja osnovnu tvorevinu dvojnog knjigovodstva.

Bilans uspeha

Bilans uspeha predstavlja finansijski izveštaj u kome se prikazuju prihodi i rashodi koje je preduzeće ostvarilo u određenom obračunskom periodu, u vrednosnim jedinicama mere. Bilans uspeha prihvata salda računa rashoda i prihoda i iskazuje finansijski rezultat kao razliku između njih. U slučaju kada je finansijski rezultat pozitivan tada se on iskazuje na strani rashoda, u suprotnom kada je negativan finansijski rezultat, on će se prikazivati na strani prihoda, na taj način se uspostavlja bilansna ravnoteža. (Rodić, et al., 2017)

Dakle, za bilans uspeha može se reći da predstavlja podračun računa kapitala. Razlog za to je što on prikazuje vrednosno ukupno povećanje sopstvenog kapitala i ukupno smanjenje sopstvenog kapitala u toku obračunskog perioda i finansijski rezultat kao razliku ukupnog povećanja i ukupnog smanjenja sopstvenog kapitala, koji se uključuje u bilans stanja kao neto povećanje sopstvenog kapitala (dobitak) ili neto smanjenja sopstvenog kapitala (gubitak). (Lale, 2014)

Iz ovoga se može zaključiti da bilans uspeha predstavlja najvažniji finansijski izveštaj, koji ukazuje na profitabilnost preduzeća. On predstavlja izdvojeni deo bilansa stanja. Kao takav u njega se unose podaci o ostvarenim rezultatima poslovanja, a koji su utvrđeni u bilansu uspeha. Rezultati poslovanja mogu se javiti u obliku neraspoređene dobiti ili gubitka. U pasivi bilansa stanja, a u

okviru pozicije sopstveni kapital vrši se evidentiranje neraspoređenog dobitka, s druge strane gubitak se evidentira na strani aktive bilansa stanja ili u pasivi kao odbitna stavka od sopstvenog kapitala. Bilans uspeha ovako ostvaruje funkciju utvrđivanja poslovnog rezultata s jedne strane, i njegovog prenošenja kako bi se kompletirao bilans stanja. (Mihailović & Randelović, 2011)

Na bilans uspeha veliki uticaj ima izbor modela revalorizacije. U slučaju realizacije revalorizacione rezerve, povećanje vrednosti imovine iskazuje se u izveštaju o ukupnom rezultatu i ne vrši se njihovo evidentiranje u bilansu uspeha. Ovo dovodi do povećanja troškova amortizacije. Naime, nakon što se izvrši revalorizacija, procenom se povećava vrednost imovine, a to dovodi do povećanja osnovice za amortizaciju. U bilansu uspeha ovo će uticati na smanjenje neto dobitka, i u iskazivanju gubitaka po osnovu obezvređenja. (Đinović, et al., 2016)

Izveštaj o promenama na kapitalu

Ovaj izveštaj vrši prikazivanje svih promena na pojedinačnim stavkama kapitala i to od početka do kraja određenog perioda, a to je uglavnom period od jedne godine. Tačnije, to je finansijski izveštaj koji prikazuje promene na neto imovini pravnih lica i preduzetnika u toku obračunskog perioda. (Paragraf) U njemu se prikazuju promene koje su nastale po osnovu ulaganja vlasnika ili isplate ostvarenog prinosa na kapital (dividendi) vlasnicima kapitala i poslovne aktivnosti banke.

Dakle, izveštaj o promenama na kapitalu sastavlja se kao poseban i u njemu se kao minimum pozicija iskazuju: neto dobitak/gubitak obračunskog perioda, stavke prihoda i rashoda koje ne ulaze u bilans uspeha već se prizanju u korist ili na teret kapitala i zbirni efekat promena u računovodstvenoj politici. Ovaj izveštaj pored prethodno navedenih informacija sadrži i informacije o kapitalnim transakcijama, saldo akumuliranog dobitka/gubitka na početku perioda i na dan bilansa stanja, ali i kretanje za period i promene i stanje na svakoj klasi akcijskog kapitala, emisione premije i rezervi na početku i kraju perioda. Naime, podaci o promenama neto imovine na početku i na kraju obračunskog perioda treba da pokaže da li je došlo do povećanja/ smanjenja neto imovine u posmatranom periodu. Upravo ova informacija ima veliki značaj za vlasnike kapitala. Uticaj na ukupnu promenu u neto imovini diktirana je totalnim dobitcima i gubicima, a koji su nastali preko aktivnosti preduzeća tokom perioda. (Knežević, 2008, 24)

Dakle, kada se posmatraju promene na kapitalu potrebno je naglasiti da one dovode do smanjenja ili povećanja neto imovine preduzeća u određenom periodu. Na izveštaj o promenama na kapitalu, odnosno njegove stavke utiče metod revalorizacije. Izabrani metod revalorizacije može da

utiče na sledeće stavke: zadržanu dobit/preneseni gubitak (dobit koja je prenesena iz prethodnog perioda. Ona se uglavnom isplaćuje naknadno, ali može i da se koristi za pokrivanje gubitka), dobitak/gubitak tekuće godine, revalorizacione rezerve i ukupni kapital i rezerve.

6. EFEKAT REVALORIZACIJE I NJIHOV RAČUNOVODSTVENI TRETMAN

Kada se govori o efektima revalorizacije, mož se zaključiti da oni mogu da budu pozitivni i negativni.

Pozitivni efekat revalorizacije priznaje se kao prihod u slučaju kada je revalorizaciono uvećanje sredstva veće od revalorizacionog umanjenja tog istog sredstva, a koje je prethodno priznato kao rashod. Dakle, u ovom slučaju uvećanje po osnovu revalorizacije potrebno je priznati kao prihod, ali do iznosa prethodno priznatog rashoda koji je nastao po osnovu revalorizacionog umanjenja. S druge strane, pozitivan efekat revalorizacije koji premašuje ovaj iznos priznaje se kao revalorizaciona rezerva. (Lale, 2014)

S druge strane, negativan efekat revalorizacije kao rashod priznaje se u slučaju kada revalorizaciono smanjenje premašuje prethodno formirane revalorizacione rezerve. Umanjenje po osnovu revalorizacije koje je veće od prethodno formiranih rezervi kao rashod priznaje se u bilansu uspeha. (Lale, 2014, 245)

Što se tiče materijalizacije vrednosti revalorizacije, tj. revalorizacionih rezervi dobija se prodajom određenog sredstva. U slučaju da je u međuvremenu ona bila predmet amortizovanja, tada se deo revalorizacione rezerve materijalizuje kroz sam proces amortizacije. Tada iznos materijalizovane revalorizacije preduzeća predstavlja razliku između amortizacije koja je obračunata na osnovicu za amortizaciju posle revalorizacije i amortizacije koja bi se obračunala da revalorizacije navise nije bilo. Ovaj iznos računovodstveno se tretira kao revalorizaciona rezerva i on ne utiče na bilans uspeha. (Vukelić, 2008)

Takođe, potrebno je naglasiti da u slučaju revalorizacione rezerve koja predstavlja razliku između obračunate amortizacije zasnovane na trenutnoj nabavnoj vrednosti i obračunate amortizacije zasnovane na prethodnoj nabavnoj vrednosti, rezerve se mogu sprovesti i dok se osnovno sredstvo upotrebljava. U ovom slučaju realizacija revalorizacione rezerve vrši se direktno preko računa bilansa stanja, a ne preko računa bilansa uspeha.

7. PRIZNAVANJE REVALORIZACIONIH DOBITAKA I GUBITAKA

Povećanje knjigovodstvene vrednosti imovine koja je nastalo kao rezultat revalorizacije, priznaje se u ukupnom ostalom rezultatu i akumulira u kapitalu, u okviru pozicije revalorizacione rezerve. Povećanje se priznaje u bilansu uspeha u iznosu u kom poništava revalorizaciono umanjenje iste imovine koja je prethodno priznata u bilansu uspeha. S druge strane kada se knjigovodstvena vrednost imovine smanji kao rezultat revalorizacije to smanjenje potrebno je priznati kao rashod. Smanjenje se priznaje u ukupnom ostalom rezultatu do iznosa postojećih revalorizacionih rezervi koje se odnose na to sredstvo. Smanjenje priznato u ukupnom ostalom rezultatu smanjuje iznos koji je akumuliran u kapitalu unutar pozicije revalorizacione rezerve. (MRS16, 2020)

Što se tiče revalorizacionih rezervi koje predstavljaju sastavni deo kapitala koji se odnosi na nekretnine, postrojenja i opremu, one se mogu direktno preneti na neraspoređenu dobit, kada se sredstvo prestane priznavati. Ovo može podrazumevati prenos celokupnog ostatka, kada se sredstvo povuče iz upotrebe ili se otuđi. Potrebno je naglasiti i to da pojedine rezerve mogu da se prenesu i dok se sredstvo koristi. Tada iznos prenete rezerve predstavlja razliku između amortizacije koja je zasnovana na revalorizovanoj knjigovodstvenoj vrednosti sredstva i amortizacije zasnovane na prvobitnoj nabavnoj vrednosti sredstva. Takođe, bitno je naglasiti da se prenošenje revalorizacionih rezervi u neraspoređenu dobit ne vrši preko bilansa uspeha. (MRS16, 2020)

8. POZITIVNE I NEGATIVNE STRANE REVALORIZACIJE

Postupak revalorizacije osnovnih sredstava može da ima pozitivne i negativne strane. Kao pozitivna strana metode revalorizacije može se navesti to da ona u finansijskim izveštajima poboljšava imovinski i finansijski položaj preduzeća. Dolazi do smanjenja stepena zaduženosti i puža se mogućnost upotrebe realizovanih revalorizacionih rezervi. U slučaju kada su učinci revalorizacije pozitivni, tada u finansijskim izveštajima dolazi do poboljšanja imovinskog i finansijskog položaja preduzeća. S druge strane, metod revalorizacije može da ima uticaj i na zaduženost, odnosno može da dovede do smanjenja zaduženosti. Naime, kada procenom osnovnih sredstava dolazi do povećanja vrednosti, dolazi do poboljšavanja odnosa kapitala i obaveza. Na ovaj način dolazi do smanjenja stepena zaduženosti. Dakle, u slučaju kada je zaduženost manja to pruža veću sigurnost preduzeću, ali poboljšava i kreditni bonitet preduzeća. Ovo ne mora da znači da je preduzeće pouzdano i bolje. Razlog za to je što ovo ne zavisi od odnosa

kapitala i obaveza, nego od likvidnosti preduzeća i njegove zarađivačke sposobnosti. Što se tiče realizovanih revalorizacionih rezervi one se mogu preneti u neraspoređenu dobit, a zatim se mogu upotrebiti za pokriće gubitka koji je nastao u prethodnoj godini. Pored ovoga one se mogu iskoristiti i za povećanje osnovnog kapitala. (Đinović, et al., 2016)

Potrebno je naglasiti da metod revalorizacije menadžment preduzeća koristi i onda kada nastoji da unapredi poslovanje i komunikaciju sa partnerima u zemlji i inostranstvu. Na ovaj način menadžment nastoji da smanji informacionu asimetriju, odnosno finansijski izveštaji su jasni i uporedivi sa finansijskim izveštajima domaćih i inostranih preduzeća.

Dakle, iz prethodno navedenog može se zaključiti da će metod revalorizacije u godini u kojoj se sprovodi, dovesti do poboljšavanja imovinsko-finansijskog položaja u finansijskim izveštajima. Međutim, u budućnosti će ovo dovesti do povećanja osnovice za amortizaciju (razlog za to je povećana vrednost imovine), a to će uticati na smanjenje neto dobitka u bilansu uspeha. Naime, negativan aspekt povećanja vrednosti preduzeća koji može da nastane kao posledica povećanja vrednosti imovine procenom po fer vrednosti, može se dogoditi ukoliko je preduzeće na granici veličine, pa povećanje vrednosti preduzeća za posledicu ima obavezu statutarne revizije i primenu Međunarodnih standarda finansijskog izveštavanja. (Đinović, et al., 2016)

9. ZAKLJUČAK

Revalorizacija osnovnih sredstava predstavlja svođenje knjigovodstvene vrednosti na tržišnu vrednost. Dakle, ona nije ništa drugo nego ponovna procena vrednosti osnovnih sredstava, uz puno uvažavanje tržišnih cena. Pomoću revalorizacije ostvaruje se princip realnog prikazivanja vrednosti imovine preduzeća, ali i realnog obračuna otpisa vrednosti osnovnih sredstava. Revalorizacija predstavlja nužnu meru u ekonomijama sa visokom stopom inflacije. Razlog za to je što u uslovima inflacije raskorak između nabavnih i tržišnih cena postaje sve veći.

Takođe, može se zaključiti da je revalorizaciju potrebno sprovesti redovno, a sve s ciljem obezbeđenja da se knjigovodstvena vrednost ne razlikuje mnogo od vrednosti do koje bi se došlo upotrebom fer vrednosti na datum bilansiranja. Naime, model revalorizacije podrazumeva povećanje sadašnje vrednosti osnovnog sredstva u aktivi i revalorizacionih rezervi u okviru kapitala u pasivi, ali isto tako i obračun veće poreske amortizacije u odnosu na amortizaciju koja je obračunata na nabavnu vrednost osnovnog sredstva. Posmatrajući ovo može se steći utisak da metod revalorizacije doprinosi očuvanju fizičkog kapitala u skladu sa konceptom održanja kapitala. Naime, revalorizacione rezerve i kapital povećavaju se za iznos

revalorizacije, dok veći troškovi amortizacije umanjuju dobit za raspodelu, to dovodi do povećanja likvidnosti. Iz ovoga se može zaključiti da ovo dovodi do povećanja likvidnosti kroz smanjenje odliva likvidnih sredstava.

Dakle, ona predstavlja ispravku, odnosno povećanje vrednosti osnovnih sredstava, svođenjem njihove knjigovodstvene vrednosti na sadašnju tržišnu vrednost. Proces revalorizacije vrši se tako što se vrednost koja je iskazana u poslovnim knjigama povećava srazmerno sa povećanjem cene na malo, i to od prvog dana narednog meseca od pribavljanja sredstava u toku godine, do dana revalorizacije.

Proces revalorizacije vrši se pomoću koeficijenta sa kojima se množi vrednost osnovnih sredstava i na taj način dobija se njihova nova revalorizovana vrednost. Takođe, sa njima se množi i ispravka vrednosti osnovnih sredstava, a koja se povećava srazmerno povećanju vrednosti osnovnih sredstava.

Može se zaključiti da u slučaju da se ne vrši revalorizacija, ne bi postojale realne informacije o finansijskom rezultatu, koje bi menadžment mogao koristiti prilikom donošenja poslovnih odluka. Upravo to bi dovelo do pogrešnih poslovnih odluka.

Takođe, može se zaključiti da metod revalorizacije bez obzira što ima više prednosti, u odnosu na nedostatke, u praksi se slabo primenjuje. Prema istraživanju koje je sproveo Institut potvrđenih računovođa Engleske i Velsa (Institute of chartered accountants in England and Wales) pokazuje da 96% kompanija iz Evropske Unije izveštaje sastavlja po metodi istorijskog troška, dok samo 4% procenu po fer vrednosti obavlja isključivo za nekretnine, dok se procena po fer vrednosti postrojenja i opreme ne praktikuje. Razlozi za odsustvo šire primene su i visoki troškovi koje može da izazove i neprihvatanje poreskih propisa amortizacije obračunate po revalorizovanoj vrednosti. Dakle, može se zaključiti da ova metoda bez obzira što predstavlja napredak u finansijskom izveštavanju, ona još uvek ima nedostatke i ne primenjuje se u dovoljno u praksi.

LITERATURA

1. Đinović, V., Stanojević, M. & Paspalj, D., 2016. Implikacije primene postupka revalorizacije po finansijski i prinosni položaj izveštajnih entiteta. *Vojno delo*, 68 (1), pp. 214-221.
2. <https://www.paragraf.rs/edokumenti/poreski/sastavljanje-obrazaca-izvestaja-promene-na-kapitalu-2019.html>
3. Jovanović, I. & Veličković, M., 2019. Praktikum iz preduzetništva- sa pripremama za samostalnu izradu biznis plana. Bor: Tehnički fakultet u Boru.
4. Klincov, R. & Jovanović, D., 2015. Pribavljanje i otuđivanje osnovnih sredstava u privredi. *Oditor*, (12), pp. 29-33.
5. Knežević, G., 2007. Ekonomsko-finansijska analiza, Teorija i analiza bilansa (Interni materijal). Beograd: Univerzitet Singidunum.
6. Knežević, G., 2008. Analiza finansijskih izveštaja. Beograd: Univerzitet Singidunum.
7. Lale, V., 2014. Računovodstvo, drugo izdanje. Beograd: Univerzitet "Union-Nikola Tesla", Fakultet za poslovne studije i pravo.
8. Mihailović, I. & Randelović, D., 2011. Računovodstvo. Leskovac: Visoka poslovna škola strukovnih studija Leskovac.
9. Milojević, I., 2010.. Računovodstvo. Beograd: Centar za ekonomska i finansijska istraživanja.
10. MRS16, 2020. Savez računovođa i revizora Republike Srpske. http://www.srrrs.org/dokumenti/Medjunarodni_racunovodstveni_standardi/IAS/IAS_16_2018_prevod_IA_ZS2.pdf
11. Rodić, J., Andrić, M., Vukelić, G. & Vuković, B., 2017. Analiza finansijskih izveštaja, drugo dopunjeno i izmenjeno izdanje. Beograd: Ekonomski fakultet Subotica.
12. Rodić, J., Vukelić, G. & Andrić, M., 2011. Analiza finansijskih izveštaja. Subotica: Proleter a.d. Bečej.
13. Savez računovođa i revizora Republike Srpske. [Online] http://www.srrrs.org/dokumenti/Medjunarodni_racunovodstveni_standardi/IAS/IAS_1_2018_prevod_IA_ZS2.pdf
14. Škarić-Jovanović, K., 2008. Finansijsko računovodstvo, Drugo izdanje. Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
15. Spremo, R., 2012. Računovodstvo. Banja Luka: Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment .
16. Spremo, R., 2013. Računovodstvo. Banja Luka: Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment.
17. Stevanović, N., Malinić, D. & Milićević, V., 2010. Upravljačko računovodstvo. Beograd: CID EKOF.

18. Terzić, I. & Milojević, M., 2015. Uticaj amortizacije na poslovanje privrednih društava u Republici Srbiji. Zbornik radova Univerziteta Sinergija, (1), pp. 72-78.
19. Veselinović, N., 2011. Revizija stalnih sredstava (Master rad). Beograd: Univerzitet Singidunum.
20. Vukelić, G., 2008. Finansijsko računovodstvo. Beograd: Beogradska Bankarska Akademija, Fakultet za bankarstvo, finansije i osiguranje.
21. Žarković Joksimović, N. & Bogojević Arsić, V., 2008. Računovodstvo. Beograd: Fakultet organizacionih nauka.
22. Živković, M., Dragičević-Radičević, T. & Bevanda, V., 2007. Ekonomika poslovanja, treće dopunjeno izdanje. Beograd: Megatrend univerzitet.

KVALITET KAO ČINILAC KONKURENTNOSTI
QUALITY AS A FACTOR OF COMPETITIVENESS

Pregledni znanstveni članak

*Prof. dr. Petar Tamamović**

*Doc. dr. Mersiha Slipičević**

*Pred. VŠ Ana Barbić**

Aleksandar Tamamović, dipl. ecc

Sažetak

Konkurentnost upućuje na to koliko je uspješno jedno preduzeće na tržištu u poređenju sa drugim preduzećima koja nude slične proizvode. Preduzeća moraju biti konkurentna ako žele da uspješno prodaju svoje kako proizvode, tako i same usluge. U tom pogledu preduzeća, svako za sebe, usvaja, razvija ali i primenjuje odgovarajuću konkurentsku strategiju. Pri tome im kao osnova služe Porterove generičke strategije troškovnog, odnosno cjenovnog vodstva, diferencijacije i konačno, usmjerenosti na posebne ciljne grupe, segmente ili tržišne (Porter, 1980).

Ključne riječi: preduzeće, kvalitet, strategija, konkurentnost, troškovi.

Abstract

Competitiveness indicates how successful one company is in the market compared to other companies offering similar products. Businesses must be competitive if they are to successfully sell both their products and their services. In this regard, companies, each for itself, adopt, develop and implement an appropriate competitive strategy. In doing so, they are based on Porter's generic strategies of cost, ie price leadership, differentiation and, finally, focus on specific target groups, segments or market (Porter, 1980).

Key words: company, quality, strategy, competitiveness, costs.

** Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije. E-mail: petar.tamamovic@ceps.edu.ba*

** Razvojna banka FBiH. E-mail: mersiha.slipicevic@gmail.com*

** Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“. E-mail: ana.barbic@ceps.edu.ba*

1. KONKURENTSKE STRATEGIJE I KVALITET

Troškovno vodstvo uslovljeno je najracionalnijim mogućim trošenjem svih resursa, praktično bez njihovog rasipanja, i to u svim fazama nastajanja proizvoda. Upravo vodstvo kroz najniže troškove, a ne cijene, zapravo čini generičku strategiju. Preduzeće naime može biti proizvođač uz najniže troškove, a da to ne znači da svoje proizvode nudi uz najniže prodajne cijene. Takvo će preduzeće moći uživati beneficije kroz nadprosječnu profitabilnost u svojoj industriji. Međutim, lideri s najnižim troškovima često konkurišu putem cijena, jer im struktura niskih troškova upravo to omogućuje.

Diferencijacija se zasniva na načinu na koji proizvođači, odnosno isporučioци proizvoda pokušavaju svoje proizvode da učine različitim od onih koje nudi konkurencija.

Postoje dva načina kojim putem se to može sprovesti:

- ✚ Različitim varijacijama, odnosno promjenama u fizičkom izgledu i karakteristikama (*svojstvima*) proizvoda zasnivanjem na razlikama u dizajnu, boji, pakovanju, kao i razlikama u kvalitetu, sastavu, inovativnim karakteristikama i rezultatima u pogledu performansi;
- ✚ Specifičnim načinom reklamiranja i promotivnim tehnikama prodaje, kada se radi približno o sličnim proizvodima, moguće je isticati različite elemente, u smislu “*bolji od*”, “*čistiji i belji od*” i slično.

Svrha diferencijacije proizvoda je da se stvori i održava potražnja za proizvodima preduzeća na takav način da se njeguje lojalnost potrošača za određenu vrstu proizvoda, sve do određene trgovačke marke (*Brand loyalty*).

Diferencijacija proizvoda je važno sredstvo i način za uspostavljanje konkurentne prednosti, često čineći mnogo efektivnijom strategiju konkurentnosti od one na temelju niskih troškova, odnosno cijena. Privlačnost je konkuriranja na temelju diferencijacije, za razliku od onog putem troškova, odnosno cjenom, u sledećem, dok smanjenje cijena konkurenti mogu brzo (*kratkoročno*) oponašati, dotle primjera radi, uvođenje inoviranog, a posebno novog proizvoda nije tako lako imitirati. Šta više, dok konkuriranje kroz cijene snižava profitnost preduzeća (*ako se to jasno, čini bez prethodnog smanjenja troškova*), dotle primjenom strategije diferencijacije proizvoda dolazi do težnje da se profit sačuva, pa čak i poveća.

Fokusiranje je usredsređenje na posebne ciljne grupe, segmente ili tržišne otvore. Kada se koncentriše na tržišne otvore, usmjerenost preduzeća na troškove, odnosno cijene ili diferencijaciju, označava alternativu.

Kod usmjerenja na troškove, odnosno cijene, preduzeće nudi proizvode određenom tržišnom segmentu po cijenama nižim od konkurenta. Kod usmjerenosti na diferencijaciju, preduzeće nudi tržišnom segmentu proizvod koji je bitno različit od svih drugih uporedivih proizvoda konkurencije.

Proučavajući generičke konkurentne strategije, možemo zaključiti kako preduzeća mogu u svom poslovanju ostvarivati uobičajeno samo jednu od njih, dok neke ne ostvaruju ni to, ostajući praktički negde između. Visoki nivo kvaliteta, inovativnost, efekti učenja i ekonomija obima kod toga se spominju kao uslovi za postizanje obeju generičkih strategija konkurentnosti. A kada je reč o kvalitetu, njena besprjekornost, kao i sistemi koji je takvom stvaraju (*proizvode*), glavni su način da se istovremeno ostvaruju niski troškovi i diferencijacija.

Stah potkrepljuje mogućnost postizanja vodstva na temelju troškova, odnosno cijena i diferencijacije kroz potpuno upravljanje kvalitetom, sledećom tvrdnjom: *“Vodstvo na temelju troškova povezano je sa niskim troškovima kvaliteta, visokom proizvodnošću radnika, plitkim organizacionim strukturama i kratkim vremenima reagovanja. Diferencijacija je povezana s posvećenošću osiguravanju besprekornog kvaliteta i vrijednosti za kupce.”*

Primjenom koncepta potpunog upravljanja kvalitetom može se djelovati simultano na snižavanje troškova kvaliteta, povećavajući istovremeno njen nivo sve do besprjekornosti, a što ima pozitivan uticaj na proizvodnost organizacije i stvaranje vrijednosti za potrošače. Kod toga je veoma važno shvatiti logiku prema kojoj je praktički moguće povećavati nivo kvaliteta smanjujući istovremeno uz nju vezane troškove, koje nazivamo troškovima kvaliteta.

Naime, kada je reč o odnosu kvaliteta i troškova, dugo vremena je bilo rašireno mišljenje, i danas u znatnoj mjeri prisutno, kako bolji kvalitet proizvoda stoji više, a to onda odvlači pažnju od nastojanja da se njenim višim nivoom nastoji biti konkurentan, zauzimajući na taj način veći udeo na tržištu i ostvarujući veću profitabilnost, kao pretpostavku stabilnog razvitka kompanije na duži rok. Stoga se postavlja pitanje mogu li menadžeri i koliko, odnosno njihove organizacije, postizati superiorni kvalitet uz niske troškove. Jer, za organizaciju je bitan pozitivan odgovor na to pitanje kako bi prihvatila ideju o superiornom kvalitetu kao svojoj poslovnoj strategiji.

1.1. Cilj - visok nivo kvaliteta i niski troškovi

U traženju odgovora na pitanje kako je moguće postizati visok nivo kvaliteta ostvarujući istovremeno niske troškove, treba početi od dva vida kvaliteta: kvaliteta konstrukcije i kvaliteta konformnosti (*tj. usklađenosti kvaliteta izrade sa standardima, odnosno specifikacijama proizvoda*).

Viši kvalitet konstrukcije može značiti i veće troškove jer će, naravno, neki skupocjeni automobil zahtijevati svojim konstrukcionim rješenjem i veće troškove od nekih popularnih modela. Međutim, ljudska oštroumnost tu stalno iznova pronalazi puteve za bolju, a jeftiniju konstrukciju proizvoda.

Konstrukcije se pojednostavljuju, a time i pojeftinjuju, tako da se primenjuju jeftiniji materijali zadovoljavajućeg kvaliteta, manje djelova (*eliminisanjem onih nepotrebnih*), uklanjaju nepotrebne funkcije i sl.

Kod toga je od posebne koristi tehnika poznata pod nazivom analiza, odnosno inženjering vrijednosti.

Da bi do izražaja došle potrebe i želje potrošača (*koje treba zadovoljiti konstrukcionim rješenjem*), od bitne će koristi biti metoda za razvijanje funkcije kvaliteta (*Quality function deplovment, QFD*) sa svojom matricom poznatom pod nazivom “*kuća kvaliteta*”, čijom se primjenom sprovodi translacija potreba i zahtjeva potrošača “*što*” u odgovarajuće tehničke zahtjeve “*kako*”.

A da bi se čitav proces konstrukcije maksimalno ubrzao i racionalizovao, na raspolaganju je tehnika pod nazivom simultani inženjering (*engl. Simultaneous engineering*), i računarska podrška poznata kao oblikovanje proizvoda pomoću računara (*engl. Computer aided design, ČAD*). Ponajprije mislimo na uslovljenost porasta profita poboljšavanjem kvaliteta.

To se ostvaruje istovremeno:

- poboljšavanjem kvaliteta proizvoda, koji kada su ga takvim vrednovali potrošači - osigurava povećane profite, i to kroz povećavanje tržišnog udjela i/ili više cijene proizvoda, i
- poboljšavanjem kvaliteta proizvodnje, što dovodi do povećavanja proizvodnosti ili neposredno do snižavanja troškova proizvodnje robe i/ili usluga.

Naime, unapređivanje kvaliteta, ako je sprovedeno korektno, može voditi u viši nivo proizvodnosti i niže troškove redukovanjem ponovne obrade (*popravaka*) nekvalitetno izrađenih djelova, odnosno proizvoda, smanjenjem količine otpadaka i potrebe pružanja usluga nakon prodaje. Tada koristimo termin skrivene fabrike (*engl. Hidden factory - prema Feigenbaumu- guru kvaliteta*) (Bešić, 2007), kako bismo upozorili na dio kapaciteta koji postoje samo zato da bi se na njima obavljale poprake neodgovarajućih dijelova, odnosno sastavnica proizvoda.

Skrivena fabrika može tako zahvatiti 15-40% od ukupno raspoloživih kapaciteta i ona dakle postoji upravo zbog lošeg kvaliteta.

Sinhronizovanim djelovanjem na poboljšavanje kvaliteta proizvoda i proizvodnje dolazi tako do stvaranja povećane vrijednosti za potrošače. Naime, svojstvo i sposobnost proizvoda da zadovoljava neku potrebu

nazivamo njegovom korisnošću (*a koja u suštini odražava kvalitet*). Kada korisnost, odnosno kvalitet proizvoda stavimo u odnos s cjenom, dolazimo do njegove vrijednosti. Tako definisana vrijednost proizvoda stvar je u znatnoj meri subjektivne ocijene potrošača, tj. njegove percepcije o njoj, posebno kada je riječ o korisnosti, odnosno kvalitetu. Vrijednost je, prema tome ono što potrošač traži i očekuje, a to je zadovoljavanje njegovih potreba, želja, pa i prohteva, uz najnižu moguću cijenu. Osim toga, kada je riječ o poboljšavanju kvaliteta proizvoda, do povećanog tržišnog udjela i/ili više cijene proizvoda dolazi se tako da se proizvode, proizvodi takvog kvaliteta koji najbolje zadovoljava potrebe, želje i očekivanja potrošača, nadmašujući svojim nivoom kvalitet koji nudi konkurencija. Da bi se kvalitetom proizvoda moglo steći konkurentska prednost, neophodno je cjeloviti pojam kvaliteta rastaviti na njene pojedine dimenzije kojima je moguće upravljati.

1.2. Konkuranje na temelju dimenzija kvaliteta

Radi postizanja konkurentske prednosti preduzeće mora prepoznati kvalitet koji je od interesa za potrošače na ciljnim tržištima. Jedna od čestih definicija kvaliteta kaže da on znači usklađenost proizvoda sa zahtevima potrošača, dok se druga određuje kao njegova sposobnost, odnosno prikladnost za upotrebu. Čini se da bi bilo dobro obadrije definicije spojiti u jednu, koja bi onda potpunije definisala kvalitet kao usklađenost proizvoda sa zahtjevima potrošača, a koja rezultuje njihovom pogodnošću za upotrebu. Upravo ta definicija pomaže da promotrimo šta mora biti učinjeno kako bi se postigla konkurentska prednost uz pomoć kvaliteta, bilo postojećih ili/i novih proizvoda. Tako je jedan od gurua kvaliteta Edvard Deming napisao – samo unapređenje kvaliteta vodi ka većeoj produktivnosti a time samoj konkurentnosti kako proizvoda, tako i usluga (Tamamović, 2012). Ali, i nakon toga može se postaviti pitanje je li i takva definicija dovoljna za potpunije razjašnjenje kvaliteta. Uzmimo za poređenje automobil i trgovačku uslugu, i postavimo pitanje u čemu se sastoji njihov visok nivo kvaliteta. Ili, ako uporedimo automobile kompanija *Ford* i *Toyota*, koje možemo smatrati visokokvalitetnim, možemo zaključiti da - usprkos njihovoj istovjetnoj osnovnoj funkciji - oni ipak nisu isti. Ključ za riješenje tog, kako se čini paradoksa, u razumevanju je činjenica da kvalitet nije jedinstvena kategorija. Zapravo, više različitih dimenzija, odnosno osobine kvaliteta proizvoda pridonose kvalitetu kako je percipira potrošač.

Značenje kvaliteta možemo svrstati u tri osnovne grupe, i one su:

- osobine koje određuju funkcionalnost proizvoda,
- osobine koje određuju pouzdanost i trajnost proizvoda,
- osobine koje čine hedonistički dodatak proizvodu.

Uzmemo li pouzdanost i trajnost proizvoda kao vremensku sastavnicu funkcionalnosti, moguće je dimenzije, odnosno osobine kvaliteta svesti na one koje čine funkcionalnu osnovu i one koje su hedonistički dodatak.

U tom smislu moguće je objasniti funkcionalnu osnovu putem različitih tehničkih svojstava proizvoda kojima se zadovoljavaju osnovne potrebe potrošača, a hedonistički element kao želju da se potreba zadovolji na ugodan način. To znači da se od odjela zahteva i da bude lijepo, odnosno u duhu mode, a ne samo da ima funkciju odjevanja ili zaštite od hladnoće, a hrana da bude i ukusna, a ne samo hranjiva.

Odnos između funkcionalne osnove i hedonističke dopune nije kod svake potrebe isti, već je, zavisno od potreba, dosta različit. Tako kod proizvodnih i osnovnih ličnih potreba prevladava funkcionalna osnova, a kod ostalih ličnih potreba značenje hedonističke dopune biva sve veće, pa je kod nekih vrsta potreba, odnosno želja i prohtjeva (*npr. za ukrašavanjem*) ona hedonistička sastavnica postala pretežitom, pa i isključivom.

Iz toga sljedi da će preduzeće u težnji da ostvari konkurentsku prednost trebati zapravo utvrditi konkretne dimenzije, odnosno osobine kvaliteta proizvoda, ali i sve one osobine koje su uz njega vezane, a od interesa su za potrošača. Radi toga je potrebno i moguće kvalitet i detaljnije raščlaniti.

U vezi s time D. A. Garvin, razmatrajući značenje visokog nivoa kvaliteta kojom treba konkurisati na način da se zaista zadovolje potrebe, želje, pa i prohtjevi potrošača, kaže sledeće: *“Menedžeri trebaju preduzeti jedan prethodni korak - vrlo očit i krucijalnog značenja. Trebaju ponajprije razviti jasan riječnik pomoću kojeg će se moći raspravljati o kvalitetu kao strategiji. Oni moraju raščlaniti kvalitet u djelove pogodne za upravljanje. Samo tako će moći definisati one otvore kvaliteta na temelju kojih će moći biti konkurentni“*.

Tako Garvin predlaže osam suštinskih dimenzija, ili vrsta kvaliteta - što može poslužiti kao okvir i okosnica strateških analiza - i to:

- performanse,
- posebne karakteristike kvaliteta,
- pouzdanost,
- konfornost kvaliteta,
- trajnost,
- usluge nakon prodaje,
- estetičnost, i
- priznat kvalitet.

U nastavku dajemo nužna objašnjenja o svakoj od navedenih dimenzija kvaliteta.

- ✚ *Performanse* se odnose na primarna tehnička svojstva proizvoda. Kod automobila su to: upravljačke performanse, ubrzanje

(sek/100 km), ekonomična brzina (potrošnja goriva /100 km), udobnost vozila i sl., kod televizora: jasnoća slike i tona, kvalitet boje, mogućnost preuzimanja programa iz udaljenih TV stanica; kod usluga u saobraćaju; brzina, sigurnost, udobnost, ekonomičnost i sl. Kako te dimenzije kvaliteta uključuju mjerljive karakteristike, pojedine vrste proizvoda mogu obično biti objektivno rangirane na temelju individualnih aspekata performansi. Ali, sveobuhvatno rangiranje performansi biće mnogo teže, posebno kada one uključuju koristi koje nisu posebno bitne za sve potrošače odnosno korisnike.

✚ *Posebne karakteristike kvaliteta* obično su sekundarne dimenzije kvaliteta, odnosno sekundarna specifična svojstva performansi. To su one karakteristike proizvoda koje čine dopunu temeljnim funkcijama. Primjeri za tu dimenziju kvaliteta jesu: automatski podešivači (uređaji) na TV-u u boji, hemijski postupak na mašini za pranje veša kojim se izbjegava potreba za naknadnim peglanjem, besplatno jelo i piće u avionu itd. Obično je teško povući granicu između primarnih performansi i sekundarnih specifičnih svojstava kvaliteta. Ono što je bitno kod posebnih karakteristika proizvoda jeste da su i one u dobroj mjeri objektivno mjerljive. Objektivne individualne potrebe, a ne nekakve predrasude, temelj su njihovog prevođenja u različitosti (*diferenciranje*) kroz specifične dimenzije i svojstva kvaliteta. Tako američka fabrika kontaktora Allen-Bradley (*koju se već danas smatra fabrikom budućnosti*), podešava startere motora prema individualnim potrebama kupaca bez preteranog zaračunavanja u cjeni, prodavnice otmenog nameštaja nude kupcima takoreći bezbroj varijacija u stilu, dezenu i boji tkanina. U tom pogledu savremene proizvodne tehnologije pružaju zaista široke mogućnosti. Zahvaljujući tome, fabrika budućnosti, posebno ona koja ima serijski način proizvodnje, treba opravdanje svog postojanja temeljiti prvenstveno na ekonomiji opsega, umjesto ekonomiji obima. Naime, ekonomija opsega definiše se u smislu mogućnosti za efikasnu proizvodnju raznovrsnog asortimana proizvoda, umjesto velikog volumena standardizovanih proizvoda, a što je obeležje ekonomija obima. To je zato što savremena tehnologija, poznata pod terminom računarom integrisane proizvodnje (*engl. Computer integrated manu-facturing, ČIM*), redukuje uvećane troškovne izmjene proizvoda i njihove modifikacije. Kao rezultat toga, male serije sličnih proizvoda mogu se proizvoditi na ekonomičan način, stvarajući preduzeću mogućnost da konkuriše na temelju

ekonomije opsega, a što mu pruža mogućnost da nudi proizvode u skladu s potrebama i željama potrošača, ujedno uz vrlo kratke rokove isporuke. To otvara cijelo novo područje načina konkurisanja.

✚ *Pouzdanost* odražava vjerovatnost da će proizvod u nekom specificiranom razdoblju zadovoljavajuće funkcionisati, i to pod određenim operativnim uslovima. Među najčešće korištena mjerila pouzdanosti spadaju: prosječno vrijeme do prvog zastoja, prosječno vrijeme između zastoja, i broj zastoja u jedinici vremena. Kako ta mjerila zahtjevaju od proizvoda da bude u upotrebi u nekom periodu vremena, ona su relevantna za trajna potrošna dobra, a ne za robu i usluge koje se odmah potroše, odnosno iskoriste. Pouzdanost proizvoda postaje toliko važnijom koliko njegovi zastoji u eksploataciji i održavanje postaju skupljim ili na bilo koji način osjetljivijim za potrošače. Tako je posebno izražen problem pouzdanosti poljoprivredne opreme za vrijeme sezone sjetve i žetve, prevoznih sredstava (*avion, automobil*), proizvodnih sredstava čiji zastoji dovode do teških posljedica (*energetska postrojenja*), sredstava naoružanja, računarske tehnologije itd. Ustvari, pouzdanost postaje u savremenim uslovima sve važnijom dimenzijom kvaliteta u konkurentskim bitkama za potrošače.

✚ *Konfornost* je dimenzija, odnosno aspekt kvaliteta koji pokazuje do kojeg stepena neki proizvod zadovoljava utvrđene standarde. Kod razvoja novih proizvoda, odnosno novih modela, utvrđuju se tako dimenzije pojedinih djelova, standardi, odnosno normativi materijala od kojih se oni izrađuju. Takvi standardi, odnosno specifikacije normalno se određuju sa središnjom vrijednošću kao ciljnom. Ali, s obzirom na to da su svim pojavama u životu imanentne varijacije, to se i u ovom slučaju dopuštaju određena odstupanja od ciljne vrijednosti, a koja su definisana granicama tolerancije. S obzirom na taj problem, važno je istaknuti pitanje sposobnosti proizvodnog procesa da zadovoljava utvrđene specifikacije, odnosno granice tolerancije. Ako je proces centriran unutar utvrđenih granica tolerancije, to će biti dobar indikator njegove sposobnosti da zadovoljava utvrđene standarde kvaliteta. Za praktičnu upotrebu mjerenja sposobnosti procesa koristi se tzv. kvalitet 6σ , čija je logika da se većina varijacija (*uz pretpostavku djelovanja zakonitosti normalne distribucije*) utvrđenih uzorkovanjem iz procesa nalazi unutar $3(\sigma)$ od aritmetičke sredine, a to je ukupno 6 standardnih devijacija. U vezi s tim problemom potrebno je navesti ideju japanskog statističara

Taguchija (*guru kvaliteta*) o funkciji gubitka kvaliteta (*engl. Quality loss function, QLF*). Prema toj funkciji pretpostavlja se da bilo koje odstupanje od ciljne vrijednosti uzrokuje neki gubitak, bilo za proizvođača ili potrošača. Kada su postignute ciljne vrijednosti, proizvod je konzistentan i gubici su minimizirani. Danas postoje konkretni dokazi u prilog te teorije. Tako je, primjera radi, kroz objektivno poređenje ustanovljeno da *Fordovi* automobili zakazuju više od *Mazdinih* automobila istog tipa, stvarajući usled toga i veće troškove tokom garantnog roka. Jednako tako ustanovljeno je kako *Fordovi* automobili zadovoljavaju utvrđene specifikacije, ali uz variranje karakteristika kvaliteta pojedinih djelova unutar granica tolerancije, dok su *Mazdini* automobili u ispitivanju pokazali upravo ciljne vrijednosti. To je najbolja ilustracija i potvrda Taguchijeva učenja.

