

aktuelnosti  
*broj 13*

**AKTUELNOSTI**  
Časopis Banja Luka College-a  
Prvi put pokrenut 1996.g.  
Časopis ima naučnu orjentaciju

**Glavni i odgovorni urednik**  
prof. dr Željko Mirjanić

**Zamjenik glavnog i odgovornog urednika**  
doc. dr Mladen Mirosavljević

**Redakcija**

prof. dr Zeljko Mirjanić; prof. dr Stevan Vasiljev; prof. dr Zdravko Glušica;  
prof. dr Rade Tanjga; prof. dr Aleksandar Đokić; van. prof. Milan Vlatković;  
van. prof. Miloš Babić; van. prof. Alekса Vulin; doc. dr Manojla Zrnić; doc.  
dr Mladen Mirosavljević; doc. dr Nenad Novaković; doc. dr Milica Lakić;  
doc. mr Branimir Grulović;

**Uredništvo**

prof. dr Željko Mirjanić; prof. dr Zdravko Glušica; prof. dr Rade Tanjga;  
van. prof. Miloš Babić (Novi Sad); van. prof. Milan Vlatković (Beograd); prof.  
dr Mijal Stojanović (Kragujevac); prof. dr Đordije Blažić (Podgorica);  
van. prof. Nikola Mojović; doc. dr Manojla Zrnić;  
doc. dr Mladen Mirosavljević; doc. dr Nenad Novaković;  
doc. dr Milica Lakić; Jagodinka Petrikić-Zlatkov, University of Applied  
Sciences in St. Pölten (Wien)

**ISSN 0354-9852**

Rješenjem Ministarstva informacija republike Srpske, broj 01-492/ od 23-12.1996.g. časopis „Aktuelnosti“ Banja Luka, upisan je u Registar javnih glasila pod brojem 183.

Časopis „Aktuelnosti“ nalazi se na preliminarnoj rang-listi kategorisanih nacionalnih naučnih časopisa za period 2009-2011 .g. Ministarstva nauke i tehnologije Vlade Republike Srpske.

Časopis Banja Luka College-a

# AKTUELNOSTI

*broj 13*





# Sadržaj

<b>BENČMARKING</b> <i>doc. dr Rajko Macura.....</i>	8
<b>LOGISTIKA KLJUČNI FAKTOR USPEŠNOG POSLOVANJA</b> <i>doc. dr Milorad Kilibarda.....</i>	29
<b>EMOCIONALNO UPRAVLJANJE LJUDIMA KAO ODGOVOR NA SAVREMENE KONKURENTSKE IZAZOVE</b> <i>mr Vanja Šušnjar .....</i>	47
<b>PARADIGMA TRANZICIJE</b> <i>mr Borislav Bijelić .....</i>	80
<b>IMPLEMENTACIJA INVESTICIONIH FONDOVA U TRANZICIJI PRIMJER ČEŠKA</b> <i>doc. dr Milica Lakić doc. dr Željko Vojinović .....</i>	107

**USMERAVANJE I USKLAĐIVANJE RADA  
ORGANA UPRAVE TERITORIJALNIH JEDINICA**  
*prof. dr Milan Vlatković*.....127

**SPECIFIČNOST RADNIH ODNOSA  
ZAPOSLENIH U SISTEMU BEZBJEDNOSTI  
BOSNE I HERCEGOVINE**  
*mr Predrag Ćeranić*.....158

**ZNAČAJ TREZORA U UPRAVLJANJU  
JAVNIM SREDSTVIMA**  
*mr Branka Savić*.....177

**UPRAVLJANJE PROJEKTOM DIREKTNOG  
TELEVIZIJSKOG PRENOŠA**  
*Nikola Novaković, MA*.....205

**ZAŠTITA RIJEKE VRBAS  
KROZ EU DIREKTIVU ZA VODE**  
*mr Ljiljana Stojanović Bjelić*.....224



## BENČMARKING

*doc. dr Rajko Macura*

### *Rezime*

*Benčmarking (benchmarking) predstavlja proces kontinuiranog mjerjenja i upoređivanja poslovnih procesa jedne kompanije u odnosu na poslovne procese kompanije – lidera, bilo gdje u svijetu, radi dobijanja informacija koje će pomoći kompaniji da preduzme aktivnosti na poboljšanje vlastitih performansi. On predstavlja instrument za identifikaciju i ocjenu vlastitog konkurentskog položaja. Proces benčmarkinga podrazumijeva definisne probleme, prikupljanje i analizu prikupljenih podataka, odluku o izboru najboljih rješenja i njihovu implementaciju. Benčmarking predstavlja jedan od najboljih načina za poboljšanje poslovanja.*

*Ključne riječi: benchmarking, vrste benčmarkinga, proces benčmarkinga.*

### *Summary*

*Benchmarking is a process of continuous measurement and comparison of business processes of a company in relation to the business processes of the company - a leader, anywhere in the world, to gain information that will help the company to undertake activities to improve their performances. It is an instrument for the identification and evaluation of its own competitive position. Benchmarking process involves defining problems, collecting and analyzing the collected data, the decision on choosing the best solutions and their implementation. Benchmarking is one of the best ways to improve operations.*

*Key words: benchmarking, types of benchmarking, benchmarking process*

## Uvod

**R**azvojem društva i tehnologije, promjene se sve brže odvijaju i jedna drugu stiže. Preduzeća su primorana da, čim se prilagode jednoj promjeni, pripremaju se za adekvatan odgovor promjeni koja dolazi. Od menadžmenta preduzeća se zahtijeva da istovremeno upravljaju sadašnjim trenutkom i da planiraju budućnost. Danas "sve se mijenja, samo su promjene konstantne".

Benčmarking spada u ključne metode kojima se kompanija prilagođava promjenama. Benčmarking, odnosno, sistematsko i kontinuirano mjerjenje i upoređivanje vlastitih poslovnih rezultata sa poslovnim rezultatima konkurenata, ili upoznavanje svijeta najbolje prakse, kompanija može dostići i prestići svoje konkurente. Cilj benčmarkinga nije samo poređenje konkurentskih proizvoda i procesa i kopiranje njihove metodologije, već stvaranje nezavisne perspektive buduće poslovne prilike i njihovo korišćenje u smislu stvaranja, a ne predviđanje budućnosti.

Benčmarking je korisna metoda za, kako prilagođavanje, tako i za ostvarenje različitosti. Za koji pristup će se kompanija opredjeliti, zavisi od njene strateške odluke u vezi sa pitanjem zašto kompanija postoji i šta treba da postane. Benčmarking je prikladan instrument za identifikaciju i ocjenu vlastitog konkurentskog položaja. Njegova relativna jednostavnost, kao instrumenta, i visoki potencijalni pozitivni rezultati njezine primjene, dovode do sve šire njegove upotrebe, kako u profitnim, tako i u neprofitnim organizacijama. Širina primjene, razlog je sve većeg interesa za benčmarking u domaćoj poslovnoj praksi. Pravilno korištenje ovog instrumenta dovodi do unapređenja poslovnih procesa i kvalitete proizvoda i usluga, snižavanja troškova poslovanja, povećanja zadovoljstva kupaca, otvaranja novih poslovnih mogućnosti, postizanja konkurentске prednosti, povećanja kreativnosti unutar organizacije, povećanja profita i dr.

### 1. Istoriski razvoj benčmarkinga

Pojam „benčmarking“ se

veže za daleku ljudsku istoriju. Korišten je u Egiptu, Kini, Staroj Grčkoj, pa sve do danas. Smatra se da su stari Egipćani bili prva civilizacija koja je koristila benčmarking. Oni su koristili nivelirstvo u građevinarstvu. Tragove Benčmarkinga nalazimo i u Kini, u 4. vijeku P.N.E. u radovima Sun Tzua u radu „Umijeće ratičanja“, gdje se vrši poređenje svoje vojske sa neprijateljem. Sun Tzu kaže: „Ako poznaš neprijatelja, ako poznaš sebe, tvoja pobjeda je neminovna“. U IV vijeku p.n.e. u staroj Grčkoj, Aristotel je vršio poređenje atinskih novčića sa novčićima iz drugih zemalja.

Termin benčmarking se upotrebljava u poslovanju od ranih 1900-ih. Novi smisao benčmarkingu dao je Japan nakon II svjetskog rata kroz posmatranje i upoređivanje poslovanja najboljih kompanija u svijetu sa svojim kompanijama, kada su japanski stručnjaci posjećivali korporacije u SAD i Evropi, poredili tehnike i metode poslovanja da bi identifikovali njihove prednosti u odnosu na tehnike i metode koje se primjenjuju u Japanu sa ciljem jačanja vlastitog privrednog razvoja. Nji-

hovo geslo je bilo „Dantotsu“, tj. težnja prema najboljima. Tokom navedenih posjeta, sklapali su ugovore o saradnji i kupovali know-how koje su potom primjenjivali u svojoj zemlji. Postupak upoređivanja sastojao se od sljedećih koraka:<sup>1</sup> istražiti objavljene podatke i definisati najbolje, kontaktirati najbolje i ugovoriti posjete, organizovati posjete, pažljivo analizirati i ocijeniti prikupljene informacije, da bi postigli konkurentsку prednost, pri povratku usvojiti naučeno i prilagoditi ga japanskim kompanijama.

U ranim 1960-im, kompanija IBM počinje sa benčmarking aktivnostima, prvenstveno zbog velikih razlika u poslovanju svojih organizacionih jedinica, koje su raspoređene po raznim lokacijama. Kompanija je procjenjivala da su poslovni procesi u jednom dijelu kompanije mnogo efikasniji nego u drugim njenim dijelovima. Ova aktivnost je imala za cilj da se utvrde interni standardi poslovanja kompanije, kako bi se utvrdilo najbolje poslovanje, koje bi se

<sup>1</sup> Sajferl Z., A damović Ž., Menadžmcnt benčmarking proces, TF Mihajlo Pupin, Zrenjanin. 2004.

zatim prenosilo u druge delove kompanije. Krajem 1960-ih, IBM je doneo odluku da smanji svoje proizvodne troškove i poboljša kvalitet, prihvatanjem najboljih iskustava iz cijelog svijeta, i na taj način je postigao značajnu globalnu konkurentsku prednost.

Krajem 1970-ih godina, Xerox je odlučio da slijedi primjer IBM-a, tako što je poredio svoj proizvod sa proizvodima japanske afilijacije Fuji-Xerox. Menadžment Xerox-a je nastojao da utvrdi kako japanski proizvođač na tržištu fotokopirne opreme može da prodaje pouzdanije fotokopir aparate uz cijenu koja je ispod proizvodnih troškova Xerox-a. Izlaz iz ove situacije nađen je u benčmarkingu. Firma Xerox je kupovala japanske aparate, rastavljala ih i otkrivala na koji način su konkurenčki fotokopir aparati proizvedeni, analizirani su troškovi svake faze proizvodnje, ispitivali su troškovi prodaje, kvalitet servisiranja i mnoge drugi aspekti poslovanja. Na taj način, Xerox je naučio kako da poboljša svoje proizvode uz smanjenje svojih proizvodnih troškova, a samim tim i cijene proizvoda.

