



# UPRAVA : ČASOPIS ZA UPRAVU I UPRAVNO PRAVO

God. 14, Br. 1 (juni 2023.)

---

## **Izdavač / Publisher**

Fakultet za upravu u Sarajevu  
pridružena članica  
Univerziteta u Sarajevu

## **Adresa / Address**

Ul. Igmanska 40A, 71320 Vogošća  
SARAJEVO

## **Za izdavača / For the Publisher**

Prof. dr. Emir Tahirović, dekan/Dean

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

Doc. dr. Ermin Kuka

## **Redakcija / Editorial Board**

Doc. dr. Amel Delić, Prof. dr. Đevad Šašić, doc. dr. Emir Mehmedović, prof. dr. Emir Tahirović, prof. dr. Merima Tanović, prof. dr. Ahmet Faruk Aysan (Katar), prof. dr. Abdullah Iqbal (Velika Britanija), prof. dr. Merdžana Obralić Cibiz (Velika Britanija), prof. dr. Amra Šabić-Reyess (Sjedinjene Američke Države) i prof. dr. Dragana Vidović (Velika Britanija)

## **Sekretar redakcije /Editorial Board Secretary**

Mr. Hazim Okanović

## **Štampa / Print**

Štamparija Fojnica d.d. Fojnica

## **Tiraž / Press run**

300

## **ISSN 1986-5813 (Print)**

## **ISSN 1986-6127 (Online)**

Tekstovi objavljeni u časopisu "Uprava" referiraju se u: EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library), Research Bible, MIAR, EuroPub, Erih Plus, DRJI (Directory of Research Journals Indexing), ISI (International Scientific Indexing), ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources), OAJI (Open Academic Journals Index), CiteFactor, SIS (Scientific Indexing Services), Google Scholar i ResearchGate bazama podataka.

Articles and papers published in Journal 'Administration' are referenced in EBSCO Publishing, CEEOL (Central European Online Library), Research Bible, MIAR, EuroPub, Erih Plus, DRJI (Directory of Research Journals Indexing), ISI (International Scientific Indexing), ROAD (Directory of Open Access Scholarly Resources), OAJI (Open Academic Journals Index), CiteFactor, SIS (Scientific Indexing Services), Google Scholar and ResearchGate databases.

---



UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET ZA UPRAVU  
pridružena članica

ISSN 1986-5813

# UPRAVA <sup>1/23</sup>

Časopis za upravu i upravno pravo

Sarajevo, 2023.



# SADRŽAJ / CONTENTS

Emir Mehmedović, Edina Šehrić HISTORIJSKI KONTEKST NASTANKA I RAZVOJA INSPEKCIJSKOG RADA U BOSNI I HERCEGOVINI <i>HISTORICAL CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE LABOR INSPECTION ON IN BOSNIA AND HERZEGOVINA</i>	11
Merima Tanović, Đevad Šahić TRANSFORMACIJSKO LIDERSTVO KAO PREDUVJET ORGANIZACIJSKOG RAZVOJA U JAVNOJ UPRAVI <i>TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP AS A PREREQUISITE FOR ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION</i>	37
Neven Akšamija ODLUKE VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE KAO PODZAKONSKI AKTI U POREĐENJU SA UREDBAMA VLADA <i>DECISIONS OF THE COUNCIL OF MINISTERS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AS SUB-LAWS IN COMPARISON WITH REGULATIONS OF GOVERNMENTS</i>	53
Aldin Međedović, Merdža Handalić Plahonjić TESTING FISCAL SUSTAINABILITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA <i>TESTIRANJE FISKALNE ODRŽIVOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI</i>	72
Suad Huskić, Aziz Šunje, Dženan Kulović NOVI JAVNI MENADŽMENT U FUNKCIJI EFIKASNOSTI LOKALNE UPRAVE <i>NEW PUBLIC MANAGEMENT AS A FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY</i>	100
Omer Mahmutović, Safet Velić ZAŠTITA OKOLIŠA U POLJU LJUDSKIH PRAVA <i>ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS</i>	112



## RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovana akademska i stručna zajednica, čitateljice i čitatelji,

Imamo čast i zadovoljstvo predstaviti Vam novi, prvi u 2023. godini, broj časopisa "Uprava", naučnog časopisa za upravu i upravno pravo. Časopis "Uprava" u kontinuitetu od 2010. godine objavljuje naučne i stručne radove i analize iz različitih domena uprave i upravnog prava. U novom broju, koji Vam predstavljamo, objavljeni su sljedeći radovi: HISTORIJSKI KONTEKST NASTANKA I RAZVOJA INSPEKCIJSKOG RADA U BOSNI I HERCEGOVINI (Emir Mehmedović, Edina Šehrić); TRANSFORMACIJSKO LIDERSTVO KAO PREDUVJET ORGANIZACIJSKOG RAZVOJA U JAVNOJ UPRAVI (Merima Tanović, Đevad Šašić); ODLUKE VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE KAO PODZAKONSKI AKTI U POREĐENJU SA UREDBAMA VLADA (Neven Akšamija); TESTIRANJE FISKALNE ODRŽIVOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI (Aldin Međedović, Merdža Handalić Plahonjić); NOVI JAVNI MENADŽMENT U FUNKCIJI EFIKASNOSTI LOKALNE UPRAVE (Suad Huskić, Aziz Šunje, Dženan Kulović); ZAŠTITA OKOLIŠA U POLJU LJUDSKIH PRAVA (Omer Mahmutović, Safet Velić).

Teme predstavljaju važan segment u razumijevanju, saznanju i spoznajama koje su od naučnog, ali i šireg društvenog značaja. Tematske cjeline koje su obuhvaćene ovim brojem časopisa predstavljaju kombinaciju različitih pristupa javnoj upravi i svim drugim aspektima koji su u manjoj ili većoj mjeri u vezi s upravom.

U periodu nakon objavljivanja časopisa broj 2/2022, Urednički odbor je radio na daljnjem povećanju vidljivosti časopisa "Uprava" u novim međunarodnim bazama podataka. Zahvaljujući dekanu Fakulteta za upravu prof. dr. Emiru Tahiroviću, zvanično je pokrenuta procedura indeksiranja časopisa u Web of Science (WoS) bazi podataka.

Pored zahvalnosti Uredničkom odboru na tim uspjesima, posebnu zahvalnost upućujemo i svim autorima i saradnicima koji su dali i koji će i dalje davati veliki doprinos u povećanju vidljivosti časopisa.

Zahvaljujemo se, još jednom, našim autorima, čitateljima, redakciji, organima upravljanja Fakulteta za upravu i Univerziteta u Sarajevu, predstavnicima naučnih baza u kojima je časopis indeksiran i svima koji su doprinijeli razvoju časopisa u proteklim godinama.

U ime redakcije časopisa, srdačno Vas pozdravljam i preporučujem ovo izdanje.

Doc. dr. Ermin Kuka,  
glavni urednik časopisa

## EDITOR'S WORD

Dear academic and professional community, dear readers,

We have the honor and pleasure to present you the new, first in 2023, issue of the journal "Administration", a scientific journal of administration and administrative law. The journal "Administration" continues since 2010, publishing scientific and professional papers and analysis from various domains of government and administrative law. In the issue, which is in front of you, the following papers have been published: HISTORICAL CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE LABOR INSPECTION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA (Emir Mehmedović, Edina Šehrić); TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP AS A PREREQUISITE FOR ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION (Merima Tanović, Đevad Šašić); DECISIONS OF THE COUNCIL OF MINISTERS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AS SUB-LAWS IN COMPARISON WITH REGULATIONS OF GOVERNMENTS (Neven Akšamija); TESTING FISCAL SUSTAINABILITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA (Aldin Međedović, Merdža Handalić Plahonjić); NEW PUBLIC MANAGEMENT AS A FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY (Suad Huskić, Aziz Šunje, Dženan Kulović); ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS (Omer Mahmutović, Safet Velić).

Topics represent an important segment in the understanding, knowledge and insights that are of scientific and wider social importance. The thematic units covered by this issue of the journal are a combination of different approaches to public administration and all other aspects that are more or less related to administration.

In the period after the publication of the journal number 2/2022, Editorial Board is to increase the visibility of the journal "Administration" in the new international databases. Thanks to the Dean of the Faculty of Administration prof. dr. Emir Tahirović, the procedure of indexing journals in the Web of Science (WoS) database has been officially launched.

In addition to thanking the Editorial Board for these successes, we would like to express our special gratitude to all the authors and contributors who have given and will continue to make a great contribution to increasing the visibility of the journal.

We thank, once again, our authors, readers, editorial staff, governing bodies of the Faculty of Administration and the University of Sarajevo, representatives of scientific bases in which the journal is indexed and all those who have contributed to the development of the journal in recent years.

On behalf of the Editors of the Journal, the best regards and recommendations for this issue.

Ermin Kuka, PhD  
Editor in Chief







## HISTORIJSKI KONTEKST NASTANKA I RAZVOJA INSPEKCIJE RADA U BOSNI I HERCEGOVINI

### HISTORICAL CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE LABOR INSPECTION ON IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Emir Mehmedović<sup>1</sup>, Edina Šehrić<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

<sup>2</sup> Univerzitet u Tuzli, Pravni fakultet, edina.sehric@untz.ba

Primljen/ Recieved: 7. 4. 2023.  
Prihvaćen / Accepted: 6. 6. 2023.

#### Abstract

U radu autori razmatraju historijski kontekst nastanka i razvoja inspekcije rada u Bosni i Hercegovini. Izvršena je periodizacija na četiri perioda: period prije Prvog svjetskog rata, period Kraljevine SHS/Jugoslavije, period socijalističke Jugoslavije (FNRJ i SFRJ) te savremeni period inspekcije rada u Bosni i Hercegovini kao nezavisnoj državi. Prvi period obuhvata vrijeme Austro-ugarske vladavine, budući da je tada, 1907. godine, Narodnom o obrtnom nadzorništvo koji je donijela Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu uspostavljeno Obrtno nadzorništvo. Nakon toga, u novoformiranoj Kraljevini SHS je već 1920. godine formirana državna Inspekcija rada, da bi 1921. godine bila donesena Uredba o inspekciji rada, a 1922. godine i Zakon o inspekciji rada. Naposredno nakon Drugog svjetskog rata i uspostavljanja nove socijalističke vlasti pristupilo se organizovanju inspekcijaskog nadzora nad sprovođenjem higijenskih i tehničkih mjera zaštite na radu, kao i nad primjenom propisa o uređenju radnih odnosa i uslova rada. Kao rezultat toga 1946. donesen je Zakon o inspekciji rada. Nakon toga, kao posljedica promjenjenih društveno-političkih okolnosti, a posebno uvođenja koncepta radničkog samoupravljanja, novog komunalnog uređenja i decentralizacije državne uprave, došlo je i do promjena u koncepciji inspekcije rada te je 1959. donesen novi savezni Zakon inspekciji rada. Od 1965. godinom umjesto posebnog zakona o inspekciji rada status inspekcije rada je regulisan drugim saveznim propisom - Osnovnim zakonom o zaštiti na radu.

Nakon ustavnih promjena, a u skladu sa tendencijom jačanja principa decentralizacije, sedamdesetih godina 20. stoljeća nadležnost za uređenje pitanja inspekcija rada se sa saveznog prenosi na republički nivo te je 1984. godine u SRBiH donesen Zakon o zaštiti na radu, koji je, između ostaloga uređivao i pitanje inspekcije rada. Ovaj zakon je 1990. godine zamjenjen novim Zakonom o zaštiti na radu. U savremenom periodu, nakon sticanja nezavisnosti BiH, organizacija inspekcijaskih službi je, u pravilu, regulisana posebnim zakonima o inspekcijama. Trenutno je pitanje inspekcija rada regulisano na 14 nivoa vlasti. Navedeni historijski pregled ukazuje na kontinuitet i specifičan razvoj inspekcije rada kroz posmatrani vremenski period.

**Ključne riječi:** inspekcija rada, radno zakonodavstvo, historijski razvoj, Obrtno nadzorništvo

### **Abstract**

In the paper, the authors examine the historical context of the origin and development of labor inspection in Bosnia and Herzegovina. The periodization is divided into four periods: the period before the First World War, the period of the Kingdom of SHS/ Yugoslavia, the period of socialist Yugoslavia (FNRJ and SFRJ), and the contemporary period of labor inspection in Bosnia and Herzegovina as an independent state. The first period covers the time of Austro-Hungarian rule, starting from 1907 when the Trade Supervision was established by the Order on Trade Supervision. After that, in the newly formed Kingdom of SHS, the state Labor Inspection was established in 1920, and in 1921, the Regulation on Labor Inspection was adopted, followed by the Law on Labor Inspection in 1922. After the Second World War and the establishment of a new socialist government, inspection supervision over the implementation of hygienic and technical safety measures at work, as well as the application of regulations on labor relations and working conditions, began. This led to the passing of the Law on Labor Inspection in 1946. Changes in the concept of labor inspection occurred due to altered socio-political circumstances, such as the introduction of worker self-management, new communal arrangements, and decentralization of state administration, resulting in the passing of the new federal Labor Inspection Act in 1959. Instead of a special law on labor inspection, the status of labor inspection was regulated by the Basic Law on Occupational Safety in 1965.

Following constitutional changes and the strengthening of decentralization in the 1970s, the competence to regulate labor inspection issues was transferred from the federal level to the republic level, and in 1984, the Law on Occupational Safety was adopted in SRBiH, which regulated the issue of labor inspection, among other things. This law was replaced by the new Law on Occupational Safety in 1990. In the modern period, after the independence of BiH, the organization of inspection services is usually regulated by special laws on inspections. Currently, the issue of labor inspections is regulated at 14 levels of government. The aforementioned historical review highlights the continuity and specific development of labor inspection throughout the observed time period.

**Keywords:** labour inspection, labor legislation, historical development, Industrial supervision

## 1. UVOD

Normativno uređenje rada i radnih odnosa je društveno pitanje od izuzetnog značaja. Na oblik i kvalitet uređenja radnih odnosa, kao centralnog pitanja radnog prava, u mnogome utječe stepen razvijenosti države i društva. Ubrzana dinamika modernizacije i međusobne povezanosti privrede i tržišta na globalnom nivou značajno utječe na promjene u oblasti radnih odnosa i prateću ubrzanu evoluciju radnog zakonodavstva<sup>1</sup>. U historijskom kontekstu institut radnog odnosa je doživio značajne promjene, u značajnoj mjeri unaprijeđujući status i položaj radnika. Dostignuti standardi u oblasti rada su posljedica dugotrajne borbe za radnička prava, ali i potreba koja je društvo u jednom trenutku prepoznalo i zaštitilo. Dalje aktivnosti na usklađivanju standarda rada i nivoa zaštite radnika te posebno potreba za nepristrasnim i dosljednim provođenjem propisa mora biti jedan od prioriteta<sup>2</sup>.

Izazovi savremenog društva ukazuju i na neke negativne tendencije u razvoju radnog zakonodavstva, koje se mogu prevazići samo dosljednom primjenom pravnih normi. Stoga se kao jedan od uslova očuvanja dostignutih standarda postavlja dosljedna primjena propisa. Jedan od najadekvatnijih mehanizama koji osigurava dosljednu primjenu propisa jeste inspeksijski nadzor.

Općenito govoreći, inspeksijski nadzor predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata države u provođenju zakona i uspostavi vladavine prava. U oblasti rada njega provode odgovarajuće inspeksijske službe: inspekcije rada i inspekcije zaštite na radu. Zadatak ovih inspekcija je da osiguraju primjenu propisa koji se odnose na uslove rada i zaštitu radnika u vršenju njihovih zanimanja<sup>3</sup>, odnosno primjenu propisa koji se odnose na uslove života radnika i njihovih porodica<sup>4</sup>.

U fokusu našeg razmatranja je inspekcija rada, kao jedan od najznačajnijih dijelova sistema administracije rada. Ona uobičajno obavlja poslove nadzora nad primjenom propisa iz oblasti rada i radnih odnosa, a nerijetko i zaštite na radu<sup>5</sup>. Pored tih standardnih poslova, pred inspekciju rada se kontinuirano postavljaju i novi zadaci, odnosno otvaraju se novi izazovi sa kojima se mora suočiti te, i na taj način, opravdati svrhu svoga postojanja.

<sup>1</sup> Gotovac Viktor, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, Financijska teorija i praksa, vol. 24, broj 4, Zagreb, 2003. godine, str. 416.

<sup>2</sup> Rihthofen Wolfgang fon, „Inspekcija rada - Vodič za profesiju“, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije, Beograd, 2005. godine, str. XXV.

<sup>3</sup> Čl. 2. st. (1) Konvencije o inspekciji rada broj 81 i čl. 6. st. (1) alineja a) Konvencije o inspekciji rada broj 129.

<sup>4</sup> Čl. 6. st. (2) Konvencije o inspekciji rada broj 129.

<sup>5</sup> Dedić Sead, Gradašević-Sijerčić Jasminka, „Radno pravo“, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo, 2005. godine, str. 460.

Institucija inspekcije rada u Bosni i Hercegovini ima relativno dugu historiju. U historijskom kontekstu, razvoj inspekcije rada na teritoriji Bosne i Hercegovine možemo podijeliti na četiri perioda: (1) period prije Prvog svjetskog rata, (2) period Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a kasnije Jugoslavije, (3) period socijalističke Jugoslavije te (4) savremeni period inspekcije rada u Bosni i Hercegovini kao nezavisnoj državi.

## 2. INSPEKCIJA RADA DO PRVOG SVJETSKOG RATA

U osmanskome periodu nije se moglo govoriti o zaokruženom sistemu radnog zakonodavstva s obzirom na činjenicu da su bili rijetki propisi koji su regulisali određena pitanja rada. Odredbama člana XXV Berlinskog ugovora i austrougarsko-turskog ugovora Austrougarska monarhija je dobila pravo na upravljanje Bosnom i Hercegovinom, s tim da je formalno pravno suveren i dalje ostao sultan. Takav status je sa aspekta primjene pozitivnog prava otvarao brojne dileme<sup>6</sup>. S obzirom na navedeno činjenično stanje, nakon okupacije austrougarska vlast je zauzela stav da se odredbe zatečenih pravnih propisa primjenjuju dok se ne donesu novi propisi, pod uslovom da nisu u suprotnosti sa interesima Austrougarske i općim javnim principima<sup>7</sup>. Ovakav stav je doveo do toga da je prijelaz sa osmanskog na austrougarski pravni sistem proveden „*oprezno i postepeno*“<sup>8</sup>, uz zadržavanje mnogih pravnih ustanova iz osmanskog prava, prije svega u oblasti ličnih, porodičnih, nasljednih i vakufskih odnosa<sup>9</sup>. *Ta opreznost i postepenost je utjecala da je i pored aktivnosti na izgradnji modernog pravnog sistema „osmansko pravno nasljeđe preživjelo [je] u Bosni i Hercegovini, između ostalog, u formi tanzimatskog zakonodavstva*“<sup>10</sup>.

*Kako radno-pravna oblast nije bila specifično uređena u osmanskome pravu na istu su se trebala primjenjivati austrougarska pravna pravila. Međutim, pravna pravila u oblasti radnih odnosa ni u samoj Austrougarskoj nisu bila jednoobrazno uređena. Obzirom na njeno političko-teritorijalno uređenje kao dvojne monarhije, inspekcija rada u oblastima koje su bile pod kontrolom Austrije imale su nadležnost*

<sup>6</sup> Ibrahimagić Omer, „Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine“, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998. godine, str. 23.

<sup>7</sup> Karčić Fikret, „Opšti građanski zakonik u Bosni i Hercegovini: Kodifikacija kao sredstvo transformacije pravnog sistema“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, br. 5-6, Zagreb, 2013. godine, str. 1030; Imamović Mustafa, „Zemaljski statut u ustavnoj historiji Bosne i Hercegovine“, Historijska traganja, broj 7, Institut za istoriju, Sarajevo, 2011. godine.

<sup>8</sup> Ibrahimagić Omer, *op. cit.*, str. 25.

<sup>9</sup> Imamović Mustafa, *op. cit.*, str. 18.

<sup>10</sup> Bečić Mehmed, „Osmansko tanzimatsko pravo i austrougarski pravni poredak u Bosni i Hercegovini“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, broj 12, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013. godine, str. 187.

*nad svim industrijskim preduzećima, dok je u oblastima koje su bile pod kontrolom Ugarske bila ograničena u pogledu veličine i vrste preduzeća*<sup>11</sup>. Općenito, o pitanju primjene austrougarskih pravnih propisa na teritoriji Bosne i Hercegovine u austro-ugarskom dualističkom sistemu u kojem su zajednički poslovi monarhije bili izričito određeni, vodila se ozbiljna debata<sup>12</sup>. To stoga jer je pitanje primjene pravnih propisa bilo je u uskoj vezi sa pitanjem upravljanja Bosnom i Hercegovinom o čemu su austrijska i ugarska vlada imale suprotstavljene stavove. Dok je ugarska vlada smatrala da o pitanjima uprave trebaju odlučivati dva parlamenta, dotle, stav austrijske vlade i cara Franza Josepha I je bio da je „kruna dobila mandat i da samo ona nekome preda upravu zemlje“<sup>13</sup>. Konačno, ovo sporenje je prekinuto početkom 1879. godine, kada je car Franz Joseph I upravu nad Bosnom i Hercegovinom prenio na zajedničkog ministra finansija<sup>14</sup>. U okviru Zajedničkog ministarstva financija formiran je Ured za poslove Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak bio vođenje svih izvršnih poslova u Bosni i Hercegovini, a koji je bio hijerarhijski nadređen Zemaljskoj vladi u Sarajevu<sup>15</sup>.

Najznačajniji propis u oblasti inspekcijskog nadzora koji je donesen za vrijeme austro-ugarske vlasti bila je Naredba o obrtnom nadzorništvu koju je Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu donijela 1907. godine. Njome je uspostavljeno Obrtno nadzorništvo kao vrsta inspekcijske službe u oblasti rada i zaštite na radu. Obrtno nadzorništvo je imalo svoje sjedište u Sarajevu a teritorijalno je vršilo nadležnost na cijeloj teritorij Bosne i Hercegovine. U stvarnu nadležnost Obrtnog nadzorništva spadao je nadzor nad industrijskim preduzećima, bez razlike na njihovu veličinu i značaj, u pogledu primjene propisa o zaštiti zdravlja i života radnika u radionicama i stanovima, propisa o zaposlenju, radnom vremenu i odmorima, propisa o radničkim spiskovima, redovima, iskazima i isplaćivanju plata te propisa o stručnom obrazovanju mladih radnika. Obrtni nadzornici, u slučajevima u kojima bi utvrdili nedostatke u pogledu sigurnosti radnika, mogli su narediti, da se isti uklone. Osim toga, značajna funkcija obrtnih nadzornika

<sup>11</sup> Perišić Saša, „Organizacija i principi inspekcijskog nadzora“, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2011. godine, str. 36.

<sup>12</sup> Juzbašić Dževad, „O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine“, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Posebna izdanja, Knjiga CXVI, Sarajevo, 2002. godine, str. 13-14.

<sup>13</sup> Juzbašić Dževad, *op. cit.*, str. 21-22.

<sup>14</sup> Zajedničko ministarstvo financija je bilo jedno od tri zajednička ministarstva Austro-ugarske, sa vrlo ograničenim nadležnostima. U skladu sa Austro-ugarskom nagodbom iz 1867. godine, koja je uređivala pojam i obim tzv. zajedničkih poslova, ministarstvo je bilo samo upravitelj zajedničkih prihoda i rashoda; Detaljnije: Hauptmann Ferdo, „Djelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva financija“, Glasnik Arhiva i Društva arhivista BiH, godina III, knjiga 3, Sarajevo, 1963. godine, str. 13.-14.

<sup>15</sup> Juzbašić Dževad, *op. cit.*, str. 28.

ogledala se u vršenju funkcije posrednika u sporovima između poslodavaca i radnika te vođenju evidencije o štrajkovima i radnim sporovima.

U praksi Obrtno nadzorništvo u Bosni i Hercegovini se nije razvilo kao u Sloveniji, po čijem uzoru je uspostavljeno, prije svega iz razloga što je obuhvatalo veliku teritoriju, sa malim brojem obrtnih nadzornika<sup>16</sup>. Stoga je Obrtno nadzorništvo faktički vršilo nadzor samo u malom broju industrijskih preduzeća, dok je najveći dio istih ostao bez nadzora.

### 3. INSPEKCIJA RADA IZMEĐU DVA SVJETSKA RATA

Nakon uspostavljanja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, kao jedinstvene države, javila se potreba ujednačavanja raznolikog i nejednako razvijenog zakonodavstva koje se primjenjivalo na teritoriji novoformirane države<sup>17</sup>. U pogledu ujednačavanja radnog zakonodavstva, posebno značajne su bile prve četiri godine (do donošenja tzv. Vidovdanskog ustava 1921. godine) u kojem periodu je resorno nadležno Ministarstvo socijalne politike izradilo i donijelo veliki broj nacrti zakona i podzakonskih akata, te poduzimalo i druge aktivnosti koje su za cilj imale da se na cjelokupnoj državnoj teritoriji ujednači radno zakonodavstvo<sup>18</sup>.

Jedan od prvih jedinstvenih propisa, koji je Ministarski savjet donio 1919. godine, bila je Uredba o radnom vremenu u industrijskim, zanatskim, rudarskim i saobraćajnim preduzećima<sup>19</sup>, kojom je radno vrijeme poslovnih subjekata ograničeno na osam sati dnevno ili 48 sati sedmično<sup>20</sup>. Značajno je obrazloženje koje je tadašnji ministar socijalne politike Vitomir Korać dao prilikom predlaganja ove Uredbe da je pitanje uvođenja „*osmočasovnog radnog vremena na dnevnom (je) redu u svim kulturnim zemljama, pa i u našoj državi. ... S obzirom na sve ovo meni je čast predložiti Ministarskom Savetu: da se zakonodavstvo o radnom vremenu u našoj celoj državi izjednači i da se proklamuje princip osmočasovnog radnog dana, te da se on i sprovede svuda tamo gde do sada nije sproveden.*“<sup>21</sup>.

*Nakon toga, već slijedeće 1920. godine odlukom ministra socijalne politike*

<sup>16</sup> Za razliku od Bosne i Hercegovine gdje je formirano samo jedno obrtno nadzorništvo u Sloveniji su formirana tri obrtna nadzorništva i to u Ljubljani, Celovcu te Gracu.

<sup>17</sup> Milenković Toma, „Privremeno radničko zakonodavstvo u Jugoslaviji od kraja prvog svetskog rata do donošenja Vidovdanskog ustava“, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zbornik Zavoda za povijesne znanosti istraživačkog centra JAZU, Volumen 11, Zagreb, 1981. godine, str. 109.

<sup>18</sup> Milenković Toma, *op. cit.*, str. 183.

<sup>19</sup> „Sl. novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca“, broj 97/19.

<sup>20</sup> Milenković Toma, *op. cit.*, str. 186.

<sup>21</sup> Prijedlog ministra socijalne politike Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, broj: 6247 od 11.09.1919. godine Ministarskom savjetu - „Službene novine Kraljevine SHS“, broj: 97/19, str. 4.



*formirana je državna Inspekcija rada<sup>22</sup>, sa 18 oblasnih inspekcija. Kao rezultat obaveza preuzetih Versajskim mirovnim ugovorom, a posebno članstva u Međunarodnoj organizaciji rada, oblast rada i radnih odnosa je bolje regulirana, pa su radnici, barem normativno, imali više garantovanih prava.*

*Godine 1921. donesena je Uredba o inspekciji rada<sup>23</sup>, koja je u najvećoj mjeri predstavljala recepciju austrijskog zakonodavstva, a nakon toga 1922. godine donesen je i Zakon o inspekciji rada<sup>24</sup>. Zakon o inspekciji rada predviđao je osnivanje Inspekcije rada unutar Ministarstva socijalne politike, sa zadatakom da vrši neposredni nadzor „nad izvršenjem zakona, uredba, pravilnika i ministarskih naredaba, koja se odnose na socijalnu i životnu zaštitu radnika u radnjama i preduzećima, industrijskim, zanatskim, trgovačkim i saobraćajnim, bilo da su privatna ili da pripadaju državi, okruzima, opštinama i.t.d; u kojima su zaposleni civilni radnici“<sup>25</sup>. Od inspeksijskog nadzora su izuzeti željezničari i rudari<sup>26</sup>.*

*U organizacijskom smislu Inspekcija rada se sastojala od Središnje, Oblasne i Specijalne inspekcije rada<sup>27</sup>. Središnja inspekcija rada vršila je poslove: inspeksijskog nadzora; upravljanja, kontrole i ocjene rada organa Inspekcije rada; izdavanja uputstava za jednoobrazno i pravilno postupanje u radu Inspekcije rada; davanja mišljenja po žalbama izjavljenim ministru socijalne politike na rješenja inspekcije; podnošenja prijedloga o mjerama za sprovođenje i dalju izgradnju zaštitnog zakonodavstva; prikupljanja, sređivanja i objavljivanja statističkih podataka o radničkom kretanju; davanja prijedloga za postavljenja inspektora i ostalog osoblja u Inspekciji rada; izdavanja inspektorske legitimacije; učešće u pripremi propisa koji se tiču socijalno-političkih pitanja radnika; podnošenje prijedloga za sankcionisanje organa koja spriječavaju, otežavaju ili ne pružaju pomoć inspektorima u vršenju inspeksijskog nadzora<sup>28</sup>.*

*Oblasne inspekcije rada su formirane radi vršenja neposrednih inspeksijskih nadzora u oblastima za koje su osnovane i bile su hijerarhijski podređene Središnjoj inspekciji rada, kojoj su podnosile mjesečne i godišnje izvještaje. Broj, sjedište i teritorija Oblasnih inspekcija rada je tokom vremena mijenjana. U skladu sa Uredbom o inspekciji rada iz 1921. godine, kojom je bilo propisano da će broj i sjedište oblasnih inspekcija rada odrediti Ministarstvo socijalne politike<sup>29</sup>,*

<sup>22</sup> Perišić Saša, „Organizacija i principi...“ *op. cit.*, str. 38.

<sup>23</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 139/21.

<sup>24</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 69/22.

<sup>25</sup> Čl. 1. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

<sup>26</sup> Čl. 2. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

<sup>27</sup> Čl. 3. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

<sup>28</sup> Čl. 6. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

<sup>29</sup> Čl. 8. Uredbe o inspekciji rada iz 1921. godine.

Naredbom o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u nadzornička okružja oblasnih inspekcija rada iz 1921. godine<sup>30</sup> utvrđena su 21 nadzorničko okružje oblasnih inspekcija rada. Zakon o Inspekciji rada iz 1921. godine je, za razliku od Uredbe o Inspekciji rada, propisao 10 Oblasnih inspekcija rada, čija će sjedišta biti određena uredbom Ministarstva socijalne politike. U drugoj polovini 1922. godine ministar socijalne politike je donio Uredbu o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Oblasti Inspekcije rada i o njihovim sjedištima<sup>31</sup>, koja je stavljena van snage 1926. godine Uredbom o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Inspekcija rada, 8 Inspekcija parnih kotlova i 2 Inspekcije plovidbe<sup>32</sup>.

Osnovni zadatak Oblasnih inspekcija rada bio je nadzor nad izvršenjem zakona i podzakonskih akata, pri čemu je svaki inspektor bio obavezan da vrši nadzor nad sredstvima potrebnim za zaštitu života i zdravlja radnika, pravilnosti načina zaposlenja, poštivanja radnog vremena, rada mladih radnika, da ispituje uzroke ekonomskih sukoba između poslodavaca i radnika, posreduje u tim sporovima, vodi statistiku o štrajkovima, sporovima o nadnicama i slučajevima kolektivnog otkaza rada radnicima, da podnosi Središnjoj inspekciji opažanja i iskustva u primjeni propisanih mjera na polju socijalne zaštite radnika, provjerava uzroke nesrećnih slučajeva i vodi statistiku nesrećnih slučajeva<sup>33</sup>. Posebno ovlaštenje Oblasne inspekcije rada je bilo davanje mišljenja o ispunjenosti uslova kod zahtjeva za podizanje novih ili izmjenu postojećih radionica. Ovlaštenja oblasnih inspektora rada su podrazumjevala nesmetan pregled svih subjekata nadzora tokom radnog vremena, angažovanje stručnih i drugih lica čije je prisustvo potrebno inspekcijском nadzoru, pristup svim dokumentima vezanim za rad i zaštitu na radu, uzimanje izjava od poslodavaca, radnika ili drugih lica te, konačno, ovlaštenje da izriču propisane prekršajne sankcije<sup>34</sup>.

Ukoliko bi inspektor rada prilikom vršenja inspekcijског nadzora utvrdio određene nepravilnosti mogao je naložiti poslodavcu da u ostavljenom roku poduzme sve mjere radi otklanjanja nepravilnosti koje je smatrao potrebnim. Jedna od odredbi koja, zbog nedovoljnog broja inspektora, nije mogla biti primjenjena jeste odredba člana 16. Zakona o Inspekciji rada iz 1921. godine koja je propisivala da su oblasni inspektori rada dužni najmanje dva puta godišnje vršiti nadzor u svim radnjama i preduzećima koja spadaju u djelokrug njihovog djelovanja.

<sup>30</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 248/21.

<sup>31</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 218/22.

<sup>32</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 64/26; Ovom uredbom je utvrđeno da su oblasti i sjedišta Oblasne inspekcije u Ljubljani, Mariboru, Zagrebu, Osijeku, Banja Luci, Sarajevu, Splitu, Nišu, Beogradu., - Čl. 1. Uredbe o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Inspekcija rada, 8 Inspekcija parnih kotlova i 2 Inspekcije plovidbe.

<sup>33</sup> Čl. 9. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

<sup>34</sup> Čl. 12. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

*Specijalne inspekcije rada* su bile predviđene za specijalne struke te domaću i kućnu industriju. Specijalne inspekcije rada su osnovane za morsku i riječne plovidbe<sup>35</sup>, za saobraćajna preduzeća te za domaću i kućnu industriju za maloljetne radnike<sup>36</sup>. Dakle, specijalne inspekcije rada su imale personalnu nadležnost nad određenim kategorijama radnika, i to: Inspekcija rada morske i riječne plovidbe za pomorce, brodsko osoblje, ribare i druga lica zaposlena na brodovima i plovnim objektima<sup>37</sup>; Inspekcija rada za saobraćajna preduzeća za radnike u željeznicama i tramvajima<sup>38</sup>; te Inspekcija rada za domaću i kućnu djelatnost, koja je vršila nadzor u pogledu svih grana domaće industrije (za vlastiti račun), kućne industrije (za račun fabričkog ili zanatskog preduzeća) te nadzor nad radom maloljetnih radnika<sup>39</sup>.

U statusnom smislu inspektori Središnje, oblasnih i specijalnih inspekcija bili su tzv. „ukazno osoblje“, jer su na navedene pozicije postavljeni kraljevim ukazom. Kralj je ukaz donosio na prijedlog ministra socijalne politike, uz prethodni prijedlog Središnje inspekcije rada, a nakon provedenog konkursa<sup>40</sup>. U pogledu uslova za postavljenje, inspektor rada je trebao imati završen „*tehnički fakultet i trogodišnju praksu kod Inspekcije Rada pored trogodišnje prakse u većim preduzećima*“. Imajući u vidu činjenicu da su uslovi za postavljenje inspektora, posebno za to vrijeme, bili dosta visoko postavljeni, sam zakon je propisivao da se, u slučaju da nema kandidata koji ispunjavaju takve uslove, za inspektora rada može postaviti „*lice sa završenim tehničkim fakultetom, koje je najmanje 5 godina radilo kao inženjer ili hemičar u većim preduzećima*.“<sup>41</sup>. *Ovako visoko postavljeni uslovi su, vjerovatno, bili jedan od razloga zbog čega su Inspekcije rada imale mali broj inspektora, što je posljedično utjecalo na nemogućnost izvršenja njihovih zadataka. Također, činjenica da je kao opći uslov za inspektora rada bilo propisano da je završio tehnički fakultet ukazuje i na to da se od inspekcije rada prije svega očekivalo da vrši nadzor u pogledu sigurnosti i tehničkih aspekata rada, a ne o zaštiti (subjektivnih) prava radnika.*

<sup>35</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 197/21, čiji je član 1. stavljn van snage odredbom člana 2. Uredbe o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Inspekcija rada, 8 Inspekcija parnih kotlova i 2 Inspekcije plovidbe.

<sup>36</sup> „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 198/21.

<sup>37</sup> Čl. 2. Naredbe o Specijalnim inspekcijama rada morske i riječne plovidbe.

<sup>38</sup> Čl. 2. Naredbe o Specijalnoj inspekciji rada za saobraćajna preduzeća; Navedena inspekcija je imala sjedište u Zagrebu, a pored zaštite prava radnika je vršila nadzor u pogledu opće sigurnosti, te je tako, između ostaloga, vršila nadzor i nad javnim dizalima.

<sup>39</sup> Čl. 1. Naredbe o Specijalnoj inspekciji rada za domaću i kućnu industriju za maloljetne radnike.

<sup>40</sup> Središnji inspektor rada imao je nadležnost „8) da predlaže Ministru Socijalne Politike postavljenje ukaznog i neukaznog osoblja Inspekcije rada;“ - čl. 5. st. 1) tč. 8) Zakona o inspekciji rada iz 1921.