✚ *Trajnost* je mjerilo korisnog vijeka trajanja proizvoda koja ima kako tehničke, tako i ekonomske dimenzije, odnosno aspekte. Tehnički, trajnost proizvoda može se definisati vremenom njegovog trajanja, prije negoli definitivno prestane funkcionisati. To se može ilustrovati primjerom trajnosti električne sijalice izraženom satima njenog trajanja do pregoravanja. Ekonomski, trajnost proizvoda mjeri se vremenom trajanja do momenta zamjene, koja se preferira umesto nastavka njegovog rada uz sve učestalije popravke. U tom slučaju naime korisnik može ocjeniti očekivane troškove koji bi nastali usled budućih popravaka proizvoda u eksploataciji (*kako one izražene novčano, tako i one vezano uz teškoće upotrebe*), u poređenju s izdancima (*investicionim i operativnim*) za nabavku i upotrebu novog, pouzdanijeg modela. Taj pristup trajnosti proizvoda ima dve važne implikacije. Prvo, sugerise da su trajnost i pouzdanost usko povezani, jer proizvod koji često zakazuje u radu biće vjerovatnije prije zamjenjen od onog pouzdanijeg. I drugo, podrazumeva da podatke o trajnosti treba interpretirati s dužnom pažnjom, jer na produženje životnog vijeka proizvoda mogu uticati ne samo tehničko-tehnološka unapređenja, već jednako tako i promjene u ekonomskoj okolini. Kako trajnost pojedinih maraka proizvoda iste namjene (*automobili, bijela tehnika itd.*) značajno varira, to je ova dimenzija kvaliteta potencijalno vrlo zanimljiva u pogledu mogućnosti konkurisanja diferenciranjem proizvoda.

✚ *Usluga nakon prodaje* dimenzija je kvaliteta koja obuhvata brzinu, ljubaznost, uslužnost, sposobnost i lakoću obavljanja

popravki. Naime, ako postupci preduzeća po pogledu prigovora i zahtjeva za popravcima proizvoda nisu efikasni u svakom pogledu, uključujući u današnjim okolnostima posebno i brzinu, to će, sasvim sigurno, bitno uticati i na konačnu ocjenu potrošača o kvalitetu samog proizvoda. Tako, znajući koliko je to danas bitno za korisnika, američka kompanija *Caterpillar*, garantuje isporuku rezervnih dijelova bilo gdje u svijetu u roku od 48 sati. Neka od obilježja obavljanja usluga više su rezultat lične interpretacije (*kao što su npr. profesionalnost ili ljubaznost u ophođenju s kupcima*), dok je neka druga obilježja moguće kvantifikovati (*što je uvek poželjno*). Obilježja koja je moguće kvantifikovati jesu primjera radi: brzina reagovanja na prigovore i zahtjeve za popravcima i isporukom rezervnih dijelova, prosječno vrijeme potrebno za pojedine vrste popravki i sl. Na kraju je važno istaknuti i probleme korisnika usluga koji iz bilo kojih razloga ostaju nezadovoljni pruženom (*ili nepruženom*) uslugom. To sigurno dovodi do gubitka tih nezadovoljnika kao budućih korisnika usluga. Ali ne samo njih, jer za izreku "*dobar se glas daleko čuje, a loš još i dalje*", postoji iskustveno pravilo prema kojem zadovoljan korisnik to kaže trojici - četvorici drugih, dok nezadovoljan to kaže osmorici - devetorici drugih. Jasno, to dovodi do gubitka *goodivilla* preduzeća, sa svim nepovoljnim posledicama što iz toga proizađu. Zato se danas sve više usvaja koncept uslužne kompanije, prema kojem su uspješni konkurenti, kako na domaćem, tako i globalnom tržištu, oni proizvođači koji uz kvalitetne proizvode pružaju isto tako i uz njih vezane kvalitetne usluge.

- ✚ *Estetičnost* je uz priznati kvalitet po svom karakteru najviše subjektivna jer svojstva proizvoda koja čine tu dimenziju kvaliteta - kao što su izgled, opip, zvuk, okus, miris - jednostavno su stvar lične ocijene (*vrijednovanja*) svakog pojedinca. Neke studije potvrđuju da tu ipak postoje neki lični standardi potrošača u rangiranju pojedinih estetskih svojstava proizvoda. Stoga preduzeća moraju pronalaziti više pojedinih grupa potrošača, jer nije moguće tom dimenzijom kvaliteta zadovoljiti sve potrošače odjednom.
- ✚ *Priznati kvalitet* - Potrošači nemaju uvijek potpunu informaciju o svojstvima kvaliteta proizvoda. Indirektna mjerila mogu tada biti jedina osnova za poređenje pojedinih vrsta, odnosno maraka proizvoda. Trajnost proizvoda, npr., može biti rijetko neposredno uočljiva. O njoj se stoga treba najčešće zaključivati na temelju različitih opipljivih ili neopipljivih aspekata proizvoda. U takvim

okolnostima, imidž, reklama i trgovačko ime (*marka*) mogu biti od posebnog značenja. Možemo čak reći da je reputacija primarni element te dimenzije kvaliteta. Njen uticaj proizlazi iz analogije kvaliteta prema kojoj je kvalitet proizvoda danas sličan onom od “juče”, ili kvalitet nove linije proizvoda sličan je onom koji je ugrađen u već postojeće proizvode.

Objasnili smo osam dimenzija kvaliteta. Prvi izazov preduzeća je da - polazeći od tih dimenzija - nastoji učiniti svoje proizvode različitim u poređenju s onima iz konkurencije. Kod toga međutim ono ne treba slijediti svih osam dimenzija odjednom. Ustvari, preduzeće će se u datoj situaciji i u određenom momentu usmjeriti na samo jednu, ili samo nekoliko karakteristika kvaliteta, nastojeći pomoću njih steći konkurentsku prednost. Tako su japanski proizvođači - u svrhu osvajanja tržišta SAD-a naglašavali prvenstveno značenje pouzdanosti i konformnosti svojih proizvoda. Upravo tim “*oružjem*” je, primjera radi, *Yamaha* u relativno kratkom roku ugrozila američku kompaniju *Steinway & Sons* koja je dugo vremena prije toga bila poznata kao lider u kvalitetu muzičkih instrumenata.

2. POTPUNO UPRAVLJANJE KVALITETOM

Dugo vremena je prevladavalo, a i danas je još poprilično prisutno, tradicionalno shvatanje kvaliteta. Prema tom shvatanju kvaliteta je stanje proizvoda koje se ustanovljuje inspekcijom na kraju procesa, kada je proizvod već gotov i kada je teško bilo šta učiniti u pogledu njegovog poboljšanja.

Savremeni pristup kvalitetu (*na šta je nužno uticala pojava visoko kvalitetnih proizvoda japanskih proizvođača, kojima su oni 70-ih godina prošlog vijeka pretekli zapadni svijet*) obilježava nastojanje da se ona poboljša pomoću istraživanja uzroka i mjesta nastajanja grešaka i drugih neusklađenosti, i njihovo eliminisanje na samom izvoru, ili, još bolje, da se preventivnim djelovanjem spriječi i sam njihov nastanak (Đorđević, Čočkalović, 2007).

Takav pristup omogućuje saznanje kako se na kvalitetu (*bilo u pozitivnom ili negativnom smislu*) može djelovati ne samo u neposrednoj proizvodnji već i u sklopu drugih funkcija, odnosno organizacionih jedinica kao što su: *marketing, istraživanje, razvoj, nabavka, finansije, kadrovska služba i dr.*

U tom kontekstu kvalitet se širi na sve funkcije i sve procese unutar preduzeća, ali i na dobavljače, dok je kupce suvišno i spominjati.

Prema savremenom pristupu kvalitetu odgovornost za njegovo ostvarivanje i unapređivanje širi se na sve zaposlene, bez obzira u kojoj se oni funkciji ili odjelu nalazili.

O tome će samo zavisiti način njihovog uticaja na kvalitet (*veličina i neposrednost uticaja*). U svakom slučaju, ta obuhvatnost i odgovornost, ali i odgovarajuća ovlašćenja svakog zaposlenog u pogledu kvaliteta, čine temelj savremenog pojma totalnosti upravljanja njome. Prema filozofiji utemeljenoj na potpunosti upravljanja kvalitetom, ona se treba ugrađivati u proizvod uklanjanjem svih uzroka nastajanja grešaka i drugih neusklađenosti već prije njihovog nastanka, uz prihvatanje osnovnog cilja, a to je proizvodnja bez grešaka (*“zero defects”*), odnosno, što se svodi na isto, izrade dobrih proizvoda iz prvog pokušaja (*“make it right the first time”*). To dakle znači izrađivati dobre proizvode prvi put i svaki put.

Takav se pristup i filozofija međutim mogu ostvarivati toliko uspješnije koliko je u praksi uspješnije implementiran odgovarajući savremeni sistem upravljanja kvalitetom. U sadašnjim uslovima to je svakako sistem potpunog upravljanja kvalitetom, odnosno *Total quality management (TQM)*.

Totalno upravljanje kvalitetom (TQM) je sveobuhvatni koncept upravljanja koji prevazilazi granice sistema upravljanja kvalitetom zasnovanih na standardu ISO 9000 koji obuhvata sveukupne procese u preduzeću. Glavni zadatak TQM-a je stavljanje kvaliteta u središte svih procesa u preduzeću. Totalno upravljanje kvaliteom dakle ne znači upravljanje proizvodnim faktorima, ne označava kvalitet kao element upravljanja preduzećem već sadrži svjesni kvalitativno orjentisani cilj i djelovanje ukupnih procesa u preduzeću na svim nivoima (Tamamović, Tamamović, 2015).

Tradicionalni pristup	TQM
Kvalitet je tehničko pitanje	Kvalitet je strateško pitanje
Visok kvalitet troši novac	Visok kvalitet štedi novac
Odgovornost je na odjeljenju za kvalitet	Odgovornost je na svakom pojedincu u organizaciji
Naglasak je na pronalaženju grešaka	Naglasak je na preventivnom djelovanju
Kvalitet definiše organizacija	Kvalitet definiše korisnik
Kvalitet se mjeri prosječnim nivom kvaliteta	Kvalitet se mjeri zerodefacts - nula grešaka

Tabela 1. Upoređivanje TQM-a i tradicionalnog poslovanja (Tammaović, 2009)

Analizom definicija potpunog upravljanja kvalitetom može se dobiti jasna slika šta ono zapravo jest i koja su njegova glavna obilježja. Rezultat takve analize upućuje posebno na važne naglaske.

Potpuno upravljanje kvalitetom koncept je i sistem utemeljen na filozofiji kojom se osigurava sveobuhvatnost činitelja (*posebno ljudskih potencijala*) na unaprijeđivanju kvaliteta i drugih performansija (*posebno proizvodnosti*) kroz istraživanje i neprekidno unapređivanje svakog pojedinog procesa, tako što se posao obavlja sistemski, integrisano, konzistentno, i to na nivou cijelog preduzeća. Potpuno upravljanje kvalitetom upućuje stoga ne samo na upravljanje kvalitetom (*Management of quality*) već i na kvalitet upravljanja (*Quality of management*).

Osnovni cilj sistema utemeljenog na toj filozofiji je ostvarivanje najveće moguće uspešnosti za preduzeće, kroz maksimalizaciju zadovoljstva potrošača i uz najniže troškove.

Da bi se mogli ostvariti navedeni ciljevi, potrebno je da koncept, odnosno sistem, djeluje na temelju određenih načela.

To su ponajprije sljedeća načela:

- usmjerenje na postizanje zadovoljstva potrošača, i to prije svega tako što proizvodi trebaju biti izrađeni kvalitetno prvi put i svaki put, dakle sada i ubuduće, a uz to i na najracionalniji mogući način,
- zahtjev za trajnim i kontinuiranim unapređivanjem pojedinih procesa, ali i cjelog preduzeća, putem koordiniranog, sistemskog i stručnog djelovanja u tom smjeru,
- zahtjev za posticanjem potpunog učestvovanja svih zaposlenih, unapređujući tako lične performanse i učinkovitost, ali i potreba za usklađenim aktivnostima i usmjerenjem svih individualnih napora na zajedničke ciljeve organizacione jedinice cijelog preduzeća, za što je neophodno da inicijative i akcije započnu od najvišeg menedžmenta, a zatim se postupno spuštaju i šire prema dole,
- za uspješno uvođenje, a zatim i primjenu, sistema potpunog upravljanja kvalitetom preko je potrebno stvoriti i održavati kulturu koju čine aktivnosti, interakcije, norme, vjerovanja, pristupi i sl., a što se odnosi na sve zaposlene, kod toga treba imati na umu da promjena kulture u preduzeću traje godinama,
- uvođenje i primjena sistema potpunog upravljanja kvalitetom dugoročna je, tačnije trajni zadatak,
- okvir za djelovanje sistema potpunog upravljanja kvalitetom jeste cjelokupno preduzeće, pa i šire od toga, s obzirom na potrebu da obuhvata i dobavljače (*s potpuno izmjenjenim, pozitivnim stavom prema njima*) i, jasno, potrošače, koji se smatraju središtem zanimanja, a njihovo zadovoljstvo, čak i ushićenje, osnovnom pokretačkom snagom,

- sistem potpunog upravljanja kvalitetom znači totalnu integraciju procesa neprekidnog unapređivanja u ukupne radne, odnosno poslovne aktivnosti, što očito, uzrokuje radikalne promjene u načinu rada i poslovanja.

Iz prethodno iznijetog jasno je da potpuno upravljanje kvalitetom zahtjeva značajne promjene u organizacionoj kulturi i stilu upravljanja, a što zahtjeva niz potpuno novih vještina kao što je sistemsko mišljenje, definisanje zahteva potrošača i planiranje unapređenja, oblikovanje timova i praksa (*grupne*) participacije, potsticanje otvorenosti i delegiranje odgovornosti, podučavanje i stvaranje klime povjerenja, rješavanje problema na temelju podataka i upotrebe širokog dijapazona raspoloživih metoda i tehnika za unapređivanje kvaliteta, uvođenje promjena i razvijanje stila učenja tokom čitavog životnog vijeka po principu *“preduzeće koje uči”*.

3. KLJUČNI ČINITELJI PRIMJENE POTPUNOG UPRAVLJANJA KVALITETOM

Sveobuhvatne analize o uspješnosti primjene potpunog upravljanja kvalitetom (*sprovedene posebno u SAD-u od strane više stručnih institucija, kao što su: Ernst & Joung, American Quality Foundation, Arthur D. Little na 500 kompanija itd.*) upućuju na to da ima priličan broj preduzeća koja smatraju da programi potpunog upravljanja kvalitetom nisu imali značajan uticaj na njihovu konkurentnost. To međutim nikako ne znači da se može dovesti u pitanje sam sistem potpunog upravljanja kvalitetom.

U pitanje naime treba dovesti, s jedne strane, razloge zašto neke kompanije nisu uspjele, a s druge strane treba identifikovati one činitelje koji su bitno pridonjeli i pridonose uspješnoj primjeni sistema potpunog upravljanja kvalitetom u sve većem broju danas vrlo uspješnih preduzeća.

Osnovni razlozi neuspjeha su u tome što mnoga preduzeća vide potpuno upravljanje kvalitetom kao *“program”*, umjesto da ga vide kao način pomoću kojeg je moguće ostvarivati svoje poslovne ciljeve. Na taj način unapređivanje i održavanje kvaliteta teži da bude izolovano od svakodnevnih poslovnih operacija. A da bi postala djelotvorna, praksa kvaliteta mora postati rutinski dio u obavljanju poslovnih aktivnosti. Greška je zatim i u tome što se aktivnosti potpunog upravljanja kvalitetom brkaju s rezultatima, za koje je međutim potrebno vrijeme. Zato mnogi konsultanti predlažu da preduzeće započne s malim unapređenjima i kratkoročnim ciljevima (*jasno, u okviru dugoročnih*), kako bi moglo demonstrirati logičnu vezu između sprovedenih aktivnosti i postignutih rezultata.

Hagan, primjera radi, kaže: *“Jasno je da je spor i pažljiv i postupno ubrzavajući proces unapređivanja kvaliteta pravi put da bi se izbjegli*

problemi u primjeni ili da bi se čak od toga odustalo. Ono što je potrebno jesu trajne i važne pozitivne promjene, a to se neće dogoditi preko noći. Zato se ne treba plašiti sporog početka, i valja pustiti sistem da on sam sebe transferiše, tj. da se razvija prirodno.”

Osim toga, sugeriraju se da preduzeća koja zaista žele ostvariti uspješnu primjenu sistema potpunog upravljanja kvalitetom trebaju voditi računa o ključnim činiocima koje su istakle organizacije koje same tvrde da su im upravo oni bili od presudnog uticaja za postizanje konkurentnosti.

To su sledeći činitelji:

- + *Jaka usmjerenost na kvalitet kroz strategijsko planiranje* - Strategije su dugoročne i usmjerene na ulaganje u istraživanje i razvoj, obrazovanje, oblikovanje procesa i trajno unapređivanje, a to su činioci koji su prvenstveno vezani za dugoročnu efektivnost, umjesto samo kratkoročne efikasnosti;
- + *Uključenost i zalaganje za kvalitet vrhovnog menadžmenta* - Uključenost i zalaganje za kvalitet vrhovnog (*top*) managementa bez dileme je ključni pokretač uspješne primjene potpunog upravljanja kvalitetom, jer upravo glavni menadžeri utvrđuju misiju i viziju organizacije;
- + *Integrisanje ciljeva usmjerenih na zadovoljstvo potrošača u sve funkcije* - Taj činitelj zahtjeva sistemski pristup i unapređenje komunikacija kroz sve nivoe organizacione strukture, sve funkcije, linije proizvoda i lokacije, umjesto tradicionalnog razdvajanja i izgradnje “*zidova*” između njih;
- + *Učestvovanje zaposlenih i njihovo obrazovanje* - Potpuno upravljanje kvalitetom najefektivnije je kada svi zaposleni participiraju u preduzimanju unapređivačkih napora. Stoga oni moraju biti ovlašteni i osposobljeni za donošenje odluka koje utiču na kvalitet;
- + *Napori prilagođeni konkretnim uslovima* - Da bi napori na unapređivanju kvaliteta bili uspješni, neće biti dobro u potpunosti imitirati japanske pristupe bez nužnog prilagođavanja na konkretnu situaciju (*npr. stanja kulture*) i ostale bitne uslove sredine u koju se uvodi sistem potpunog upravljanja kvalitetom;
- + *Povezanost s finansijskim rezultatima* - Kako postizanje unapređenja kvaliteta zahtjeva i određene napore i ulaganja (*najbolje kroz preventivu za kvalitet*), to i kod odlučivanja o kvalitetu treba voditi računa o povratu uložениh sredstava, odnosno isplativosti preduzetih napora, i to po kriterijumu dodatne vrijednosti.

Danas već ima dovoljno primjera iz prakse koji potvrđuju uspješnost primjene sistema potpunog upravljanja kvalitetom, a koji se temelje na prethodno iznjetim pristupima i navedenim ključnim činiocima bitnog unapređivanja kvaliteta i proizvodnosti, kao i ostalih performanci u poslovanju.

Osim bitnog poboljšanja operativnih performansi, ista studija je pokazala i značajna poboljšanja kada je u pitanju povećanje tržišnih udela kao i prodaje po zaposlenom, povrat od uloženi sredstava i povrat u odnosu na vrijednost prodaje.

Uzmemo li u obzir sve navedene činjenice, nije se teško složiti sa svima onima koji smatraju da je kvalitet najveći konkurentski izazov 21. vijeka. Tome u prilog ne treba bolje potvrde od mišljenja takvog stručnjaka za kvalitet kao što je Juran, prema kome će 21. vek biti vijek kvaliteta.

4. ZAKLJUČAK

Kvalitet je danas bez sumnje bitan činitelj, zapravo i sam prioritet konkurentnosti. Da bi tu svoju ulogu i odigrala, potrebno ju je posmatrati u širem kontekstu stvaranja vrijednosti za kupca (*korisnika, potrošača*). Tako je naime moguće obuhvatiti po logici visokog nivoa kvaliteta i niskih troškova sve one performanse, odnosno pozitivne efekte, koji nastaju ne samo kroz poboljšavanje kvaliteta proizvoda već i poboljšavanje kvaliteta same proizvodnje, kao i poslovanja preduzeća u cjelini. To su posebno:

- povećanje tržišnog udjela,
- objektivna mogućnost određenog povećanja cijena proizvoda,
- viši nivo proizvodnosti,
- niži troškovi (*kroz smanjenje grešaka u proizvodima, kao i svih drugih neusklađenosti*),
- isporuka proizvoda na vrijeme,
- smanjenje vremena ciklusa pojedinih operacija odnosno procesa,
- smanjenje prigovora i dr., a što sve utiče na povećanje profita kompanije.

Da bi se takvi efekti mogli i ostvariti, neophodno je razviti i kontinuirano primjenjivati sistem potpunog upravljanja kvalitetom (*Total Quality Management*), čija ispravna primjena garantuje, u načelu, značajno poboljšanje navedenih pa i drugih performansi, a sve to za postizanje visokoprofitabilnog poslovanja preduzeća i njegovog daljnjeg sigurnog i uspješnog razvitka.

LITERATURA

1. Bešić, C., Tamamović, P., 2013. „Reinženjering proizvodnih poslovnih i procesnih sistema“, Društvo za energetske efikasnost BiH.
2. Đorđević, D., Čočkalović, D., 2007. „Upravljanje kvalitetom“, Tehnički fakultet „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin.
3. Milosavljević, M., Todorović, J., 1987. „Planiranje i razvojna politika preduzeća“, Savremena administracija, Beograd.
4. Milošević, Ž., Gojković, P., Tufekdžić, Dž., Blagojević, A., Milošević, D., 2000. „Kvalitet i tehnika mjerenja“, Zavod za izdavanje udžbenika, Beograd.
5. Porter, M., 2007. „Konkurentna prednost“, Asee, Novi Sad.
6. Slipičević, M., 2021. Finansijski aspekti funkcionisanja zdravstvenog sistema. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“, Kiseljak.
7. Slipičević, M., Barbić, A., 2020. Važnost *Due Diligencea* u procesima restrukturiranja poduzeća. Časopis za društvene i tehničke studije „Društvena i tehnička istraživanja“, broj 2/2020. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“, Kiseljak.
8. Slipičević, M., Skoropad, V., Dedović, A., Dedović, N., 2021. Reinženjering poslovnog procesa. Zbornik radova Sigurnost i društvo. Univerzitet modernih znanosti CKM Mostar, Visoka škola Union u Mostaru, Evropski defendologija centar za naučna, politička, ekonomska, socijalna, bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka.
9. Slipičević, M., Tamamović, P., 2020. Benčmarking kao instrument upravljanja. Časopis za društvene i tehničke studije „Društvena i tehnička istraživanja“, broj 2/2020. Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“, Kiseljak.
10. Tamamović, P., 2012. „Benčmarking i efikasnost kvaliteta u proizvodnim, poslovnim i ekološkim sistemima“, Društvo za energetske efikasnost, BiH.
11. Tamamović, P., Tamamović, A., 2015. „Upravljanje kvalitetom“, Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“, Kiseljak.

UVOD U JAVNE I MEDIJSKE POLITIKE

INTRODUCTION TO PUBLIC AND MEDIA POLICIES

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Amer Džihana**

Sažetak

U ovom radu predstavljaju se osnovni pojmovi neophodni za razumijevanje procesa pravljenja javnih politika, kao i glavni principi koji vode procese kreiranja medijskih i komunikacijskih politika. Predstavljene su najvažnije faze ciklusa kreiranja javnih politika, te su na odgovarajućim mjestima iznijete neke od osnovnih kritika ovog modela koje se mogu naći u akademskoj literaturi. Model policy ciklusa ima značajnu heurističku vrijednost i uz uključenje drugih analitičkih perspektiva omogućuje adekvatno razumijevanje osnovnih elemenata procesa javnih politika. Medijske i komunikacijske politike predstavljene su kroz paradigmu konvergencije, te je ukazano na procese redefiniranja osnovnih principa ovih politika. Najsnažniji poticaji za promjene dolaze od aktera koji promoviraju neoliberalne vrijednosti.

Ključne riječi: javne politike, medijske i komunikacijske politike, policy ciklus, konvergencija.

Abstract

This paper presents the basic concepts necessary for understanding the policy-making process, as well as the main principles that guide the processes of creating media and communication policies. The most important phases of the policy-making cycle have been presented and some of the basic criticisms of this model that can be found in the academic literature have been presented in appropriate places. In essence, the policy cycle model has significant heuristic value and, with the inclusion of other analytical perspectives, provides an adequate understanding of the basic elements of the public policy process. Media and communication policies are presented through the paradigm of convergence, and the processes of redefining the basic principles of these policies are pointed out. The

** International Burch University Sarajevo. E-mail: amer.dzihana@ibu.edu.ba*

strongest incentives for change come from actors who promote neoliberal values.

Key words: public policy, media and communication policy, policy cycle, convergence.

1. UVOD

Proučavanje javnih politika sve je važnije, kako u akademskim debatama tako i u okviru rasprava stručnih zajednica i opće javnosti kada se suočavaju s rješavanjem problema zajednice. Takva vrsta znanja omogućuje različitim akterima uključenost u procese oblikovanja, primjene i procjenjivanja javnih politika.

U postratnoj Bosni i Hercegovini (BiH) proces kreiranja javnih politika bio je pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice koja je oblikovala i provodila javne politike u gotovo svim sektorima kako bi osigurala održiv mir i omogućila funkcioniranje ratom razorene države. Slabljenjem utjecaja međunarodne zajednice, sve više je rasla potreba kod domaćih aktera da kreiraju javne politike koje će omogućiti stvaranje pozitivnih društvenih promjena. Otuda je poznavanje procesa kreiranja javnih politika postalo izuzetno značajno kako za bosanskohercegovačke vlasti, tako i za različite aktere iz sektora civilnog društva koji žele da imaju aktivniju ulogu u ovom procesu.

Tipičan slučaj kada je međunarodna zajednica kreirala i implementirala javne politike odnosi se na medijski sektor. Međunarodna zajednica je od kraja rata reformskim inicijativama transformirala kompletan medijski sektor. Po uzoru na zakone u razvijenim zapadnim zemljama kreiran je zakonodavni medijski okvir, uspostavljene su nove institucije i organizacije sa značajnim ulogama u funkcioniranju medijskog sistema, podržavani su različiti programi obuke i proizvodnje sadržaja u medijima. Jusić i Ahmetašević (2013) podijelili su djelovanje međunarodne zajednice na reformi medija u BiH u tri faze. Prva faza odnosi se na izgradnju mira, liberalizaciju i izgradnje pluralizma (od 1996. do 1998. godine.); druga uključuje strukturalne reforme sektora (od 1998. do 2002. godine); a u trećoj fazi napravljen je pokušaj ka stabilizaciji medijskog sektora (2002.-2013.). U svim ovim reformama, domaći donositelji odluka nisu vodili glavnu riječ, ali su svojim djelovanjima, a naročito otporima prema reformama, utjecali na oblikovanje pojedinih rješenja. Najočitiiji primjer takvog djelovanja lokalnih političara jeste uspostava javnog RTV sistema BiH, u kojoj je ideja vodilja bila da reforma ostane u okvirima dominantnih etničkih i entitetskih podjela (Džihana, 2012). Nakon gotovo potpunog povlačenja međunarodne

zajednice iz procesa kreiranja medijskih politika u BiH, dolazi do potpunog kolapsa u procesu kreiranja medijskih politika.

Tako, naprimjer, dugi niz godina postoje različite inicijative za izmjenu zakonodavstva koje tretira pitanje pristupa informacijama koje su u posjedu organa javne vlasti. S jedne strane, inicijative koje dolaze od organa vlasti redovno idu ka umanjenju već stečenih prava i produženju rokova za dostavljanje informacija. Na drugoj strani, organizacije civilnog društva zahtijevaju da se zakoni usklade s međunarodnim standardima u ovoj oblasti. To se posebno odnosi na proaktivan pristup vlasti u objavljivanju informacija. Ured Ombudsmena BiH je u 2019. godine izdao „Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini“, podržavajući inicijativu organizacija civilnog društva (Zašto Ne, 2021), kojom se traži da se u zakon uvede princip proaktivne transparentnosti gdje bi se uspostavili jasni standardi koji uključuju i katalog informacija koje će sve javne institucije morati objavljivati na svojim internet stranicama. (Analiziraj, 2021). Međutim, ova inicijativa civilnog sektora, kao i mnoge druge, nije daleko odmakla. Sličan je slučaj s inicijativom za reguliranje transparentnosti medijskog vlasništva, pluralizma informacija i oglašivačkog tržišta u BiH. Nekoliko domaćih organizacija civilnog društva uz pomoć Evropske unije, izradilo je nacрте zakona, ali oni još uvijek nisu razmatrani u bilo kojoj parlamentarnoj proceduri unatoč činjenici da ne postoji zakon niti druga pravila kojima se regulira pitanje transparentnosti medijskog vlasništva u BiH. (BH novinari, 2019). Postoje i drugi primjeri u medijskom sektoru kada se jasno ukaže na određeni problem, pa se zatim formuliraju i potencijalna rješenja, ali nakon toga dolazi do zastoja u procesu kreiranja javnih politika.

U ovom radu predstavljaju se osnovni koncepti javnih politika, a na osnovu kojih je moguće započeti razgovor o procesu kreiranja javnih politika u bosanskohercegovačkom kontekstu. Pored toga, u radu su skicirani i osnovni principi i trendovi medijskih i komunikacijskih politika. Namjera je bila da se ukratko predstavi okvir unutar kojeg se promišljaju osnovne teme medijske i komunikacijske politike.

2. POJAŠNJENJE POJMOVA

S obzirom da se radi o novoj naučnoj disciplini na našim prostorima, ali i novim praksama unutar samog procesa donošenja i primjene odluka vlasti u BiH, još uvijek postoji i određena pojmovna zbrka kada se govori o javnim politikama.

Javna politika je termin koji polako postaje općeprihvaćen kao prijevod engleske fraze *public policy*. U ovom radu se podvlači razlika između politike kao aktivnosti zasnovane na “moći i interesima političkih aktera,

koje proizilazi iz izbornih rezultata, ali koje karakterizira određen stepen poborničtva i iracionalnosti u donošenju odluka” (UNDP, 2010: 7) i onoga što zovemo *policy* – sadržaj političkog odlučivanja koji je usmjeren na racionalno rješavanje problema, i to izborom jednog između nekoliko alternativnih rješenja za jedan te isti problem (UNDP, 2010: 7). U tom smislu, u radu se najčešće koristi pojam javna politika kako bi se preciziralo na šta se konkretno misli, ali se isto tako koristi i izvorni termin *policy* koji je praktičniji, i to kako bi se taj pojam što više odomačio u raspravama o javnim politikama na bosanskom jeziku. Također, ne treba zaboraviti da se prilikom označavanja sektorskih politika misli na *policy*, a ne na politiku u tradicionalnom značenju te riječi. Naprimjer, medijska, obrazovna i ekonomska politika označavaju javne politike koje se odnose na područja medija, obrazovanja i ekonomije.

3. NAUKA O JAVNIM POLITIKAMA

Rješavanje problema društvene zajednice obično zahtijeva djelovanje vlasti, pogotovo ako se radi o problemima koji dotiču cjelokupno društvo ili njegov značajan dio. Kako iskorijeniti siromaštvo, na koji način smanjiti nezaposlenost, kako sačuvati prirodnu okolinu... sve su to pitanja koja se ne mogu efikasno adresirati bez onih koji imaju političku moć odlučivanja. Onih koji raspolažu javnim budžetima i koji su dobili povjerenje da brinu o ovim pitanjima. Kada imamo ta dva elementa – probleme zajednice i djelovanje vlasti – dolazimo na teren javnih politika (eng. Public Policy).

Historijski gledano, vlasti su se oduvijek na ovaj ili onaj način bavile pitanjima zajednice. Međutim, od Drugog svjetskog rata polako se pojavljuje nauka o javnim politikama (eng. Public Policy Science) koja pokušava na inovativan način da produbi razumijevanje o vezama između vlasti i građana. Ove studije razlikovala su se od tadašnjih političkih nauka koje su imale fokus na normativnim ili moralnim dimenzijama vladavine ili su detaljno opisivale djelovanja specifičnih političkih institucija, po tome što su nastojale da iznjedre pristup koji će pomiriti političku teoriju i praksu kroz empirijsku analizu problema (Howlett i Ramesh, 1995, str.3). U osnovi ovog pristupa leži okrenutost ka racionalnom donošenju odluka koje su bazirane na činjenicama.

Zametak koji karakterizira studije javnih politika obilježen je, prije svega, težnjom ka *relevantnosti*. Policy studije predstavljaju akademske radove koji nastoje raditi stvarni politički posao – doprinositi životnom boljitku nudeći nešto što politički akteri mogu uzeti i iskoristiti. Ove su studije eksplicitno *normativne*, u njima se prepoznaju vrijednosne premise prilikom odabiranja između različitih opcija, a često i u odbrani osnovnih vrijednosnih pretpostavki iz kojih proizlaze koncepti javnih politika. One se

razlikuju od drugih disciplina političkih nauka po tome što imaju *orijentaciju prema akciji*. Osnovno pitanje oko kojeg su organizirane studije javnih politika jest šta možemo kao politička zajednica uraditi, a ne kako nešto treba biti. Dok političke nauke često propisuju dizajn političkih institucija, kao instrumenata kolektivnih vrijednosti, studije javnih politika fokusiraju se na to šta možemo uraditi unutar institucija i kroz postojeće institucionalne oblike. (Moran, Rein i Goodin 2006, str. 5-6).

Pioniri u polju znanosti o javnim politikama bili su Lerner i Lasswell (1951), a ovaj drugi je na samom početku zacrtao da ove studije trebaju biti multidisciplinarne, okrenute ka rješavanju problema i eksplicitno normativne. Howlett i Ramesh (1995) podsjećaju da je ova orijentacija policy studija u najvećem dijelu ostala i danas prisutna, ali da je došlo do promjena u svakoj od komponenti koje je Lasswell spomenuo. Multidisciplinarnost je već neko vrijeme karakteristična za većinu naučnih disciplina, i naučnici danas ne brinu toliko o tome da li moraju nešto posuditi iz drugih disciplina, već je osnovni izazov taj da onaj ko proučava javne politike mora biti stručnjak u najmanje dva polja – u području javnih politika i u polju koje je predmet javne politike. Rješavanje stvarnih društvenih problema svakako je jedna od osnovnih premisa studija javne politike, ali u praksi vlasti su se pokazale itekako otpornim na savjete koje su im davali policy analitičari i odluke su često bazirale na nekim drugim potrebama i prioritetima. Normativna orijentacija doživjela je najmanje promjena, i većinom su policy analitičari procjenjivali ciljeve, sredstva i procese javnih politika. Međutim, nastojanja da se propisuju ciljevi vremenom su oslabila, stoga se javne politike sve više evaluiraju unutar ciljeva koje je vlast već odredila.

4. ŠTA SU JAVNE POLITIKE?

Jedna od najpamtljivijih definicija javne politike glasi “javne politike su sve ono što vlasti odluče učiniti ili ne učiniti“ (Dye, 1972, str. 2). Howlett i Cashore (2014, str.17-18) uočavaju nekoliko bitnih elementa u ovoj definiciji. Prvi je da se njome naglašava da su vlasti primarni agent pravljenja javnih politika, a da to nisu odluke poslovne zajednice, nevladinih organizacija ili bilo kojih drugih interesnih skupina i društvenih grupa. Drugo, javne politike u najjednostavnijoj formi predstavljaju izbor koji su napravile vlasti da nešto učine ili ne učine. U oba slučaja radi se o svjesnom izboru vlasti. Povezano s ovim, potrebno je primjetiti da javne politike često imaju neželjene posljedice. Međutim, ove posljedice se smatraju javnim politikama samo ako su unaprijed predviđene i namjeravane. U suprotnom, smatraju se nus-produktima koji su ponekad korisni, a ponekad štetni.

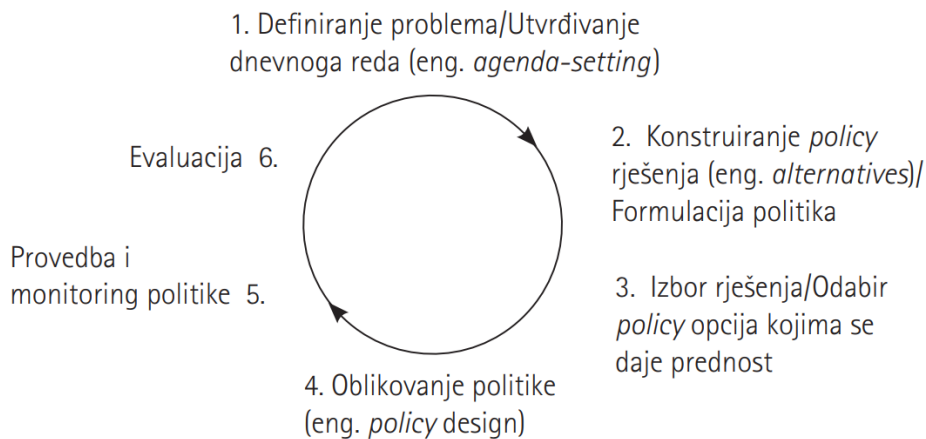
Za razliku od ove definicije, u kojoj je akcent stavljen na svjesni izbor vlasti, drugi smjer definicija ide za tim da kreiranje javnih politika definira kao proces u kojima se javne politike javljaju kao niz međupovezanih odluka (Howlett i Ramesh, 1995, str.5). U većini ovih definicija naglašava se mreža odluka i djelovanja kojim se rješavaju neki problemi važni za građane (Žiljak, 2014, str.9).

U suštini, ne postoji konsenzus o tome šta su javne politike. Pojam se definira na različite načine u zavisnosti od perspektive samih autora. Eoin and Quinn (2002, str.13-14) izdvojili su nekoliko ključnih elemenata definicija javne politike koji omogućuju prilično široko shvatanje ovog pojma, a to su:

- a) *djelovanje zasnovano na ovlastima vlade*: javne su politike svako djelovanje koje provodi neko vladino tijelo koje za to ima zakonske, političke i financijske ovlasti.
- b) *odgovor na stvarne potrebe ili probleme*: javne politike nastoje odgovoriti na praktične potrebe ili probleme društva ili neke skupine unutar društva, primjerice građana, nevladinih organizacija ili vladinih tijela. Ipak, potrebno je imati u vidu da problemi ne postaju prepoznati kao takvi samo od sebe, već da je i definiranje pitanja koja se tretiraju kao problemi društvena aktivnost u kojoj se natječu različiti diskursi i interesi.
- c) *usmjerene na ciljeve*: javnim politikama nastoji se ostvariti određeni niz jasno definiranih ciljeva kojima se pokušavaju riješiti ili makar naznačiti konkretni problemi neke zajednice.
- d) *niz aktivnosti*: javne se politike u pravilu ne sastoje od neke pojedinačne odluke, akcije ili reakcije, već od razrađenoga pristupa ili strategije.
- e) *odluka da se nešto učini ili ne učini*: Naznačena politika može krenuti u smjeru rješavanja problema ili pak može biti zasnovana na uvjerenju da će problem biti riješen u okviru već utvrđene javne politike, te zbog toga i nije potrebno preduzimati nikakve aktivnosti. U svakom slučaju, odnos prema problemu i njegovom rješenju prisutan je i u situaciji kad vlasti odluče da ne djeluju po određenom pitanju. (Žiljak, 2014, str.9)
- f) *aktivnosti koje preduzimaju jedan ili više aktera*: Pojedinu politiku može provesti zasebni predstavnik vlade ili vladino tijelo, ili pak više različitih aktera.
- g) *obrazložena aktivnost*: Javna politika u pravilu sadrži i obrazloženje koje stoji iza javne politike.
- h) *zasnovane na već donesenim odlukama*: Javne politike sastoje se od odluka koje su već donesene, a ne od namjera ili obećanja.

5. PROCES JAVNE POLITIKE

U oviru nauke o javnim politikama razvili su se različiti pravci koji su iznjedrili ponekad suprotstavljene zaključke o prirodi *policy* procesa. Ove škole mišljenja razlikovale su se ne samo u metodama koje su primjenjivale, već i u fokusu – šta su smatratrale važnim da se istražuje. Neke od tradicija usmjerile su se na objašnjenja na makro-nivou, druge su se fokusirale na sadržaje javnih politike, treće na instrumente koje vlasti imaju na raspolaganju kako bi implementirale javne politike, a četvrte su akcent stavile na ispitivanje utjecaja koje imaju određene javne politike (Howlett i Ramesh, 1995, str.8). U ovakvim okolnostima razumljivo je da postoji i mnoštvo perspektiva o samoj prirodi pravljenja javnih politika. Ipak, jedan od najpopularnijih alata za pojednostavljanje ovog procesa ogleda se u razdvajanju procesa u seriju odvojenih faza i podfaza – model *policy* ciklusa. Radi se o idealnom tipu pravljenja javnih politika i rijetko se, kao takav, može pronaći u praksi.



Slika 1: *Policy* ciklus; Izvor: Eoin i Quin, 2002:21

1. Definiranje problema

Prva faza tiče se prepoznavanja i izbora problema. Prepoznavanje podrazumijeva da se određeno društveno pitanje definira kao problem i da se iskaže neophodnost državne intervencije. Nakon toga, potrebno je da se taj problem postavi na dnevni red kod nadležnih vladinih tijela kako bi se ozbiljno razmotrila moguća akcija. Ako se pođe od pretpostavke da svi postojeći problemi ne mogu zadobiti jednak nivo pažnje postavlja se pitanje mehanizama *agenda settinga*. Šta se smatra kao *policy* problem? Kako i kada određeni društveni problem dolazi na vladinu agendu? Zašto su neki drugi problemi isključeni iz vladine agende? (Werner i Wegrich, 2007).