Benčmarking danas u Japalu počinje da doživljava kritike jer je u praksi potrebno vrijeme za njegovu implementaciju što ima za posljedicu zaostajanje za kompanijom koja se prati.

## 2. Pojam, zadaci i vrste benčmarkinga

### 2.1. Pojam benčmarkinga

Benčmarkin je engleska riječ (eng. benchmark – nivelir, niveličinska tačka, standard, mjera vrijednost ili reper prema kojem se mjere ili upoređuju druge vrijednosti).

Osnovna ideja benčmarkinka je poređenje vlastitog poslovanja sa najjačim konkurentima.<sup>2</sup> Na našem jeziku, benčmarking još uvijek nema odgovarajući prevod. Neki autori benčmarking prevode kao glavni broj koji se može koristiti za komparaciju. Postoji veliki broj definicija i tumačenja pojma benčmarking, kao i onoga što on obuhvata. Veliki broj ljudi benčmarking poistovjećuje s kopiranjem konkurenata, pa čak i sa industrijskom špijunazom, i otkrivanjem

2 Renko, N., Delić, S., Škrtić, M. Benčmarking u strategiji marketinga, Mate d.o.o., Zagreb, 1999.

## aktuelnosti

njihovih strogo čuvanih tajni. Međutim, u osnovi benčmarkinga je unaprjeđenje poslovanja, i kako postati bolji od najboljeg.

U najznačajnije definicije benčmarkinga spadaju:

Harrington & Harrington:

„Benčmarking je kontinuirani proces identifikacije, razumijevanja i prilagođavanja proizvoda, usluga, opreme i postupaka kompanija s najboljom praksom u cilju poboljšanja vlastitog poslovanja.“

Kaiser Associates:

„Proces rigoroznog mjerenja performansi spram performansi kompanija najboljih u praksi i korišćenje analize sa ciljem približavanja i prevazilaženja najboljih u klasi.“

Robert C: Camp:

„Benčmarking je potraga za najboljim praksama u industriji koje vode superiornijim performansama.“

Philip Kotler:

„Benčmarking je umijeće utvrđivanja kako i zašto neki pojedinci ili preduzeća poslju bolje od drugih.“

Boxwell navodi da: “Benčmarking nije operacija mozga. To je jednostavno učenje od drugih, identifikovanje, proučavanje drugih i poboljšavanje svog poslovanja na osnovu onog sto smo naučili.”<sup>3</sup>

Benčmarking podrazumjeva mjerjenje svojih rezultata u odnosu na rezultate drugih kao i učenje od drugih, prvenstveno direktnih konkurenata. Prvo počinje poređenje strategije konkurenata sa ličnom strategijom, a nastavlja se poređenjem različitih poslovnih procesa, proizvoda, tehničkih rešenja i funkcija konkurenata sa ličnim rješenjima i funkcijama, u cilju otkrivanja vlastitih aktuelnih nedostataka i procjene mogućnosti da se postane bolji od konkurenata. Na taj način se identificuju i primjenjuju najbolja rješenja kako bi se postigli natprosječni poslovni rezultati i premašila očekivanja potrošača.

Benčmarking ima poseban značaj za preduzeća koja posluju u otvorenoj ekonomiji. Proizvodi ili usluge ovih preduzeća treba da se zasnivaju

---

<sup>3</sup> Robert J. Boxwell, Jr., *Benchmarking for Competitive Advantage*, McGraw-Hill, Inc., New York, 1994.

na konkurenckoj prednosti i na diferencijaciju proizvoda ili usluga u odnosu na konkurenta. Benčmarking predstavlja dio strateškog menadmenta koji korporaciji daje smjernice kako unaprijediti poslovne procese i funkcije, tehnička rješenja i način prevazilaženja postojećih problema. On ukazuje na potrebu prekidanja načina poslovanja koje ne daje očekivane rezultate i orientacije ka novim korigovanim postupcima. Ipak, benčmarking nije zamjena za strategiju. On sam po sebi ne poboljšava rad, ali doprinosi ostvarivnju poslovnih ciljeva. Benčmarking obuhvata različita područja, u koja spadaju: menadžment aktivnosti, oblikovanje menadžment strategija, organizovanje poslova, istraživanje i razvoj, menadžment ljudskih resursa i dr. Kao metoda, može se koristiti od slučaja do slučaja ili kontinuirano, u okviru oblikovanja strategije menadžmenta, kao njegov integralni dio. Treba da se sprovodi sistematično i na odgovarajući način, da ne bi doslo do negativnih efekata.

Danas, benčmarking u preduzećima je u najužoj vezi sa dostizanjem poslovne izvr-

snosti i svjetskog nivoa proizvoda i usluga. Primjena benčmarkinga, preduzećima daje značajnu šansu za povećanje konkurentosti na globalnom tržištu i stabilnu tržišnu poziciju. Postizanje konkurentске pozicije na tržištu, između ostalog, zasniva se na primjeni dokazanih poslovnih iskustava i rezultata u svijetu. Poslovna izvrsnost je u direktnoj vezi sa sinergijskim djelovanjem funkcija kvaliteta i marketinga. Benčmarking je zasnovan na procjeni konkurentnosti jednog preduzeća. On predstavlja permanentan proces mjerjenja proizvoda i usluga i poslovne prakse u odnosu na relevantne konkurente, ili na konkurente koji su preduzeću interesantni.

Prema Harringtonu<sup>4</sup>, ovaj proces u sebi uključuje: poređenje preduzeća i njegovih najboljih dijelova sa najboljima, ne ograničavajući se na istu djelatnost, niti istu zemlju gdje se djelatnost obavlja; poređenje proizvodnih i drugih aktivnosti preduzeća sa ekvivalentnim aktivnostima drugih preduzeća iste djelatnosti

<sup>4</sup> Harrington, H.J., Harrington, J.S., High performance Benchmarking: 20 Steps to Success, McGraw Hill, 1996., str. 15.

kako bi se definisali najbolji; poređenje proizvoda i usluga preduzeća sa proizvodima i uslugama konkurenata koji imaju vodeće rezultate; poređenje tehničkih rješenja preduzeća u cilju odabira najbolje opreme za specifične situacije; primjenu najbolje definisanog procesa; planiranje budućih pravaca i aktivno prilagođavanje novim trendovima; ispunjavanje i nadmašivanje potrošačkih očekivanja.

Na osnovu svega navedenog, možemo zaključiti da benčmarking predstavlja proces učenja zasnovan na tuđim poslovnim iskustvima, po osnovu prevodenja uočenih poslovnih iskustava u ostvarljive standarde – benchmarks.

Piter Draker kaže da je benčmarking najnoviji među alatima za sticanje informacija o produktivnosti.<sup>5</sup> Prema njegovom mišljenju, svaka organizacija može uraditi ono što čini bilo koja druga. Prema njemu, izjednačavanje po kvalitetu sa liderom u industrijskoj grani osnovni je uslov konkurentnosti.

Gledano teorijski, benč-

marking se može primijeniti kod svih vrsta preduzeća, od onih koja se bore za opstanak, do veoma uspješnih. Ipak, istraživanja koja su proveli Ernst i Young LLP (Harrington, H.J., Harrington, J.S., 1996,7.) pokazuju da je primjena benčmarkinga rizična za preduzeća gubitnike, prvenstveno iz razloga, što se ova preduzeća bore za opstanak a ne za lidersku poziciju.

U tabeli 1 su prikazane karakteristike kompanija prije i poslije sprovođenja benčmarking projekta. Iz tabele je vidljivo da je fokus je na interno okruženje, ciljevi su iz prošlosti, prioriteti su interni i sl. Sa druge strane kompanije koje se implementirale benčmarkin proces koriste svaku dobru ideju, u fokusu imaju potrošača, upravljaju činjenicama, vodeći su u industriji i sl.

### Potreba uvođenja benčmarkinga

Budućnost jedne kompanije sve više ovisi o uticajima iz okruženja. Kompanije se sve više susreću sa problemima, kako zadržavnja postojećih tržišta, tako i sa osvajanjem novih. U zadržavanju i šire-

---

<sup>5</sup> Druckcr P., Moj pogled na mcnadžment, Adižes, Novi Sad. 2003., str. 83

Prije implementacije benčmarking procesa	Poslije implementacije benčmarking procesa
Neizvjesnost	Korišćenje svake dobre ideje
Samo jedno moguće rješenje	Više opcija rješenja problema
Fokus na interno	Fokus na eksterno
Ciljevi iz prošlosti	Ostvarenje ciljeva je najbolje posovanje
Slabo razumijevanje tržišta	Dobro razumijevanje tržišta
Prioritet interni	Prioritet potrošač
Dobri smo	Treba da budemo bolji
Upravljanje prema iskustvu	Upravljanje činjenicama
Prati druge iz svoje privredne grane	Vodeći u industriji

Tabela 1: Karakteristike kompanije prije i poslije sprovođenja benčmarking projekta

Izvor: Sajfert Z., Adamović Ž., Menadžment benčmarking proces,

TF Mihajlo Pupin, Zrenjanin, 2004., str. 34.

nju tržišata, veliku ulogu ima benčmarking. Pomoću benčmarkinga kompanija određuje ciljeve koji su u skladu sa potrebama i zahtjevima korisnika. Kompanija sa jedne strane prati vlastite performanse, a sa druge strane, identificira perfomanse konkurenčkih kompanija i međusobno ih upoređuje. Na taj način, kompanija stiče uvid u svoju poziciju, prednosti i slabosti u odnosu na konkurentске kompanije. Za sagledavanje vlastite pozicije na tržištu, većina kompanija pribjegava benčmarkingu. Time se povla-

če paralele sa drugim kompanijama i ocjenjuju perfomanse vlastitih proizvoda i/ili usluga i druge u odnosu na konkurenčiju. Poređenje sa konkurenčijom ukazuje na vlastite slabosti i na područja u kojima je potrebna intervencija. Stečena iskustva kroz proces benčmarkinga pomažu u dočlanjenju do novih poslovnih ideja za implementaciju novih rješenja u vlastitoj kompaniji i ostvarenje ciljeva poboljšanja.

Ključne komponente uspjeha jedne kompanije predstavljaju posmatranje, učenje i pri-

lagodavanje. Da bi kompanija postala najbolja, potrebno je preuzeti sljedeće korake: poznavati sebe, svoje snage i slabosti; razumjeti kako posluju vodeće kompanije na području na kojem se želimo istaknuti; koristiti najbolje raspoložive postupke; kontinuirano usavršavati te postupke; nikad ne prestati poboljšavati poslovanje.<sup>6</sup>

Prema Harringtonu,<sup>7</sup> ključ uspjeha kako kompanije, tako i pojedinca je u: posjedovanju značajnih mjernih pokazatelja o poslovanju; shvatanju koliko dobro kompanija može bolje obavljati iste aktivnosti; razumijevanju zašto drugi posluju bolje nego mi; identifikaciji svake razlike između nas i druge kompanije i preduzimanju brzih i delotvornih akcija za njihovo preovladavanje.