<sup>41</sup> Čl. 19. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

*Protiv naloga inspektora rada mogla se izjaviti žalba ministru socijalne politike, u roku od osam dana od dana „saopštenog naređenja“<sup>42</sup>. Izjavljivanje žalbe je odgađalo izvršnost naloga inspektora sve dok ministar socijalne politike ne bi odlučio po žalbi.*

*U praksi inspekcija rada nije u potpunosti vršila svoje nadležnosti i time nije ispunila svoju društvenu ulogu. Naime, organi državne uprave su raznim mjerama i propisima sužavali ovlaštenja i nadležnosti inspekcija, ograničavajući njihovu samostalnost i nezavisnost<sup>43</sup>. Razloga tome su bila ograničenja koja je vlast, pod utjecajem poslodavaca, direktno ili indirektno uvodila. Zbog toga što je primjena propisa o zaštiti na radu zavisila je od volje poslodavaca nivo zaštite radnika u radnom odnosu bio je relativno nizak<sup>44</sup>.*

#### **4. INSPEKCIJA RADA NEPOSREDNO NAKON DRUGOG SVJETSKOG RATA**

Nakon završetka Drugog svjetskog rata, u izmjenjenim društveno-političkim i ekonomskim okolnostima, a posebno nakon donošenja Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije<sup>45</sup>, koji pored toga što je sve pravne propise donijete od strane organa „*vlasti okupatora i njegovih pomagača*“ za vrijeme okupacije proglasio nepostojećim<sup>46</sup>, oduzeo je i pravnu snagu propisima koji su bili na snazi na dan 06.04.1941. godine<sup>47</sup>, javila se potreba za donošenjem novog zakona koji će regulisati pitanje inspekcije rada. Naime, odredbom člana 5. navedenog zakona propisano je da se pravna pravila koja su, izuzetno, dopuštala primjenu i predratnih propisa, ne mogu primjenjivati u pogledu organizacije državne vlasti, državnih ustanova i državnih preduzeća. Time je praktično bio onemogućen rad Inspekcije rada po Zakonu o inspekciji rada iz 1921. godine.

Osim toga, kao posljedica ubrzane privredne obnove i industrijalizacije države, došlo je do intenziviranja rada te se u skladu sa tim dodatno javila potreba uređenja

<sup>42</sup> Čl. 22. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine; Ovakva odredba implicira da su se nalozi izdavali usmeno.

<sup>43</sup> Baltić Aleksandar, Despotović Milan, „Osnovi radnog prava Jugoslavije - Sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problem sociologije rada“, Osmo izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1981. godine, str. 327.

<sup>44</sup> Perišić Saša, „Organizacija i principi...“, *op. cit.*, str. 40.

<sup>45</sup> „Sl. list FNRJ“, br. 86/46 i 105/47.

<sup>46</sup> Čl. 1. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije.

<sup>47</sup> Čl. 2. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije.

vršenja poslova inspeksijskog nadzora u oblasti rada i sigurnosti na radu<sup>48</sup>. Treba napomenuti da se „kontrolna djelatnost“ prilagođavala procesima ekonomske i političke decentralizacije, pri čemu je naglasak bio „na ostvarivanju socijalističke ustavnosti i zakonitosti“<sup>49</sup>.

*Odmah nakon uspostavljanja nove vlasti pristupilo se organizovanju inspeksijskog nadzora nad sprovođenjem higijenskih i tehničkih mjera zaštite na radu, kao i nad primjenom propisa o uređenju radnih odnosa i uslova rada*<sup>50</sup>.

## 5. ZAKON O INSPEKCIJI RADA IZ 1946. GODINE

Odredbama Zakona o inspekciji rada<sup>51</sup> iz 1946. godine kao osnovni zadatak inspekcije rada utvrđeno je vršenje nadzora nad izvršavanjem propisa o radu i zaštiti na radu, uključujući kako lica u radnom odnosu, tako i lica van radnog odnosa koja obavljaju rad<sup>52</sup>. U duhu socijalističkih ideja, kao obaveza inspekcije rada u vršenju inspeksijskog nadzora propisana je saradnja sa sindikalnim organizacijama<sup>53</sup>.

Poslovi inspekcije rada su obuhvatali nadzor nad izvršavanjem propisa o uređenju radnih odnosa i uslovima rada, nadzor nad provođenjem tehničkih i zdravstveno-tehničkih zaštitnih mjera, nadzor nad osiguranjem smještaja i ishrane radnika i drugih zaposlenih, nadzor nad pravilnim zapošljavanjem, edukacijom i smještajem učenika u privredi, posredovanje u radnim sporovima; ispitivanje uzroka nepredviđenih prekida rada, ispitivanje uzroka i okolnosti smrtnih slučajeva na radu, ispitivanje uzroka oboljenja i nesretnih slučajeva na radu i njihova evidencija, izdavanje naređenja i predlaganje mjera za otklanjanje i spriječavanje nesretnih slučajeva, kao i profesionalnih i drugih oboljenja u vezi sa radom, nadzor nad izvršenjem propisa o radnim knjižicama, nadzor nad urednim vođenjem knjiga povreda na radu, kontrolnih ličnih listova, platnih spiskova i drugih podataka iz ugovora o radu, proučavanje tehničkih i zdravstveno-tehničkih sredstava, davanje mišljenja o projektima izgradnje, odnosno preuređenja preduzeća, radionica i sl. u cilju osiguranja tehničke i zdravstveno-tehničke zaštite na radu, izdavanje godišnjeg izvještaja i ostalih publikacija iz nadležnosti inspekcije rada<sup>54</sup>.

<sup>48</sup> Perišić Saša, „Organizacija i principi...“, *op. cit.*, str. 42.

<sup>49</sup> Hrnjaz Radovan, „Inspeksijska kontrola u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji“ - doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1974. godine, str. 104.

<sup>50</sup> Baltić Aleksandar, Despotović Milan, „*op. cit.*“, str. 327.

<sup>51</sup> „Sl. list FNRJ“, br. 100/46, i 108/48.

<sup>52</sup> Čl. 1. st. (1) i (2) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>53</sup> Čl. 1. st. (3) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>54</sup> Čl. 2. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

U organizacionom smislu Inspekcija rada sastojala se od: (1) Savezne inspekcije rada, (2) republičkih inspekcija rada, (3) sreskih inspekcija rada, (4) gradskih inspekcija rada te, u određenim slučajevima, (5) reonskih inspekcija rada<sup>55</sup>.

- (1) *Savezna inspekcija rada* je bila organ Ministarstva rada FNRJ, čiji zadatak je bio upravljanje cjelokupnom službom inspekcije rada na teritoriji Jugoslavije, staranje o izvršavanju zakonom propisanih zadataka inspekcije rada i vršenje nadzora nad radom republičkih inspekcija rada<sup>56</sup>. Također, značajan zadatak Savezne inspekcije rada je bilo utvrđivanje metoda rada, ostvarivanje stručnog i efikasnog vršenja službe inspekcije rada, kao i izdavanje obaveznih uputstava i smjernica za rad svih organa inspekcije rada<sup>57</sup>. Pored funkcije upravljanja, kao svoje osnovne funkcije, Savezna inspekcija rada je imala ovlaštenje za vršenje inspeksijskog nadzora na cijeloj državnoj teritoriji, a isključivo je bila nadležna za vršenje inspeksijskih nadzora u oblasti radnih odnosa u vazduhoplovstvu<sup>58</sup>.
- (2) *Republička inspekcija rada* je bila uspostavljena kao organ ministarstva rada narodnih republika, pri čemu je republički inspektor rada, kao rukovodilac republičke inspekcije rada, bio odgovoran ministru rada narodne republike, dok je republička inspekcija rada za svoj rad bila odgovorna Saveznoj inspekciji rada<sup>59</sup>. Republička inspekcija rada je upravljala cjelokupnom službom inspekcije rada na teritoriji određene narodne republike, starala se o pravilnom vršenju svih zadataka inspekcije rada te vršila nadzor nad radom sreskih i gradskih inspekcija rada. Također, u odnosu na sreske i gradske inspekcije rada, republička inspekcija rada je vršila poslove utvrđivanja metoda rada, ostvarivanja stručnog i efikasnog vršenja službe inspekcije rada na teritoriji narodne republike te izdavanja uputstava i smjernica za rad sreskih i gradskih inspekcija rada, na osnovu propisa i uputstava vlade i republičkog ministarstva rada, u skladu sa uputstvima i smjernicama Savezne inspekcije rada<sup>60</sup>.

Republička inspekcija rada je neposredno vršila: pregled parnih kotlova, parnih sudova i sudova pod pritiskom, kao i pregled sigurnosti dizalica i sličnih postrojenja; inspekciju rada u rudnicima i topionicama koje

<sup>55</sup> Osnivanje reonskih inspekcija rada bilo je planirano u velikim gradovima koji imaju reone, radi boljeg i efikasnijeg ostvarivanja službe inspekcije rada. - čl. 6. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>56</sup> Čl. 7. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>57</sup> Čl. 8. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>58</sup> Izuzetno, ministar rada FNRJ je mogao ovlastiti republičke inspekcije rada da vrše pojedine poslove inspekcije rada u vazduhoplovstvu. - čl. 9. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>59</sup> Čl. 10. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>60</sup> Čl. 11. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.



su u vezi sa rudnicima; inspekciju rada u željezničkom saobraćaju, unutrašnjoj plovidbi i pomorstvu; te inspekciju rada u preduzećima koja su za obavljanje svojih radova upotrebljavala mašine, materije i uređaje koji su naročito opasni po život i zdravlje radnika i drugih zaposlenih. Navedene poslove, izuzev pregleda parnih kotlova, parnih sudova i sudova pod pritiskom, kao i pregleda sigurnosti dizalica i sličnih postrojenja, republička inspekcija rada je mogla delegirati sreskim ili gradskim inspekcijama rada<sup>61</sup>.

(3, 4) *Sreska i gradska inspekcija rada* su bili organi sreskog, odnosno gradskog narodnog odbora<sup>62</sup> u sastavu odgovarajućeg povjereništva rada<sup>63</sup>. Sreske, odnosno gradske inspektore rada, kao rukovodioce sreskih, odnosno gradskih inspekcija rada, postavljali su i razrješavali izvršni odbori narodnih odbora, uz suglasnost republičkog ministra rada. Sreski i gradski inspektor rada, kao rukovodioci inspekcije rada, bili su odgovorni izvršnom odboru narodnog odbora, dok su sreske i gradske inspekcije rada bile odgovorne i republičkoj inspekciji rada<sup>64</sup>. Sreske i gradske inspekcije rada su na području svog djelovanja vršile sve poslove inspekcije rada određene zakonom, izuzev onih koje su neposredno vršile Savezna i republička inspekcija rada<sup>65</sup>.

U kontekstu uređenja međusobnih odnosa navedenih inspekcija rada, Zakon o inspekciji rada iz 1946. godine propisao je pravo hijerarhijski više inspekcija rada da u granicama svoje nadležnosti izmjeni, ukine ili poništi rješenje hijerarhijski niže inspekcije rada<sup>66</sup>.

U vršenju nadzora inspekcije rada su imale ovlaštenja da pregledaju ugovore o radu, radne knjižice, kontrolne lične listove, platne spiskove i druge dokumente koji su služili kao osnov za isplate plata i naknada, prostorije i druga mjesta gdje se obavlja rad, sprave i postrojenja, opremu zaposlenih, evidencije o nesrećama na radu, podatke o prisustvu na poslu, sirovine i materijale koji se koriste u proizvodnji,

<sup>61</sup> Čl. 12. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>62</sup> Narodni odbori su Ustavom FNRJ iz 1946. godine definisani kao „[o]rgani državne vlasti mesta (sela, manjih gradova), srezova, gradskih reona, gradova, okruga i oblasti“. Općim zakonom o narodnim odborima („Sl. list FNRJ“, broj 43/46), narodni odbori su uređeni kao „organi državne vlasti preko kojih narod vrši svoju vlast na administrativno-teritorijalnim jedinicama“. Ukinuti su Ustavom iz 1963. godine; Detaljnije: čl. 107.-114. Ustava FNRJ iz 1946. godine.

<sup>63</sup> Čl. 13. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>64</sup> Čl. 13. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>65</sup> Čl. 14. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>66</sup> Čl. 15. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

kao i sva druga mjesta, sprave, predmete, isprave iz kojih se može utvrditi izvršenje obaveza iz ugovora o radu i stanje tehničke i zdravstveno-tehničke zaštite lica u radnom odnosu, ali i stambene prostorije i ishranu zaposlenih<sup>67</sup>. Obavezom investitorima da su, u cilju osiguranja tehničke i zdravstveno-tehničke zaštite na radu, dužni pribaviti mišljenje inspekcije rada o projektima izgradnje i preuređenja radnih prostorija ojačana je preventivna funkcija inspekcije rada<sup>68</sup>.

Odredbama ovog zakona izvršena je diferencijacija između onih subjekata nadzora nad kojima je potreban intenzivniji nadzor i onih nad kojima nije. Tako je inspekcija rada imala obavezu da inspeksijski nadzor u „*preduzećima, radnjama, radionicama, postrojenjima i radilištima*“ izvrše najmanje jednom godišnje, dok se nadzor u kancelarijama, ustanovama, mjestima gdje se obavlja dobrovoljni rad te drugim subjektima nadzor vršio po potrebi<sup>69</sup>. Zakonom je bila propisana obaveza poslodavaca da inspektorima rada osigura odgovarajuće uslove i omogućće nesmetano vršenje inspeksijskog nadzora<sup>70</sup>.

U slučaju kada bi inspektor rada prilikom vršenja inspeksijskog nadzora utvrdio određene nepravilnosti mogao je da rješenjem (pismenim ili usmenim) naloži otklanjanje navedenih nedostataka, na način i u roku koji je smatrao odgovarajućim. Zakonom je, također, propisana obaveza poslodavca kojem je naloženo otklanjanje utvrđenih nedostataka da u određenom roku dostavi inspekciji rada izvještaj o izvršenju izdatih naredbi, uz prethodno obavještenje radničkog inspektora, koji je na takav izvještaj mogao dati svoje primjedbe<sup>71</sup>.

U skladu sa ustavom proklamovanim načelom prava na žalbu<sup>72</sup>, na rješenja inspektora rada bilo je dopušteno izjaviti žalbu hijerarhijski neposredno višoj inspekciji rada. Žalba se mogla izjaviti u roku od osam dana od dana prijema rješenja, putem prvostepene inspekcije rada. U slučaju da je rješenje donijela Savezna inspekcija rada, žalba se mogla izjaviti ministru rada FNRJ. Žalba je pored devolutivnog, u principu, imala i suspenzivno dejstvo, jer je izjavljivanje žalbe zadržavalo izvršenje izrečenih upravnih mjera. Izuzetno, u naročito hitnim slučajevima koji su morali biti posebno obrazloženi, žalba nije zadržavala izvršenje rješenja. U slučaju kada bi inspektor rada u rješenju naložio izvršenje rješenja bez suspenzivnog dejstva žalbe, protiv takvog rješenja se mogao izjaviti prigovor

<sup>67</sup> „Pravilnik o higijenskim i tehničkim zaštitnim mjerama pri radu na eksploataciji šume“, Vijesnik rada, Izdavačko preduzeće Ministarstva rada FNRJ, Beograd, 1948. godine, str. 4; Vidjeti: čl. 16. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>68</sup> Čl. 17. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>69</sup> Čl. 18. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>70</sup> Čl. 20. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>71</sup> Čl. 21. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>72</sup> Čl. 39. st. (2) Ustava FNRJ iz 1946. godine.



nadležnoj inspekciji rada koja je takvo rješenje mogla potvrditi, izmijeniti ili poništiti. I protiv takvog rješenja podnosilac prigovora je imao pravo žalbe<sup>73</sup>.

U obavljanju svojih poslova i zadataka inspekcija rada je prije svega bila dužna da se brine o zaštiti života i zdravlja zaposlenih te je tako imala ovlaštenje da, u slučaju da se utvrđeni nedostaci nisu mogli ispraviti odmah, radi tehničke i zdravstveno tehničke zaštite zaposlenih, predloži obustavljanje radova<sup>74</sup>, odnosno, u slučaju neposredne opasnosti po život ili zdravlje zaposlenih, da sama naredi obustavu rada<sup>75</sup>.

Navedenim zakonom bile su propisane i prekršajne odredbe, odnosno prekršajne sankcije za kršenje, odnosno onemogućavanje provođenja ovog zakona. Kao prekršajne sankcije predviđene su novčana kazna te administrativna kazna popravnog rada<sup>76</sup> u trajanju do dva mjeseca<sup>77</sup>.

U prvom tzv. administrativnom periodu FNRJ, pored inspekcije rada kao dijela institucionalne, državne kontrole, u oblasti radnih odnosa djelovali su i nedržavni, tzv. narodni mehanizmi zaštite radnika. To su bili radnički povjerenici, radnički inspektori, te u jednom dijelu narodni inspektori.

Krajem 1957. godine doneseni su Zakon o radnim odnosima<sup>78</sup> i Zakon o javnim službenicima<sup>79</sup>, kao dva bitna zakona u oblasti radnog zakonodavstva, koja su predstavljala kodifikaciju radnog prava u FNRJ<sup>80</sup>. Navedenim zakonima uloga i značaj inspekcije rada nije bitno izmijenjena, ali je isto ukazivalo na potrebu donošenja novog zakona o inspekciji rada.

<sup>73</sup> Čl. 22. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>74</sup> Čl. 23. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>75</sup> Čl. 24. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>76</sup> Administrativna kazna je bila specifična vrste kazne u pravnom sistemu, u kojem su određeni organi uprave (Komisija za prekršaje reonskih odbora, Vijeće za prekršaje SUP-a ili gradski sudovi) mogli sankcionisati određena lica administrativnom kaznom „društveno korisnog“ ili „popravnog“ rada. Ova administrativna kazna se mogla izreći u trajanju do 24 mjeseca. Navedena kazna nije evidentirana kao kazna zatvora, ali su *de facto* lica koja su je izdržavala bila lišene slobode.

<sup>77</sup> Čl. 28. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

<sup>78</sup> „Sl. list FNRJ“, broj 53/57.

<sup>79</sup> „Sl. list FNRJ“, broj 53/57.

<sup>80</sup> Stupanjem na snagu Zakona o radnim odnosima stavljeno je van snage 20 podzakonskih akata (17 uredbi, dvije odluke i jedan pravilnik), koji su uređivali određena značajna pitanja iz oblasti rada i radnih odnosa, kao npr. zasnivanje i prestanak radnog odnosa, sadržaj i način zaključivanja ugovora o radu, plaći, naknadama za vrijeme odsustva sa rada, zaštiti trudnica i majki, zabrani noćnog rada maloljetnicima i ženama, pravo na otpremninu, stegovnoj i materijalnoj odgovornosti, godišnjem odmoru itd.; detaljnije: Dedić Sead, Gradašević-Sijerčić Jasminka, *op. cit.*, str. 30-32.

## 6. ZAKON O INSPEKCIJI RADA IZ 1959. GODINE

Novi Zakon o inspekciji rada<sup>81</sup> donesen je krajem 1959. godine kao posljedica promjenjenih društveno-političkih okolnosti, a posebno uvođenja koncepta radničkog samoupravljanja, novog komunalnog uređenja i decentralizacije državne uprave<sup>82</sup>. Navedenim zakonom je propisano da „[n]adzor nad izvršenjem propisa o radnim odnosima i higijensko-tehničkoj zaštiti pri radu vrši služba inspekcije rada, ukoliko pojedini poslovi tog nadzora nisu posebnim propisima stavljani u nadležnost drugih državnih organa“<sup>83</sup>, a kao subjekti nadzora navedeni su *privredne i društvene organizacije, državni organi, ustanove, privatni poslodavci, kao i zaposlena lica koja su po posebnim propisima dužna da neposredno primjenjuju ili osiguraju primjenu propisa o radnim odnosima, odnosno propisa o zaštiti na radu*<sup>84</sup>.

*U organizacionom smislu službu inspekcije rada vršili su: (1) u općini i srezu - organi uprave općinskog ili sreskog narodnog odbora nadležna za poslove rada*<sup>85</sup>; (2) u autonomnoj oblasti i autonomnoj pokrajini - *oblasni ili pokrajinski inspektorat rada*; (3) u narodnoj republici - *republički inspektorat rada*; (4) na saveznom nivou - *Sekretarijat saveznog izvršnog vijeća za rad*<sup>86</sup>.

*Izričito je propisano da organi inspekcije rada poslove iz svoje nadležnosti vrše na osnovu i u okviru zakona i drugih propisa*<sup>87</sup>, čime je, iako ne eksplicitno, promovisano načelo zakonitosti, kao osnovno pravno načelo. Također, promovisano je i načelo saradnje inspekcije rada sa drugim inspeksijskim službama<sup>88</sup>, policijom, sindikatima, udruženjima privrednika i privrednim komorama<sup>89</sup>. Kao operacionalizacija načela saradnje, u cilju uspješnog vršenja pojedinih značajnijih i obimnijih inspeksijskih nadzora savezna, odnosno republičke inspekcije rada imali su ovlaštenja da nalože da u takvim inspeksijskim nadzorima učestvuju i inspektori drugih inspekcija rada. Posebno je naglašena samostalnost inspektora rada u obavljanju njihovih poslova i zadataka, te ovlaštenje za samostalno donošenje rješenja u okviru njihovih nadležnosti i ovlaštenja<sup>90</sup>.

<sup>81</sup> „Sl. list FNRJ“, br. 53/59 i 3/60.

<sup>82</sup> Baltić Aleksandar, Despotović Milan, *op. cit.*, str. 327.

<sup>83</sup> Čl. 1. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>84</sup> Čl. 1. st. (3) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>85</sup> U srezu se mogao osnovati i sreski inspektorat rada, ali samo pod uvjetima propisanim republičkim propisima koji su regulisali osnivanje inspektorata.

<sup>86</sup> Čl. 3. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>87</sup> Čl. 4. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>88</sup> Prije svega sanitarnom inspekcijom, tehničkim inspekcijama, organima unutrašnjih poslova...

<sup>89</sup> Čl. 5. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine i čl. 31. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>90</sup> Čl. 6. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

*U organizacionom smislu, poslove inspekcije rada na saveznom nivou vršio je Sekretarijat Saveznog izvršnog vijeća za rad putem posebne organizacione jedinice na čijem čelu je bio Glavni savezni inspektor rada kojeg je postavljalo Savezno izvršno vijeće, ne prijedlog saveznog sekretara za rad. Savezne inspektore rada postavljao je sekretar Saveznog izvršnog vijeća za rad.*

*Na republičkom nivou Inspektorat rada je bio organ uprave u sastavu sekretarijata Republičkog izvršnog vijeća za rad, a na čijem je čelu bio Glavni republički inspektor rada. Kao i na saveznom nivou glavnog republičkog inspektora rada postavljalo je Republičko izvršno vijeće, na prijedlog sekretara Republičkog izvršnog vijeća za rad. Identična situacija kao sa republičkim inspekcijama rada je bila i sa pokrajinskim i oblasnim inspektoratima rada.*

*Na nivou sreza i općine poslove inspekcije rada vršila su organi uprave nadležni za poslove rada, bilo direktno, bilo putem posebne organizacione jedinice. Rukovodioca sreskog inspektorata rada, kao i sreske inspektore rada postavljao je sreski narodni odbor, a općinske inspektore rada općinski narodni odbor<sup>91</sup>.*

*U pogledu nadležnosti, Zakonom o inspekciji rada iz 1959. godine propisana je nadležnost svakog nivoa inspekcije rada. Tako je propisano da, općinska inspekcija rada vrši sve inspeksijske poslove, kao i druge upravne poslove koji po propisima spadaju u djelokrug inspekcije rada, ukoliko pojedini od tih poslova zakonom ili drugim propisima nadležnih organa nisu u nadležnosti inspekcije rada višeg nivoa<sup>92</sup>. Sreska inspekcija rada bila je nadležna za davanje odobrenja za puštanje u pogon mašina i mehaniziranih sredstava koja moraju biti zaštićena te za organizaciju sprovođenja većih akcija nadzora nad izvršavanjem propisa o higijensko-tehničkoj zaštiti pri radu, te akcija u vezi sa utvrđivanjem uzroka i okolnosti pod kojima se javljaju profesionalna i druga oboljenja u vezi sa radom<sup>93</sup>. Republički inspektorat rada bio je nadležan da neposredno vrši nadzor nad izvršavanjem propisa o higijensko-tehničkoj zaštiti pri radu u pravnim licima koja su se bavile proizvodnjom eksploziva, vršila kesonske i podvodne radove, gradnju mostova, tunela ili obavljala druge podzemne radove, te u željezničkom saobraćaju, pomorstvu, službi veza, unutrašnjoj plovidbi i metalurgiji. Također, republički inspektorat rada je davao odobrenja za puštanje u pogon uređaja kod pravnih lica koja su se bavila proizvodnjom eksploziva, vršila kesonske i podvodne radove, gradnju mostova, tunela ili obavljale druge podzemne radove, u željezničkom saobraćaju, pomorstvu, službi veza, unutrašnjoj plovidbi i metalurgiji, te davao odobrenja na projekte plovnih objekata<sup>94</sup>. Sekretarijat Saveznog izvršnog vijeća*

<sup>91</sup> Čl. 10.-14. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>92</sup> Čl. 16. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>93</sup> Čl. 17. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>94</sup> Čl. 18. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

za rad je bio nadležan za vršenje neposrednog nadzora nad primjenom propisa o higijensko-tehničkoj zaštiti na radu u vazduhoplovstvu i radnim mjestima sa izvorima jonizirajućeg zračenja te praćenje, proučavanje i predlaganje mjera za sprovođenje i unaprijeđenje zaštite na radu, sačinjavanja godišnjih izvještaja svih inspekcija rada, promovisanju i educiranju u oblasti zaštite na radu<sup>95</sup>.

U pogledu hijerarhijskog odnosa, inspekcije rada višeg nivoa imale su pravo od inspekcija rada nižeg nivoa zahtjevati izvještaje o radu, izvještaje o izvršenju određenog posla<sup>96</sup>, te druge podatke<sup>97</sup>, odnosno imali su mogućnost izdavanja obavezujućih instrukcija u vezi sa provođenjem saveznih i republičkih propisa<sup>98</sup>. S obzirom na činjenicu da su te obavezujuće instrukcije bile obligatorne za inspekcije rada nižeg nivoa, postojala je mogućnost ulaganja prigovora od strane inspekcije rada kojoj je takva obavezujuća instrukcija izdata, ukoliko je smatrala da instrukcija nije u skladu sa zakonom i drugim propisom<sup>99</sup>.

Obaveza saradnje inspeksijskih službi regulisana je i odredbom člana 33. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine, koji je propisivao obavezu inspekcije rada da, ukoliko prilikom vršenja neposrednog inspeksijskog nadzora utvrdi povrede zakona i drugih propisa nad čijim izvršenjem nadzor vrši drugi inspeksijski organ, obavijesti taj organ o uočenim nepravilnostima. Također, propisana je i obaveza drugih inspeksijskih organa da, u slučaju da uoče povrede propisa o radnim odnosima ili higijensko-tehničkoj zaštiti na radu, da o istom obavijeste nadležnu inspekciju rada<sup>100</sup>.

Prilikom vršenja inspeksijskog nadzora, koji se mogao vršiti u radno vrijeme, inspektor je imao ovlaštenja pregledanja poslovnih prostorija, mašina i uređaja, poslovnih knjiga, ugovora, isprava i svih drugih dokumenata koji su omogućavala uvid u poslovanje i izvršavanje propisa, kao i pravo uzimanja izjave odgovornih lica i svjedoka u subjektu nadzora. O službenim radnjama u inspeksijskom postupku sačinjavao se zapisnik<sup>101</sup>.

<sup>95</sup> Čl. 19. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>96</sup> Između ostaloga, odredbama čl. 26. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine bilo je propisano da organ inspekcije rada višeg nivoa može delegirati inspekciji rada nižeg nivoa izvršenje određenog posla iz njegove nadležnosti, te da mu o tome podnese izvještaj. U tom slučaju inspekcija rada nižeg nivoa je bila dužna postupiti po takvom zahtjevu i prilikom vršenja nadzora pridržavati se uputa dobijenih od strane inspekcije rada višeg nivoa u vezi sa izvršenjem posla. Troškovi vršenja delegiranog inspeksijskog nadzora su padali na teret inspekcije rada višeg nivoa koja je i delegirala vršenje navedenog posla.

<sup>97</sup> Čl. 23. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>98</sup> Čl. 24. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>99</sup> Čl. 24. st. (2) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>100</sup> Čl. 33. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>101</sup> Čl. 38. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

*O utvrđenom stanju u inspekcijskom nadzoru inspektor rada je bio obavezan da pismeno informiše radnički savjet, odnosno organ društvenog upravljanja. Nakon toga, navedena informacija bi bila predmet razmatranja radničkog savjeta, odnosno organa društvenog upravljanja, koji se po istom morao očitovati i o svojim zaključcima informisati inspekciju rada<sup>102</sup>.*

*Ukoliko bi inspektor rada prilikom inspekcijskog nadzora utvrdio određene nepravilnosti ili nezakonitosti imao je ovlaštenje da rješenjem naloži poslodavcu da, u određenom roku, otkloni tu nepravilnost, odnosno izrekne drugu upravnu mjeru<sup>103</sup>. Ukoliko je inspektor rada smatrao da utvrdene nepravilnosti mogu imati težih posljedica po život ili zdravlje zaposlenih, bio je dužan da o tome informiše radnički savjet, te ukoliko je smatrao da je do toga došlo zbog nesavjesnog rada odgovornih lica, imao je ovlaštenje da predloži njihovu smjenu. O takvom izvještaju, odnosno prijedlogu za smjenu odgovornih lica, radnički savjet je bio dužan da se izjasni<sup>104</sup>. Ukoliko subjekt nadzora ne bi postupio po rješenju inspektora rada postojala je mogućnost da inspektor rada, uz prethodnu saglasnost organa uprave nadležnog za poslove privrede, donese rješenje o privremenoj zabrani rada na radnim mjestima, prostorijama, pogonima, radilištima...<sup>105</sup>. Privremenu zabranu rada subjekta nadzora inspektor rada je mogao naložiti i u slučajevima ukoliko je smatrao da prijete neposredna opasnost po život i zdravlje zaposlenih<sup>106</sup>, kao i u drugim slučajevima u kojima je to posebnim propisima predivđeno<sup>107</sup>. Privremena zabrana rada se mogla izreći sve dok se opasnost po život i zdravlje ne otkloni, odnono ne izvrši rješenje inspektora rada.*

*U pogledu nadzora nad radom inspekcije rada, protiv rješenja inspektora rada, u principu, se mogla izjaviti žalba nadležnom drugostepenom organu u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja<sup>108</sup>. Drugostepeni organi koji su rješavali po žalbama na rješenja inspektora rada su bili: (1) na rješenja općinskih inspekcija rada - sreske inspekcije rada, (2) na rješenja sreskih inspekcija rada - republičke inspekcije rada, (3) na rješenja republičkih inspekcija rada - sekretarijati republičkog izvršnog vijeća za rad. Protiv rješenja savezne inspekcije rada nije se mogla izjaviti žalba.*

<sup>102</sup> Čl. 40. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>103</sup> Čl. 43. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>104</sup> Čl. 45. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>105</sup> Čl. 47. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>106</sup> U slučaju neposredne prijetnje po zdravlje uposlenih inspektor rada je mogao naložiti privremenu zabranu rada uz prethodno pribavljeno mišljenje tijela uprave nadležnog za gospodarstvo.

<sup>107</sup> Čl. 48. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

<sup>108</sup> Čl. 49. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

## 7. REGULISANJE STATUSA INSPEKCIJE RADA DRUGIM SAVEZNIH PROPISIMA

Godine 1965., nakon skoro 45 godina tradicije regulisanja statusa inspekcije rada posebnim zakonom o inspekciji rada, odredbama člana 126. Osnovnog zakona o zaštiti na radu<sup>109</sup> stavljen je van snage Zakon o inspekciji rada iz 1959. godine<sup>110</sup>. Time se pitanje organizacije, načela rada i postupanja inspekcije rada, bez posebnog opravdanja, umjesto posebnim zakonom, regulisalo (materijalnim) zakonom o zaštiti na radu.

Odredbama ovog zakona bilo je propisano da inspekcija rada vrši nadzor u svim organizacijama, odnosno radnim mjestima gdje zaposlena lica obavljaju rad, izuzev ako je to drugačije propisano zakonom<sup>111</sup>. I odredbama Osnovnog zakona o zaštiti na radu naglašena je samostalnost inspekcije rada prilikom vršenja inspeksijskog nadzora<sup>112</sup>. Propisano je da će poslove inspekcije rada vršiti inspektori rada, koji su nezavisni u svom radu i koji imaju ovlaštenja da u slučaju kada utvrde nepravilnosti ili nedostatke donositi rješenja kojima će naložiti otklanjanje takvih nepravilnosti ili nedostataka<sup>113</sup>.

Zakonom su propisane nadležnosti Saveznog inspektorata rada koje su, između ostaloga, obuhvatale nadzor nad propisima koji regulišu zaštitu na radu na nivou cijele države, nadzor nad radom republičkih inspekcija rada u pogledu pridržavanja saveznih propisa o zaštiti na radu, predlaganje propisa o organizaciji inspekcije rada, sačinjavanju i objavljivanju izvještaja i informacija o radu<sup>114</sup>. Savezni inspektorat rada bio je ovlašten da neposredno izvrši inspeksijski nadzor za koji je nadležan republički inspektorat rada, ako ga isti ne bi izvršio<sup>115</sup>.

Propisana je obaveza saradnje inspekcije rada sa drugim inspeksijskim službama, a posebice sa sanitarnom i rudarskom inspekcijom, te drugim tehničkim inspekcijama<sup>116</sup>. Također, propisano je da će se način saradnje između inspekcije rada i rudarske inspekcije u pogledu zaštite na radu u rudarstvu urediti republičkim propisima<sup>117</sup>.

U pogledu načina vršenja nadzora propisano je pravo inspektora rada da tokom radnog vremena mogu vršiti nadzor bez prethodne najave, uz obavezu da po dolasku

<sup>109</sup> „Sl. list SFRJ“, broj 15/65.

<sup>110</sup> Baltić Aleksandar, Despotović Milan, *op. cit.*, str. 327.

<sup>111</sup> Tako je npr. odredbom čl. 90. st. (2) Osnovnog zakona o zaštiti na radu propisano da nadzor nad propisima o zaštiti na radu u rudarstvu vrši rudarska inspekcija.

<sup>112</sup> Čl. 92. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>113</sup> Čl. 94. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>114</sup> Čl. 97. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>115</sup> Čl. 99. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>116</sup> Čl. 101. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>117</sup> Čl. 102. stav (1) Osnovnog zakona o zaštiti na radu.



o svom prisustvu obavijeste odgovorno lice u subjektu nadzoru<sup>118</sup>. Inspektor rada je imao pravo da pregleda prostorije, gradilište, urede, radna mjesta, te da saslušala lica koja su mogla dati potrebne informacije od značaja za inspekcijski nadzor<sup>119</sup>. To pravo je korespondiralo sa obavezom subjekata nadzora da inspektorima rada omogućće nesmetano vršenje inspekcijskog nadzora i daju im sve potrebne informacije i obavještenja<sup>120</sup>.

Ukoliko bi prilikom vršenja inspekcijskog nadzora inspektor rada utvrdio povredu propisa o zaštiti na radu bio je ovlašten da donese rješenje kojim se nalaže otklanjanje utvrđenih nedostataka ili nepravilnosti u određenom roku<sup>121</sup>. Inspektor rada je mogao privremeno zabraniti rad poslodavcu kod kojeg je postojala neposredna opasnost po život ili zdravlje zaposlenih, odnosno poslodavcu koji i pored upozorenja ne bi izvršio rješenje kojim mu je naloženo otklanjanje nedostataka ili nepravilnosti<sup>122</sup>. Pored navedenog, inspektori rada su imali ovlaštenje da o odredbama statuta ili drugih općih akata poslodavca za koje su smatrali da nisu u suglasnosti sa zakonom ili da su doneseni bez pravnog osnova informišu najviši organ uprave kod poslodavca, a ako isti ne bi reagovao, o tome bi obavjestio nadležni općinski organ i ustavni sud<sup>123</sup>. Dakle, inspektor rada nije imao ovlaštenje da samostalno naloži usklađivanje općih akata poslodavca sa propisima, ali je mogao intervenisati informisanjem prvo poslodavca, a zatim i najviših društveno-političkih, odnosno pravosudnih institucija.

U pogledu vršenja inspekcijskog nadzora, bilo je propisano da inspektor rada sačinjava zapisnik o izvršenom nadzoru i nalazima, u više primjeraka, od kojih je jedan uručivao i subjektu nadzora<sup>124</sup>. Pored zapisnika, u slučaju kada bi inspektor rada utvrdio nepravilan odnos prema zaštiti na radu bio je dužan nadležnom rukovodnom organu subjekta nadzora podnijeti izvještaj o utvrđenom činjeničnom stanju i nalazima u kojem je trebao ukazati na sve evidentirane nepravilnosti oko sprovođenja zaštite na radu, posebno o općem stanju zaštite, načinu propisivanja normi i mjera, odnosu rukovodnog osoblja prema primjeni mjera te aktivnostima koji se vrše radi obrazovanja i vaspitanja o zaštiti na radu<sup>125</sup>. Istovremeno, imajući u vidu da je jedan od zadataka inspekcije rada pomoć subjektima nadzora u ostvarivanju viših standarda rada, a ne samo sankcionisanje, bilo je propisano da ukoliko sprovođenje zaštitinih mjera za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti traži

<sup>118</sup> Čl. 104. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>119</sup> Čl. 107. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>120</sup> Čl. 74. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>121</sup> Čl. 108. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>122</sup> Čl. 109. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>123</sup> Čl. 110. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>124</sup> Čl. 113. st. (1) Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>125</sup> Čl. 113. st. (2) Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

posebna ulaganja, a ti nedostaci i nepravilnosti ne utječu na ugrožavanja života i zdravlja zaposlenih inspektor rada je mogao naložiti da subjekt nadzora sačini program postepenog usklađivanja stanja sa odredbama propisa o zaštiti na radu, o čemu bi informisao i općinsko vijeće. Ukoliko subjekt nadzora ne bi postupio po naloženom inspektor rada je mogao općinskom vijeću predložiti uvođenje prinudne uprave u takvom subjektu nadzora<sup>126</sup>.