Definiranje problema ostvaruje se u natjecateljskom okruženju. Samo prepoznavanje i definiranje problema najčešće se obavljaju u javnom prostoru, putem medija, a ponekad unutar posebnih profesionalnih zajednica. U suštini, radi se o političkom procesu u koji je uključen veliki broj aktera – vladinih i nevladinih – koji konstantno nastoje utjecati na vladinu agendu, a u kojem se iz velikog broja mogućih problema odabiru samo specifični.

Presudni korak u prvoj fazi policy ciklusa jest prelazak s prepoznavanja problema na formalni vladin dnevni red. Obrasci po kojima problemi bivaju stavljeni na vladinu agendu su različiti. Werner i Wegrich (2007) navode četiri najrasprostanjenija. Obrazac *spoljne inicijacije* u kojem društveni akteri putem javne podrške prisiljavaju vlasti da postave neko pitanje na dnevni red, svakako je najpoznatiji. U modernim društvima značajna je uloga medija, a u novije vrijeme i društvenih medija, pa su vlasti često suočene s prinudnim izborom jer ne mogu jednostavno ignorirati javni sentiment bez rizikovanja gubljenja legitimnosti ili kredibilitnosti, te moraju pitanju koje je u javnosti prepoznato kao značajan problem dati određeni prioritet na agendi (npr. pitanje vodosnabdijevanja u Sarajevu, psi lualice u mnogim bh. gradovima itd). Drugi obrazac podrazumijeva postavljanje pitanja na vladin dnevni red bez značajnog učešća javnosti. Najčešće se radi o tome da određene interesne skupine imaju direktan pristup vladinim tijelima, te imaju dovoljno moći da direktno s vladom određena pitanja postave visoko na listi prioriteta. Treći obrazac ogleda se u mobilizaciji javne podrške. Nakon što su vlasti inicijalno postavile dnevni red bez ikakvog učešća nevladinih aktera, one posežu za javnom podrškom kako bi dale legitimitet određenom pitanju. Konačno, četvrti obrazac podrazumijeva da vladini akteri iniciraju određeno pitanje kada uvide da postoji snažna javna podrška da se taj problem rješava. Ovaj se obrazac označava kao konsolidacija.

Potrebno je, dakle, prepoznati da različiti akteri, institucije, ideje međusobno djeluju kako bi se određeno pitanje prepoznalo kao problem i postavilo na vladinu agendu. Odnos snaga između tih aktera, kao i specifičnosti okruženja u kojem djeluju, zapravo imaju veću snagu od pretpostavljene racionalnosti ovog procesa u pogledu važnosti određenog pitanja za širu društvenu zajednicu.

2. *Formulacija politika*

Nakon što su određena pitanja prepoznata kao problemi i poslije izražavanja zahtijeva da se oni riješe, potrebno je unutar vladinih tijela napraviti odgovarajuće programe. U ovoj fazi se definiraju ciljevi koje je potrebno ostvariti i razmatraju se različita alternativna rješenja za postizanje tih ciljeva. Prilikom formuliranja različitih rješenja potrebno je razmotriti šta je već učinjeno u vezi s problemom, koja su rješenja predlagana ranije jer

postoji velika vjerovatnoća da je problem postojao i prije, kao i da su ga vlasti na određeni način pokušale adresirati. Također, bitno je imati na umu da je idealno rješenje teško pronaći, stoga treba razmišljati o rješenjima koja su realistična i izvediva u kontekstu u kojem se trebaju primjeniti (Eoin i Quinn, 2002).

3. Izbor rješenja

Odnosi se na proces putem kojeg vlasti odlučuju da zauzmu specifično stajalište da pristupe problemu na određeni način ili da odluče da ne djeluju. Ova faza policy ciklusa podrazumijeva da se najbolje rješenje izabere na osnovu utvrđenih evaluacijskih kriterija. Eoin i Quin (2002) izdvojili su kriterije evaluacije koji se najčešće koriste:

- 2) *Djelotvornost*: U kojoj mjeri dato rješenje može dovesti do željenih rezultata, tj. riješiti sadašnji problem?
- 3) *Efikasnost*: Polazeći od analize troškova i koristi, uzimajući u obzir kako finansijske resurse tako i utjecaj na društvo, kako će ovo rješenje utjecati na ciljne skupine?
- 4) *Pravičnost*: Postoji li pravična raspodjela troškova i koristi?
- 5) *Izvedivost/mogućnost implementacije*: Postoji li odgovarajući politički, administrativni i pravni okvir koji omogućuje djelotvorno i efikasno provođenje tog rješenja?
- 6) *Fleksibilnost/mogućnost poboljšanja*: Da li je rješenje fleksibilno da se može prilagoditi drugim mogućim situacijama ili da omogući poboljšanja?

4. Oblikovanje politike

Sljedeći korak podrazumijeva dizajniranje javne politike nakon što je određeni prijedlog zvanično usvojen kao javna politika. U ovom procesu neophodno je da vlasti odluče kako najdjelotvornije provesti politiku, osmišljavajući policy instrumente i organizacijske strukture neophodne za njeno sprovođenje (Eoin i Quinn, 2002).

Iako su ove tri faza policy ciklusa pod dominantnim utjecajem vladinih službenika, oni nisu isključeni iz šireg društvenog okruženja kada formuliraju javne politike. Suprotno, vladini službenici su u stalnoj interakciji s različitim društvenim akterima i oblikuju dosta stabilan obrazac veza – policy mreže, čija su osnovne karakteristike nehijerarhijske, horizontalne veze između uključenih aktera. Dva su osnovna obrasca ovih policy mreža. Takozvane mreže „željeznog trokuta“ koje sačinjavaju akteri koji dijele zajedničke ciljeve i ideje – državna administracija, parlamentarne komisije i organizirane interesne grupe. Drugi tip mreža nastaju oko određenih policy pitanja (issue networks) i one imaju otvorenije granice, a u

njih su uključeni različiti akteri koji imaju slabije međusobne veze (Werner i Wegrich, 2007). Od tipa policy mreža koje su uspostavljene kod rješavanja određenog problema zavisi i izbor mogućih policy alternativa. Što je policy mreža homogenija, ponuđena rješenja su uniformnija i ima manje prostora za istinski alternativna rješenja.

Unatoč tome što je finalna odluka na odgovornim institucijama, njoj prethodi manje-više neformalni proces pregovaranja o formulaciji javne politike. Veliki broj studija dosta uvjerljivo je pokazao da ovaj proces u preliminarnim fazama donošenja odluka snažno utječe na finalni oblik javne politike i često oblikuje javne politike više nego parlamentarno usaglašavanje i donošenje odluka. Ove su studije podcrtale da formulacije javnih politika proizlaze iz pregovaranja i cjenkanja između različitih aktera, a da je finalni rezultat tih pregovora određen konstelacijom odnosa između uključenih aktera (Werner i Wegrich, 2007). Ovakav model formulacije javnih politike ne ide u prilog tvrdnji da su procesi konstruiranja politika i izbora rješenja racionalno vođeni procesi bazirani na odabiru najboljeg rješenja iz ponuđenih alternativa.

5. *Provođenje i monitoring javne politike*

Provođenje javne politike odnosi se na ono šta se zbiva od iskazivanja očigledne namjere vlasti da uradi nešto, ili da prestane nešto raditi, do krajnjeg utjecaja koji ta politika ostvaruje u stvarnom svijetu. Proces javne politike ne završava se kada se usvoje određeni zakoni, odluke, programi i slično. S pokušajima sprovođenja javnih politika dolazimo na važan teren na kojem te javne politike, kao i njihovi ciljevi, mogu biti promijenjene, odložene, iskrivljene ili čak u potpunosti blokirane.

Uporedo s provođenjem javne politike neophodno je pratiti proces njene implementacije kako bi se na osnovu dobijenih podataka mogla napraviti procjena uspješnosti date politike. Monitoring javnih politika usko je povezan s evaluacijom koja se odvija u narednoj fazi policy ciklusa. Da bi se moglo govoriti o smislenoj procjeni neophodno je još prije početka projekta imati informacije kakvo je stanje prije početka intervencije, zatim odrediti ciljeve i rezultate projekta, te specificirati indikatore koji će se prikupljati.

Dva su osnovna pristupa u studijama izučavanja policy implementacije. Takozvana *top-down* perspektiva iznjedrila je studije koje su hijerarhijski i hronološki slijedile put specifične javne politike i nastojale procijeniti u kojoj mjeri su centralno definirani ciljevi postignuti. Na pravljenje javnih politika gleda se kao na svrhovitu aktivnost koja zahtijeva evaluaciju rezultata u svjetlu postavljenih ciljeva (Scharpf, 1978, navedeno prema Hill i Huppe, 2002, str.59). Većina ovih studija usmjerila se na one faktore koji su predstavljali devijacije od postavljenih ciljeva. Koordinacija

između različitih agencija zaduženih za implementaciju bila je u vrhu faktora koji su objašnjavali propuste. Pored toga, prepoznato je da loša implementacija može biti posljedica lošeg dizajna javne politike u kojem nije adekvatno postavljena veza između uzroka i posljedica (Werner i Wegrich, 2007).

Kao odgovor na ovaj *top-down* pristup, vremenom se razvila takozvana *bottom-up* perspektiva s određenim analitičkim preorijentacijama koje su vremenom postale široko prihvaćene u literaturi o javnim politikama. Prema ovom gledištu, pravljenje javnih politika je empirijski proces koji sam po sebi zahtijeva objašnjenje u pogledu njegovih uzroka i stanja (Scharpf, 1978, navedeno prema Hill i Huppe, 2002, str.59). Ove su studije akcent stavile na centralnost uloge aktera koji su zaduženi za implementaciju javnih politika u pogledu oblikovanja stvarnog rezultata javne politike, a na sam policy proces je gledano kroz prizmu interakcije različitih aktera i različitih programa. Prepoznata je važnost veza i mreža između velikog broja aktera (vladinih i društvenih) unutar specifičnih policy područja a koje presijecaju linije između implementacije i formulacije javne politike (Werner i Wegrich, 2007).

6. Evaluacija

Rezultati koji se žele ostvariti javnim politikama u centru su pažnje ove faze ciklusa javnih politika. Osnovna je pretpostavka da se pravljenje javnih politika treba ocjenjivati prema namjeranim ciljevima, a utjecaj koji se ostvaruje javnim politikama predstavlja polaznu tačku evaluacije. Proces evaluacije uključuje razmatranje ciljeva, kao i sredstava primijenjenih za njihovo ostvarivanje u nekoj konkretnoj politici, obuhvaćajući širok krug ljudi – birokrate, političare, nevladine organizacije i druge zainteresirane aktere (Eoin i Quinn, 2002).

Već smo kazali da je evaluaciju usko povezana s monitoringom i da se naslanja u najvećem dijelu na podatke koji su prikupljeni u ovoj fazi ciklusa javne politike. Ipak, kada se govori o evaluaciji ne misli se isključivo na aktivnosti koje se obavljaju na kraju sprovođenja javnih politika već evaluacija često uključuje i periodične procjene sprovođenja javnih politika, kako bi se i prije završetka policy ciklusa kurs sprovođenja javnih politika mogao prilagoditi datim okolnostima.

Evaluacija može voditi prilagođavanju, sukcesiji ili prekidu javnih politika. Prilagođavanje podrazumijeva donošenje mjera za prevazilaženje slabih tačaka javnih politika i njihove primjene poput neadekvatnih odredbi, nedovoljnih resura, neobučenosti kadra itd. Sukcesija se javlja kada prevlada mišljenje da određena javna politika više nije potrebna, ali ne nužno zato što je neuspješna. Moguća je i situacija da je određena politika ostvarila postavljene rezultate pa se umjesto prekida njene implementacije javna

politika preusmjerava prema novom problemu i ciljevima. Do prekida javnih politika dolazi kada se uvidi da javna politika više nije potrebna, a često ni različiti akteri koji je implementiraju (Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str.12).

Istraživanja javnih politika fokusirana na evaluaciju nastojala su afirmirati evaluaciju kao centralni dio racionalnog, na činjenicama zasnovanog, procesa pravljenja javnih politika. Ipak, evaluacijske aktivnosti naročito su izložene utjecajima koji dolaze iz svakodnevne politike. Evaluacija koja ukazuje na loše performanse javne politike otvara otvoren prostor za svaljivanje krivnje na različite aktere, a to jeste ono što je sastavni dio političkog života, otuda i proces evaluacije često mora da uvaži ove partikularne političke interese. Na drugoj strani, procjenjivanje uspješnosti određenih politika otežano je zbog toga što sami ciljevi tih politika nisu jasno definirani. Vlasti imaju snažnu motivaciju da izbjegnu precizno definiranje ciljeva javnih politika jer bi time preuzeli rizik za njihov eventualni neuspjeh (Werner i Wegrich, 2007).

6. MEDIJSKE I KOMUNIKACIJSKE POLITIKE

Od kraja 90-ih godina prošlog stoljeća medijske i komunikacijske politike intenzivno se kreiraju pod okriljem paradigme *konvergencije*. Osnovni faktori koji su utjecali na ovaj smjer su globalizirano okruženje karakterizirano neprestanim i brzim promjenama, tehnološki razvoj, konvergenjski trend audiovizuelnih platformi, te horizontalna regulacija audiovizuelnih medijskih usluga (Hans Bredow Institute for Media Research i dr., 2011). U sferi medijske regulacije, u kojoj se najočitije vide učinci primjene medijske politike, umjesto dotadašnjeg reguliranja medija po osnovi platformi za prijenos sadržaja, fokus je stavljen na sam sadržaj.

Cuillnburg i McQuail (2003) skiciraju osnovne karakteristike nove, konvergenjske paradigme. Opći cilj je kao i u prethodnim razdobljima, služenje javnom interesu. Međutim, kada se javni interes razloži na političku, ekonomsku i društvenu dobrobit, primjećuje se da su ekonomski aspekti dobili na većoj važnosti u odnosu na političke, a da je društvena dobrobit redefinjirana. Prijašnje vrijednosti koje su vodile medijske politike u mnogim evropskim zemljama uključivale su ideje slobode, jednakosti i solidarnosti. U novim okolnostima, javne politike općenito trebaju slijediti ideje tržiša, tehnologije i želja korisnika i građana umjesto nametanja ciljeva *odozgo prema dolje*. Također, primjetna je promjena u prioritetima koji se pridružuju ovim vrijednostima, dok neke starije vrijednosti gube snagu. Javni interes je značajno redefinjiran da uključi ekonomske i potrošačke vrijednosti, a manji je naglasak stavljen na vrijednost jednakosti. Iako postoji namjera da se uključi veliki dio populacije u nove komunikacijske usluge, motivi su više

povezani s profitom i kontrolom negoli društvenom jednakošću kao vrijednosti samoj po sebi. (Cuilnburg i McQuail, 2003).

Osnovna područja i vrijednosti unutar političke dimenzije javnog interesa uključuju: slobodu, pristup, različitost, informacije, kontrolu/odgovornosti. Unutar ekonomske dimenzije vrijednosti su: konkurencija, razvoj, zapošljavanje, konzumerizam i inovacije, dok društveni aspekt novih medijskih i komunikacijskih politika podrazumijeva: izbor, identitet, interakciju, kvalitet i koheziju. (Cuilnburg i McQuail, 2003).

I drugi autori govore o principima koji vode medijske i komunikacijske politike. Za Napolija (2001) konkurencija, univerzalna usluga i lokalizam bile ključne karakteristike komunikacijskih politike u SAD-u. Freedman (2008) drži da su četiri najotpornija principa koji karakteriziraju medijske politike: sloboda, javni interes, pluralizam i različitost. Christians i dr. (2009) smatraju da pitanja slobode, različitosti, pristupa, odgovornosti i kvalitete predstavljaju osnovna pitanja koja se tiču odnosa demokratskih društava prema medijima, dok Gibsona (1998) izdvaja pitanja nezavisnosti i odgovornosti kao centralna za vezu između medija i demokracije.

Prema Freedmanu (2008), za razumijevanje savremenih medijskih policy trendova u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama, a koje imaju utjecaj i na trendove u ostatku svijeta, potrebno je razumijeti zajedničke i posebne karakteristike liberalno-pluralističkih i neoliberalnih principa koji karakteriziraju te javne politike. Normativni principi liberalno pluralističke medijske politike uključuju:

- osiguranje cirkulacije širokog spektra glasova i mišljenja, bez obzira koliko su marginalni ili nepopularni
- olakšavanje kompetitivnog okruženja u kojem su mnogobrojni mediji, glasovi i predstavljanja dostupni građanima bez diskriminacije po različitim osnovama
- poticanje kreiranja javnog mnijenja koje djeluje kao komunikacijski kanal između individua i države
- Kreiranje klime u kojoj su građani informirani o pitanjima koja se percipiraju kao važnja za njihove svakodnevne aktivnosti
- zaštita slobode individua od države kao i sposobnost države da zaštiti građane od štete
- stabiliziranje društva kroz maksimiziranje izražajnih i kulturnih prava svih društvenih grupa (Freedman, 2008:31).

Na drugoj strani, glavne karakteristike neoliberalne medijske politike ogledaju se u promoviranju deregulacije, liberalizacije, privatizacije i marketizacije. Deregulacijom se omogućuje tržištu da umjesto države osigura najbolje rezultate za sve učesnike. Uloga države se, dakle, umanjuje ili potpuno ukida u pogledu regulacije medija. Privatizacijom se pretvara

državno u privatno vlasništvo, a liberalizacijom se omogućuje ulazak na tržište onim akterima kojima je to prije zbog postojanja različitih tipova monopola bilo onemogućeno. Konačno, marketizacija znači uvođenje novog pristupa prema uslugama i dobrima. Njih je potrebno transformirati tako da se mogu prodavati, a zatim se kreira potražnja za njima. Na kraju se očekuje podrška države u smanjenju rizika. U suštini, postoji uvjerenje da ovakva razmjena dobara na tržištu predstavlja najefikasniji odnos između proizvođača i korisnika medijskih i komunikacijskih usluga i proizvoda. (Freedman, 2008). Ovo je neki osnovni okvir koji nam omogućuje da vidimo neke od pozadinskih vrijednosti i principa koji su ugrađeni i u medijske i komunikacijske politike u BiH.

7. ZAKLJUČAK

U ovom radu pokriveno je dosta široko područje. Počinje se s definicijama nauke o javnim politikama, a potom se daju različite definicije javnih politika i ukazuje na neke suštinske elemente javnih politika. Zatim se razmatra proces pravljenja javnih politika. Unatoč brojnim kritikama predloženog modela pravljenja javnih politika, *policy* ciklus još uvijek nudi veliku vrijednost u razumijevanju procesa kreiranja javnih politika, pogotovo ako se njegovoj interpretaciji pristupa uzimajući u obzir i druge relevantne pristupe, koji ponekad proširuju perspektivu *policy* ciklusa, a ponekad ukazuju na važnost drugih faktora koji modelom *policy* ciklusa nisu obuhvaćeni, a koji mogu ukazivati na zaključke o prirodi *policy* procesa koji su suprotni onima koje implicira model *policy* ciklusa.

Neke od kritika ovog modela, kao naprimjer zamjerka da model predstavlja proces suviše pojednostavljeno i nerealistično putem faznog ciklusa, dok je sam *policy* proces dosta komplikovaniji i ne slijedi ovu kružnu logiku, su u određenoj mjeri amortizirane time što je kroz naprednu verziju ovog modela naglašeno da se radi o procesu koji se ponavlja i u kojem se neprestano vraća iz faze u fazu kako bi se cjelokupni proces poboljšao. Druge vrste kritika, poput one da ovaj model implicira hijerarhijsku *top-down* perspektivu primjene javnih politika, su zapravo u velikom dijelu akademske zajednice prihvaćene. Stoga je prilikom objašnjavanja ovog modela nužno ukazati da moderni način oblikovanja i primjene javnih politika uključuje i nehijerarhijske modele upravljanja koje karakteriziraju specifični obrasci interakcije između državnih aktera i članova civilnog društva.

Konačno, ukazuje se na neke od osnovnih karakteristika nove medijske i komunikacijske paradigme kako bi se u javnu i stručnu raspravu uveli pojmovi koji se obično uzimaju zdravo za gotovo, a u suštini tek kroz praktičnu primjenu dobijaju svoja značenja.

LITERATURA

1. Agencija za lokalne razvojne inicijative. 2007. Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou. Goražde: Aldi.
2. Analiziraj (2021) <https://analiziraj.ba/ombudsmeni-podrzali-inicijativu-za-izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bih/>.
3. BH novinari (2018) <https://bhnovinari.ba/bs/2018/12/17/u-sarajevu-predstavljani-nacrti-zakona-o-transparentnosti-medijskog-vlasnistva-i-oglasavanja/>.
4. Cuilenburg, J. i McQuail, D., 2003. Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2):181-207.
5. Dye, T. R., 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
6. Džihana, A., 2012. 'Zakoni o Javnom RTV sistemu i servisima' u Halilović, M i Džihana, A. (ur.) *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews, str. 261-270.
7. Džihana, A., 2012. *Implementation of media policy in post-war Bosnia and Herzegovina: Case studies of the Communication Regulatory Agency, the Press Council and the Public Service Broadcasting System*. Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken.
8. Freedman, D., 2008. *The Politics of Media Policy*. Cambridge i Malden: Polity.
9. Gibson, T., 1998. *Regulating the Media*. UK: Sweet i Maxwell.
10. Hans Bredow Institute for Media Research i dr., 2011. Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001). Dostupno na: https://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf.
11. Hill, M i Huppe, P., 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
12. Howlett, M. i Cashore, B., 2014. Conceptualizing Public Policy u: Engeli, I i Allison, C.R. (ur.) *Comparative Policy Studies: conceptual and methodological challenges*. (str. 17-34). New York: MacMillian.
13. Howlett, M. i Ramesh, M. (ur.), 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. UK: Oxford University Press.

14. Jusić, T. i Ahmetašević, N., 2013. Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: Analitika.
15. Lerner, D. i Lasswell, H. D. (ur)., 1951. The Policy Sciences. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
16. Moran, M., Rein, M. i Goodin, E.R. (ur)., 2006. The Oxford Handbook of Public Policy. UK: Oxford University Press.
17. Napoli, P., 2001. Foundations of Communication Policy. Cresskill: Hampton Press.
18. UNDP., 2010. Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH. Sarajevo: UNDP.
19. Werner, J. i Wegrich, K., 2007. Theories of the Policy Cycle u: Fischer, F., Miller, G. i Sidney, M. S. (ur). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. (str. 43-62). USA: CRC Press, Taylor & Francis Group.
20. Young, E. i Quinn, L., 2002. Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike: Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Istočne Europe. Zagreb: DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
21. Young, E. i Quinn, L., 2002. Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe. Budimpešta: Open Society Institute.
22. Zašto Ne, 2021. <https://zastone.ba/organizacije-civilnog-drustva-pisale-ministarstvu-pravde-bih-traze-izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/>.
23. Žiljak, T., 2014. Javne politike u Muk, S. (ur). Javne politike. (str. 7-19). Podgorica: Institutut Alternativa.

STRUČNI ČLANCI

**OKONČANJE ISTRAGE - KRITIČKI OSVRT NA ZAKONSKO
RJEŠENJE**

**COMPLETION OF THE INVESTIGATION - CRITICS TO THE LAW
AMENDMENTS**

Stručni članak

Dr. sci. Hasan Pleh*

Sažetak

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, kao najviša sudska instanca u Bosni i Hercegovini, predstavlja jedan svojevrsni pravni korektiv koji, između ostaloga, kroz svoje odluke ukazuje na kvalitetu zakona, odnosno komunicira da određene pravne norme koje su sadržane u zakonima ne zadovoljavaju načelo vladavine prava, te bi kao takve morale biti uklonjene iz zakona ili njihov sadržaj izmijenjen i usklađen sa načelom vladavine prava. Shodno tome, bosanskohercegovački zakonodavci bi morali voditi računa da zakoni koje usvajaju tokom zakonodavnih procesa moraju u dovoljnoj mjeri biti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i međunarodnim sporazumima koji su navedeni u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, praksa ukazuje da zakonodavac komunikaciju Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ponekad pogrešno shvati i novim zakonskim rješenjima stvori još veći problem. Upravo se to dogodilo sa posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine gdje je bosanskohercegovački zakonodavac, u nastojanju da izvrši odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, otišao u sasvim drugu krajnost i novim zakonskim rješenjem doveo u pitanje sprovođenje istrage, a u konačnici i optuženje osoba koje su bile predmetom istrage.

Ključne riječi: Ustav Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine, zakonodavac, Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, Zakon o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, Krivični zakon Bosne

* Autor teksta je doktor pravnih nauka sa odbranjenom doktorskom disertacijom na temu „Pravne posljedice osude u savremenom krivičnom pravu“. Zaposlen je kao stručni saradnik, savjetnik, pravnik u Uredu registrara Tužilaštva Bosne i Hercegovine. Email adresa: pleh.hasan@gmail.com. Stavovi izraženi u ovom članku su lični stavovi autora, te niti jednim dijelom ne predstavljaju stavove Tužilaštva Bosne i Hercegovine

i Hercegovine istraga, obustava istrage, automatizam, zastarjelost krivičnog gonjenja, osumnjičeni, oštećeni.

Abstract

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, as the highest court in Bosnia and Herzegovina, plays a role as a particular legal corrective which, among the other things, through its decisions tells how good the quality of laws is, in other words, it communicates that certain legal norms contained in laws do not meet the rule of law principle, and as such they should be removed from the law or the legal norm should be amended and harmonized with the rule of law principle. Therefore, Bosnian and Herzegovinian legislators should take into consideration that the laws they adopt during the legislative process must be in a line with the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and international agreements listed in Annex I of the Constitution of Bosnia and Herzegovina. However, the practice indicates that the legislator sometimes misunderstands the communication of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and creates an even bigger problem with new legal solutions. This is exactly what happened to the latest amendments to the Criminal Procedure Code of Bosnia and Herzegovina, where the Bosnian and Herzegovinian legislator, when taking an effort to enforce the decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, went to a completely different direction and with the newly amended legislation questioned the investigation and criminal prosecution of persons who were the subject of the investigation.

Key words: Constitution of Bosnia and Herzegovina, Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, legislator, Criminal Procedure Code of Bosnia and Herzegovina, Law on Prosecutor's Office of Bosnia and Herzegovina, Criminal Code of Bosnia and Herzegovina investigation, suspension of investigation, automatic, statute of limitations, suspects, injured.

1. UVODNE NAPOMENE

Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu donio je 24. januara 2003. godine Odluku kojom proglašava Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZKP BiH). Kao razloge za donošenje ZKP-a BiH, visoki predstavnik je, *inter alia*, naglasio potrebu „za postojanjem krivičnog postupka na nivou države Bosne i Hercegovine koji je u skladu sa

modernim i međunarodno priznatim standardima iz sfere krivično-procesnog prava i koji je u skladu sa garancijama zajamčenim Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, a koja je i sama dio Ustava Bosne i Hercegovine i ima prioritet nad svim ostalim zakonima Bosne i Hercegovine“.* ZKP BiH stupio je na snagu 01. marta 2003. godine, a procesnopravne norme koje su sadržane u ZKP-u BiH suštinski su izmijenile prethodna procesnopravna rješenja koja su primjenjivana decenijama na prostoru Bosne i Hercegovine.

Procesnopravna rješenja sadržana u ZKP-u BiH ukazuju na to da je novi postupak neka vrsta „krivične parnice“ sa izraženom ulogom tužioca, kao stranke u postupku, ali sa ovlastima i obavezom da poduzima krivično gonjenje protiv učitelja krivičnih djela bez obzira na njegov stav, odnosno tužilac je dužan poduzeti krivično gonjenje ako postoje dokazi da je počinjeno krivično djelo, osim ako ZKP BiH ne propisuje drugačije.* Dio rečenice pravne norme „ako ZKP BiH ne propisuje drugačije“ treba cijeliti u kontekstu davanja imuniteta osobama koje su počinile krivična djela kao posebnog zakonskog mehanizma koji predstavlja izuzetak od načela legaliteta krivičnog gonjenja i koji tužiocu daje pravo da ne poduzima krivično gonjenje protiv takve osobe zbog toga što to tako zahtijeva veći javni interes. Primjera radi, sasvim je razumno dati imunitet osobi koja će svojim svjedočenjem otkriti ozbiljne prijetnje po sigurnost građana koje proističu iz njegovih kriminalnih aktivnosti povezanih sa terorizmom, organizovanim kriminalom, koruptivnim krivičnim djelima, a sve kako bi se organizatori ili učinioci takvih krivičnih djela priveli pravdi. Jedna od suštinskih promjena koju je donijelo novo krivičnoprocesno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine jeste ta da je tužilac zadužen za provođenje istrage, za razliku od prethodnih rješenja kojima je bilo propisano da istragu sprovodi istražni sudija po osnovu zahtjeva tužioca.

Značajan uticaj prenosa istrage sa istražnog sudije na tužioca imala je Preporuka br. 19. Komiteta ministara Vijeća Evrope u kojoj se navodi da su određene države članice ovlastile tužioca da vodi, upravlja ili vrši nadzor nad istragama. Međutim, pored pomenute preporuke, značajan uticaj na prelazak istrage sa istražnog sudije na tužioca imala je i međunarodna zajednica personificirana kroz visokog predstavnika. Prenošanjem istrage sa istražnog sudije na tužioca, uvođenjem kaznenog naloga i sporazuma o priznanju krivnje, te propisivanjem norme kojom se ovlašćuje kolegij tužilaštva da poduzme potrebne mjere ako se istraga ne okonča u roku od šest mjeseci od

*<http://www.ohr.int/decisions-of-the-high-representative/page/3/?mo&y=2003> (22.10.2020.)

* Za više vidjeti član 17. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13 i 65/18) – u daljem tekstu Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine

donošenja naredbe o sprovođenju istrage, nastojao se ubrzati postupak krivičnog gonjenja, odnosno obezbijediti suđenje u razumnom roku. Međutim, zbog izostanka nadzora glavnih tužilaca, rukovodilaca odjela i odsjeka nad radom tužilaca i predmetima koje tužioci duže, konkretnije, loše organizacije rada tužilaštava, ovaj rok od šest mjeseci, koji je instruktivnog karaktera, nije poštovan jer su se istrage provodile više godina, a odluke koje su donosili kolegiji tužilaca u pogledu produženja istrage i poduzimanja konkretnih radnji bile su samo formalnog, a ne suštinskog karaktera. Argumentacija koja potvrđuje prethodno izneseni zaključak sadržana je u odlukama, odnosno stavovima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetima Novalić* i Stanković* iz kojih jasno proizlazi da Kolegij tužilaštva, koji je imao zakonske ovlasti da poduzme potrebne mjere kako bi se istraga okončala, nije poduzimao nikakve mjere.

S obzirom da su tužilaštva ignorisala stavove Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i nastavila sa daljom praksom vođenja istraga bez donesene naredbe* ili su donijeli naredbu a istragu provodili duži niz godina, ne iznoseći objektivne razloge iz kojih bi proizašao zaključak opravdanosti dužine trajanja istrage, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je, po osnovu zahtjeva zamjenika predsjedavajućeg Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*, donio novu odluku kojom je potvrdio svoje stavove na koje je ukazao u odlukama u predmetima Novalić i Stanković, s tim što je ovaj put Ustavni sud Bosne i Hercegovine, eleborirajući rad Kolegija tužilaštva u odnosu na dužinu trajanja vođenja istrage, zaključio da poduzimanje mjera radi okončanja istrage ovisi o diskrecionoj ovlasti Kolegija tužilaštva*, što znači da mjere koje eventualno „naloži“ Kolegij tužilaštva ne moraju nužno dovesti do okončanja istrage, odnosno mora postojati neki rok u kojem će se okončati istraga.

U okviru tog roka mora se voditi računa o tome da se se uspostavi pravedan balans između principa brzine sudskog postupka i pravilnog ostvarivanja pravde, a koji se cijeni prema okolnostima svakog konkretnog slučaja.* Kako bi se zaštitila prava osumnjičenih osoba, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je zauzeo stav da zakonodavac mora osigurati neposrednu zaštitu prava osumnjičenih i oštećenih kako bi se zaštitila pravničnost

* Za više vidjeti Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-2130/09, objavljenu u „Službeni glasnik BiH“, broj 95/10

* Za više vidjeti Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-451/15, objavljenu u „Službeni glasnik BiH“, broj 92/16

* V. Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-2130/09, stav 56.

* Za više vidjeti Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-5/16, objavljenu u „Službeni glasnik BiH“, broj 49/17

* Ibid. stav 77.

* V. Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-2130/09, stav 53.

postupka sa aspekta razumnog roka, jer u konačnici istraga se ne može voditi godinama pa i decenijama, ukoliko za to ne postoje opravdani razlozi.

Slijedeći nalog Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci poduzme mjere u pogledu izvršenja odluke Ustavnog suda, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je usvojila izmjene i dopune ZKP-a BiH kako bi izvršila odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

U obrazloženju koje se odnosi na okončanje istrage zakonodavac navodi da se prilikom izmjena i dopuna ZKP-a BiH rukovodio zaključcima Ustavnog suda Bosne i Hercegovine na osnovu kojih je propisao rokove za trajanje istrage, da se trajanje istrage veže za težinu krivičnog djela zbog kojeg se vodi istraga i slično.* Kao bitnu novinu u ZKP-u BiH zakonodavac navodi „da ako tužilac utvrdi da je pritužba osnovana, odredi novi rok, ako postoje procesne pretpostavke da se istraga mora okončati. Istraga se ne može provesti ako je npr. osumnjičeni u bjekstvu, jer po važećem zakonu nije dozvoljeno suđenje u odsustvu“.*

Analizom obrazloženja odluke Ustavnog Suda Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na okončanje istrage, ne može se utvrditi da postoji zaključak Ustavnog suda Bosne i Hercegovine da težina krivičnog djela određuje dužinu trajanja istrage. Štaviše, ovakav stav nije sadržan ni u tački VII. predmetne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u kojoj su taksativno pobrojani zaključci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, odnosno nije jasno kako je zakonodavac zaključio da je visina propisane kazne osnov za određivanje roka za okončanje istrage?

Također, dio obrazloženja koje je zakonodavac ponudio u odnosu na izmjene i dopune člana 225. ZKP-a BiH, a koje se odnosi na dio obrazloženja „istraga se ne može provesti ako je npr. osumnjičeni u bjekstvu, jer po važećem zakonu nije dozvoljeno suđenje u odsustvu“ je nedosljedno, prvo iz razloga što zakonodavac miješa pojmove istraga i suđenje jer su to sasvim dvije različite faze krivičnog postupka, a drugo, izmjenama i dopunama ZKP-a BiH koje se odnose na automatizam okončanja istrage, zakonodavac je ostavio mogućnost da osobe koje su osumnjičene za krivična djela prođu nekažnjeno, o čemu će se više govoriti u nastavku poglavlja kojim se analizira zakonsko rješenje okončanja istrage.

* Za više vidjeti obrazloženje uz donošenje izmjena i dopuna Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, dostupno na web adresi: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=61221> (07.12.2020.)

* Za više vidjeti str. 14. radnog materijala uz izmjene i dopune Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, dostupno na web adresi: <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=61221> (07.12.2020.)

2. ANALIZA NOVOG ZAKONSKOG RJEŠENJA SADRŽANOG U ČLANU 225. ZKP-A BiH

Prema novim izmjenama i dopunama ZKP-a BiH, koje su stupile na snagu krajem septembra 2018. godine, stavom 1. člana 225. propisano je da tužilac okončava istragu kad nađe da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno da se može podići optužnica. Okončanje istrage će se zabilježiti u spisu, čime se istraga i formalno završava. Stavom 2. istog člana određen je instruktivni rok od šest mjeseci od donošenja naredbe o sprovođenju istrage da se istraga završi, a ukoliko se ne završi u tom roku, tužilac će obavijestiti glavnog tužioca o razlozima neokončanja istrage. Glavni tužilac odredit će u roku od 30 dana novi posebni rok za okončanje istrage koji ne može biti duži od šest mjeseci za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju do 10 godina, odnosno koji ne može biti duži od jedne godine za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od 10 godina ili teža kazna, te naložiti preduzimanje potrebnih mjera da bi se istraga okončala.

Dalje, stav 3. propisuje da će, ako istragu ne može završiti u roku od godine dana, tužilac o razlozima zbog kojih istraga nije završena u roku od osam dana obavijestiti glavnog tužioca, osumnjičenog i oštećenog, dok stav 4. daje pravo osumnjičenom i oštećenom da u roku od 15 dana od dana dostavljanja obavještenja mogu podnijeti pritužbu glavnom tužiocu zbog trajanja postupka. Ako glavni tužilac utvrdi da je pritužba osnovana, u roku od 30 dana odredit će novi rok u kojem se, ako postoje procesne pretpostavke, istraga mora okončati, a koji ne može biti duži od šest mjeseci, odnosno koji ne može biti duži od jedne godine za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju 10 godina ili teža kazna, te naložiti preduzimanje potrebnih mjera za okončanje istrage, o čemu će obavijestiti podnosioca pritužbe u roku od 15 dana.

Stavom 5. je propisano da ako istraga ne bude okončana u roku od šest mjeseci za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju do 10 godina, odnosno koji ne može biti duži od jedne godine, za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od 10 godina ili teža kazna, a postoje procesne pretpostavke, smatrat će se da je istraga obustavljena o čemu tužilac donosi naredbu i u roku od 15 dana o tome obavještava glavnog tužioca, osumnjičenog i oštećenog*, dok stav 6. propisuje da tužilac ne može podići optužnicu ako osumnjičeni nije bio ispitan.

Uporednom analizom starog i novog zakonskog teksta proizlazi da se stav 1. člana 225. ZKP-a BiH uopšte nije promijenio. I dalje ostaje obaveza tužioca da podigne optužnicu kada dovoljno razjasni stanje stvari u smislu o

* V. član 225. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine.

kom krivičnom djelu se radi, ko su učinitelji, sa kojim dokazima raspolaže* i da u spisu konstatuje u formi zabilješke da je istraga okončana.

Što se tiče stava 2., radi se o djelimično novom zakonskom tekstu u kojem nastavlja egzistirati instruktivni rok od šest mjeseci za istragu za sva krivična djela, s tim što su novine da se sada umjesto Kolegija tužilaštva pojavljuje glavni tužilac kojeg postupajući tužilac u predmetu obavještava o razlozima neokončanja istrage i da glavni tužilac, umjesto Kolegija tužilaštva, nalaže poduzimanje potrebnih mjera da bi se istraga završila. Davanjem ovlaštenja glavnom tužiocu da naloži poduzimanje potrebnih mjera da se okonča istraga može dovesti do svojevrsnog problema u primjeni ove norme zbog toga što je u članu 1. ZKP-a BiH propisano da se ovim ZKP-om BiH utvrđuju pravila krivičnog postupka po kojima je dužan postupati Sud Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud), *Glavni tužilac* (u daljem tekstu: *Tužilac*) i drugi učesnici u krivičnom postupku predviđeni ovim zakonom, kada postupaju u krivičnim stvarima. Iz teksta norme člana 1. ZKP-a BiH sasvim jasno proizlazi da se čitav ZKP-e BiH primarno odnosi na postupanje glavnog tužioca i Suda Bosne i Hercegovine, postupanje tužilaca Tužilaštva Bosne i Hercegovine uopšte nije propisano. Dalje, članom 5. stavom 3. Zakona o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine propisano je da zamjenici glavnog tužioca i tužioci „*mogu vršiti svaku radnju u postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine*“ za koju je, po zakonu Bosne i Hercegovine, ovlašten glavni tužilac, što opet upućuje, s obzirom na riječ „mogu“, na zaključak da je potrebno odobrenje glavnog tužioca za njihovo postupanje, kao i na zaključak da postoji potreba usklađivanja člana 1. ZKP-a BiH sa članom 5. Zakona o Tužilaštvu Bosne i Hercegovine. Što se tiče ostatka dijela teksta norme iz član 1. ZKP-a BiH koja propisuje primjenu normi ZKP-a od strane drugih učesnika, analizom procesnopravnih normi ZKP-a BiH dolazi se do zaključka da se to prevashodno odnosi na ovlaštena službena lica* na što jasno upućuje i norma sadržana u članu 218. stavu 2. ZKP-a BiH koja propisuje da ako postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo iz stava 1. ovog člana, ovlaštena službena osoba dužna je u slučaju opasnosti od odlaganja poduzeti neophodne radnje radi izvršenja zadataka iz stava 1. ovog člana. Prilikom preduzimanja ovih radnji, ovlaštena službena osoba dužna je postupati po ovom zakonu.*

Dakle, kad se sve naprijed navedeno dovede u kontekst sistemske primjene normi ZKP-a BiH, proizlazi zaključak da glavni tužilac sam sebe

* *Komentari Zakona o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini, (autorski tim: Sijerčić-Čolić, H., voditelj tima, Hadžimeragić, M., Jurčević, M., Kaurinović, D. i Simović, M.), Knjiga I, Zajednički projekat Vijeća Evrope i Evropske komisije, Sarajevo, 2005. str. 606.*

* *Za definiciju pojma „ovlaštena službena osoba“ vidjeti član 20. stav 1. tačku g) Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine.*

* *Za više vidjeti član 218. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine.*

obavještava o razlozima neokončanja istrage, jer je ZKP-e BiH jasno propisao da se pravila ZKP-a BiH primarno odnose na glavnog tužioca i Sud Bosne i Hercegovine, te da sam sebi nalaže poduzimanje potrebnih mjera radi okončanja istrage!? Eventualna, sekundarna primjerna normi ZKP-a BiH odnosila bi se na neke druge postupke u kojima se primjenjuju norme ZKP-a BiH*, ali s obzirom da to nije tema ovog članka, na istu se neću dodatno osvrnati.

Za razliku od prethodnog rješenja u kojem je zakonodavac vodio računa o sistemskim rješenjima koja su sadržana u ZKP-u BiH a koja se tiču okončanja istrage, odnosno da kolegij tužilaca odlučuje koje će to potrebne mjere poduzeti glavni tužilac, novim zakonskim rješenjem povodom istog pitanja to se nije desilo. U ponuđenom obrazloženju izmjena i dopuna ZKP-a BiH nema nikakve argumentacije koja bi opravdala prenos ovlasti sa Kolegija na glavnog tužioca u pogledu okončanja istrage.