Kao što prikazuje tabela 2, benčmarking proces ima brojna područja primjene.

STRATEŠKO PLANIRANJE	Utvrđivanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva kompanije
PREDVIĐANJE	Predviđanje dolazećih trendova u relevantnim poslovnim područjima
NOVE IDEJE	Funkcionalno učenje, razmišljanje iz "kutije"
KOMPARACIJA PROIZVODA/ PROIZVODNIH PROCESA	Upoređivanje sa konkurentima ili kompanijama sa najboljom praksom
UTVRĐIVANJE CILJEVA	Utvrđivanje ciljeva poslovanja u odnosu na nivo doitignuća najboljih kompanija

Tabela 2: Područja primjene benčmarkinga  
Izvor: Jovanović, B., Kilibarda M., Benčmarking analiza logističkih usluga, Saobraćajni fakultet, Odsek za logistiku, Beograd, 2009., str. 6.

Benčmarking ima veoma značajnu ulogu u upravljanju. Istraživanja su pokazala da je on treći po redu od najviše korišćenih alata upravljanja. Isto tako, priznat je kao veoma značajan alat za eksterne strategije učenja.

### 2.3. Vrste benčmarkinga

U literaturi se najčešće

<sup>6</sup> Jovanović, B., Kilibarda M., Benčmarking analiza logističkih usluga, Saobraćajni fakultet, Odsek za logistiku, Beograd, 2009.

<sup>7</sup> Harrington, H. J./ Harrington, J.S.: High Performance Benchmarking: 20 Steps To Success, McGraw-Hill, SAD, 1996., str. 5.

spominju sljedeći tipovi benčmarkinga: interni (1), eksterni konkurenčni (2), eksterni funkcionalni (3), eksterni generični (4), kombinovani (5).

1. Interni benčmarking podrazumijeva dvosmjernu komunikaciju i razmjenu mišljenja između organizacionih jedinica u okviru jedne, ili između više organizacija koje su u sastavu jedinstvenog poslovnog sistema u zemlji i inostranstvu. Podrazumijeva poređenje organizacionih cjelina u okviru jedne kompanije na internom nivou. Pri tom se pretpostavlja da je poslovni proces u jednom dijelu organizacije uspješniji od poslovnih procesa u preostalim dijelovima organizacije. Ovaj oblik benčmarkinaga je moguć u velikim kompanijama, koje u svom sastavu imaju više organizacionih jedinica.

Cilj internog benčmarkinga je da kompanija stekne uvid u vlastito poslovanje. Na ovaj način obezbjeđuje se ujednačavanje kvaliteta poslovanja svih organizacionih jedinica u kompaniji i predstavlja dobru osnovu za eksterni benčmarking.

Interni benčmarking ima

svrhu da odredi interne standarde poslovanja kompanije, i da odredi najpogodnije i najefikasnije poslovanje i da ga provede u drugim organizacionim dijelovima. Međusobno se upoređuju dijelovi i cjeline u odnosu na: produktivnost; efikasnost; iskorišćenje resursa, troškovnu i vremensku strukturu, kvalitet poslovanja i sl. Na taj način, mogu se utvrditi mesta nastanka troškova, problema, rezervi, mogućnosti racionalizacije i poboljšanja unutar kompanije.<sup>8</sup>

U slučaju internog benčmarkinga, neophodni podaci su dostupni, dok se sa druge strane postavlja pitanje objektivnosti. Veliki broj eksperata smatra da najbolja rješenja treba tražiti izvan konkretnе organizacije. Slabost intenog benčmarkinga je to što se nije ne postižu velike promjene u poslovanju. Interni benčmarking može predstavljati dobru pripremu za sprovođenje eksternog (konkurenčkog) benčmarkinga.

2. Eksterni (konkurenčki) benčmarking predstavlja

---

8 Luczak H., Weber J., Wiendahl H.P. (2001): Logistik Benchmarking, Springer, Berlin

poređenje djelatnosti jedne organizacije sa direktnim konkurentima radi dobijanja važnih podataka o poslovanju konkurenata. Isto tako, eksterni konkurentski benčmarking pomaže preduzeću u pozicioniranju vlastitog proizvoda, usluge i poslovanja u odnosu na direktne konkurente. Najveći problem ovog tipa benčmarkinga je dobijanje pouzdanih podataka vezano za same tehnologije poslovanja, a ne samo za javno dostupe podatke, kao što su broj zaposlenih, bilans stanja i uspjeha itd.

Za sticanje uvida u poslovanje konkurenциje, mogu poslužiti i sekundarni podaci. Tu se prvenstveno misli na marketinška istraživanja sa kupcima, prodavcima i dobavljačima. Iskustva stejkholdera mogu poslužiti za sticanje predstave o profilu konkurenциje. Komparativna analiza može se realizovati preko različitih performansi, u koje spadaju: tačnost, pouzdanost, informisanost, kompletност, učestalost, fleksibilnost, bezbjednost, cijena i sl. Stepen zadovoljenja zahtjeva korisnika direktno zavisi od: strukture, obima, kvaliteta i cijene usluge.

Jedan od uobičajenih pristupa konkurentskom benčmarkingu je kupovina konkurenckih proizvoda i usluga, nakon čega slijedi njihovo analiziranje u svrhu identifikacije njihove konkurenckes prednosti. Ova pojava je rasirena u automobilskoj industriji. U praksi, većina proizvođača automobila kupuje konkurenckes automobile, rastavlja ih do najsitnijih dijelova i upoređuje dizajn i način funkcionisanja pojedinih tehničkih sistema.

3. Eksterni industrijski (funkcionalni) benčmarking benčmarking podrazumijeva poređenje neke od funkcija kompanije sa istim funkcijama drugih kompanija svjetske klase. Porede se proizvodi, usluge, logistika i poslovni procesi, ili neke od drugih funkcija kompanije sa istim funkcijama drugih preduzeca, bez obzira kojim se poslovanjem one bave i da li ta preduzeća pripadaju istoj grani ili ne. U ovom slučaju nije bitno da li te kompanije pripadaju istoj grani. Cilj poređenja je da se utvrdi idealno poslovanje. Ovaj oblik benčmarking procesa daje mogućnosti postizanja izvrsnih poslovnih rezultata.

Nedostaci ovog oblika su: visoki troškovi i okupiranost partnerskih kompanija sopstvenim benčmarking procesom. Prednosti i slabosti konkurenčije ocjenjuju se po više kriterijuma, u koje spadaju: kvalitet proizvoda; njegova dostupnost; kvalitet tehničke pomoći i podrške; kvalitet prodajnog osoblja.

4. Eksterni generični benčmarking obuhvata različite djelatnosti čijim poređenjem se pronalaze sličnosti među mnogim poslovnim procesima. Eksterni generički benčmarking, koji se još naziva i transindustrijski benčmarkin, predstavlja cje-lokupno poređenje na nivou različitih industrijskih ili uslužnih grana. Ovim načinom, otkrivaju se inovativni procesi, kao što su poslovna kultura, komunikacija, kodeks ponašanja i druge koje koriste efikasni poslovni sistemi.

Ovaj tip benčmarkinga je teško primjenljiv za siromašna i osrednja preduzeća, odnosno preduzeća niže i srednje klase jer ona ne ispunjavaju kriterije za poređenje sa najboljima (ova preduzeća ne bi imala

nikakve koristi od poređenja sa liderima). Ovaj tip benčmarkinga je prikladan samo za veoma uspješne kompanije koje su u stanju da se takmiče sa liderima u svojoj grani.

5. Kombinovani interni i eksterni benčmarking kreće sa internim, a završava sa eksternim benčmarkingom. Kombinovani benčmarking obično daje najbolje rezultate. Ovdje se više dijelova jednog preduzeća poredi sa više drugih preduzeća. Koristi se u istraživanju najboljeg proizvoda, proizvodnog procesa i njihovo korišćenje kao standarda za njihovo poboljšanje. Svaka organizacija benčmarking procese kombinuje po sopstvenim potrebama i preferencijama.

Primjer uspješnog benčmarkinga - Ford Motor Company<sup>9</sup>,

Krajem 1970-ih Ford je bio u velikoj nevolji. Početkom 1980-ih Ford Motor Company, uz prodor japanskih i evropskih konkurenata, našla se u teškoćama i gubila je dio na tržištu. Bilo je neophodno

<sup>9</sup> Preuzeto i prilagođano sa:www.andrewgibbons.co.uk

da se nešto ozbiljno uradi. U kratkom roku od strane Forda, odnosno njegovih organizacina jedinica, kreirana je lista koja je distribuirana: dizajnerima Forda, skupštini, inženjerima i radnicima linija, marketing odjeljenjima, osoblju, trgovcima, dobavljačima i ostalim stručnjacima, auto osiguravajućim kućama, usluga auto-mehanike, i kupacima. Utvrđeno je da kupci treba da dobiju i više od onoga što su očekivali.

Urađeno je eksterno istraživanje koje je trajalo dvije godine. Utvrđena je lista od 400 stavki koje su bile svrstane u kategorije: osvjetljenja, snaga vozila, kočnice, upravljanje, čuvanje, percepcija prostora, udobnost stopala, instrumenti, prtljažnik, pristupačnosti, prozori, udobnost i praktičnost.

Da bi došli do najboljih performasni, Ford je kupio 50 automobila koji predstavljaju različite modele koji su prihvaćeni na tržištu. Na osnovu detaljne analize ovih automobila, stečen je uvid u prednosti konkurenčije. Ovakav pristup predstavlja rani oblik benč-markinga. Svaki od 50 modela analiziran je na osnovu liste

od 400 funkcija i utvrđene su najbolje performanse za svaku funkciju. Na osnovu rang liste najboljih performansi, tim Forda je definisao efektivan finalni proizvod.

Usvojeni su i vodeći principi kompanije: kvalitet na prvom mjestu; korisnici su u centru svega što radimo; kontinuirano poboljšanje od suštinskog je značaja za naš uspjeh; angažovanje zaposlenih je naš način života; prodavci i dobavljači su naši partneri; integritet nikada ne smije biti ugrožen; proces je važan kao i proizvod.

Teorija predsjednika Forda (Don Peterson) je bila da ako od svakog konkurenta kopira najbolje i to ugradi u novi automobil, mora da dobije najbolje moguće sastavljen automobil na tržištu. Peterson je smatrao da je jednostavniji i efikasniji način, da se umjesto usvajanja stava "mi znamo najbolje", prouče automobili drugih proizvođača i uoče njihove najbolje karakteristike. Od svakog proizvođača bi se kopiralo ono najbolje. Na primjer, Ford je zapazio tačnost Toyota-inog mjerača goriva, praktičan način spremanja re-

zervne gume kod BMV-a, kao i dizajn Audijeve papučice za gas. Ford je, takođe, testirao različita sjedišta na mladim i starim, kao i muškim i ženskim vozačima. Na taj način, Ford je na tržište izbacio model Taurus, koji je na tržištu postao vrlo popularan i tražen. Taurus je postao najprodavaniji model automobila kompanije Ford.