Drugostupanjost je osigurana na način da se žalba na rješenje inspekcije rada mogla izjaviti u roku od osam dana neposredno višoj inspekciji rada, dok se protiv rješenja republičke inspekcije rada mogla izjaviti nadležnom republičkom organu. Izjavljena žalba odgađala je izvršenje rješenja, izuzev kod zabrane rada<sup>127</sup>.

## 8. REGULISANJE STATUSA INSPEKCIJE RADA REPUBLIČKIM ZAKONODAVSTVOM O RADU I ZAŠTITI NA RADU

U skladu sa tendencijom jačanja principa decentralizacije, tokom 1974. i 1975. godine donijeti su posebni, republički zakon o zaštiti na radu na osnovu kojih je prestao da važi Osnovni zakon o zaštiti na radu<sup>128</sup>. Tako je u i SRBiH donesen Zakon o zaštiti na radu<sup>129</sup>, koji je regulirao pitanje zaštite na radu. Nakon toga, 1990. godine donesen je novi Zakon o zaštiti na radu<sup>130</sup>, koji se u FBiH, kao federalni zakon, primjenjivao sve do 2020. godine<sup>131</sup>.

Zakonom o zaštiti na radu iz 1990. godine uređeno je i pitanje vršenja inspekcijskog nadzora nad primjenom navedenog zakona. Tako je propisano da inspekcijski nadzor nad primjenom navedenog zakona, kao i propisa donesenih na osnovu njega, tehničkih propisa i standarda koji se odnose na zaštitu na radu i općih akata iz oblasti zaštite na radu vrši općinski organ inspekcije rada<sup>132</sup>. Nadležnosti republičkog organa uprave za poslove rada propisane su taksativno u oblastima od posebnog republičkog interesa<sup>133</sup>. Odredbe o postupanju inspekcije rada su bile slične odredbama Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

I posljednjim saveznim Zakonom o osnovnim pravima iz radnog odnosa<sup>134</sup>, kao i

<sup>126</sup> Čl. 114. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>127</sup> Čl. 115. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

<sup>128</sup> Baltić Aleksandar, Despotović Milan, *op. cit.*, str. 327.

<sup>129</sup> „Sl. list SRBiH“ - prečišćeni tekst, broj 31/84 i br. 12/87 i 46/88.

<sup>130</sup> „Sl. list SRBiH“, broj: 22/90.

<sup>131</sup> Novi Zakon o zaštiti na radu je donesen u oktobru 2020. godine i objavljen u „Sl. novinama FBiH“, broj 79/20.

<sup>132</sup> Čl. 53. i 54. Zakona o zaštiti na radu iz 1990. godine.

<sup>133</sup> Čl. 55. Zakona o zaštiti na radu iz 1990. godine.

<sup>134</sup> „Sl. list SFRJ“, br. 60/89 i 42/91 i „Sl. list RBiH“, br. 2/92 i 19/94.



republičkim Zakonom o radnim odnosima<sup>135</sup> propisano je da nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa o radnim odnosima i općih akata i kolektivnih ugovora kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti radnika vrši inspekcija rada.

## 9. REGULISANJE INSPEKCIJE RADA NAKON STJECANJA NEZAVISNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

U skladu sa njenim složenim ustavno-pravnim uređenjem u Bosni i Hercegovini egzistiraju četiri radna zakonodavstva: na nivou države, na nivou entiteta - FBiH<sup>136</sup> i RS<sup>137</sup>, te Brčko Distrikta BiH<sup>138</sup>. Odredbama navedenih zakona o radu propisana je, između ostaloga, i nadležnost za vršenje inspeksijskog nadzora te je propisano da isti vrše inspekcije rada, a izuzetno i upravne inspekcije<sup>139</sup>. Organizacija inspeksijskih službi regulisana je posebnim zakonima o inspekcijama. U organizacijskom smislu inspekcije rada organizirane su kao posebna odjeljenja u upravama za inspeksijske poslove ili kao unutrašnje organizacione jedinice unutar resornih ministarstava.

Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji “klasični”, opći zakon o radu, kao lex generalis propis, nego postoji više zakona, koji uređuju radno-pravne odnose specifičnih kategorija zaposlenih. Kako se iz razloga ekonomičnosti i jedinstvenosti pravnog sistema nije moglo očekivati da svaki posebni zakon koji definiše radne odnose pojedinih kategorija zaposlenih samostalno i u cjelini obuhvati sve aspekte radnih odnosa, Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>140</sup>, iako i sam zamišljen kao lex specialis propis, “preuzeo” je funkciju *lex generalis* propisa<sup>141</sup>. Njime je propisano je da inspeksijski nadzor nad njegovom primjenom, izuzev u dijelu odredbi koje se odnose na plate i naknade, vrši Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. U okviru nadležnosti Ministarstva pravde, poslove inspeksijskog nadzora u pogledu radnih odnosa, umjesto inspekcije rada, kao specijalizirane inspekcije, vrši Upravna inspekcija, kao svojevrsna supstitucija inspekcije rada<sup>142</sup>.

<sup>135</sup> „Sl. list SRBiH“, broj 20/90, „Sl. list R BiH“, br. 21/92 i 13/94.

<sup>136</sup> Zakon o radu (FBiH) („Sl. novine FBiH“, br. 26/16 i 89/18).

<sup>137</sup> Zakon o radu (RS) („Sl. glasnik RS“, br. 1/16, 6/18 i 119/21).

<sup>138</sup> Zakon o radu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 34/19, 2/21, 6/21 i 15/22).

<sup>139</sup> Npr. čl. 263. Zakona o radu (RS).

<sup>139</sup> „Sl. glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 93/17 i 59/22.

<sup>140</sup> Detaljnije: Mehmedović Emir, „Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH“, Sveske za javno pravo broj 22, 6. godište, Sarajevo, 2015. godine, str. 37-43.

<sup>142</sup> Mehmedović Emir, „Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji“, Sveske za javno pravo broj 27, 8. godište, Sarajevo, 2017. godine, str. 32.

Dakle, na nivou Bosne i Hercegovine je inspeksijski nadzor u oblasti radnih odnosa, vrlo atipično organizovan u resornom obliku, pri čemu inspeksijska služba nije u okviru resornog ministarstva.

Za razliku od državnog nivoa, radno zakonodavstva entiteta i Brčko distrikta prepoznaje opće zakone o radu, koji, između ostaloga, regulišu i pitanje inspeksijskog nadzora od strane specijalizovanih inspekcija rada. U pogledu nadležnosti entitetske inspekcije rada su nadležne za sve ekonomske sektore<sup>143</sup>, a njihovo organizovanje regulisano je odgovarajućim zakonima o inspekcijama. U skladu sa odredbama konvencija o inspekciji rada, navedene inspekcije rada obavljaju poslove: pružanja informacija i tehničkih savjeta o efikasnim načinima primjene radnog zakonodavstva, osiguravaju primjenu radnog zakonodavstva te ukazuju nadležnim organima na pravne praznine i neuređenosti određenih pitanja iz oblasti radnog zakonodavstva<sup>144</sup>. U organizacionom smislu entitetske i kantonalne inspekcije rada su, u pravilu organizovane prema funkcionalnom principu, u okviru uprava za inspeksijske poslove.

Slično kao i u entitetima i u Brčko distriku inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o radu i na osnovu njega donesenih propisa vrše inspektori za rad<sup>145</sup>. U skladu sa odredbama Zakona o inspekcijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>146</sup> inspekcija rada djeluje u okviru Inspektorata Brčko distrikta kao sektora Vlade Brčko distrikta<sup>147</sup>.

## 10. ZAKLJUČAK

Nadzorom nad primjenom propisa koji uređuju pitanja rada, a nerijetko i zaštite na radu, inspekcije rada doprinose unaprijeđenju općeg društvenog i ekonomskog stanja. One predstavljaju izuzetno bitan instrument za provođenje javnih politika u oblasti rada, ali i očuvanja nivoa zaštite ostvarenih standarda radnog zakonodavstva. Zbog toga je bitno da se analizi organizacije i funkcionisanja inspekcija rada pokloni već pažnja.

Međutim, pored pozitivno-pravnog okvira i prakse, sa aspekta njihovog daljeg razvoja i unaprijeđenja od velikog značaja je i izučavanje historijskog razvoja inspekcija rada. Naime, da bi razumjeli određene društvene pojave potrebno je da

<sup>143</sup> „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, International Labour Organisation – DWT/CO for Central and Eastern Europe, str. 13, ([http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/--lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_240094.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_240094.pdf)).

<sup>144</sup> „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, *op. cit.*, str. 17.

<sup>145</sup> Čl. 170. Zakona o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

<sup>146</sup> „Sl. glasnik BDBiH“, br. 24/08, 25/08, 20/13, 16/18, 8/19, 11/20, 24/20 i 40/20.

<sup>147</sup> Čl. 12. Zakona o inspekcijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

poznajemo uzroke i okolnosti njihovog nastanka kao i njihov historijski razvoj. Načini i oblici uređenja određenih društvenih odnosa u prošlosti predstavljaju dio kulture i tradicije svake društvene zajednice. Međutim, istovremeno, u pozitivno-pravnom kontekstu, analize određenog historijskog trenutka u društvenom razvoju mogu ukazivati i na momente koji nisu samo historijski specifični, nego izražavaju i trajne društvene zakonitosti.

Kroz četiri vremenske epohe, od Obrtnog nadzorništva uspostavljenog 1907. godine pa sve do danas kada u Bosni i Hercegovini nadležnosti za vršenje poslova inspekcije rada ima 14 inspeksijskih službi može se zaključiti da nesporno postoji kontinuitet inspeksijskog djelovanja u oblasti rada. Doduše, u različitim vremenskim epohama inspekcije rada su imale različitu ulogu i značaj. Njihov razvoj nije uvijek bio konstantan, naprotiv, neka zakonska rješenja su bila lošija od prethodnih. To se npr. može odnositi na odluku da se status, nadležnosti i ovlaštenja inspekcije rada, umjesto posebnim zakonom, kako je to da tada bio slučaj, uredi Osnovnim zakonom o zaštiti na radu. Pored normativnog, za razumjevanje stvarnog domašaja inspekcije rada potrebno je posmatrati i njenu stvarnu aktivnost. Ona nam pokazuje da je ipak ostvaren značajan napredak u pogledu inspeksijskog nadzora u oblasti rada i zaštite na radu.

## Literatura

1. Gotovac Viktor, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, Financijska teorija i praksa, vol. 24, broj 4, Zagreb, 2003. godine.
2. Rihthofen Wolfgang fon, „Inspekcija rada - Vodič za profesiju“, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije, Beograd, 2005. godine.
3. Ibrahimagić Omer, „Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine“, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998. godine.
4. Karčić Fikret, „Opšti građanski zakonik u Bosni i Hercegovini: Kodifikacija kao sredstvo transformacije pravnog sistema“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, br. 5-6, Zagreb, 2013. godine.
5. Imamović Mustafa, „Zemaljski statut u ustavnoj historiji Bosne i Hercegovine“, Historijska traganja, broj 7, Institut za istoriju, Sarajevo, 2011. godine.
6. Bečić Mehmed, „Osmansko tanzimatsko pravo i austrougarski pravni poredak u Bosni i Hercegovini“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, broj 12, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013. godine.
7. Perišić Saša, „Organizacija i principi inspeksijskog nadzora“, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2011. godine.

8. Juzbašić Dževad, „O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine“, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Posebna izdanja, Knjiga CXVI, Sarajevo, 2002. godine.
9. Hauptmann Ferdo, „Djelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva financija“, Glasnik Arhiva i Društva arhivista BiH, godina III, knjiga 3, Sarajevo, 1963. godine.
10. Milenković Toma, „Privremeno radničko zakonodavstvo u Jugoslaviji od kraja prvog svetskog rata do donošenja Vidovdanskog ustava“, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zbornik Zavoda za povijesne znanosti istraživačkog centra JAZU, Volumen 11, Zagreb, 1981. godine.
11. Matković Teo, „Preteče suvremene zaposlenosti: osvrt na rad i zaposlenost u Hrvatskoj krajem 19. i početkom 20. stoljeća“, Revija za socijalnu politiku, sv. 16, br. 1, Zagreb, 2009. godine.
12. Puljiz Vlado et al., „Socijalna politika Hrvatske“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008. godine.
13. Hrnjaz Radovan, „Inspeksijska kontrola u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji“ - doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1974. godine.
14. Dedić Sead, Gradašćević-Sijerčić Jasminka, „Radno pravo“, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo, 2005. godine.
15. Baltić Aleksandar, Despotović Milan, „Osnovi radnog prava Jugoslavije - Sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problem sociologije rada“, Osmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1981. godine.
16. Mehmedović Emir, „Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH“, Sveske za javno pravo broj 22, 6. godište, Sarajevo, 2015. godine.
17. Mehmedović Emir, „Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji“, Sveske za javno pravo broj 27, 8. godište, Sarajevo, 2017. godine.
18. „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, International Labour Organisation – DWT/CO for Central and Eastern Europe, str. 13, ([http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/--lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_240094.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_240094.pdf)).

# TRANSFORMACIJSKO LIDERSTVO KAO PREDUVJET ORGANIZACIJSKOG RAZVOJA U JAVNOJ UPRAVI TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP AS A PREREQUISITE FOR ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Merima Tanović<sup>1</sup>, Đevad Šašić<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, merima.tanovic@fu.unsa.ba

<sup>2</sup> Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, dzevad.sasic@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 16. 5. 2023.

Prihvaćen / Accepted: 25. 5. 2023.

## Sažetak

Organizacije javnog sektora su sastavni dio globalno rastućih, promjenjivih društava obilježenih brzim tehnološkim i digitalnim razvojem. Digitalizacija i eksterni faktori stalnog pritiska nameću visoke standarde za organizacijske performanse, što ne isključuje i javni sektor, koji neminovno mora da prati globalne i društvene realitete. U tom kontekstu, liderstvo je ključno pitanje organizacijskog uspjeha i stabilizacijskog utjecaja na ljudski resurs koji pokreće i mobilizira snage za efektivni strateški razvoj, čime autentično liderstvo, inovativna rješenja i divergentno mišljenje dovode do konstruktivizma u javnom sektoru. Razvoj koncepta savremenog upravljanja javnim sektorom zavisi od kvaliteta rada i organiziranja, odnosno u direktnoj je vezi sa stepenom primijenjenih menadžerskih obrazaca u javnoj upravi. Također, transformacijsko liderstvo kao opredjeljenje i standard, uz uvođenje promjena i upravljanje znanjem, postaje reformska šansa za tranzicijska društva i zemlje u razvoju. Nakon sticanja kandidatskog statusa Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, profesionalizacija državne službe ostaje reformski prioritet u oblasti upravljanja ljudskim resursima, te će se ovaj rad fokusirati na prednosti i reformski značaj transformacijskog liderstva, uvođenja promjena i upravljanja znanjem u javnoj upravi.

**Ključne riječi:** upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi, transformacijsko liderstvo, uvođenje promjena, upravljanje znanjem

## Summary

Public sector organizations are an integral part of globally growing changing societies characterized by rapid technological and digital development. Digitization and external factors of constant pressure impose high standards for organizational performance, which does not exclude the public sector, which inevitably has to follow global and social realities. In this context, leadership is a key issue of organizational success and

stabilizing influence on human resources that initiates and mobilizes forces for effective strategic development, whereby authentic leadership, innovative solutions and divergent thinking lead to constructivism in the public sector.

The development of the concept of modern management of the public sector depends on the quality of work and organization, which is directly related to the degree of applied management patterns in public administration. Also, transformational leadership as a commitment and standard, along with the introduction of changes and knowledge management, becomes a reform opportunity for transitional societies and developing countries. After the acquisition of candidate status of Bosnia and Herzegovina in the process of joining the European Union, the professionalization of the civil service remains a reform priority in the field of human resource management, and this paper will focus on the advantages and reform significance of transformational leadership, introduction of changes and knowledge management in public administration.

**Keywords:** human resources management in public administration, transformational leadership, introduction of changes, knowledge management

## 1. UVOD

Kreiranje sistema javne vrijednosti u okvirima cjelovitog djelovanja javnog sektora predstavlja bazični pravac i holistički pristup vodstva ka sistemskom razvoju. Najčešće je upravo taj set vodećih vrijednosti ugrožen konfliktom i poremećajima koji dovode do “dilema i situacija bez jasnih ishoda i jednostavnih odgovora u funkcioniranju javne uprave, gdje prevazilaženja neće biti sve do razriješenja konflikta birokrata, upravnih organizacija i vrijednosnog sistema javnog sektora iznutra”<sup>1</sup>. Javne vrijednosti su orijentiri djelovanja od kritične važnosti za društvenu zajednicu i kreiranje povoljnijeg poslovnog ambijenta, a njihova primjena otvara mogućnosti za stvaralački, dodatni doprinos javnom sektoru.

U literaturi se često navodi da su javne vrijednosti šireg ili užeg dometa odnosno značaja<sup>2</sup>, te da je politički okvir vrijednosti najširi i uključuje moralne vrijednosti najvišeg nivoa inheherentne liberalnoj demokratiji, koje su dalje praćene setovima zakonskih, organizacijskih i tržišnih vrijednosti.

Ekonomске i tržišne vrijednosti također predstavljaju zonu javnih vrijednosti, s tim da su inovacije i preduzetnički duh u konfliktu sa tzv. birokratskim “ethosom”,

<sup>1</sup> Buchanan, B. and J. Millstone (1979). Public organizations: A value-conflict view. *International Journal of Public Administration*, 1(3): 261-305

<sup>2</sup> Sistem javnih vrijednosti je funnel-shaped” odnosno ima tzv. formu lijevka, široki spektar na vrhu, koji se sužava i propusan je na dnu, što aludira na dalje multipliciranje u društvu, detaljnije vidjeti Nabatchi, T.(2011) *Exploring The Public Value Universe: Understanding Values in Public Administration*, Public Management Research Conference Maxwell School, Syracuse University, str. 30

ali nesumnjivo čine reformski pravac savremenog funkcioniranja javne uprave. Reformski izazov predstavlja proces pretvaranja individualnih kapaciteta uposlenika u multiplicitet javnih vrijednosti od političkog, pravnog, društveno-ekonomskog značaja. Između ostalog, profil nove javne uprave obilježen je menadžerskim obrascima- teži efektivnosti, većoj ekonomičnosti, uzdiže kvalitet i performance, klijentelistički je usmjeren prema građanima.

Ono što oblikuje formu, izgled i “tijelo” javne uprave, do pojedinačnog organa uprave, jesu ljudi i način na koji se njima upravlja<sup>3</sup>. Normativnopravni okvir postavlja minimum prihvatljivog ponašanja, kao i opise poslova, ali, nadalje uspostavljeni modaliteti i standardi poslovanja unutar organizacije stvaraju etiku, duh i efikasnost odnosno efektivnost nadahnjuju primjere kako treba djelovati. Po pitanju enigme motivacije u državnoj službi, često je zanemarena važnost upravljanja pozicijama/karijerom, “spoznaje” i osnova za nagrađivanje uposlenika, ali i politike “naklonjene uposlenicima”, te pravilne evaluacije kadrova i mjera i aktivnosti za dalje stručno usavršavanje i profesionalni razvoj.

Nadalje, u kontekstu poteškoća, prepreka i paradoksa, kontradikcija u povijesti javne službe ne smije se potcijeniti kritični utjecaj naslijeđa i prošlosti koji je značajno profilirao javnu službu i tradicionalno upravljanje kadrovima koje evaluira u upravljanje ljudskim resursima. Posebno je potrebno sagledati pritisak promjenjivog okruženja, operativne zahtjeve i valove reformskih procesa i zahtjeva, te izazove koji se neprestano postavljaju pred organe javne uprave i ukazati na sistem vrijednosti koji nudi rješenja za funkcionalniji pristup u upravljanju ljudskim resursima. Upravo zbog neprikosnovenog značaja vrijednosnih osnova, organizacijskih pretpostavki i ljudskog kapitala za funkcionalnost organa javne uprave, ovaj rad će istraživati potencijal i perspektivni utjecaj pojedinih reformskih tehnika, te odgovoriti na pitanja:

1. Koji menadžerski obrasci u javnoj upravi značajno doprinose razvoju pojedinačne upravne organizacije?
2. Koje reformske tehnike pozitivno utječu na organizacijski razvoj?
3. Da li transformacijsko liderstvo, uvođenje promjena i upravljanje znanjem imaju reformski potencijal i osiguravaju tzv. “*bottom-up*” razvoj organa javne uprave?

<sup>3</sup> Berman M., Evan, Bowman S. James, West P. Johnathan, Van Wart, Monthomery R.(2019.), *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi-paradoksi, procesi i problemi*, Mate d.o.o. Zagreb, str. 3



## 2. BOSNA I HERCEGOVINA - REFORMSKI STATUS, INDEKS UPRAVLJANJA I DRUGI MEĐUNARODNI POKAZATELJI

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, kao jedan od šest ključnih prioriteta Evropskog partnerstva uspostavljenog još u martu 2004. god. između EU i BiH, evrointegracijski uvjet prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) započeta je 2004. godine osnivanjem Ureda koordinatora za reform javne uprave pri Kabinetu Predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini u dva ciklusa, usvajanjem prve Strategije reforme javne uprave iz 2006 godine, te pratećeg Akcionog i Revidiranog Akcionog plana za provedbu Strategije, kao i novog Strateškog okvira i Akcionog plana (2018-2022), traje duže od šesnaest godina. Ukupan šesnaestogodišnji period reformi u oblasti javne uprave u BiH nije bilježio značajne, korjenite i dalekosežne rezultate. Nadalje, proces reforme javne uprave u BiH bio je obilježen dominantno individualnim pristupom reformama od strane postojećih upravnih nivoa, različitim nivoom napretka (po reformskim oblastima i upravnim nivoima zbog pojedinačnih reformskih aktivnosti četiri upravna nivoa), nesinhroniziranim i neharmoniziranim pristupom realizaciji postavljenih reformskih ciljeva (putem izoliranih djelovanja različitih upravnih nivoa i usvajanja neusaglašenih implementacijskih pravnih propisa i dr. dokumenata), minimalnim zajedničkim, integrativnim pristupom reformi javne uprave u cjelini, koji se skoro isključivo svodio na provedbu vremenski ograničenih projekata čiji su efekti teško mjerljivi, marginalizacijom bitnih organizacijskih aspekata reforme javne uprave (unutrašnja reorganizacija i resistematizacija, koncentracija poslova, liderstvo u upravnoj organizaciji, usvajanje strategije razvoja organa javne uprave, organizacijska kultura itd.), slobodnim i samostalnim izborom sadržaja i implementacije reformske mjere za ostvarenje reformskog cilja koji ne garantira adekvatno provođenje reformi, prevelikom brojem kontinuiranih reformskih ciljeva s dugotrajnom mogućnošću izvršenja, odnosno fleksibilnim rokovima za realizaciju, te naročito slabim sistemom monitoringa i kontrole stvarne realizacije i mjerenja efekata reformskih aktivnosti<sup>4</sup>. Evroatlanski integracioni i procesi pred ovu državu i njenu upravu postavljaju stalne reformske zahtjeve koji se baziraju na smanjenje administracije na svim nivoima, objedinjavanje upravnih institucija i smanjenje javne potrošnje<sup>5</sup>. Prema Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH za 2022. godinu, u dijelu javna uprava se ponovno navodi da je *“Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme*

<sup>4</sup> Detaljnije vidjeti, Tanović, M.(2018), Savremena javna uprava, Fakultet za upravu, Sarajevo, str.182-183

<sup>5</sup> Vranješ, N.(2013), Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka, godina 3, broj 3*, Banja Luka, jul 2013, str. 150



*javne uprave i da je ostvarila ograničen napredak*”<sup>6</sup>. Pored nekolicine pozitivnih iskoraka, istaknuto je da *“provedba Akcionog plana za reformu javne uprave zaostaje, naročito u izgradnji profesionalne javne službe sposobne da efikasno pruži usluge građanima i poslovnim subjektima*”<sup>7</sup>. Kod reformskih prioriteta za 2023. godinu, navedena su važna pitanja iz oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima, kao što su profesionalizacija državne službe, uvođenje sistema zasluga, praćenja učinka i transparentnosti na svim nivoima vlasti.

Još u maju 2019. godine Evropska komisija je dala mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u EU tražeći pružanje sveobuhvatnog plana za reforme potrebnih na putu za EU integraciju, gdje se jedna od četrnaest preporuka koja je data u Mišljenju eksplicitno odnosi na reformu javne uprave (*Public Administration Reform*), prioritarno zahtijevajući od BiH da *“dovrši bitne korake u reformi javne uprave u pravcu poboljšanja cjelokupnog funkcioniranja javne uprave osiguranjem profesionalne i depolitizirane državne službe uz koordinirani pristup kreiranju politike na nivou cijele zemlje*”<sup>8</sup>.

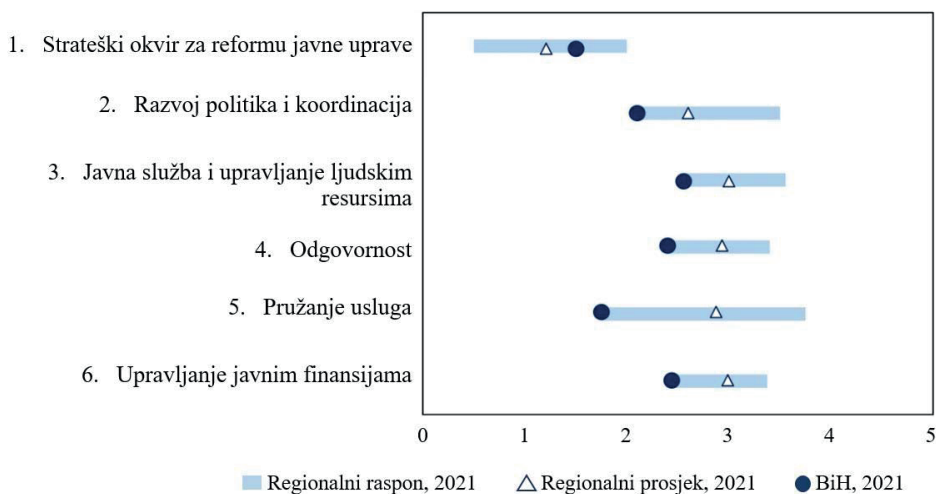
Prema Sigma Monitoring Report-u za BiH iz 2022. godine, Bosna i Hercegovina ima najniže vrijednosne indikatore od svih administracija zemalja Zapadnog Balkana, odnosno ima „lošiju provedbu“ u svim oblastima izuzev Strateškog okvira za reformu javne uprave (2018-2022), koji je ipak usvojen za sve administrativne nivoe vlasti u BiH. S druge strane, postojeći strateški okvir za reformu javne uprave je istekao i potrebno je isti produžiti zbog slabe implementacije u periodu važenja, kako bi se pristupilo reformskim prioritetima iz Mišljenja Evropske komisije, jer je suštinski (materijalni) ishod reforme takav da su postojeći upravni kapaciteti i dalje daleko od potrebnih kada je u pitanju primjena i provođenje principa evropskog upravnog prostora.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Izvještaj Evropske Komisije o napretku BiH za 2022. godinu, str. 12-13, dostupno na: [www.europa.ba](http://www.europa.ba)

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, str. 17, dostupno na: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>

<sup>9</sup> Kao i nakon isteka važenja prve strategije za reformu javne uprave u BiH, detaljnije vidjeti Vranješ, N., Đurić, V., Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Pravna riječ, broj 50-2017.*, Banja Luka., str. 311-336



Slika 1. Reformski status Bosne i Hercegovine i drugih zemalja Zapadnog Balkana  
Izvor: Bosna i Hercegovina-monitoring izvještaj-principi javne uprave-maj 2022<sup>10</sup>

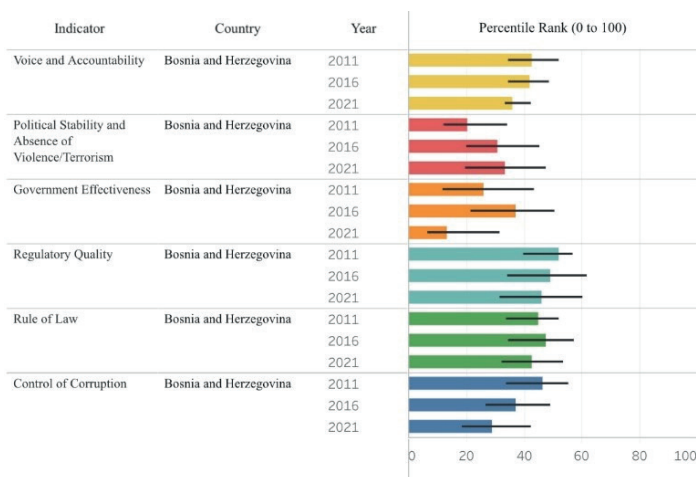
U Izvještaju se također navodi, poredeći SIGMA monitoring za BiH iz 2017. godinu, da je ograničeni napredak u reformi javne uprave ostvaren u nekoliko oblasti, ali da su ključni nedostaci, identificirani ranije, ostali neriješeni.

Veza između međunarodnih indeksa kao što su Lakoća poslovanja (*Ease of Doing Business*)<sup>11</sup>, Indeks percepcije korupcije i indeks upravljanja još od 2012. godine ukazuju da nema signifikantnih kretanja prema povoljnim zonama u parametrima značajnim za ubrzanje poslovnih procesa i ukidanje administrativnih barijera, što ukazuje na vrlo spore, ograničene i otežane procese reforme javne uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Prema *Corruption Perception Index-u* za 2022. godinu<sup>12</sup>, Bosna i Hercegovina je zabrinjavajuće nazadovala u okviru crvene zone korupcije, i to za osam bodova/mjesta od 2013. godine, što je čini zemljom s najvišom percepcijom korupcije u javnom sektoru u regionu.

<sup>10</sup> Detaljnije vidjeti, Monitoring Report-The Principles of Public Administration-Bosnia and Herzegovina May 2022, str. 11, dostupno na: [www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org)

<sup>11</sup> Bosnia and Herzegovina 2022. -Ranking #90, The World Bank- Ease of Doing Business Report, dostupno na: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

<sup>12</sup> Transparency International CPI 2022, dostupno na: [www.transparencyinternational.org](http://www.transparencyinternational.org)



Slika 2. Indeks upravljanja- Bosna i Hercegovina: 2011-2016-2021  
 Izvor: The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues<sup>13</sup>

### 3. REFORMSKE TEHNIKE I ORGANIZACIJSKI RAZVOJ - TRANSFORMACIJSKO LIDERSTVO I UVOĐENJE PROMJENA

Javna uprava, shvaćena kao razvojna disciplina, utemeljena je na konstruktivizmu i dinamici, a ne organizacijskoj statici, a kao takva potencira potpunu integraciju, mobilizaciju svih resursa, te naročito- stvaralačko radno okruženje. Historijski, prelomna tačka akceleracije organizacijskog razvoja bilo je shvatanje vođe (*lider-leader*) i usvajanje vodstva (*liderstvo-leadership*) kao kritične organizacijske poluge u restrukturiranju i oporavku američkih kompanija, što je istovremeno tada simboliziralo i razliku između uspješnih i neuspješnih menadžera. Upravo zbog „razlike“ i milenijskog iskoraka u preduzetništvu, liderstvo je poželjan i vrlo koristan upravljački koncept u zemljama u tranziciji, društvima i organizacijama koje se transformišu<sup>14</sup>.

U stagnativnom okruženju tradicionalnih upravnih organizacija, lider je rukovodilac koji preuzima rizike, inicira i uvodi promjene, stvara novu vrijednost i ostvaruje strateške ciljeve putem i uz pomoć ljudi. Elementarni ključ savremenog vodstva jeste „utjecaj, a ne autoritet“<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Detaljnije vidjeti Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.(2010), dostupno na: [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)

<sup>14</sup> Detaljnije vidjeti, Čemer,S. (2020), *Uloga menadžmenta u upravljanju društvenim organizacionim promjenama u preduzeću*, Perfecta Sarajevo, str. 63

<sup>15</sup> Blanchard, K., (2007), *The Heart of a Leader - Insights on the Art of Influence*, 2<sup>nd</sup> Edition, David C.Cook., str. 90-100

Liderstvo proizilazi iz promjene pristupu organizacijskom životu koji i u javnom sektoru funkcionira u međusobnoj zavisnosti i širenjem utjecaja na kolektiv. Organizacijski život transformacijskog lidera počiva na motivirajućem sljedbeništvu u kojem uposlenici nude i doprinose puno više od onoga što se od njih nominalno traži i što im je zahtijevano suženim okvirima opisa poslova i rješenja o postavljenju. Atmosfera povjerenja i rad iz ubjeđenja motivira uposlenike na visoka zalaganja, prevazilaženje ličnih interesa i stvaranje dodatne vrijednosti<sup>16</sup>.

Tradicionalni sistem javnog sektora	Javna služba za 21. stoljeće
Konceptualno jedinstven sistem; u stvarnosti višestruki sistemi koji nisu strateški razvijeni	Prihvatiti višestruke sisteme, strateški pristupiti njihovom razvoju, oblikovati i uključiti temeljne vrijednosti
Definicija zasluga na način da je ishod zaštita ljudi i pravedno izjednačavanje istovjetnim tretmanom i pristupom uposlenicima.	Definicija zasluga koja potiče bolji radni učinak i omogućuje diferencijaciju među talentima
Naglasak na formi, procesu i pravilima	Naglasak na radnom učinku i rezultatima
Zapošljavanje/napredovanje temeljeno na godinama iskustva/stručnosti	Zapošljavanje, njegovanje i promovisanje talenata na ispravnim mjestima
Tretman kadrova kao operativnog troška organizacije	Tretiranje ljudskih potencijala kao imovine i investicije
Služba i radna mjesta za cijeli život / cjeloživotno pravo i obaveza/zaštita trajnog zaposlenja	Uposlenici koji njeguju zajedničke temeljne vrijednosti i kreiranje dodatne vrijednosti organizacije
Ocjena radnog učinka temeljena na pojedinačnim aktivnostima	Radni učinak i motivacija zaposlenika usmjerena na zadržavanje uposlenika na radnom mjestu
Odnosi između radnika i menadžmenta temeljeni na suprotstavljenim ciljevima, antagonizmu i sporovi unutar kolektiva	Ocjena radnog učinka temeljena na dokazanim pojedinačnim doprinosima organizacijskim ciljevima
	Partnerstvo između uposlenika i menadžmenta temeljeno na obostrano prihvaćenim ciljevima uspješne organizacije i zadovoljstva zaposlenika, uz njihovu

Tabela 1. Transformacijski put tradicionalnog javnog sektora u sistem javnih službi za 21. stoljeće<sup>17</sup>

Izvor: *People and Performance: Challenges for the Future Public Service*<sup>18</sup>

Društveno odgovorno upravljanje u smislu upravljanja ljudskim potencijalima,

<sup>16</sup> Khorshid, S., Pashazadeh, A. (2014). The effect of transformational leadership on organizational learning capabilities with respect to the mediating role of organizational intelligence. *Journal of Change Management*, 6(11), str.7-8

<sup>17</sup> Izmijenjeno i prilagođeno, Ingraham, W., Selden C.S., Moynihan, D.P.,(2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 1, January- February.

<sup>18</sup> The Report from the Wye River Conference, in *Public Administration Review* 60(1), p. 58. Reprinted with permission of the American Society for Public Administration (ASPA), 1120 G Street NW, Suite 700, Washington, DC 20005.

nakon uspostavljanja strateškog planiranja i selekcije kadrova (tzv. ulazni tok), s aspekta karakteristika svakodnevnog, tekućeg operativnog vodstva odnosno tzv. pitanja internog toka treba da uključuje: pravilno upravljanje raspoređivanjem odnosno postojanje tzv.kadrovskih strategija, razvijene motivacijske tehnike i uspostavu motivacijske klime, politike sklone uposlenicima (programi i norme za uposlenike/porodice, zdravlje, sigurnost, fleksibilni radni obrasci itd.), te naročito različite vidove osposobljavanja i razvoja. Strateški pristup razvoju „kulture učenja“ je jedini garancijski put kretanja uposlenika prema novim granicama i širim organizacijskim dometima. U teoriji se često pominju četiri različite komponente transformacijskog liderstva što su: intelektualna stimulacija (dinamika, kreativnost, nove metode rada, istraživanje, učenje), tzv. individualni pristup (podrška, komunikacija), inspiracija i motivacija koje su artikulirane s jasnom vizijom i prema jasnim ciljevima, uz neizbježni prateći tzv. idealizirani utjecaj (uzornost, povjerenje, poštovanje)<sup>19</sup>. Vodstvo u javnom sektoru operativno potvrđuje da postoji mogućnost da će se nešto zaista i desiti, u organizacijskom i funkcionalnom smislu, pod uvjetom da se „nešto pokrene“—što su ljudski i drugi resursi upravne organizacije. Liderstvo se pripisuje otvorenim umovima, znatiželjnim učenicima, onima koji su uporni i usmjereni na cilj, a traže i uvažavaju povratnu informaciju- jer iz nje stiču empirijsko iskustvo potrebno za profiliranje jedinstvenog liderskog stila<sup>20</sup>.