Također, uporednom analizom zakonskih rješenja stiče se utisak da zakonodavac prilikom donošenja izmjena i dopuna ZKP-a BiH u dijelu obavještavanja, osumnjičenog ili oštećenog, uopšte nije vodio računa o sadržaju člana 1. ZKP-a BiH.

Daljom analizom teksta novog zakonskog rješenja proizlazi da će glavni tužilac u roku od 30 dana, „vjerovatno od dana kada je sam sebe obavijestio jer se stiče utisak da je rečenica nedovršena“, odrediti „sebi“ novi rok za okončanje istrage koji će biti, ovisno o težini krivičnog djela, šest mjeseci ili godinu dana, te sam sebi naložiti poduzimanje potrebnih mjera da bi se istraga okončala. Također, jezička konstrukcija „potrebnih mjera“ je nedosljedna zakonskom tekstu jer tužilac poduzima radnje dokazivanja*, a ne mjere*, kako bi prikupio neophodne dokaze da izvede zaključak da je stanje stvari u spisu dovoljno razjašnjeno kako bi se mogla donijeti tužilačka odluka.

* Za više vidjeti član 16. stav 2. Zakona o prekršajima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20).

* U članu 35. stavu 2. tački a) Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine jeste propisano da tužilac poduzima mjere, međutim, mora se uzeti u obzir da je Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine nametnut od strane Ureda visokog predstavnika i da je njegova izvorna verzija na engleskom jeziku. U verziji Zakona o krivičnom postupku na engleskom jeziku napisano je, u odnosu na član 35. stav 2. tačku a), „to take necessary steps to discover it“. U tekstu na engleskom jeziku nema riječi, odnosno glagola „mjere“, a prevedeno je da će tužilac poduzeti neophodne mjere u cilju njegovog otkrivanja, što jasno upućuje da postoji neusklađenost prevoda, što je uostalom prouzrokovalo i zakonsku neusklađenost u ostatku teksta.

* U glavi X Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine propisane su mjere koje se odnose na uspješno vođenje krivičnog postupka i one se odnose samo na osumnjičenog, odnosno optuženog, a obuhvataju: poziv, dovođenje, mjere zabrane, jamstvo i pritvor.

Imajući u vidu da se radi o istrazi, te činjenicu da je ista „omeđena rokovima za poduzimanje radnji“ i usmjerena na efikasnost tužilačkog postupanja, nije jasno iz kojih razloga je dat rok od 30 dana glavnom tužiocu da odluči hoće li produžiti istragu novim rokom ili ne, odnosno zašto glavnom tužiocu treba 30 dana da razmotri pritužbu osumnjičenog ili oštećenog ili pritužbu obojice kada to može uraditi u roku od 24 sata, cijeneći standarde za odlučivanje po pritužbi, ukoliko ih glavni tužilac usvoji, resurse koje ima na raspolaganju u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine i granice u kojima se prigovor ispituje, a to je dužina trajanja istrage. Isto tako nije jasno smije li „postupajući tužilac u predmetu“ poduzimati bilo kakve istražne radnje u međuvremenu, odnosno do donošenja odluke glavnog tužioca, i da li su te eventualne poduzete radnje zakonite? Šta će se dogoditi sa izvještajima i nalazima vještaka koji dođu u međuvremenu ili sa međunarodnom pravnom pomoći? Kako će se ta dokumentacija zvesti nakon isteka roka u kojem se istraga morala okončati, pogotovo ako nema odluke o produženju roka za istragu, tj. ako je istraga obustavljena po osnovu automatizma njenog nastupanja? Isto tako nije jasno zašto je zakonodavac dao, osumnjičenom ili oštećenom, rok od 15 dana za podnošenje pritužbe zbog trajanja postupka u odnosu na rok od osam dana koji se odnosi na podnošenje pritužbe na naredbu o nesprovođenju istrage ili obustavu istrage? Sve su ovo pitanja na koje član 225. ZKP-a BiH ne daje odgovor i koja jasno ukazuju koliko je tekst predmetne norme nejasan i neprecizan.

Dalje, a u pogledu stava 3. člana 225. ZKP-a BiH, analiza usvojenog zakonskog teksta kojim se mijenja i dopunjuje član 225. ZKP-a BiH sa stavom 3. otvorila je i nekoliko važnih pitanja od kojih je najvažnije ono koje se tiče obavještanja osumnjičenog o razlozima zbog kojih istraga nije završena jer o ovome obavještenju može ovisiti dalji tok istrage.

Naime, kada tužilac obavještava osumnjičenog o razlozima zbog kojih nije mogao okončati istragu u propisanim i naknadno određenim rokovima, postavlja se pitanje koje razloge će navesti, da li sve ili samo one bitne, da li će navesti imena svjedoka koje treba saslušati ili samo broj svjedoka koji su mu ostali za saslušanje, da li će navoditi zemlje iz kojih je zatražio pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, kao i razloge da finansijska istraga nije završena i slično. Odgovor na ovo pitanje je veoma bitan jer on daje osumnjičenom, odnosno oštećenom, pored uvida u aktivnost tužioca na radu po predmetu, također i osnov da iznese valjanu agumentaciju kako bi ukazao da postupak traje dugo zbog pasivnosti tužioca ili postupak traje dugo zbog objektivnih razloga na koje postupajući tužilac nije mogao uticati. Također, ukoliko tužilac ne dâ dovoljno razloga u svom obavještenju i tako uskrati osumnjičenog, odnosno oštećenog da izjavi agrumentiran prigovor, osumnjičeni, odnosno oštećeni bi mogao zatražiti na osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama pristup spisu kako bi mu se

omogućio kompletan uvid u spis, s obzirom da tužilac u svojoj obavijesti nije ponudio konkretne razloge, čime bi dopustio osumnjičenom, odnosno oštećenom da izjavi valjanu pritužbu. Naravno, pravo na ograničen uvid u spis osumnjičenom pripada i na osnovu člana 47. stava 1. ZKP-a BiH. Međutim, to se odnosi samo na slučajeve kada osumnjičeni zna da se protiv njega vodi istraga i samo na spise i pribavljene predmete koji idu u korist osumnjičenom.

Dalje, kada tužilac u obavijesti navede sve razloge zbog kojih nije mogao okončati istragu u propisanim i naknadno odobrenim rokovima, on na taj način otkriva osumnjičenom da se protiv njega vodi istraga, čime mu daje mogućnost da utiče na dalji tok istrage tako što će uništavati dokaze ili uticati na svjedoke koji bi ga mogli dodatno inkriminisati. Također, postojeće zakonsko rješenje pruža šansu osumnjičenom da iskoristi zakonsku mogućnost da ne izjavi prigovor, što automatski dovodi do obustave istrage, o čemu će biti više riječi prilikom iznošenja analize stava 5. pomenutog člana.

Koliko zakonodavac nije vodio računa o zakonskom rješenju kojim se okončava istraga, najbolje se može ilustrovati kroz hipotetički primjer vođenja istrage za krivično djelo organiziranog kriminala u sticaju sa krivičnim djelima neovlaštenog prometa opojnim drogama i neovlaštenog prometa oružjem i vojnom opremom te proizvodima dvojne upotrebe. Rok od šest mjeseci da se okonča istraga za pomenuta krivična djela je prošao i glavni tužilac je dao dodatni rok od godine dana, s obzirom da se radi o krivičnim djelima za koje se može izreći kazna zatvora preko 10 godina, kako bi se istraga okončala. Cijeneći složenost istrage, veliki broj osumnjičenih lica, otežanost u prikupljanju dokaza, odnosno činjenicu da svjedoci nisu spremni da svjedoče, boje se, prikupljanje dokaza za organizatora grupe za organizovani kriminal i njene pripadnike je otežano, postupajućem tužiocu to nije jedini predmet u kojem postupa nego ih ima više, od kojih su najmanje dva iz privrednog kriminala koji se odnose na veliki novčani iznos porezne utaje i pranja novca, jedno krivično djelo terorizma sa smrtnom posljedicom koje je preuzeo iz dežure i slično. Pored toga, tužilac ima dva ili tri suđenja tokom sedmice koja uzimaju dodatno vrijeme jer se treba pripremiti za suđenje. Jednostavno, imamo tužioca sa previše obaveza, a premalo vremena.

Dodatna argumentacija koja ukazuje koliko je ovo zakonsko rješenje nejasno proizlazi iz krivičnih djela ubistva ili terorizma u kojima osumnjičeni mogu biti nedostupni i po nekoliko godina. Ako primijenimo postojeće zakonsko rješenje u pogledu okončanja istrage koje se odnosi na automatizam nastupanja obustave istrage, a moramo ga primijeniti jer je to zakon, onda ćemo imati ubice i teroriste koji su izuzeti od krivičnog progona zbog protoka roka od godine i po ili eventualno dvije i po godine ukoliko

oštećeni, ako ih ima, izjave pritužbu u pogledu roka, koja bi se trebala odnositi na okončanje, a ne na produženje istrage. Dalje, slična situacija je i sa predmetima u kojima imamo nepoznate izvršioce. Tu stvar postaje još interesantnija u pogledu krivičnog gonjenja, odnosno obavještanja, koga obavijestiti ako ne znamo učinioca, a takvih predmeta je značajan broj.*

Dakle, kada se u cijelosti sagledaju sve pomenute aktivnosti postupajućeg tužioca i okolnosti objektivne naravi otvara se pitanje koji bi to bio neophodni vremenski okvir koji je potreban tužiocu da u ovakvim predmetima uspješno okonča istragu imajući u vidu da pored nabrojanog tužilac ima obavezu da provede finansijsku istragu, izvrši finansijska i druga neophodna vještačenja, izvrši pretresanje i vještačenja oduzetih mobilnih telefona i kompjutera, prikupi dokaze putem međunarodne pravne pomoći, vodeći računa o tome da postupajući tužilac nije jedini koji pretresa i vještači oduzete mobilne telefone i kompjutere jer imaju i drugi tužioci koji to rade u drugim predmetima i koji isto tako trebaju usluge vještačenja, odnosno pretresanja mobilnih telefona i kompjutera, niti je jedini koji provodi finansijsku istragu i finansijska vještačenja!? Sigurno, rok od godinu i po to nije!

Dalje, a u kontekstu obavještanja osumnjičenog, kada tužilac poduzme sve neophodne radnje kako bi razjasnio stanje stvari u spisu, potroši značajna finansijska sredstva i istragu ne završi u roku od godinu i po, jer je iz objektivnih razloga ne može završiti, tužilac treba da obavijesti osumnjičenog o razlozima zbog kojih istraga traje kako bi omogućio osumnjičenom da izjavi pritužbu glavnom tužiocu zbog trajanja postupka, a osumnjičeni i ne zna da je predmet istrage zbog toga jer je istraga tajna, a u obavještanju navodi kao razloge da se nisu saslušali svjedoci koji su van države i čiji se dolazak očekuje ili se trebaju saslušati svjedoci putem međunarodne pravne pomoći ili se isti trebaju locirati pa saslušati, te otkriva druge planirane radnje dokazivanje koje namjerava poduzeti u odnosu na osumnjičenog?!

Iz ovakvog konteksta obavijesti nameće se pitanje samo po sebi šta će učiniti osumnjičeni koji se, na primjer, sumnjiči da je organizator grupe za organizovani kriminal, terorističke grupe ili se sumnjiči za više ubistava i kakav će biti dalji tok istrage, odnosno hoće li je ikako i biti, kada osumnjičeni sazna da ima dodatnih svjedoka koji se moraju saslušati ili radnji dokazivanja koje se moraju provesti? Uostalom, hoće li i kako će ti svjedoci svjedočiti?

* Prema Izvještaju o radu Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo za 2019. godinu, samo u Kantonu Sarajevo broj neriješenih prijava po nepoznatom izvršiocu ili KTN predmeta je 56.333. Dostupno na web adresi: https://kt-sarajevo.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=62885 (27.12.2020.)

Dalje, u stavu 4. je propisano da se u obavijesti osumnjičenom poučava da može izjaviti pritužbu u roku od 15 dana od dana dostavljanja obavještenja. Pritužba se izjavljuje samo na okolnosti dužine trajanja postupka. Ukoliko osumnjičeni ne izjavi pritužbu glavnom tužiocu zbog dužine trajanja postupka, a i zašto bi jer je osumnjičeni svjestan da bi pritužbom mogao omogućiti tužiocu dodatnih šest mjeseci, odnosno godinu dana za nastavak istrage, onda glavni tužilac nema o čemu odlučivati i samim tim nastupa obustava istrage *ex lege* jer nema pravne osnove za donošenje odluke o davanju dodatnog roka za okončanje istrage niti pravne osnove da naloži tužiocu da „poduzme mjere“ kako bi okončao istragu. S obzirom da se radi o krivičnim djelima neovlaštenog prometa opojnim drogama i neovlaštenog prometa oružjem i vojnom opremom te proizvodima dvojne upotrebe sasvim je razumno da u ovim predmetima nemamo oštećenih, pa se njima neće ni slati obavijest.

Ovdje se otvara i pitanje dostave obavijesti, odnosno šta ako se obavijest ne može uručiti jer osumnjičeni nije dostupan ili mu je adresa nepoznata? Da li to znači da će se obavijest ostaviti na oglasnoj ploči Tužilaštva Bosne i Hercegovine i time tako upoznati širi krug ljudi o razlozima zbog kojih se istraga nije mogla okončati?

Također, u pomenutom stavu zbunjujući je i dio teksta koji se odnosi na procesne pretpostavke. Nije jasno šta su procesne pretpostavke u smislu produženja roka u kojem se istraga mora okončati. Šta se smatra procesnim pretpostavkama nije sadržano ni u obrazloženju zakonskog teksta, tako da ostaju samo nagađanja šta bi procesne pretpostavke mogle značiti. Ovakvo normiranje teksta sa novim pojmovima, a bez njihovog definisanja, može dovesti i do pravne nesigurnosti, s obzirom da učesnici u krivičnom postupku na koje se odnosi ovaj termin, mogu imati različito razumijevanje značenja istog, što u konačnici može dovesti do pogrešne primjene procesne norme.

Također i u stavu 5. člana 225. ZKP-a BiH se pominju procesne pretpostavke koje se odnose na okončanje istrage. Jezičkim tumačenjem zakonskog teksta iz stava 5., a u kontekstu procesnih pretpostavki, nameće se i dalje isto pitanje, odnosno šta je značenje procesnih pretpostavki u smislu okončanja istrage? Stiče se utisak da se radi o jezičkoj sintagmi koja u cijelom kontekstu okončanja istrage nema nikakvog značenja i kao takva je suvišna.

Daljom analizom pravne norme iz stava 5. dolazi se do zaključka da ona predstavlja svojevrsni automatizam u pogledu okončanja istrage na način da protekom roka tužilac donosi naredbu o obustavi istrage i o tome obavještava glavnog tužioca, osumnjičenog i oštećenog. Ovakvo zakonsko rješenje uopšte nije usklađeno sa članom 224. stavom 1. tačkama od a) do d) ZKP-a BiH, a niti sa članom 14. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine koji propisuje zastarjelost krivičnog gonjenja. Propisivanjem automatizma

obustave istrage, na način na koji je to urađeno novim izmjenama i dopunama ZKP-a BiH, gasi se i društvena reakcija na kriminalitet, tj. na kažnjavanje zbog protoka vremena, što je suprotno krivičnopravnim normama koje propisuju zastarjelost krivičnog gonjenja. (Vasiljević, Grubač, 2011).

Članom 224. stavom 2. ZKP-a BiH propisano je da osumnjičeni ima pravo pritužbe ako je ispitan. Međutim, član 225. stav 5. ništa ne govori o pravu osumnjičenog na podnošenje pritužbe u pogledu obustave istrage, dok mu to pravo članom 224. stavom 2. ZKP-a BiH pripada samo ukoliko je ispitan, što znači da je ova obavijest, ukoliko osumnjičeni nije ispitan, samo formalnog karaktera.

Stav 6. člana 225. je tekstualno ostao isti, odnosno optužnica se ne može podići ako osumnjičeni nije bio ispitan. Norma iz ovog stava naglašava dužnost tužioca da ispita osumnjičenog u toku istrage, odnosno tužitelj je dužan saslušati osumnjičenog prije okončanja istrage i podizanja optužnice. Također, u toku istrage i ovlaštena službena lica mogu izvršiti ispitivanje osumnjičenog, ali s obzirom da su svi dokazi kod tužioca, smatram da je to, sa aspekta prava na odbranu, bolje da uradi tužitelj i to pogotovo u složenim predmetima.

Dalje, ukoliko se tekst ove norme, a u kontekstu ispitivanja osumnjičenog i okončanja istrage, uporedi sa tekstualnim dijelom iz norme iz stava 2. člana 225., onda dolazimo do pitanja kako ćemo uopšte okončati istragu u određenom roku i naknadno datim rokovima ako osumnjičeni nije ispitan zbog toga što je nedostupan organima krivičnog gonjenja? Naime, ako osumnjičeni ima obavijest ili saznanja da se protiv njega vodi istraga za teška krivična djela, odnosno za krivična djela za koja je propisana kazna zatvora od najmanje pet godina, sasvim je razumno i očekivano da će osumnjičeni, u većini slučajeva, biti nedostupan organima gonjenja za određeni period dok ne prođu zakonski rokovi za okončanje istrage, kada će obustava istrage nastupiti po automatizmu, čime je „u skladu sa normama ZKP-a BiH“ zakonski izbjegao krivični progon.

S druge strane, ako obustava istrage nastupi po automatizmu, šta će biti sa privremeno oduzetim predmetima u toku istrage? Članom 74. ZKP-a BiH propisano je vraćanje privremeno oduzetih predmeta, odnosno predmeti koji su u toku krivičnog postupka privremeno oduzeti vratit će se vlasniku, odnosno držatelju, kada u toku postupka postane očigledno da nema potrebe za njihovim zadržavanjem jer se neće koristiti kao dokazi u krivičnom postupku zbog toga što se krivični postupak završava obustavom istrage. Dalje, da bi se krivičnopravna mjera oduzimanja takvih predmeta donijela na osnovu postojanja interesa opšte sigurnosti i interesa morala, što u svakom slučaju predstavlja faktičko pitanje, potrebno je da se vodi konkretan sudski postupak, odnosno presuda. Međutim, u konkretnom slučaju nastupanja

obustave istrage po automatizmu nemamo sudskog postupka, odnosno presudu, nego samo jednu fazu krivičnog postupka, što znači da ako imamo milionski novac za koji postoji osnov sumnje da potiče od krivičnih djela trgovine opojnim drogama ili od međunarodne trgovine oružjem, ali s obzirom na vremenski ograničen rok istrage to nećemo moći da dokažemo, isti moramo vratiti osumnjičenom jer je obustavljena istraga. To znači da će osumnjičeni moći da koristi taj novac i dalje, stavljajući ga u „legalne tokove“. Ista stvar je i sa ostalom imovinom poput nekretnina ili pokretnina, odnosno iste će moći da proda i novac dobiven prodajom nekretnina ili pokretnina moći će da koristi za bilo šta jer se radi o „zakonitom novcu“.

3. ZAKLJUČAK

Načelo vladavine prava zahtijeva da zakon mora biti dostupan, predvidiv, jasan i precizan u skladu s posebnosću materije koju normativno uređuje, čime se sprečava svaka arbitrarnost i proizvoljnost u primjeni zakona. Dostupnost zakona znači da se svaki zakon mora i zvanično objaviti u službenim glasilima kako bi građani dobili priliku da se upoznaju sa sadržajem zakona, odnosno o onome što zakon propisuje. Jasnost zakona se određuje po tome koliko je pravna norma, koja uređuje neki društveni odnos ili ponašanje precizno formulisana, jer na osnovu njene precizne formulacije građani mogu znati kako da svoja ponašanja ili društvene odnose prilagode istoj. (Ademović, Marković, 2020) Svaka pravna norma čiji sadržaj nije jasan, ili koja nije precizno određena, ostavlja prostor za tumačenje i eventualnu arbitrarnost njene primjene, što za posljedicu može imati pravnu nesigurnost građana.

Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetima Novalić i Stanković nedvojbeno ukazuju na uzroke koji nisu otklonjeni i koji su u konačnici imali za posljedicu donošenje nove Odluke Ustavnog Suda Bosne i Hercegovine kojom je član 225. ZKP-a BiH oglašen neustavnim i koja je sasvim jasno komunicirala način na koji bi trebale ići izmjene i dopune ZKP-a BiH kako bi se uklonile neustavne norme iz ZKP-a BiH, a nove, koje bi zakonodavac usvojio, bile u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. U tom pravcu, a u kontekstu okončanja istrage, Ustavni sud Bosne i Hercegovine u predmetnoj odluci, kojom oglašava član 225. ZKP-a BiH neustavnim, konstatuje da zakonodavac nije propisao obavezu dostavljanja naredbe osumnjičenom jer se radi o internom aktu tužilaštva, iz čega proizlazi da osumnjičeni ne mora imati bilo kakva saznanja da se istraga protiv njega vodi, što upućuje na zaključak *da se osumnjičeni u tom slučaju ne nalazi u*

*stanju neizvjesnosti, niti ima interes da se istražni postupak okonča.**
*„Međutim, od dana saznanja da se protiv njega vodi istraga, odnosno kada tokom istrage dođe do ograničenja njegovih prava nesporan je interes i pravo osumnjičenog da se istraga okonča.“**

Upravo ovaj stav Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, zajedno sa stavom koji je izražen u predmetu Novalić, jasno ukazuje u kojem pravcu su trebale ići izmjene i dopune člana 225. u pogledu nastupanja uslova za obavještanje osumnjičenog i eventualnog određivanja rokova, tj. rokovi za okončanje istrage trebali bi se cijeliti u svakom konkretnom slučaju, s tim da bi morao postojati neki okvirni rok koji bi tekao od momenta kada osumnjičeni sazna da se protiv njega vodi istraga, a ne od momenta kada je donesena naredba o sprovođenju istrage. U svakom slučaju, to ne znači da tužilaštvo može određenu osobu „vječno“ istraživati, upravo suprotno, bez obzira da li osumnjičeni zna ili ne zna da se protiv njega vodi istraga, sasvim je razumno da se istraga mora završiti u nekom vremenskom okviru koji ne bi smio biti određen, izuzev rokova zastarjelosti krivičnog gonjenja i gdje ne bi smjela nastupiti obustava istrage po automatizmu ako nisu ispoštovani rokovi za okončanje istrage, jer automatizam obustave istrage je jasno propisan članom 224. ZKP-a BiH.

S druge strane, kako bi se izbjegla eventualna zloupotreba tužilaca u pogledu vremenskog vođenja istrage, a samim tim i nastupanje obustave istrage po automatizmu, glavni tužilac, rukovodioci odjela ili šefovi odsjeka trebali bi svaka dva mjeseca vršiti aktivni nadzor nad stanjem predmeta u kojima je donesena naredba o sprovođenju istrage i kroz svoj nadzor davati jasne instrukcije u smislu da se predmet koji je u fazi istrage okonča zakonito, efikasno i blagovremeno. Aktivnim učešćem rukovodilačkih struktura tužilaštava veliki broj istraga, pa čak i onih najsloženih sa više težih krivičnih djela i više osumnjičenih, vjerovatno bi se završio u roku od dvije godine, osim ukoliko postoje uslovi objektivne prirode koji to sprečavaju a o kojima se već govorilo. Uostalom, ukoliko sudovi vrše kontrolu opravdanosti pritvora svaka dva mjeseca nakon potvrđivanja istrage, ne postoji niti jedan razlog zbog kojeg glavni tužilac, rukovodioci odjela i šefovi odsjeka ne bi vršili provjeru stanja istrage svaka dva mjeseca od dana donošenja naredbe za sprovođenje istrage.

Za razliku od osumnjičenog, oštećeni je osoba kojoj je u interesu da se pravda ostvari čim prije i svakako da moraju postojati neki rokovi. Međutim, ti rokovi ne smiju biti na uštrb istrage jer je istraga dinamična aktivnost i bez obzira koliko brzo htjeli da je završimo, povremeno se pojave okolnosti

* V. Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-5/16, objavljenu u „Službeni glasnik BiH“, broj 49/17, stav 76.

* Ibid stav 76.

poput nedostupnosti osumnjičenog ili nedostatka ljudskih resursa koje utiču na to da se istraga ne završi u roku. Stoga, bilo bi neophodno da se, u eventualnom budućem zakonskom rješenju, razmisli o uspostavljanju određene ravnoteže između rokova i okolnosti koje mogu biti od značaja za okončanje istrage i da se ukine automatizam nastupanja obustave istrage koji čini dodatnu štetu oštećenom krivičnim djelom, jer isti može dovesti do toga da oštećeni ne ostvari pravdu, a da njegov imovinskopравни zahtjev bude rješavan godinama u građanskom postupku s upitnim ishodom.

Analiza izmjena i dopuna člana 225. ZKP-a BiH koja se odnosi na okončanje istrage nedvojbeno ukazuje da ni postojeće rješenje nije u skladu sa načelom vladavine prava zbog toga što su izmjene i dopune predmetnog člana nejasne i neusklađene sa ostalim članovima ZKP-a BiH, a osobito s članom 1. ZKP-a BiH koji jasno propisuje ko postupa po pravilima propisanim ZKP-om BiH, ali i članom 224. stavom 1. tačkama od a) do d) koji propisuje uslove pod kojim nastupa obustava istrage, te članom 14. Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine koji se odnosi na zastarijevanje krivičnog gonjenja. Nejasnoća zakonske norme je također izražena i kod pojma „procesne pretpostavke“ jer za isti nije dato značenje, što znači da primjena ovog pojma može stvoriti određenu arbitrnost prilikom odlučivanja o produženju posebnog roka za okončanje istrage. Sasvim je očigledno da će se, zbog ukazanih nejasnoća i odsutnosti definisanja pojmova, morati pristupiti novim izmjenama i dopunama ovog člana 225. ZKP-a BiH kako bi se otklonile pomenute nejasnoće i prepreke koje stoje na putu efikasnog krivičnog progona. U suprotnom, država Bosna i Hercegovina će biti jedina država u kojoj će osobe osumnjičene za krivična djela po sili zakona biti „nagrađene“ obustavom istrage, a osobe oštećene krivičnim djelom bit će dodatno oštećene zbog nemogućnosti ostvarivanja pravde radi protoka roka u kojem se istraga trebala okončati.

Također, Federacija Bosne i Hercegovine, kao bosanskohercegovački entitet, suočit će se sa istim problemom jer je identične tekstualne izmjene i dopune usvojio i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, što upućuje na zaključak da naš zakonodavac ne obraća dovoljno pažnje na zakonske tekstove o kojima bi trebao da raspravlja i u konačnici da o njima odlučuje, nego se stiče dodatni utisak da se zakonski tekstovi, pogotovo oni koji se odnose na krivičnopravnu materiju, jednostavno usvajaju, bez dodatne rasprave.

Komisija koja bude radila eventualne nove izmjene i dopune člana 225. ZKP-a BiH moraće pristupiti izmjenama i dopunama na način na koji je to komunicirao Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojim odlukama, posebno vodeći računa o procesnopravnim normama iz člana 224. ZKP-a BiH koje se odnose na obustavu istrage.

LITERATURA

1. Ademović, N., Marko, J. i Marković, G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung 2012., Sarajevo.
2. https://kt-sarajevo.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet?p_id_doc=62885
3. <https://www.parlament.ba/olaw/OLawDetails?lawId=61221>
4. Izvještaj o radu Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo za 2019. godinu
5. *Komentari Zakona o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini*, (autorski tim: Sijerčić-Čolić, H., voditelj tima, Hadžiomerađić, M., Jurčević, M., Kaurinović, D. i Simović, M.), Knjiga I, Zajednički projekat Vijeća Evrope i Evropske komisije, Sarajevo, 2005.
6. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-2130/09, objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 95/10
7. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: AP-451/15, objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 92/16
8. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-5/16, objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 49/17
9. Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
10. Vasiljević, T., i Grubač, M., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Dvanaesto izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Javno preduzeće Službeni glasnik, Beograd, 2011. godina.
11. *Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13 i 65/18)
12. *Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20)

**STATUS BOSNE I HERCEGOVINE U OKVIRU DRUGE
JUGOSLAVIJE**

**STATUS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE SECOND
YUGOSLAVIA**

Stručni članak

Dr. sc. Željko Petrović*

Sažetak

Bosna i Hercegovina je u toku svog postojanja prolazila kroz različite državne, organizacione i političke faze. U 20. stoljeću Bosna i Hercegovina je bila u sastavu dvije Jugoslavije u kojima je imala potpuno različit status od skoro potpunog negiranja njenog postojanja do njenog priznanja kao posebnog subjekta, sa velikom autonomijom, pa sve do priznanja Bosne i Hercegovine kao samostalne države raspadom druge Jugoslavije. Dvije Jugoslavije imale su potpuno različito uređenje, jedna je bila kraljevina dok je druga bila socijalistička republika što se odrazilo i na samu Bosnu i Hercegovinu. U Bosni i Hercegovini postavljeni su temelji druge Jugoslavije i narod Bosne i Hercegovine dao je veliki doprinos u pobjedi nad fašizmom. 20. stoljeće za Bosnu i Hercegovinu predstavlja jedan dinamičan period u pogledu njenog državnopravnog razvoja i izgradnje kao samostalnog međunarodnopravnog subjekta. Upravo u ovom radu obradio se državnopravni razvoj Bosne i Hercegovine u okviru druge Jugoslavije koji će rezultirati stvaranjem samostalne države Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: Bosna i Hercegovina, Jugoslavija, rat, država, ujedinjenje, raspad.

Abstract

During its existence, Bosnia and Herzegovina has gone through various state, organizational and political phases. In the 20th century, Bosnia and Herzegovina was part of two Yugoslavias in which it had a completely different status, from almost complete denial of its existence to its recognition as a separate entity, with great autonomy, to the recognition of Bosnia and Herzegovina as an independent state by the breakup of another

* Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove. E-mail: petrovicz@yahoo.com

Yugoslavia. The two Yugoslavias had completely different arrangements, one was a kingdom while the other was a socialist republic, which was reflected in Bosnia and Herzegovina itself. The foundations of the second Yugoslavia were laid in Bosnia and Herzegovina and the people of Bosnia and Herzegovina made a great contribution to the victory over fascism. The 20th century represents a dynamic period for Bosnia and Herzegovina in terms of its state-legal development and construction as an independent international legal entity. It is in this paper that the state and legal development of Bosnia and Herzegovina within the second Yugoslavia, which will result in the creation of an independent state of Bosnia and Herzegovina, is discussed.

Key words: Bosnia and Herzegovina, Yugoslavia, war, state, unification, disintegration

1. UVOD

Od vremena svog prvog spominjanja, u pisanim izvorima, sredinom 10. stoljeća, Bosna i Hercegovina je do danas prolazila kroz različite državne, organizacione i političke faze. Sve te državne i političke faze, do današnjih, suvremenih vremena, pratili su i odgovarajući pravni sustavi. Prema dostupnim izvorima, politička i pravna organizacija srednjovjekovne Bosne počela je sa doseljavanjem Avara i Slavena krajem 6. i početkom 7. stoljeća.

Prije dolaska Slavena na Balkan, prostor Bosne i Hercegovine bio je granica između Zapadnog i Istočnog Rimskog carstva. Kad je pukla rimska granica na Dunavu, ovaj prostor naseljavaju razna plemena, od kojih vremenom ostaju samo Slaveni, koji nisu bili nomadi, nego zemljoradnički narod, te su se vezali za teritoriju koju se naselili (Šufflay, 2000: 98).

Bosna je uslijed svoje izolovanosti kasnila u privlačenju stranog interesovanja i sporije se otvarala za vanjske utjecaje, te ih primala i ugrađivala u svoje društvo. Od svih zemalja koje su naselili Južni Slaveni, Bosna se posljednja spominje. Bizantijski car Konstantin Porfirogentin, koji je sredinom 10. stoljeća pisao o zemljama Hrvata i Srba, u svom djelu „*De administrando imperio*“, o Bosni puno nije pisao, ali bitno je da se u tim spisima prvi put spominje ime Bosna (Babić, 1987:17-18).

Bosna kao država formirala se u periodu kada je došlo do podjele Kršćanske crkve na Zapadnu i Istočnu crkvu 1054. godine, koje su granice postavile na prostorima Bosne. Taj raskol imaće dalekosežne povijesne posljedice koje će se odraziti i na samu Bosnu u narednim stoljećima (Abazović, Radujković, Vukmanović, 2007:70). Ugarski dokumenti iz 1173. godine potvrđuju da je Bosna bila organizovana kao država početkom 12.

stoljeća kada se ona spominje kao „*Bosnensis ducatus*“. Prvi državni oblik koji je postojao u Bosni jeste banovina, a prvi poznati ban je Borić (Babić, 1972:79). Srednjovjekovna Bosna bila je temelj suvremenom praktičnom i pravnom postojanju Bosne i Hercegovine, te taj period upravo predstavlja i početak bosanske države.

U Bosni i Hercegovini nastao je suživot tri naroda i tri vjere, tradicionalni oblik suživota koji se se formirao kroz više stoljeća, vodio je nastanku jednog zajedničkog kolektivnog identiteta koji je egzistirao pored invidualnih identiteta sva tri naroda (Vlaisavljević, 2008: 57). Bosna i Hercegovina usljed povijesnih okolnosti postala je multietnička, odnosno multikonfesionalna država, ali ne u smislu postojanja velikih i homogenih, jasno određenih teritorijalnih cjelina pojedinih naroda.

Ubistvo austrougarskog prijestolonasljednika Franza Ferdinanda 28. lipnja 1914. godine od strane Gavrila Principa u Sarajevu, biće povod za početak do tada najvećeg ratnog sukoba- Prvog svjetskog rata.* Tokom trajanja Prvog svjetskog rata nastojalo se naći rješenje za pitanje jugoslovenskih naroda u okvirima Austro-Ugarske monarhije, a posebna pažnja davala se budućem državno-pravnom uređenju Bosne i Hercegovine. Političari iz Bosne i Hercegovine svoje zahtjeve zasnivali su na pravu naroda na samoodređenje i narodnom načelu, koje su naglasili i članovi Jugoslovenskog kluba u Carevinskom vijeću u Beču, u „*Svibanjskoj deklaraciji*“ 1917. godine, kada se tražilo ujedinjene svih jugoslavenskih zemalja u okviru Austro-Ugarske monarhije (Šišić, 1920: 94). U Svibanjskoj deklaraciji posebna pažnja data je Bosni i Hercegovini (Pleterski, 1976: 190).* Kao jedno od rješenja za Bosnu i Hercegovinu bilo je predlagano da se ona ujedini sa Hrvatskom, a postojali su i prijedlozi da se pripoji Srbiji (Đaković, 1980: 156). Ipak i pored svih nastojanja da se nađe rješenje za

* *Gavrilo Princip bio je pripadnik organizacije Mlada Bosna. Ubio je austrougarskog prijestolonasljednika Franz Ferdinada i groficu Sofiju u događaju koji će ostati upamćen kao Sarajevski atentat, koji je uzrokovao početak Prvog svjetskog rata, a kasnije i raspad Austro-Ugarske monarhije na čijim ruševinama je nastala i Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, kasnije Kraljevina Jugoslavija.*

* *Svibanjska deklaracija, poznata i kao Bečka ili Majska deklaracija, programatska je izjava narodnih zastupnika Jugoslovenskog kluba u Carevinskom vijeću, parlamentu austrijskog dijela Austro-Ugarske. Pročitao ju je predsjednik Jugoslovenskog kluba Anton Korošec, 30. svibnja 1917. godine i u njoj je bio sadržan program ujedinjenja svih Južnih Slavena u okviru austrijske monarhije, trijalistički uređene, s dinastijom Habsburg na čelu. U izjavi tražilo se "na temelju narodnog načela i hrvatskog državnog prava" ujedinjenje svih zemalja u kojima žive Slovenci, Hrvati i Srbi u jedno državno tijelo, tada još uvijek u okvirima Austro-Ugarske monarhije. Deklaracija je potaknula političku djelatnost i daljnje rasprave o ujedinjenju, pa je u sljedećih godinu i pol većina potpisnika evoluirala u stajalištu te se zauzimala za zajednicu južnoslovenskih zemalja Austro-Ugarske monarhije sa Kraljevinom Srbijom.*

državno-pravno uređenje Bosne i Hercegovine u okvirima Austro-Ugarske, u tome se nije uspjelo. Okončanjem Prvog svjetskog rata prestala je da postoji Austro-Ugarska monarhija, a Bosna i Hercegovina je ušla u sastav nove države Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca (Matijević, 2002: 137-154). Po završetku Prvog svjetskog rata nastajale su države u kojima nisu bila riješena nacionalna pitanja, države sa nacionalnim manjinama ili sa čitavim narodima koji su bili u potčinjenom položaju, kao što će biti i slučaj sa narodima u Kraljevini Jugoslaviji (Degan, 1992: 444). Treba napomenuti da je formiranjem Kraljevine Jugoslavije dio Hrvata, Slovenaca i Austrijanaca ostao u sastavu Italije gdje nisu imali nikakvu zaštitu. U pogledu ujedinjenja postojali su različiti stavovi, tako je predstavnik Srbije Nikola Pašić, zastupao ideju o stapanju Hrvata i Slovenaca sa Srbima u jedan narod, te na taj način širenjem na zapad Balkana išlo bi se u pravcu ostvarivanja ideje o velikoj Srbiji. Pored Srbije takođe je i Italija imala teritorijalne pretenzije prema području zapadnog Balkana. Jugoslavenski odbor koji je djelovao u Parizu različito je gledao na ujedinjenje u pogledu unutarnjeg ujedinjenja, tako da postignut sporazum u smislu da se formira država troimenog ili troplemenog naroda, koja će biti unitarno uređena (Rudolf ml., Čobanov, 2009: 291-292).

Položaj Bosne i Hercegovine u novoformiranoj kraljevini bio je nezavidan. Tokom Prvog svjetskog rata Bosna i Hercegovina nije imala značajnijeg političkog faktora koji bi se borio za povoljniji položaj. Zbog toga je Bosna i Hercegovina u novofromiranoj državi bila često diskriminisana pa čak i ponižavana u dominantnoj hegemonističkoj politici kraljevske dinastije Karađorđevića. Tek 1921. godine donosi se tzv. Vidovdanski ustav koji je između ostalog sadržavao famozni "turski paragraf", koji je Bosni i Hercegovini garantirao da će ostati u postojećim granicama. Taj dio Ustava nije poštivan, pa su u godinama koje su uslijedile izvršene brojne podjele unutar kraljevine koje su dodatno oslabile Bosnu i Hercegovinu.

Zavodeći potpunu diktaturu kralj Aleksandar Karađorđević je 1929. godine promijenio naziv države u Kraljevina Jugoslavija, nametnuo je Ustav i izvršio potpunu centralizaciju državne vlasti u Beograd. Jugoslaviji nije se značajnije promijenila sve do početka Drugog svjetskog rata. Najznačajniji političar koji se u međuratnom periodu borio za Bosni i Hercegovini bio je Mehmed Spaho. Međutim, nemoć i pozicije koje je obnašao nisu mu dale prostora za aktivnije djelovanje.

Određeni politički predstavnici u Bosni i Hercegovini, zalagali su se za autonoman status Bosne i Hercegovine u okviru kraljevine, međutim to nikada nije ostvareno. Čak je 1939. godine posljednja vlada Kraljevine Jugoslavije koju su predvodili Dragiša Cvetković i Vladko Maček određene

dijelove teritorije Bosne i Hercegovine pripojila Banovini Hrvatskoj, ali je početak Drugog svjetskog rata promijenio sve planove.

Kraljevina Jugoslavija je zvanično postojala do 27. ožujka 1941. godine, jer je nakon potpisivanja pristupnice Kraljevine Jugoslavije Trojnom paktu, 25. ožujka 1941. godine vlast srušena u demonstracijama. Nekoliko dana poslije sile Osovine napale su Jugoslaviju i za kratko vrijeme je zauzele.

Bosna i Hercegovina je kao sastavni dio Kraljevine Srba Hrvata i Slovenaca, a kasnije Kraljevine Jugoslavije, bila jedno od najnerazvijenijih područja. Privreda je stagnirala, industrijska proizvodnja bila je minimalna, a obrazovanje i rad kulturnih institucija neznatni.

Bosna i Hercegovina bila je područje na kojem su se odvijale najveće bitke Drugog svjetskog rata na prostorima bivše Jugoslavije, što je mnoge istraživače navelo na zaključak da je antifašistički pokret u ovom dijelu Jugoslavije bio najsnažniji. Njena prirodna konfiguracija je samo jedan faktor zbog kojeg su se jedinice Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije, najveći dio rata nalazile upravo na tom području. Poseban zamah narodnooslobodilačke borbe u Bosanskoj Krajini omogućio je i političko djelovanje u narodu. Taj politički faktor rezultirao je u konačnici zasjedanjima AVNOJ-a (Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije) i ZAVNOBIH-a (Zemaljsko antifašističko vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine) te potpunom političkom artikulacijom narodnooslobodilačkog pokreta i njegovim međunarodnim priznanjem. Bosna i Hercegovina pretrpjela najveće žrtve i najveća razaranja u Drugom svjetskom ratu, od svih poslijeratnih jugoslavenskih republika i današnjih država. Stradalo je oko 328.000 ljudi, što znači 10,3% predratnog stanovništva. Za usporedbu, u Crnoj Gori je stradalo 7,8%, u Hrvatskoj 7,3%, a u Srbiji 4,2% stanovništva. Ukupno je u Jugoslaviji stradalo 5,9% stanovništva. Značaj Bosne i Hercegovine u vrijeme Drugog svjetskog rata sadržan je i u činjenici da su u Bosni i Hercegovini udareni temelji nove, komunističke Jugoslavije. Bosna i Hercegovina će ostati u sastavu druge Jugoslavije sve do njenog sloma kada je došlo do krvavog rata na njenom prostoru i stvaranja samostalne države Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je tokom postojanja Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, a zatim i Kraljevine Jugoslavije bila u neravnopravnom položaju u okvirima unitarističke države, te izložena teritorijalnoj destrukciji. Bosni i Hercegovini nisu poštivane njene posebnosti i njena tri naroda. Bosna i Hercegovina u tom periodu nije imala sopstveni organizacioni i institucionalni ustavni i pravni sustav. Dominantnu ulogu u državi imali su kralj kao centralni organ vlasti i uopće srpski hegemonizam što je dovodilo do stalnih političkih kriza i na kraju do samog sloma države.