### 3. Proces benčmarkinga

Benčmarking se posmatra kao proces, a on to u suštini i jeste. On je sistematizovan struktuiran proces koji zahtjeva poznavanje poslovanja vlastite organizacije, poslovanja drugih partnera i učesnika u procesu, konkurenata, tržišnih lidera, kao i korišćenje primjera najbolje prakse.

Proces primjene benčmarkinga u kompaniji u znatnoj mjeri se podudara s Demingovim ciklusom stalnog, unaprjeđivanja poslovanja - PDCA ciklus (PDCA. skraćenica od engleskih riječi Plan, Do, Cheek, Act).<sup>10</sup> PDCA ciklus podrazumijeva da se kod svake aktivnosti u organizaciji i u

svakom procesu primjenjuju četiri koraka: planiranje, izvođenje, provjera i kontrola.

U fazi planiranja definišu se resursi koji su neophodni za sprovođenje benčmarkinga, dostizanje postavljenih ciljeva, kao i određivanje načina njihovog ostvarivanja. Ciljevi treba da su visoko postavljeni ali ostvarivi. Koraci realizacije treba da su realno postavljeni i izvodljivi U pripremnoj fazi, odnosno fazi planiranja, potrebno je odgovoriti na pitanja: koji se proizvodi porede, koji se procesi porede, koje se funkcije porede, kako će se prikupljati i obrađivati informacije, kako odabrati organizacije sa kojima će se vršiti poređenja, i dr?

Prikupljene podatke i saznanja, potrebno je sistematizovati i pretočiti ih u određena uputstva koja će se primjenjivati.

Različiti autori i kompanije koriste različite varijante benčmarking procesa, Oni se sastoje iz različitog broja faza koji se kreću od 4 do 10, pa i više. Tako na primjer, Motorolin benčmarking proces se sastoji od pet, Baxter Inter-national-ov od sedam, AT&Tje od devet,

<sup>10</sup> Đorđević, D., Coćkalo, D., Upravljanje kvalitetom, TF Mihajlo Pupin. Zrenjanin, 2004.,str. 131.

Xerox-ov od deset faza i sl. Za jedničko za sve ove procese je da su zasnovani na sistemskom pristupu planiranju, prikupljanju informacija, komparativnoj analizi i primjeni mjera i rješenja koja vode poboljšanju.<sup>11</sup>

Harrington je definisao slogan "postanite zvijezda koristeći pet faza benchmarking procesa". On smatra da, ako kompanija želi da postane zvijezda, mora da koristi sljedećih pet faza benchmarking procesa: planiranje i kategorizacija; prikupljanje i analiza podataka o sopstvenom poslovanju; prikupljanje i analiza podataka o drugim kompanijama; poboljšanje; stalno sprovodenje poboljšanja.

Osnovne faze benchmarking procesa, koje postoje kod European Foundation for Quality Management (EFQM), i the American Productivity & Quality Center (APQC), i drugih kompanija, su: planiranje (1), prikupljanje informacija (2), analiza (3) i primjena (4).

### 1) Planiranje

---

11 Behara R. S. & Lemmink J.G.A.M. (1997): "Benchmarking field services using a zero defects approach" International Journal of Quality&Reliability Management br. 4-5.

Prvi korak istaživanja je analiza rada cijelog preduzeća kako bi se odredili segmenti primjene benchmarkinga. Internom i eksternom analizom utvrđuju se snage i slabosti preduzeća. Potrebno je uraditi i vremenski plan za svaku predviđenu aktivnost. U ovoj fazi se određuju benčmark kompanije. Kriteriji za izbor kompanije za poređenje mogu biti: veličina kompanije, relativna pozicija na tržištu, stepen poverenja prema kompaniji, i dr.

### 2) Prikupljanje informacija

U drugoj fazi prikupljaju se informacije o kompanijama za poređenje. Pri tom se koriste tehnike: anketiranje, direktnom razmjenom informacije ili preko trećih lica. Koje vrste informacija će se prikupljati zavisi od tipa benchmarkinga koji će se koristiti (interni, eksterni, strateški, funkcionalni i dr.).

### 3) Analiza

Nakon prikupljanja informacija, vrši se njihova obrada. Na osnovu rezultata analize sačinjava se finalni izveštaj. Izveštaj govori koje su benčmark kompanije izabrane.

#### 4) Primjena

U četvrtoj fazi prikupljene informacije se primjenjuju u poslovanju. Isto tako, prati se realizacija predviđenih ciljeva.

Za benčmarking istraživanje od važnosti je da se odrede mjere performansi. Indikatori mogu biti kvantitativni i kvalitativni. U fazi planiranja, određuju se mjere performansi u preduzeću, a u fazi analize mjere performansi benčmarka. Na taj način, utvrđuje se razlika koja postoji na početku istraživanja između kompanije i njboljeg repera.

Kompanija Alcoa razvila je svoj bencmarking proces iz šest faza:<sup>12</sup> donesenje odluke sta da se podvrgne benčmarking procesu; planiranje ukupnog projekta; analiza vlastitog polaznog stanja; analiza drugih; učenje iz prikupljenih podataka; apliciranje rezultata.

Bez obzira na broj faza, formalni benčmarking se može jednostavno prikazati kroz sljedeće korake:<sup>13</sup>

- utvrđivanje područja i problema koji se rješavaju;
- planiranje ukupnog projekta;
- analizu vlastitog polazišnog stanja;
- analizu relevantnih subjekata;
- ekstrahiranje informacija iz prikupljenih podataka;
- apliciranje rezultata.

Proces benčmarkinga može se prikazati u pojednostavljenom obliku. Na slici 1 je dat modifikovan prikaz benčmarking kruga u 4 osnovne faze: definisanje problema i prikupljanje potrebnih podataka; analiza prikupljenih podataka; odluka o najboljem rješenju; primjena rješenja.<sup>14</sup>

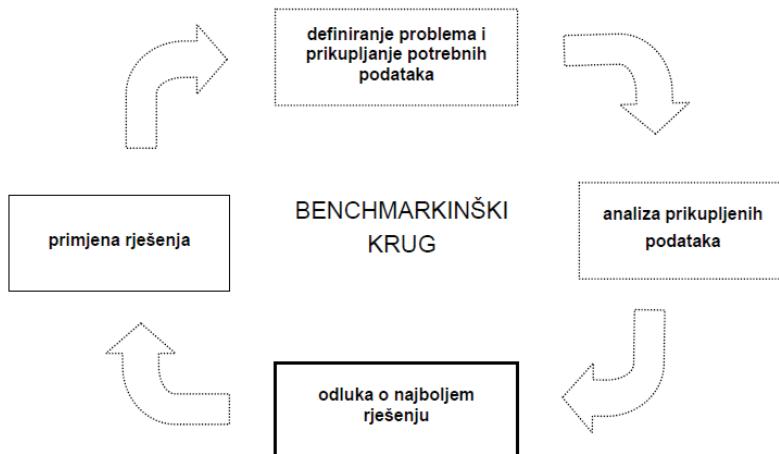
Proces prikazan na slici 1, često se naziva benčmarking krug. Svaka od navedenih faza sadrži manji ili veći broj podfaza, odnosno pojedinačnih akcija i zadataka koji dovode do realizacije i ispunjenja po-

12 Sajfert, Zvonko; Egić, Branislav; Nikolić, Milan (2005), Strategijski menadžment Tehnički fakultet „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin

13 Sanda Renko, S., Matošić, I., Mystery

shopping: Ključni čimbenik uspješnog benčmarkinga u prodaji, 'Poslovna izvrsnost, Zagreb, God I (2007),

14 Matters, M., Evans, A., The nuts and bolts of benchmarking, [www.benchmarkingplus.com.au](http://www.benchmarkingplus.com.au).



Slika 1: Benchmarkinški krug

Izvor: Osmanagić – Bedenik, Nidžara & Ivezic, Vlatka, *Benchmarking kao instrument suvremenog kontrolinga*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 4, 2006.

jedine faze. Benčmarkinški krug počinje sa definisanjem problema i prikupljanjem podataka, a završava implemen-tacijom rezultata, odnosno primjenom rješenja.

#### 4. Prednosti i nedostaci benčmarkinga

Kompanija koja nastoji da poboljša poslovanje na klasičan način, u procesu identifikovanja novog stanja primorana je da angažuje značajne ljudske i materijalne resurse uz velike vremenske gubitke. S druge strane, ishod ovakvog rješavanja problema uglavnom je vrlo neizvjestan. Benčmarking proces ima značajne prednosti u odnosu na klasične metode. On je kao alat, fo-

kusiran je na korišcenje isku-stva drugih, boljih kompanija koje su iste ili slične probleme uspešno riješile.

U odnosu na klasične ala-te, benčmarking ima brojne prednosti. Jedna od njegovih najvećih prednosti mogućnosti utvrđivanja standarda efekata koji se se postižu u drugim kompanijama. Time se ostvaruju promjene u oblastima poslovanja gdje je prisutan otpor prema promjenama. „Razbijanje postojećih, oko-štalih i neefikasnih struktura bitno se olakšava samostalnim otkrivanjem drugih, boljih i već realiziranih puteva rješenja.“<sup>15</sup>

15 Weber, J., Einführung in das Control-

Benčmarking analizom moguće je utvrditi uzroke zbog kojih neka kompanija efikasnija i efektnija u obavljanju poslova. Korišenjem Benčmarking metode kompanija nastoji da dođe do najboljih rješenja koja će voditi unapređenju poslovanja.

Većina autora se slaže da bečmarking dovodi do kontinualnog poboljšanja poslovanja, povećavava se konkurentnost na tržištu, konkurencija se bolje razumije i dolazi do redukcija logistickih troškova i ostvarenja uštede u troškovima poboljšanja poslovanja. Isto tako, na taj način se otklanjanju loše performanse. Kao rezultat primjene benčmarkinga, dolazi do rasta profita. Takođe, identificuju se novi sistemi rukovanja materijalima koji će povećati i unaprijediti propusnu moć i sniziti troškove. Podiže se timski duh i moral i povećava produktivnosti u operacijama.

Kroz benčmarking proces, identificuju se objektivni zahtjevi potrošača. Kroz primjere najbolje prakse, rješavaju se novi problemi u efikasno-

sti i otvaraju mogućnosti za značajna poboljšanja. Dolazi do proaktivnog odnosa prema postavljanju novih ciljeva, zasnovanih na stvarnim primjerima iz prakse. Rezultat navedenog je „ostvarivanje najbolje prakse – proaktivno traganje za novim tehnologijama, proizvodima, paradigma i ostvarivanje superiornih performansi.“<sup>16</sup>

Ako se adekvatno ne primijeni, benčmarking proces može dovesti do potencijalne opasnosti i zamke. Kompanija koja se suviše oslanja na benčmarking stavlja se u rizik neuспjeha ili gubitka prepoznatljivosti. Zbog korištenja „tuđih“ ideja i postupaka, može doći do gubitka kreativnosti i iznalaženja vlastitih novih ideja. Efikasnost benčmarking procesa značajno varira zavisno od stepena zrelosti kompanije. Do navedenog zaključka su došli Ernst i Young LLP i Američka fondacija za kvalitet 1992. godine na osnovu izvještaja međunarodne studije kvaliteta najboljih, a izveštaj su pripremili Ernst i Young LLP i Američka fondacija za

---

ling, 6. izdanje, Schäffer/Poeschel, Stuttgart, 1995., str. 409.