#### **4. ORGANIZACIJSKA KULTURA I REFORMSKI POTENCIJAL TRANSFORMACIJSKIH PROMJENA**

Organizacijski sistemi koji stvaraju i njeguju „kulturu razvoja i dostignuća“ zauzvrat dobivaju bolji učinak<sup>21</sup>. Osnovna pretpostavka dobrog upravljanja i vodstva je jasna ideja, ciljana na aktivnosti za koje je organ javne uprave osnovan i nadležan, što bi značilo da je vizija vodilja ključna odrednica transformacije, jer „ako ne znate kamo idete i zašto, ne možete ni stići na svoje odredište“<sup>22</sup>. Vodstvo i menadžment unutar organizacije prvenstveno utječe na smjer i efekat donesenih odluka i poduzetih koraka, tj.menadžer djeluje isključivo unutar, a lider unutar i izvan organizacije. Lideri se razlikuju od menadžera ulogom, fokusom, pristupom, metodama, stilom i ishodom, što je posebno važno u kontekstu reformatorske

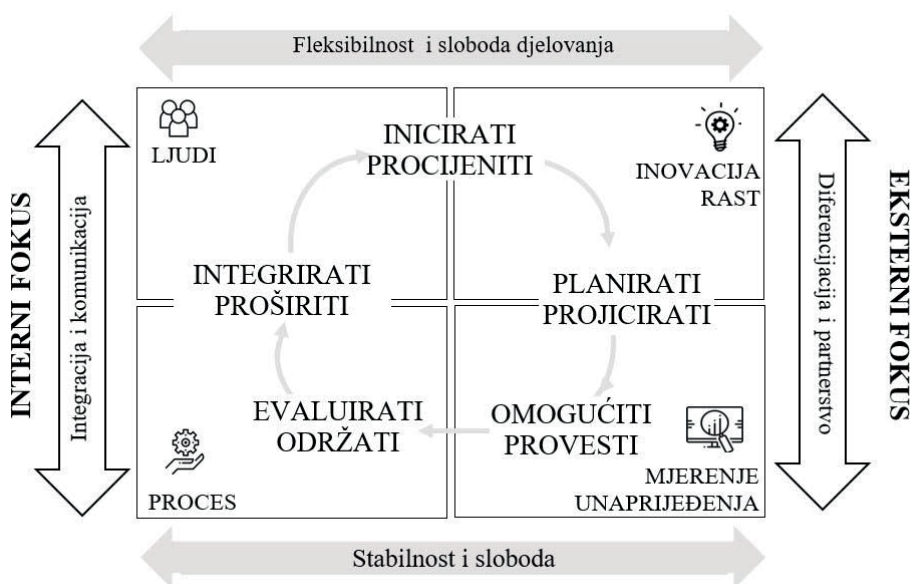
<sup>19</sup> Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press, str. 13

<sup>20</sup> Detaljnije vidjeti, Šašić, Đ.(2020), *Menadžment u javnom sektoru*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, str. 100-150

<sup>21</sup> Carson, M.(2006) Saying it like it: The pros and cons of 360-degree feedback, *Business Horizons*, 49., str.400-401.

<sup>22</sup> Bennis, W.G., Biederman W.P.(2009), *The Essential Bennis*, /John Wiley&Sons/Jossey-Bass, USA, str. 204

uloge koju vođa može imati<sup>23</sup>. U smislu faktora doprinosa organizacijskom razvoju u javnoj upravi posebno je značajna diferencijacija između lidera i menadžera: lider ima viziju i vodi, utvrđuje pravac, preuzima rizike, inovira, mijenja i oblikuje, usmjeren je na transformacijska ostvarenja, dok menadžer rukovodi, planira, postavlja i realizira ciljeve i zadatke unutar hijerarhijskog reda, te održava operativnu stabilnost radnih procesa<sup>24</sup>.



Schema 1. Utvrđivanje reformskih prioriteta i potreba za promjenama- fokusi i principi  
Izvor: Istraživanje autora

Odvažno liderstvo<sup>25</sup> u praksi identificira slabosti, propuste i nedostatke i kreira strategiju kojom se približava definiranoj organizacijskoj viziji.

Promjena je kompleksan proces ili niz situacijskih odnosno izvanjskih događaja u kojem se svaka organizacija, pa i upravna, suočava sa novom realnošću u kojoj „nešto staro prestaje, a nešto novo počinje“. Uvođenje prve značajnije promjene obilježeno je posebnim senzibilitetom, kompleksnošću i dugotrajnošću u prolasku

<sup>23</sup> Tanović, M., Šašić, Đ., Begić, R.,(2021) Transformational Leadership and the Public Administration Reform, *Journal of Business and Economics*, , USA March 2021, Volume 12, No. 3, pp. 260

<sup>24</sup> Northouse, G. (2007). *Leadership theory and practice*. (3rd ed.) Thousand Oak, London, New Delhe, Sage Publications, Inc., str. 100-120

<sup>25</sup> Kumar, S. (2018), *Courageous Leadership- Missing Link to Creating a Lean Culture of Excellence*, Routledge Taylor &Francis Group, New York, str.

kroz faze sa kojim se suočava organizacija i ljudski kapital, što su: faza završetka, neutralna zona, faza novih početaka<sup>26</sup>. Za svaku od navedenih faza potrebno je stabilno i odvažno, liderstvo najvišeg stepena- transformacijsko liderstvo. U fazi novih početaka, uposlenici postaju svjesni benefita koje garantira uspješno uvođenje promjena, pojednostavljenja procedura, dokidanja formalizma, što je poraz birokratskog „ethosa“. Nakon transformacijske promjene, izgrađuje se demokratski „ethos“ organizacione kulture i postaje katalizator promjena koje se prirodno očekuju i slijede. Centralni organizacijski izazov unutar prilagođavanja promjenama jeste omogućavanje svim pojedincima da vide „šta, kako i koliko promjene mogu drugačije i bolje napraviti“.

#### 4.1. Kultura postignuća

Bazična pretpostavka u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, ukoliko organizaciju posmatramo kao grupu ljudi odnosno uposlenika koji imaju pravila, norme i sredstva da ostvare postavljene ciljeve, jeste poimanje menadžmenta kao procesa ostvarenja tih ciljeva putem i uz pomoć ljudi, čime ulaganje u razvojne politike, tzv. politike sklone uposlenicima postaju neprikosnovenom važna dimenzija efikasnosti i efektivnosti upravne i svake druge organizacije. Organizacijski pristup „top-down“, insistiranje na hijerarhiji, formalizmu, statičkom izvedbom poslova ne stvara produktivnu i profesionalnu administrativnu klasu, niti „dalekovidnu“ organizaciju. Sposobnost lidera za integrativno razmišljanje i konstruktivno djelovanje na stvaranju prilika za istraživanjem, otkrivanjem i pomjeranjem granica, predstavlja ujedno i stvaranje kulture za ljudski i organizacijski procvat.

Psiholozi<sup>27</sup> upućuju na šest ključnih faktora koji utječu na radno okruženje i organizacijsku klimu, a time i na kulturu: njezina fleksibilnost odnosno koliko se zaposlenici osjećaju slobodni da inoviraju neopterećeni birokratijom; osjećaj odgovornosti zaposlenika prema organizaciji; nivo standarda koje ljudi postavljaju; osjećaj točnosti povratnih informacija o učinku i prikladnosti nagrada; jasnoću koju ljudi imaju o misiji i vrijednostima; i konačno razina predanosti zajedničkoj svrsi.

Kultura postignuća u savremenom upravljanju organizacijom odnosno upravljanju ljudskim potencijalima podržava: valorizaciju talenata uposlenika, poticanje stručnog razvoja, poticanje etičnosti i jačanje integriteta, osiguranje produktivnih radnih okruženja, povećanje efektivnosti, razvoj timskog rada, osiguranje visokog

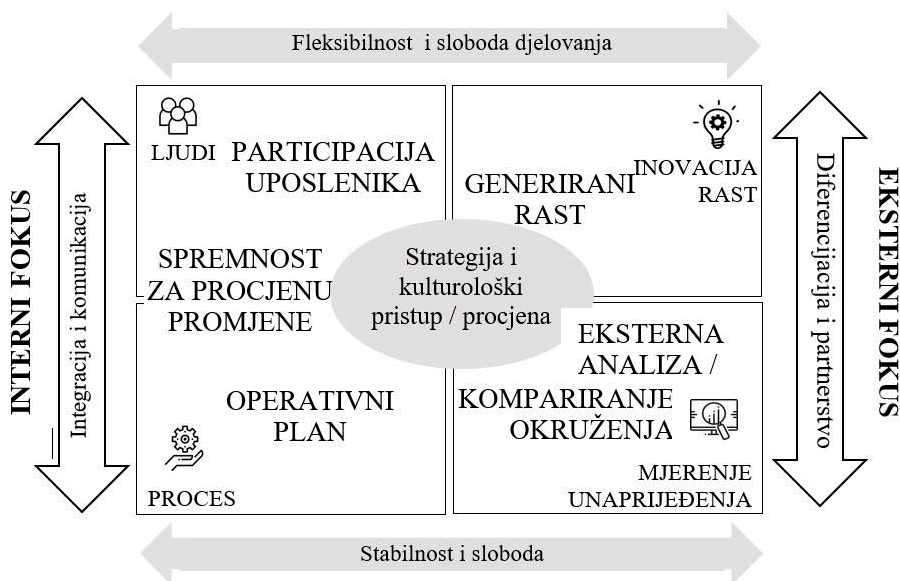
<sup>26</sup> Bridges, W.M.(1991), *Managing transitions: Making the most of change*, Cambridge, MA: Perseus Publishing, str. 55-105

<sup>27</sup> Detaljnije vidjeti Goleman, D.(2000), *Leadership That Gets Results*, *Harvard Business Review*, April-March, str.10



kvaliteta javnih usluga, zadovoljenje potreba korisnika usluga, druge politike usmjerene prema uposlenicima, itd<sup>28</sup>.

Kultura postignuća se „odgaja i obrazuje“ i znači evoluciju elementarne svijesti uposlenih u napredni nivo- sistem vrijednosti koji odražava razumijevanje, ali i operacionalizaciju postupaka shodno idealima koji znače dobro obnašanje javne vlasti i rad za opće dobro<sup>29</sup>. Vrijednosni kriteriji u kulturi postignuća postaju dominantni kriteriji za odlučivanje.



Shema 2. Organizacijski aspekti uvođenja promjena

Izvor: Istraživanje autora

## 5. RAZVOJ KONCEPTA I SISTEMA UPRAVLJANJA ZNANJEM U JAVNOJ UPRAVI („KNOWLEDGE MANAGEMENT SYSTEM“)

Ovi lideri djeluju kao mentori i savjetnici i obraćaju pažnju na lični razvoj, učenje i zadovoljavanje potreba zaposlenih. Pružaju izazov, osjećaj misije, šire perspektive, poštovanje i povjerenje zaposlenima, a svojim zaposlenima djeluju kao uzori. Obrazovanje priprema ljude odnosno uposlenike za budućnost<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Detaljnije vidjeti, Berman, E.M., Bowman J.S., West J.P., Montgomery R.V.W., 2019. *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi-paradoksi, procesi i problemi*, četvrto izdanje, Sage publications Ltd./Mate d.o.o. Zagreb, str. 41-52

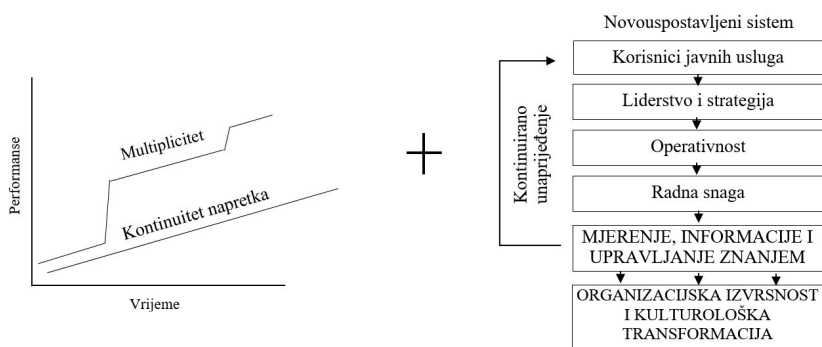
<sup>29</sup> Ibid., str. 42

<sup>30</sup> Ibid., str. 359



Formalnim ili neformalnim putevima, kontinuitet osposobljavanja je bitan i sa aspekta stalnog prenošenja, podržavanja i očuvanja pravila, propisa, kulture i očekivanja koja vrijede za upravnu organizaciju.

Upravljanje znanjem u javnoj upravi predstavlja stratešku investiciju u izgradnju i nadogradnju sadašnjeg službeničkog kontigenta i buduće organizacijsko vodstvo. Osposobljavanje je preduzimanje aktivnosti koje doprinose uvećanju znanja, vještina i kompetencija (*knowledge-skills-abilities*) uposlenika i rukovodilaca s ciljem boljeg i efikasnih obavljanja trenutnih poslova iz opisa radnog mjesta, dok razvoj znači aktivnosti na sticanju vještina i mogućnosti (*capabilities*) potrebnih za buduće zadatke i poslove<sup>31</sup>.



Shema 3. Kontinuitet napretka i novouspostavljeni sistem organizacijske izvrsnosti  
Izvor: Istraživanje autora

Uvođenje koncepta cjeloživotnog učenja putem upravljanja znanjem u javnoj upravi, uvažavajući činjenicu da je učenje neprestani proces, a da se sistem, pravila, kultura i vrijednosti upravne i svake druge „učee“ prganizacije trebaju svakodnevno podržavati, digitalne interoperabilne platforme predstavljaju okvir za dugotrajni alat u poslovnim procesima i to: elektronski sistem podrške radnoj učinkovitosti (*Electronic performance support systems-EPSS*) odnosno drugi interni informacijski sistemi za ljudske resurse (*Human Resources Information System- HRIS*)<sup>32</sup>, koji su u službi poboljšanja produktivnosti i interne komunikacije.

Integriranje postojećih informacija, rezultata učenja i plansko provođenje budućih osposobljavanja i usavršavanja uposlenika u interoperabilni digitalni alat kao što je baza za upravljanje znanjem pretvara učenje u organizacijsko opredjeljenje, a

<sup>31</sup> Ibid., str. 344-345

<sup>32</sup> Dessler, G.(2015), *Upravljanje ljudskim potencijalima*, dvanaesto izdanje, Mate naklada Neum, str.305-307

podržavanje opće pismenosti i osposobljavanje raznolikosti u organizacijski pravac. Nastavak formalnog obrazovanja, uz širok raspon mogućnosti učenja sažima strateški pristup daljem „formiranju u službi“, koji na bazi međusobnih interakcija razvija i „*couching*“, te promovira vrijednosne i etičke karakteristike upravne organizacije.

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U traženju dopunskih reformskih tehnika i alternativa za spore „*bottom-down*“ promjene koje predviđaju strateški okviri za reformu javne uprave, razvoj javnog sektora treba dominantno da počiva na menadžerskim principima, više nego na krutoj zakonitosti, upravo zato što se javnim poslovima i ljudskim resursima upravlja, dok su sudovi ti koji služe da garantuju, prate i kontroliraju zakonitost<sup>33</sup>. Upravo razvoj organizacije i organizacijske vrijednosti predstavljaju područje borbe da se prevaziđe administrativno niži, anahroni upravni sistem i nivo javnog upravljanja te pretvori u profesionalnu djelatnost najviših standarda, kvaliteta i praksi. Jedina upravljačka prednost prošlosti jeste iskustvo koje se mijenja trendovima budućnosti. Dalje, transformacijsko liderstvo je kompetitivna šansa za društva koja se obračunavaju s različitim pojavnim oblicima lošeg upravljanja (*maladministration*-što su: pogrešna primjena propisa, šutnja uprave, samovolja, nepoštivanje rokova, neefikasnost i niz drugih nepravilnih administrativnih radnji ili akata prema korisnicima javnih usluga koji rezultiraju djelimičnim ili potpunim neostvarivanjem ustanovljenog prava građanina ili neostvarenjem legislativnog cilja zakonodavca), a predstavljaju dugotrajni odraz reformskoj zastoja u oblasti javne uprave i prevaziđenih normativnopravnih okvira (*poor governance*).

U iskustvenoj praksi provedenih reformi, sistemi javne službe zemalja Zapadne Evrope uglavnom su se suočavali sa jednakim problemima, koji su se odnosili na sistem zapošljavanja, prestanak radnog odnosa, napredovanje u službi, mali broj nagrada, priznanja, beneficija, ograničeni karijerni razvoja, nefleksibilnost, neadekvatno praćenje i evaluacija radnog učinka, itd.

Brzi odgovor na višestruke probleme s kojim se suočava javna služba u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima uglavnom treba da podrazumijeva: povećanje plaća i drugih beneficija, uvođenje plaće zasnovane na učinku, pojednostavljeno zapošljavanje, reduciranje političkih imenovanja, unapređenje sistema stručnog osposobljavanja itd. (tzv. „izvještaj Volckerove komisije“<sup>34</sup>). Također, sistemsko

<sup>33</sup> White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration* (1st ed.). New York: Macmillan, str. 150

<sup>34</sup> The Report of the National Commission on the Public Service, detaljnije vidjeti Leadership for America- Rebuilding the Public Service(1989), Washington, dostupno na: [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com)

rješavanje problema s kojim se suočava javna uprava u složenim državama uključuju i:

- liderstvo u javnom upravljanju (izgradnju povjerenja u institucije javne vlasti, unapređenje sistema političkih imenovanja, razvoj sistema karijere, decentralizaciju odlučivanja, jačanje partnerskog odnosa između institucija javne vlasti i građana),
- osnaživanje i ohrabivanje nadarenosti (ulaganje i podrška obrazovnom-regrutacijskom sistemu, regrutacija najboljih studenata, otvaranje novih komunikacijskih kanala, unapređenje sistema zapošljavanja),
- izgradnju kulture visoke izvedbe/performansi (uvođenje kompetitivnih plaća za kompetitivne performanse, jačati vladine agencije koje su zadužene za politike osoblja i druge funkcije upravljanje ljudskim potencijalima, povećati produktivnost javnih institucija, osigurati osposobljavanje i edukaciju za uspješnost, poboljšati uvjete rada i radnopravni status javnih službenika).

Kombinovane tehnike za razvoj i unapređenje pojedinačne upravne upravne organizacije, zasnovane na dobrim uporednim praksama upravljanja ljudskim resursima, osiguravaju sistematičan, trajan i dinamičan razvoj, te progres usmjeren na stvaranje javnih vrijednosti kao osnovne determinante nove administrativne budućnosti.

## LITERATURA

1. Bass, B.M. (1985). *Leadership and performance beyond expectations*. New York: Free Press.
2. Bennis, W.G., Biederman W.P.(2009), *The Essential Bennis*, /John Wiley&Sons/ Jossey-Bass, USA.
3. Blanchard, K., (2007), *The Heart of a Leader- Insights on the Art of Influence*, 2<sup>nd</sup> Edition, David C.Cook.
4. Bridges, W.M.(1991), *Managing transitions: Making the most of change*, Cambridge, MA: Perseus Publishing.
5. Buchanan, B. and J. Millstone (1979). Public organizations: A value-conflict view. *International Journal of Public Administration*, 1(3): 261-305
6. Carson, M.(2006) Saying it like it: The pros and cons of 360-degree feedback, *Business Horizons*, 49., 395-402.
7. Dessler, G.(2015), *Upravljanje ljudskim potencijalima*, dvanaesto izdanje, Mate naklada d.o.o.Neum.

8. 8.Ćemer,S. (2020), *Uloga menadžmenta u upravljanju društvenim organizacionim promjenama u preduzeću*, Perfecta Sarajevo.
9. Khorshid, S., Pashazadeh, A. (2014). The effect of transformational leadership on organizational learning capabilities with respect to the mediating role of organizational intelligence. *Journal of Change Management*, 6(11), 1-28.
10. Kumar, S. (2018), *Courageous Leadership- Missing Link to Creating a Lean Culture of Excellence*, Routledge Taylor &Francis Group, New York.
11. Goleman, D.(2000), Leadership That Gets Results, *Harvard Business Review*, April-March, 2-16.
12. Ingraham, W., Selden C.S., Moynihan, D.P.,(2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 1 , January- February.
13. Nabatchi, T., (2011), *Exploring The Public Value Universe: Understanding Values in Public Administration*, Public Management Research Conference Maxwell School, Syracuse University.
14. Northouse, G. (2007). *Leadership theory and practice*. (3rd ed.) Thousand Oak, London, New Delhe, Sage Publications, Inc.
15. Šašić, Đ. (2020), *Menadžment u javnom sektoru*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
16. Tanović, M.(2018), *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
17. Tanović, M., Šašić, Đ., Begić, R.,(2021) Transformational Leadership and the Public Administration Reform, *Journal of Business and Economics*, , USA March 2021, Volume 12, No. 3, pp. 259-271
18. Vranješ, N., Đurić, V., Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, *Pravna riječ, broj 50-2017.*, Banja Luka., str. 311-336
19. Vranješ, N.(2013), Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini, *Godišnjak fakulteta pravnih nauka, godina 3, broj 3*, Banja Luka, jul 2013 • pp. 138-152
20. White, L. D. (1926). *Introduction to the study of public administration* (1st ed.). New York:Macmillan.

#### E-IZVORI:

1. Izvještaj Evropske Komisije o napretku BiH za 2022. godinu - [www.europa.ba](http://www.europa.ba)
2. Mišljenje Evropske Komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU(2019)- <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>
3. Monitoring Report-The Principles of Public Administration-Bosnia and Herzegovina May 2022 - [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
4. The World Bank- Ease of Doing Business Report - [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)
5. Transparency International CPI 2022 - [www.transparencyinternational.org](http://www.transparencyinternational.org)

# ODLUKE VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE KAO PODZAKONSKI AKTI U POREĐENJU SA UREDBAMA VLADA DECISIONS OF THE COUNCIL OF MINISTERS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AS SUB-LAWS IN COMPARISON WITH REGULATIONS OF GOVERNMENTS

Neven Akšamija

Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu  
neven.aksamija@ads.gov.ba, nevenaksamija@gmail.com

Primljen / Recieved : 20. 4. 2023.

Prihvaćen / Accepted: 4. 5. 2023.

## Sažetak

Rad istražuje odluke Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kao podzakonske opće-normativne akte i vrši njihovu komparaciju sa uredbama koje donose vlade na drugim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Komparacija odluka Vijeća ministara vršena je sa uredbama Vlade Federacije i Vlade Kantona Sarajevo, sa ciljem da se utvrdi da sadržinski odluke Vijeća ministara imaju u suštini isti obim i predmet regulacije kao i uredbe navedenih vlada, uvažavajući ustavnu raspodjelu vlasti između države, entiteta i kantona. Izvornim istraživanjem je utvrđeno da Vijeće ministara većinu svoje normativne aktivnost vrši odlukama, ali da se kao podzakonski akti ovog organa pojavljuju i pravilnici i uputstva, što nije slučaj na nivoima Federacije i kantona, gdje pravilnike i uputstva isključivo donose organi uprave, iako i organi uprave na nivou Bosne i Hercegovine takođe donose ove vrste propisa. Utvrđeno je da su većina odluka, pravilnika i uputstava Vijeća ministara, kao i uredbi vlada, doneseni radi izvršavanja zakona, dakle kao klasični podzakonski akti, iako se pojavljuju i drugačiji primjeri. Na kraju rada je predloženo da se izvrši izmjena zakona u smislu da i Vijeće ministara donosi uredbu kao podzakonske akte, uz prestanak donošenja pravilnika i uputstava, što bi bilo pravilnije sa aspekta našeg upravnog prava i uvelo bi više reda i sistema u ovu oblast.

**Ključne riječi:** Vijeće ministara, Vlada Federacije, Vlada Kantona Sarajevo, podzakonski akt, odluka, uredba, pravilnik

## Abstract

This paper researches the decisions of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina as general sub-laws and compares them with regulations of governments on other levels of government in Bosnia and Herzegovina. The comparison of the decisions of the Council of Ministers is carried out with the regulations of the Government of the Federation and the Government of Sarajevo Canton, with the intention to determine that decisions of the Council of Ministers have in essence the same scope and subject of regulating as the aforementioned government regula-

tions, placing emphasis on the constitutional distribution of competencies between state, entities and cantons. The original research has determined that the Council of Ministers carries out the majority of legislative activities with their decisions, but rulebooks and instructions also appear as sub-laws, which isn't the case on federal and cantonal levels, where rulebooks and instructions are exclusively adopted by administrative bodies, although administrative bodies on the level of Bosnia and Herzegovina also adopt these types of legislation. It has been determined that most decisions, rulebooks and instructions of the Council of Ministers, as well as regulations of governments are adopted for the purpose of executing the law, therefore as classical sub-laws, although different examples also appear. Finally, an amendment to the law is proposed in the sense that the Council of Ministers adopts regulations as sub-laws, with the cessation of adoption of rulebooks and instructions, which would be more appropriate from the aspect of our administrative law and bring about more order and would systematise this area.

**Keywords:** Council of Ministers, Government of Federation, Government of Sarajevo Canton, sub-law, decision, regulation, rulebook

## 1. UVOD

Stupanjem na snagu i implementacijom Ustava Bosne i Hercegovine, uspostavljeno je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (Vijeće ministara) kao kolegijalni organ izvršne vlasti države. U javnosti se ponekad tvrdi da Vijeće ministara nije vlada, uz različiti stepen i smisao argumentacije (od toga da nema naziv vlade, do karaktera same države BiH), ali u svakom slučaju, činjenica je da za razliku od vlada (pa i drugih izvršnih organa u lokalnoj samoupravi), Vijeće ministara ne donosi uredbe kao podzakonske općenormativne akte, već umjesto toga regulisanje obavlja drugim podzakonskim aktima, najčešće odlukama.

Stoga, cilj ovog rada je da istraži odluke Vijeća ministara kao podzakonske općenormativne akte, da bi se utvrdilo da li ovakve odluke zapravo imaju karakter uredbi, odnosno da li se odlukama Vijeća ministara koje jesu podzakonski akti<sup>1</sup> regulišu ona pitanja koja izvršni organi inače regulišu uredbama. U radu su korišteni analitički, komparativni (uporedni odnosno uporednopravni), dogmatski, normativni i aksiološki metod. Radova o ovoj specifičnoj tematici nema, ali što se tiče samih podzakonskih akata kao takvih, postoji zbornik radova Nedžada Duvnjaka „Podzakonski akti“, te novi udžbenik Envera Ajanovića „Opće upravno pravo“, koji su korisni posebno zbog klasifikacije i definicija samih podzakonskih akata. Stoga, rad je najvećim dijelom zasnovan na izvornom istraživanju autora, koji je proučio niz uredbi vlada, a posebno odluka i drugih propisa Vijeća ministara kako bi se mogla dati karakterizacija istih.

<sup>1</sup> Dakle, ne i onim odlukama Vijeća ministara koje nisu podzakonski nego npr. pojedinačni akti.

Rad se, osim uvoda i zaključka, sastoji od tri glavna dijela. U prvom dijelu opisana je uloga i značaj podzakonskih akata općenito, uključujući i klasifikaciju tih akata, te komparaciju teorijskog shvatanja ovih akata sa pozitivnopravnim regulisanjem u Bosni i Hercegovini, posebno u odnosu na podzakonske akte koje donose organi uprave. U ovom dijelu posebno je data i podjela podzakonskih akata prema raznim kriterijima, od čega posebno treba naglasiti podjelu uredbi kao podzakonskih akata koje donose vlade, odnosno izvršni organi.

U drugom dijelu će se istražiti osnov donošenja uredbi vlada na nivou Federacije BiH i Kantona Sarajevo, te analizirati sadržajno uredbе ove dvije vlade, sa posebnim naglaskom na uredbе koje su se donosile u prethodne tri godine. U trećem dijelu, najprije će se istražiti pravni osnov za donošenje podzakonskih akata od strane Vijeća ministara, da bi se potom sadržinski istražile odluke Vijeća ministara koje imaju karakter podzakonskih općenormativnih akata, takođe sa posebnim naglaskom na takve odluke donesene u posljednje tri godine. Pored toga, istražić će se i drugi propisi Vijeća ministara koji imaju karakter podzakonskih općenormativnih akata, da bi se na kraju ovog dijela analizirali i komparirale uredbе vlada sa propisima Vijeća ministara, te će se u zaključku sumirati rezultati do kojih se u istraživanju došlo.

## 2. UOPĆE O PODZAKONSKIM AKTIMA

### 2.1. Osnovna teorijska razmatranja i podjela podzakonskih akata

Podzakonski akti su izuzetno značajan dio legislative, posebno što regulisanje svih društvenih odnosa zakonima nije ni pravno ni stvarno moguće<sup>2</sup>. Inače, kada su u pitanju podzakonski akti, iako bi etimološki to moglo obuhvatiti veoma širok krug različitih pravnih akata (u smislu svih akata nižih od zakona), nauka upravnog prava ovaj pojam reducira na akte kojim se na apstraktan način normiraju određene pravne situacije, odnosno akte na koje se (uz ustave i zakone) primjenjuje termin propis ili opći akt. Uobičajeno, da bi se donio podzakonski akt, zakon treba da sadrži „izvršnu klauzulu“, prethodno pravno ovlaštenje da vlada ili organ uprave normiraju opće pravne odnose drugačijim pravnim aktima radi omogućavanja izvršavanja zakona, odnosno da se urede načini razrade zakona.<sup>3</sup> Dakle, podzakonski akti spadaju u tzv. sekundarne opće pravne norme koje donosi egzekutiva, te se u pravnoj nauci skreće pažnja na uskost sadržine zakonodavne vlasti (funkcije) ustanovljene prema tradicionalnim shvatanjima kao funkcije stvaranja općih pravila ponašanja obaveznih za građane, zbog čega se predlaže izdvajanje posebne „podzakonske normativne

<sup>2</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, Sarajevo 2020. godine, strana 50

<sup>3</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, str. 50 i 51.



funkcije“.<sup>4</sup> Što se terminologije tiče, uz pojam podzakonski akt<sup>5</sup>, koriste se i pojmovi podzakonski opći akt, podzakonski općenormativni akt<sup>6</sup> odnosno podzakonski opće-normativni akt<sup>7</sup> (u ovom radu će se u pravilu koristiti termin podzakonski akt). Odnos zakona i podzakonskog akta ogleda se u egzistencijalnoj (podzakonski akt postoji samo dok postoji zakon) i relativnoj sadržinskoj (zakon sadrži odredbe o strukturi i minimalnoj sadržini podzakonskog akta), zavisnosti.<sup>8</sup> Inače, svrstavanje donošenja općih pravnih akata za izvršenje zakona (podzakonskih akata) u zakonodavstvo ili u upravu odnosno egzekutivu, najčešće nije imalo u vidu valjane doktrinarne razloge, nego isključivo političke momente.<sup>9</sup>

Aktuelno je i pitanje razgraničenja oblasti regulisanja društvenih odnosa od strane zakonodavnih organa sa jedne, i organa egzekutive sa druge strane.<sup>10</sup> Pravna nauka nije dala zadovoljavajući odgovor o određivanju domena podzakonskih akata, a pitanje je koliko je to uopće samo pravni problem.<sup>11</sup> Nije zadovoljavajući ni odgovor na pitanje šta se ne može regulisati podzakonskim aktima (zakonodavni rezervati), te se uglavnom daju negativne definicije u smislu egzemplarnog navođenja takvih oblasti (osnovna ljudska prava i slobode, određivanje krivičnih djela, uvođenje poreza i sl.), ali su takve liste različite kod različitih autora, bez jasnih zajedničkih kriterija koji bi važili za sve pravne sisteme.<sup>12</sup>

Kada je u pitanju podjela podzakonskih akata, ista se u pravnoj nauci vrši na osnovu dva osnovna kriterija: prvi je pravni osnov, odnosno ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta, a drugi je dejstvo, odnosno sadržina podzakonskog akta.<sup>13</sup> Prema prvom kriteriju (osnovu, odnosno ovlaštenju), podzakonski akti se dijele na samostalne i nesamostalne, pri čemu se prvi (samostalni) nazivaju još i spontani ili ustavni, dok se drugi (nesamostalni) donose radi primjene zakona, odnosno ovi podzakonski akti se nazivaju i podzakonskim aktima na osnovu naročitog ovlaštenja više pravne norme.<sup>14</sup> Prema sadržinskom određenju podzakonskih akata u odnosu

<sup>4</sup> N. Duvnjak „Podzakonski akti“, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2003. godina, strana 5.

<sup>5</sup> N. Duvnjak „Podzakonski akti“, *passim* i E. Ajanović „Opće upravno pravo“ str. 58-67.

<sup>6</sup> M. Šikić „Pojmovnik“, Hrvatska javna uprava, god. 9, br. 2, Zagreb 2009. godina, strana 587, isto i M. Matešić „Podzakonski općenormativni akti“, završni rad, Veleučilište u Požezi, 2014. godine

<sup>7</sup> M. Arlović „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“, Pravni vjesnik god. 30, br. 3-4, Osijek 2014. godina, strana 12.

<sup>8</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 51.

<sup>9</sup> N. Duvnjak „Podzakonski akti“, strana 6, a važno je napomenuti da su podzakonske akte u zakonodavstvo svrstavali teoretičari francuske pravne škole, dok ih je francuski Državni savjet svrstavao u upravu.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> N. Duvnjak „Podzakonski akti“, str. 6 i 7.

<sup>13</sup> N. Duvnjak „Podzakonski akti“, strana 7.

<sup>14</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, str. 51 i 52.



na zakon, podzakonski akti mogu biti *secundum legem* (u skladu sa zakonom), *praeter legem* (mimo zakona) i *contra legem* (protiv zakona), što izražava stepen povezanosti ovih akata i zakonom projektovanih uvjeta, pri čemu u jednom zakonu može biti ovlaštenje za različite tipove regulisanja podzakonskim aktima, a čak i jedan podzakonski akt može sadržavati ove razlike.<sup>15</sup> Uobičajeno, podzakonski akti *praeter legem* i *contra legem* su spontani, a podzakonski akti *secundum legem* su po naročitom ovlaštenju više pravne norme<sup>16</sup>, ali ovo ne mora uvijek biti slučaj. Naime, ustavom se može propisati da se određeni društveni odnosi regulišu u cjelosti podzakonskim aktima uz obavezu njihovog donošenja, dok se zakonom može propisati da izvršni organ ili organ uprave mogu (ali ne moraju) donijeti podzakonske akte za razradu nekih zakonskih odredbi (najčešće normom izvršne klauzule: „može donijeti“, „može propisati“, „po potrebi donosi“, itd.)<sup>17</sup> iako se u pogledu nekih uredbi izvršnih organa takvo ovlaštenje za određene namjene često generalno daje, što ćemo vidjeti u kasnijem izlaganju<sup>18</sup>. Nadalje, jedna od podjela koja se nerijetko pojavljuje za kriterij uzima donosioca podzakonskog akta<sup>19</sup>, gdje se osnovna distinkcija odnosi na podzakonske akte koje donose izvršni organi (vlade, u nekim slučajevima i šefovi država) i one koje donose organi uprave<sup>20</sup>. Konačno, možda posljednja podjela za kriterij uzima da li se podzakonski akti donose u redovnim ili izuzetnim prilikama (tzv. „uredbe iz nužde“).<sup>21</sup>

Na kraju ovog dijela, a s obzirom na temu ovog rada, treba razmotriti i teorijsku podjelu uredbi kao podzakonskih akata koje prevashodno donose izvršni organi, odnosno vlade<sup>22</sup>. Inače, gore navedeni kriteriji za podjelu podzakonskih akata (ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta i sadržina podzakonskog akta), važe i u pogledu uredbi<sup>23</sup>, međutim uredbe se još posebno mogu podijeliti na pravne i

<sup>15</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 52.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Usp. E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 53 i dalje i N. Duvnjak „Pravna priroda posebnog ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata („Izvršna klauzula“)“ u: „Podzakonski akti“, strana 80 i dalje.

<sup>18</sup> Naprimjer, generalno ovlaštenje vladama da (uredbama) osnivaju stručne službe za svoje potrebe, potrebe organa uprave ili upravnih organizacija, dato članom 54. Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05).

<sup>19</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“ u: „Podzakonski akti“, strana 56.

<sup>20</sup> Usp. N. Duvnjak „Podzakonski akti“, strana 12.

<sup>21</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 56.

<sup>22</sup> Naziv „Vlada“ za izvršni organ, odnosno vijeće ministara, preovladava na Zapadnom Balkanu, te u Austriji i Njemačkoj (*Regierung*) iako se koristi i naziv Kabinet (*Bundeskabinett*), koji koristi Velika Britanija i na primjer, Turska, dok je vrlo čest pojam za vladu upravo „Vijeće ministara“ (Albanija, Bugarska, Belgija, Bjelorusija, Francuska, Indija, Italija, Holandija, Rusija /ranije/, Saudijska Arabija, Španija, itd.).