2. BOSNA I HERCEGOVINA U FEDERATIVNOJ NARODNOJ REPUBLICI JUGOSLAVIJI

Kralj Petar II Karađorđević i izbjeglička vlada u Londonu sve do 1943. godine bili su zvanični predstavnici Jugoslavije u međunarodnoj zajednici. Nakon Teheranske konferencije koja je održana u studenom 1943. godine, saveznici su priznali NOB i partizanski pokret kao legitimne predvodnike antifašističkog otpora u Jugoslaviji.

Kraljevina Jugoslavija de jure postojala je tokom cijelog Drugog svjetskog rata, ali je na njenoj teritoriji nakon savezničke pobjede 1945. godine uspostavljena Demokratska Federativna Jugoslavija, sa novim granicama i novim sustavom vlasti.

Nova Jugoslavija dobila je prvi Ustav 1946. godine, kojim dobija novi naziv Federativna Narodna Republika Jugoslavija.* Federalne jedinice, a među njima i Bosna i Hercegovina formirane su još na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, a Ustavom iz 1946. godine samo je potvrđeno njihovo postojanje. U pogledu odnosa federativnih jedinica i savezne države ustanovljava se princip suverenosti narodne republike i princip jednakosti i jedinstva svih narodnih republika, dok je suverenitet federativnih jedinica bio ograničen suverenitetom federacije.

Treba napomenuti da je nova narodna vlast na čelu sa komunističkom partijom odmah poduzela sve mjere u pravcu ukidanja kapitalističkih odnosa,

* Prvi Ustav FNRJ jednoglasno je proglašen na zajedničkoj sjednici oba doma Ustavotvorne skupštine. Rađen je po ugledu na Ustav SSSR-a iz 1936. godine, tzv. Staljinov ustav. To se naročito odnosi na dio o ulozu i ovlastima izvršnih organa vlasti. Jugoslavija je definirana kao "savezna narodna država republikanskog oblika, zajednica ravnopravnih naroda koji su na osnovu prava na samoodređenje, uključujući pravo na odcjepljenje izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi" koju je sačinjavalo šest republika s tim što je Srbija u svom sastavu imala Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohiju. Iako je bila organizirana na federativnom principu, nova socijalistička Jugoslavija je u početnoj fazi razvitka imala svojstva centralizovane federacije koja se ogledala u podjeljenosti nadležnosti između savezne države i republika sa izrazitom prevlašću federalnih organa. Ustavom je regulirana nadležnost FNRJ i najviših saveznih organa. Narodna skupština FNRJ je bila vrhovni organ državne vlasti i sačinjavala su je dva doma, Savezno vijeće i Vijeće naroda. Prezidijum Narodne skupštine, a prije njega Predsjedništvo Ustavotvorne skupštine, ostvarivao je funkciju kolektivnog šefa države. Sastojao se od predsjednika, šest potpredsjednika, sekretara i najviše 30 članova. Određeno je da teritorijalno razgraničenje između republika vrši Narodna skupština FNRJ i republičke granice nisu se mogle mijenjati bez njihovog pristanka. Nacionalnim manjinama zagarantirani su pravo i zaštita kulturnog razvitka i sloboda upotrebe jezika. Od izuzetnog značaja za obradu teme doktorskog rada jeste to da je i prvi Ustav FNRJ istaknuo nepovredivost granica republika te da se one ne mogu mijenjati bez pristanka republika. To je na određen način potvrdila načelom uti posidētis Banditerova komisija u procesu disolucije SFRJ, kada je zauzela stav o nepromijenljivosti granica bez međusobnog sporazuma, polazeći od pravila međunarodnog prava.

nacionalizacije industrije, trgovine, banaka što će se kasnije odraziti na razvoj države u cjelini. Za razliku od ostalih komunističkih država u Europi to je radila bez instrukcija od SSSR-a, a za razliku od ostalih europskih građanskih država bez učešća drugih političkih snaga (Degan, 1977: 1315).

Nakon oslobođenja Sarajeva održano je Treće zasjedanje ZAVOBIH-a 26. travnja 1945. godine na kojem je ZAVNOBIH transformiran u Narodnu skupštinu Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo ZAVNOBIH-a postalo je Predsjedništvo Narodne skupštine Bosne i Hercegovine. Nakon sprovedenih izbora održano je prvo zasjedanje Ustavotvorne skupštine koja je potvrdila sve odluke ZAVNOBIH-a donesene na Drugom i Trećem zasjedanju, kao i sve odluke Narodne skupštine i Predsjedništva Narodne skupštine Bosne i Hercegovine. “Na sjednicama Ustavotvorne skupštine održanim od 28. do 31. prosinca 1946. godine donesen je Ustav Narodne republike Bosne i Hercegovine. To je prvi ustav koji je donijelo narodno predstavničko tijelo, izabrano na izborima u Bosni i Hercegovini, nakon 483 godine od gubitka njene državnosti. Bosna i Hercegovina, koristeći se svojim pravom na samoodređenje, ujedinila se sa Srbijom, Hrvatskom, Slovenijom, Makedonijom i Crnom Gorom” (Ibrahimagić, 1998: 35-36). Autonomija Bosne i Hercegovine, kao i drugih narodnih republika, imala je za cilj da potencira njihovu samostalnost u političkom smislu, a ne u državnompravnom. Suverenitet i njegovo značenje u političkom i pravnom smislu nije došao do izražaja, jer bi on više pravno komplikovao položaj federativnih jedinica, nego što bi izražavao demokratski i pluralistički politički sistem. Suverenitet je preciznije i određenije bio vezan za federaciju nego za federalne jedinice. Federalizam se trebao zasnivati na slobodno izraženoj volji svakog naroda koji su se ujedinili na principu dobrovoljnosti, što je osnovna karakteristika svake federativne države (Ajvaz, 2011: 58).

Bosna i Hercegovina nakon Drugog svjetskog rata uspjela se izboriti za svoju državnost, integrisana u okvire Jugoslavije. Međutim Bosna i Hercegovina suočila se sa nizom problema koje je trebalo rješavati, radi obnove razorenog društva. Preko 80 posto stanovništva je bilo nepismeno, a postojao je nizak nivo kulturnog razvoja koji je posljedica ne samo ratnih dešavanja nego i dotadašnjeg povijesnog razvoja Bosne i Hercegovine. Bosna i Hercegovina je sve do druge polovine 19. stoljeća bila u sastavu Osmanskog carstva, a tek uspostavom vlasti Austro-Ugarske monarhije dolazi do izvjesnog napretka i privrednog razvoja koji će označiti i njen razvoj nakon Drugog svjetskog rata (Kamberović, 2007: 2014).

Uvođenjem radničkog samoupravljanja 1950. godine, a zatim sa reformom lokalne samouprave 1952. godine i usvajanjem Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ, započelo se sa prvim

ustavnim promjenama.* Saveznim i republičkim ustavnim zakonima uveden je skupštinski sistem vladavine, koji daje veće ovlasti predstavničkim organima i novu ulogu izvršnim organima, čime je izražen princip jedinstva vlasti. Prema ustavnom zakonu suverenitet pripada radnom narodu. Izvršni organi na nivou federacije su Predsjednik Republike i Savezno izvršno vijeće. Predsjednik Republike je imao klasične funkcije šefa države, tako da je predstavljao državu u inozemstvu i unutarnjem političkom životu, a bio je i vrhovni vojni komandant. Savezno izvršno vijeće imalo je funkciju vlade, samo što je bilo manje samostalno u odnosu na skupštinu, nego što je to kod klasične vlade.

3. BOSNA I HERCEGOVINA U SOSCIJALISTIČKOJ FEDERATIVNOJ REPUBLICI JUGOSLAVIJI

Ustavom iz 1963. godine država je dobila novi naziv Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, a Bosna i Hercegovina je dobila naziv Socijalistička Narodna Republika Bosna i Hercegovina. Ovim Ustavom normativizovano je radničko samoupravljanje, novi sistem lokalne samouprave u skupštinskom sustavu vlasti. Položaj republika ojačan je u odnosu na federaciju, tako što su dobile veću samostalnost i autonomiju. Ustav iz 1946. godine govorio je o suverenosti republika, dok Ustav iz 1963. godine govori o suvernim pravima naroda (Đorđević, 1986: 202-206).

“Ustav iz 1963. godine postavio je ustavnopravne mogućnosti za dalji razvoj samoupravljanja u sadržinskom smislu, kao prava radnog čovjeka i kao prava određenih organizacionih jedinica u samoupravnom sustavu, a što je posebno značajno obogatilo je sadržinu ličnih prava čovjeka. U periodu poslije donošenja ovog Ustava, određene promjene u sferi ideološkopolitičkih i ekonomskih odnosa zahtijevale su donošenje ustavnih amandmana“ (Lukić, Grebo, 1982: 257).

Tako je u periodu od 1967. do 1971. godine donijeto niz ustavnih amandmana.* Kod ostvarivanja suvernih prava data je prednost republikama,

* Radničko samoupravljanje je društveni i gospodarski model koji je osmišljen od strane Komunističke partije Jugoslavije i provodjen je u Jugoslaviji od 1950. godine pa do kraja njenog postojanja. Osnovna ideja svodila se na prebacivanje upravljanja poduzeća u ruke radnika i odvajanje države od gospodarstva, što nikada nije provedeno u potpunosti.

* Bitne promjene u strukturi federacije počele su Ustavnim amandmanima 1967. i 1968. godine, a cjelovit oblik poprimile su 1971. godine. Amandmani su označili početak konkretne primjene stavova Osmog kongresa Saveza Komunističke Jugoslavije koji je održan od 7. do 13. prosinca 1964. godine. Na njemu je prvi put posle Drugog svjetskog rata, javno otvoreno nacionalno pitanje, pokrenuto pitanje ekonomskih uzroka nacionalnih neravnopravnosti, uspostavljena veza birokratskog centralizma, "velikodržavnog hegemonizma" i nacionalizma. Faktički otvoren je proces mjenjanja odnosa između savezne države i republika koji je doveo do temeljnog preobražaja federacije, tako da je Jugoslavija

a federaciji samo ako se ostvaruju zajednički interesi. Ranije se država definirala kao savezna i demokratska zajednica, a prema novim ustavnim promjenama definira se samo kao državna zajednica. Promjenila se pozicija republika, pa se potencira njihova državnost i odgovornost, kako za svoj razvoj tako i za razvoj federacije. Uveden je i novi savezni državni organ-Predsjedništvo SFRJ, čiji se položaj i sastav zasnivao na nacionalnoj strukturi SFRJ i čime se trebalo da riješi političko nasljeđe prvog Predsjednika Republike (Ajvaz, 2011: 61).

Ustavom iz 1974. godine potvrđene su ranije promjene ustavnim amandmanima.* Data je prednost republikama u odnosu na federaciju, tako da se na nivou federacije ostvaruju samo zajednički poslovi. Republike kao i autonomne pokrajine dobile su velike ovlasti dok je savezna vlast bila prije svega nadležna za vođenje vanjske politike i očuvanje unutarnje i vanjske sigurnosti i obrane zemlje u šta su bile uključene sve republike ravnopravno. Posle donošenja ovog Ustava Bosna Hercegovina donosi svoj Ustav koji ističe da suverenost pripada narodu, kao i da su svi narodi i narodnosti u Bosni i Hercegovini ravnopravni. I Ustavom Bosne i Hercegovine daje se prednost nadležnostima republike u odnosu na federaciju, tako da je izvršena određena vrsta podjele suverenosti između njih. „Ustav iz 1974. godine nastavlja izgradnju pravnog sustava u pravcu osiguranja i zaštite položaja čovjeka sa jedne strane, te dominacije radničke klase jačanjem samoupravne organizacije udruženog rada, sa druge strane. U ostvarenju ovog drugog cilja

izgrađivana kao "federacija ravnoteže". Monolitni društveni i politički život ustupao je mjesto "samoupravnom federalizmu". Republičke elite počele su razmišljati o Jugoslaviji kao o "tranzitnoj" tvorevini. Administrativne granice republika postajale su granice u mnogome samostalnih država. Amandmani su oslabili i ograničili samostalnost federacije i stavili je pod nadzor republičkih i pokrajinskih struktura.

** Ustav je proglašen na sjednici Vijeća naroda Savezne skupštine. Rješenja usvojena amandmanima 1967., 1968. i 1971. godine unijeta su u novi Ustav. Prvi put je u najvišem pravnom aktu države navedeno da SFRJ ima himnu, ali nije dat njen naziv. Uveden je konsenzus republika i pokrajina prilikom odlučivanja, uključujući i promjenu ustava. Legalizovano je pravo na samoodređenje i otcepljenje, ali je ostalo nejasno da li su nosioci toga prava narodi ili republike. Društvena svojina proglašena je osnovnim svojstvom ekonomskog sistema. Uveden je delegatski sistem kao osnova iz koje izrastaju skupštine svih društveno-političkih i interesnih zajednica kao i organi društvenog samoupravljanja. Budući da je amandmanima provedena temeljna reforma federacije, Ustav iz 1974. godine u pogledu utvrđivanja karaktera i sadržaja funkcija i odnosa u saveznoj državi nije donio bitne izmjene. Do promjena je uglavnom došlo u organizaciji federacije. Umjesto dotadašnjih pet vijeća Skupštinu SFRJ sačinjavali su Savezno vijeće i Vijeće republika i pokrajina. Josip Broz Tito postao je predsjednik "bez ograničenja trajanja mandata". Članove Saveznog izvršnog vijeća birala su oba vijeća Skupštine SFRJ vodeći računa o ravnopravnoj zastupljenosti republika i odgovarajućoj zastupljenosti autonomnih pokrajina. Ustav je iscrpnije i jasnije definirao samoupravne interesne zajednice kao relativno nov oblik samoupravnog povezivanja.*

posebno je značajan Zakon o udruženom radu iz 1976. godine“ (Borovčanin, 1979: 80).

Proces tranzicije u svim državama Istočne Europe odvijao se u vidu ekonomskih i političkoustavnih promjena (Williams, 2005:58-61). U svim ovim državama ustavni proces predstavlja proces redefininiranja državnog koncepta, jer svi politički sukobi vremenom se ispoljavaju kao ustavni sukobi. Socijalističke države Istočne Europe suočile su se sa jednim od dva procesa koji su vodili promjeni režima ili raspadu države, ili oboje (kod višenacionalnih federacija). U državama koje su uglavnom bile etnički homogene, postojale su legitimne zajednice i u njima je došlo do promjene režima kao rezultat krize autoritarnog društva, ali je državno jedinstvo očuvano. SFRJ kao i ostale socijalističke države Istočne Europe sa višenacionalnom strukturom istovremeno su imale nelegitimne zajednice i nelegitimna autoritarna politička društva. U takvim državama je raspad režima doveo i do raspada države (Fortescue, 2010: 127-147). U procesu raspada SFRJ, kao i još dvije socijalističke federativne države SSSR i Čehoslovačke, ustavnim promjenama pokušalo se održati državno jedinstvo, ali je ono zapravo ubrzalo proces raspada zajedničke države (Dimitrijević, 1997:2-3).

Ovakva ustavna rješenja vodiće slabljenju države i jačanju republika, a vremenom i nacionalističkih i separatističkih težnji u njima. Ustavom iz 1974. godine republike su stekle veliku autonomiju sa svim atributima državnosti. Stvorili su se uslovi da su političke elite dobile poseban legitimitet, te da je došlo do nacionalističkih podjela i sukobljavanja između njih (Brubaker, 1996). Iz Ustava Socijalističke republike Bosne i Hercegovine vidljivo je da je Bosna i Hercegovina suverena, a da su nositelji suvereniteta narodi i narodnosti koji u njoj žive, tako da su takva rješenja vodila postepenom raspadu SFRJ.

Bosna i Hercegovina 31. srpnja 1990. godine donijela je ustavne amandmane i bila jedina republika SFRJ, pored Crne Gore, koja nije donijela novi ustav. Ustavnim amandmanima su izvršene značajane promjene društvenog i ekonomskog uređenja, otvaranje prema tržišnoj ekonomiji, kao i promjene u političkom sustavu. Dotadašnji jednopartijski sustav je zamijenjen višepartijskim sustavom i pluralističkom demokracijom. Dotadašnji skupćinski sustav vlasti sa jedinstvom državne vlasti zamijenjen je parlamentarnim sustavom, sa podjelom državne vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu. Jedna od najznačajnijih odredaba ustavnih amandmana bila je ona koja se odnosi na definiciju Bosne i Hercegovine, kojom se ona određuje kao "demokratska suverena država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine, Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda i narodnosti koje žive u njoj". Ovom definicijom definirani su odnosi u Bosni i Hercegovini, kao i njeni odnosi prema drugima. Kasnije će se ova definicija

uz održani referendum uzeti kao pravni osnov za međunarodno priznanje Bosne i Hercegovine kao neovisne države (Ibrahimagić, 1998: 41-42).

U Bosni i Hercegovini 8. studenog 1990. godine održani su parlamentarni izbori na kojima su pobijedile tri nacionalne stranke, koje su predstavljale tri naroda u Bosni i Hercegovini. Takođe u svim ostalim republikama iste godine održani su izbori na kojima su pobijedile građanske i nacionalne stranke koje su se zalagale ili za veću autonomiju ili potpunu neovisnost od Jugoslavije, dok su se srpske partije zalagale za očuvanje države sa istim ciljevima koji su bili i u prethodnoj Jugoslaviji i služili su prikrivenom ostvarivanju velikosrpske ideje, te su u osnovi imala nacionalno obilježje. U tom periodu sa jedne strane tražilo se rješenje problema očuvanja Jugoslavije kao saveza suverenih neovisnih država, dok sa druge strane republike su išle prema putu neovisnosti. Prvo je Slovenija 23. prosinca 1990. godine održala referendum i najavila otcjepljenje 25. lipnja naredne godine, Hrvatska je održala takav referendum 30. svibnja 1991. godine, a Makedonija 8. rujna 1991. godine.

Međunarodna zajednica organizirala je Konferenciju o Jugoslaviji, sa zadaćom da pomogne rješavanje političkih odnosa između njenih republika u procesu disolucije Jugoslavije. Europska zajednica je na Vijeću ministara u Briselu 16. prosinca 1991. godine donijela Deklaraciju o Jugoslaviji i Deklaraciju o smjernicama o priznavanju država u Istočnoj Europi i SSSR-u. To je samo teoretski pomoglo rješavanju problema u Jugoslaviji, dok je u stvarnosti došlo do krvavih oružanih sukoba.

Jugoslavenska kriza kulminirala je u međunarodnom kontekstu tokom velikih promjena u Europi, uzrokovanih rušenjem Berlinskog zida i razbijanjem Varšavskog pakta. To je uzrokovalo rasparčavanje SSSR-a i kraj bipolarizma u međunarodnoj zajednici (Hroch, 2000). Osnova za raspad Jugoslavije proistekla je iz Ustava 1974. godine kojim je bilo definirano da je SFRJ zajednica naroda i narodnosti i suverenih naroda i republika, te država u kojoj vlast pripada radničkoj klasi. „Ideja jugoslavenstva prikazivana je često kao prikriveni oblik srpskog hegemonizma, a oživljena je stara austrougarska teza o Jugoslaviji kao vještačkoj tvorevini“ (Degan, 2011). Glavni razlozi koji su doveli do rasapada SFRJ smatraju se prije svega rastući nacionalizam, konfederativni elementi države prema Ustavu iz 1974. godine, postojanje socijalističke, višenacionalne federacije u vremenu kada se većina sličnih država raspadale odnosno u vremenu kada je došlo do krize u državama Istočne i Jugoistočne Europe (Conor, 1997).

Bitan segment u razmatranju međunarodnopravnog subjektiviteta današnje Bosne i Hercegovine jeste i razumjevanje pravnih posljedica rata, odnosno dešavanja neposredno prije, u toku i poslije oružanog sukoba. „Politički pluralizam u Bosni i Hercegovini usko je povezan s dešavanjima na međunarodnoj sceni, padom komunizma, zatim unutarnjom krizom u

Jugoslaviji koja je eskalirala kroz političke, ekonomske, nacionalne, socijalne i mnoge druge oblike života i rada. U periodu između 1980. godine, koju je obilježila smrt Josipa Broza Tita i 1989. godine, kada se raspao Savez komunista Jugoslavije na njegovom posljednjem četrnaestom kongresu, u svim jugoslavenskim republikama pojavljivale su se različite političke opcije, udruženja i pokreti“(Ibrahimagić, 1998: 47). Pluralizam i mogućnosti naroda da se organiziraju u stranke sa nacionalnim predznakom i nacionalističkim opredjeljenjima znatno će utjecati na razvojni put Bosne i Hercegovine, kao pravne tvorevine, ali i učiniti da dođe do oružanih sukoba, te da Bosna i Hercegovina poprimi oblik u državno-pravnom smislu koji ima danas. Treba napomenuti da je Srpska akademija nauka i umjetnosti objavila nacrt memoranduma 1986. godine.* To je imalo višestruke posljedice koje su se ogledale prije svega u jačanju snaga za osamostaljivanje kod ostalih južnoslavenskih naroda, a što će kasnije dovesti i do sloma SFRJ (Degan, 2012: 75). Nakon Desetog kongresa Saveza komunista Bosne i Hercegovine u Bosni i Hercegovini su se sve intenzivnije iskazivali pluralistički interesi najčešće javno, ali i tajno kroz različite politike, koji će svjetlo dana ugledati tek kasnije. „Ozbiljno pripremanje novih političkih stranaka odvijalo se još u vrijeme kada su se u redovima Saveza komunista Bosne i Hercegovine vodile debate da li uopće dozvoliti stranke na nacionalnoj osnovi“. * Razmatrajući sam početak oružanog sukoba na prostoru bivše SFRJ, treba naglasiti da kada dođe do zastupanja nekih nacionalnih prava koja nemaju osnova u međunarodnom pravu, tada obično dolazi do sporova koji mogu dovesti i do oružanih sukoba. Praksa je da se u takvim slučajevima ne priznaje međunarodno pravo i odbija se povjeriti konačno rješenje nekom neutralnom međunarodnom tijelu, nego se spor rješava drugim sredstvima, a često samom upotrebom sile. U ovakvim slučajevima najčešće nema

* Memorandum SANU iz 1986. godine izradila je Srpska akademija nauka i umjetnosti kao strateški program srpske inteligencije. Memorandum je naglašavao težak položaj i neravnopravnost srpskog naroda u Jugoslaviji, a posebno na Kosovu, gdje se kako je navedeno provodi, “fizički politički, pravni i kulturni genocid nad srpskim stanovništvom“. Demonstracije Albanaca na Kosovu 1981. godine srpski akademici nazivaju „neofašističkom agresijom“. Memorandum dalje kritikuje konfederalizam i velike ovlasti autonomnih pokrajina, omogućene jugoslavenskim ustavom iz 1974. godine, ocjenjujući da su Srbi njime diskriminirani. SANU smatra da „srpsko pitanje“ neće biti riješeno prije ostvarenja punog nacionalnog i kulturnog jedinstva Srba, bez obzira gdje žive. Memorandum je izazvao burne reakcije u tadašnjoj SFRJ, zbog svojih pogleda na nacionalno pitanje i zahtjeva za temeljnom reorganizacijom države. Ovaj memorandum, po sadržaju i po karakteru kreatora, poredi se sa platformom Srpskog kulturnog kluba iz 1939. godine. Noel Malcolm smatra da je upravo težnja za “cjelovitošću” srpskog naroda na kraju dovela do kraja Jugoslavije.

* Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, monografija, PSBiH, Sarajevo, 2010., str. 52.

dogovora oko teritorije, odnosno kopnenih granica, te je načelo *uti possidetis* izuzetno važno (Degan, 2005: 49). Svjedoci smo da je i pored svih krvavih obračuna i stradanja na prostoru bivše SFRJ načelo *uti possidetis* ostalo da važi, kao što je na početku sukoba i zaključeno. Ovaj oružani sukob koji je odnio velike ljudske žrtve i nanio velika materijalna stradanja, jedino se mogao izbjeći kompromisom koji kako znamo nije postignut u vrijeme kada je do njega trebalo doći.

4. ZAKLJUČAK

Potpuno uništenje Bosne i Hercegovine kao zasebne zemlje, kulture i društva, zaustavljen je pojavom i ishodom partizanske antifašističke borbe pod vodstvom jugoslavenskih komunista, koji su odlučili obnoviti Jugoslaviju na federativnom principu ravnopravnih republika i naroda, u sklopu čega je Bosna i Hercegovina obnovila svoju upravno-teritorijalnu posebnost i politički subjektivitet kao republika odnosno država ravnopravnih naroda i građana koji u njoj žive. Od formiranja prve jugoslavenske države 1918. godine do ZAVNOBiH-a 1943. godine u temeljnim stajalištima nacionalno-političkih elita Srba i Hrvata, Bosna i Hercegovina nije uzimana u obzir kao povijesna, državna i politička zasebnost, nego kao sastavni dio srpskog odnosno hrvatskog nacionalnog prostora i političkog interesa. Pobjeda Narodno-oslobodilačkog pokreta u Drugom svjetskom ratu otvorila je put rješenjima koja su, makar u okvirima jednostranačke nedemokratske vladavine, omogućila reafirmaciju Bosne i Hercegovine kao političkog subjekta, što je podloga njene kasnije državne emancipacije i osamostaljenja u godinama raspada SFRJ.

Druga Jugoslavija imala je stalnu tendenciju decentralizacije koja je dosegla vrhunac u ustavu iz 1974. godine, te se može se zaključiti da je ona više problema stvarala nego rješavala. Načelo zasebnih nacionalnih političkih identiteta uvaženo je tek toliko da probudi apetit za jos vise slicnih mjera. Povijest nas uci da federacije razlicitih nacionalnih entiteta mogu uspješno funkcionirati samo ako su zasnovane na istinskom demokratskom političkom poretku, a u komunističkoj Jugoslaviji nije bilo tako. Druga Jugoslavija je bila država sa aposlutnom vlašću komunističke partije, sa nizom društvenih, političkih i gospodarskih reformi. Država je išla u pravcu sve veće federalizacije pa i konfederalizacije da bi se ublažile međunacionalne napetosti i očuvala država kao cjelina, a kulminacija takvih pokusaja je Ustav iz 1974. Pod opterećenjem velikih finansijskih zaduženja, zastarjelosti gospodarstvenog i političkoga ustroja, te radikalizacijom međunacionalnih odnosa, Jugoslavija se 1991. godine raspala.

LITERATURA

1. Abazović, D., Radujković, J., Vukmanović, M. 2007. Religije sveta. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
2. Ajvaz, S. 2011. Ustavno pravo. Travnik: Univerzitet Vitez Travnik.
3. Babić, A., 1972. Iz srednjovjekovne Bosne. Sarajevo: Svjetlost, Sarajevo.
4. Babić, A., 1987. Uvod u istoriju Srednjovjekovne Bosanske države. Prilozi za istoriju Bosne i Hercegovine, Društvo i privreda Srednjovjekovne Bosanske države, 17.
5. Boban, Lj., 1974. Maček i politika HSS, Knjiga 2. Zagreb: SNL.
6. Borovčanin, D. (1979). Izgradnja bosanskohercegovačke državnosti u uslovima NOR-a. Sarajevo: Svjetlost.
7. Brubaker, R., 1996. Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Čaušević, Dž., 2005. Pravno politički razvitak BiH – dokumenti sa komentarima. Sarajevo: Magistrat.
9. Connor, W., 1997. Ethnonationalism: The Quest for Understanding. New York: Princeton University.
10. Čulinović, F., 1999. Bosna i Hercegovina u kraljevini SHS. Sarajevo: Pravni fakultet Sarajevo.
11. Đaković, L., 1980. Položaj Bosne i Hercegovine u austrougarskim koncepcijama jugoslovenskog pitanja 1914 -1918. Tuzla: Univerzal.
12. Degan, Đ., V., 1977. Tito i nesvrstana vanjska politika Jugoslavije. Pregled: časopis za društvena pitanja, Vol. 67.
13. Degan, Đ., V., 1992. Samoodređenje naroda i teritorijalna cjelovitost država u uvjetima raspada Jugoslavije. Zakonitost: časopis za pravnu teoriju i praksu, Vol. 46.
14. Degan, Đ., V., 2005. Međunarodno pravo kao osnova rješavanja preostalih sporova na području bivše SFRJ. Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, Vol. 12.
15. Degan, Đ., V., 2008. Pravni aspekti i političke posljedice rimskih ugovora od 18. svibnja 1941. godine. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 45.
16. Degan, Đ., V., 2011. Međunarodnopravni položaj Bosne i Hercegovine s posebnim osvrtom na položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini. Zbornik „Položaj hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, stanje-perspektive“, Vol. 1.

17. Degan, Đ., V., 2012. Predsjednik Tuđman i model konfederacije u Jugoslaviji. Zbornik radova Nastanak suvremene države Hrvatske i dvadeseta obljetnica njezina utemeljenja, Vol. 1.
18. Dimitrijević, V., 1997. Ustavne pretpostavke za demokratsku Srbiju. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
19. Đorđević, J., 1986. Ustavno pravo. Beograd: Savremena administracija.
20. Filipović, M., 2002. Deklaracija ZAVNOBIH-a o pravima građana Bosne i Hercegovine kao povijesni dokument i kao politički program. Zbornik ZAVNOBIH – Deklaracija o pravima građana Bosne i Hercegovine, Vol. 1.
21. Fortescue, S., 2010. Russian Politics from Lenin to Putin. Oxford: St Antony's Series.
22. Gray, S., C., 2007. War, Peace and international relation: An Introduction to Strategic History. New York: First published, Routledge.
23. Hroch, M., 2000. Social Preconditons of National Revival in Europ. New York: Columbia University Press.
24. Huntington, P., S., 1993. Whu Intenational Primacy Matters. Intenational Security, Vol. 17.
25. Ibrahimagić, O., 1998. Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Vijeće kongresa bosanskih intelektualaca.
26. Imamović, M., 1996. Historija Bošnjaka. Sarajevo: Preporod.
27. Imamović, M., 2014. Historija države i prava Bosne i Hercegovine. Sarajevo: University Press.
28. Kamberović, H., 2007. Karakteristike društva u BiH neposredno nakon Drugog svjetskog rata. Zbornik Naučni skup BiH nakon i prije ZAVNOBiH-a, Vol. 1.
29. Lukić, R. Grebo, Z., 1982. Osnovi pravnog sistema SFRJ. Beograd: Savremena administracija.
30. Malcolm., N., 1996. Bosnia A Short History. New York: New York Press.
31. Matijević, Z., 2002. Državno-pravni razvitak Bosne i Herceovine u političkim koncepcijama Dr. Ive Pilara. Prilozi: časopis Instituta za historiju, Vol. 31.
32. Petranović, B., Zečević, M., 1987. Jugoslovenski federalizam-ideje i stvarnost, Tematska zbirka dokumenata, Prvi tom 1914-1943. Beograd: Prsveta.
33. Pleterski, J., 1976. Prvo opredeljenje Slovenaca za jugoslaviju. Beograd: Nolit.
34. Ramić, E., 2011. Ustavno-pravne karakteristike sporazuma Cvetković-Maček i Bosna i Hercegovina. Zbornik radova ustavno-pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010). Vol. 1.
35. Redžić, E., 2001. Pogledi iz antiistorije, Sarajevo: Krug 99.

36. Roberts, W., 1987. Tito, Mihailović, and the Allies. Durham: Duke University Press.
37. Rudolf ml., D., Čobanov, S., 2009. Jugoslavija: unitarna država ili federacija povijesne težnje srpskoga i hrvatskog naroda-jedan od uzroka raspada Jugoslavije. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 46.
38. Rudolf, D., 1968. Izraelsko-arapski sukobi pred Generalnom skupštinom i Vijećem sigurnosti Ujedinjenih nacija. Politička misao: časopis za politikologiju, Vol. 5.
39. Rudolf, D., 2008. Granice s Italijom u mirovnim ugovorima nakon Prvoga i Drugog svjetskog rata. Adrias: zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu, Vol. 15.
40. Rudolf, D., 2013. Povijesni tijek uspostavljanja državne granice između Republike Hrvatske i Talijanske Republike. Zbornik Problemi sjevernog Jadrana, Vol. 12.
41. Rudolf, D., 2014. Lekcije Prvoga svjetskoga rata. Adrias: Zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu,, Vol. 20.
42. Selimić, M., 2014. Državnost BiH prema Dejtonskom mirovnom sporazumu. Internacionalni Burč univerzitet. Centar za društvena istraživanja Zbornik radova sa konferencije, Sarajevo,
43. Shoup, P., 1968. Communism and the Yugoslav National Question. New York: Columbia University Press.
44. Šišić, F., 1920. Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914-1919. Zagreb: Matica Hrvatska.
45. Šufflay, M., 2000. Izabrani politički spisi. Zagreb: Matica Hrvatska, Zagreb.
46. Vlaisavljević, U., 2008. Strana i naša vlast: između gostoprimstva i trgovine. Status-magazin za političku kulturu i društvena pitanja, Vol. 13.
47. Williams, J., A., 2005. Liberalism and War The victors and vanquished, London-New York: Routledge.
48. Zovko, Lj., 2011. Pitanje položaja Bosne i Hercegovine i njene administrativno-teritorijalne podjele u Kraljevini SHS (1921-1929). Zbornik radova ustavno-pravni razvoj Bosne i Hercegovine (1910-2010), Vol. 1.

**UPRAVLJANJE DRŽAVOM I ULOGA UPRAVE I UPRAVLJANJA U
PROCESIMA USVAJANJA JAVNIH POLITIKA**

**GOVERNANCE AND THE ROLE OF ADMINISTRATION AND
GOVERNANCE IN PUBLIC POLICY ADOPTION PROCESSES**

Stručni članak

*Doc. dr. Emir Tahirović**

*Doc. dr. Ermin Kuka**

*Mr. Hazim Okanović**

Sažetak

Država predstavlja najsloženiju društvenu organizaciju, koja se s opravdanjem označava i kao megaorganizacija. Radi se o specifičnoj organizaciji, odnosno specifičnom i složenom aparatu organizacija, organa, ustanova s javnim ovlaštenjima. Država ima i svoje specifične funkcije. Lepeza tih funkcija je u današnjem vremenu sve šira i raznovrsnija. U tom kontekstu nameću se dva značajna pitanja i problema vezana za djelovanje države. Prvo, kako i na koji način ostvariti efikasno upravljanje savremenom državom? Drugo, koja je uloga uprave i općenito upravljanja u procesima usvajanja različitih javnih politika kojima se rješavaju društveno-politički problemi? Teza od koje se polazi u istraživanju jeste da je upravljanje državom u današnjem vremenu izrazito složen i zahtjevan posao, te da su državni organi ključni akteri formuliranja, usvajanja i implementiranja javnih politika (vlade, kao ključni donosioci – odlučujući akteri i različiti organi uprave, kao predlagači i implementatori). Za potrebe istraživanja korištene su sve osnovne metode. Od općenaučnih metoda korištena je hipotetičko-deduktivna metoda, dok je za potrebe pribavljanja podataka korištena analiza (sadržaja) dokumenata. Rezultati istraživanja navode na zaključak da je uključenost upravnog aparata i zagovaranje procesa upravljanja prilikom usvajanja i implementiranja javnih politika jedna od osnovnih odlika i karakteristika razvoja modernih država.

Ključne riječi: uprava, javna uprava, upravljanje, država, javne politike.

** Fakultet za upravu-pridružena članica UNSA. E-mail: emir.tahirovic@fu.unsa.ba*

** Fakultet za upravu-pridružena članica UNSA. E-mail: ermin.kuka@fu.unsa.ba*

** Fakultet za upravu-pridružena članica UNSA. E-mail: hazim.okanovic@fu.unsa.ba*

Abstract

The state is the most complex social organization, which is justifiably referred to as a mega-organization. It is a specific organization, a specific and complex apparatus of organizations, bodies, institutions with public authorizations. The state also has its specific functions. The range of these functions is nowadays wider and more diverse. In this context, two significant issues and problems related to the functioning of the state arise. First, how and in what way to achieve efficient management of the modern state? Second, what is the role of management and governance in general and in the processes of adopting various public policy that address socio-political problems? The thesis of the research, is that today government is a very complex and demanding job. Also public authorities are key actors in formulating, adopting and implementing public policy (governments, as key decision makers - decision-makers and various government agencies, as promoters and implementers). All basic methods were used for the research. Of the general scientific methods, the following were used hypothetical-deductive, while for the purposes of obtaining data, the analysis (content) of documents was used. The results of the research lead to the conclusion that the involvement of the administrative apparatus and advocating the management process in the adoption and implementation of public policy is one of the basic features and characteristics of the development of modern states.

Key words: administration, public administration, governance, state, public policy.

1. UVOD

Država i uprava su mnogo šire kategorije od samog upravljanja društvenim odnosima. Međutim, u savremeno doba nije moguće postojanje društva bez države i njene uprave. Država treba raspolagati vlastitim upravnim sistemom, tj. sistemom političkih institucija i ustanova na najvišem nivou. Državne političke institucije imaju osnovnu zadaću i funkciju upravljanja samom državom kao globalnim političkim aparatom, a zatim velikim nizom drugih društvenih odnosa.

Činjenica od koje se polazi prilikom definjiranja termina uprava je ta da je on izuzetno složen termin, te da je on sastavni dio ustavnog prava savremenih demokratskih i pravnih država. Etimološki, riječ uprava „potječe od latinske riječi *administratio*, što prevedeno na naš jezik znači upravljanje, vođenje, pomaganje, pomoć, i *administrare* što znači upravljati, izvršavati,

vršiti javnu službu. Riječ uprava nalazi se u svim slovenskim jezicima i ima više značenja koja se izvlače iz smisla imenice i glagola upravljati. Kod nas su se, sve do Drugog svjetskog rata, više koristili izrazi administracija i administrativno pravo, dok se danas uglavnom koristi izraz germanskog porijekla uprava (*Verwaltung*) i upravno pravo. Načelno, pojmovi uprava i administracija su sinonimi, s tim da je pojam uprava šireg značenja. Pojam administracija svodi se na označavanje određenih stručnih i tehničkih službi“ (Vranješ, 2014).

Prema *Leksikonu socioloških pojmova*, uprava je „jedna od funkcija državne vlasti, koja se, kao i ostale, može odrediti u materijalnom smislu. Uprava, odnosno upravna funkcija je donošenje upravnih akata i izvršenje državnih materijalnih akata. Uprava je najstarija državna funkcija koja je najtješnje povezana za suštinu države kao osobene političke organizacije. Osnovne državne funkcije nastaju kasnije kao posljedica demokratizacije političkog života“ (Lavić, 2014).

U *Pojmovniku decentralizacije*, pod odrednicom uprava stoji sljedeće: „Uprava je jedna od funkcija državne vlasti. U materijalno-funkcionalnom smislu predstavlja donošenje i izvršavanje akata uprave (upravno-pravnih propisa, upravnih akata, upravnih ugovora i materijalnih akata uprave). U formalno-organizacionom smislu uprava predstavlja državne organe i druge institucije koje su pozitivnim propisima okarakterisane kao vršioци upravne funkcije. Uprava je najstarija državna funkcija jer je tesno povezana sa suštinom države kao posebne vrste političke organizacije. Ostale državne funkcije nastale su kasnije kao posledica demokratizacije državnog života. Država u kojoj je uprava potčinjena zakonima naziva se pravna država. Osnovno pitanje koje se postavlja u vezi sa radom i organizacijom uprave jeste kako obezbediti efikasnost i zakonitost u njenom radu i odgovarajuće oblike kontrole nad njenim radom, sprečiti arbitrarnost i povećati transparentnost njenog rada. Postoji niz institucionalnih sredstava, a tom cilju dluži i decentralizacija vlasti“ (Pajvančić, 2011).

U znanosti, pa i u svakodnevnom životu, figurira i izraz javna uprava (engl. *public administration*). Stoga je potrebno praviti distinkciju između dvije osnovne vrste uprave koje postoje u savremenom društvenom okruženju: 1) uprava u javnoj (državnoj) sferi i 2) uprava u privatnoj sferi.

U fokusu ovog istraživanja je javna (državna) uprava, koja za svoju svrhu ima opći interes svih članova društvene zajednice. Javna uprava (*public administration*) preovladava u anglosaksonskom pravnom i političkom sistemu. Upotrebom ovakve determinante, sa osloncem na riječ javna, pravi se jasna distinkcija između javnih državnih službi i administracije u privrednim preduzećima, bankama ili nekim privatnim institucijama (*business administration*). Takođe, javna uprava obuhvata i nedržavne organizacione oblike, vršioce upravnih djelatnosti kojima su od

strane države povjerena javna ovlaštenja (elektrodistribucija, pošta, urbanizam i sl.). Najzad, javna uprava obuhvata stručni, odnosno upravni aparat lokalnih samoupravnih zajednica (pokrajina, opština i drugih teritorijalnih jedinica javnog karaktera). Iz ovog proizilazi da postoji pojam autoritativne i neautoritativne uprave. Razlika je u tome, da li organi uprave prema drugim subjektima istupaju s javnim ovlaštenjima i autoritetom vlasti ili to ne postoji (Vranješ, 2014). S jedne strane, pojmu javne uprave se pristupa kroz kontekst upravljanja, tj. vođenja javnih poslova (konkretna aktivnost, djelatnost). S druge strane, pojam javne uprave se razumijeva u kontekstu samih organa, tj. strukture za upravljanje (vođenje) javnih poslova. Prema većini savremenih autora, javna uprava predstavlja „organizacijski i funkcionalni zbir državnih organa uprave i drugih organa koji obavljaju upravne poslove i vrše funkciju javnih službi...“ (Tanović, 2018).