<sup>16</sup> Đorđević, D., Čočkalo D., Upravljanje kvalitetom, TF Mihajlo Pupin, Zrenjanin, 2004.

kvalitet 1992 godine.

Nedostaci koji se javljaju u implementaciji benčmarkinga, dešavaju se prije svega kao posljedica nerazumijevanja suštine i tehnike istraživanja, nepoštovanje specificnosti poslovnih procesa, uslova okruženja i sl.

Jedan od značajnijih problema benčmarkinga je prikupljanje relevantnih informacija iz drugih kompanija. Teško je identifikovati najbolju praksu, kao i optimalan obim potebnih informacija. Dolaženje do potrebnih informacija može biti izuzetno skupo, komplikovano, a ponekad i nemoguće. Prevelik broj informacija stvara problem njihove obrade i „troši“ vrijeme što može imati za posljedicu kašnjenje projekta smanjenje konkurentnosti. Da bi se izbjegao ovaj problem, preporučuje se da se obradi manji broj preduzeća ili samo jedno preduzeće – lider.

### Zaključak

U poslovnom svijetu, sve veći broj kompanija izdvaja benčmarking kao ključni element uspjeha. Neizvjesnost i brze promjene od menadžme-

ta zahtijevaju brze i adekvatne odgovore na šanse i prijetnje iz okruženja, ali i sagledavanje vlastitih snaga i slabosti. Da bi se kompanija nosila sa konkurenjom, njen menadžment treba da osigura instrumente koji će kompaniji osigurati neophodne informacije za uspješno poslovno upravljanje i osiguranje konkurentnog položaja na tržištu. Sve veći broj kompanija u svijetu koriste nove tehnike i metode u istraživanju i analizi okruženja. Među najefikasnije metode spada benčmarking. On kompaniji omogućava postizanje konkurentske prednosti koja se temelji na njenim snagama, na slabostima konkurenata ili na praksi najboljih kompanija. Benčmarking predstavlja instrument koji organizaciji omogućava kontinuirano poredi i mjeri vlastito poslovanje u odnosu na druge organizacije. Kompanija na taj način uči od najuspješnijih konkurenata i primjenjuje stečena znanja u cilju povećanja efektivnosti i efikasnosti svog poslovanja. Benčmarking kao instrument strateške analize je relativno jednostavan sa visokim potencijalnim efektima, što omogućava široku upotrebu, ne samo

---

kod profitnih, već i neprofitnih organizacija.

Po svojoj prirodi, benčmarking predstavlja sistemsko traganje za najboljom praksom. On predstavlja proces učenja i sticanja novih znanja sa ciljem implementacije naučenog i povećanja vlastite konkurenčnosti. Samim tim postaje i instrument učeće organizacije.

*UDK 005.721/722:330.133.1*

*Pregledni članak  
Primljen: novembar 2010.*

## Literatura

- Behara R. S. & Lemmink J.G.A.M. (1997): "Benchmarking field services using a zero defects approach" International Journal of Quality & Reliability Management br. 4-5.
- Bogan, Christopher E., English, Michael J. (1994), Benchmarking for best practices: winning through innovative adaptation , New York : McGraw-Hill
- Bourke T.(1998): Benchmarking Logistics, Final Reoprt- Appendices, European Commission, Brussels
- Camp, Robert C. (1989), Benchmarking: The Seach for Industry Best Practices that lead to Superior Performance, ASQC Qalitu Press and Qalitu Resources
- Druckcr P. (2003.), Moj pogled na mcnadžment, Adižes, Novi Sad.
- Đorđević D., Cočkalo D. (2004.), Upravljanje kvalitetom, TP Mihajlo Pupin. Zicnjanin.
- Elmuti, D., Kathawala, Y., Lloyed, S., The benchmarking process: assessing is value and limitations, Industrial Management, July-August. 1997., p. 40 – 50.
- Harrington, H. J./ Harrington, J.S. (1996.): High Performance Benchmarking: 20 Steps To Success, McGraw-Hill, SAD.
- Inić, Branimir (2006.), Strategic Management, Beograd.
- Jovanović, B., Kilibarda M., (2009.) Benčmarking analiza logističkih usluga, Saobraćajni fakultet, Odsek za logistiku, Beograd,
- Kotler P. (1994): " Marketing management", Analysis Planing, Implementation and Control, Prentice Hall, New Jersey
- Luczak H., Weber J., Wiendahl H.P. (2001): Logistik Benchmarking, Sprin-
- ger, Berlin Matters, M., Evans, A., The nuts and bolts of benchmarking, www.benchmarkingplus.com.au.
- Renko, S., Matošić, I., Mystery shopping: Ključni čimbenik uspješnog benčmarkinga u prodaji, 'Poslovna izvrsnost, Zagreb, God I (2007), Br. 1.
- Radivojević, Gordana; Miljuš, Momčilo (2008), Benčmarking i logistika, Časopis Transport i logistika, Fakultet za transport i logistiku, Beograd, UDC: 65.012.22
- Renko, N., Delić, S., Škrtić, M. (1999.), Benčmarking u strategiji marketinga, Mate d.o.o., Zagreb,
- Robert J. Boxwell, Jr. (1994.), Benchmarking for Competitive Advantage, McGraw-Hill, Inc., New York
- Sajfert Z , A damović Ž. (2004.), Menadžmcnt benčmarking proces, TF Mihajlo Pupin, Zrenjanin
- Von Eiff (Hrsg.), Krankenhaus Betriebsvergleich (2000.): Controlling-Instrumente für das Krankenhaus-Management, Luchterhand, Berlin,
- Weber, J., Einführung in das Controlling, (1995.), 6. izdanje, Schäffer/Poeschel, Stuttgart, , str. 409.

# LOGISTIKA KLJUČNI FAKTOR USPEŠNOG POSLOVANJA

*doc. dr Milorad Kilibarda*

*Rezime:*

*Svetska iskustva i praksa jasno ukazuju na značaj primene logistike i logističkih principa u savremenim tržišnim uslovima poslovanja. Međutim, naša iskustva pokazuju da logistika još uvek nije shvaćena i prihvaćena na pravi način i da se ovoj izuzetno važnoj delatnosti ne pridaje odgovarajuća pažnja. Često se mogu čuti i videti sasvim pogrešna i površna shvatanja i tumačenja logistike, kako u stručnoj tako i akademskoj javnosti. Cilj ovog rada je da se detaljnije sagleda uloga logistike i logističkih usluga u savremenom tržišnom poslovanju i kreiranju vrednosti za krajnjeg korisnika i potrošača.*

*Ključne reči: logistika, logističke usluge, potrošačka vrednost*

*Abstract:*

*World experience and practice clearly indicate the significance of logistics and logistics principles in modern market conditions. However, our experience shows that logistics is not yet understood and accepted at the right way, and to this important field is still not given adequate attention. Often you can hear and see a completely misleading and superficial understanding and interpretation of logistics, both in professional and academic public. The aim of this study is to examine the role of logistics and logistics service in costumer value creating on the modern markets.*

*Key words: logistics, logistics service, costumer value*

### 1. UVOD

**S**avremeni trendovi globalizacije svetske privrede i formiranje jedinstvenog tržišta podrazumevaju organizovanje proizvodnje u više zemalja, međunarodnu nabavku sirovina i repro-materijala i osvajanje svetskog tržišta distribucije i plasmana proizvoda. Efikasan protok robe, informacija, energije, ljudi i kapitala, na evropskom i globalnom međunarodnom nivou, nije moguće zamisliti bez odgovarajuće logističke podrške. Logistička odavno predstavlja ključni faktor prostornih integracija tržišta i tržišnog poslovanja. Zahteve za logistikom i logističkim uslugama generišu i postavljaju različiti subjekti privrednog i društvenog života. Nema nijedne kompanije, organizacije ili delatnosti koja može da funkcioniše bez odgovarajuće logističke podrške. Potrebe i zahtevi za logističkim uslugama imaju: industrija, trgovina, zanatstvo, ugostiteljstvo i turizam, zdravstvo i medicinske ustanove, finansijske institucije, osiguravajuće kuće, obrazovne institucije, izdavačke i novinske kuće, servisno

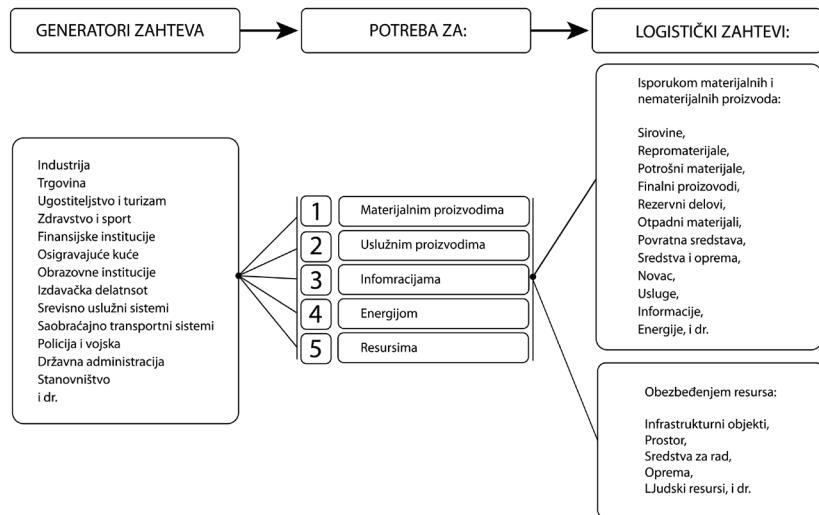
uslužni sistemi, saobraćajno transportni sistemi, sportske organizacije, vojska, policija, državna administracija, stanovništvo i sl. Da bi ovi subjekti uspešno obavljali svoju osnovnu delatnost, potrebni su im: materijalni proizvodi, usluge, informacije, energija i drugi resursi. Sve to ne mogu imati na pravom mestu i u pravo vreme ukoliko nemaju odgovarajuću logističku podršku. Iz navedenih potreba proizilaze različiti zahtevi za logističkim uslugama. U ovom radu detaljnije su sagledane potrebe i zahtevi za logističkim uslugama, odnosno struktura i obeležja logističkih usluga i uloga logistike u kreiranju potrošačke vrednosti.