<sup>23</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 56.

administrativne. Podjela uredbi na pravne i administrativne potiče iz njemačke teorije upravnog prava, gdje pravne uredbе utvrđuju „odnos opće potčinjenosti“, usmjerene su prema svima, odnosno sadržinski su zakoni u materijalnom smislu riječi, dok administrativne uredbе utvrđuju „odnos posebne potčinjenosti“, uređuju interne odnose u upravi i sadržinski su uredbе u materijalnom smislu riječi.<sup>24</sup> Ova podjela je međutim uslovljena ranijim njemačkim (iz perioda ustavne monarhije) poimanjem zakona, iako je bilo pokušaja da se ista prenese i u francusko pravo.<sup>25</sup> U današnje vrijeme, ova se podjela smatra sve manje relevantnom<sup>26</sup>, sve do mišljenja čak da ova distinkcija nije primjerena modernom upravnom pravu<sup>27</sup>. Ipak, kako bismo napravili potpuniju komparaciju uredbi vlada sa podzakonskim aktima Vijeća ministara, koristićemo i ovaj kriterij da bismo utvrdili da li vlade sa jedne i Vijeće ministara sa druge strane donose pravne i administrativne podzakonske akte, u kojem obliku i eventualno u kojem omjeru.

## 2.2. Podzakonski akti u Bosni i Hercegovini<sup>28</sup>

Kada je u pitanju analiza mogućnosti da izvršna vlast vrši normativnu funkciju u ustavnoj državi, a vezano za Bosnu i Hercegovinu, važna su ovlaštenja koja su sadržana u ustavnim odredbama<sup>29</sup>. Na primjer, preširoka ovlaštenja postojala su nekada Jugoslaviji u pogledu privrede i finansija<sup>30</sup>, a u određenom vremenskom periodu postojala je čak i neustavna praksa davanja širokih ovlaštenja zakonom tadašnjem Saveznom izvršnom vijeću<sup>31</sup>. Ova mogućnost više nije postojala po ustavima iz 1974. godine, tako da je ustavni tekst iz tog doba poznavao samo uredbе sa zakonskom snagom kao uredbе iz nužde za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja kada Skupština nije u mogućnosti da se sastane<sup>32</sup>. Slična je situacija i sada na entitetskom nivou u BiH, tako da mogućnost donošenja podzakonskih akata ovakvog tipa izvan vanrednih okolnosti ne postoji u sadašnjem ustavnom sistemu u

<sup>24</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbā na pravne i administrativne“, strana 57.

<sup>25</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbā na pravne i administrativne“, str. 58 i 59.

<sup>26</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbā na pravne i administrativne“, strana 65.

<sup>27</sup> N. Duvnjak „Podjela uredbā na pravne i administrativne“, strana 67.

<sup>28</sup> Entitet Republika Srpska nije obuhvaćen ovim istraživanjem (kao ni Brčko distrikt), ali su u pogledu podzakonskih akata koje donose Vlada i republički organi uprave normativna rješenja slična onim sa nivoa BiH i u Federaciji.

<sup>29</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 54

<sup>30</sup> N. Duvnjak „Ovlašćenje za vršenje normativne funkcije egzekutive“ u: „Podzakonski akti“, str. 77 i 78.

<sup>31</sup> N. Duvnjak „Podzakonski akti za izvršenje u pravnom sistemu“ u: „Podzakonski akti“, strana 19.

<sup>32</sup> Vidjeti na primjer član 222. Ustava Republike Bosne i Hercegovine („Službeni list RBiH“, broj 5/93), jer iako je ovaj prečišćeni tekst prestao važiti odlukom Ustavnog suda BiH, na njega se može pozvati da se istakne tada postojeća ustavna odredba.

BiH (na nivou BiH čak ni u kakvim okolnostima), pošto u ustavima nije predviđena mogućnost da izvršna vlast samostalno donosi primarnu legislativu bez zakonskog ovlaštenja<sup>33</sup>. Ipak, pitanje mogućnosti davanja ovlaštenja putem prenosa istog od strane zakonodavne vlasti izvršnoj vlasti da u cjelosti reguliše određenu oblast i kod nas sada ostaje otvoreno (s obzirom na postojanje takozvane „šutnje ustava“ o tom pitanju), a vodeći računa da ni u teoriji ne postoje jedinstveni stavovi o ovome.<sup>34</sup> Ovo međutim ne isključuje mogućnost donošenja podzakonskog akta *contra legem* u određenoj specifičnoj situaciji, ali tada takvo ovlaštenje mora biti izričito propisano zakonom.<sup>35</sup>

S obzirom da je u ovom radu naglasak dat na podzakonske akte Vijeća ministara, odnosno vlada, u ovom dijelu je važno istaći normativna rješenja koja se odnose na organe uprave, ali istaći i njihovu moguću korelaciju sa podzakonskim aktima Vijeća ministara, odnosno vlada. Tako je Zakonom o upravi<sup>36</sup> u članu 16. propisano da rukovodioci organa uprave donose propise s ciljem omogućavanja izvršavanja zakona i drugih propisa iz nadležnosti organa uprave kojim rukovode, kada su za to zakonom ovlašteni, dok je članom 98. je propisano da organi uprave donose opće akte iz svoje nadležnosti u cilju omogućavanja izvršavanja zakona samo kad su za to izričito ovlašteni zakonom. Konačno, članom 99. propisano je da su opći podzakonski pravni akti pravilnici, uputstva, naredbe i instrukcije, pri čemu je pravilnik provedbeni propis, kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara, radi osiguranja pravilne primjene tih zakona ili propisa, uputstvom se određuje način na koji organi uprave i institucije s javnim ovlaštenjima izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa, naredbom se naređuje ili zabranjuje neko postupanje u konkretnoj situaciji, koja ima opći značaj, dok se instrukcijom usmjerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organima uprave i institucijama s javnim ovlaštenjima na provođenju pojedinih odredbi zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara. Slično ovome, Zakonom o o organizaciji uprave u Federaciji BiH, u članu 66. je propisano da federalni i kantonalni organi uprave i samostalne upravne organizacije mogu donositi podzakonske propise iz svoje nadležnosti u cilju omogućavanja izvršavanja zakona i drugih propisa za koje su zaduženi, pri čemu mogu donositi pravilnik kao provedbeni propis i uputstvo, instrukciju i naredbu kao opće akte, dok je u članu 67. propisano da organi uprave i upravne organizacije mogu donositi podzakonske propise samo onda kada su

<sup>33</sup> Stoga u ustavnom sistemu BiH ne postoje ni tzv. zakonski rezervati koje poznaje komparativno ustavno pravo, više o tome E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 55.

<sup>34</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 56.

<sup>35</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 64.

<sup>36</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17.

za to izričito ovlaštenu zakonom i u granicama ovlaštenja datih u tom zakonu, a zakonom kojim se daje ovlaštenje za donošenje podzakonskog propisa moraju se bliže odrediti pitanja koja će se tim propisom regulirati i utvrditi rok u kojem se taj propis treba donijeti, pri čemu podzakonske propise donose rukovodioci organa uprave, odnosno rukovodioci upravnih organizacija. Konačno, članom 68. propisano je da se pravilnikom bliže razrađuju pojedine odredbe federalnog, odnosno kantonalnog zakona radi osiguranja uvjeta za odgovarajuću primjenu tog zakona, uputstvom se bliže propisuje način izvršavanja određenih upravnih i stručnih poslova koji se odnose na pojedina pitanja utvrđena zakonom, instrukcijom se utvrđuju pravila i upute o načinu obavljanja pojedinih upravnih i stručnih poslova od organa uprave i upravnih organizacija, odnosno pravnih lica sa javnim ovlaštenjima u provedbi i primjeni zakona i drugih propisa, dok se naredbom naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opći značaj.

Normativna rješenja na nivou BiH i u Federaciji su slična, uz manje terminološke razlike kod pojedinih podzakonskih akata. Kada je u pitanju klasifikacija, organi uprave na oba nivoa donose isključivo nesamostalne podzakonske akte radi primjene zakona. Njihovi akti su po pravilu *secundum legem*, ali ipak postoji mogućnost da se donesu i akti *praeter legem* pa čak i *contra legem* kada se u zakonu izričito odredi donošenje takvog podzakonskog akta, uz isključenje primjene određenih drugih zakonskih odredbi kada se primjenjuje takav podzakonski akt. Međutim, u odnosu na predmet ovog istraživanja, može se uočiti i razlika: iako na oba nivoa organ uprave mora biti ovlašten zakonom da bi donio određeni podzakonski akt, na nivou BiH pravilnikom se mogu razrađivati i odredbe propisa koje donosi Vijeće ministara, dok je domet pravilnika u Federaciji isključivo razrađivanje odredbi zakona, odnosno pravilnikom se ne mogu razrađivati uredbe vlada. S druge strane, instrukcijom se na nivou BiH mogu utvrđivati pravila za rad na provođenju pojedinih odredbi zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara, dok u Federaciji to odnosi na provedbu i primjenu zakona i drugih propisa, bez određenja koji i čiji to propisi moraju biti. Ovo daje propisima koje donosi Vijeće ministara u njihovoj korelaciji sa podzakonskim aktima koje donose organi uprave nešto veći značaj u odnosu na propise koje donose vlade. Konačno, Parlamentarna skupština BiH nije dužna (za razliku od federalnih i kantonalnih zakonodavaca), u izvršnoj klauzuli bliže odrediti pitanja koja će se tim propisom regulirati i utvrditi rok organu uprave u kojem se taj propis treba donijeti.

### **3. PODZAKONSKI AKTI VLADA FEDERACIJE BIH I KANTONA SARAJEVO SA POSEBNIM NAGLASKOM NA UREDBE**

#### **3.1. Akti Vlade Federacije i Vlade Kantona Sarajevo u ustavima i zakonima**

Ustavom Federacije BiH<sup>37</sup> nisu propisane niti nadležnosti niti akti Vlade<sup>38</sup>, osim što član 9. (poglavlje IV.B.) ovlašćuje Vladu na donošenje uredbi sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kad Parlament Federacije to ne može učiniti, što znači da se karakter drugih akata vlade propisuje zakonom. Zakonom o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine<sup>39</sup>, u članu 18. propisano je da Vlada Federacije, u ostvarivanju svojih ovlašćenja utvrđenim Ustavom Federacije, donosi uredbе sa zakonskom snagom (pod Ustavom propisanim uslovima), uredbе, odluke, rješenja i zaključke. Pored toga, članom 19. istog zakona je propisano da se uredbom uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade Federacije, bliže uređuju odnosi za sprovođenje zakona, osnivaju stručne i druge službe Vlade i utvrđuju načela za unutrašnje ustrojstvo federalnih organa državne uprave<sup>40</sup>, odlukom se uređuju pojedina pitanja ili propisuju mjere Vlade, daje saglasnost ili potvrđuju akti drugih organa ili organizacija, te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne odlučuje uredbom, rješenjem se odlučuje o imenovanjima i razrješenjima, kao i o drugim pojedinačnim pitanjima, a zaključkom se utvrđuju stavovi o pitanjima od značaja za provođenje utvrđene politike, uređuju unutrašnji odnosi u Vladi i određuju zadaci federalnim organima državne uprave i službama Vlade. Za razliku od federalnog ustava, u Kantonu Sarajevo su članom 28. Ustava<sup>41</sup> propisane nadležnosti Vlade, koja je između ostalog, nadležna i za provođenje kantonalne politike, predlaganje i izvršavanje zakona i drugih propisa Kantona. Akti Vlade su propisani Zakonom o Vladi Kantona Sarajevo<sup>42</sup>, a odredbe čl. 26. i 28. tog zakona<sup>43</sup> koji regulišu akte Vlade su u načelu identične odredbama federalnog zakona.

<sup>37</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 2.4.2022. godine; ovaj tekst ne sadrži posljednje ustavne amandmane nametnute od Visokog predstavnika.

<sup>38</sup> Ustav propisuje nadležnosti pojedinih nosilaca vlasti, kao na primjer premijera i ministara, ali ne i Vlade Federacije u cjelini.

<sup>39</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06.

<sup>40</sup> E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 71.

<sup>41</sup> Ustav Kantona Sarajevo – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html>, pristupljeno 12.10.2022. godine.

<sup>42</sup> „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 36/14 – prečišćen tekst i 37/14 – ispravka.

<sup>43</sup> Interesantna je odredba člana 27. Zakona o Vladi Kantona Sarajevo po kojoj je „Izuzetno za vrijeme trajanja ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti kada postoji objektivna nemogućnost da se sazove Skupština ...“, Vlada ovlaštena donositi propise iz nadležnosti Skupštine, dakle uredbе iz nužde, pri čemu je ovo ovlaštenje dato zakonom a ne ustavom, iako teorija prepoznaje i takvu situaciju (E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 57).

### 3.2. Podzakonski akti Vlade Federacije i Vlade Kantona Sarajevo u praksi

Od uspostave sadašnjeg ustavnog sistema u BiH<sup>44</sup>, vlade Federacije i Kantona Sarajevo donijele su skoro 1000 uredbi, od čega Vlada Federacije manje od 600, a Vlada Kantona Sarajevo oko 400 (manji broj uredbi, oko dvadesetak donijeli su gradonačelnik Sarajeva i načelnici sarajevskih općina).<sup>45</sup> Sadržinski, Vlada Federacije uredbama je regulisala pomoć stanovništvu usljed rasta cijena, okolinske dozvole i druga pitanja okoliša (ekologija), osnivanja su koordinaciona tijela, regulisala se procjena vrijednosti imovine oduzete u krivičnom postupku, verifikacija potraživanja stare devizne štednje, informacioni sistem, disciplinska odgovornost državnih službenika, gradilišta, obrti i pomoć istima, podsticanje proizvodnje električne energije, usavršavanje tijela privrednih društava, pomoć penzionerima, najniža plata, upravljanje otpadom, zaštita i spašavanje i jedinice civilne zaštite, zapošljavanje u javnom sektoru, naplata autoceste, procjena uticaja propisa, te otpadne vode.<sup>46</sup> Takođe, Vlada Kantona Sarajevo je osnivala radna tijela i organizovala rad same vlade, te regulisala oznake policije, vođenje personalnih dosijea zaposlenih u kantonalnim organima, prijem u radni odnos u javni sektor, dodjelu subvencija i drugih davanja iz budžeta, civilnu zaštitu i disciplinsku odgovornost državnih službenika.<sup>47</sup> Ako na prethodno iznesene uredbi obiju vlada primjenimo teorijsku klasifikaciju, zaključuje se da su vlade donosile kako pravne (koje preovladavaju), tako i administrativne uredbi (u manjem broju koji ipak nije zanemarljiv).

Što se tiče sadržaja preambule, većina uredbi na oba nivoa sadrže najprije pozivanje na određeni član zakona o vladi, a potom relevantnu odredbu ovlašćujućeg zakona (izvršnu klauzulu), dok se u rjeđem slučaju u preambuli poziva samo na zakon o vladi. Izuzetak je i jedina federalna uredba sa zakonskom snagom iz 1994. godine, koja sadrži samo gore navedeno ustavno ovlaštenje (član IV.B.9. Ustava Federacije) za donošenje takve uredbi.<sup>48</sup>

Kada su u pitanju odluke, istih je doneseno mnogo veći broj, desetak hiljada od strane Vlade Federacije, dok je oko četiri hiljade donijela Vlada Kantona Sarajevo. Neka sistematika se ne može uočiti, osim imenovanja različitih radnih grupa, davanja saglasnosti na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i slično. Interesantno je

<sup>44</sup> Vlada Federacije je uspostavljena je 1994. godine, a Vlada Kantona Sarajevo 1996. godine.

<sup>45</sup> Podaci ovdje i dalje dobijeni su istraživanjem „Službenih novina Federacije BiH“ i „Službenih novina Kantona Sarajevo“.

<sup>46</sup> Obuhvaćene su uredbi Vlade Federacije donesene nakon 1.1.2020. godine.

<sup>47</sup> Obuhvaćene su uredbi Vlade Kantona Sarajevo donesene nakon 1.1.2020. godine.

<sup>48</sup> Uredba sa zakonskom snagom o oslobađanju od carina pri uvozu određenih proizvoda („Službene novine Federacije BiH“, broj 3/94).

da je Vlada Federacije donijela i dva pravilnika<sup>49</sup> a Vlada Kantona Sarajevo nijedan, što je i razumljivo, jer je riječ o aktu koji gotovo isključivo donose organi uprave (i eventualno neki drugi organi)<sup>50</sup>. Konačno, Vlada Federacije i Vlada Kantona Sarajevo nisu donosile uputstva, instrukcije, niti naredbe<sup>51</sup>.

Saglasno relevantnom prekršajnom zakonodavstvu, prekršaj se može propisati bilo kojim propisom koji donose vlade (ne samo uredbom)<sup>52</sup>, s tim da propisivanje prekršaja uredbom nije toliko često, ali se može utvrditi na oba istraživana nivoa vlasti<sup>53</sup>. Nasuprot tome, na oba nivoa nije se moglo utvrditi propisivanje prekršaja odlukom, niti drugim aktom.

## 4. ODLUKE I DRUGI AKTI VIJEĆA MINISTARA

### 4.1. Akti Vijeća ministara prema relevantnim propisima

I odredbe Ustava BiH<sup>54</sup> su u pogledu Vijeća ministara u određenoj mjeri ograničene (tako da se karakter njegovih odluka propisuje zakonom), iako je u članu V/4.a) propisano da predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima koje su naznačene u odredbama o nadležnostima institucija BiH<sup>55</sup>, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj skupštini. Ovo implicira moguće ustavno ograničenje Vijeću ministara za primarno regulisanje određenih društvenih odnosa (u okviru

<sup>49</sup> Ovi atipični pravilnici koje je donijela Vlada Federacije regulišu o privremenu spriječenost za rad („Službene novine Federacije BiH“, broj 3/17) i najam i čuvanje oduzete imovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 5/16 i 106/21).

<sup>50</sup> Ilustracije radi, organi uprave i druga tijela Federacije donijeli su do sada ukupno skoro 7000 pravilnika, a organi Kantona Sarajevo preko 4000.

<sup>51</sup> Organi uprave na ova dva nivoa su donosili ove akte i njihov broj varira u zavisnosti od akta, od nekoliko desetina do nekoliko stotina.

<sup>52</sup> Zakonom o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“, broj 63/14), u članu 12. je propisano: „Prekršaji i prekršajne sankcije mogu biti propisani zakonima BiH, Federacije, kantona ili drugim propisima Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije, vlada kantona i odlukama gradskog ili općinskoga vijeća“.

<sup>53</sup> Naprimjer, Uredba o tehničkim svojstvima koje građevine moraju zadovoljavati u pogledu sigurnosti te načina korištenja i održavanja građevina („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/07, 51/08 i 2/14), Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 44/15), Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo, broj 22/16) ili na primjer Uredba o snabdijevanju prirodnim gasom Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo, broj 10/16).

<sup>54</sup> Ustav Bosne i Hercegovine – prijevod na bosanski jezik, dostupan na [https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs\\_1611076095.pdf](https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs_1611076095.pdf), pristupljeno 22.3.2022. godine

<sup>55</sup> Interesantno je da, za razliku od federalnog ustava, član V/4.a) Ustava BiH ipak propisuje osnovne nadležnosti Vijeća ministara u cjelini, kao kolegijalnog izvršnog organa države.



nadležnosti institucija BiH), čak i kad bi to bilo zakonski odobreno, iako to pitanje ostaje otvoreno.

Prvobitno je članom 16. Zakona o Vijeću ministara i ministarstvima Bosne i Hercegovine<sup>56</sup> bilo propisano da, u ostvarivanju svojih prava i dužnosti, Vijeće ministara donosi uredbе, odluke, uputstva, zaključke i druge normativne akte. Međutim, već je članom 14. Zakona o Vijeću ministara i ministarstvima Bosne i Hercegovine<sup>57</sup> bilo propisano da u ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, uputstva, zaključke i druge normativne akte. Odredba koja je sada na snazi jeste član 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine<sup>58</sup>, kojim je propisano da u ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta. Za razliku od federalnog zakona, nijedan od zakona koji su regulisali ili regulišu rad Vijeća ministara ne sadrži odredbu o karakteru pojedinih njegovih akata, tako da je to pitanje zakonski neregulisano. Ipak je Poslovníkom o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine<sup>59</sup> u članu 54. propisano da Vijeće ministara u ostvarivanju svojih prava i dužnosti donosi odluke, zaključke, rješenja i uputstva, a karakter pojedinih akata propisan je čl. 55. – 58. Poslovníka o radu Vijeća ministara, te se odlukom uređuju određena pitanja za izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata, osnivaju radna tijela Vijeća ministara, uređuju određena pitanja i određuju mjere iz okvira prava i dužnosti Vijeća ministara, te vrše izmjene i dopune Poslovníka o radu Vijeća ministara, zaključci sadrže prijedloge konkretnih mjera, kao i radne zadatke ministarstava i drugih organa državne vlasti sa rokovima za njihovo izvršenje, rješenjem se odlučuje o imenovanjima, postavljenjima i razrješenjima, o osnivanju privremenih radnih tijela, o pojedinačnim pitanjima, te davanju saglasnosti na opće i druge akte ministarstava i drugih institucija, dok se uputstvom propisuje način rada ministarstava i drugih organa i institucija BiH u izvršavanju pojedinih odredaba zakona, drugih propisa i općih akata.

#### 4.2. Odluke i drugi akti Vijeća ministara u praksi

Od uspostavljanja<sup>60</sup>, Vijeće ministara je donijelo preko 5000 odluka, s tim što je predmet nekih ono što vlade uobičajeno rješavaju odlukom (o uspostavljanju i imenovanju radnih grupa, finansijske odluke, itd.), dok druge regulišu pitanja

<sup>56</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 4/97.

<sup>57</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 11/00.

<sup>58</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 84/07 i 24/08.

<sup>59</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 22/03.

<sup>60</sup> Vijeće ministara je uspostavljeno 1997. godine.



koja vlade uobičajeno regulišu uredbama (izvršavanje zakona, osnivanje radnih tijela, itd.).<sup>61</sup> Distinkciju je moguće napraviti uvažavajući ne samo Poslovnik o radu Vijeća ministara, nego i opis iz federalnog (i kantonalnog) zakona, tako da treba odvojiti odluke kojim se uređuju najvažnija pitanja za izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata i osnivaju radna tijela (što je tipični predmet uredbi), od odluka kojim se uređuju druga pitanja ili mjere (što je tipičan predmet odluka vlada). Kada je riječ o ovim prvim poslovima, Vijeće ministara je regulisalo upravljanje informacionom sigurnošću, privremeno je suspendovalo carinske stope, regulisalo naknade zaposlenih u institucijama BiH, status stranca za vrijeme trajanja stanja nesreće i ograničenje njihovog kretanja te odobravalo ulazak u BiH određenim kategorijama stranaca, uređivalo tarifne kvote za uvoz, regulisalo provođenje zakona kojim je propisana carinska politika<sup>62</sup>, privremeno finansiranje, oslobađanje od indirektnih poreza, carinsku tarifu, kancelarijsko poslovanje, provođenje restriktivnih mjera u skladu sa rezolucijama UN<sup>63</sup>, vizni režim<sup>64</sup>, preferencijalni tretman domaćeg, te tarifu administrativni taksi.<sup>65</sup>

Međutim, ono što je dodatno specifično kod Vijeća ministara i interesantno, jeste to da svi propisi za izvršavanje zakona nisu doneseni u formi odluka, jer je Vijeće ministara donosilo i pravilnike i uputstva. Pravilnika je doneseno nešto preko 300, i istim su regulisani činovi u policiji kao i njihove uniforme, kvalitet brašna, postupak prijema u državljanstvo određenih kategorija, pitanja vezano za tajnost podataka, disciplinska i materijalna odgovornost te interni premještaji zaposlenika kao i disciplinska odgovornost državnih službenika, te rad imigracionog centra, dok je u posljednje vrijeme<sup>66</sup> pravilnicima regulisana reprezentacija funkcionera, ostaci pesticida u hrani, čuvanje zaplijenjenih opojnih droga, kontrola cijene lijekova, džemovi i želei, prehrambeni aditivi, sufinansiranje udruženja, voćni sokovi i oznaka geografskog porijekla. Uputstava je doneseno znatno manje, oko 60 i istim su regulisani personalni dosijei, određena pitanja javnih nabavki, uvoz lijekova, proizvodi i donošenje tehničkih propisa, te neka pitanja ekstradicije, iako se većina uputstava odnosi na rad institucija, odnosno njihovo postupanje

<sup>61</sup> Podaci ovdje i dalje dobijeni su istraživanjem „Službenog glasnika BiH“.

<sup>62</sup> Odluka o provođenju Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 13/19, 54/19, 21/20, 47/21, 49/21, 4/22 i 23/22) predstavlja veoma obiman propis (sa karakterom tipične uredbi), ima 566 članova, a slična je bila i ranija Odluka o provedbenim propisima Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 63a/04, 60/06 i 57/08), koja je imala 479 članova.

<sup>63</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 103/11 i 51/20.

<sup>64</sup> Odluka o vizama („Službeni glasnik BiH“, br. 3/15, 47/17 i 73/17), usporediti vrlo sličnu hrvatsku Uredbu o viznom režimu („Narodne novine“, broj 92/21).

<sup>65</sup> Obuhvaćene su odluke Vijeća ministara donesene nakon 1.1.2020. godine.

<sup>66</sup> Pravilnici Vijeća ministara doneseni nakon 1.1.2020. godine.

u određenim situacijama. Vijeće ministara nije donosilo instrukcije, niti naredbe u značajnijem broju, a i broj pravilnika i uputstava je znatno manji u odnosu na pravilnike i uputstva koje su donosili organi uprave i druge institucije.<sup>67</sup> U ranoj fazi rada, Vijeće ministara je bilo donijelo čak i nekoliko uredbi<sup>68</sup> kojim je regulisalo opremu policijskih snaga, ali nakon 2001. godine, Vijeće ministara nije više donosilo uredbе. Kada bismo podzakonske akte Vijeća ministara klasifikovali putem teorijske klasifikacije uredbi, može se zaključiti da je Vijeće ministara donosilo odluke, pravilnike i uputstva i kao pravne (koji preovladavaju) i kao administrativne (kojih je, iako manji, značajan broj), pri čemu je odnos pravnih i administrativnih podzakonskih akata približno sličan, neovisno o nazivu podzakonskog akta (odluka, pravilnik ili uputstvo).

Što se tiče sadržaja preambule ovih propisa, i ovdje se pojavljuje isti obrazac kao i kod entitetskih uredbi, tako da u načelu sve odluke, pravilnici i uputstva sadrže najprije pozivanje na određeni član zakona o Vijeću ministara, a potom relevantnu odredbu ovlašćujućeg zakona (izvršnu klauzulu).

Isto kao kod uredbi vlada, neke od odluka normativnog karaktera sadrže i kaznene odredbe, odnosno njima su propisane i kazne za prekršaje<sup>69</sup>, što je u skladu sa prekršajnim zakonodavstvom na nivou BiH<sup>70</sup> kao i u Federaciji<sup>71</sup>. Interesantno je da kaznene odredbe sadrže i neki pravilnici<sup>72</sup>, iako se može utvrditi da je to rjeđi slučaj u odnosu na odluke.

### **4.3. Analiza i komparacija podzakonskih akata Vijeća ministara sa aktima izvršnih organa na drugim nivoima vlasti**

Kada se razmotre analizirane odluke Vijeća ministara, može se uopšteno zaključiti da mnoge od njih predstavljaju provedbene propise za izvršavanje zakona i da sadržinski imaju karakter uredbi koje donose vlade na drugim istraživanim nivoima vlasti. Neke od odluka su čak izuzetno opsežne (sa više stotina članova), što takođe

<sup>67</sup> Sveukupno, na nivou BiH doneseno je preko 2600 pravilnika, preko 600 uputstava, preko 120 instrukcija i oko 700 naredbi, od kojih je Vijeće ministara donijelo samo jednu.

<sup>68</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 3/01.

<sup>69</sup> Naprimjer, Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita („Službeni glasnik BiH“, br. 96/07, 43/10, 103/12 i 56/19), Odluka o uslovima i načinu zaštite fizičkog i moralnog integriteta državnog službenika institucija Bosne i Hercegovine u obavljanju dužnosti („Službeni glasnik BiH“, broj 39/13) ili Odluka o kriterijima i načinu korištenja godišnjeg odmora za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 16/20).

<sup>70</sup> Zakonom o prekršajima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20), u članu 4. je propisano da se prekršaji propisuju zakonima BiH i odlukama Vijeća ministara.

<sup>71</sup> Ranije citirani federalni Zakon o prekršajima.

<sup>72</sup> Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 81/07).

može biti jedna od karakteristika uredbi koje regulišu određene šire oblasti društvenih odnosa. Ono što je posebno karakteristično za Vijeće ministara jeste donošenje značajnog broja pravilnika i uputstava, koje za razliku od odluka, isključivo služe regulaciji koju vlade na drugim nivoima vlasti obavljaju uredbama. Kada je u pitanju zakonitost ovakve prakse, donošenje pravilnika može biti predviđeno posebnim zakonom (štaviše, unošenjem u zakonski tekst tačnog naziva pravilnika kojeg donosi Vijeće ministara<sup>73</sup>), ali je češći slučaj da se pravilnik donosi na osnovu izvršne klauzule u zakonu da Vijeće ministara „donosi provedbene propise“ ili „usvaja propise“ ili neki drugi oblik ovlašćujuće odredbe („utvrđiće“, „propisaće“, „donosi“), koji uopšte ne implicira donošenje pravilnika umjesto odluke. Postavlja se pitanje da li se na takav način postupa protivno Zakonu o upravi, s obzirom da je istim zakonom propisano da je pravilnik provedbeni propis, kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara<sup>74</sup>, te *a contrario* pravilnik ne bi mogao biti i propis Vijeća ministara. Slična stvar je i sa uputstvom, jer dok donošenje pravilnika nije zasnovano niti na jednom propisu, donošenje uputstva zasnovano je samo na Poslovniku o radu Vijeća ministara, pri čemu sadržajno mnoga uputstva i nisu u skladu sa članom 58. Poslovnika, jer se uputstvima ne reguliše samo način rada institucija BiH nego i drugih subjekata, što čini da se na ovom nivou vlasti i uputstvom često regulišu pitanja koja vlade inače regulišu uredbama. U svakom slučaju, neovisno o zakonitosti donošenja kako pravilnika, tako i uputstava Vijeća ministara, isto se može se smatrati pogrešnim, posebno ne samo što nije u skladu ne samo sa terminologijom nego i ukupno naukom upravnog prava u BiH, pa i šire, ali i stoga što što izaziva u najmanju ruku probleme u tumačenju, a možda i konfuziju u primjeni.

Inače, u pogledu sadržinskog osnova prema zakonu, može se zaključiti da su, kako uredbе vlada, tako i odluke, pravilnici i uputstva Vijeća ministara, podzakonski akti za izvršenje (sprovođenje, primjenu) zakona, te su isti *secundum legem*. Akti *praeter* i *contra legem* su rijetki, ali ih ipak ima. Kao primjer može se navesti Uredba o pomoći stanovništvu usljed rasta indeksa potrošačkih cijena<sup>75</sup> (za koju ne postoji osnov u bilo kom zakonu) ili Uredba o šumama<sup>76</sup> koja je i formalno proglašena neustavnom od strane Ustavnog suda Federacije BiH jer „... je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, u konkretnom slučaju, donoseći osporenu uredbu, kojom je mijenjala odredbe Zakona o šumama, prekoračila svoju Ustavom utvrđenu

<sup>73</sup> Kao što su na primjer čl. 9. i 60. Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22).

<sup>74</sup> Član 99. stav 2. Zakona o upravi.

<sup>75</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 55/22 i 77/22.

<sup>76</sup> „Službene novine Federacije BiH“, br. 83/09, 26/10, 38/10 i 60/11.

nadležnost<sup>77</sup>. Što se tiče Vijeća ministara, kao primjer možemo navesti Odluku o izuzeću od određenih odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, koju je Vijeće ministara BiH, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije (za državnu službu), usvojilo na 42. sjednici održanoj 19.02.2004. godine<sup>78</sup>. Ista odluka je donesena na osnovu ovlaštenja iz člana 6. stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>79</sup>, kojim je propisano: „Vijeće ministara može odlukom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu, utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe ovog zakona drugačije reguliraju pitanja vezana za diplomatsko – konzularnu službu“. Ova posljednja odluka Vijeća ministara jeste tipičan primjer zakonitog načina odstupanja podzakonskog akta od zakona (*contra legem*), odnosno derogacije zakona podzakonskim aktom, kada je to izričito propisano samim zakonom<sup>80</sup>.

Kada se uzme u obzir čisto teorijski diskurs, ne postoji nikakvo teorijsko opravdanje zašto Vijeće ministara ne bi donosilo uredbе. Naime, pod uredbom se podrazumijeva podzakonski akt izvršne vlasti – kolegijalnog izvršnog organa, što Vijeće ministara svakako jeste. Ovo nije samo ograničeno na BiH, niti prostor Zapadnog Balkana, već ima svoje utemeljenje teoriji upravnog prava evropskih država, posebno francuskoj i njemačkoj. S tim u vezi, kada su u pitanju preporuke za poboljšanje stanja, bilo bi potrebno izmijeniti (eventualno i dopuniti) Zakon o Vijeću ministara u smislu toga da Vijeće ministara donosi i uredbе, uz dodatnu odredbu koja će napraviti distinkciju kada Vijeće ministara donosi uredbе a kada odluke (i druge akte), pri čemu bi kao uzor mogli poslužiti zakoni o vladi kako entitetskog, tako i kantonalnog nivoa. Može se osnovano smatrati da bi takva izmjena, zajedno sa ukidanjem prakse donošenja pravilnika i uputstava, uvela više reda u rad ovog organa, smanjila nerazumijevanje i zakone iz ove oblasti uskladila sa teorijom upravnog prava, odnosno implementirala upravno pravo kakvo se već duže vremena izučava ne samo u BiH već i u drugim državama.

## 5. ZAKLJUČAK

U radu su razmatrane odluke Vijeća ministara kao podzakonski općenormativni akti, sa ciljem da se istraživanjem utvrdi da iste imaju po svojoj suštini karakter uredbi koje donose vlade na drugim nivoima vlasti u BiH.

<sup>77</sup> Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, broj U-28/10 od 23.3.2011. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj 34/11.

<sup>78</sup> Neobjavljena, pribavljena od Agencije za državnu službu BiH.

<sup>79</sup> „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

<sup>80</sup> Da se klasifikuje kao uredba, ova odluka bi bila administrativna, jer se odnosi na samu upravu.

Nakon uvoda, u drugom dijelu je dat osvrt na podzakonske akte uopće, teorijska gledišta o podzakonskim aktima, te posebno na njihove podjele koje su relevantne za ovaj rad.

U trećem dijelu, istražene su ustavne i zakonske odredbe koje se odnose na donošenje uredbi od strane vlada Federacije i Kantona Sarajevo, uz posebnu naznaku šta se reguliše uredbom. Konačno, istražene su uredbi (i u manjoj mjeri odluke) koje su ove dvije vlade donosile, posebno u posljednje tri godine, i to naročito u pogledu sadržine uredbi, iako je pored toga istražen i sadržaj preambule i eventualne kaznene odredbe uredbi.

U četvrtom dijelu istražene su najprije ustavne i zakonske odredbe koje se odnose na donošenje različitih akata od strane Vijeća ministara, što se u pogledu podzakonskih akata u zakonskom smislu odnosi na odluke. Dalje su istražene odluke Vijeća ministara koje imaju karakter podzakonskih akata, posebno u pogledu sadržine, te preambule i prekršajnih kaznenih odredbi, ali i drugi podzakonski akti koje je Vijeće ministara donosilo u obliku pravilnika i uputstava.

Na kraju ovog dijela izvršena je komparacija i analiza, odnosno diskusija, te je zaključeno da za razliku od vlada koje svoju normativnu aktivnost obavljaju uredbama, Vijeće ministara to čini u većini odlukama, ali i pravilnicima i uputstvima. Za razliku od odluka, koje imaju zakonski osnov da se donose pod tim nazivom, za pravilnike Vijeća ministara većinom nema nikakvog pravnog osnova da se donose u tom obliku (u malom broju slučajeva postoji zakonski osnov da Vijeće ministara donese pravilnik), dok za uputstva zakonskog osnova nema, već se on pojavljuje samo u poslovniku o radu ovog izvršnog organa. Ovakva praksa čak i ako nije nezakonita, unosi nered, odnosno konfuziju i nerazumijevanje u normativnu djelatnost Vijeća ministara i protivna je teorijskim postavkama upravnog prava, ne samo u našoj zemlji. Pored toga je zaključeno da je većina kako uredbi, tako i odluka, pravilnika i uputstava izvršnih organa donesena po zakonskom osnovu radi izvršenja zakona, ali da se nekada u rijetkim slučajevima ovi propisi donose i mimo i protiv zakona, zbog čega su nekada proglašavani i neustavnim. Na kraju se može zaključiti da bi se putem izmjene zakona trebalo uvesti i da Vijeće ministara donosi uredbi, uz razlikovanje u odnosu na odluke, što bi smanjilo konfuziju i bilo daleko pravilnije sa aspekta pravne nauke upravnog prava, kako našeg, tako i komparativnog.