2. UPRAVLJANJE DRŽAVOM

Endrju Hejvud (*Andrew Heywood*) smatra kako je pojam upravljanje (engl. *Governance*) dosta širi pojam od pojma vladanja (vladavine). Naglašava da se pojam upravljanje odnosi na „različite načine usaglašavanja društvenog života... Osnovni oblici upravljanja su tržišta, hijerarhija i mreže... Dok neki upravljanje dovode u vezu sa prelaskom sa komandnih i kontrolnih mehanizama na dogovaranje i pregovaranje, drugi tvrde da ono podrazumeva 'manje vlade' i slobodno tržište“ (Heywood, 2004). Dakle, vladanje je zamijenjeno upravljanjem.

U *Leksikonu socioloških pojmova* stoji da je upravljanje „(društveno upravljanje, orijentiranje), određivanje pravca razvoja, vođenje poslova u organizacionim jedinicama države i privrede. Upravljanje obuhvata vođenje poslova organizacionih jedinica i donošenje odluka u skladu s njihovim položajem i djelatnošću. Termin upravljanje koristi se u društvenoj teoriji, zakonodavstvu i idejno političkoj praksi. Termin upravljanje izražava određenu funkciju u društvenim sredstvima, u društvenim poslovima. A termin samoupravljanja izražava položaj i odnos radnih ljudi u procesu rada i odlučivanju organizovanog udruženog rada i društva uopće“ (Lavić, 2014).

Pojam upravljanje se, kao što je nevedeno u prethodnim određenjima, veže za samu državu, tj. za upravljanje državom i za državnu (javnu) upravu. Država je u fokusu i ona je okvir unutar koga se vrši upravljanje na najvišim razinama.

Mnogo je različitih pristupa u određenju (definiranju) države. Još uvijek nema konsenzusa oko određenja suštine države, što producira i danas različite kontroverze i konfuzije u teorijama o državi. Radi se, definitivno, o najproblematičnijem pojmu u politici.

U suštini, pojam država se koristi za označavanje velikog broja institucija, teritorijalnih jedinica, ideja, vladavine, suvereniteta,... Endrju Hejvudu (*Andrew Heywood*) daje jednu širu definiciju države, gdje naglašava da je ona „politička asocijacija koja uspostavlja suverenu nadležnost u okviru određenih teritorijalnih granica i vrši vlast kroz skup stalnih institucija, koje su očigledno 'javne' pošto su odgovorne za kolektivno organizovanje života zajednice i finansiraju se na račun javnosti“ (*Heywood, 2004*).

Ono na čemu se mogu sublimirati sva dosadašnja teorijska saznanja i spoznaje o državi je široka lepeza njenih atribucija: „država je pravno lice, vrsta društva, ona je udruženje za zaštitu interesa, ona je korporacija, to je korporacija javnih službi, država je korporacija kao univerziteti, sindikati i crkve, ona je najobuhvatnije kolektivno tijelo, najmoćnije je udruženje ljudi, udruženjsko jedinstvo stalno nastanjenih ljudi, ona je politička zajednica ili specifična grupa koja posjeduje monopol i legitimno korištenje sile, država je organizacija i menadžer, ona je organski skup institucija, ona je set institucija, ona je teritorijalni entitet, i sl.“ (*Zgodić, 2015*). Evidentno je kako su sve ove atribucije države vezane za suštinsku funkciju države, a ona se ogleda u upravljanju društvenim odnosima, ali i u upravljanju njom samom putem najviših političkih institucija (putem vlasti). Država je najjači i najmoćniji upravljač. U njenoj prirodi je upravljanje.

Državna vlast je posljednje obilježje države. Ona je „institucionalizirana (odnosno utemeljena na pravu koje ju je i izgradilo). Moć upravljačka iskazuje se samo u skladu s općim, impersonalnim i objektivnim pravilima... Državna je vlast tako vlast koja se vrši prema pravilima, odnosno 'vlast po pravu'“ (*Prélot, 2002*). Zato se opravdano konstatira kako nema države bez prava, niti ima prava bez države. Endrju Vinsent (*Andrew Vincent*) smatra da je najbitnija odlika države „ideja o državi kao kontinuiranoj javnoj vlasti, koja je istovremeno iznad vladara i iznad njegovih podanika“ (*Vincent, 1995*).

Ono što je osobito značajno naglasiti jeste da sistem upravljanja javne uprave i države treba biti razvijen do razine koja osigurava ispunjenje zahtjeva, interesa, ciljeva i potreba građana.

I pored određenih razlika u „statusu pojedinih strukturnih elemenata sustava upravljanja, što je prije svega uzrokovano posebnostima organizacije odnosno države, može se zaključiti da je i država sustav upravljanja kao i svaka organizacija, odnosno da njezin sustav upravljanja ima iste strukturne elemente. Neki strukturni elementi sustava upravljanja kod države nisu eksplicite izraženi kao kod organizacije (vizija, misija), ali se temeljitom analizom mogu rekonstruirati iz dokumenta koji određuju ulogu države, kao što su Ustav, zakoni, sektorske strategije, javne i sektorske politike i dr.“ (*Drljača, 2016*).

Spoznaja da je i država sistem upravljanja, te da ima iste strukturne elemente sistema upravljanja kao i svaka organizacija, može pomoći u nastojanju za poboljšavanjem, „kako u: 1) izradi strateških dokumenata države; 2) izradi organizacijskog ustroja; 3) utvrđivanju temeljnih procesa, procesa potpore, upravljačkih i procesa mjerenja, analize i poboljšavanja; 4) utvrđivanju resursa s težištem na utvrđivanju stvarnog stanja i upravljanju; 5) postavljanju jasnih kriterija za partnerstva; 6) razvijanju sustava informiranja i komunikacije u svrhu povećanja transparentnosti; 7) poboljšanju intitucionalnog okvira i njegovoj optimizaciji te 8) boljem razumijevanju vanjskog konteksta u funkciji utvrđivanja i jačanja vlastite pozicije na globalnom ekonomskom i političkom tržištu“ (Drljača, 2016). Poboljšanja države trebaju biti usmjerena ka permanentnom prilagođavanju novim društvenim kretanjima i novim uvjetima. Ona se provode, prvenstveno, kroz sistem restrukturiranja, kao što je to i kod ekonomskih organizacija. Od uspješnosti tog procesa ovisi i pozicija države na globalnom planu, odnosno na globalnoj karti svijeta.

3. MJESTO I ULOGA UPRAVE I UPRAVLJANJA U PROCESIMA USVAJANJA JAVNIH POLITIKA

Sam pojam te analiza javnih politika počinju se koristiti najprije u Sjedinjenim Američkim Državama u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata (Colebatch, 2005). Indikativna je tvrdnja Majkla Havleta (*Michael Howlett*) i M. Rameša (*M. Ramesh*) da studije javnih politika imaju „dugu povijest, ali kratku prošlost“ (Howlett/Ramesh, 1995) – različite i brojne studije tokom prošlih stoljeća analizirale su vladine djelatnosti, ali sistemsko istraživanje otpočinje tek u 50-im godinama 20-og stoljeća, kada javne politike nastaju kao posljedica, ali, također, i kao potreba racionalizacije upravljanja koju provodi Američka vlada nakon Drugog svjetskog rata. Drugi svjetski rat bio je svojevrsna prekretnica, budući da je nakon rata vladina uloga naglo povećana, a samim time povećan je i broj ljudi unutar javnih tijela, koji inače ne bi bili uključeni u cjelokupni proces da se nije proširila uloga vlade i, općenito, javnog sektora (Colebatch, 2005). Tadašnju situaciju možda najbolje ilustriraju prve Laswellove rečenice kojima otvara zbornik “The Policy Sciences“: „Živimo u stalnoj krizi nacionalne sigurnosti i to traži najefikasniju uporabu ljudstva, opreme i resursa američkog naroda. Visokoobučeni talent uvijek je rijedak i skup. Tako kriza nameće potrebu iskorištavanja intelektualnih bogatstava na najekonomičniji način“ (Laswell, 1987). Ovi razlozi potakli su „sustavnu primjenu društvenih znanosti na područje upravljanja“ (Mataković, Cajner Mraović, 2014).

Pod javnom politikom (engl. *policy*) se porazumijeva kao praktična (konkretna) politika na djelu, usmjerena na rješavanje različitih društveno-

političkih problema koji tangiraju određenu društvenu zajednicu. Teoretičar, Endru Hejvud (*Endru Hejvud*), pod javnom politikom podrazumijeva „formalne, odnosno formulirane odluke vladinih tijela“ (Heywood, 2004). Također, pod javnom politikom se smatra „upotreba vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih problema ili unaprijeđenju stanja u zajednici“ (Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou, 2007).

Jedan od utjecajnijih teoretičara javnih politika Hal Kolebač (*Hal Colebatch*) pod javnim politikama podrazumijeva „proces izbora, nizanje faza koje odražavaju racionalističko razumijevanje individualnog ponašanja: najprije se razmišlja, zatim radi, a nakon toga provjerava“ (Colebatch, 2004). Dakle, javne politike se u ovom kontekstu razumijevaju kao fazni procesi u okviru ukupnih političkih procesa.

Evidentno je kako se radi o politici na djelu. Javne politike su, stoga, „osnovni mehanizam ili alat koji državama (javnoj vlasti) stoji na raspolaganju za rješavanje određenih konkretnih pitanja i problema koji traže efikasno rješenje, tj. postizanje svih ciljeva koji donose dobrobit ukupnoj zajednici“ (Tahirović & Kuka, 2020; Kuka, 2018).

Iako sam termin „javna politika“ na prvi pogled odaje nejasan smisao, ipak se zaključuje da se radi o ciljanom i racionalnom procesu koji vjerovatno nije skroz od početka tako zamišljen niti je kao takav došao do kraja.

Zbog potrebe postizanja racionalnih odluka (javnih politika) ekonomisti, politolozi, kao i teoretičari i istraživači iz okvira drugih znanosti i znanstvenih disciplina, sve više pažnje posvećuju pojmu i praksi javnog izbora (engl. *public choice*). U najkraćem, javni izbor se definira kao „ekonomska studija o netržišnom odlučivanju ili jednostavno kao primjena ekonomije na politologiju“ (Mueller, 2008). I javni izbor, kao i politologija, pa i upravne znanosti imaju isti ili približno isti predmet istraživanja, a to su država, glasači, pravila i procedure izbornog procesa, birokracija i slično. Pored toga, koriste se istim ili sličnim znanstvenim metodama istraživanja. Dakle, javni izbor primjenjuje „metode ekonomista na politiku, i to osobito na dva bitna problema: problem kolektivnog djelovanja i problem agregacije preferencija“ (McLean, 1997).

Javni izbor je karika poveznica ili zajednički nazivnik politike i ekonomije (političkih i ekonomskih znanosti). Problem kolektivnog (zajedničkog) odlučivanja je, kako u politici, tako i u ekonomiji, od izuzetnog značaja. Naime, alokacija resursa ili rashodi na javna dobra određuju se upravo u okvirima političkog procesa i političkih procedura. Javni izbor, kao oblik kolektivnog odlučivanja, ovdje dobiva svoj puni izražaj, smisao i značaj. To iz razloga što se odluke koje se tiču alokacije resursa u okviru javnog sektora donose na način da „pojedinici glasaju za

svoje izabrane predstavnike, a ti izabrani predstavnici sa svoje strane glasaju za državni budžet, dok sâm novac troše različiti upravni organi“ (Stiglitz, 2004). Javni izbor je tu da omogući donošenje što boljih i efikasnijih odluka, uz uvjet da te odluke odražavaju ili sadrže javne interese onih na koje se odluke odnose.

Kroz procedure javnog izbora se donose javne odluke (političke netržišne odluke). Te političke netržišne odluke „mogu se izvršno proučavati primjenjujući jednaka sredstva kao u tržišnim odlukama“ (McLean, 1997). Dakle, političari kao poduzetnici, pod utjecajem različitih javnih politika, donose netržišne odluke na način da kroz proces izbora od strane birača (potrošača) dobivaju legitimno pravo za utvrđivanje javnog interesa koji se mora ogledati u konačnoj donesenoj odluci. U tom kontekstu, „birači (glasači) se mogu promatrati kao potrošači, političari (politički predstavnici) kao poduzetnici, političke stranke kao preduzeća itd.“ (McLean, 1997).

Javni izbor, kao oblik netržišnog odlučivanja i oblik primjene ekonomske znanosti i prakse na političku znanost i praksu, neizostavna odrednica savremenih ekonomskih i političkih kretanja. On služi za deskripciju i prezentaciju toga kako političke institucije (parlamenti, vlade) i politički zastupnici koji u njima rade donose odluke o raspodjeli resursa (javnim rashodima) na određena javna dobra. Javni izbor je najefikasniji i najbolji primjer kako se u javnom sektoru koriste ekonomska i tržišna pravila u procesu odlučivanja i donošenja odluka. Novija istraživanja javnog izbora su pokazala kako je on proširio svoju oblast i obuhvat djelovanja, gdje se sa ranije analize ponašanja birača (glasača) prešlo u segment ponašanja političkih zastupnika, interesnih skupina, birokrata, kao i drugih javnih službenika svih nivoa. Stoga je izučavanje javnog izbora interdisciplinarnog karaktera, pogotovo u „visokorazvijenim zemljama“ gdje javni izbor ima „političko, ekonomsko, financijsko, društveno i kulturno značenje“ (Vuković, 1997).

U različitim državama, različiti su i procesi stvaranja javnih politika. To je osobito izraženo ako se zemlje „razlikuju po svojim institucijalnim konfiguracijama“ (Hill, 2010), a unutar koji spadaju i institucije i sistemi javne uprave. Teoretičar Majkl Hill (*Michale Hill*) je u svojim istraživanjima otvorio širu rapravu o pitanjima vezanim za mjesto i ulogu uprave (s fokusom na birokrate i državne službenike) u procesima stvaranja javnih politika. Starija literatura je bila zaokupljena pitanjem ko dominira procesima stvaranja javnih politika, političari ili uprava. U tom smislu, stariji pristupi su izražavali zabrinutost u smislu da državni službenici „podrivaju javne politike jer ne dijele ideologije ili vrijednosnu orijentaciju demokratski izabranih političara“ (Hill, 2010).

Istraživanja rada državnih službenika srednjeg ranga koja su ponudili Edvard Pejdz (*Edvard G. Page*) i Bil Dženkins (*Bill Jendkins*) pokazuju da

„državni službenici, koji su često znatno ispod najviših razina britanske državne službe, imaju presudnu ulogu u formuliranju javnih politika. Istodobno, ona osporavaju mišljenja da to na bilo koji način znači podrivanje političke uloge. Umjesto toga, ona ističu da postoji nešto slično timskom radu, u kojemu postoji uska suradnja između državnih službenika i ministara“ (Page, Jenkins, 2005).

Niz je, još uvijek, nejasnoća oko mjesta i uloge uprave u procesima formuliranja javnih politika. Bilo je mnogo pokušaja povlačenja jasnih granica između uloge političara, s jedne strane i interesa državnih službenika u upravi, s druge strane. Ipak, savremeni pogledi o načinu organiziranja granice između političara i uprave obuhvaćaju „dva pristupa državnoj vladavini koji, iako su se pojavljivali i u prošlosti, posebice u preddemokratskim režimima, danas poprimaju sve veće značenje u obliku partnerstva privatnog i javnog sektora te delegiranja javnih zadaća polunezavisnim ili nezavisnim organizacijama. U višestrukom smislu to je predmet za raspravu o implementaciji, no svakako je način na koji vlade obično prikazuju taj razvoj događaja, naglašavajući razliku između političara i uprave koju pravi Woodrow Wilson ili ističući da 'mi' još uvijek kreiramo 'politike', a da su 'oni' odgovorni za 'operativu'“ (Hill, 2010). Iako u savremeno doba državni službenici i birokrate (uključujući i “birokrate ulične razine“) imaju važno mjesto i ulogu pri formuliranju javnih politika, ipak je njihova osnovna zadaća, pa time i mjesto u toj hijerarhiji, usmjerena na procese implementiranja javnih politika koje, prevashodno, stvaraju vlade.

U svu ovu raspravu, neophodno je uključiti već pominjani javni izbor i racionalno donošenje javnih politika (političkih odluka). Upravo rasprave o racionalnom izboru i kolektivnom djelovanju imaju za osnovni cilj pokazati da se „izbor javnih politika provodi na način na koji se ne razlikuje od izbora na tržištu te da stoga, donekle, komercijalna tržišta bolje od političkih rješavaju probleme vezane za izbor“ (Hill, 2010). Upravo ovdje se vraća na već pomenuto partnerstvo privatnog i javnog sektora i delegiranja javnih poslova privatnom sektoru. U tom kontekstu, teorija javnog izbora se bavi procesima zagovaranja načina i tehnika na koje bi javne politike trebalo stvarati.

Imajući u vidu činjenicu da ključnu ulogu u stvaranju javnih politika, još uvijek, imaju vlade i politički dužnosnici, a ne uprava (kojoj se i dalje pridaje izvršna zadaća), samim time rasprave su fokusirane na racionalno djelovanje i javni izbor vlada i političkih dužnosnika. Složenost, širina i isprepletenost odnosa unutar uprave zahtjevale bi iscrpne analize usmjerene na racionalni pristup provođenju javnih politika.

4. RAZVOJ JAVNE UPRAVE I UPRAVLJANJA U SAVREMENOJ DRŽAVI

Prekretnica u situiranju javne uprave i njenom razvoju nastaje onog trena kada započinje proces ograničavanja apsolutne vladavine monarha u srednjem vijeku, prvenstveno u Zapadnoj Europi. Stoga se često govori kako je savremena država upravo europski izum. Novi pristupi analizi razvoja javne uprave vežu se za prvu polovinu 19. stoljeća, s afirmiranjem lokalnih organa vlasti i političke participacije građana u procesima odlučivanja.

Eugen Pusić u razvoju države i državne (javne) uprave identificira četiri glavne dimenzije (Pusić, 2007):

1. širenje državne djelatnosti i rast opsega državne organizacije;
2. smjenjivanje koncentracije i dekoncentracije državne vlasti i utjecaja;
3. mijenjanje odnosa između organizacije i institucije kao dvaju glavnih strukturnih oblika države i državne uprave i
4. pomicanje težišta ciljeva i poslova države i državne uprave od osiguranja vlasti prema obavljanju općekorisnih zadaća obuhvaćenih pojmom javne službe u najširem smislu.

Imajući u vidu navedene činjenice, javna (državna) uprava se određuje i razumijeva kao „skup profesionalaca sa sustavnom diobom poslova među njima u sustavnom međusobnom povezanošću...“ (Pusić, 1997). Ovakvo, savremeno određenje javne uprave, osnov je za teze o profesionalizaciji savremene javne uprave.

Novi pristupi u savremenim državama, sve više javnu upravu povezuju i sa teorijom i praksom već pominjanog racionalnog izbora. To iz razloga što se sve više postavljaju pitanja o tome na koji način u današnjem vremenu države donose odluke, tj. ko su ključni akteri koji učestvuju u pisanju i usvajanju odluka, donose javne politike i strategije razvoja savremenih društava. Naime, „način donošenja odluka u svakoj državi je ključan za funkcionisanje institucija i razvoj društva, ali mehanizmi njihovog donošenja i faktori koji utiču na njihovu sadržinu često ostaju skriveni unutar sistema odlučivanja, daleko od očiju javnosti i analiza“ (Stojiljković, 2010).

U teoriji je razvijen poseban model donošenja odluka (odlučivanja), nazvan modelom organizacijskog procesa. Taj model polazi od činjenice da su vlade „konglomerat polufeudalnih, slabo povezanih organizacija koje imaju sopstveni život“ (Graham, 1969). Ovakve konture se prepoznaju u današnjim, savremenim državama. Naime, rukovodioci u vladama „samo sede na vrhi hijerarhije tih organizacija, ali njima ne upravljaju u potpunosti, već su odluke koje vlada donosi proizvodi aktivnosti tih organizacija... Organizacije u okviru vlade imaju svoja utvrđena pravila delovanja,

procedure i programe, a nadležnosti su im podeljene, pa se svaka od organizacija bavi posebnom oblašću nekog problema u skladu sa svojim rutiniranim načinima rada.... Liderima u vladi je, prema ovom modelu, ostavljena mala mogućnost da do izvesne mere kontrolišu organizacije...” (Stojiljković, 2010). I ovo je dokazom kako niže upravne organizacije u savremenim državama postaju sve utjecajnije i važniji akteri prilikom donošenja javnih odluka, uključujući, pored ostalih, i doluke o alokaciji resursa.

Ovakvu poziciju javne uprave u savremenim državama, u značajnoj mjeri je omogućila sve veća primjena koncepta decentralizacije vlasti, pa samim time i decentralizacije javne uprave unutar nje same. Decentralizacija je, prema Josipu Kregaru „sredstvo vertikalne diobe vlasti i ograničenja političke moći i organizacijski model povećanja učinkovitosti javne uprave. Opće tendencije i trendovi promjena utječu na formuliranje nužnih praktičnih reformi. Decentralizacija je dijalektički proces u kojem se klatno promjena miče na stranu centralizacije, a potom se vraća natrag“ (Kregar et al., 2011).

Prema Mirku Pejanoviću i Elmiru Sadikoviću, stvarna decentralizacija podrazumijeva „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 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“ (Pejanović, Sadiković, 2010).

Kada je javna uprava u pitanju, decentralizacija javne uprave je usmjerena na preraspodjelu nadležnosti i ovlaštenja, kao i odgovornosti i financiranje u obezbjeđenju i pružanju javnih usluga između različitih nivoa i stepena uprave. Također, podrazumijeva i prijenos ovlasti, nadležnosti i odgovornosti a višin nivoa vlasti na nivo javne uprave.

Prijenos odgovornosti donosi se na različite funkcije, koje se mogu decentralizirati (Ploštajner, 2002):

- planiranje
- financiranje
- upravljanje uslugama i
- izvođenje usluga.

Posebna pozornost se posvećuje i pitanjima međupovezanosti strateškog planiranja i upravljanja. Strateško planiranje se primjenjuje prilikom donošenja važnih odluka i procesa odlučivanja o tome šta se želi postići i kako do toga doći. Strateško planiranje u upravi je znatno kompleksije od strateškog planiranja u ekonomiji i biznizu. Naime, „u demokratiji, kao krajnji cilj se javlja stvaranje javne vrijednosti, tj. usluga i

rezultata koje će javnost cijeniti. Politika se treba razvijati unutar okvira jedne dugoročne strategije, imajući u vidu sve praktične aspekte implementacije“ (Salkić, 2011).

Jedan od koraka u procesu evolucije strateškog planiranja je strateško upravljanje, koje se sve više zagovara u radu javnih uprava u savremenim državama. Strateško upravljanje ima za cilj „integriranje funkcije planiranja u opće zadatke upravljanja. Ono predstavlja sveobuhvatniji koncept, jer i naglašava dinamično međudjelovanje s okruženjem i usvajanje odrednica za promjene tog okruženja“ (Salkić, 2011).

Savremena kretanja unutar javne uprave i općenito javnog sektora nameću potrebu određivanja opće strategije rada i djelovanja, postavljanje jasnih i preciznih ciljeva, kao i definiranja i postavljanja strateških planova. Odlučujući politički organi i institucije sve više zahtijevaju i traže od organa uprave i njihovih djelatnika da „moraju imati u vidu dugoročne implikacije programa i politika. Javni službenici u određenoj mjeri bivaju uključeni u *politička* pitanja, jer političari insistiraju na planovima koji imaju jasne šire i uže ciljeve, a koji su dio procesa donošenja odluka vezanih za budžetska pitanja“ (Salkić, 2011).

5. ZAKLJUČAK

Kroz prethodnu analizu utjecaja različitih savremenih društvenih tokova i fenomena na rad javne uprave, identificirana su osnovna obilježja i karakteristike javne uprave u savremenim državama. Država je još uvijek najjači i najmoćniji upravljač. U njoj prirodi je upravljanje. Strukturalni dio države, pomoću koga provodi zadaću upravljanja, jeste njena javna uprava. Javne uprave savremenih država podložne su utjecajima različitih društvenih kretanja, a koja se neminovno odražavaju na poziciju uprave i njen rad i funkcioniranje. Uz to, otvaraju se i sve širu rasprave o pitanjima vezanim za mjesto i ulogu uprave (s fokusom na birokrate i državne službenike) u procesima stvaranja javnih politika. Te rasprave neminovno uključuju i racionalnost, odnosno neophodnost uključivanja javnog izbora u svrhu donošenja racionalnih javnih politika. Ove rasprave su potaknute i činjenicom da ključnu ulogu u stvaranju javnih politika, još uvijek, imaju vlade i politički dužnosnici, a ne uprava (kojoj se i dalje pridaje izvršna zadaća). Međutim, ono što je svakako evidentno jeste da niže upravne organizacije postaju sve utjecajnije i važniji akteri prilikom donošenja javnih politika. Tome joj, u velikoj mjeri, pomažu procesi decentralizacije usmjereni na preraspodjelu nadležnosti i ovlaštenja s višin nivoa na niži nivo javne uprave.

Dosadašnja praksa, barem kada su u pitanju demokratski razvijene države, pokazala je kako se javna uprava dosta dobro nosi sa savremenim

tendencijama u upravi i kako se efikasno prilagođava tome, a sve s ciljem ponude i osiguranja što boljih javnih usluga. U tom smjeru će svakako ići i daljnji razvoj javne uprave, a sve u kontekstu već davno započetog dinamičnog procesa reformi koje u stopu prate taj segment političkog i društvenog života države i državljana (građana).

LITERATURA

1. Colebatch, H. 2004. Policy. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
2. Colebatch, H. 2005. Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa, u: Petak, Zdravko (ur.): Anali Hrvatskog politološkog društva 2004., Hrvatsko politološko društvo, Zagreb.
3. Drljača, M. 2016. Država kao sustav upravljanja. Kvalitet & izvrsnost, Vol. 5, br. 9-10, str. 26-31.
4. Graham, T.A. 1969. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. American Political Science Review, Vol. 63, No. 3, pp. 689-718.
5. Howlett, M., Ramesh, M. 1995. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.
6. Heywood, A. 2004. Politika. Beograd: Clio.
7. Hill, M. 2010. Proces stvaranja javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
8. Kregar, J. et al. 2011. Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Mirko Tripalo.
9. Kuka, E. 2018. Javne politike. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
10. Lavić, S. 2014. Leksikon socioloških pojmova. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
11. Laswell, H.D. 1987. Policy orijentacija. Politička misao, Vol. 24, br. 3, str. 57-69.
12. Matić, M., Podunavac, M. (red.) 1993. Enciklopedija političke kulture. Beograd: Savremena administracija.
13. Mataković, H., Cajner Mraović, I. 2014. Stvaranje javnih politika u različitim nacionalnim kontekstima, Pravni vjesnik, Zagreb, str. 158.
14. McLean, I. 1997. Uvod u javni izbor. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
15. Mueller, C.D. 2008. Javni izbor III – Primjena ekonomije na političku znanost. Zagreb: Masmmedia/Poslovni dnevnik.
16. Page, G.E., Jenkins, B. 2005. Policy Bureaucracy. Oxford: Oxford University Press.
17. Pajvančić, M. et al. 2011. Pojmovnik decentralizacije. Beograd: Kancelarija nacionalnog saveta za decentralizaciju Republike Srbije.
18. Pejanović, M., Sadiković, E. 2010. Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo/Zagreb: TKD/BTC Šahinpašić.
19. Ploštajner, Z. 2002. Decentralizacija uprave. u: Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini: iskustva i problemi zemalja Jugositočne Europe. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert Stiftung, Ured u Zagrebu, str. 40-54.
20. Prélot, M. 2002. Političke institucije. Zagreb: Politička kultura.

21. Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou. 2007. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative.
22. Pusić, E. 1997. Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga.
23. Pusić, E. 2007. Država i državna uprava. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu/Društveno veleučilište u Zagrebu.
24. Salkić, I. 2011. Javni menadžment: upravljanje kvalitetom javnih usluga. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić/BTC Šahinpašić.
25. Stiglitz, E.J. 2004. Ekonomija javnog sektora (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
26. Stojiljković, A. 2010. Donošenje odluka u savremenoj državi. u: Pavlović, V., Stojiljković, Z. (ur.) 2010. Savremena država: struktura i socijalne funkcije. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung/Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Centar za demokratiju, str. 111-139.
27. Tahirović, E., Kuka, E. 2020. Osnove javnih politika. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
28. Tanović, M. 2018. Savremena javna uprava. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
29. Vincent, A. 1995. Priroda države. u: Damjanović, M., Đorđević, S. 1995. Izazovi modernoj upravi i upravljanju – hrestomatija. Beograd: Timit/Pravni fakultet/Fakultet političkih nauka/Institut za političke studije, str. 295-326.
30. Vranješ, N. 2014. Položaj uprave u sistemu podjele vlasti. Godišnjak Fakulteta pravnih nauka u Banjoj Luci, God. 4, br. 4, str. 186-198.
31. Vuković, I. 1997. *Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta*. Politička misao, Vol. XXXIV, br. 3, str. 163-178.
32. Zgodić, E. 2015. O državama: kritički pojmovnik statologije (Knjiga 1 i 2). Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.

STACIONAR ARENA ZAGREB KAO PROJEKTNJA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA

ARENA ZAGREB AS A PROJECT ORGANIZATIONAL STRUCTURE

Stručni članak

*Krunoslav Tušek**

*Ivan Markotić, mag. oec.**

*Mr. sc. Mato Pušeljić**

Sažetak

Stacionar Arena Zagreb organiziran je po modelu projektne organizacije, odnosno kao projektna organizacijska struktura Kliničkog bolničkog centra Sestara milosrdnica u Zagrebu, radi pružanja pomoći zdravstvenom sustavu u periodu COVID-19 pandemije za područje grada Zagreba i Zagrebačke županije. KBC Sestara milosrdnica bolnička je ustanova stara 175 godina i druga je najveća bolnica u Republici Hrvatskoj. U radu se govori o potrebi za organizacijom, nastavno o organizacijskim strukturama kao ključnom čimbeniku svake organizacije, a ponajprije o projektnim organizacijskim strukturama s konkretnim primjerom projektne organizacijske strukture. Kroz cijelu povijest ljudskog postojanja organizacija je bila čovjekov suputnik, bilo da joj je pripadao ili se njome služio. Možemo reći bez zadržke da organizacije prate čovjeka od rođenja do smrti te da on pripada različitim organizacijama, čak i protiv svoje volje. Organizacija i organiziranje su konstanta u životu svakog pojedinca.

Ključne riječi: organizacija, organizacijska struktura, projektna organizacija, COVID-19, klinički bolnički centar.

Abstract

Arena Zagreb Arena Zagreb COVID-19 hospital is organized according to the project organization model, i.e., as a project organizational structure of the University Hospital Centre Sestre Milosrdnice in Zagreb, to

** Specijalist menadžmenta javnog sektora. Zaposlen u Kliničkom bolničkom centru Sestara milosrdnica Zagreb, na radnom mjestu rukovoditelja Sektora za digitalne usluge i informatiku. E-mail: krunoslav.tusek@kbcsn.hr*

** Zaposlen u Kliničkom bolničkom centru Sestara milosrdnica Zagreb, na radnom mjestu pomoćnika ravnatelja bolnice za financijske poslove. E-mail: ivan.markotic@kbcsn.hr*

** Viši predavač na Veleučilištu Baltazar Zaprešić. E-mail: mpuseljic@bak.hr*

provide assistance to the health care system during the COVID-19 pandemic for the city of Zagreb and Zagreb County. University Hospital Centre Sestre Milosrdnice is a 175-year-old hospital and the second largest hospital in the Republic of Croatia. This paper discusses the need for organization, that is, for organizational structures as a key factor of any organization, primarily about project organizational structures with a specific example of a project organizational structure. Throughout his entire history of existence, man has been accompanied by an organization, whether he belonged to them or used them. We can say without hesitation that human organizations accompany man from birth to death, he belongs to different organizations even against his will. Organization and organizing are a constant in the life of every individual.

Key words: organization, organizational structure, project organization, COVID-19, clinical hospital center.

1. UVOD

Prije nego što pojasnimo organizaciju i funkcioniranje stacionara Arena Zagreb, koji je organiziran kao projekt (projektna organizacijska struktura) KBC-a Sestre milosrdnice, radi pomoći zdravstvenom sustavu u periodu pandemije COVID-19* za područje grada Zagreba i Zagrebačke županije te određeni broj pacijenata iz županija tzv. zagrebačkog prstena, potrebno je pojasniti nekoliko temeljnih pojmova i kategorija koji su u najužoj vezi s organizacijom, odnosno organizacijskom strukturom.

Ljudi se organiziraju od kada postoje, počevši od samih početaka i života u rodovskim i plemenskim zajednicama gdje je organizacija bila nasušna potreba povezana s njihovim opstankom, bilo da se radilo o odlasku u lov ili obrani od nasrtaja neprijatelja, morala je postojati organizacija. Svijest o potrebi organiziranja vjerojatno nije bila prisutna kao organizacija, nego na temelju empirije primjena provjerenih modela ponašanja. Iskustva o organiziranju prenosila su se usmenim putem iz generacije u generaciju. Dakle, organizacija kao iskustvo postoji od pamtivijeka. Znanstveni pristup izučavanju organizacije nametnula je prva industrijska revolucija u drugoj polovici 18. stoljeća, dok zadnjih desetak godina govorimo o četvrtoj (4.0,IT) revoluciji te uloži menadžmenta u procesu digitalne transformacije. (Čolak, K., 2020.) U vrijeme prve industrijske revolucije, odnosno pojave parnog stroja, proizvodni subjekti postaju sve veći te zapošljavaju sve više

* „Koronavirusna bolest 2019 (engl. coronavirus disease 2019), skraćeno: COVID-19, virusna je bolest uzrokovana novim koronavirusom SARS-CoV-2“. Dostupno na: <https://hr.wikipedia.org/wiki/COVID-19>. (04.06.2021.)

radnika što dovodi do potrebe za boljim organiziranjem kako bi poslovni subjekt vlasniku priskrbio što je moguće više profita. Industrijska revolucija temeljito mijenja ne samo gospodarske poslovne subjekte nego i dotadašnje državne, političke i društvene subjekte u većem dijelu svijeta.

Prema tome, proces transformacije organizacije od empirije (iskustva) do znanosti događa se krajem XIX i početkom XX stoljeća. „U znanosti o organizaciji na početku 20. stoljeća javlja se i prva teorija organizacije. Zapravo, s pojavom prve teorije organizacije i uspostavlja se znanost o organizaciji. Do tada je moglo biti riječi samo o organizaciji kao iskustvu i praksi pa je i logično da se prva teorija organizacije temeljila na praksi. Unaprjeđujući praksu, razvijala je i samu sebe kao teoriju, a time i cijelu znanost o organizaciji“. (Sikavica, P., 2011.) Od početka znanstvenog pristupa izučavanju organizacije do danas, sve se teorije svrstavaju u tri skupine: klasične teorije organizacije, neoklasične teorije organizacije i moderne teorije organizacije. „Nastanak klasične teorije organizacije uobičajeno se veže za 1903. godinu kada je F. W. Taylor (1856.-1917.), poznat kao otac klasične teorije organizacije objavio svoje djelo *Upravljanje pogonom (Shop Management)*, prvo djelo s područja organizacije“. (Sikavica, P., 2011.) Dok se Taylor smatra ocem teorije organizacije, za H. Fayola* može se reći, s obzirom na usmjerenost njegovih istraživanja, da je otac teorije menadžmenta.

Kod nas, u Republici Hrvatskoj, najznačajnijim imenom u svezi sa znanstvenim pristupom organizaciji smatra se profesor Mijo Novak* s Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, koji je inicirao osnivanje katedre za organizaciju i time u značajnoj mjeri pridonio razvoju organizacije kao znanstvene discipline. Danas se organizacija, a i menadžment, koji se nužno moraju kumulativno izučavati, jer niti ima organizacije bez menadžmenta niti menadžmenta bez organizacije, pojavljuju u nastavnim planovima na

* „Henri Fayol (29. srpnja 1841. – 19. studenog 1925.) bio je francuski rudarski inženjer, izvršni direktor rudarstva, direktor rudnika i autor koji je razvio opću teoriju poslovnog upravljanja koja se često naziva fajolizmom. On i njegovi kolege razvili su ovu teoriju neovisno o znanstvenom upravljanju, ali otprilike istovremeno. Poput svog suvremenog Fredericka Winslowa Taylora, široko je priznat kao utemeljitelj modernih metoda upravljanja“. Dostupno na: https://en.wikipedia.org/wiki/Henri_Fayol.)

* „Novak, Mijo, hrvatski ekonomist (Trogir, 26. VII. 1922 – Zagreb, 18. IV. 2002). Diplomirao (1948) i doktorirao (1958) na Ekonomskome fakultetu u Zagrebu. Sveučilišni asistent (1949–56), potom generalni direktor poduzeća »Đuro Đaković« u Slavonskome Brodu. Od 1965. izvanredni, a od 1970. redoviti profesor na Ekonomskome fakultetu u Zagrebu, kojemu, je u dva navrata bio dekanom (1968–70. i 1977–79). Posebno se bavio organizacijom rada, pa je i utemeljio Katedru za organizaciju na matičnome fakultetu. Djela: *Poduzeće u reformi* (1968), *Razvojna politika poduzeća* (1972), *Poslovna organizacija* (koautor, 1992) i dr.“.

Dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=44215>. (21.05.2021.)

svim visokim učilištima, jer su potrebni svima. Na primjer, na Zdravstvenom Veleučilištu Zagreb* izvodi se Specijalistički diplomski stručni studij „Menadžment u sestrinstvu“, dok se na Fakultetu zdravstvenih studija Sveučilišta u Rijeci izvodi „Sveučilišni diplomski studij Sestrinstvo – menadžment u sestrinstvu“*.

Prema tome, organizacija (organiziranje) i menadžment potrebni su ne samo velikim i srednje velikim organizacijama nego i malim organizacijama, realnom i javnom sektoru (vladinim i nevladinim organizacijama), itd, najjednostavnije rečeno potrebni su svim subjektima koji organizirano djeluju na bilo kojem području društvenog života. Svi teorijski pristupi u definiranju organizacije mogu se svesti na sljedeće: organizacija je uvijek odnos između ljudi povodom zajedničkog cilja. U svakoj situaciji kada dvije ili više osoba imaju zajednički interes neophodna je organizacija, bilo da se radi o poslu, rekreaciji ili izradi zajedničkog seminarskog rada od strane studenata na nekom visokom učilištu. „Organizacija kao opća kategorija jest svjesno udruživanje ljudi kojima je cilj da odgovarajućim sredstvima ispune određene zadatke s najmanjim mogućim naporom na bilo kojem području društvenog života“. (Sikavica, P.,1999.) Mislimo da je nužno dodati, da se kroz organizaciju izlazne vrijednosti (output) bitno povećavaju u odnosu na ulazne veličine (inpute). Na primjeru stacionara Arena Zagreb kao projektne organizacije možemo reći: „Organizacija je sinergija ukupnih potencijala organizacije kako bi se optimalnom uporabom postigla maksimalna efikasnost na zadovoljstvo onih zbog kojih smo se organizirali“. Profesor Jurina (2011.) piše da je „cilj organiziranja: *stabilnost +fleksibilnost = organizacijska ravnoteža*“, odnosno da „svaka organizacija ima temeljni cilj koji odražava misiju organizacije. Iz temeljnog cilja, prateći hijerarhiju ciljeva, slijede strategijski ciljevi, pa ciljevi organizacijskih jedinica sve do ciljeva pojedinaca ili skupina“.

Misija „Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske“ je „Zaštita, očuvanje i unapređenje zdravlja stanovništva, uključujući kao posebnu skupinu radno sposobnu populaciju kroz zaštitu javnozdravstvenog interesa, rano prepoznavanje rizika bolesti i profesionalnih bolesti vezanih uz rad, sprečavanje bolesti, ozljeda na radu te liječenje i rehabilitaciju bolesnih“.* Nadalje, Ministarstvo je definiralo ciljeve kroz *opći cilj*, a to je „zaštita, unapređenje i očuvanje zdravlja“, te „*posebne ciljeve*: (1) dostupnija zdravstvena zaštita; (2) razvijen sustav kvalitete zdravstvene zaštite; (3)

* Dostupno na: <https://www.zvu.hr/>. (22.05.2021.)

* Dostupno na: <http://www.fzsri.uniri.hr/hr/studenti/studijiski-programi/73-veucilisni-diplomski-studiji/sestrinstvo-menadzment-u-sestrinstvu.html>. (04.06.2021.)

* Dostupno na: <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/9>. (22.05.2021.)

zaštita javnozdravstvenog interesa i (4) učinkovitije upravljanje financijskim resursima u zdravstvu“.*

1.1. Organizacijske strukture

Svaka organizacija ima određene potencijale uporabom kojih kroz organizacijske procese uređene organizacijskom strukturom dolazi do postizanja ciljeva organizacije. Profesor Novak smatra da „Svaka organizacija, pa tako i poduzeće (dodajemo i bolnica), ima neku svoju određenu strukturu odnosno sastav, tj. neki svoj sustav unutarnjih veza i odnosa. Čak i u najmanjim poduzećima (bolnicama), kako ističe Darrel E. Owen, vjerojatno je da možemo naći čvrsto utemeljenu organizacijsku strukturu koja jasno pokazuje tko je kome podređen“. (Sikavica, P., 1999.) Dodajmo tome da ukazuje i tko je kome nadređen što se u teoriji organizacije naziva hijerarhijski lanac.

U teoriji organizacije vlada suglasje da je organizacijska struktura temelj svake organizacije, da uspjeh svake organizacije ponajviše ovisi o načinu kako smo se organizirali u funkcionalnom smislu, o optimalnoj uporabi svih raspoloživih resursa organizacije u postizanju ciljeva organizacije, koja se uređuje formalnim propisivanjem organizacijske strukture. Kada se stvara organizacija nastaje njena formalna organizacijska struktura koja s vremenom odstupa od forme pa se govori o neformalnoj strukturi, objektivnoj odnosno stvarno postojećoj strukturi. „Formalnom organizacijskom strukturom određuju se sva relevantna pitanja funkcioniranja organizacije. Za razliku od formalne organizacijske strukture u svakoj organizaciji djeluje i stvarna (objektivno postojeća) organizacijska struktura.