### 2. POTREBE I ZAHTEVI ZA LOGISTIČKIM USLUGAMA

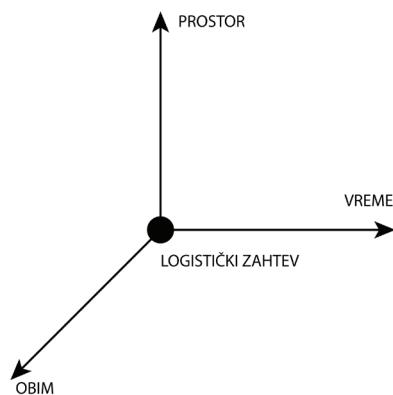
Iz navedenih potreba proizilaze različiti logistički zahtevi. U zavisnosti od konkretnog generatora i njegovih potreba, generišu se različite strukture i karakteristike zahteva (slika 1). Bez obzira na svu različitost, logistički zahtevi se mogu svrstati u dve velike grupe:

1. Prva grupa logističkih

- zahteva odnosi se na isporuku i snabdevanje različitim materijalnim i uslužnim proizvodima, energijom i informacijama neophodnim za obavljanje različitih privrednih i društvenih aktivnosti.
2. Druga grupa logističkih zahteva podrazumeva upravljanje različitim resursima i obezbeđivanje podrške za obavljanje osnovne delatnosti u različitim sistemima. To su zahtevi za različitim infrastrukturnim resursima, objektima,
- prostorom, mašinama i sredstvima za rad, opremom, ljudskim resursima i sl.
- Svaki logistički zahtev determinišu najmanje tri osnovne komponente: prostor, vreme i obim (intenzitet, količina), što je prikazno na slici 2. Logistički zahtevi mogli bi se jednostavno definisati sledećom rečenicom: Potrebno je određena materijalna dobra, usluge, informacije, energiju ili resurse obezbediti u odgovarajućem obimu, na odgovarajućem mestu u odgovarajuće vreme.



Slika 1. Struktura logističkih zahteva



Slika 2. Osnovne komponente logističkog zahteva

Zahtevi su strogo prostorno određeni i direktno su vezani za konkretnu relaciju ili lokaciju, gde je potrebno isporučiti određene materijale i nematerijalne proizvode ili obezbediti neke druge resurse. Svaki zahtev ima tačno definisano mesto nastanka i završetka. Ta mesta mogu da se u potpunosti poklapaju, da budu udaljena par metara ili par stotina hiljada kilometara. Pored prostorne dimenzije svaki logistički zahtev jasno je određen obimom (intenzitetom, količinom) i vremenom. Obim logističkog zahteva mora se posmatrati u odnosu na vremenski interval njegovog nastanka i završetka. Drugim rečima, kvantitativne i vremenske komponente logističkih zahteva ne mogu

se odvojeno istraživati i analizirati. U određenom vremenskom intervalu pojavljuje se jedan obim zahteva, a u nekom narednom intervalu sasvim drugi obim, manji ili veći od prethodnog. Neophodno je utvrditi zakonitost pojavljivanja i trajanja zahteva za logističkim uslugama. Vremenska neravnomernost (ravnomernost), sezonski karakter, učestalost i nestacionarnost (stacionarnost), elementarna su obeležja logističkih zahteva na tržištu. Poznato je da su neki zahtevi izrazito sezonskog karaktera (npr. zahtev za transportom žitarica), a da drugi zahtevi imaju manje izražen vremenski aspekt neravnomernosti, dok se određeni zahtevi potpuno kontinualno pojavljuju u vremenu. Neravnomernost zahteva svakako zavisi od vremenskog perioda posmatranja. Jedan je karakter zahteva na godišnjem, drugi na mesečnom, a sasvim treći na nedeljnog nivou posmatranja. Iz tih razloga, pri istraživanju i analiziranju zahteva potrebno je definisati merodavni period posmatranja. Pored kvantitativne komponente, koja se ogleda kroz obim, pro-

---

stor i vreme, logističke zahteve karakteriše i kvalitativna komponenta, vezana za zahtevani kvalitet usluge.

### 3.STRUKTURA I OBELEŽJA LOGISTIČKIH USLUGA

Logistička usluga je vrlo kompleksan pojam, koji nije jednostavno definisati iz više razloga. Svaka usluga, pa i logistička, može (mora) se razmatrati sa stanovišta korisnika i nosioca (davaoca) usluge. Korisnici logističku uslugu uglavnom vezuju za otpremu i isporuku materijalnih i nematerijalnih proizvoda na određeno mesto, u određeno vreme i pod određenim uslovima. Pri tome se mogu izdvojiti dve tipične situacije. Prva situacija je kada korisnik proizvod i logističku uslugu posmatra kao jedinstvenu ponudu (proizvod + logistička usluga = integralna vrednost za korisnika). Pri donošenju odluke o kupovini proizvoda, on zajedno (neodvojivo) vrednuje proizvod i logističku uslugu vezanu za isporuku tog proizvoda. Znači, konačna odluka se zasniva na karakteristikama materijalnog (uslužnog) i logističkog proizvoda. Druga

situacija je kada korisnik logističku uslugu posmatra kao uslužni proizvod logističkog sistema, odvojeno od drugog materijalnog ili uslužnog proizvoda. Odluku o kupovini i korišćenju usluge donosi prvenstveno na osnovu karaktera logističke ponude. Prvi slučaj je karakterističan pri kupovini materijalnih proizvoda, dok se drugi slučaj češće sreće u fazi prodaje i plasma na proizvoda. Međutim, i u jednom i drugom slučaju radi se o logističkom servisu vezanom za opsluživanje kupaca i krajnjih potrošača. Iz tih razloga, u logističkoj, a pogotovo marketinškoj literaturi i teoriji, kao sinonimi logističkoj usluzi pojavljuju se pojmovi: servis klijenta, servis potrošača, servis kupca, servis korisnika (eng. customer service).

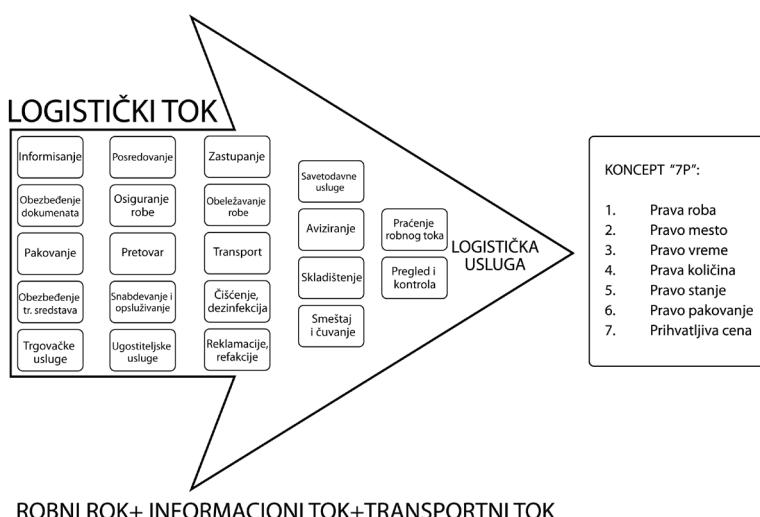
Za logističke sisteme (logističke provajdere, davaoce, nosioce usluga) logistička usluga predstavlja proizvod i sredstvo za sticanje prihoda i profita na tržištu. Profit od logističkih usluga može se ostvariti samo kroz ispunjenje i zadovoljenje zahteva korisnika, tj. ako se obezbedi efikasan protok proizvoda od mesta ponude

## aktuelnosti

(pošiljaoca, isporučioca) do mesta upotrebe (primaoca, potrošača). Logističke usluge su direktno vezane za realizaciju i transformaciju robnih, transportnih i informacionih tokova. Može se reći da logistička usluga predstavlja proizvod različitih logističkih sistema usmeren na otpremnu i isporuku materijalnih proizvoda, prema konceptu „7P“: Prava roba; Pravo mesto; Pravo vreme; Prava količina; Pravo stanje; Pravo pakovanje; Prihvatljivi troškovi–cena. U suštini radi se o kompletnoj logističkoj usluzi (po sistemu „od vrata do vrata“, „door to door“, „full service packet“). To je rezultanta

svih pojedinačnih usluga u logističkom lancu od usluga pakovanja i obeležavanja robe, formiranja i rasformiranja tovarnih jedinica, skladištenja, držanja zaliha, pretovara, transporta, opsluživanja transportnih sredstava i osoblja, informisanja, pa sve do savetodavnih, administrativnih, marketinških i istraživačko-projektantskih usluga (slika 3).

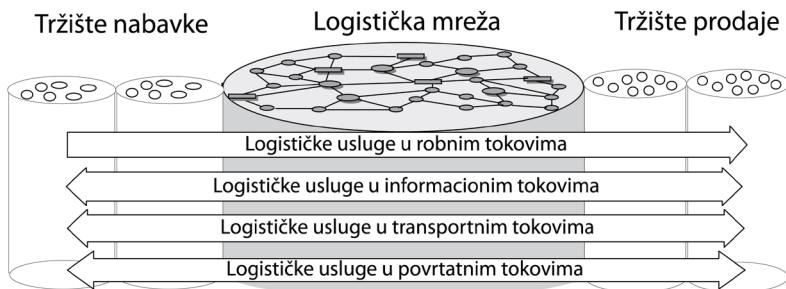
Kompletna logistička usluga je najvažniji deo bilo kog logističkog sistema i svi procesi i aktivnosti u logističkom lancu moraju biti tako projektovani da realno podrže zahtevanu strukturu i nivo logističkih usluga. Logističke usluge se mogu



Slika 3. Logistička usluga –koncept „7P“

strukturirati i klasifikovati sa različitim stanovišta, kao što su: komponente logističkog toka,

- usluge pakovanja i ukru-pnjavanja robe (formiranje i rasformira-nje jedinica



Slika 4. Usluge u logističkim tokovima

logistička područja, korisnici, nosioci usluga, ciljevi pružanja usluga, vrsta tržišta, vrsta robe, veličina pošiljke, vreme isporuke robe, stepen radne intenzivnosti, kvalifikacija (osposobljenost) subjekta koji pruža uslugu, stepen regulisanosti, stepen kontakta sa korisnikom i dr. Sa stanovišta komponenti logističkog toka mogu se izdvojiti četiri grupe logističkih usluga, koje su direktno vezane za realizaciju i transformaciju: robnih, transportnih, informacionih i tokova povratnih sredstava i otpadnih materijala (slika 4).