## LITERATURA

1. Ajanović, Enver „Opće upravno pravo“, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, Sarajevo 2020. godine
2. Arlović, Mato „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“, Pravni vjesnik god. 30, br. 3 – 4, str. 9 – 48, Osijek 2014. godine
3. Duvnjak, Nedžad „Podzakonski akti“, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2003. godina
4. Matešić, Mihaela „Podzakonski općenormativni akti“, završni rad, Veleučilište u Požegi, 2014. godine
5. Odluka o kriterijima i načinu korištenja godišnjeg odmora za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 16/20)
6. Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita („Službeni glasnik BiH“, br. 96/07, 43/10, 103/12 i 56/19)
7. Odluka o provođenju Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 13/19, 54/19, 21/20, 47/21, 49/21, 4/22 i 23/22)
8. Odluka o provedbenim propisima Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 63a/04, 60/06 i 57/08)
9. Odluka o uslovima i načinu zaštite fizičkog i moralnog integriteta državnog službenika institucija Bosne i Hercegovine u obavljanju dužnosti („Službeni glasnik BiH“, broj 39/13)
10. Odluka o vizama („Službeni glasnik BiH“, br. 3/15, 47/17 i 73/17)
11. Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, broj U-28/10 od 23.3.2011. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj 34/11
12. Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 22/03)
13. Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 81/07)
14. Šikić, Marko „Pojmovnik“, Hrvatska javna uprava, god. 9, br. 2, str. 587–592, Zagreb 2009. godina
15. Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 22/16)
16. Uredba o snabdijevanju prirodnim gasom Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 10/16)
17. Uredba o tehničkim svojstvima koje građevine moraju zadovoljavati u pogledu sigurnosti te načina korištenja i održavanja građevina („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/07, 51/08 i 2/14)
18. Uredba sa zakonskom snagom o oslobađanju od carina pri uvozu određenih proizvoda („Službene novine Federacije BiH“, broj 3/94)
19. Uredba o viznom režimu („Narodne novine“, broj 92/21)

20. Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 44/15)
21. Ustav Bosne i Hercegovine – prijevod na bosanski jezik, dostupan na [https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs\\_1611076095.pdf](https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs_1611076095.pdf), pristupljeno 22. 3. 2022. godine
22. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 2. 4. 2022. godine
23. Ustav Kantona Sarajevo – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html>, pristupljeno 12.10.2022. godine
24. Ustav Republike Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni list RBiH“, broj 5/93)
25. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17)
26. Zakon o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05)
27. Zakon o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“, broj 63/14)
28. Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20)
29. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22)
30. Zakon o upravi („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/12)
31. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 84/07 i 24/08)
32. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 4/97)
33. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 11/00)
34. Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06)
35. Zakon o Vladi Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 36/14 – prečišćen tekst i 37/14 – ispravka)



## TESTING FISCAL SUSTAINABILITY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

### TESTIRANJE FISKALNE ODRŽIVOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Aldin Međedović<sup>1</sup>, Merdža Handalić Plahonjić<sup>2</sup>

<sup>1</sup> aldinmedjedovic@gmail.com

<sup>2</sup> University of Sarajevo, Faculty of Administration, mhandalic@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 9. 3. 2023.

Prihvaćen / Accepted: 13. 3. 2023.

#### Summary

Considering contemporary economic trends and the importance of fiscal policy instruments for ensuring macroeconomic stability, the research focuses on fiscal sustainability. Accordingly, special attention is paid to the empirical approach to fiscal sustainability, where the central question in considering the long-term sustainability of public finances is the concept of intertemporal budget constraint. The potential cointegrating relationships between public revenues and public expenditures, which represent the basic condition for fiscal sustainability, were tested on the example of Bosnia and Herzegovina. Testing the cointegration of time series was performed using the Engle-Granger two-step procedure and then using the Johansen procedure based on the VAR model. Finally, based on the above, the results of the fiscal sustainability analysis of Bosnia and Herzegovina were summarized, which are relevant for defining macro-fiscal goals and development-oriented policies.

**Keywords:** fiscal policy, fiscal sustainability, time series, cointegration, VAR JEL classification: E62, C22

#### Sažetak

Uzimajući u obzir savremena ekonomska kretanja i značaj instrumenata fiskalne politike za osiguranje makroekonomske stabilnosti, istraživanje je fokusirano na fiskalnu održivost. U skladu sa tim, posebna pažnja posvećena je razmatranju empirijskog pristupa fiskalnoj održivosti, gdje je kao centralno pitanje u razmatranju dugoročne održivosti javnih finansija predstavljen koncept intertemporalnog budžetskog ograničenja. U nastavku su na primjeru Bosne i Hercegovine testirane potencijalne kointegracijske veze između javnih prihoda i javnih rashoda što predstavlja osnovni uslov fiskalne održivosti. Testiranje kointegriranosti vremenskih serija izvršeno je primjenom Engle-Granger dvostepene procedure, a zatim i pomoću Johansenove procedure zasnovane na VAR modelu. Konačno, na bazi navedenog rezimirani su rezultati analize fiskalne održivosti Bosne i Hercegovine koji su relevantni za definisanje makro-fiskalnih ciljeva i razvojno orijentisane politike.

**Ključne riječi:** fiskalna politika, fiskalna održivost, vremenske serije, kointegracija, VAR JEL classification: E62, C22



## 1. INTRODUCTION

Fiscal policy generally has numerous implications on movements in a national economy. By ensuring fiscal sustainability and balance of public finances, fiscal policy has a direct impact on macroeconomic stability. Therefore, it is important that fiscal policy is conceived as a sustainable subsystem within the overall economy. In cases of inadequate fiscal policy implementation by the government and failure to achieve planned fiscal goals, macroeconomic stability and the sustainability of the public sector as a whole are called into question. Fiscal sustainability is directly related to the solvency of the state. Unsustainable fiscal policy can threaten the solvency of the state if necessary adjustments and changes are not made in the fiscal area. Such a situation inevitably reflects on the movement of the entire economy, the economic growth that is achieved, and ultimately on economic development (Hemming, 2000). After the global debt crisis recorded in the early 1980s, the importance of the debate primarily on public debt, but also on the sustainability of fiscal policy, has increased. In addition, the emergence of high budget deficits in the United States has led to the publication of various empirical studies on fiscal sustainability. There is no precisely defined procedure or definition on the basis of which fiscal sustainability would be assessed. Different authors approach the definition and assessment of fiscal sustainability in different ways. Thus, the concept of fiscal sustainability has many definitions, although it almost always refers to the fiscal policy of the government or the public sector.

One concept in defining fiscal sustainability relates to solvency, or the ability of a government to service its debt. However, assessments of fiscal sustainability rarely conclude that a government is insolvent, unless creditors and all other key players in this area are already aware of this fact. Another concept in assessing fiscal sustainability relates to the government's ability to continue implementing existing policies while maintaining solvency (Chalk and Hemming, 2000). With this approach, the analysis of fiscal sustainability has a wider scope. In this case, special attention is paid to the analysis of the effects of fiscal and monetary policies and adjustments related to maintaining solvency. The background to this approach is the fact that fiscal policy, coupled with monetary policy, is one of the fundamental and most significant instruments of macroeconomic policy (Alfonso and Sousa, 2009).

Analyses of fiscal sustainability are mostly focused on the question of the theoretical concept of optimal fiscal policy, disregarding the issue of feasibility and implementation possibilities. In addition, one of the drawbacks of the analysis of fiscal sustainability is the fact that the possibility of error, or the certainty of the estimate, is often not taken into account. Academic studies on fiscal sustainability focus on research that is focused on the cointegration between public revenues and expenditures, as well as research that analyzes fiscal sustainability from

the perspective of sustainable public debt with specified movements of certain macroeconomic parameters (Krznar, 2002). Blanchard (1990) notes that the issue of fiscal sustainability is related to the analysis of whether the current deficit, and therefore the current borrowing of the central government, leads to an excessive accumulation of public debt. In this context, fiscal policy needs to maintain a sustainable level of deficit that the government can cover without excessive growth of public debt. Many other theorists also place particular emphasis on the level of public debt when assessing fiscal sustainability. Thus, Cuttington (1997) warns that fiscal policy is sustainable if the economy achieves a constant debt-to-GDP ratio with a certain rate of growth and a constant real interest rate.

In academic and other circles where fiscal policy is discussed, fiscal sustainability is often linked to the engagement of the International Monetary Fund (IMF). It is important to note that the IMF's actions primarily involve ensuring balance of payments equilibrium, which is achieved through credit lines provided to countries that are members of this organization. Specifically, if these countries face difficulties in financing international payments, the IMF provides them with a financial assistance instrument. This ensures continuous financing of foreign obligations, as well as stability of the currency and foreign reserves. Ultimately, this paves the way for potential economic recovery and provides the basic prerequisites for economic growth (DEP, 2010).

The complexity of the state system is reflected to a great extent in fiscal sustainability, and this issue needs to be approached in a special way depending on the country under analysis. Like many other countries, Bosnia and Herzegovina (BiH) has problems with determining and defining the optimal level of fiscal decentralization. The existing framework of fiscal policy in BiH is limited by the state system, which gives entities a high degree of sovereignty and leads to fragmentation of the fiscal structure. Such a system largely results in a lack of stronger coordination in creating fiscal policy at the state level, which is of paramount importance for a small country like BiH. The ultimate result of this situation is an unsatisfactory level of real economic growth due to the absence of fiscal coordination (Mededović, 2010). Additionally, it should be noted that BiH is classified as a small open economy whose growth model is based on consumption largely financed by credit expansion and transfers from abroad (DEP, 2011). Therefore, the BiH's economy is largely tied to global economic trends. Moreover, the BiH is unable to adequately withstand external shocks, which inevitably also reflects on public finances. Thus, the global financial crisis, whose effects were visible in the last quarter of 2008 and throughout 2009, led to a decline in economic activity and aggregate demand, worsening the fiscal situation in the BiH. A special challenge for fiscal sustainability in the BiH, but also globally, is the emergence of the COVID-19

pandemic, which brings about a structural shift in the functioning of economies since 2020. The pandemic has had a strong impact on economic trends, simultaneously leading to shocks in aggregate supply and demand. The strong economic contraction seriously jeopardizes the labor market and brings numerous negative repercussions. Such a situation inevitably reflects on the BiH's fiscal policy, as a key instrument for responding to the negative effects of the pandemic.

The previous discussion highlights the necessity of quality analysis of the BiH's fiscal policy and its impact on fiscal sustainability and economic development, which also provides an opportunity to gain insight into the information necessary for defining macro-fiscal goals and thus a basis for creating an adequate and development-oriented policy. In support of the previous conclusion, it should be noted that this problem has not been given adequate attention in scientific circles in the BiH, although BiH faces numerous difficulties in balancing the fiscal system. Based on this defined problem, it seems justified and necessary to scientifically process and investigate the issue of fiscal policy sustainability in the BiH.

## 2. EMPIRICAL APPROACH TO EVALUATING FISCAL SUSTAINABILITY

The intertemporal budget constraint is central to the discussion of long-term sustainability of public finances. If the intertemporal budget constraint is not met, public spending is not sustainable in the long run (Bravo and Silvestre, 2002). Assuming that the government does not engage in a Ponzi game, relying permanently on refinancing debt through new borrowing to pay off maturing principal plus interest is not a viable option. A Ponzi game implies the possibility of the government servicing debt through new borrowing (Bartolini et al., 1991). Despite this fiscal policy constraint, it should be noted that there are models in which any movement in the time series of deficits is sustainable because it is possible to borrow and finance interest with even more borrowing. In Diamond's neoclassical growth model, such a fiscal policy is possible. In such dynamically inefficient economies, current public debt growth does not have implications for future surpluses (Wilcox, 1989). On the other hand, governments in dynamically efficient economies face intertemporal budget constraints. With the inclusion of the possibility of monetary financing of deficits, the intertemporal budget constraint implies that the value of public debt must be equal to the sum of the present value of expected future primary surpluses and the present value of expected future gains from money issuance-seigniorage (Buiter, 1985). Based on this, empirical studies that address fiscal sustainability focus on testing the consistency of time series of public revenues, public expenditures, and public debt. Tests include checking the stationarity and cointegration of fiscal variable series. The existence of cointegration between public revenues and public expenditures is determined

based on certain assumptions by testing and analyzing the relationship between primary public revenues and expenditures, or between total public revenues and expenditures.

Econometric methods for modeling fiscal variables, whether they focus on univariate characteristics of time series such as public debt or primary budget balance, or those that establish the existence of cointegration between public revenues and expenditures, are widely used in various empirical studies addressing the issue of fiscal sustainability (Jevđović, 2018). In this context, particular attention has recently been given to the assessment of the fiscal reaction function and sustainability (Bohn, 2005). New cointegration techniques that include structural changes in cointegration testing now also allow for more precise tests of cointegration between fiscal variables. Inconsistency with respect to intertemporal budget constraint found as a result of testing and analysis directly reflects on fiscal variables, suggesting changes aimed at ensuring sustainability. In cases where changes in unreliable fiscal policy patterns cannot realistically be expected, it is possible that creditors may reasonably suspect government borrowing through a Ponzi scheme strategy. This leads to a situation where some creditors will bear the public debt at some future time. The result of this will be that these creditors will have lower consumption in at least one period and therefore a lower level of well-being compared to the situation in which the creditor had decided not to bear the public debt. Accordingly, their negative response to further government borrowing requests is understandable and expected. Rational creditors would not be willing to buy public debt. In this way, the government would not have the possibility of prolonging the debt, which would ultimately lead to insolvency of public finances (Krznar, 2002). The wide approach in analyzing fiscal sustainability was tackled by the high budget deficits recorded in the US. The first studies on the topic of intertemporal budget constraint analyzed time series of deficit and public debt movements, testing them for stationarity. This was the approach applied in the pioneering engagement of Hamilton and Flavin (1986) on the example of the US, followed by other theorists. These include analyses by Hamilton and Flavin (1986), Kremers (1998), Wilcox (1989), Trehan and Walsh (1991), Haug (1991), Hakki and Rush (1991), Tanner and Lia (1994), Quintos (1995), and others. The focus of all studies is the verification of the level of budget deficits in terms of intertemporal budget constraint. The approach has further been used and applied to the example of other countries, individually and within groups of countries.

Hamilton and Flavin (1986), Trehan and Walsh (1988), and Haug (1991) focused directly on public revenues and expenditures, applying conventional cointegration tests, and came to the same conclusion that US government policy in the field of public finances is consistent with intertemporal budget constraints. Trehan and

Walsh had previously shown that meeting the government's present-value budget balance is equivalent to the condition that public expenditures (including interest payments) and tax revenues are cointegrated. In this case, cointegration between expenditures and revenues, whether real or as a share of GDP, is a sufficient condition for fiscal policy sustainability. Wilcox (1989) included an exogenously determined structural break in the series in the analysis and found oscillations regarding fiscal sustainability in the work of Hamilton and Flavin. Wilcox's involvement is followed by sustainability analyses that encompass exogenously determined structural changes in fiscal variable time series, tested with different tests. For example, Hakkio and Rush (1991) and Quintos (1995), based on a long time series sample, also confirm that expenditures and revenues are cointegrated, with certain breakpoints that indicate years or periods of unsustainability (Bravo and Silvestre, 2002). This is further supported by analyses that deal with endogenously determined structural breaks (Tanner and Liu, 1994; Quintos, 1995; Fountas and Wu, 1996). The structural break itself can affect the final result of the test, which Wilcox indirectly proved by dividing the time series with an exogenously marked discontinuity point that determined the structural change and therefore tested separately for each series. By applying a cointegration test between total public revenues and expenditures that encompasses a structural break, the mentioned theorists conclude that the government, since public revenues and expenditures are not cointegrated, faces pressures related to debt repayment. This situation implies that expenditures grow faster than revenues over time, thus questioning fiscal sustainability.

Here we want to highlight an analysis in which two studies attempted to present medium-term forecasts for European countries, although this is not the focus of our research. Uctum and Wickens (1997) used data on debt-to-GDP ratios for 13 EU member states from 1970 to 1995 to assess long-term sustainability, which requires debt or deficit stationarity as a test of intertemporal budget constraints and medium-term sustainability. They used the fiscal stress indicator developed by Blanchard et al. (1991) to test the effects of imposing debt and deficit constraints on fiscal policy sustainability in the US and European countries. Artis and Marcellino (1998) also used data on debt and deficit ratios to test the long-term sustainability state. They required the discounted debt-to-GDP ratio to represent a stationary zero mean variable, which was accepted for countries where integrated movements of debt and deficit ratios were recorded. With the exception of some countries, fiscal sustainability was generally uncertain. It is important to note that newer research and analyses of fiscal sustainability that apply the intertemporal budget constraint approach have improved cointegration tests that encompass structural changes in series, significantly improving the quality of fiscal data and contributing to better fiscal management.

Cointegration is a relatively new statistical concept that has completed the relationship between economic theory and econometric modeling. It was developed by Robert Engle and Clive Granger in 1987, creating a key framework for econometric modeling of macroeconomic time series (MacKinnon, 2010). Cointegration is inherent to certain non-stationary time series. Assuming the existence of at least two time series with stochastic trends, the concept of cointegration implies their movement over time within certain limits, with a tendency for the difference between them to be stationary. The causal relationship between many economic variables, including expenditures and revenues that are the focus of our research, explains such movements. In this way, the concept of cointegration offers the possibility of analyzing various economic trends based on the interaction and causal relationship of the economic variables under consideration. The special significance of applying the concept of cointegration in time series analysis lies in the fact that it focuses on examining the goal of long-term equilibrium, as well as short-term movements that can lead to certain deviations from the overall goal. This approach achieves the necessary compromise in economic research, enabling a better understanding of the overall economic perspective and the creation of a policy mix.

### 3. DATA AND METHODOLOGY

The main limitation of econometric modeling of macroeconomic variables for developing economies is the unavailability of relevant data to conduct empirical research. Namely, the problem often faced in this context is the insufficiently long time series data with frequent structural breaks caused by macroeconomic instability. The data for the subject research is based on quarterly data for the period from the third quarter of 2004 to the third quarter of 2020. For this purpose, data on total revenues and expenditures in nominal value were used, taken from the statistical portal of the Central Bank of Bosnia and Herzegovina. They are based on the government finance statistics (GFS) system, developed by the IMF with the aim of presenting statistical data consistently and systematically, which enables policy makers and analysts to analyze trends in the fiscal sector and the liquidity position of the general government (IMF, 2001). The basis for data acquisition is the quarterly report on the operations of the central government sector for consolidated Bosnia and Herzegovina. Accordingly, it should be noted that it does not include the local government level (municipalities and cities), two public companies (JP Ceste and JP Autoceste), as well as Funds for Professional Rehabilitation and Employment of Disabled Persons at all levels of government. Before econometric modeling, all time series were seasonally adjusted, taking into account the quarterly frequency of the data used, using the TRAMO/SEATS method.



Using econometric techniques commonly used for time series analysis, an empirical analysis of fiscal sustainability in the BiH was conducted. The basic assumption of classical econometric analysis involves the stationary property of the variables under consideration, which generally implies the constancy of the mean and variance within the observed time frame. However, given the reflections of the business cycle on the movement of economic variables and the inevitable influence of various social and political factors, there is a tendency for instability in the mean and variance of most variables. Therefore, testing the order of integration of time series is an initial activity in econometric research as the validity of the basic assumption of stationary variables under consideration is crucial for the development of econometric models and interpretation of the results. There are various methods used for testing integration, or stationary properties of time series. One of the methods described below is the unit root test, which was used in our research. In addition, testing the stationary properties of time series is also done by applying tests for stationarity and unit root tests in the presence of a structural break (Afonso and Jalles, 2012).

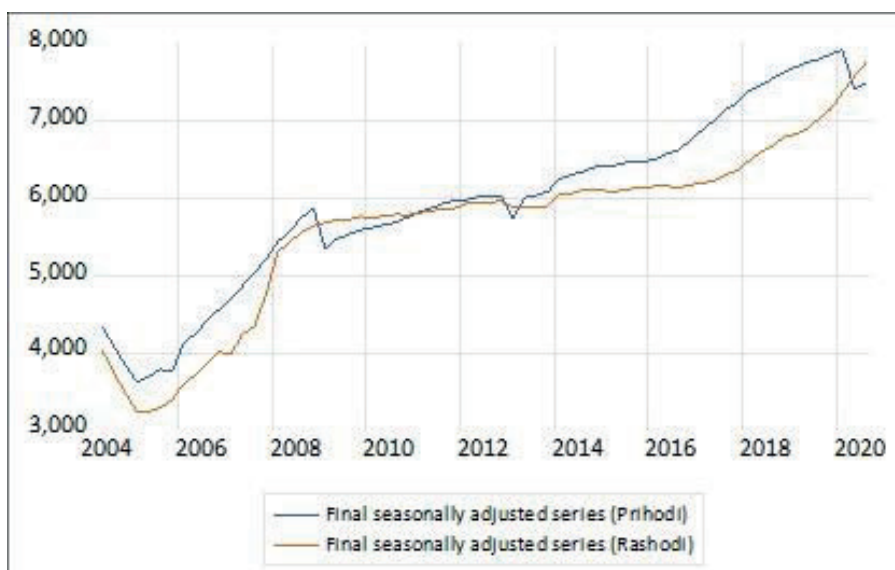
In line with the generally accepted approach, the unit root tests were initially used to test the level of integration of the time series variables under investigation, using the BiH as an example. Potential cointegrating relationships between the fiscal variables were then tested using the Engle-Granger two-step procedure and Johansen's procedure. Finally, in addition to examining the cointegrating properties, possible causal relationships between the observed variables were analyzed. In order to diagnose potential models, the existence of normal distribution, homoscedasticity, and absence of autocorrelation in the residuals were tested at all stages of the research, which will be further discussed.

#### **4. EMPIRICAL RESULTS**

Access to empirical research implies a preliminary analysis of collected data, which includes graphical representation of variables of interest. The graphical representation of deseasonalized time series of public revenues and public expenditures (Graph 1) shows their relatively coordinated movement in the period from 2004 to 2008.

The financial crisis that occurred in 2008 brought challenges to the Bosnian fiscal sector, which faced a deficit budget gap. Accordingly, activities and measures aimed at consolidating public finances are being implemented. The BiH committed to implementing restrictive fiscal policy measures as part of an arrangement it had with the IMF. This approach brings stability to public finances, resulting in a budget surplus recorded in 2015. A similar trend continued until 2020 when the emergence of the COVID-19 pandemic caused a structural shift in the economy.

The inability to adequately respond to external shocks, as well as the pandemic-induced decrease in public revenues and increase in public expenditures, negatively affected fiscal sustainability.



Graph 1. Deseasonalized public revenues and expenditures (in million BAM)

Source: Author's creations

Using the example of the BiH, the movement of public revenues and public expenditures was assessed. Accordingly, a cointegration test was conducted between total revenues and total expenditures. The test aimed to determine the existence of a potential long-term relationship between the variables under consideration, which is indicative in the context of assessing fiscal sustainability. Cointegration between total revenues and total expenditures implies the possibility of corrective action by fiscal policy in accordance with the intertemporal budget constraint. The initial step in the econometric analysis of fiscal sustainability involves examining the order of integration of the time series under consideration. In accordance with the aforementioned methodological explanation, the Augmented Dickey-Fuller test of unit roots was applied. The results of testing the stationarity of the variables under consideration and the order of integration are presented in Table 1. The lag length to avoid residual autocorrelation in the autoregressive model was defined based on the Schwarz information criterion.

The null hypothesis assumes a unit root, i.e. non-stationarity of the time series, while the alternative hypothesis implies stationarity of the time series. The



decision on stationarity/non-stationarity of the time series is made by comparing the test statistic and critical values of the Dickey-Fuller distribution. The test statistic represents the ratio of the estimated parameter value and the respective standard error. The null hypothesis is rejected if the value of the empirical test statistic is less than the critical value (MacKinnon, 1996). The null hypothesis of the existence of a unit root can generally also be rejected if the p-value (prob.) is less than 5%. The stationary tests of the seasonally adjusted variables of total revenue and total expenses in levels, at a 5% significance level, show that the test statistic is greater than the critical value (Table 1). Accordingly, we conclude that the observed variables are non-stationary in levels. Furthermore, the tests of the first differences of the variables of total revenue and expenses and the testing of the stationarity of the differenced series in all forms of the autoregressive model confirm their stationarity, as the test statistics are less than the critical values. Since both non-stationary time series induced stationarity after one differencing, we conclude that the series are integrated of order 1, i.e.  $I(1)$ . Therefore, both variables are non-stationary in levels and stationary in first differences. Consequently, there is a possibility that the series are cointegrated, which supports conducting a cointegration test (Bahovec and Erjavec, 2009).

Table 2 below presents the results of the cointegration test, which represents the second part of the EG two-step procedure. The stationarity of the residuals was tested using the ADF method. From the obtained results, we can see that the value of the test statistic is greater than the critical value. Since the null hypothesis, i.e. non-stationarity of the residual series, has been confirmed, there is no cointegration between revenue and expenses. The absence of cointegration indicates non-fulfillment of the basic condition of fiscal sustainability. The variables under our research focus, revenue and expenses, are characterized by unbalanced movement over time. Accordingly, the absence of stationarity in the difference between them in the observed time frame is evident. This ultimately suggests to us that there is no long-term equilibrium between public revenue and public expenses in Bosnia and Herzegovina. In accordance with the defined research method, the existence of cointegration between the variables under consideration was tested using the Johansen procedure (Table 2, column 3). This also verified the results obtained by the EG procedure.

Table 1. Testing the integration of the series

<p>ADF - Unit root (constant and trend) - REVENUES</p> <p>Null Hypothesis: REVENUES has a unit root</p> <p><b>Exogenous: Constant, Linear Trend</b></p> <p>Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)</p> <hr/> <p>t-Statistic Prob.*</p> <hr/> <p><b>Augmented Dickey-Fuller test statistic -1.960473 0.6114</b></p> <p>Test critical values: 1% level -4.105534 5% level -3.480463 10% level -3.168039</p> <hr/> <p>*MacKinnon (1996) one-sided p-values.</p>	<p>ADF - Unit root (constant) - REVENUES</p> <p>Null Hypothesis: REVENUES has a unit root</p> <p><b>Exogenous: Constant</b></p> <p>Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)</p> <hr/> <p>t-Statistic Prob.*</p> <hr/> <p><b>Augmented Dickey-Fuller test statistic -0.600953 0.8626</b></p> <p>Test critical values: 1% level -3.534868 5% level -2.906923 10% level -2.591006</p> <hr/> <p>*MacKinnon (1996) one-sided p-values.</p>	<p>ADF - Unit root (constant) - first differences</p> <p>ADF - Unit root (constant) - REVENUES</p> <p>Null Hypothesis: D(REVENUES) has a unit root</p> <p><b>Exogenous: Constant</b></p> <p>Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)</p> <hr/> <p>t-Statistic Prob.*</p> <hr/> <p><b>Augmented Dickey-Fuller test statistic -7.185957 0.0000</b></p> <p>Test critical values: 1% level -3.536587 5% level -2.907660 10% level -2.591396</p> <hr/> <p>*MacKinnon (1996) one-sided p-values.</p>
<p>Augmented Dickey-Fuller Test Equation</p> <p>Dependent Variable: D(REVENUES)</p> <p>Method: Least Squares</p> <p>Date: 05/19/21 Time: 13:41</p> <p>Sample (adjusted): 2004Q3 2020Q3</p> <p>Included observations: 65 after adjustments</p>	<p>Augmented Dickey-Fuller Test Equation</p> <p>Dependent Variable: D(REVENUES)</p> <p>Method: Least Squares</p> <p>Date: 05/19/21 Time: 13:42</p> <p>Sample (adjusted): 2004Q3 2020Q3</p> <p>Included observations: 65 after adjustments</p>	<p>Augmented Dickey-Fuller Test Equation</p> <p>Dependent Variable: D(REVENUES_SA2)</p> <p>Method: Least Squares</p> <p>Date: 05/19/21 Time: 13:42</p> <p>Sample (adjusted): 2004Q4 2020Q3</p> <p>Included observations: 64 after adjustments</p>

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
REVENUES(-1)	-0.121496	0.061973	-1.960473	0.0544
C	538.2038	250.7198	2.146635	0.0357
@TREND("2004Q2")	7.008677	3.755975	1.866007	0.0668
R-squared	0.058571	Mean dependent var	48.12663	
Adjusted R-squared	0.028203	S.D. dependent var	146.5895	
S.E. of regression	144.5076	Akaike info criterion	12.82960	
Sum squared resid	1294712.	Schwarz criterion	12.92995	
Log likelihood	-413.9619	Hannan-Quinn criter.	12.86919	
F-statistic	1.928678	Durbin-Watson stat	1.572609	
Prob(F-statistic)	0.153961			

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
REVENUES_SA(-1)	-0.009658	0.016071	-0.600953	0.5500
C	105.4675	97.15064	1.085608	0.2818
R-squared	0.005700	Mean dependent var	48.12663	
Adjusted R-squared	-0.010083	S.D. dependent var	146.5895	
S.E. of regression	147.3267	Akaike info criterion	12.85347	
Sum squared resid	1367424.	Schwarz criterion	12.92037	
Log likelihood	-415.7377	Hannan-Quinn criter.	12.87987	
F-statistic	0.361145	Durbin-Watson stat	1.671323	
Prob(F-statistic)	0.550027			

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D(REVENUES(-1))	-0.873047	0.121493	-7.185957	0.0000
C	46.81006	18.73706	2.498261	0.0151
R-squared	0.454408	Mean dependent var	4.954739	
Adjusted R-squared	0.445608	S.D. dependent var	191.3440	
S.E. of regression	142.4700	Akaike info criterion	12.78689	
Sum squared resid	1258457.	Schwarz criterion	12.85436	
Log likelihood	-407.1805	Hannan-Quinn criter.	12.81347	
F-statistic	51.63798	Durbin-Watson stat	2.103567	
Prob(F-statistic)	0.000000			



EXPENDITURES (-1)	-0.078078	0.025848	-3.020672	0.0039	EXPENDITURES (-1)	-0.010664	0.010332	-1.032118	0.3061	D(EXPENDITURES (-1))	-0.379662	0.090119	-4.212877	0.0001
D(EXPENDITURES (-1))	0.548117	0.121303	4.518581	0.0000	D(EXPENDITURES (-1))	0.634267	0.091077	6.964042	0.0000	C	28.35640	12.07162	2.349013	0.0220
D(EXPENDITURES (-2))	0.141353	0.125786	1.123761	0.2663	C	87.57555	58.63116	1.493669	0.1404	R-squared	0.222554	Mean dependent var	7.420642	
D(EXPENDITURES (-3))	0.136385	0.123817	1.101504	0.2757	R-squared	0.442912	Mean dependent var	62.56380		Adjusted R-squared	0.210015	S.D. dependent var	99.02030	
D(EXPENDITURES (-4))	-0.430218	0.124398	-3.458387	0.0011	Adjusted R-squared	0.424646	S.D. dependent var	115.9679		S.E. of regression	88.01034	Akaike info criterion	11.82354	
D(EXPENDITURES (-5))	0.391491	0.114019	3.433561	0.0012	S.E. of regression	87.96405	Akaike info criterion	11.83747		Sum squared resid	480240.8	Schwarz criterion	11.89100	
C	345.7821	105.9048	3.265028	0.0019	Sum squared resid	471998.1	Schwarz criterion	11.93867		Log likelihood	-376.3532	Hannan-Quinn criter.	11.85011	
@TREND("2004Q2")	3.561755	1.374445	2.591414	0.0124	Log likelihood	-375.7992	Hannan-Quinn criter.	11.87734		F-statistic	17.74833	Durbin-Watson stat	2.266629	
R-squared	0.555230	Mean dependent var	74.36604		F-statistic	24.24894	Durbin-Watson stat	2.317283		Prob(F-statistic)	0.000083			
Adjusted R-squared	0.495357	S.D. dependent var	103.6487		Prob(F-statistic)	0.000000								
S.E. of regression	73.63021	Akaike info criterion	11.55955											
Sum squared resid	281913.2	Schwarz criterion	11.83880											
Log likelihood	-338.7866	Hannan-Quinn criter.	11.66878											
F-statistic	9.273468	Durbin-Watson stat	2.037665											
Prob(F-statistic)	0.000000													

Source: Author's calculations

Table 2. Testing Cointegration of Time Series

EG procedure: Long-run equation				Testing of residual stationarity				Johansen procedure				
Dependent Variable: REVENUES				Null Hypothesis: REZIDUAL has a unit root				Date: 05/18/21 Time: 17:59				
Method: Least Squares				Exogenous: None				Sample (adjusted): 2004Q4 2020Q3				
Date: 05/17/21 Time: 21:12				Lag Length: 0 (Automatic - based on SIC, maxlag=10)				Included observations: 64 after adjustments				
Sample: 2004Q2 2020Q3				t-Statistic Prob.*				Trend assumption: Linear deterministic trend				
Included observations: 66				<b>Augmented Dickey-Fuller test statistic</b> -1.295715 0.1782				Series: REVENUES EXPENDITURES				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	Test critical values:	1% level	-2.601024	Lags interval (in first differences): 1 to 1				
C	399.4008	215.5105	1.853277	0.0685	5% level	-1.945903	Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)					
EXPENDITURES	0.987172	0.037534	26.30093	0.0000	10% level	-1.613543	Hypothesized Trace 0.05					
R-squared	0.915315	Mean dependent var	5960.819		*MacKinnon (1996) one-sided p-values.				No. of CE(s) Eigenvalue Statistic Prob.**			
Adjusted R-squared	0.913991	S.D. dependent var	1152.953		Augmented Dickey-Fuller Test Equation				None 0.112772 9.512159 15.49471 0.3201			
S.E. of regression	338.1290	Akaike info criterion	14.51457		Dependent Variable: D(REZIDUAL)				At most 1 0.028558 1.854323 3.841466 0.1733			
Sum squared resid	7317200.	Schwarz criterion	14.58092		Method: Least Squares				Trace test indicates no cointegration at the 0.05 level			
Log likelihood	-476.9807	Hamman-Quinn criter.	14.54079		Date: 05/21/21 Time: 00:40				* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level			
F-statistic	691.7387	Durbin-Watson stat	0.176797		Sample (adjusted): 2004Q3 2020Q3				**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values			
Prob(F-statistic)	0.000000				Included observations: 65 after adjustments				Unrestricted Cointegration Rank Test (Maximum Eigenvalue)			
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.								

Hypothesized	Max-Eigen	0.05	Critical Value	Prob.**
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Value	Prob.**
None	<b>0.112772</b>	<b>7.657836</b>	<b>14.26460</b>	<b>0.4146</b>
At most 1	0.028558	1.854323	3.841466	0.1733
Max-eigenvalue test indicates no cointegration at the 0.05 level				
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level				
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values				
Unrestricted Cointegrating Coefficients (normalized by b*S11*b=-I):				
REVENUES	EXPENDITURES			
-0.002923	0.003391			
0.001500	-0.000672			
Unrestricted Adjustment Coefficients (alpha):				
D(REVENUES)	-21.65451	-20.55585		
D(EXPENDITURE)	-28.79337	2.074827		
1 Cointegrating Equation(s):				
Log likelihood -774.6309				
Normalized cointegrating coefficients (standard error in				

REZIDUAL(-1)	-0.068816	0.053110	-1.295715	0.1997
R-squared	0.022202	Mean dependent var	-8.269273	
Adjusted R-squared	0.022202	S.D. dependent var	141.9294	
S.E. of regression	140.3450	Akaike info criterion	12.74135	
Sum squared resid	1260590.	Schwarz criterion	12.77480	
Log likelihood	-413.0938	Hannan-Quinn criter.	12.75455	
Durbin-Watson stat	1.642466			

parentheses)		
REVENUES	EXPENDITURES	
1.000000	-1.160097	
	(0.11771)	
Adjustment coefficients (standard error in parentheses)		
D(REVENUES)	0.063294	
	(0.05130)	
D(EXPENDITU.)	0.084161	
	(0.03083)	

Source: Author's calculations



Non-stationary time series are cointegrated if there exists a stationary linear combination among them. The condition for confirming cointegration is that the observed variables contain a trend, i.e., they are integrated with the same order of integration (Bahovec and Erjavec, 2009). In the observed model, such a combination was not confirmed, as the null hypothesis that there is no cointegration equation cannot be rejected. The test of the null hypothesis is based on comparing the Trace Statistic and the Max-Eigen Statistic at a significance level of 5%. As we can see in the previous table 2, the test value is lower than the critical value. Such a result indicates the absence of cointegration between public revenues and public expenditures, which corresponds to the results of the EG test.

From the perspective of our research, it is necessary to refer to the study by Hurić-Bjelan and Hadžiahmetović (2020), which analyzes external debt and fiscal sustainability in BiH, and is thus similar to the research in this dissertation. Upon reviewing this study, we primarily noted differences in methodological approach, data used, and time span. The main focus of Hurić-Bjelan and Hadžiahmetović (2020) is to consider the growth of BiH's external debt in relation to the trade deficit. The time horizon of their study is from 2004 to 2017. In contrast, our research focuses on the movement of public revenues and expenditures in BiH and evaluates the existence of long-term fiscal sustainability. The data we considered span from 2004 to 2020 and provide a more comprehensive view of fiscal policy sustainability, including the early effects of the COVID-19 pandemic on fiscal policy in BiH, which represent a structural shift that has not been studied before. Therefore, it is not surprising that, unlike Hurić-Bjelan and Hadžiahmetović (2020), our research finds the absence of a long-term cointegrating relationship between public revenues and expenditures, which is due to differences in method, data, and the structural shift that occurred during the period marked by the COVID-19 pandemic.

Given the absence of confirmed cointegration between the observed variables, the VAR model is estimated in the first differences of the stationary variables (Table 3). This practically means that the VAR model order is increased until the observed variables exhibit appropriate econometric characteristics, such as normal distribution, homoscedasticity, and the absence of autocorrelation.

The initial order of the VAR model within the Johansen procedure on which the cointegration tests are based is defined by the Schwarz information criterion (SC). The SC criterion suggests that the optimal lag is 1 (Table 3, column 1). Accordingly, the VAR estimation was performed in first differences (Table 3, column 2).