Stvarna struktura nastaje spontano u procesu funkcioniranja formalne organizacijske strukture“. (Sikavica, P., 2011.) U situaciji kada prevladavaju neformalni odnosi unutar organizacije menadžment mora pod hitno pristupiti promjenama formalne organizacijske strukture odnosno reorganizaciji. Oblici neformalnih struktura daleko više se javljaju u realnom nego u javnom sektoru kojemu pripada i javno zdravstveni sustav u Republici Hrvatskoj, jer u javnom sektoru, od kada postoji javni sektor, vrijedi pravilo „*forma čuva sadržaj*“. Međutim, forma se može i mora mijenjati kada se ukaže potreba, kada to zahtijevaju oni zbog kojih postojimo, ona nije napisana u kamenu kao glagoljica. Odgovornost je vrhovnog menadžmenta u javnom sektoru da uskladi kroz reorganizacijske procese stvarne odnosno objektivno postojeće odnose unutar organizacije u koncept formalne organizacijske strukture. Sama riječ struktura (lat. *structura*: ustroj, gradnja),

* Dostupno na: <https://zdravlje.gov.hr/o-ministarstvu/9>. (22.05.2021.)

između ostalog označava „(1) Način kako je neka cjelina složena od svojih elemenata (dijelova, članova, pojedinosti). U materijalnom značenju govori se, npr., o zrnatoj, kristalnoj, homogenoj strukturi neke tvari; u prenesenom o strukturi (tj. kompozicijskoj ili organizacijskoj shemi) nekoga romana, društvene sredine ili formacije, pa i psihologije ličnosti. U društvenim znanostima, uz geštalizam i funkcionalizam pojam struktura osnovna je kategorija u *strukturalizmu*“.*

1.1.1. Faktori koji determiniraju organizacijsku strukturu

Na oblikovanje bilo koje organizacije odnosno njezine strukture utječu mnogobrojni faktori, a najjednostavnije ih je svrstati u unutarnje i vanjske faktore. Od unutarnjih faktora koji presudno utječu na oblikovanje organizacijske strukture svake organizacije treba posebno naglasiti *viziju organizacije, misiju organizacije i organizacijske ciljeve*. Svaki od faktora treba promatrati s aspekta utjecaja na organizaciju i njenu organizacijsku strukturu, tj. s aspekta promjena koje izazivaju u samoj organizaciji. „Vizija i misija organizacije neizostavni su dio godišnjih izvješća početnih i internetskih stranica organizacija, poslovnih planova i svih drugih javnih publikacija kroz koje se neka organizacija želi predstaviti“. (Sikavica, P., 2008.) „Vizija je cjelovita predodžba o budućoj slici organizacije i putovima njena ostvarenja“. Naravno, vizija je osobni pogled na budućnost top (vrhovnog) menadžmenta organizacije, ona se ne može putem *outsourcinga** naručiti izvana. S druge strane, najkraće rečeno, „organizacijska misija je razlog postojanja neke organizacije“. Dakle, to je poslanje organizacije u društvu na temelju zadobivenog povjerenja od strane pripadnika društvene zajednice. Misija odnosno razlog postojanja neke organizacije se često poistovjećuje s ciljevima organizacije, ali to je sasvim pogrešno, poglavito kada se promatra misija gospodarskih subjekata. Vizija i misija organizacije determiniraju ciljeve organizacije na svim organizacijskim razinama, odnosno misija je konstanta dok se vizija i ciljevi prilagođavaju potrebama onih zbog kojih postojimo. Prethodno smo opisali misiju i ciljeve Ministarstva zdravstva, a nastavno ćemo nešto reći o misiji, viziji i ciljevima KBC-a Sestre milosrdnice. Iako u teoriji postoje prijepori o poretku pojmova te neki autori prvo govore o viziji, a zatim o misiji i ciljevima organizacije,

* Dostupno na: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=58477>. (22.05.2021.)

* „Izraz *outsourcing* u engleskome jeziku označuje davanje određenoga posla vanjskim dobavljačima (uzimanje vanjskih dobavljača za određeni posao), koji primjenjuju tvrtke kako bi smanjile troškove koji nastaju podmirivanjem potrebe za djelatnostima koje im nisu temeljne (uglavnom je riječ o uslužnim djelatnostima: čišćenju, održavanju, prijevozu, zaštiti i sl.)“. Dostupno na: <https://bolje.hr/rijec/outsourcing-gt-izdvajanje-posla/1/>. (05.06.2021.)

priklanjamo se autorima koji smatraju da je primjerenije na prvom mjestu definirati misiju, a zatim viziju i ciljeve organizacije. Misija KBC-a Sestre milosrdnice je „Uspostava i razvoj sustava kvalitete s ciljem pružanja vrhunske kvalitete zdravstvene skrbi, uz stalna poboljšanja i uspostavu kvalitete u svim dijelovima KBC-a Sestre milosrdnice“.*

Vizija KBC-a Sestre milosrdnice definirana je sljedeći način: „Biti prepoznatljiva zdravstvena ustanova po kvaliteti pruženih usluga, s pacijentom i njegovom obitelji u središtu procesa zdravstvene skrbi s razvijenim sustavom upravljanja kvalitetom koji će omogućiti stalno praćenje i unaprjeđenje sustava kvalitete“.* I na kraju, kao unutarnji čimbenik koji determinira organizacijsku strukturu jesu ciljevi organizacije. „Ciljevi izražavaju krajnje rezultate i ukupni ciljevi trebaju biti podržani ciljevima nižeg ranga. Stoga, ciljevi tvore hijerarhiju isto kao i mrežu. Štoviše, organizacija i menadžeri imaju višestruke ciljeve koji su ponekad međusobno inkompatibilni te mogu voditi konfliktu unutar organizacije unutar skupine pa čak i između pojedinaca“. (Wehrich, H., 1998.) „Najčešće se ističe da ciljevi moraju biti napisani, što je razumljivo samo po sebi, te da moraju biti *smart* (engl. pametan). Smart je akronim* engleskih riječi specifičan (*specific*), mjerljiv (*measurable*), usklađen (*aligned*), ostvariv (*reachable*) i vremenski određen (*time bound*)“. (Sikavica, P., 2008.). Specifičnost ciljeva odnosi se na zahtjev da budu jasni i nedvosmisleni, da ih nitko ne može tumačiti na svoj način, onako kako njemu odgovara.

Ciljevi moraju biti postavljeni mjerljivo, odnosno kvantitativno izraženi, kako bi se mogao mjeriti učinak, primjerice stacionar Arena Zagreb može primiti do 300 pacijenata na liječenje. Ciljevi trebaju biti usklađeni horizontalno po svim organizacijskim razinama i vertikalno po svim dijelovima (sastavnicama) organizacije, odnosno poslovnim funkcijama unutar organizacije, u slučaju KBC-a Sestre milosrdnice to su klinike i zavodi. Ciljevi moraju biti postavljeni realno da ih je moguće postići, i dakako moraju biti izazovni, niti prelagani, niti preteški. I na kraju, ciljevi moraju biti vremenski određeni zbog rasporeda vremena koje nam stoji na dispoziciji da bismo odradili dodijeljene zadatke. Ciljevi KBC-a Sestre milosrdnice postavljeni su kroz vodeći cilj koji je razrađen pojedinačnim ciljevima. „Vodeći cilj naše ustanove je ispunjavanje zahtjeva standarda kvalitete kao i dobra medicinska praksa temeljena na dokazima, nacionalnim

* Dostupno na: <https://www.kbcsm.hr/uzk/misija-ciljevi-i-vizija/>. (23.05.2021.)

* Dostupno na: <https://www.kbcsm.hr/uzk/misija-ciljevi-i-vizija/>. (23.05.2021.)

* „Akronim (grčki: ἀκρωνύμιον je složenica od riječi akros = krajnji, gornji i ónoma = ime) to je dakle nova riječ - kratica, sastavljena od početnih slova, nekog pojma koji je sastavljen od više riječi zajedno. U akronim se uzimaju samo početna - prva slova (ili slogovi) nekih drugih riječi koja, iako sama za sebe ne znače ništa, tako zajedno napisana označavaju neki pojam“. Dostupno na: <https://sh.wikipedia.org/wiki/Akronim>. (04.06.2021.)

i međunarodnim strukovnim standardima, preporukama i smjernicama“. Pojedinačni ciljevi bili bi: „(1) prepoznati i odgovoriti na zahtjeve naših korisnika (pacijenata)“; „(2) uspostaviti propisane standarde kvalitete, s naglaskom na one koji se odnose na sigurnost bolesnika i zaposlenika“; „(3) kontinuirano procjenjivati i unaprjeđivati kvalitetu rada svih ustrojstvenih jedinica kroz različite unutarnje i vanjske metode“; „(4) uskladiti sve radne procese sa zakonskim standardima i unutarnjim propisima, kontinuirano ih pratiti i poboljšavati u skladu s postojećim prilikama“; „(5) učinkovito upravljati svim postojećim resursima“; „(6) težiti osiguranju potrebnih strukturnih uvjeta (odgovarajućih materijalnih i ljudskih resursa) potrebnih za ostvarivanje kvalitetnih usluga“; „(7) razvijati napredne zdravstvene usluge temeljene na suvremenim tehnologijama i medicinskim spoznajama“; „(8) brinuti o profesionalnom razvoju, odgovarajućim radnim uvjetima i zadovoljstvu svih zaposlenika KBC-a Sestre milosrdnice“ te „(9) njegovati pozitivno radno okruženje i razvijati kulturu kvalitete u svim djelatnostima KBC-a“.*

1.1.2. Ključni aspekti organizacijske strukture

Svaka se organizacijska struktura može promatrati kroz diferencijaciju na sastavnice, odnosno dijelove organizacije te njihove integracije u jednu jedinstvenu cjelinu.. „Pri izgradnji organizacijske strukture bilo koje organizacije potrebno je učiniti diferencijaciju, tj. podjelu ukupnog zadatka organizacije na zadatke i podzadatke te integraciju tako podijeljenih zadataka koja odgovara baš toj organizaciji. Baš kao što je organizacijska struktura svake organizacije jedinstvena i neponovljiva, tj. odgovara upravo obilježjima te organizacije, tako i diferencijacija i integracija zadataka moraju biti jedinstvene. To znači da se ne mogu naći dvije organizacije s istom organizacijskom strukturom odnosno istom razinom diferencijacije i integracije“. (Sikavica, P., 2011.) „Organizacijsku strukturu svakog organizacijskog subjekta određuju tri ključne dimenzije organizacije, i to: složenost, formalizacija i centralizacija“. (Jurina, M., 2011.) Složenost ili kompleksnost je dimenzija organizacijske strukture koja govori o razvijenosti organizacije u visinu i širinu čime se produciraju organizacijske razine, a svaka razina više znači više rukovoditelja što u konačnici poskupljuje naš proizvod ili uslugu. Stoga danas organizacije, da bi bile uspješne nastoje biti što je moguće manje složene, s manje organizacijskih razina, što je moguće pliće. Formalizacija nam govori o stupnji i količini propisivanja unutar neke organizacije, u momentu kada nastaje organizacija i njena formalna organizacijska struktura. Načelno možemo reći, a u radu smo

* Dostupno na: <https://www.kbcm.hr/uzk/misija-ciljevi-i-vizija/>. (23.05.2021.)

već istaknuli, da je opseg propisa kojima se formalizira organizacijska struktura daleko veći u javnom sektoru, nego u realnom sektoru. Postoje mnogobrojni propisi, zakonski i podzakonski akti, koji u javno pravnim subjektima uređuju formalnu organizacijsku strukturu. Najznačajniji je „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave“ u koje spadaju „ministarstva i državne upravne organizacije“, a Ministarstvo zdravstva jedno je od šesnaest ministarstava u Vladi Republike Hrvatske.* Nadalje, „Vlada Republike Hrvatske“ je na sjednici održanoj 27. kolovoza 2020. donijela „Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva zdravstva“.* Pored toga, na temelju Zakona o zdravstvenoj zaštiti ministar zdravstva donosi „Pravilnik o uvjetima za unutarnji ustroj općih i specijalnih bolnica“.* Centralizacija kao bitna dimenzija organizacijske strukture ukazuje na koncentraciju ovlasti za donošenje odluka. „Organizacije mogu biti više ili manje centralizirane odnosno decentralizirane. Pod centralizacijom i decentralizacijom u kontekstu dimenzija organizacije, misli se na razine odlučivanja u organizaciji“. (Sikavica, P., 2011.) „O centralizaciji odlučivanja u poduzeću (organizaciji) govorimo u onom slučaju kada glavna uprava donosi sve najvažnije odluke, dok kažemo da su decentralizirana mnoga poduzeća u kojima je odlučivanje distribuirano na niže organizacijske razine“. (Sikavica, P., 1999.) Uspješne organizacije uglavnom imaju razvijeno decentralizirano odlučivanje, što se u teoriji naziva delegiranjem ovlasti o odgovornosti, sukladno važnosti pojedine razine. Voditelj (koordinator) stacionara Arena Zagreb mora donositi odluke koje se tiču stacionara, a ne da te odluke donosi ravnatelj KBC-a Sestre milosrdnice jer je stacionar projektna organizacija KBC-a.

1.1.3. Vrste organizacijskih struktura

U teoriji organizacije postoje mnogobrojni autori koji se bave organizacijskim strukturama, pa tako i klasificiranjem odnosno vrstama organizacijskih struktura. „Svi autori koji se bave istraživanjem organizacije, a organizacijskim strukturama posebno, i u svijetu i u nas, slažu se s time da se, bez obzira na nazive kojima se služe, sve organizacijske strukture mogu klasificirati u dvije velike skupine, i to: birokratske (klasične, mehanicističke), dodajmo tome tradicionalne, i organske (adaptivne)“. (Sikavica, P., 2011.) Svaka od ovih grupacija organizacijskih struktura, tradicionalne i adaptivne, ima veći broj različitih organizacijskih struktura.

* Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>. (03.06.2021.)

* Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_08_97_1827.html. (03.06.2021.)

* Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_12_145_3100.html.

Pritom treba stalno imati na umu da adaptivne odnosno fleksibilne organizacijske strukture ne mogu postojati izvan klasičnih organizacijskih struktura. Klasične organizacijske strukture okvir su u kojeg se interpoliraju organske strukture, one su temelji na kojima se dograđuju organske strukture. Stacionar Arena Zagreb kao adaptivna organizacijska struktura je dio klasične organizacijske strukture KBC-a Sestre milosrdnice. „Organsku strukturu kao antipod birokratskoj organizaciji obilježava vrlo mala ili niska složenost organizacije, slaba odnosno blaga formalizacija organizacije te dominantno decentraliziran oblik organizacije. Organska je struktura plitka organizacija, s blagom podjelom rada i širokim djelokrugom poslova koje obavlja pojedinac, pa je u tom obliku organizacije potrebna kvalitetna izobrazba zaposlenih i odgovarajuće radno iskustvo“ (Sikavica, P., 2011) Organizacija ne samo poslovnih subjekata nego svih organizacija u cjelini u 21. stoljeću usmjerena je prema decentraliziranoj, fleksibilnoj i inovativnoj organizaciji.

2. PROJEKTNA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA

Projektna organizacijska struktura, kao što su i druge adaptivne strukture poput matrične odnosno timske organizacijske strukture, spada u „fleksibilne organizacijske strukture, te se za razliku od klasičnih organizacijskih struktura koje se zasnivaju na radnom mjestu, zasnivaju na organizacijskim kategorijama kao što su: tim, skupina, projekt, posada i sl.“ (Jurina, M., 2011.). „Projektna organizacija kao oblik organizacijske strukture javlja se u SAD-u šezdesetih godina 20. stoljeća, kao novi oblik organizacije, koja se usredotočuje na zadatak odnosno projekt koji treba obaviti u određenom vremenu“ (Sikavica, P., 2011.) „Prvi pokušaji uvođenja projektne organizacije u organizacijsku strukturu poduzeća vezani su za američku vojnu industriju i istraživanja u svemiru, koja se nisu mogla uspješno realizirati u okviru starih organizacijskih oblika (formi). Odgovor je trebalo tražiti u novoj koncepciji organizacije i nađen je u modelu projektne organizacijske strukture, kao privremene organizacijske forme koja se uspostavlja za realizaciju jednog određenog zadatka odnosno projekta“.

*„Projekt je svaki zaokružen, cjelovit, složen pothvat čije se karakteristike i cilj mogu definirati, a koji se mora ostvariti u određenom vremenu te zahtijeva koordinirane napore nekoliko organizacijskih jedinica odnosno zaposlenika u tim jedinicama“.** Intencija je projektne organizacije okupiti najtalentiranije zaposlenike koji stoje na raspolaganju organizaciji da bi se riješio neki zahtjevan posao, uz minimalne troškove, za određeno vrijeme i uz zahtijevanu kvalitetu obavljenog posla. Kada je projekt u

* Dostupno na: <https://hrvatski.enacademic.com/13181>. (03.06.2021.)

cijelosti realiziran, projektni se tim raspušta te zbog toga projektna organizacija ima karakteristike privremene organizacije. „Projektne organizacije privremene su organizacije oblikovane da postignu specifične rezultate, koristeći se timovima specijalista iz različitih funkcijskih područja unutar organizacije. Jedan se specifičan projekt smatra završenim kada se projektni tim raspušta, a osoblje koje je radilo na njemu vraća svojim uobičajenim položajima u organizaciji ili se usmjerava na druge projekte“. (Sikavica, P., 2011.) Međutim, postoje mišljenja (Sikavica, P., 2011.) da su „iskustva s projektima i projektnom organizacijom, iako se tada to nije tako zvalo, mnogo starija od šezdesetak godina koliko se izučavaju u teoriji organizacije“. Isti autor smatra da su prve Olimpijske igre, koje su organizirane 776. godine prije Krista, imale sva obilježja onoga što danas poimamo kao projektnu organizaciju. Nadalje, neki drugi autori (Hauc, A., 2007.) smatraju da su projekti stari koliko i samo čovječanstvo. „Projekt kao vremenski ograničen proces star je koliko i čovječanstvo, tj. star je koliko i stvaralaštvo. Najveća je postignuća čovjek ostvario pomoću jednokratnih i vremenski ograničenih procesa u svim područjima svoga djelovanja. Povijest čovječanstva, ili bolje, povijest projekata potvrđuje ovu tvrdnju. Jesu li se oni nazivali *projektima* – nije toliko važno; oni su uvijek bili vremenski ograničeni procesi uz pomoć koji se stvaralo nešto novo, u pravilu nešto što prije nije postojalo, pa bili to projekti gradnje piramida u Egiptu, naseobina Inka i Maja, gradnja Kineskog zida, Sueskog ili Panamskog kanala.....“.

3. STACIONAR ARENA ZAGREB KAO PROJEKTNJA ORGANIZACIJSKA STRUKTURA KBC-A SESTRE MILOSRDNICE

Klinički bolnički centar Sestara milosrdnica ima veliku ulogu u zdravstvenom sustavu ne samo u Gradu Zagrebu i Republici Hrvatskoj, nego i puno šire. Kliničkim bolničkim centrom Sestre milosrdnice upravlja Upravno vijeće koje ima predsjednika i četiri člana. Predsjednika Upravnog vijeća, a na temelju Zakona o Vladi Republike Hrvatske* i Zakona o zdravstvenoj zaštiti*, rješenjem imenuje Vlada Republike Hrvatske. Menadžment bolnice čine ravnatelj bolnice, zamjenik ravnatelja bolnice, te četiri pomoćnika/ce ravnatelja za: financijske poslove, kvalitetu zdravstvene zaštite, pravne poslove, sestrinstvo-glavna sestra bolnice. Temeljem natječaja

* Članak 31. stavak 4. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/170/Zakon-o-Vladi-Republike-Hrvatske>. (04.06.2021.)

* Članak 83. stavak 5. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/190/Zakon-o-zdravstvenoj-za%C5%A1titi>. (04.06.2021.)

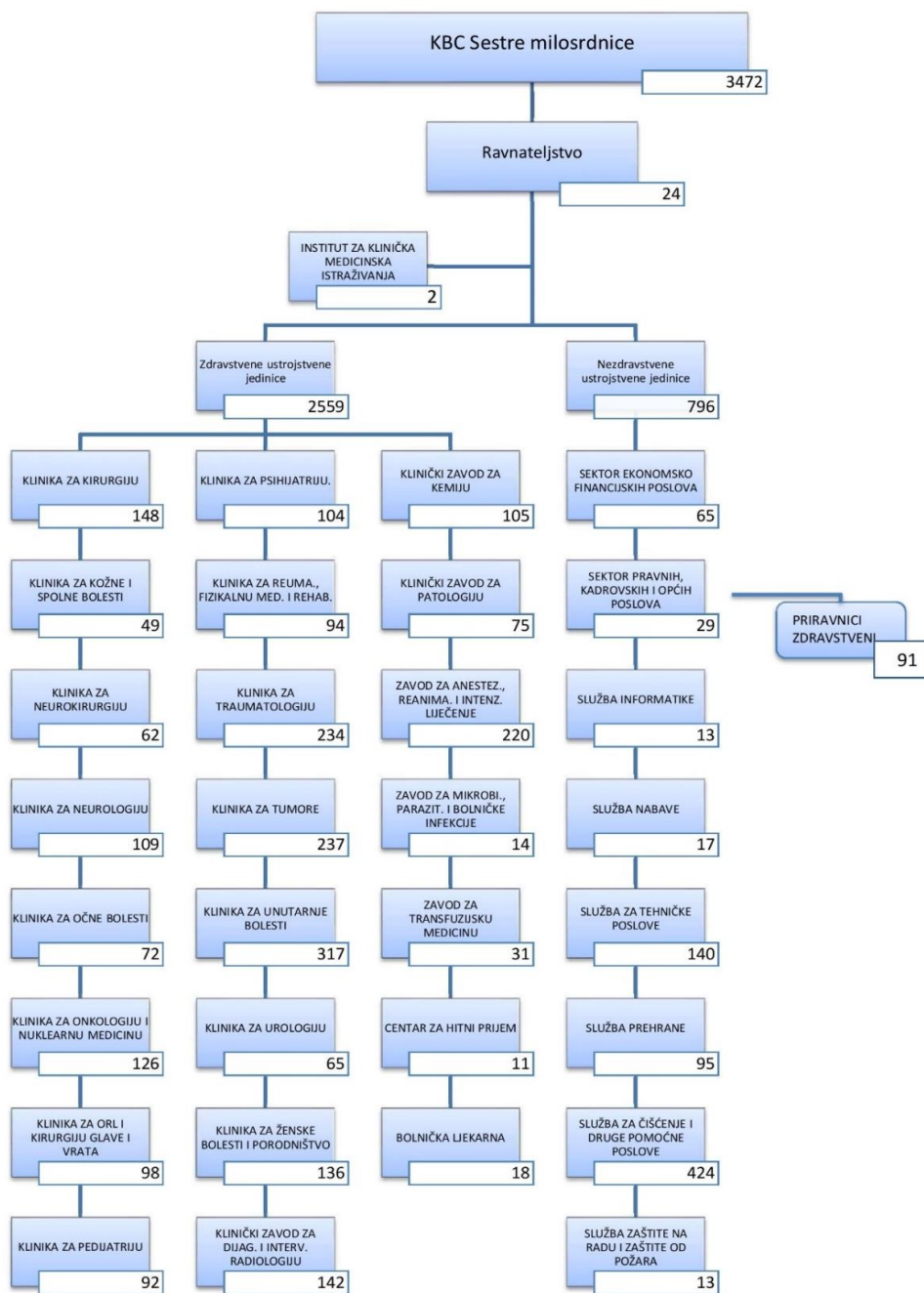
ravnatelja imenuje Upravno vijeće KBC-a. Iz same organizacijske strukture razvidno je da „KBC Sestre milosrdnice ukupno ima šesnaest klinika, s tim da su dvije klinike (Klinika za tumore Zagreb i Klinika za traumatologiju Zagreb) dislocirane, te Objedinjeni hitni bolnički prijam, Bolničku ljekarnu, Institut za klinička medicinska istraživanja te nemedicinske ustrojbene jedinice. Pored klinika u KBC-u Sestre milosrdnice ustrojeno je šest zavoda (3 klinička).* „KBC Sestre milosrdnice, najstarija je klinička ustanova našeg zemljopisnog prostora i *kolijevka Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*“*. „Osnovana je 1846. godine u samostanu sestara milosrdnica sv. Vinka, a na poticaj kardinala Jurja Haulika. KBC Sestre milosrdnice brzo se razvija. Već 1895. godine za vrijeme svog posjeta Zagrebu, car Franjo Josip obilazi bolnicu, zadivljen njenom veličinom i uređenjem. KBC Sestre milosrdnice je u to doba smješten na sadašnjoj adresi, na Vinogradskoj cesti, i ima osam paviljona za bolesnike, centralno loženje i plinsku rasvjetu. KBC Sestre milosrdnice i njeni liječnici u razdoblju od konca 19. stoljeća do Prvog svjetskog rata često su prednjačili u medicinskim djelatnostima ovih prostora“. (Kusić, Z., 1997.) Tako je npr. „1904. godine pedijatar KBC-a Sestre milosrdnice dr. Radovan Marković osnovao prvi dječji odjel u KBC-u Sestre milosrdnice, a prva tri profesora Medicinskog fakulteta bili su liječnici KBC-a Sestre milosrdnice: dr. Theodor Wickerhauser, dr. Miroslav Čačković (prvi dekan) i dr. Dragutin Mašek (prvi prodekan)“*. „KBC Sestre milosrdnice veliku ulogu imao je i za vrijeme Drugog svjetskog rata gdje su spašavali mnogobrojne Židove od progona. Godine 2019. u znak sjećanja na ta vremena i heroje tog vremena podignuta je spomen ploča. Specijalističko usavršavanje mladih liječnika postoji više od sto godina, a 1950. godine je KBC-u Sestre milosrdnice dodijeljeno pravo da provodi specijalističke ispite iz svih područja medicine. Bolnica provodi i specijalizaciju iz užih specijalnosti zdravstvenih djelatnika“. (Kusić, Z., 1997.) „Ima status dodatne lokacije Medicinskog i Stomatološkog fakulteta u CARNet-ovoj mreži“*. Shema: Organizacijska struktura KBC-a Sestre milosrdnice.

* Dostupno na: <https://www.kbcm.hr/profil/>. (05.06.2021.)

* Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/KBC_Sestre_milosrdnice. (05.06.2021.)

* Dostupno na: <https://www.hdgo.hr/Pages/Print.aspx?sifraStranica=93&kultura=hr>.

* „CARNet je ustanova čiji je potpuni naziv Hrvatska akademska i istraživačka mreža. Naziv CARNet je skraćenica nastala od engleske varijante imena Croatian Academic and Research Network, po ugledu na slične ustanove u Evropi.....“. Dostupno na: <https://bs.wikipedia.org/wiki/CARNet>. (04.06.2021.)



Izvor: Tušek, K., 2020.

„I dandanas KBC Sestre milosrdnice po svim statističkim i poslovnim rezultatima na samom je vrhu hrvatskog zdravstva.... Prema istraživanju koje je proveo Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu vezano uz zadovoljstvo bolesnika tu su uslugu bolničkog liječenja u KBC-u Sestre milosrdnice ocijenili ukupnom ocjenom 4,45 što je iznimno visoka ocjena s obzirom na sve probleme s kojima se zdravstvo u Republici Hrvatskoj susreće - zastarjela infrastruktura, nedostatak osoblja, financijski problemi i sl. KBC Sestre milosrdnice danas zapošljava oko 3800 zaposlenika, omjer medicinskog i nemedicinskog osoblja je 75% medicinskog naspram 25% nemedicinskog“. (Tušek, K., 2020)

„Službeno predstavljanje stacionara Arena Zagreb održano je 3. studenog 2020. u nazočnosti ministra zdravstva u Vladi Republike Hrvatske, prof. dr. sc. Vilija Beroša te koordinatora Operativnog stožera za podizanje stacionara Arena Zagreb kao projektne organizacije KBC-a Sestre milosrdnice, prof. dr. sc. Davora Vagića i koordinatore za sestrinstvo Snježane Krpete, mag. med. Techn“. (Vori, O., 2021.)

„Arena Zagreb je višenamjenska dvorana s pratećim sadržajima, predviđena za održavanje sportskih, kulturnih, poslovnih i zabavnih manifestacija. Smještena je na zapadnom ulazu u grad Zagreb u naselju Remetinec.....“.*

„Pandemija bolesti COVID-19, koja se proširila tijekom 2020. iz Kine na Europu i cijeli svijet, najteža je pandemija u posljednjem stoljeću. Javnozdravstvena kriza dovela je do velike gospodarske krize s ozbiljnim posljedicama za dobrobit pojedinaca i društva sada i u budućnosti. Tijekom pandemije COVID-19 postalo je jasno da je potrebno razmotriti otpornost zdravstvenih sustava. Dimenzija uspješnosti zdravstvenog sustava podjednako je važna kao i pristupačnost sustava, kvaliteta skrbi i učinkovitost. Europske zemlje u različitoj su se mjeri borile s poteškoćama pri odgovoru na prvi val pandemije u proljeće 2020. i pri odgovoru na drugi val u jesen 2020“. (Vori, O., 2021.) Od 25. veljače 2020., kada je zabilježen prvi slučaj zaraze u Hrvatskoj, „do danas (06.06.2021.) je ukupno zabilježeno 357.565 osoba zaraženih novim koronavirusom, od koji je ukupno preminulo je 8.086 osoba dok se ukupno oporavilo 347.997 osoba“.*

„U prvom valu pandemije Covid-19 na proljeće 2020. stacionar je bio postavljen u prostore Arene Zagreb, ali i rastavljen s obzirom da je došlo do smanjenog broja oboljelih. U drugom valu pandemije Covid-19 došlo je do naglog porasta broja oboljelih te do povećane potrebe za stacionarnim liječenjem oboljelih. Po odredbi ministra zdravstva održan je sastanak na

* Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/Arena_Zagreb. (04.06.2021.)

* Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/u-zadnja-24-sata-157-novih-slucajeva-zaraze-umrlo-sest-ljudi-oporavile-se-252-osobe-15078729>. (06.06.2021.)

kojem je ravnatelj KBC-a Sestre Milosrdnice ustrojio Operativni stožer za postavljanje stacionara za oboljele od Covid-19 u Areni Zagreb“. (Vori, O., 2021.) Obzirom da stacionar Arena Zagreb nije zdravstvena ustanova Operativni stožer je imao zadaću pripremiti prostor da u najboljoj mogućoj mjeri ispunjava tehničke standarde za obavljanje zdravstvene skrbi COVID-19 bolesnika. Stacionar Arena Zagreb su pripremili djelatnici KBC-a Sestre Milosrdnice. „Stacionar Arena Zagreb predstavlja pomoć zdravstvenom sustavu u periodu COVID-19 pandemije za područje grada Zagreba i Zagrebačke županije.

Organiziran je i opremljen za zbrinjavanje oboljelih od koronavirusa s blažom do početnom srednje teškom kliničkom slikom. U stacionar dolaze isključivo dogovoreni COVID pacijenti, a prema unaprijed dogovorenom premještanju između zdravstvene ustanove koja premješta takvog pacijenta i stacionara Arena Zagreb. Stacionar Arena Zagreb kompletno je medicinsko-tehnički opremljen, uključujući priručni laboratorij i ljekarnu, organiziran kroz potrebno zdravstveno osoblje, a ima 24-satnu komunikaciju s matičnim KBC-om Sestre milosrdnice. Krenulo se u organizaciju rada sa 100 kreveta s mogućnosti proširenja na kapacitet 270 kreveta. Dakle, isti prostor, Arena centar Zagreb, doživljava 2020. godine transformaciju, od veljače i sportske utakmice do liječenja COVID-19 bolesnika u studenom“. (Vori, O., 2021.)

Ljudski potencijali angažirani u stacionaru Arena Zagreb.

<i>OPIS POSLOVA I RADNOG MJESTA</i>	<i>BROJ IZVRŠITELJA</i>
<i>Medicinske sestre/medicinski tehničari – ukupno angažirani.</i>	<i>110</i>
<i>Fizioterapeuti u jednoj smjeni.</i>	<i>2</i>
<i>Laboranti u jednoj smjeni.</i>	<i>2</i>
<i>Radiolozi (tehničari, prvostupnici radiološke tehnologije) u jednoj smjeni.</i>	<i>1</i>
<i>Liječnici ukupno angažirani.</i>	<i>24</i>
<i>Administrativno osoblje ukupno angažirano.</i>	<i>6</i>
<i>Održavanje higijene ukupan broj osoba.</i>	<i>42</i>
<i>Djelatnici tehničke službe po jednom mjesecu.</i>	<i>3</i>

Izvor: izradili autori temeljem interne dokumentacije stacionara Arena Zagreb.

4. ZAKLJUČAK

Projektne organizacijske strukture u teoriji organizacije intenzivno se izučavaju zadnjih sedamdesetak godina. Međutim, neosporno je da pojava organiziranja na bazi projektnih organizacija seže daleko u povijest čovječanstva. Glavno obilježje projektnih organizacijskih struktura je njihova fleksibilnost i ograničeno vrijeme trajanja, odnosno trajanje je uvjetovano završetkom projekta te je njihova primjena s obzirom na vrstu organizacija neograničena. Naime, projektno organiziranje primjenjuje se u poslovnim organizacijama (realnom sektoru), ali danas sve više u javnom sektoru, odnosno državnim, vladinim i nevladinim organizacijama. Temeljem onoga što smo iznijeli u radu zaključujemo da stacionar Arena Zagreb ima sve karakteristike projektne organizacijske strukture.

Prvo, privremena je organizacijska struktura KBC-a Sestre milosrdnice sa svrhom da postigne specifične ciljeve na određenom prostoru kroz određeno vrijeme.

Drugo, u stacionaru se koriste djelatnici različitih specijalnosti neophodnih za obavljanje poslova koji stoje pred projektnom organizacijom, a zaposleni su u „matičnoj“ organizaciji KBC-u Sestre milosrdnice. Dakle, stacionar Arena Zagreb je interpolirana projektna organizacija KBC-a Sestre milosrdnice.

Treće, nakon što je prestala potreba za postojanjem stacionara Arena Zagreb, projekt se smatrao završenim, a djelatnici angažirani na projektu vratili su se na posao u KBC Sestre milosrdnice. Nadalje, „posebnosti projektnog ustroja temeljem primjene organizacijske strukture“ (Jurina, M., 2011.) razvidne su i kod projektne organizacije stacionara Arena Zagreb, a to su:

- „(1) voditelj se sa svakim novim projektom može mijenjati“,
- „(2) nema klasičnih radnih mjesta“,
- „(3) interakcija, suradnja svih i koordinacija aktivnosti pretpostavka su funkcioniranja i uspješnosti“,
- „(4) procesi se ubrzavaju, a rutinski poslovi jednoznačno informatiziraju“ i
- „(5) specijalizacija i inoviranje znanja mjerilo su sudjelovanja u projektu.

Stacionar Arena Zagreb je projektna organizacija koja je u praksi uspješno realizirana. Za vrijeme trajanja projekta u stacionaru Arena Zagreb ukupno su primljena, uspješno liječena i otpuštena 282 pacijenta.

LITERATURA

1. Čolak, K., Tušek, K., Pušeljić, M. 2020. Uloga menadžmenta u procesu digitalne transformacije. Časopis za društvene i tehničke studije, godina VI, br. 2, decembar/prosinac, 2020. Strana 196-212. Kiseljak: Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak.
2. Hauc, A., 2007. Projektni menadžment i projektno poslovanje. Zagreb: M. E. P. Consult.
3. Jurina, M., 2011. Organizacija i menadžment. Zaprješić: Visoka škola za poslovanje i upravljanje s pravom javnosti „Baltazar Adam Krčelić“ Zaprješić.
4. Kusić, Z., 1997. Sto pedeseta obljetnica Kliničke bolnice "Sestre milosrdnice", 1846. - 1996. Zagreb: Birotisak. Monografija.
5. Sikavica, P., 2011. Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.
6. Sikavica, P., Bahtijarević-Šiber, F., Pološki Vokić, N., 2008. Temelji menadžmenta. Zagreb: Školska knjiga.
7. Sikavica, P., Novak, M., 1999. Poslovna organizacija. Zagreb: Informator.
8. Tušek, K. 2020. Strateško upravljanje ljudskim potencijalima kroz promjenu sistematizacije radnih mjesta. Zaprješić: Veleučilište s pravom javnosti „Baltazar Zaprješić“. Specijalistički diplomski rad.
9. Vori, O., Markotić, I., Tušek, K. 2021. Stacionar Arena Zagreb – organizacija i upravljanje. „Crisis management in nursing and healthcare“. Zagreb: Zdravstveno veleučilište. Knjiga sažetaka radova.
10. Weihrich, H., Koontz, H., 1998. Menadžment. Zagreb: Hrvatska tiskara, d.d.

**RAZLIKE U ZNANJU ZAPOSLENIKA ZDRAVSTVENE I
NEZDRAVSTVENE STRUKE DOMA ZDRAVLJA ŽUPANJA O
HIV/AIDS-u I UTJECAJ KRATKOROČNE EDUKACIJE I
KOMUNIKACIJE NA ZNANJE**

**DIFFERENCES IN THE KNOWLEDGE OF HEALTH AND NON-
HEALTH PROFESSIONALS IN HEALTH CENTER ŽUPANJA ON
HIV / AIDS AND THE IMPACT OF SHORT-TERM EDUCATION AND
COMMUNICATION ON KNOWLEDGE**

Stručni članak

*Danica Perić, mag. med. techn.**

*Doc. dr. sc. Zrinka Puharić**

*Mr. sc. Tatjana Badrov**

*Đurđica Grabovac dipl. med. tech.**

*Filip Puharić**

Sažetak

Istraživanje je provedeno u Domu zdravlja Županja i pripadajućih ustanova u koncesiji. Korišten je anketni upitnik koji je ispunilo 83 djelatnika, od čega 43 zdravstvena djelatnika i 40 nezdravstvenih djelatnika. Ispitivanje je vršeno u 2 dijela. Prvi dio se sastojao od ispunjavanja ankete, uz napomenu da je jedan odgovor točan. U drugom dijelu ispitanici su dobili informativnu brošuru o HIV/AIDS-u, te poslije kratke edukacije medicinske sestre prvostupnice nakon tri mjeseca ispunjavaju identičan upitnik kao i prije edukacije. Dobiveni podaci su statistički obrađeni izračunom statistički značajne razlike, χ^2 testom odgovora prije i poslije edukacije. Cilj istraživanja je bio dokazati da edukacija i komunikacija ima značajan utjecaj na promjenu znanja, mišljenja i stavova ispitanika bez obzira na struku. Ovim radom dokazan je značaj edukacije na znanje ispitanika.

Ključne riječi: HIV, AIDS, edukacija.

* Centar za koordinaciju palijativne skrbi Doma zdravlja Županja, Dr. Franje Račkog 32, Županja. E-mail: danica.m22@gmail.com

* Veleučilište u Bjelovaru. E-mail: zpuharic@vub.hr

* Veleučilište u Bjelovaru.

* Veleučilište u Bjelovaru.

* Medicinski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Braće Branchetta, Rijeka. E-mail: fpuharic021@gmail.com

Abstract

Research was conducted at the Medical center Županja and associated institutions in the concession. The anonymous questionnaire was used, which was answered by 83 employees, of which 43 medical staff and 40 non-medical staff. The test was performed in two parts. The first part consisted of fulfilling the questionnaire, with a warning that one answer is correct. In the second part, participants receive the information brochure on HIV / AIDS, and after a short training leading by bachelor nurse, they respond to the same questionnaire as before training after three months. The obtained data were statistically analyzed by calculating the statistical difference, χ^2 test. The aim was to prove that education has a significant impact on changing knowledge, opinions and attitudes of respondents, on health and non health workers. Study successfully demonstrated the importance of education and communication on knowledge.

Key words: HIV, AIDS, education.

1. UVOD

Infekcija virusom humane imunodeficijencije (eng. Human immunodeficiency virus, hrv. kopnica), prvi puta je primijećena potkraj 1979. godine u SAD-u među osobama homoseksualne opredijeljenosti (1). Širenjem među pripadnicima grupa visokog rizika danas poprima epidemijske razmjere, te postaje jedan od vodećih problema 20. i 21. stoljeća (1). Prema procjenama svjetske zdravstvene organizacije (WHO) i Zajedničkog programa UN za borbu protiv HIV/AIDS-a (UNAIDS) u 2013. godini u svijetu je bilo 35 milijuna zaraženih HIV-om, od kojih 16 milijuna žena i 3,2 milijuna djece (2,3). Oboljeli kod kojih je registriran HIV rašireni su po cijelom svijetu, te se s pravom može govoriti o pandemiji bolesti (2). Učestalost HIV/AIDS-a i posljedičnu smrtnost u Hrvatskoj prati i proučava Registar za HIV/AIDS, nacionalni populacijski registar pri Hrvatskom zavodu za javno zdravstvo. Podaci Registra objavljuju se u godišnjoj publikaciji Hrvatskoj zdravstveno-statistički ljetopis te u obliku izvješća na web stranicama HZJZ-a (2,4). Ulaskom virusa u organizam nakon 3-6 tjedana nastupa akutna infekcija HIV-om koja klinički prolazi kao blaža ili teža virusna bolest, te može trajati 2-3 tjedna. Nakon 10-21 dan tijelo stvara specifična protutijela protiv pojedinih dijelova virusa nakon čega se virus može detektirati u krvi (3), odnosno testovi nam sa sigurnošću mogu pokazati da li je osoba pozitivna na virus nakon 6-10 tjedana (1-3 mjeseca) od kontakta organizma sa virusom (1,5,6). Sindrom stečene

imunodeficijencije (eng. Acquired immunodeficiency syndrome, AIDS) uzrokovan je dugogodišnjim prisutnošću virusa HIV-a u organizmu. Klinički simptomi AIDS-a: ponavljanje vrućice i noćno preznojavanje, gubitak teka, mučnina, povraćanje proljev, gubitak mišićne mase, dugotrajan neobjašnjiv umor, glavobolja, proljev duže od tjedan dana, dehidracija, infekcije oka-infekcije pluća, infekcije mozga, tumori bol u kostima, prstima, leđima, trbuhu, demencija (7).