Logističke usluge vezane za realizaciju i transformaciju robnog toka mogu se svrstati u pet osnovnih grupa:

pakovanja i rukovanja, odnosno tovarnih i logističkih jedinica, obeležavanje i etiketiranje robe; obezbeđenje i zaštita robe u logističkim jedinicama, itd),

- usluge transporta robe (međunarodni i nacionalni transport robe različitim vidovima transporta, sabirno-distributivni transport robe, zbirni transport robe, industrijski transport, dostava praznih tovarnih jedinica i ambalaže, transport otpadnih materijala i sekundarnih sirovina i dr),
- usluge pretovara robe (direktan pretovar robe između različitih vidova

## aktuelnosti

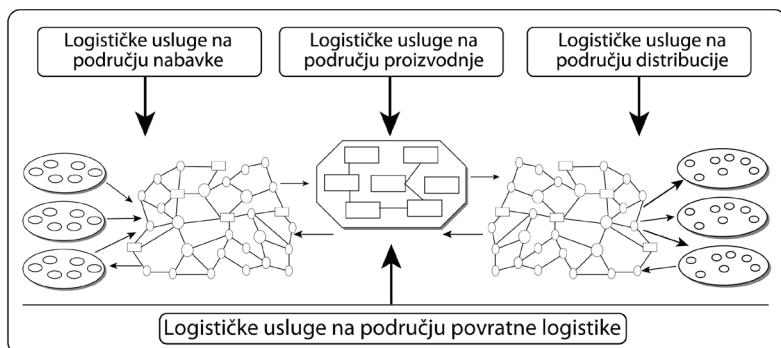
---

- transporta i transportnih sredstava, utovar i istovar robe, transportno-maniplativne usluge i dr),
- usluge skladištenja robe (skladištenje i čuvanje zaliha, kvantitativna i kvalitativna kontrola robe, prerada (komisioniranje, sortiranje) robe, uzimanje uzoraka, čišćenje, suše-nje, zamrzavanje, dozrevanje, oplemenjiva-nje robe, nakupljanje ro-be, i dr)
  - prateće usluge (osiguranje robe, carinsko posredovanje, uzimanje uzoraka, kvantitativna i kvalitativna kontrola robe, inspekcijski pregled robe i dr).
  - usluge koje dodaju vrednost proizvodu, tzv. VAL (eng. value added logistics services) usluge (dorada, oplemenjivanje, montaža, sklapanje, finalizacija, pakovanje, prepakivanje, obeležavanje i dr)
- Usluge u informacionim tokovima mogu se podeliti na tri grupe usluga, zavisno od vremena realizacije, u odnosu na robni tok:
- usluge u tokovima koji prethode robnom toku (usluge poručivanja, informisanje, pomoć pri ugovaranju, savetodavne usluge, posredovanje, zastupanje, priprema i dostavljanje različitih izveštaja o stanju na tržištu, pretkalkulacija, berzanske usluge i informacije i dr),
  - usluge u tokovima koji prate robne tokove (izdavanje, pribavljanje i popunjavanje transportnih i pratećih dokumenata, različitih dozvola i uverenja, obeležavanje robe i logističkih jedinica, identifikacija i praćenje robe i logističkih jedinica, aviziranje korisnika i dr),
  - usluge u tokovima koji slede robne tokove (reklamacije, refakcije, obračun i fakturisanje, kontrola i provera, statistička obrada i dr).

Za realizaciju i transformaciju transportnih tokova uglavnom su vezane dve grupe logističkih usluga:

- usluge transportnim

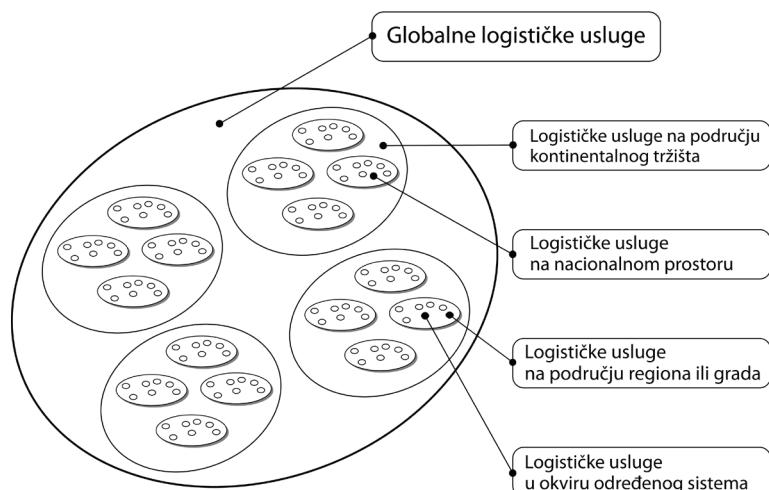
- sredstvima (prijem, smeštaj, čuvanje, čišćenje, dezinfekcija, pranje i održavanje transportnih sredstava, snabdevanje gorivom, mazivom i potrošnim materijalom i dr),
- usluge voznom i pratećem osoblju (informisanje, snabdevanje hranom, pićem i potrošnim materijalom, ugostiteljske usluge, trgovačke usluge, bankarske i PTT usluge, sport, rekreacija i zabava, odmor, održavanje higijene, prenoćište i dr).
- Pored navedenih usluga u logističkim tokovima redovno se pojavljuju pomoćne usluge kao što su: finansijske, ugostiteljske, trgovačke, administrativne, sportsko-rekreativne, zabavne, agencije, agentske usluge, PTT usluge i telematske usluge, zatim tehničko obezbeđenje, odmor, održavanje higijene, i dr. Zavisno od funkcionalnog područja na kome se realizuju logistički tokovi, logističke usluge se mogu svrstati u četiri osnovne grupe (slika 5):
1. usluge na području logistike nabavke, koje obuhvataju proces planiranja, upravljanja, organizacije, realizacije i kontrole tokova nabavke i dopreme materijala (sirovina, poluproizvoda, rezervnih delova, pogonskih i pomoćnih materijala, investicionih sredstava i sl),
  2. usluge na području logistike proizvodnje, obuhvataju procese opsluživanja proizvodnih sistema i kompleksa



Slika 5. Usluge na pojedinim logističkim područjima

## aktuelnosti

- (unutrašnji transport, skladištenje, pretovorno-manipulativne aktivnosti, sisteme formiranja i rasformiranja jedinica pakovanja i logističkih jedinica u proizvodnim pogonima, fabričkim skladištima i robnim terminalima),
3. usluge na području logistike distribucije, vezane za: plasman i isporuku finalnih proizvoda od mesta proizvodnje do krajnjih potrošača i korisnika na tržištu prodaje. To su usluge planiranja, organizacije, realizacije i kontrole tokova proizvoda u različitim distributivnim i logističkim mrežama (direktna isporuka, jednostepeni, dvostepeni i višestepeni sistemi i kanali distribucije proizvoda i dr),
4. usluge na području logistike otpadnih materijala i povratnih sredstava, vezane za: procese izvlačenja i otpreme otpadnih materijala i sekundarnih sirovina, otpremu i transport praznih logističkih jedinica, povratne ambalaže i sredstava pakovanja, povratne torove neispravnih, oštećenih i korišćenih proizvoda, odnosno delova i sredstava za reciklažu i popravku i sl.



Slika 6. Struktura logističkih usluga u odnosu na tržišta

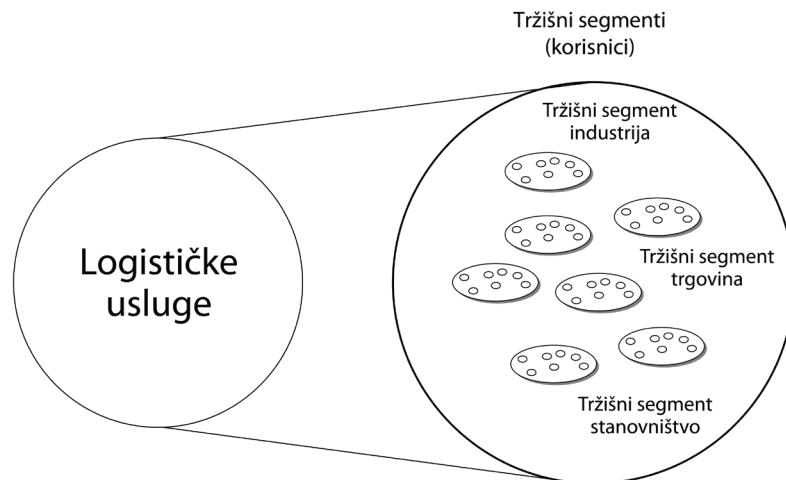
Sa stanovišta vrste tržišta, odnosno geografskog prostora gde su locirani korisnici usluga, gde se nalaze mesta početka i završetka robnog toka, mogu se izdvojiti (slika 6):

- usluge na interkontinentalnim tržištima, u globalnim logističkim tokovima između različitih kontinenata i svetskih regiona (globalne logističke usluge),
- usluge na međunarodnim kontinentalnim tržištima, u logističkim tokovima koji se odvijaju na području određenog kontinenta,
- usluge na nacionalnim tržištima, u logističkim tokovima koji nastaju i završavaju se na određenom nacionalnom prostoru,
- usluge na lokalnim tržištima, vezane za opslugu određenih gradskih područja i gravitacionih zona (usluge gradske logistike),
- usluge u okviru različitih privrednih i drugih sistema, usmerene na realizaciju tokova, procesa i aktivnosti unutrašnjeg transporta.

Logističke usluge mogu biti namenjene zadovoljenju zahteva različitih tržišnih segmenata i korisnika, tako da je moguće izdvajiti usluge: proizvodnim, trgovačkim, zanatskim, ugovornim, kliničkim centrima, zdravstvu, humanitarnim organizacijama, vojsci, policiji, državnoj upravi i administraciji, kulturi, obrazovanju, sistemu informisanja, izdavačkoj delatnosti, sportskim i turističkim centrima, finansijskim kućama, stanovništvu i dr. (slika 7).

Logističke usluge pružaju različiti logistički sistemi (nosioci usluga), tako da se usluge mogu klasifikovati i strukturirati u različite grupe kao što su (slika 8):

- usluge logističkih provajdera (3PL, 4PL, multimodalni operatori, logistički integratori, spedicije, specijalizovani posrednici i sl), koje su usmerene na organizaciju i realizaciju kompletnih logističkih tokova od pošiljaoca do krajnjeg primaoca robe. Logistički provajderi obezbeđuju



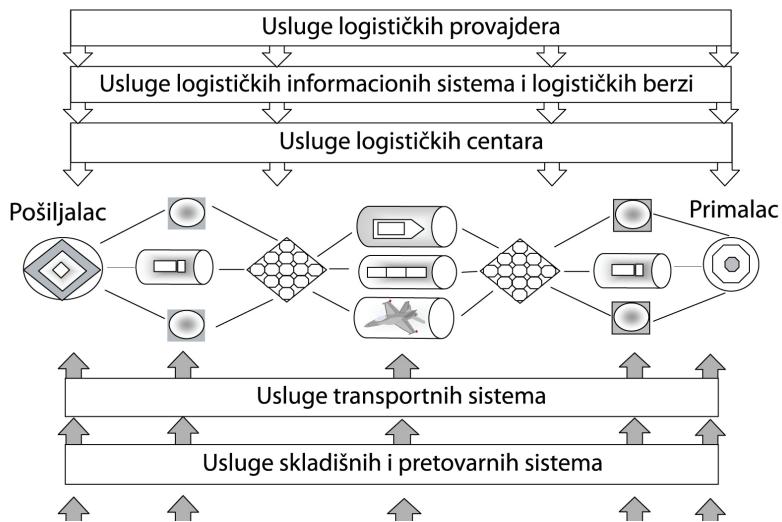
Slika 7. Logističke usluge prema tržišnim segmentima

kompletну uslugu otpreme i isporuke robe po sistemu „od vrata do vrata“ („door to door“, „full service packet“).

- usluge logističkih informacionih sistema i logističkih berzi, koje se odnose na upravljanje informacija u logističkom toku, posredovanje između ponude i potražnje, identifikaciju i praćenje robe, tovarnih jedinica, transportnih sredstava i ljudi na kompletном logističkom lancu. Pored monitoringa i telematike u logističkim mrežama, ove usluge obuhvataju sve aktivnosti vezane za strateško i operativno

upravljanje unutar i između pojedinih podsistema u okviru kompleksnog logističkog toka.