Following the obtained model, diagnostic tests are performed. It is important to note that the estimation of the model parameters is not as important, although the VAR model finds application in the estimation of general economic assumptions.

The main goal of the VAR model is to enable the analysis of the dynamics of observed variables, which we present below.

In line with this, an innovation analysis is applied, which primarily includes the analysis of the impulse response function (IRF) and the decomposition of variance. The advantage of the innovation analysis is found in the adequate interpretation of parameters and the simplicity of drawing conclusions about the dynamics of observed variables (Asteriou, 2006).

Table 3. Testing VAR model

Selecting the optimal lag for VAR model	VAR estimation in first differences (REVENUES and EXPENDITURES) with one lag (based on the SC criterion)	Variance decomposition of forecast errors in the VAR model																																												
<p>VAR Lag Order Selection Criteria</p> <p>Endogenous variables: DREVENUES DEXPENDITURES</p> <p>Exogenous variables: C</p> <p>Date: 05/18/22 Time: 20:03</p> <p>Sample: 2004Q2 2020Q3</p> <p>Included observations: 61</p>	<p>Vector Autoregression Estimates</p> <p>Date: 05/19/22 Time: 21:25</p> <p>Sample (adjusted): 2004Q4 2020Q3</p> <p>Included observations: 64 after adjustments</p> <p>Standard errors in ( ) &amp; t-statistics in [ ]</p>	<p>Variance Decomposition of D REVENUES:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Period</th> <th>S.E.</th> <th>DREVENUES</th> <th>DEXPENDITUR.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>141.0183</td><td>100.0000</td><td>0.000000</td></tr> <tr><td>2</td><td>143.0127</td><td>97.95460</td><td>2.045398</td></tr> <tr><td>3</td><td>143.7246</td><td>97.12044</td><td>2.879555</td></tr> <tr><td>4</td><td>143.9961</td><td>96.80348</td><td>3.196517</td></tr> <tr><td>5</td><td>144.1000</td><td>96.68257</td><td>3.317431</td></tr> <tr><td>6</td><td>144.1399</td><td>96.63630</td><td>3.363695</td></tr> <tr><td>7</td><td>144.1551</td><td>96.61858</td><td>3.381419</td></tr> <tr><td>8</td><td>144.1610</td><td>96.61179</td><td>3.388211</td></tr> <tr><td>9</td><td>144.1632</td><td>96.60918</td><td>3.390815</td></tr> <tr><td>10</td><td>144.1641</td><td>96.60819</td><td>3.391814</td></tr> </tbody> </table>	Period	S.E.	DREVENUES	DEXPENDITUR.	1	141.0183	100.0000	0.000000	2	143.0127	97.95460	2.045398	3	143.7246	97.12044	2.879555	4	143.9961	96.80348	3.196517	5	144.1000	96.68257	3.317431	6	144.1399	96.63630	3.363695	7	144.1551	96.61858	3.381419	8	144.1610	96.61179	3.388211	9	144.1632	96.60918	3.390815	10	144.1641	96.60819	3.391814
Period	S.E.	DREVENUES	DEXPENDITUR.																																											
1	141.0183	100.0000	0.000000																																											
2	143.0127	97.95460	2.045398																																											
3	143.7246	97.12044	2.879555																																											
4	143.9961	96.80348	3.196517																																											
5	144.1000	96.68257	3.317431																																											
6	144.1399	96.63630	3.363695																																											
7	144.1551	96.61858	3.381419																																											
8	144.1610	96.61179	3.388211																																											
9	144.1632	96.60918	3.390815																																											
10	144.1641	96.60819	3.391814																																											
<p>Lag LogL LR FPE AIC SC HQ</p>	<p>DREVENUES (-1)</p> <p>DEXPENDITURES (-1)</p>	<p>Variance Decomposition of DEXPENDITU.:</p>																																												
<p>0 -751.9595 NA 1.87e+08 24.71998 24.78919 24.74711</p>	<p>0.034149 0.009100</p> <p>(0.13503) (0.08495)</p> <p>[ 0.25289] [ 0.10712]</p>																																													
<p><b>1 -740.3309 22.11331 1.45e+08 24.46987 24.67749* 24.55124*</b></p>	<p><b>0.244991 0.615368</b></p> <p><b>(0.16214) (0.10201)</b></p> <p><b>[ 1.51097] [ 6.03243]</b></p>																																													
<p>2 -738.7744 2.857887 1.58e+08 24.54998 24.89603 24.68560</p>	<p>C</p> <p>37.74966 28.19420</p> <p>(19.4914) (12.2629)</p> <p>[ 1.93673] [ 2.29915]</p>																																													
<p>3 -738.2594 0.911837 1.77e+08 24.66424 25.14870 24.85411</p>	<p>R-squared 0.052759 0.433290</p>																																													
<p>4 -726.3378 20.32538* 1.37e+08* 24.40452* 25.02740 24.64863</p>																																														
<p>* indicates lag order selected by the criterion</p> <p>LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)</p>																																														

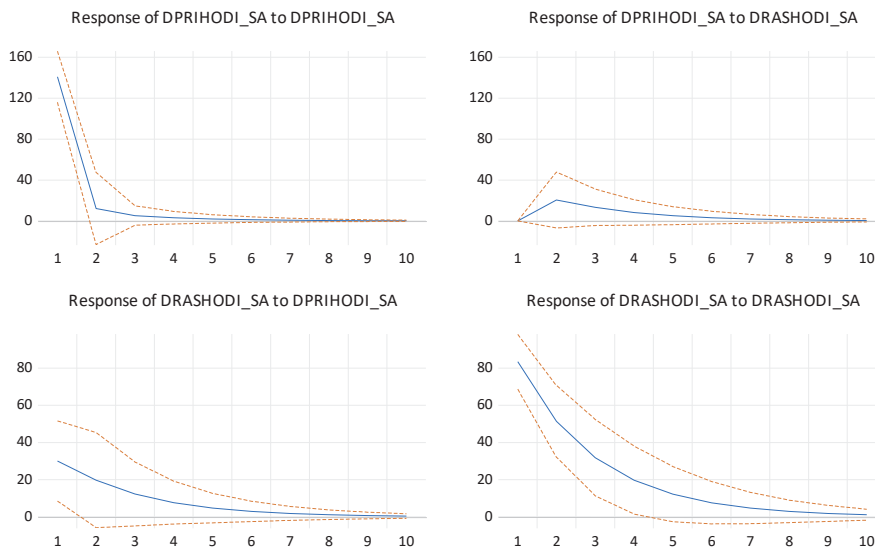
	Adj. R-squared	0.021702	0.414709	Period	S.E.	DREVENUES DEPENDITUR.
FPE: Final prediction error						
AIC: Akaike information criterion	Sum sq. resid	1213056.	480150.5	1	88.72046	11.45212 88.54788
SC: Schwarz information criterion	S.E. equation	141.0183	88.72046	2	104.4082	11.85069 88.14931
HQ: Hamman-Quinn information criterion	F-statistic	1.698763	23.31937	3	109.8312	11.95735 88.04265
	Log likelihood	-406.0047	-376.3472	4	111.8406	11.99311 88.00689
	Akaike AIC	12.78140	11.85460	5	112.6014	12.00616 87.99384
	Schwarz SC	12.88260	11.95580	6	112.8917	12.01107 87.98893
	Mean dependent	52.89640	62.56380	7	113.0029	12.01293 87.98707
	S.D. dependent	142.5738	115.9679	8	113.0454	12.01365 87.98635
	Determinant resid covariance (dof adj.)		1.39E+08	9	113.0617	12.01392 87.98608
	Determinant resid covariance		1.26E+08	10	113.0680	12.01403 87.98597
	Log likelihood		-778.4598			
	Akaike information criterion		24.51437			
	Schwarz criterion		24.71676			
	Number of coefficients		6			
	Cholesky Ordering: DREVENUES DEPENDITURES					

Source: Author's calculations

The impulse response function represents the dynamic response of endogenous variables to a unit shock of one of the variables in the model. In this way, an estimate is made of how changes in a particular variable through the dynamic structure of the model affect the current and future values of the considered endogenous variables (Kennedy, 2003). Given that the primary goal of this study is the analysis of fiscal sustainability, which largely depends on the mutual influence of public revenues and expenditures, in the following, we present the impulse responses of public revenues and expenditures to a change in the public revenue variable, as well as the impulse responses of public revenues and expenditures to a change in the public expenditure variable. The shocks are generated by a one-time increase in revenue or expenditure by one standard deviation compared to the average of the observed period of 10 quarters. In Graph 2, the impulse functions are represented by solid lines, while dashed lines represent deviations of two standard deviations. The abscissa represents time in quarters, and the ordinate represents the level of movement of the observed variable.

Graph 2. Impulse responses of variables

Response to Cholesky One S.D. (d.f. adjusted) Innovations  $\pm 2$  S.E.



Source: Author's creations

As can be seen, a revenue shock has a positive impact on revenues, which persists even after six quarters. Rafael Ravnik and Ivan Žilič, who analyzed the effects of fiscal shocks in Croatia in 2011, come to a similar conclusion. The impact of

an expenditure shock on expenditures is of a permanent nature. The initial effect of the expenditure shock has a positive impact on the level of public revenues. However, the impulse function shows a decreasing trend after the second quarter, and the effect disappears by the end of the seventh quarter. We argue that this is due to the moderate indebtedness of the state. Given that the impulse function tends towards 0, we can point out the potential problem of public debt growth. In other words, if revenues do not respond to the growth of public expenditures, they are financed by borrowing. The effect of a revenue shock on expenditures, with a decreasing trend, persists at the level of 10 quarters. Based on this, we can conclude that expenditures do not grow proportionally to the growth of revenues, leaving room for generating a surplus. In the subsequent analysis (Table 3, column 3), we present the variance decomposition of forecast errors. Variance decomposition is a standard VAR tool that represents the share of certain shocks in explaining the variance of a particular variable in the next periods. Based on the obtained results, it is possible to present the relative share of each variable in explaining the variability of a certain variable in the future periods. Thus, the variability of each variable can be analyzed and divided into the part that is caused by the shock of the variable itself and the part that is caused by shocks in other variables (Bahovec and Erjavec, 2009). The obtained results provide insight into the importance of public revenues and expenditures in explaining their individual variability over time. The study used the Cholesky variance decomposition (Radunović, 2003; Ravnik and Žilić, 2011) of forecast errors of variables carried out for ten quarters.

Since the procedure for conducting variance decomposition according to the Cholesky decomposition can depend on the order of variables in the model, a variance decomposition was also performed with the reverse order of variables (Benazić, 2006). The variance decomposition estimation shows that the variation of the variable public revenues is mainly determined by shocks in the variable itself. Thus, the public revenues variable explains 100% of the variance of its forecast error in the first quarter. That share has a slight decreasing trend and amounts to 96.6% at the end of the tenth quarter. Conversely, considering the reverse order of variables, the public expenditures variable explains 88.5% of its variation in the first quarter. After ten quarters, that share amounts to nearly 87.9%. Similarly, the public revenues variable explains 11.4% in the first, and 12% of the variation of public expenditures in the tenth quarter. This indicates that the movement of public expenditures is not adequately aligned with the movement of public revenues.

## 5. CONCLUSION

Empirical results of the analysis indicate the absence of cointegration between total revenues and total expenditures, which in turn indicates the vulnerability of fiscal

sustainability in BiH. We arrived at this conclusion by considering the movements of time series of the observed variables and taking into account the highly fragmented fiscal structure of the BiH. Generally speaking, public expenditures in BiH are growing faster than public revenues, leading to the generation of budget deficits that are ultimately financed through borrowing. In support of this, it should be noted that the absolute amount of external debt increased by over 100% from 2005 to 2016. The total public debt as a share of GDP was around 35% in 2017. By the end of 2018, the public debt of BiH reached around 11.1 billion BAM, which is a decrease of about 2 percentage points relative to GDP compared to 2017. Taking into account the fact that capital expenditure has not been growing at a rate that would ensure significant economic growth, we return to the initial thesis about the vulnerability of fiscal policy.

Upon examining the structure of public expenditures over the observed time series (2004-2020), we can see that on average, 90% of them consist of allocations for public spending and social benefits. This to some extent indicates the possibility of the absence of a cointegrative relationship between public expenditures and public revenues, which we confirmed by applying EG and Johansen procedures, two of the most widely used cointegration tests. Another reason for concern in the context of Bosnia and Herzegovina's fiscal sustainability is found in the country's credit rating. Namely, according to Standard and Poor's, BiH has the worst credit rating compared to countries in the region and beyond, which directly affects the possibility of borrowing at favorable terms, and hence borrowing generates higher costs and related expenses.

The results of the analysis indicate the need for a comprehensive fiscal policy reform and the continuation of fiscal consolidation measures, aimed at ensuring long-term fiscal sustainability. In this context, it is important to note that after a period of generating a budget deficit in 2008-2014, fiscal consolidation measures were initiated in 2015, which brought some progress in the quality of public expenditure management and the overall fiscal balance. This was largely due to the increase in public revenues and limited possibilities for foreign financing. In addition, rationalizations implemented in the public sector have led to a downward trend in current expenditures viewed as a percentage of GDP.

In order to improve the fiscal position, it is necessary to sustainably continue efforts to reduce current spending and increase capital expenditures to promote growth. Strengthening the public financial management framework in this context is a key activity that contributes to enhancing overall fiscal discipline and transparency in public finances. This enables proactive use of fiscal policy instruments, which is essential for mitigating fiscal risks and ensuring fiscal sustainability.

## REFERENCES

1. Afonso, A. i Jalles, J-T., „Revisiting Fiscal Sustainability: Panel Cointegration and Structural Breaks in OECD Countries“, European Central Bank, 2012.
2. Alfonso, A., M. Sousa, R., „The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy“, European Central Bank, 2009.
3. Allen, R., Hemming, R. i Potter, B.H., „The International Handbook of Public Financial Management“, Palgrave Macmillan, 2013.
4. Artis, M.J., M. Marcellino, „Fiscal Forecasting: The Track Record of the IMF, OECD and EC“, The Econometrics Journal, 2001.
5. Asteriou, D., „Applied Econometrics: A Modern Approach using EViews and Microfit“, Palgrave Macmillan, 2006.
6. Bahovec, V. i Erjavec, N., „Uvod u ekonometrijsku analizu“, Element Zagreb, 2009
7. Barrios S., Langedijk S. i Pench L., „ EU fiscal consolidation after the financial crisis Lessons from past experiences“, European Commission DG for Economic and Financial Affairs, Economic Paper No. 418, 2010.
8. Bartolini, L., Cottarelli, C. i Spitaler, E., Government Ponzi Games and Debt Dynamics Under Uncertainty“, International Monetary Fund, 1991.
9. Benazić, M., „Fiskalna politika i gospodarska aktivnost u Republici Hrvatskoj: model kointegracije“, 2006.
10. Blanchard, O. i Fischer, S., „Lectures on Macroeconomics“, The MIT Press, 1989.
11. Blanchard, O. J., Chouraqui, J.C., Hagemann, R. i Sartor, N., „The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question“, NBER Working Paper, 1991.
12. Blanchard, O., „Macroeconomics“, Pearson, 2011.
13. Blanchard, O., „Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators“, OECD Publishing, 1990.
14. Blanchard, O.J., „Debt, Deficits, and Finite Horizons“, Journal of Political Economy, 1985.
15. Bohn H., „The sustainability of fiscal policy in the United States“, CESifo Working Paper No. 1446, 2005.
16. Bravo, A.B.S. i Silvestre, A., „Intertemporal sustainability of fiscal policies: some tests for European countries“, European Journal of Political Economy, 2002.
17. Bravo, A.B.S., „Intertemporal sustainability of fiscal policies: some tests for European countries“, European Journal of Political Economy, 1999.
18. Buiters, W.H., Persson, T. i and Minford, P., „A Guide to Public Sector Debt and Deficits“, Economic Policy Vol. 1, No. 1, 1985.
19. Chalk, N., Hemming, R., „Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice“, International Monetary Fund 2000
20. Čaušević, F., „Ekonomski suverenitet i globalni tokovi kapitala“, Sarajevo, Međunarodni Forum Bosna, 2005.



21. Čaušević, F., „Fiskalna struktura u BiH i problemi koje generiše”, 2002.
22. Čulahović, B., „Ekonomija svijeta, rast, razvoj i trendovi“, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2008.
23. Dickey D. A., Fuller W. A., „Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root“, *Journal of the American Statistical Association*, 1979.
24. Efendić, A., „Institutions and Economic Performance in Transition Countries: With Special Reference to Bosnia and Herzegovina”, Lambert Academic Publishing, 2010.
25. Engle, R., Granger, C., „Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing“, *Econometrica*, 1987.
26. Fountas, S. and Wu, J. L., „Are the Greek Budget Deficits Too Large“, *Applied Economics Letters*, 1996.
27. Gujarati, D. N., „Basic Econometrics“, McGraw-Hill, Inc., 1995.
28. Hadžiahmetović, A., „Ekonomija Evrope“, Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2005.
29. Hakkio C.S., Rush M., „Is the Budget Deficit “Too Large”?”, *Economic Inquiry*, 1991.
30. Hamilton, J. I Flavin, M. A., „On the Limitation of Government Borrowing: A Framework for Empirical testing“, *American Economic Review*, 1986.
31. Haug, A. A., „Cointegration and Government Borrowing Constraint: Evidence for the United States“, *Journal of Business & Economic Statistics*, 1991.
32. Hemming, R., Petrie, M., „A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability“, *International Monetary Fund*, 2000.
33. Hemming, R., Schimmelpfennig, A. i Kell, M., „Fiscal Vulnerability and Financial Crises in Emerging Market Economies“, *International Monetary Fund*, 2003.
34. Hurić-Bjelan, J. i Hadžiahmetović, A., „External Debt in Bosnia and Herzegovina – an Empirical Analysis“, *South East European Journal of Economics and Business*, Volume 15 (2), 2020.
35. Jevđović, G., „Održivost fiskalne politike i fiskalna konsolidacija u odabranim emergentnim ekonomijama“, doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Sadu, 2018.
36. Johansen S., „Determination of the cointegration rank in the presence of a linear trend“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1992.
37. Johansen S., „Estimation and Hypothesis Testing of Cointegration Vectors in Gaussian Vector Autoregressive Models“, *Econometrica*, 1991.
38. Johansen S., „Statistical Analysis of Cointegrating Vectors“, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 1988.
39. Johansen, S., i Juselius, K., „Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration – with Applications to the Demand for Money“, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1991.
40. Johansen, S., „Statistical Analysis of Cointegration Vectors“, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 1988.

41. Johnson, D. and Turner, K., „European Business – policy challenges for the new commercial environment“, Routledge, 2000.
42. Kennedy, P., „A guide to Econometrics“, WileyBlackwell, 2003.
43. Krugman, R.P & Obstfeld, M., „International Economics: Teory and Policy“, Boston, Pearson Education International, 2003.
44. Krznar. I., „Analiza održivosti fiskalne politike u Republici Hrvatskoj“, Finansijska teorija i praksa, 2002.
45. MacKinnon, J.G., „Critical Values for Cointegration Tests“, Queen’s Economics Department, 2010.
46. MacKinnon. J. G., „Numerical Distribution Functions for Unit Root and Cointegration Tests“, Journal of Applied Econometrics, 1996.
47. Međedović, A., „Analiza javnih rashoda u tranzicijskim zemljama sa fokusom na Bosnu i Hercegovinu“, Direkcija za ekonomsko planiranje, 2010.
48. Međedović, A., „Fiskalna održivost u BiH“, Direkcija za ekonomsko planiranje, 2010.
49. Radunović, D.P., „Numeričke metode“, Akademska misao Beograd, 2003.
50. Ravnik R. i Žilić, I., „The use of SVAR analysis in determining the effects of fiscal shocks in Croatia“, Financial Theory and Practice, 2011.
51. Tanner, E. and Liu, P., „Is the Budget Deficit »Too Large«?: Some Further Evidence“, Economic Inquiry, 1994.
52. Weyerstrass, K., „A Macroeconometric Model for Bosnia and Herzegovina“, M.E. Sharpe, Inc., 2009.
53. Wilcox, D. W., „The Sustainability of Government Deficits: Implication of the Present Value Borrowing Constraint“, Journal of Money, Credit and Banking, 1989.
54. Wilcox, D. W., „The Sustainability of Government Deficits: Implication of the Present Value Borrowing Constraint“. Journal of Money, 1989.
55. Yared. P., „Rising Government Debt: Causes and Solutions for a Decades-Old Trend“, Journal of Economic Perspectives, 2019.
56. „Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices“, International Monetary Fund, 2016.
57. „Assessing Sustainability“, International Monetary Fund, 2002.
58. „Best Practices for Managing Fiscal Risks Lessons from case studies of selected OECD countries and next steps post COVID-19“, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020.
59. „Ekonomski i fiskalni program Bosne i Hercegovine 2011. – 2013.“, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 2011.
60. „Fiscal Exit: From Strategy to Implementation“, International Monetary Fund, 2010.
61. „Fiscal Monitor – a fair shot“, International Monetary Fund, 2021.
62. „Fiscal Transparency Handbook“, International Monetary Fund, 2018.

63. „Fiskalna decentralizacija u BiH“, Svjetska Banka, 2002.
  64. „Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj“, Institut za javne financije Zagreb. 2002.
  65. „Government Finance Statistics Manual“, International Monetary Fund, 2001.
  66. „Izvještaj MMF-a o zemlji br. 21/43“, International Monetary Fund, 2021.
  67. „Izvještaj MMF-a za Bosnu i Hercegovinu – Article IV“, 2018.
  68. „Izvještaj MMF-a za Bosnu i Hercegovinu – Article IV“, 2020.
  69. „Sustainability of Public Finances“, European Commission, 2017.
- 
1. Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina – [www.bhas.gov.ba](http://www.bhas.gov.ba)
  2. BiH Directorate for Economic Planning – [www.dep.gov.ba](http://www.dep.gov.ba)
  3. International Monetary Fund – [www.imf.org](http://www.imf.org)
  4. The Central Bank of Bosnia and Herzegovina – [www.cbbh.ba](http://www.cbbh.ba)

## NOVI JAVNI MENADŽMENT U FUNKCIJI EFIKASNOSTI LOKALNE UPRAVE

### NEW PUBLIC MANAGEMENT AS A FUNCTION OF LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY

Suad Huskić<sup>1</sup>, Aziz Šunje<sup>2</sup>, Dženan Kulović<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Doktorant na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Zenici, suadhuskic@hotmail.com

<sup>2</sup> Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu

<sup>3</sup> Ekonomski fakultet Univerziteta u Zenici

Primljen / Received : 6. 3. 2023.

Prihvaćen / Accepted: 9. 3. 2023.

#### Sažetak

Novi javni menadžment u svojoj suštini nastao je kao koncept u kojem se znanja i iskustva iz privatnog sektora prenose u javni sektor, dobrim dijelom zbog postizanja veće efikasnosti. Efikasnost u javnom sektoru kao princip propisuje Zakon<sup>1</sup>, a očekuje cijelo društvo budući da je najčešće riječ o upravljanju zajedničkim dobrima (novcem, imovinom, resursima). Procjenjivati javni sektor u Bosni i Hercegovini na osnovu ispunjenja kriterija efikasnosti prilično je teško, zbog visokog stepena decentralizacije, velikog broja različitih propisa, a istovremeno nedostatka jasnih standarda i mjerenja na osnovu istih.

Intencija ovog rada je da na naučnoj osnovi istraži finansijsku efikasnost organizacija lokalne samouprave i troškova rada lokalne uprave. Želimo istražiti kolike su razlike u broju zaposlenih i troškovima za tu namjenu i time identifikovati koliko su principi novog javnog menadžmenta prisutni u poslovanja dijela javnog sektora, konkretno lokalne samouprave. U istraživanju ćemo koristiti egzaktnne podatke prikupljene kroz zvanične revizijske izvještaje općina i gradova unutar Federacije BiH, koji su revidirani za period 2019., 2020. i 2021. godine.

**Ključne riječi:** menadžment, novi javni menadžment, efikasnost, lokalna samouprava

<sup>1</sup> Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, Službene novine FBiH, br 35/2005.

## 1. PRINCIPI NOVOG JAVNOG MENADŽMENTA

Ostvarivanje funkcija države na različitim nivoima, upravljanje javnim/prirodnim resursima, upravljanje finansijama, efektivnost i efikasnost cijelog sistema, pa i same uprave, izuzetno su veliki izazovi za nauku, brojne praktičare, ali i sve građane i društvo u cjelini. Zemlje u tranziciji, mlade države, složeni politički sistemi sa nižim nivoom političke stabilnosti suočavaju se sa problemima u ovom području. Jednostavnu formulaciju potrebe koja „oslikavala“ drugačiji pristup dao je (D. T. Osborne 1993), iznoseći stav da je vlada (eng. government) instrument kojim se problemi rješavaju zajednički, te ako je instrument zastario vrijeme je da ga prepravimo. Upravo u traženju „novog dizajna instrumenta“ nastajao je i razvijao se novi javni menadžment.

Model Novog javnog menadžmenta (eng. *New Public Management*) nastao je krajem sedamdesetih godina prošlog stoljeća. Označava skup reformi u menadžmentu javnog sektora. Suština novog javnog menadžmenta polazi od potrebe da se u javnom sektoru, u javnom menadžmentu, primijene stečena iskustva iz privatnog sektora, kako bi se upravljanje državom, samim time javni sektor učinio jeftinijim, efektivnijim i efikasnijim. Sam pojam novog javnog menadžmenta prvi put je uveden 1991. godine definišući promjene koje su se dešavale u javnom sektoru (C. Hood 1991.) (Hood i Jackson 1991.). Javni menadžment, a time i vlada bi trebali počivati na principima, koji omogućuju uključenje znanja iz privatnog sektora za rješavanje problema zajednice, da budu u vlasništvu zajednice, udaljeni od monopolističkog modela. Kroz principe se očekuje da budu vođeni misijom i orijentirani na rezultate i korisnike usluga, te decentralizirani i tržišno vođeni (D. T. Osborne 1993). Novi javni menadžment počiva na afirmaciji ekonomskih vrijednosti, usmjeren je na rezultate, konkurentnost na tržištu i zadovoljstvo korisnika javnih usluga kao krajnjih potrošača.

Konkretno reforme javnog menadžmenta i razvoj novog javnog menadžmenta, pokrenute su u Velikoj Britaniji, Sjedinjenim Američkim Državama, Australiji i Novom Zelandu, a kasnije su primijenjene širom svijeta. Sama primjena novog javnog menadžmenta se razlikovala po različitim oblastima javnog menadžmenta: javna uprava, javna preduzeća, ustanove itd. Ključni elementi novog javnog menadžmenta mogu se sublimirati kao:

- Pažnja na lekcije iz menadžmenta u privatnom sektoru,
- Rast praktičnog upravljanja samostalno, a ne kao rezultat profesionalaca, tako i organizacija u kojima provedba politike organizacijski udaljena od kreatora politike
- Fokus na preduzetničko upravljanje i vodstvo unutar organizacije javnih službi,

- Naglasak na kontroli i evaluaciji ulaza i izlaza (eng. input and output), te na upravljanju učinkom i reviziji
- Razdvajanje javnih usluga na njihove najosnovnije jedinice i usmjerenost na njihovo upravljanje troškovima i

Rast tržišta, konkurencije i ugovora za dodjelu resursa i pružanje usluga unutar javnih usluga (barem u Angloameričkim, Australskim i Novozelandskim regijama) (S. P. Osborne 2010).

U kasnijem periodu međunarodne organizacije, poput Ujedinjenih nacija, Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, prihvatile su doktrinu novog javnog menadžmenta, te su je na različite načine nastojale prenijeti na zemlje u razvoju.

Uz sve pozitivne aspekte primjene novog javnog menadžmenta, postoje i tvrdnje da novi javni menadžment ne postiže uspjeh u različitim zemljama u razvoju. Potvrđuje se da postoje ograničenja i nedostaci (Polidano i Hulme 1999). Postoje zamjerke na nedosljednost (institucionalizacija vs formalizacija ili centralizacija vs decentralizacija), kao i zamjerke na negativne aspekte uticaja na ljude zbog problema sa mjerljivošću, metodologijom, pozicije menadžera (Diefenbach 2009.). Specifičnosti primjene novog javnog menadžmenta u zemljama u krizi je dokumentovana i izvještajem međunarodnih organizacija koje su sudjelovale u ovakvim reformskim procesima (Larbi 1999).

Bez obzira na kritike ili postojanje i drugih modela novi javni menadžment je pristup koji bi u bosanskohercegovačkim prilikama mogao doprinijeti napredak u podizanju efikasnosti i efektivnosti javnog sektora.

## 2. ORGANIZACIJA LOKALNE SAMOUPRAVE U BIH I FBIH

Lokalna samouprava može se definisati kao autonomni sistem upravljanja zajednicama na užim dijelovima državnog teritorija. Njeno postojanje i razvijenost je jedan od uvjeta i temelja demokratije i pravne države, što podrazumijeva definisanje ovlaštenja, nadležnosti, organe, imovinu i dr.

Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini najniži je nivo vlasti definisan Ustavom Bosne i Hercegovine i entitetskim ustavima. Snažnije utemeljenje, samim time i definisanje prisutno je u entitetskim ustavima. Postoje i entitetski zakoni<sup>1</sup> koji definišu organizaciju lokalne samouprave, njena ovlaštenja, nadležnosti i organizaciju (Zakon o principima lokalne samouprave FBiH 2006.) (Zakon o lokalnoj samoupravi 2016.).

<sup>1</sup> Zakon o principima lokalne samouprave FBiH 2006., Zakon o lokalnoj samoupravi RS 2016.

Trenutno u Bosni i Hercegovini postoji 145 lokalnih samouprava (općine i gradovi)<sup>2</sup>. Općine i gradovi su nastajali u različitim vremenskim, ekonomskim, političkim i drugim okolnostima. Po površini, broju stanovnika, prihodima, organizaciji života pa i stepena razvijenosti postoje velike razlike.

U Federaciji BiH postoji 79 jedinica lokalne samouprave koje su prema Federalnom zavodu za programiranje razvoja rangirane u 5 grupa razvijenosti (Socioekonomski pokazatelji po općinama FBiH 2021. juni 2022. godine). Na nivou entiteta Republika Srpska moguće je pronaći publikaciju iz koje se jasno uočavaju razlike u razvijenosti gradova i općina, ali nije definisana niti se primjenjuje metodologija za procjenu razvijenosti u 64 jedinice lokalne samouprave (Gradovi i opštine Republike Srpske 2021. decembar 2021.).

Neki od pokazatelja koji mogu ilustrirati velike razlike među općinama i gradovima su:

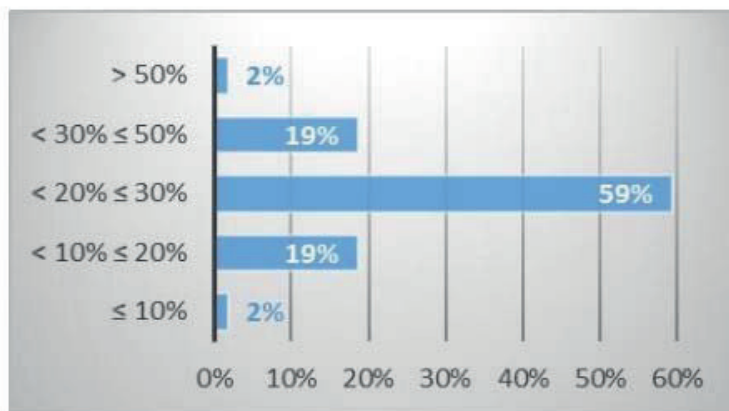
- U Bosni i Hercegovini postoji 30 općina sa manje od 5000 stanovnika (12 u FBiH i 18 u RS),
- Najnižu gustinu naseljenosti u FBiH ima Bosansko Grahovo sa 2,7 stanovnika po km<sup>2</sup>, a najvišu Novo Sarajevo sa 6395 stanovnika po km<sup>2</sup>,
- Najniže realizirani budžet po stanovniku u FBiH zabilježen je u Busovači (226 KM po stanovniku), a najviši u Trnovu (16491 KM po stanovniku),
- Najniži troškovi plata i naknada zaposlenim prema iznosu Budžeta u općinama i gradovima FBiH su u Trnovu (5,8% realizovanog budžeta), a najviši u općini Pale (51,6%), Goraždu (39,7%) i Foča (39,3%),
- Prihodi od poreza po stanovniku u FBiH najniži su u općini Ravno 29 KM, a najviši u općini Centar Sarajevo 834 KM.

Zakoni kojima se propisuju nadležnosti ili poslovi jedinica lokalne samouprave (Zakon o principima lokalne samouprave (FBiH iz 2006. godine) i Zakon o lokalnoj samoupravi (RS iz 2016.) uglavnom ne prave nikakvu razliku u nadležnosti spram broja stanovnika, razvijenosti ili površine. Ovo napominjemo zbog toga što postoje neke zakonske obaveze za sve jedinice lokalne samouprave bez obzira na broj stanovnika, npr. sanitarna inspekcija mora postojati i za 3000 stanovnika u općini Ravno i za preko 100.000 stanovnika u općini Novi Grad Sarajevo. Ovo može imati ozbiljne implikacije na efikasnost i ekonomičnost lokalne samouprave.

Zakonskim rješenjima je ostavljena mogućnost da se saradnjom dvije ili više lokalnih samouprava rješava organizacija i vršenje određenih poslova. To daje priliku za racionalniju organizaciju, ali u praksi to nije čest slučaj.

<sup>2</sup> U daljoj analizi dva grada koji u svom sastavu imaju općine nisu posebno uključeni – Sarajevo i Istočno Sarajevo.

Svaka jedinica lokalne samouprave (općine i gradovi) uz postojanje predstavničkog tijela (općinskog ili gradskog vijeća), postojanje Općinskog načelnika ili Gradonačelnika ima Organ državne uprave za vršenje upravnih i stručnih poslova na provođenju zakona i drugih propisa.



Izvor: Anketa JLS 2022

Obrada: Federalni zavod za programiranje razvoja

Veliki dio rashoda lokalne samouprave izdvaja se za tekuće izdatke, kao što su izdaci za materijal i usluge. Federalni zavod za programiranje razvoja tokom maja 2022. godine proveo je Anketu JLS 2022<sup>3</sup>, kako bi prepoznao socioekonomske pokazatelje o gradovima/općinama. Anketa je uključila 59 od 75 općina. Prema provedenom istraživanju 16,4% ukupno realiziranog budžeta jedinica lokalne samouprave izdvaja se kao izdaci za materijal i usluge, pri čemu je raspon po jedinicama lokalne samouprave od 4,2% do 30,1 % realiziranog budžeta.

Plate i naknade troškova zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u FBiH u 2021. godini iznosile su u prosjeku 23% ukupno realiziranog budžeta. Najviša izdvajanja za ovu namjenu, kao procenat ukupnog izdvajanja realizovanog budžeta, zabilježeni su u Općini Pale (51,6%), Gradu Goraždu (39,7%) te općini Foča (39,3%).

Očito je da postoje velike razlike među općinama i gradovima. One su teritorijalne, demografske, ekonomske, infrastrukturne itd. Razlike su nastajale u različitim historijskim periodima, političkim i drugim procesima i treba ih uvažavati, ali one ne mogu biti opravdanje izostanku efikasnosti i ekonomičnosti javnog sektora. Bez

<sup>3</sup> Socioekonomski pokazatelji po općinama FBiH 2021., Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, juni 2022.



obzira na navedene razlike ekonomičnost i efikasnost je princip koji bi se morao prepoznati u radu svake jedinice lokalne samouprave.

### 3. PRINICIP EFIKASNOSTI I EKONOMIČNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE

Novi javni menadžment u svojoj osnovi je usmjeren na povećanje stepena efikasnosti i ekonomičnosti javne uprave. Opća opredijeljenost bi se trebala prepoznati na svim nivovima javnog menadžmenta/uprave. To podrazumijeva brojne promjene koje se trebaju realizirati u radu i organizaciji uprave. Ispunjenost ovih principa na lokalnom/općinskom nivou nije uvijek jednostavno prepoznati.

Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine već u članu 4. jasno naglašava da se rad organa uprave zasniva između ostalog na načelima efikasnosti i ekonomičnosti. Dobro je da je ovakav princip identifikovan kao opredjeljenje i obaveza svih, pa nas zanima da li postoje objašnjenja, uputstva, smjernice, mjerenja ili sl. za njegovo ostvarenje.

Ekonomičnost lokalne samouprave bi se mogla i trebala prepoznati na mnogo načina i u mnogo područja. Ona se uspostavlja efikasnim nadzorom nad imovinom jedinice lokalne samouprave (upravljanje nekretninama i drugom imovinom), kvalitetnim nadzorom nad utroškom sredstava, procesom javne nabavke za radove i usluge. Ekonomičnost se treba prepoznati i kod troškova energenata (električna energija, gorivo, energent za zagrijavanje), kancelarijskog materijala, voznog parka (broja i vrste vozila, načina upotrebe, troškova održavanja...), broja zaposlenih i organizacije u njihovom radu.

Istraživanjem je potvrđeno je da povećanjem napora u ostvarenju Novog javnog menadžmenta dolazi do smanjenja administrativnih troškova u jedinicama lokalnih samouprava u Japanu (Suzuki i Avellaneda 2018.). Rezultati su bili u okviru linearne regresije.