Izvor infekcije HIV-a je čovjek, a postoje tri glavna puta prijenosa infekcije: spolni (kontakt sluznice s krvlju, spermom, cervikalnim i vaginalnim sekretom zaražene osobe omogućava prijenos infekcije), krvlju (najčešće ovisnici o drogama koristeći zajednički pribor za uštrcavanje droge, pri nesterilnom radu, a osobito pri primjeni već korištenih igala i štrcaljki infekcija se može prenijeti sa zdravstvenog djelatnika na nezaraženog bolesnika), prenatalnim putem - s majke na dijete (najčešće se prijenos dogodi pri samom kraju trudnoće ili pri porodu (amnionska tekućina), te putem majčina mlijeka nakon poroda)).

Virus HIV-a se ne prenosi društvenim, tj. socijalnim kontaktom, kašljanjem i kihanjem, predmetima koje je zaražena osoba dirala ili koristila za jelo i piće, preko wc-a, bazena, tuševa, kupki i ručnika, ugrizom insekata i životinja, davanjem umjetnog disanja što nam brojna epidemiološka istraživanja dokazuju (5,6). Tjelesne izlučevine putem kojih se infekcija ne može prenositi su urin, stolica, povraćeni sadržaj, sekret koji se iskašljava, slina i suze (2,5,6).

Visokorizične skupine su homoseksualni i biseksualni muškarci, heteroseksualne promiskuitetne osobe, intravenski ovisnici, spolni partneri zaraženih osoba, novorođenčad majki zaraženih HIV-om, osobe koje su primile transfuziju između 1975-1980. godine – prije uvođenja rutinskog testiranja davatelja, te standardnog provođenja provjere uzoraka krvi na HIV.

Dijagnoza. Dijagnoza infekcije HIV-om temelji se na serološkim testovima (5). Prisutnost virusa je moguće utvrditi dokazivanjem protutijela, dokazivanjem antigena, izolacijom virusa i dokazivanjem genetskog materijala HIV-a (8).

Liječenje. Liječenje HIV infekcije se temelji na primjeni antiretrovirusne terapije, sa ciljem sprječavanja umnožavanja virusa u ljudskom organizmu, te na liječenju popratnih simptoma oportunističkih infekcija uobičajenom terapijom, ovisno o uzročniku (5). Danas je poznato 20-ak različitih antiretrovirusnih lijekova (3,4). HAART (eng. highly active antiretroviral treatment) je vrlo djelotvorno antiretrovirusno liječenje kojim se količina virusa smanjuje ispod 50 kopija u mililitru krvi. početak terapije se određuje prema broju CD4+ limfocita u mm³ (<350), te pojavom simptoma u svezi s infekcijom HIV-a (4).

Postekspozicijska profilaksa (PEP) zdravstvenih djelatnika

Nakon profesionalne ekspozicije HIV-pozitivnoj krvi (HIV PEP) preporučuje se antiretrovirusna postekspozicijska profilaksa. U većini slučajeva preporučuje se i provodi dva ARL (antiretrovirusna terapija - temeljni režim) kroz 28 dana nakon ekspozicije, a u vrlo rijetkim slučajevima tri ARL (antiretrovirusna terapija - prošireni režim) uz dodatak jednog inhibitora proteaze. Potrebno je odmah nakon ekspozicije odrediti serološki status bolesnika i zdravstvenog djelatnika (9).

Prevenција

Preventivni programi uključuju: informiranje i zdravstveni odgoj građana – putem medija, organiziranjem tribina, podjelom informativnih letaka i brošura, edukaciju i informiranje o rizičnim faktorima koji povećavaju rizik od infekcije te njihovom izbjegavanju – edukacija o izbjegavanju promiskuiteta i seksualnih odnosa s osobama visokog rizika, te uporabi kondoma od lateksa ili poliuretana tijekom spolnog odnosa; edukacija ovisnika o primjeni vlastitog pribora i izbjegavanju razmjene istog sa drugim ovisnicima, zdravstveno-odgojne programe namijenjene grupama povećanog rizika – ograničavanje broja seksualnih partnera, izbjegavanje razmjene igala među ovisnicima, edukaciju i zdravstveno-odgojne programenamijenjene zaraženima i oboljelima u svrhu daljnjeg širenja infekcije – korištenje kondoma od lateksa ili poliuretana za vrijeme spolnog odnosa, ograničavanje broja seksualnih partnera, izbjegavanje razmjene igala među ovisnicima. zdravstveno-odgojne programe namijenjene obiteljima zaraženih i oboljelih – u svrhu prihvatanja bolesti i prilagodbe novom načinu života, edukacija zdravstvenih djelatnika o pravilnoj primjeni zaštitne odjeće i rukovanju priborom (1,3,4,10,11).

2. CILJ ISTRAŽIVANJA

Cilj ovog istraživanja bio je ispitati znanje, mišljenje i stavove djelatnika Doma zdravlja Županja o HIV/AIDS-u, te utjecaj edukacije na promjenu istih. Ispitivanje je vršeno u 2 dijela. Prvi dio sastojao se od anketnog upitnika nakon kojega se ispitanicima podijelio letak informativnog sadržaja te su o sadržaju istog upoznati putem edukatorice, medicinske sestre prvostupnice. U drugom dijelu, tri mjeseca nakon edukacije, ispitanici ispunjavaju anketni upitnik identičan upitniku prije edukacije. Cilj je na temelju ispunjenih anketnih upitnika utvrditi ima li edukacija značajnu ulogu u promjeni znanja, mišljenja i stavova zaposlenika, te ima li razlike u odgovorima s obzirom na stručnu spremu zaposlenika (zdravstveno i nezdravstveno osoblje). Rezultati su prikazani u tablicama. Statistička obrada sastojala se od testiranja statistički značajnih razlika χ^2 testom.

3. ISPITANICI I METODE

Istraživanje je provedeno u Domu zdravlja Županja. Anketni upitnik se sastojao od 18 istih pitanja za zdravstvene i za nezdravstvene djelatnike. Ponuđena su 4 odgovora uz napomenu da je samo jedan odgovor točan. Informativni letak sadrži informacije o HIV/AIDS-u koji se ispitanicima daje na uvid nakon ispunjenog prvog anketnog upitnika. Nakon informiranja i edukacije, ispitanici nakon tri mjeseca ispunjavaju identičan upitnik kao prije edukacije.

4. REZULTATI

Putem anonimnog upitnika ispitano je 83 djelatnika Doma zdravlja Županja, prevladavaju ženski ispitanici 66(79.5%), djelatnici iznad 40 godina 57(68,6%), djelatnici srednje stručne spreme 58(68.9%), dok je podjednak broj zdravstvenih 43(51.8%) i nezdravstvenih djelatnika 40(48.2%).

Postavljena su slijedeća pitanja:

1. HIV test se osim iz uzorka krvi može također sa istom pouzdanošću raditi iz uzorka: stolice, sline, urina ili samo iz krvi

Zdravstveni djelatnici su dali veći broj točnih odgovora prije edukacije od nezdravstvenih ($\chi^2 - 6,544$; $df - 1,39$) kao i nakon edukacije ($\chi^2 - 7,419$; $df - 1,39$). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 34 (79,1%) ispitanika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok ih nakon edukacije 40(93%) daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 21(52,5%) daje točan odgovor, a nakon edukacije njih 28(70%) daje točan odgovor.

2. Koje od opisanih stanja je najrizičnije za nastanak infekcije Hiv-om? Spolni odnos bez upotrebe prezervativa, neodržavanje osobne higijene, redovito testiranje u najbližem centru, socijalni kontakt sa osobama sumnjivog ponašanja (rukovanje, razgovor)?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje prije edukacije ($\chi^2 - 8,066$; $df - 1,39$), dok nakon edukacije nezdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od zdravstvenih ($\chi^2 - 3,909$; $df - 1,39$). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 39(90,7%) ispitanika je dalo točan odgovor prije i nakon edukacije. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 33(82,5%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije njih 40(100%).

3. U svijetu se u prosjeku 1 osoba zarazi HIV-om svakih: 2 sata, 1 sat, 30 minuta, 20 sekundi?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje prije edukacije ($\chi^2 - 14,85$; $df - 1,39$), dok nakon edukacije zdravstveni i nezdravstveni djelatnici pokazuju podjednako znanje ($\chi^2 - 0,219$; $df - 1,39$). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 12(27,9%) ispitanika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok ih

nakon edukacije 39(90,7%) daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 4(10%) daje točan odgovor, a nakon edukacije njih 35(87,5%).

4. Koja od navedenih tekućina pripada onima koje su karakteristične za prijenos HIV virusa sa osobe na osobu: urin, amnionska tekućina, suze, stolica?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije (χ^2 - 12,803; df- 1,39), dok nakon edukacije zdravstveni i nezdravstveni djelatnici pokazuju podjednako znanje, (χ^2 - 0,143; df - 1,39). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 40(93%) ispitanika je dalo točan odgovor prije i nakon edukacije. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 24(60%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije 38(98%).

5. Osobu tek zaraženu HIV-om, u prvoj fazi infekcije možemo prepoznati po vanjskom izgledu jer: naglo gubi na težini (do 30% ukupne tjelesne mase), dolazi do perutanja kože, javlja se osip po cijelom tijelu, ili je ne možemo prepoznati po vanjskom izgledu?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije (χ^2 - 7,217; df- 1,39), kao i nakon edukacije (χ^2 - 4,518; df - 1,39). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 37(86,1%) djelatnika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 43 (100%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 24(60%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije 36(90%).

6. Vrijeme inkubacije od trenutka zaražavanja do nastanka mjerljivih antitijela (nakon kojeg se postojećim testovima može utvrditi zaraza HIV-om) je: 1 tjedan, 1-3 tjedna, 1-3 mjeseca, 3-6 mjeseci?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije (χ^2 - 4,27; df- 1,39), i nakon edukacije (χ^2 - 5,72; df - 1,39). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 31 (72,1%) ispitanik je dao točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 43(100%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 20(50%) ispitanika daje točan odgovor prije edukacije, a nakon edukacije 35(87,5%).

7. Kod ekspozicije zdravstvenog djelatnika tj. perkutanog incidenta (ubod na iglu) rizik za prenošenje virusa iznosi: 0,2-0,5%, 19,8-20,2%, 50-51,2%, 98,7-100%?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije, (χ^2 - 1,995; df- 1,39), dok nakon edukacije zdravstveni i nezdravstveni djelatnici pokazuju podjednako znanje, (χ^2 - 0,003; df - 1,39). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 17(39,5%) ispitanika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 42(97,7%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 10(25%) ispitanika daje točan odgovor prije edukacije, a nakon edukacije 39(97,5%).

8. Najveći rizik za prijenos infekcije virusom HIV-a je: perkutani incident (ubod iglom, porezotina skalpelom), mukokutani incident (kontakt krvi sa sluznicom i ozlijeđenim dijelom tijela), ugrizni incident (ugriz pri kojem dolazi do oštećenja kože)?

Zdravstveni i nezdravstveni djelatnici pokazuju podjednako znanje prije edukacije, (χ^2 - 1,272; df- 1,39), dok nakon edukacije nezdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od zdravstvenih (χ^2 - 1,782; df - 1,39). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 12(27,9%) djelatnika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 24(55,8%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 7(17,5%) ispitanika daje točan odgovor prije edukacije, a nakon edukacije 28(70%).

9. U slučaju neposrednog socijalnog kontakta na poslu sa HIV pozitivnim radnim kolegom/kolegicom Vi bi ste: tražio/la bi promjenu radnog mjesta za dotičnu osobu, tražio/la bi promjenu radnog mjesta za sebe, bio/bila bih na oprezu kod kontakta sa tom osobom, ali mogao/la bih raditi s njim/njom, dovoljno sam educiran/a da znam kako HIV ne mogu dobiti socijalnim kontaktom?

U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 24(55,8%) ispitanika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 34(79,1%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 18(45%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije 23(57,5%) ispitanik daje točan odgovor.

10. Kod profesionalne ekspozicije HIV pozitivnom krvi (HIV PEP) postekspozicijska profilaksa se provodi na slijedeći način: preporučuje se primjena dva ARL (antiretrovirusna terapija – temeljni režim), preporučuje se primjena tri ARL (antiretrovirusna terapija – prošireni režim), preporučuje se primjena tri ARL (antiretrovirusna terapija – prošireni režim) uz dodatak jednog inhibitora proteaze, preporučuje se provesti testiranje eksponiranog zdravstvenog djelatnika i u slučaju pozitivnog rezultata provesti tri ARL (antiretrovirusna terapija- prošireni režim)?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije (χ^2 - 3,215; df- 1,39), dok nakon edukacije zdravstveni i nezdravstveni djelatnici pokazuju podjednako znanje, (χ^2 - 0,232; df - 1,39). U kategoriji zdravstvenih djelatnika, 15(34,8%) ispitanika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 28(65,1%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 7(17,5%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije 24 (60%).

11. U slučaju da majka pozitivna na HIV rodi nezaraženo dijete smatrate li da se dijete može zaraziti nakon porođaja i na koji način: dojenjem, stalnim fizičkim kontaktom majka – dijete, ne- jer je rođeno zdravo, ne-dijete je razvilo poseban oblik imunosti (rezultat korištenja

antiretrovirusne terapije majke u trudnoći), te mogućnost zaraze više ne postoji?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije ($\chi^2 - 5,019$; df- 1,39), dok nakon edukacije zdravstveni i nezdravstveni djelatnici pokazuju podjednako znanje ($\chi^2 - 0,003$; df – 1,39). Analiziranjem rezultata u kategoriji zdravstvenih djelatnika, 37(86%) ispitanika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 42 (97,7%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 23(57,5%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije 39 (97,5%).

12.. Smatrate li da testiranje na HIV možete obaviti bez davanja osobnih podataka- anonimno: da, ne,ne znam?

Zdravstveni djelatnici pokazuju veće znanje od nezdravstvenih djelatnika prije edukacije ($\chi^2 - 2,768$; df- 1,39), i nakon edukacije ($\chi^2 - 2,203$; df – 1,39). Analiziranjem rezultata u kategoriji zdravstvenih djelatnika, 34(79,1%) djelatnika je dalo točan odgovor prije edukacije, dok nakon edukacije 43(100%) ispitanika daje točan odgovor. U kategoriji nezdravstvenih djelatnika 25 (62,5%) ispitanika daje točan odgovor, a nakon edukacije 38(95%).

5. RASPRAVA I ZAKLJUČAK

Ovim istraživanjem potvrđeno je, i statistički dokazano da edukacija ima veliki značaj u promjeni znanja, mišljenja i stavova djelatnika Doma zdravlja Županja i pridruženih ustanova u koncesiji o HIV/AIDS-u neovisno o bazičnom obrazovanju. Zdravstveni djelatnici su pokazali veće znanje prije edukacije, što je bilo očekivano, no nakon edukacije razina znanja je bila kod većine podjednaka, što se anketiranjem i analiziranjem potvrdilo.

Dokazana je važnost edukacije svih profila zaposlenika u zdravstvu, bez obzira da li su to zdravstveni ili nezdravstveni djelatnici. Zaključeno je da edukacija, pa i u vidu informativnih letaka (brošura) i komunikacija, nije zanemariva, baš naprotiv, svaki oblik edukacije je poželjan s ciljem pružanja kvalitetnije skrbi prema pacijentima, ali i povećavanja svijesti djelatnika o vlastitoj sigurnosti na radnom mjestu.

LITERATURA

1. Čivljak, R., Begovac, J., 2004. Preporuke za prevenciju profesionalne ekspozicije zdravstvenih djelatnika infekcijama koje se prenose krvlju. *Klinika za infektivne bolesti „Dr. Fran Mihaljević“* Zagreb. *Infektološki glasnik*, 24(1), 33-41.
2. Hrvatski nacionalni program za prevenciju HIV/AIDS-a 2011-2015. Zagreb: travanj 2011.
3. Hrvatski zavod za javno zdravstvo., 2020. *Epidemiologija HIV infekcije i AIDS-a u Hrvatskoj.*(e-knjiga) Zagreb: (01.04.2021.)
4. Kolarić, B., Znaor, A., 2009. *Epidemiologija HIV-infekcije. MEDICUS* 18(1):73-79.
5. Kuzman, I., 2012. *Infektologija za visoke zdravstvene škole.* Zagreb: Medicinska naklada: 281-300
6. Ministarstvo zdravlja i socijalne skrbi RH „2009. Priručnik za HIV savjetovanje i testiranje. 3. promijenjeno izdanje. Zagreb:Hrvatska.
7. Nemeth Blažević, T., Pavlić, J., 2013. *Epidemiologija HIV/AIDS-a u Hrvatskoj i rad centara za besplatno i anonimno savjetovanje i testiranje na HIV. Infektološki glasnik*, 33(1),27-33.
8. Odjel za promicanje odgovornog spolnog ponašanja sa savjetovalištem; Služba za promicanje zdravlja. Hrvatski zavod za javno zdravstvo 2014. Zagreb: URL:<http://www.hzjz.hr/wp-content/uploads/2013/11/Dobrovoljno-HIV-savjetovanje-i-testiranje-Izvjestaj-web-20143.pdf> (01.04.2021.)
9. Pintarić, D., Ropac, D. Et all., 2011. *Epidemiologija. Veleučilište u Varaždinu.* Varaždin: 99-105.
10. Sklitarevic, N., 2006. *Kliničke manifestacije uzrokovane virusom humane imunodeficijencije (HIV) u otorinolaringologiji. Med Jad*,36 (3-4), 105-112.
11. World Health Organization., 2013. *HIV/AIDS Surveillance in Europe 2013.* URL: <http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/hiv-aids-surveillance-report-Europe-2013.pdf>

**ODRŽAVANJE I PRIMJENA DIZEL LOKOMOTIVE WLP50-EM/H ZA
POTREBE TRANSPORTA ROVNOG UGLJA**

**MAINTENANCE AND APPLICATION OF DIESEL LOCOMOTIVE
WLP50-EM/H FOR THE NEEDS OF TRANSPORT OF FLAT COAL**

Stručni članak

Doc. dr. sc. Kasim Bajramović,
Irfan Bajramović**

Sažetak

Transport uglja se razvijao prateći sam razvoj rudnika i potrebe tržišnih i šinskih vozila. Željeznički transport vrši prijevoz rovnog uglja od proizvodnih cjelina do Separacije. Na tim dionicama izgrađena je uskotračna pruga te se transport uglja obavlja isključivo šinskim vozilima, lokomotivama i vagonima. Kao vučna vozila primjenu su našle lokomotive. Rudnik Kakanj je u posjedu rudničke pruge od pogona „Haljinići“ do pogona „Separacija“ koja je izgrađena u vremenskom periodu 1956. do 1958. godine. Rudnička pruga je uskotračna pruga širine kolosijeka 600 mm sa šinama tipa S-22a, veznim i pričvrsnim priborom za isti tip šina i bukovim impregniranim pragovima dimenzija /1,5 m x 0,22 m x 0,16 m/. Tokom 2014. godini je izvršena nabavka dizel lokomotive tip WLP50 EM/H za potrebe transporta rovnog uglja

Ključne riječi: lokomotiva, pruga, rudnik, željeznički transport.

Abstract

Coal transport developed following the development of mines and the needs of market and rail vehicles. Rail transport transports straight coal from the production units to the Separation. A narrow-gauge railway has been built on these sections, and coal is transported exclusively by rail vehicles, locomotives and wagons. Locomotives have found application as traction vehicles. The Kakanj mine is in the possession of the mining railway from the "Haljinići" plant to the "Separation" plant, which was built in the

* Univerzitet u Zenici/ZD RMU „Kakanj“ d.o.o. Kakanj. E-mail: kasimbajramovic@mf.unze.ba

* Prvostupnik (Bachelor) inženjer cestovnog prometa. O.R. "BI - Trade" Kakanj. E-mail: irfanbajramovic@gmail.com

period from 1956 to 1958. The mine railway is a narrow-gauge railway with a track width of 600 mm with rails of type S-22a, connecting and fastening accessories for the same type of rails and beech impregnated sleepers with dimensions / 1.5 m x 0.22 m x 0.16 m /. During 2014, a diesel locomotive type WLP50 EM / H was procured for the needs of straight coal transport.

Key words: locomotive, railway, mine, railway transport.

1. UVOD

Rudnička pruga pogon „Haljinići“ – pogon „Separacija“ spada u srednje brdske pruge. Izgrađena je u većem dijelu pomoću zasjeka. Rudnička pruga Haljinići – Čatići (Separacija) je izgrađena 1956. godine i na svojoj cijeloj dionici ima tri (3) željezničke stanice s prijemno-otpremim kolosijecima i radionicama koje imaju zadatak da vrše prijem utovarenih (punih) i praznih vagona. Osnovna djelatnost radne jedinice „Transport Trstionica“ pogona „Separacija“ je transport rovnog uglja od pogona „Haljinići“ do pogona „Separacija“, kao i održavanje kolosijeka.

Karakteristične dionice industrijskog kolosijeka sa nagibima/padovima i ukupnim dužinama prikazane su u tabeli 1.

Tabela 1. Dionice industrijskog kolosijeka sa nagibima/padovima i ukupnim dužinama.

R/B	DIONICA	NAGIB/USPON PRUGE (%)	DUŽINA DIONICE (M)
1.	<i>HALJINIĆI - OBRE (kompozicija pod teretom - pun voz)</i>	-2,5	3540 <i>(sa stanicom Obre)</i>
		-17,12	
		-2,5	
2.	<i>OBRE - SEPARACIJA (kompozicija pod teretom - pun voz)</i>	-2,5	1688
		-8,92	
		-1,73	
3.	<i>SEPARACIJA - OBRE (kompozicija bez tereta - prazan voz)</i>	+3,7	1688 <i>(do stanice Obre)</i>
		+8	
		+2,5	
4.	<i>OBRE - HALJINIĆI (kompozicija bez tereta - prazan voz)</i>	+2,5	3540
		+17,12	
		+2,5	

2. OPIS I TEHNIČKE KARAKTERISTIKE DIZEL LOKOMOTIVE TIP WLP - 50 EM/H

2.1. Opis lokomotive

Lokomotiva uskog kolosijeka tip WLP-50 EM/H je namijenjena za transportni sisteme i prijevoz na površini rudarskih pogona a može se koristiti i u drugim otvorenim prostorima privrednih subjekata.

Lokomotiva nije namijenjena za rad u eksplozivnim atmosferama u kojima postoji opasnost od eksplozije gasa i/ili ugljene prašine, a mjesto rada lokomotive mora se zaštititi od padajućih predmeta, čija bi kinetička energija bila veća od 1365 J, što je ekvivalentno udarcima padajućih cigli, malih komada betona, ručnog alata i slično (u skladu sa standardima PN-EN ISO 3449).

2.2. Oznaka i izgled lokomotive

Oznaka dizel lokomotive *WLP-50 EM/H* označava sljedeće:

W → uskotračna lokomotiva,

L → Lokomotiva,

P → Površinska,

50 → Tip lokomotive,

EM → Proizvođač (*Energo Mehanic*),

H → Hidrostatički pogon.



Slika 1. Izgled dizel lokomotive WLP50 EM/H - Izvor [1]

Osnovni tehnički parametri dizel lokomotive tip WLP-50 EM/H dati su u tabeli 2.

Tabela 2. Tehnički parametri dizel lokomotive tip WLP-50 EM/H

OSNOVNI PARAMETRI O VUČI LOKOMOTIVE	
<i>Vučna sila (na kuki)</i>	<i>do 30 kN</i>
<i>Maksimalna brzina vožnje</i>	<i>5,5 m/s</i>
<i>Snaga motora</i>	<i>93 kW</i>
<i>Najmanji radijus zakrivljenosti šina (luk)</i>	<i>12,5 m</i>
<i>Dozvoljeni minimalni radijus zakrivljenosti šina (luka) tokom vožnje sa smanjenom brzinom</i>	<i>12 m</i>
<i>Najmanji radijus zakrivljenosti šina u vertikali</i>	<i>40 m</i>
<i>Kapacitet rezervoara za gorivo</i>	<i>100 l</i>
<i>Ukupna težina lokomotive</i>	<i>10 t</i>
<i>Dužina između odbojnika</i>	<i>4840 mm</i>
<i>Visina od glave šine</i>	<i>2215 mm</i>
<i>Razmak šine</i>	<i>600 mm</i>
<i>Širina lokomotive</i>	<i>A=1100 mm B= 1394 mm</i>
<i>Statička sila kočenja</i>	<i>Min. 30 kN</i>
<i>Transmisija</i>	<i>Hidrostaticka, brzina u oba smjera</i>
<i>Upravljanje brojem okretaja</i>	<i>električni</i>
<i>Upravljanje smjerom vožnje</i>	<i>elektrohidraulički hidraulički</i>
<i>Kočioni sistem</i>	<i>- hidrostatički - parkirna hidraulička kočnica</i>

Radni-eksploatacioni parametri lokomotive tip WLP-50 EM/H date su u tabeli 3.

Tabela 3. Radni - eksploatacioni parametri lokomotive tip WLP-50 EM/H

RADNI PARAMETRI LOKOMOTIVE	MIN.	MAX.
<i>Pritisak ulja u motoru</i>	<i>0,3 MPa</i>	<i>0,7 MPa</i>
<i>Pritisak hidrauličkog sistema za kočenje</i>	<i>12 MPa</i>	<i>16 MPa</i>
<i>Pritisak u krugu napajanja</i>	<i>1,3 MPa</i>	<i>1,7 MPa</i>
<i>Pritisak radnog kruga</i>	<i>0 MPa</i>	<i>42 MPa</i>
<i>Temperatura rashladne tekućine za hlađenje motora</i>	<i>92 °C</i>	<i>97 °C</i>
<i>Temperatura hidrauličnog ulja</i>	<i>70 °C</i>	<i>80 °C</i>
<i>Statička sila kočenja</i>	<i>30 kN</i>	<i>32 kN</i>

3. ODRŽAVANJE LOKOMOTIVE TIP WLP-50 EM/H U TEHNIČKI ISPRAVNOM STANJU SA PROPISANIM MJERAMA ZAŠTITE NA RADU

3.1. Održavanje lokomotive tip WLP-50 EM/H u ispravnom tehničkom stanju

Da bi lokomotiva, što je moguće duže vremena, bila u dobrom radnom stanju, treba je koristiti u skladu s uputstvima i preporukama. Osigurati pravilno održavanje i regeneraciju pojedinih elemenata koji se brzo troše. Obavljati, u skladu s predviđenim rokovima, zamjenu ulja i maziva. Sve aktivnosti koje se odnose na održavanje lokomotive treba provoditi u radionici od strane osoblja koje je za takve radove kvalifikovano i obučeno. U slučaju povlačenja lokomotive iz upotrebe na duži period, motor lokomotive treba se određeno vrijeme povremeno pokrenuti (upaliti). Vrijeme rada motora određuje svaki put tehnički nadzor iz radionice za rudničke dizel lokomotive. Na održavanje lokomotiva u ispravnom stanju, glavni utjecaj ima redovno obavljanje pregleda i nadzora u toku eksploatacije lokomotive (Ujaković N., Brkić M., 2004).

3.2. Opšti principi tehničkog održavanja lokomotive tip WLP-50 EM/H i podjela radnji kod održavanja

Radnje vezane za održavanje lokomotive u dobrom tehničkom stanju, koje osiguravaju korištenje lokomotive u skladu s njenom namjenom i koje osiguravaju korisnicima i trećim osobama potrebnu zaštitu, mogu se podijeliti na:*

1. Periodični pregledi – svakodnevni, sedmični, mjesečni i sl.
2. Regulacije.
3. Održavanje i podmazivanje.
4. Popravci.

Sve ove radnje mogu obavljati samo ovlaštene osobe, a to znači nakon obuke iz oblasti konstrukcije i održavanja predmetne lokomotive, a koja je potvrđena odgovarajućim dokumentima.

* *Pojednostavljeni rudarski projekat - Primjena dizel lokomotive WLP50 EM/H za prijevoz uglja na relaciji bunker rovnog uglja pogona „Haljinići“, do istresača na pogonu „Separacija“ za potrebe pogona „Separacija“ JP EP BiH d.d. Sarajevo ZD RMU „Kakanj“ d.o.o. Kakanj /rudarsko - mašinski dio/.*

3.3. Momenti zatezanja vijaka kod lokomotive tip WLP-50 EM/H

Sve vijke treba zategnuti potrebnim momentom. Momenti zatezanja prikazani u tabeli 4. i odnose se na lagano podmazane vijke. Kod korištenja posebnih metoda zaštite od samoodvrtanja vijaka (popuštanja) treba koristiti momente zatezanja kakve preporučuje njihov proizvođač.

Tabela 4. Momenti zatezanja vijaka kod lokomotive WLP-50 EM/H

NAVOJ PREMA PN ISO 724:1995 (MM)	MINIMALNA GRANICA PLASTIČNOSTI RE (MPA)			
	480	640	900	1080
	Klasa mehaničke čvrstoće vijaka i svornjaka prema PN-EN ISO 898-1			
	6,8	8,8	10,9	12,9
Dozvoljeni moment zatezanja vijčanih spojeva M_d (Nm) Kod $k = 1,43$				
M6	8,59	11,4	16,1	19,3
M8	17,0	22,6	31,9	38,2
M10	37,4	49,9	70,1	84,2
M12	63,5	84,7	119	143
M14	99,6	132	186	224
M18	143	190	268	322
M20	266	354	498	598
M24	459	612	861	1034
M27	602	802	1129	1354

3.4. Čišćenje lokomotive tip WLP-50 EM/H

Za čišćenje lokomotive ne koristiti nikakva agresivna sredstva za čišćenje. Potrebno koristiti četke i krpe koje ne ostavljaju vlakna. Električni uređaji nikada ne smiju biti izloženi djelovanju mlaza vode ili pare. Prije pranja vodom ili mlazom pare treba zaštititi ili zatvoriti sve otvore u koje zbog sigurnosnih razloga ne treba dospjeti voda ili para. Nakon čišćenja odstraniti sve zaštite.

3.5. Raspored podmazivanja lokomotive tip WLP-50 EM/H

U tabeli 5. predstavljen je plan podmazivanja sistema lokomotive.

Tabela 5. Raspored podmazivanja lokomotive tip WLP-50 EM/H

RED. BROJ	MJESTO PRIMJENE	VRSTA MATERIJALA	INTERVAL PODMAZIVANJA	NAPOMENE
1.	Ležajevi kućišta ležajeva sa podmazivanjem kolskih slogova	Čvrsto mazivo	Najmanje jednom sedmično	Koristiti mazivo otporno na vodu, oksidaciju, sa dobrim svojstvima za podmazivanje i antikorozivnih. Preporučena litij maziva, dozvoljeno mazivo LTG.
2.	Vodilice kućišta ležajeva sa podmazivanjem	Čvrsto mazivo	Najmanje jednom sedmično ili kod nedostatka maziva	Koristiti mazivo otporno na vodu, oksidaciju, sa dobrim svojstvima za podmazivanje i antikorozivnih. Preporučena litij maziva, dozvoljeno mazivo LTG.
3.	Vodilice gibanjskih poluga	Čvrsto mazivo	Najmanje jednom sedmično	Koristiti mazivo otporno na vodu, oksidaciju, sa dobrim svojstvima za podmazivanje i antikorozivnih. Preporučena litij maziva, dozvoljeno mazivo LTG. Kao gore
4.	Vijčane veze sistema za kočenje i pjeskara	Čvrsto mazivo	Najmanje jedan put u dvije sedmice	Koristiti mazivo otporno na vodu, oksidaciju, sa dobrim svojstvima za podmazivanje i antikorozivnih. Preporučena litij maziva, dozvoljeno mazivo LTG. Kao gore

3.6. Regulacije sistema lokomotive tip WLP-50 EM/H

Periodičnim regulacijama podliježu sljedeći sistemi lokomotive:

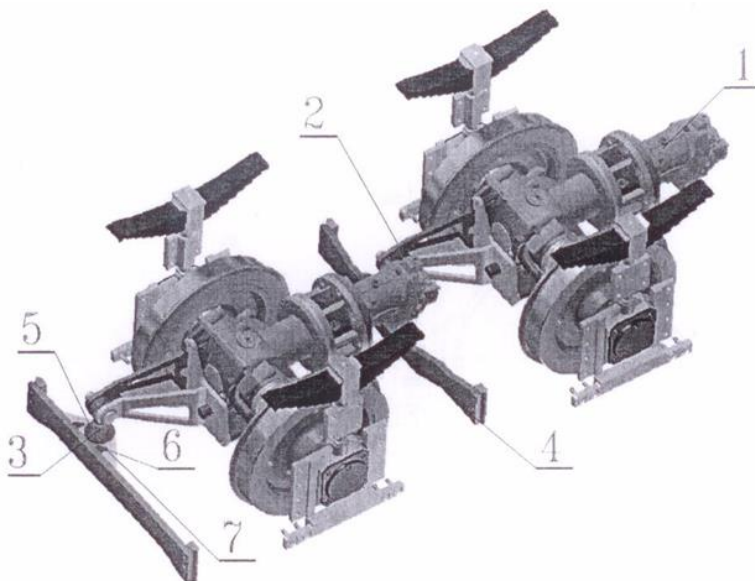
1. Motor sa unutrašnjim sagorijevanjem.
2. Fiksiranje pogonskih prenosnika (modula).
3. Sistem za kočenje.
4. Hidraulički sistemi.

Zbog otežanog pristupa mnogim sistemima lokomotive za obavljanje radova, regulacije i popravaka neophodan je odgovarajući kanal ili dizalica.

3.7. Pričvršćivanje pogonskih modula

Svaki od pogonskih modula koji se sastoji od kutnog prenosnika, hidrauličkog motora i kolskog sloga pričvršćen je zglibno za skelet lokomotive pomoću reaktivnih ramena. Taj sistem je pokazan na slici 2, gdje su navedeni podsklopovi:

1. Ugaoni prenosnik s hidrauličkim motorom.
2. Kruto rame.
3. Reaktivna spona.
4. Nosač reaktivne spone.
5. Gumeno metalni jastuci.
6. Regulaciona matica.
7. Podloška za regulaciju.

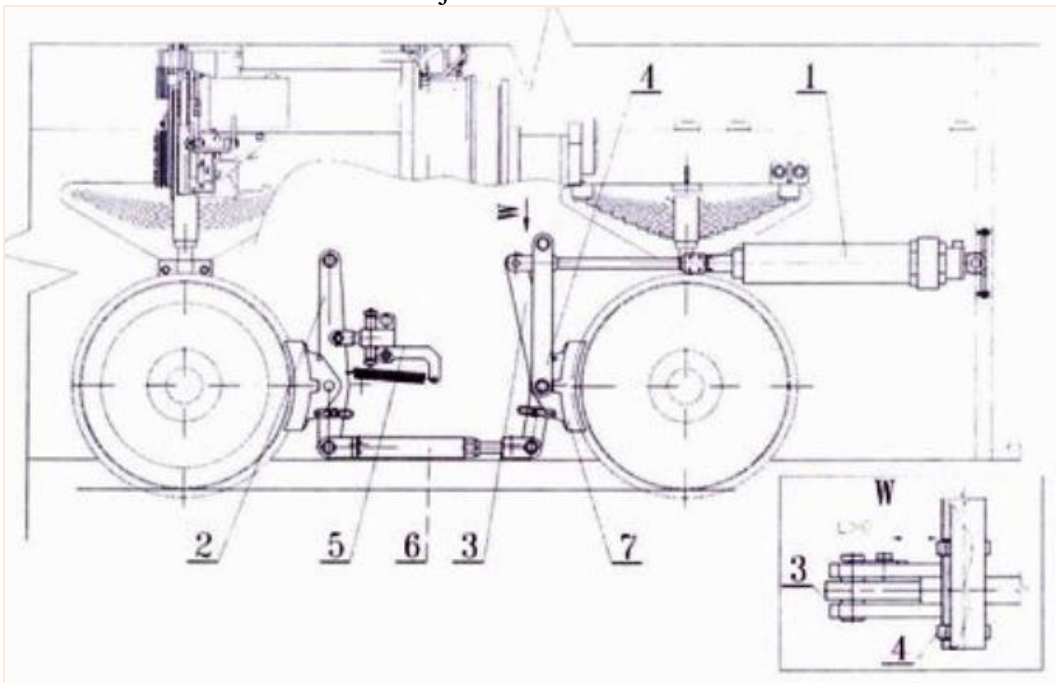


Slika 2. Pričvršćivanje pogonskih modula - Izvor [1]

Dužina reaktivnih poluga (poz. 3) treba biti podešena, na način, da osovina hidrauličkog motora zauzima vodoravan položaj (paralelno sa šinama). Aktivna dužina poluga podešavana je pomoću matica (poz. 6) i podloškama (poz. 7). Zbog otežanog pristupa podešavanje se vrši na kanalu ili na dizalici za lokomotivu. Nakon provedene regulacije dužine reakcionih poluga treba ih zaštititi od samostalnog olabavljenja pomoću kontra navrtki. Nakon završetka ovih radnji treba provesti test vožnju u oba smjera posmatrajući ponašanje pogonskih modula. One se ne bi trebale previše okretati prilikom promjene smjera vožnje. Čest uzrok prekomjerne rotacije pogonskih modula je labavljenje reaktivnih ramena i prekomjerne istrošenosti veze kućišta ležaja sa podmazivanjem – vodilica kućišta ležaja sa podmazivanjem.

3.8. Sistem za kočenje

Skica sistema parkirno - havarijske kočnice predstavljena je na slici 3. Glavni elementi sistema za kočenje su:



Slika 3. Regulacija sistema za kočenje – Izvor [1]

Manevarska kočnica lokomotive je hidrostatički sistem. U sistemu havarijsko - parkirne kočnice trošenju podliježe par trenja kočione pločice - obruč kola. Da bi se osiguralo minimalno kratko vrijeme reakcije havarijsko - parkirne kočnice minimalizirana je udaljenost udaljavanja kočione pločice

(poz. 7) od kočanih točkova nakon prestanka pritiska cilindra pogona za kočenje (poz. 1) na kočiono rame (poz. 2 i 3) Ta udaljenost mjerena na visini osovine kola iznosi oko 2/5 mm. To se osigurava podešavanjem papuča (poz. 5), koje djeluje automatski i spojnica (poz. 6.) čija se dužina povremeno regulira.

Dozvoljeno trošenje tarnog para iznosi 25 mm na kočionoj pločici (ili od momenta prekida vodilice pločice) i 20 mm za obruč (proizilazi iz mogućnosti struganja obruča i kako bi se obnovio prvobitni profil).

Do trošenja kočionih papuča dolazi praktično jedino kod havarijskog kočenja lokomotive. Parkirna kočnica koja pravilno radi zateže se nakon zaustavljanja lokomotive ne izazivajući gotovo trošenje kočionih papuča. Kompenzacija istrošenosti papuča vrši se na sljedeći način:

1. Postaviti lokomotivu na kanalu za popravke (ravne šine).
2. Osloboditi havarijsko parkirnu kočnicu dajući ručnom pumpicom (sa manometrom) pritisak 12 Mpa i provjeriti veličinu utora između papuča i obruča točkova, a on bi trebao iznositi oko 3 - 6 mm.
3. Ako je zazor premalen (velik), nakon odvrtnja kontranavrtke treba promijeniti odgovarajuću dužinu spojnice (poz. 6) i osigurati kontranavrtkom.
4. Povećati pritisak do 16 Mpa zazor bi trebao iznositi oko 3 - 6 mm.
5. Regulacijske radove ponoviti odgovarajuće za točkove desne i lijeve.

4. ZAKLJUČAK

Da bi lokomotiva, što je moguće duže vremena, bila u dobrom radnom stanju, treba je koristiti u skladu sa uputstvima i preporukama.

Jedno od nedostataka željezničkog transporta rovnog uglja u Rudniku Kakanj, loše stanje odnosno neispravnost, je rješavana najčešće popravkom u vlastitoj režiji. Drugi značajan nedostatak predstavljao je manjak prijevoznih sredstava (vagoneta i lokomotiva), šina, a ponajprije radne snage.

U radu su dati eksploatacioni parametri lokomotive, održavanje lokomotive tip WLP-50 EM/H u tehnički ispravnom stanju sa propisanim mjerama zaštite na radu, kao i opšti principi tehničkog održavanja lokomotive tip WLP-50 EM/H i podjela radnji kod održavanja.

Kakvo će biti tehničko stanje lokomotive uveliko ovisi o kvaliteti održavanja. Ako je loša organizacija i ne poštuju se osnovna pravila održavanja u zadanim vremenskim rokovima dolazi do pogoršanja eksploatacijskih kvaliteta lokomotive. Isto tako je veoma važno pravovremeno otklanjanje manjih kvarova kako ne bi došlo do pojave većih za čije otklanjanje je potrebno puno više vremena te sredstava kako bi se sve dovelo u ispravno stanje. Upravo zbog toga je velika važnost pravovremenog i kvalitetnog održavanja.

LITERATURA

1. Dokumentacija proizvođača lokomotive. Wąskotorowa lokomotywa powierzchniowa WLP-50EM/H. ITG Komag 2014.
2. <http://www.garnek.pl/tyskimk/16972492/wlp85-4> (03.02.2021)
3. <http://www.mwmbzresko.com/pl/produkty/pojazdy-specjalne/lokomotywy-waskotorowe/49>
4. Pojednostavljeni rudarski projekat - Primjena dizel lokomotive WLP50 EM/H za prijevoz uglja na relaciji bunker rovnog uglja pogona „Haljinići“, do istresača na pogonu „Separacija“ za potrebe pogona „Separacija“ JP EP BiH d.d. Sarajevo ZD RMU „Kakanj“ d.o.o. Kakanj /rudarsko - mašinski dio.
5. Ujaković N., Brkić M., 2004. Dizelska vučna vozila. Željeznička tehnička škola u Zagrebu. Zagreb.