U trenutnom zakonodavstvu na nivou Federacije Bosne i Hercegovine ne postoje standardi, obaveze ili preporuke u pogledu broja zaposlenih u upravi ili ukupnim troškovima po tom pitanju. To znači da broj zaposlenih u administraciji ostaje na procjeni donosioca odluke, njihovoj odgovornosti, procjeni potreba i mogućnosti. To ima određene dobre strane, jer se ostavlja „sloboda“ lokalnoj samoupravi da se na najbolji način organizira uvažavajući lokalne potrebe i specifičnosti.

Ipak, činjenica da ne postoje zvanična mjerenja ili poređenja u tom pogledu, niti postoji tijelo koje bi eventualno djelovalo savjetodavno, te davalo preporuke i mišljenja ukazuje da se ovoj temi ne posvećuje dovoljno pažnje.

Drugačiji pristup postoji u Republici Srpskoj gdje Zakon o lokalnoj samoupravi RS (2016.) ograničava broj stalno zaposlenih u Upravi na 3 (službenika ili namještenika) na 1000 stanovnika u općini/gradu prema posljednjem popisu. Objašnjenja da li

je su ovakvi standardi u gornjoj granici broja zaposlenih uspostavljeni na osnovu istraživanja, određenih mjerenja i sl. nismo mogli pronaći.

Zbog svega navedenog, željeli smo istražiti kolike su razlike u broju zaposlenih i troškovima za tu namjenu i time identifikovati koliko su principi novog javnog menadžmenta prisutni u poslovanju dijela javnog sektora, konkretno lokalne samouprave.

#### 4. ISTRAŽIVANJE

Istraživanje smo proveli na uzorku od 31 jedinice lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Uzorak su činile općine koje su bile općine i gradovi u kojima je provedena revizija tokom 2020 i 2021 godine od strane Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine. Revizije su provedene po odabiru Ureda za reviziju, a službeni izvještaji, koje smo koristili kao izvor podataka, javno su objavljeni na zvaničnoj web stranici Ureda <http://vrifbih.ba>.

Uzorak uključuje slijedeće općine i gradove: Banovići, Bosanska Krupa, Bosansko Grahovo, Cazin, Drvar, Gornji Vakuf, Gračanica, Grude, Hadžići, Ilidža, Ilijaš, Jablanica, Kakanj, Kiseljak, Kladanj, Konjic, Kupres, Lukavac, Maglaj, Mostar, Novi Travnik, Orašje, Sanski Most, Stolac, Tešanj, Tomislavgrad, Travnik, Tuzla, Vogošća, Zenica, Žepče. U gradovima Zenica i Cazin revizija je izvršena u 2018 i 2019. godini. Uključili smo ih u uzorak kako bismo dobili veću reprezentativnost, tj. kako bismo povećali učešće jedinica lokalne samouprave sa većim brojem stanovnika. Općina sa najmanjim brojem stanovnika u uzorku je općina Bosansko Grahovo sa 2123 stanovnika, a najbrojniji grad Mostar sa 105.074 stanovnika.

Svaki od 31 izvještaja sadrži podatke o Budžetu za revidiranu godinu, podatke o broju stanovnika, broju zaposlenih i troškovima plata i naknada zaposlenih. Sadržaji sadrže mnogo više podataka o efikasnosti i ekonomičnosti gradova i općina, kao i preporuke po istim, ali je naše istraživanje fokusirano na troškove plata i naknada zaposlenih.

Zanimalo nas je da li su jedinice lokalne samouprave efikasne i ekonomične u pogledu broja zaposlenih u organu uprave i da li postoje i kakve su razlike u troškovima plata i naknada zaposlenih u općinama i gradovima. Na ovaj način smo željeli utvrditi koliko su efikasne lokalne samouprave u pogledu broja zaposlenih, budući da kako smo ranije naveli, osim potvrđenog principa u zakonu ne postoje dalji standardi i norme. Sve jedinice općine i gradovi po postojećim zakonima su imali isti opis nadležnosti. Razlika postoji u broju stanovnika, budući da su oni korisnici administrativnih usluga te njihova brojnost povećava i „količinu posla“.

Da bismo ispitali da li su jedinice lokalne samouprave efikasne i ekonomične u pogledu broja zaposlenih u organu lokalne samouprave u odnosu na broj korisnika

administrativnih usluga i troškove plate i naknada koji se odvajaju na zaposlene u lokalnim samoupravama u godišnjem budžetu koristili smo model višestruke linearne regresije.

Model sadrži jednu zavisnu varijablu Broj stanovnika (Broj korisnika administrativnih usluga) i dvije nezavisne varijablu Stavka plate izvršenje i Broj zaposlenih. Na osnovu dobivenih vrijednosti rezultata  $R^2 = 0.8869$  možemo zaključiti da je 88,69 % ukupnog varijabiliteta broja korisnika administrativnih usluga u općinama i gradovima objašnjeno varijabilitetom broja zaposlenih i troškovima plata i naknada koji se odvajaju na zaposlene u općinama i gradovima u godišnjem budžet. Ostatak, 11,31% ukupnog varijabiliteta nije objašnjeno regresionom linijom, tj. pod uticajem je neidentifikovanih faktora.

Na osnovu rezultata koje smo dobili možemo zaključiti da je nezavisna varijabla broj zaposlenih statistički značajna ( $p < 0.05$ ) u predviđanju broja korisnika administrativnih usluga u općinama i gradovima, odnosno da nezavisna varijabla koja se odnosi na troškove plata i naknada koji se odvajaju na zaposlene u općinama i gradovima u godišnjem budžet nije statistički značajna ( $p > 0.05$ ) u predviđanju broja korisnika administrativnih usluga u općinama i gradovima.

Naš linearni model višestruke regresije možemo predstaviti na sljedeći način:

broj stanovnika =  $5938.75 - 0.0042309 \times (\text{stavka plate i naknade iz budžeta}) + 336.8856 \times (\text{broj zaposlenih})$

Negativna vrijednost koeficijenta (-0.0042309) nam govori da će se povećanjem troškova plata i naknada koji se odvajaju na zaposlene u lokalnim samoupravama u godišnjem budžetu doći do smanjenja korisnika administrativnih usluga u općinama i gradovima, a samim tim i do smanjenja ekonomičnosti lokalne samouprave. Također, pozitivna vrijednost koeficijenta (336.8856) nam govori da će se povećavanjem broja zaposlenih unutar lokalne samouprave doći do povećanja korisnika administrativnih usluga u općinama i gradovima, a samim tim i do povećanja efikasnosti lokalne samouprave.

```
regress Brojstanovnika Brojzaposlenih Stavkaplateizvršenje, beta
```

Source	SS	df	MS	Number of obs	=	31
Model	2.2438e+10	2	1.1219e+10	F(2, 28)	=	109.83
Residual	2.8602e+09	28	102149514	Prob > F	=	0.0000
				R-squared	=	0.8869
				Adj R-squared	=	0.8789
Total	2.5299e+10	30	843284472	Root MSE	=	10107

Brojstanovnika	Coef.	Std. Err.	t	P> t	Beta
Brojzaposlenih	336.8856	111.565	3.02	0.005	1.313936
Stavkaplateizvrše	-.0042309	.0048725	-0.87	0.393	-.3778275
_cons	5938.75	2834.602	2.10	0.045	.

## 5. ZAKLJUČCI

Primjena koncepta novog javnog menadžmenta usmjerena je na obezbjeđenju efikasnosti javnog sektora, koja se treba ogledati u brzini i kvalitetu pružanja usluge, ali i u efikasnom upravljanju troškova. Sadašnja norma/zakon deklarativno su ukazali na potrebu efikasnosti u organizaciji uprave na svim nivoima, uključujući i lokalnu samoupravu. Ipak, osim principa u Zakonu o organizaciji uprave, nisu razrađeni jasni kriteriji šta znači optimalan broj uposlenih u lokalnoj samoupravi i kako se on određuje. Kroz obradu podataka prikupljenih iz revizorskih izvještaja na uzorku od trideset općina i gradova pokazali smo da broj zaposlenih, kao i troškovi koji se izdvajaju za troškove zaposlenih primarno zavise od broja stanovnika jedinice lokalne samouprave. Radom smo ukazali da je moguće naučnim metodama definisati efikasnost u pogledu broja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, te da je potrebno raditi na propisivanju javnih i mjerljivih kriterija, kojima će se propisivati efikasnost u broju zaposlenih.

## LITERATURA

1. Agić, Emir. *Marketing analitika 1 Osnovne metode statističke analize sa primjenom u Stati*. Sarajevo: Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2018.
2. —. *Marketing analitika 2; Napredne metode statističke analize sa primjenom u Stati*. Sarajevo: Ekonomski fakultet u Sarajevu, 2018.
3. Diefenbach, Thomas. New public management in public sector organizations: The dark sides od menagerialistic "enlightenment". *Public administration*, 2009., vol 87 izd.: 892-909.
4. *Gradovi i opštine Republike Srpske 2021*. Banja Luka: Republički zavod za statistiku, decembar 2021.

5. Hood, CC, i MW Jackson. »The New Public Management - a recipe for disaster.« *Camberra Bulletin of Public Administration*, Maj 1991.: 16-24.
6. Hood, Christopher. A public management for all seasons? *Public administration*, 1991., Spring izd.: 3-19.
7. Izvješće o finansijskoj reviziji opštine Bosansko Grahovo 2021. Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, rujan 2022.
8. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Novi Travnik 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
9. Izvještaj o finansijskoj reviziji grada Cazina 2019. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2020.
10. Izvještaj o finansijskoj reviziji grada Gračanica 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2021.
11. Izvještaj o finansijskoj reviziji grada Mostara 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
12. Izvještaj o finansijskoj reviziji grada Tuzla 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
13. Izvještaj o finansijskoj reviziji grada Zenica za 2018. godinu. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2019.
14. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Banovići 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
15. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Bosanska Krupa 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
16. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Drvar 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
17. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Grude 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juni 2021.
18. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Hadžići 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
19. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Ilidža 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2022.
20. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Ilijaš 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
21. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Jablanica 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2021.
22. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Kakanj 2019. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2020.
23. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Kiseljak 2019. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, rujan 2020.

24. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Kladanj 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, rujan 2022.
25. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Konjic 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2022.
26. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Kupres 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, rujan 2021.
27. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Lukavac 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, august 2021.
28. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Maglaj 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
29. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Orašje 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, rujan 2022.
30. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Sanski Most 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
31. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Stolac 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
32. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Tešanj 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2021.
33. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Tomislavgrad 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, septembar 2022.
34. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Travnik 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2022.
35. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Vogošća 2021. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2022.
36. Izvještaj o finansijskoj reviziji općine Žepče 2020. Sarajevo: Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, juli 2021.
37. Larbi, George A. *The New Public Management Approach and Crisis States*. Discussion Paper, United nations, Geneva: United nations research institute for social development, 1999, [www.unrisd.org](http://www.unrisd.org).
38. Osborne, David T. *Reinventing government. Leaderships abstracts*, January 1993: 1-3.
39. Osborne, Stephen P. *The New Public Governance? - Emerging perspectives on the theory and practise of public governance*. New York: Routledge, 2010.
40. Polidano, Charles, i David Hulme. *Public management reform in developing countries: issues and Outcomes. Public management*, januar 1999.
41. *Socioekonomski pokazatelji po općinama FBiH 2021*. Sarajevo: Federalni zavod za programiranje razvoja, juni 2022. godine.

42. Suzuki, Kohei, i Claudia Avellaneda. *New public management and municipal performance: Do NPM reforms boost performance.* working paper, Gotheburg: University of Gotheburg, 2018.
43. Zakon o lokalnoj samoupravi. *Službeni glasnik Republike Srpske*, 96/16, 36/19 i 61/21, 2016.
44. Zakon o principima lokalne samouprave FBiH. *Službene novine FBiH* 48/06 (Službene novine FBiH), 2006.

# ZAŠTITA OKOLIŠA U POLJU LJUDSKIH PRAVA

## ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS

Omer Mahmutović<sup>1</sup>, Safet Velić<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Univerzitet u Sarajevu - Pedagoški fakultet, mahmutovic1976@gmail.com

<sup>2</sup> Univerzitet u Sarajevu - Pedagoški fakultet, svelic@pf.unsa.ba

Primljen / Received : 8. 2. 2023.

Prihvaćen / Accepted: 13. 3. 2023.

### Sažetak

U polju nauke, ljudska prava i zaštita životne sredine su multidisciplinarne oblasti. Otuda različiti pristupi njihovoj interakciji. U kontekstu historijskog razvoja ljudskih prava, pravo za zdrav okoliš odnosno zaštita okoliša, spada u tzv. treću generaciju ljudskih prava. Usljed povećanje industrijalizacije širom svijeta i upotrebe tehnologija čija je glavna karakteristika laka dostupnost i niska cijena sirovina i procesa, javio se niz globalnih ekoloških problema (ozonska rupa, globalno zagrijavanje, klimatske promjene i sl.) koji su zahtijevali globalni odgovor. Prethodni pristupi (Štokholmska konferencija i sl.) nisu bili dovoljni, trebao je novi koncept koji sprječava nastanak problema. Noviji koncept nazvan je održivi razvoj, podrazumijeva ekonomski razvoj bez trajnog uticaja na okoliš. Kroz princip održivog razvoja formulisan je i posljednji koncept UN za očuvanje okoliša i unapređenje društva u svim segmentima, nazvan je Agenda 2030. BiH je potpisnik agende, no glavni pokretač napretka u polju zaštite okoliša i ljudskih prava je težnja BiH za pristupanje EU. Jedno od ključnih mjesta susreta ljudskih prava i zaštite okoliša trebaju biti prava aktivista za zaštitu okoliša, rješavanje njihovog pravnog statusa kroz zakon koji će prepoznati njihovu važnost. EU konkretno radi na ovome pa je očekivati da će i BiH kroz proces pristupanja EU učiniti napredak u polju boljeg statusa aktivista za zaštitu okoliša.

**Ključne riječi:** zaštita okoliša, ljudska prava, aktivisti, održivi razvoj

### Abstract

In the field of science, human rights and environmental protection are multidisciplinary fields. Hence different approaches to their interaction. In the context of the historical development of human rights, the right to a healthy environment belongs to the third generation of human rights. Due to the increase in industrialization around the world and the use of technologies which main feature is the easy availability and low cost of raw materials and processes, a number of global environmental problems have appeared (ozone depletion, global warming, climate change, etc.) which required a global response. The previous approaches (Stockholm Conference, etc.) were not enough, a new concept was needed that prevents the emergence of problems. A new concept, called sustainable development, implies economic development without permanent



impact on the environment. Through the principle of sustainable development, the last UN concept for environmental protection and improvement of society in all segments was formulated, called Agenda 2030. BiH is a signatory to the agenda, but main driver of progress in the field of environmental protection and human rights is BiH's aspiration to join the EU. One of the key meeting points of human rights and environmental protection should be the rights of activists for environmental protection, resolving their legal status through a law that will recognize their importance. The EU is specifically working on this, so it is expected that BiH will also make progress in the field of better status of activists for environmental protection, through the process of joining EU.

**Keywords:** environmental protection, human rights, activists, sustainable development

## 1. DRUŠTVENE, HISTORIJSKE I GEOGRAFSKE RELACIJE ZAŠTITE OKOLIŠA I LJUDSKIH PRAVA

Presjek ljudskih prava i okoliša je često nedefinisano polje, ovisno s koje se pozicije posmatra. Za međunarodne eksperte u oblasti ljudskih prava ono se veže za prava na okoliš, poput prava na čist zrak, vodu i zemljište te minimum zdravstvenih standarda. Za okolišne filozofe, koji planetu tretiraju kao živi organizam, to je više poštovanje ekosistema nego pojedinačnih ljudskih prava, pa cilj nije da se definišu prava nego odgovornosti za brigu o okolini, a te su odgovornosti ugrađene u prava budućih generacija da nasljeđuju i održavaju planetu. Za mnoge sociologe ljudska prava i okoliš su primarno na socio-političkom terenu, kroz činjenice da su okolišni resursi predmet eksploatacije ekonomski bogatih i politički moćnih na štetu slabijih i siromašnih, jer eksploataciju često prati direktno uništavanje okoliša i ograničenje resursa stanovništva (Zarski, 2002). U polju održivog razvoja relacija zaštite okoliša i ljudskih prava veže se za ostvarivanje prava čovjeka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini, odnosno skladan odnos okoliša i privrede kako bi se osigurao zadovoljavajući životni standard ali i prirodno bogatstvo zemlje sačuvalo za buduće naraštaje (Lončarić-Horvat, 2003). U kontekstu historijskog razvoja ljudskih prava, pravo za zdrav okoliš odnosno zaštita okoliša, spada u tzv. treću generaciju ljudskih prava. Prva generacija ljudskih prava podrazumijeva građanska i politička prava, kao što su pravo na život, pravo na slobodu izražavanja, na pravedno suđenje i sl. Druga generacija ovih prava uključuje ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao što je pravo na dostojan životni standard, pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje i slična prava. Treća generacija ljudskih prava odnosi se na prava na životno okruženje koje ne ugrožava zdravlje i egzistenciju ljudi te prava budućih generacija na isto. Kroz pristup treće generacije ljudskih prava prepoznaju se novi problemi koji ugrožavaju pravo na život, zdravlje i privređivanje koji nisu bili izraženi tokom milenija postojanja čovjeka na planeti, stoga ova prava suštinom imaju svoje mjesto u kontekstu primarnih ljudskih

prava. Tradicionalno je čovjekova aktivnost uglavnom iz biosfere crpila osnovni izvor egzistencije (hrana, odjeća, energija, stambeni prostor i sl.), mnogo manje iz ostalih sfera (hidrosfera, litosfera, atmosfera), no danas ta aktivnost ima uticaj na kompletan okoliš, u svim sferama, te je tako postala globalna opasnost za cijelu planetu. Upravo se ovom problematikom bavi treća generacija ljudskih prava. Ona stavlja akcenat na pitanje kako sačuvati i zaštititi prirodne resurse u svrhu očuvanja zdravlja i života ljudi kao i za buduće naraštaje, jer u polju brige o kolektivitetima (narodi, nacije, čovječanstvo) u osnovi je briga o budućim naraštajima (Kolednjak i Šantalab, 2013). Uništavanje zdrave životne sredine, ovisno o vrsti antropogene aktivnosti i prirodnoj sferi, može se smatrati kršenjem ljudska prava pojedinca, stanovnika lokalne zajednice, regije i na koncu kršenjem prava svih stanovnika planete. Generalno kontaminacija ili uništenje zdravog tla (litosfera) ima uglavnom uticaj na ljudska prava pojedinaca i lokalne sredine, isti efekat na vodu (hidrosfera) uglavnom se odražava na prava stanovnike lokalne zajednice i regije, dok se narušavanje prirodnog sastava zraka (atmosfera) manifestuje ugrožavanjem ljudskih prava od lokalne do globalne zajednice.

## 2. GLOBALNE INICIJATIVE U ZAŠTITI OKOLIŠA

Tokom šezdesetih godina prošlog stoljeća grupa naučnika, industrijalaca i uticajnih intelektualaca okupljenih u tzv. Rimskom klubu pokrenula je inicijativu u vezi potrebe veće kontrole i limitiranja eksploatacije prirodnih resursa za ciljeve razvoja. Aktivnosti Rimskog kluba inicirali su prvu konferenciju Ujedinjenih Nacija (UN) o čovjeku i biosferi, u Stokholmu, juna 1972. godine. Na navedenoj konferenciji usvojena je Deklaracija o čovjekovom okolišu s ciljem njegovog očuvanja. Načelno su date preporuke državama članicama u vezi zaštite okoliša, međudržavne saradnje s istim ciljem, odnosno s ciljem izbjegavanja nanošenja okolinske štete susjednim i regionalnim državama. Jedini konkretni rezultati konferencije bili su rezolucija UN kojom je osnovan Program za okoliš Ujedinjenih Nacija (UNEP), kao središnja organizacija, koordinator i smjerničar globalnih aktivnosti na očuvanju okoliša te ustanovljenje 5. juna (prvi dan konferencije) kao Svjetskog dana zaštite okoliša. Ostali učinci konferencije imali su teorijski značaj, u formi načela i preporuka koji ne obavezuju članice UN, no svojim su sadržajem podigli svijest, pokrenuli promišljanje javnosti širom svijeta o potrebi zaštite okoliša i uspjeli stvoriti novi ambijent u saradnji između država. S pravom se konferencija u Stokholmu smatra prekretnicom u zaštiti planete koja je u budućnosti rezultirala načelom održivog razvoja (Kolednjak i Šantalab, 2013).

Aktivnosti Rimskog kluba i Konferencija u Stokholmu bili su pionirski poduhvati zaštite okoliša na globalnom nivou. Drugi talas globalnog pokreta za očuvanje planete desio se osamdesetih godina prošlog stoljeća. Usljed povećanje

industrijalizacije širom svijeta i upotrebe tehnologija čija je glavna karakteristika laka dostupnost i niska cijena sirovina i procesa, javlja se niz problema: oštećenje ozonskog omotača, globalno zagrijavanje, ekstremne meteorološke prilike, topljenje leda, ugrožavanje opstanka ili nestanak nekih biljnih i životinjskih vrsta, uništenje šuma i sl. Smjernice za izbjegavanje i rješavanje ovih problema nisu bile obuhvaćene preporukama Stokholmske konferencije zato je trebala nova platforma koja rješava problem u korijenu. To znači da sve strategije i planovi razvoja moraju uključivati očuvanje okoliša kao stavku, odnosno dozvoljava se upotreba prirodnih resursa ali samo u mjeri koju životna sredina može da podnese bez posljedica. Novi koncept nazvan je održivi razvoj i temeljna je vodilja politike očuvanje okoliša. U sklopu novog pristupa održana je Konferencija UN-a u Rio de Žaneiru 1992. godine ili tzv. "Samit o Zemlji" gdje je predstavljen "Program za 21. stoljeće" na kojoj su prisustvovali vodeće ličnosti i visoki funkcioneri 179 država. Pomenuti program često se naziva "Agenda 21" uvodi novinu u pristupu, a to je naglašen uticaj i aktivnost lokalnih sredina u primjeni planova održivog razvoja. Prethodno je 1987. godine ratifikovan Protokol iz Montreala o zabrani upotrebe tvari koje uništavaju ozon. On se pokazao kao dobar primjer globalne akcije u svrhu očuvanja okoliša, konkretno ozona, a svoj epilog upravo dobija ovih dana (početak 2023. godine) kada je u Izvještaju grupe naučnika pri UNEP-u zaključeno da će se ozonski omotač potpuno oporaviti u nekoliko narednih desetljeća (UNEP, 2023). Na bazi pozitivnog iskustva Protokola iz Montreala, na Samitu o Zemlji u Riou ambiciozno je predstavljen budući dugoročni program sprječavanja globalnog zagrijavanja i klimatskih promjena kroz smanjenje emisije stakleničkih gasova. Ovaj program je konkretiziran 1997. godine pod nazivom Protokol iz Kjota (Japan). Veliki broj država je potpisao sporazum, međutim rezultati ovog protokola su još uvijek skromni. Razlog je ne-potpisivanje najvećeg emitera stakleničkih gasova SAD-a, kasnije povlačenje potpisa Kanade, snažan lobi eksploatatora i distributera fosilnih goriva i sl. (Rosen, 2015)

Bez obzira na samo djelimičan uspjeh Protokola iz Kjota i niza kasnijih u vezi s njim koji definišu dinamiku njegovog provođenja, UN su u septembru 2015. godine predstavili dokument Agenda 2030 za održivi razvoj. Ovaj dokument se obavezala sprovesti i naša zemlja zajedno sa ukupno 192. države. Kroz principe održivog razvoja, pored zaštite okoliša, ovaj dokument predviđa i sljedeće:

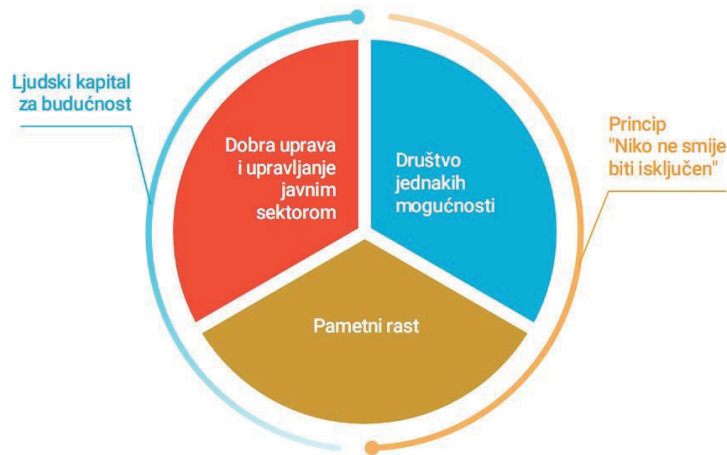
- iskorjenjivanje siromaštva u svim njegovim oblicima;
- vladavinu prava, jednakosti i nediskriminacije;
- briga o ranjivim grupama (djeca, osobe s posebnim potrebama i invaliditetom, starije osobe, izbjeglice, migranti i sl.) i inkluzivnost svih ovih grupa.



Slika 1. Koncept održivog razvoja

Agenda 2030 temelji se na Opštoj deklaraciji o ljudskim pravima, međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i naglašava odgovornosti svih država da poštuju, štite i promoviraju ljudska prava. Agenda 2030 jasno dovodi u vezu zaštitu okoliša sa temeljnim ljudskim pravima, a sve u kontekst održivog razvoja, čiji se primarni ekonomsko-okolišni fokus proširuje i dobija opšte-društveni smisao, razvoj društva u svim segmentima. Agenda promovira 17 osnovnih i 169 specifičnih cilja u polju unapređenja mira, pravde, ljudskih prava, socio-ekonomskog statusa ljudi, zaštite okoliša (UNDP, 2020).

Održivi razvoj zauzima centralno mjesto u politici Evropske unije, a pristupanje Bosne i Hercegovine (BiH) uniji je primarni politički cilj. BiH je predala zahtjev za članstvo 2016. godine, a kandidatski status je dobila krajem 2022. godine. Krajem 2020. uz pomoć UNDP-a i Vlade Švedske izrađen je okvirni dokument Agende 2030 za BiH pod nazivom "Okvir za ciljeve održivog razvoja u BiH". Dokument utvrđuje okvirne pravce svih nivoa upravljanja u BiH za ostvarenje ciljeva održivog razvoja. Definisana su tri principa: dobro upravljanje javnim sektorom; pametan rast - rast utemeljen na bazi nauke i inovacija; društvo jednakih mogućnosti - inkluzivnost i poštovanje različitosti (manjine, izbjeglice, osobe s posebnim potrebama, djeca, stare osobe i sl.) (UNDP, 2020). Primjena ovih principa u praksi najviše će zavisiti od dinamike kojom se BiH pridružuje EU.



Slika 2 Razvojni pravci Agende 2030

#### 4. POLOŽAJ LJUDSKIH PRAVA TREĆE GENERACIJE U ZAKONODAVSTVU EU I BiH

Ciljevi održivog razvoja na koje se EU obavezala kroz program Agenda 2030 jasno ističu povezanost temeljnih ljudskih prava, uništavanja okoliša i klimatskih promjena. Mnogo ranije, 1998. godine, evropske i neke srednje-azijske države su potpisale Aarhušku konvenciju. Konvencija iz Aarhusa, u godinama kasnije i ratifikovana od potpisnika, prvi je značajniji međunarodni dokument koji je zaživio i kao efikasan pravni instrument koji povezuje okoliš i ljudska prava. U njoj se utvrđuje pravo građana na informisanje, uključivanje i odlučivanje u vezi politike i aktivnosti koji imaju uticaj na životnu sredinu. Novo ljudsko pravo, pravo na zdrav, siguran i održiv okoliš priznalo je svih 27 država članica EU. Njih 14 je pravo na zdrav okoliš unijelo u ustav, dok ostale države članice to čine putem sudske prakse kojom se tumače ustavne odredbe zaštite prava na zdravlje ili putem ratifikovane Aarhuške konvencije. U oktobru 2021. i Vijeće UN za ljudska prava prvi je put priznalo pravo na čist, zdrav i održiv okoliš kao temeljno osnovno pravo (Yildirim, 2021). BiH je pristupila Aarhuškoj konvenciji 2008. godine no pravo na zdrav okoliš, u sklopu ljudskih prava, nije navedeno u Ustavu Bosne i Hercegovine. Propisi su ostali vezani za entitete (FBiH - Federacija BiH i RS - Republika Srpska), kantone i Distrikt Brčko i nisu u svim aktima eksplicitno navedeni (Hamzabegović et al., 2013). Inače u BiH legislativa u vezi očuvanja okoliša nije vertikalno usklađena, zato postoje praznine u zakonskim aktima na kantonalnom, entitetskom i državnom nivou, a slično je i u horizontalnom poređenju jer postoje značajne razlike u zakonima između dva entiteta i Brčko distrikta. Dok se u ustavu RS vrlo konkretno očuvanje okoliša stavlja u kontekst ljudskih prava,

u ustavu FBiH i pripadajućih kantona se to može samo nazrijeti, dok Statut Brčko distrikta (najviši pravni akt ovog administrativnog dijela BiH) vrlo površno i nejasno elaborira ovu tematiku. Sve ovo dodatno opterećuje djelovanje aktivista za očuvanje okoliša. Državni organ ne postoji, postoji samo međuentitetsko tijelo za okoliš osnovano 2006. godine koje se bavi usklađivanjem zakona i aktivnosti entitetskih ministarstava, učestvuje u radu međunarodnih organizacija i prati procese. Odlukom Vijeća ministara BiH 2010. godine osnovano je tijelo za provođenje Mehanizama čistog razvoja, Konvencije iz Kjota i Konvencije UN o promjeni klime, a 2015. godine je dodato i provođenje mjera za ublažavanje klimatskih promjena (SG BiH, 2015). Usvajanje državnog zakona o zaštiti okoliša je jedan od zahtjeva za ulazak BiH u članstvo EU pa se može očekivati u budućnosti. Nacrt zakona postoji ali upućivanje u parlamentarnu proceduru se odlaže usljed nesaglasnosti upravnih tijela na različitim nivoima, u vezi njegovog provođenja i stepena nadležnosti državnih organa u okolinskom sektoru (UNEP, 2011), to stanje i do danas nije promijenjeno. Činjenica da je perspektiva BiH punopravno članstvo u Evropskoj uniji, a to podrazumijeva da je obavezna uskladiti domaće zakone s onim Evropske unije. U skladu s tim i Izvještaji Evropske komisije o napretku BiH ka EU redovno navode potrebu osnaživanja sektora zaštite okoliša na nivou države (Hamzabegović et al., 2013)

## 5. STATUS PRAVA AKTIVISTA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA

Uloga boraca za zaštitu okoliša nalazi se u samom središtu interakcije ljudskih prava i zaštite okoliša. Evropski parlament je u maju 2021. godine donio rezoluciju o učincima klimatskih promjena na ljudska prava i ulozi boraca za zaštitu okoliša u vezi s tim (Rodríguez-Ramos, 2021). Očekuje se da EU komisija predloži pravila kojima bi se novinari, aktivisti, nevladine organizacije, borci za prava, zviždači i drugi aktivisti u zaštiti okoliša zaštitili od moćnih pojedinaca i preduzeća, posebno zaštitili u polju pravnih radnji koje se pokreću protiv njih. Također se očekuje da EU imenuje posebnog izvjestitelja o stanju i statusu boraca za zaštitu okoliša te da se njima prizna povlašteni status, službena legitimacija i sl. S obzirom da u EU status aktivista za zaštitu okoliša još uvijek nije pravno prepoznat (Yildirim, 2021), nije očekivati da će i u BiH biti u bližoj budućnosti. U BiH u zadnjih dvadesetak godina kontinuirano raste aktivizam za zaštitu okoliša, no slično kao i kod aktivista za ljudska prava ne postoji evidencija o uznemiravanjima, napadima, prijetnjama, pravnim postupcima i sl. kojima su aktivisti izloženi. Snažno prisustvo misije EU u BiH značajno daje sigurniji prostor za djelovanje i finansijsku potporu. Pored protesta, medijske aktivnosti, aktivisti za zaštitu okoliša učestvuju i konstruktivnim djelovanjem - putem prijedloga u izradi i dopuni zakona. Svijetli primjer je posljednji Zakon o električnoj energiji FBiH, gdje je amandmanima aktivista za

zaštitu okoliša povećan stepen zaštite rijeka od gradnje mini-hidrocentrala, kroz prijedloge o obavezi zaštite biodiverziteta i obavezne saglasnosti lokalne zajednice (SN FBiH, 2022). U društvima kao što je BiH, s jasnim pokazateljima visokog stepena korupcije, aktivnost ovih grupa i pojedinaca je iznimno značajna i zaštita njihovih prava je najvažnija tačka interakcije ljudskih prava i zaštite okoliša.

## 6. ZAKLJUČAK

Dugo vremena je trebalo da se pravo na zdrav okoliš prepozna i uvede u oblast temeljnih ljudskih prava, okarakterisano je kao ljudsko pravo treće generacije. Zajedno sa socio-ekonomskim pravima i ovo prirodno pravo je uvršteno u matricu održivog razvoja, na globalnom nivou putem Agende UN 2030. Ista agenda daje širi smisao „održivom razvoju“ i definiše kao razvoj društva u svim segmentima. BiH je potpisnik Agende 2030, no za razliku od EU vrlo sporo radi na ispunjenju njenih ciljeva. Pored nedostatka volje u vrhovnih tijelima uprave, opstrukcija raznih ekonomskih i političkih lobija, razlog je dijelom i složena administrativna struktura države. Zaključuje se da je u BiH problem sâm zakon o zaštiti okolišu, njegovo postojanje na državnom nivou, njegovo usklađivanje na raznim nivoima i administrativnim jedinicama, a ne njegovo stavljanje u kontekst ljudskih prava. Istina ova neuređenost ne mora biti smetnja da očuvanje okoliša zakonom-ustavom bude u polju ljudskih prava, no opravdano je pitanje njegovog provođenja u praksi, s obzirom na složenost političkog i upravnog sistema u BiH. Jedno od ključnih mjesta susreta ljudskih prava i zaštite okoliša trebaju biti prava aktivista za zaštitu okoliša, rješavanje njihovog pravnog statusa kroz zakon koji će prepoznati njihovu važnost. U informativnom Izvještaju iz novembra 2021. godine Evropski ekonomski i socijalni odbor (EESC) poziva Evropsku komisiju da pristupi izradi zakona kojim bi se dao poseban status i pravna zaštita aktivistima u zaštiti okoliša. S obzirom na nedvojbenu težnju javnosti i političkih struktura u BiH za pristupanje EU, koje je krajem 2022. dobilo konkretan poticaj statusom kandidata, očekuje se napredak u polju ljudskih prava treće generacije, između ostalog i poboljšanje pravnog statusa aktivista na očuvanju okoliša.

## LITERATURA

1. Zarski L. (2002) Human rights and the environment: conflicts and norms in a globalizing world. Routledge - Taylor and Francis group, Oxfordshire, UK.
2. Lončarić-Horvat O. (2003) Pravo okoliša. Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Hrvatska.



3. Kolednjak M, Šantalab M (2013) Ljudska prava treće generacije. *Tehnički glasnik*. 7:3, 322-328.
4. UNEP (2023) UN Environmental Program <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/ozone-layer-recovery-track-helping-avoid-global-warming-05degc>
5. Rosen A.M. (2015) The Wrong Solution at the Right Time: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change. *Politics & Policy*, 43:1, 30-58.
6. UNDP (2020) Okvir za realizaciju ciljeva održivog razvoja u Bosni i Hercegovini. Razvojni program UN u BiH, decembar 2020.
7. Yildirim O. (2021) Zaštita okoliša kao preduvjet za poštovanje temeljnih prava. Informativni izvještaj - Europski gospodarski i socijalni odbor.
8. Hamzabegović S, Veladžić N, Bećiraj A. (2013) Zaštita okoliša u BiH i EU s osvrtom na ljudska prava. *Proceedings of 9th International Scientific Conference on Production Engineering - RIM 2013*, Budva, septembar 2013.
9. UNEP (2011) Pregled pravnog i institucionalnog okvira za zaštitu okoliša u Bosni i Hercegovini. Ured UNEP-a (UN Environmental Program) u BiH, april 2011.
10. SG BiH (2015) Odluka o dopunama odluke o osnivanju ovlaštenog organa za provođenje projekata mehanizma čistog razvoja Kjoto protokola okvirne konvencije ujedinjenih nacija o promjeni klime u Bosni i Hercegovini. *Službeni Glasnik BiH*, br. 45/15.
11. Rodriguez-Ramos M.S. (2021) Učinci klimatskih promjena na ljudska prava i ulogu boraca za zaštitu okoliša u vezi s tim pitanjem. Izvještaj Europskog Parlamenta (hr), 2020/2134(INI).
12. SN FBiH (2022) Zakon o dopunama zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine. *Službene Novine FBiH*, br. 61/22.



ČASOPIS "UPRAVA" JE INDEKSIRAN U / THE JOURNAL "ADMINISTRATION" IS  
INDEXED IN:

**EBSCO Publishing**



**CEEOL – Central European Online Library**



Central and Eastern European Online Library

**Research Bible**



**MIAR – Information Matrix for the Analysis of Journals**



**EuroPub – Directory of Academic and Scientific Indexing**



**Eric Plus – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences**



DRJI – Directory of Research Journals Indexing



ISI – International Scientific Indexing



ROAD – Directory of Open Access Scholarly Resources



OAJI – Open Academic Journals Index



CiteFactor – Academic Scientific Journals



SIS – Scientific Indexing Services



ResearchGate

ResearchGate

Google Scholar