- usluge logističkih centara, koje su veza-ne za opsluživanje robnih, transportnih, informacionih tokova i ljudi u različitim logističkim čvorištima. To su vrlo kompleksne usluge čija struktura zavisi od tipa i lokacije centra, faze logističkog toka, logističkih zahteva, vrste robe, prisutnih vidova transporta, primenjenih logističkih strategija i tehnologija itd.
- usluge transportnih sistema različitih vidova



Slika 8. Struktura usluga sa stanovišta nosioca (davaoca)

transporta (drumski, železnički, vodni, vazdušni i cevni transport), a koje se odnose na prevoz robe na različitim transportnim pravcima i rastojanjima, primenom klasičnih i savremenih tehnologija, direktnih ili multimodalnih sistema transporta.

- usluge skladišno pretovarnih sistema, koje se uglavnom odnose na pretovar, skladištenje i transportno-manipulativne aktivnosti u različitim skladišnim sistemima (fabrička, centralna, regionalna, skladišta za isporuku, itd). Skladišno-

pretovarne usluge se redovno pojavljuju u različitim fazama robnog toka. Struktura ovih usluga zavisi od vrste robnog toka, mesta i funkcije skladišno-pretovarnog sistema u logističkom lancu, vrste robe, specifičnosti logističkih zahteva i dr.

- usluge sistema održavanja, servisiranja i logističke podrške, podrazumevaju procese održavanja, servisiranja, pranja i čišćenja transportnih sredstava, manipulativne opreme, objekata, saobraćajne infrastrukture, tehničko-tehnoloških sredstava i opreme, kao i uslu-

ge kompletne podrške obezbeđenja, čuvanja i zaštite sistema, na različitim logističkim područjima.

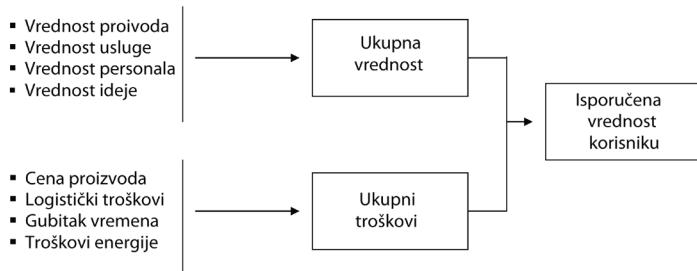
### 4. ULOGA LOGISTIČKIH USLUGA U KREIRANJU VREDNOSTI

Novi uslovi i koncepti poslovanja svetskih kompanija u prvi plan ističu isporuku vrednosti potrošaču. Za razliku od nekih ranijih pristupa, prema kojima se vrednost kreirala i formirala u samoj proizvodnji, nove poslovne filozofije polaze od fundamentalnog stava da se vrednost formira isključivo kod krajnjeg potrošača. Potrošač je jedini merodavan da odredi vrednost bilo kog materijalnog ili uslužnog proizvoda. On stalno ispituje i proverava da li je za plaćenu cenu dobio adekvatnu vrednost. Potrošač percipira vrednost na osnovu integralne ponude koja sadrži proizvod, uslugu isporuke, prodajnu cenu, uslove i način prodaje, postprodajne usluge, itd. U današnjim uslovima vrednost formirana u fabriči ne znači ništa i nije relevantna za uspešno poslovanje. Savremene kompanije ne-

prekidno istražuju vrednost koju treba dodati duž lanca snabdevanja. Potpunu i dugoročnu satisfakciju potrošača je moguće obezbediti samo ako se proizvod i usluga gledaju zajedno, očima potrošača i korisnika.

Vrednost isporučena potrošaču, podrazumeva razliku između ukupne vrednosti koju korisnik, pri kupovini, ima u svojoj percepciji i ukupnih troškova neophodnih da bi proizvod bio raspoloživ u željenom vremenu i prostoru. Percepcija ukupne vrednosti ili koristi je rezultat vrednovanja pojedinih vrednosti: proizvoda, usluge, personala i same ideje, dok ukupni troškovi obuhvataju prodajnu cenu proizvoda, logističke troškove, troškove sredstava i energije, vremenske gubitke (slika 9).

Očigledno je da logistika ima vrlo jak uticaj i na jednu i na drugu komponentu vrednosti. Visok kvalitet logističke usluge direktno privlači potrošače i povećava percepciju koristi od kupovine. Usluga isporuke robe najdirektnije doprinosi unapređenju ukupne vrednosti, dok efikasne logi-



Slika 9. Kreiranje ukupne isporučene vrednosti

stičke strategije omogućavaju smanjenje logističkih, odnosno ukupnih troškova. Iz tih razloga, logistika se smatra najefikasnijim instrumentom kreiranja i povećanja potrošačke vrednosti. Krajnji cilj je da percepcioni benefit korisnika što više raste, a ukupni troškovi opadaju. Međutim, ovako jednostavno deklarisan cilj nije ni malo lako ostvariti. Neophodno je da u kreiranju, oblikovanju i formirajući vrednosti za potrošača učestvuju različiti subjekti i entiteti duž lanca vrednosti.

Uloga logistike i logističkih usluga u kreiranju i povećanju vrednosti isporučene potrošaču najbolje se može videti na osnovu Portervog modela lanca vrednosti. Michael Porter's je definisao lanac vrednosti koji obuhvata primarne i sekundarne

aktivnosti kreiranja i stvaranja vrednosti za krajnjeg potrošača (slika 10).

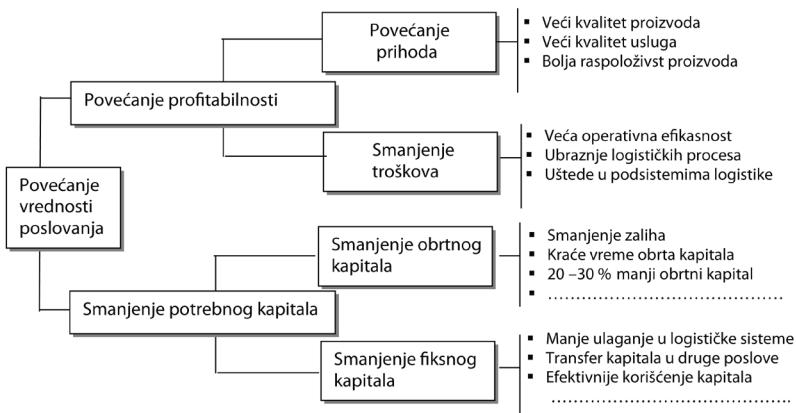
Primarne aktivnosti u lancu vrednosti su: „ulazna logistika”, proizvodnja, „izlazna logistika”, marketing i postprodajni servis. Očigledno, dve od pet primarnih oblasti pripadaju logistici i logističkim uslugama. Pod terminom „ulazna logistika” podrazumevaju se aktivnosti snabdevanja preduzeća sirovinama, poluproizvodima i opsluživanje procesa proizvodnje, a pod „izlaznom logistikom” aktivnosti i usluge distribucije i plasmana gotovih proizvoda do mesta potrošnje. Pored primarnih, lanac obuhvata i sekundarne aktivnosti ili aktivnosti podrške koje se odnose na: infrastrukturu, upravljanje resursima, razvoj tehnologije i dr.



Slika 10. Uloga logistike u lancu vrednosti

Logističke usluge direktno doprinose povećanju ukupne potrošačke vrednosti, kroz stvaranje prostorne, vremenske i upotrebljive vrednosti. Prostorna vrednost stvara se promenom mesta proizvoda. Preciznije rečeno, izlaženjem u susret potrošačima da se proizvodi nađu na zahtevanom mestu (spremni za prodaju, korišćenje ili potrošnju) stvara se nova vrednost proizvoda. Tako, na primer, finalni proizvodi imaju jednu vrednost, kada se nalaze u fabričkom skladištu, drugu vrednost u prodajnom objektu, a treću u stanu potrošača. Vremenska vrednost, kreira se tako što će proizvodi biti na određenom mestu raspoloživi u tačno određeno vreme. Nije samo bitna prostorna promena mesta, tj. prostorno prilagođavanje zahtevima potrošača, već je bitno i vre-

me kada će se to odigrati. Poenta je upravo u tome da potrošači dobijaju proizvod u zahtevano vreme, čime se povećava ukupna vrednost proizvoda. Upotrebljiva vrednost, se povećava kroz dodatne logističke usluge (Value Added Logistics). U logističkim sistemima dolazi do promene pojavnog oblika robe (pakovanje, prepakivanje), finalizacije proizvoda (dorada, montaža), oplemenjivanja proizvoda, kvalitativne i kvantitativne transformacije, povećanja kvaliteta, čime se značajno menja ukupna vrednost proizvoda. U zavisnosti od vrste proizvoda u logističkim sistemima se odvijaju procesi sušenja, dozrevanja, čišćenja, zamrzavanja, hlađenja proizvoda, čime se svakako menja upotrebljiva vrednost. Kreiranje ukupne logističke vrednosti proi-



Slika 11. Značaj logističkih usluga u povećanju vrednosti poslovanja

zvoda ostvaruje se kroz čitav spektar logističkih usluga kao što su: transport, pakovanje, skladištenje, pretovar, špeditorske usluge, informisanje i dr.

Pored kreiranja i stvaranja vrednosti za potrošača, logistika i logističke usluge značajno doprinose povećanju vrednosti poslovanja (vrednosti akcionara). Povećanje vrednosti poslovanja moguće je ostvariti kroz povećanje profitabilnosti i/ili smanjenje potrebnog kapitala (slika 11).

Bolju profitabilnost moguće je ostvariti na osnovu povećanja prihoda i smanjenja ukupnih troškova. Prihodi se mogu povećati

kroz unapređenje kvaliteta proizvoda i usluge isporuke, odnosno bolju raspoloživost proizvoda, a troškovi smanjiti kroz veću operativnu efikasnost, ubrzanje logističkih procesa i uštede u logističkim podsistemima. Smanjenje potrebnog kapitala ostvaruje se kroz smanjenje obrtnog kapitala (smanjenje nivoa zaliha, brži obrt kapitala i dr.) i smanjenje fiksног kapitala (efektivnije korišćenje kapitala, manja ulaganja u logističke sisteme i transfer kapitala u druge poslove).

## 5. ZAKLJUČAK

Logistika i logističke usluge predstavljaju ključne prepostavke za uspešno poslovanje i prostor-

nu integraciju tržišta, na različitim nivoima. Novi uslovi poslovanja generišu izuzetno kompleksne logističke probleme za čije rešavanje je neophodno koristiti različita naučna i tehnološka dostignuća, odgovarajuće strategije i metodološke postupke zasnovane na savremenim logističkim principima. Od izuzetnog značaja je obrazovanje i stručno usavršavanje ljudskih resursa, angažovanih na upravljanju logističkim tokovima, procesima i sistemima. Radi se o vrlo aktuelnoj, traženoj i perspektivnoj delatnosti koja pruža izuzetne mogućnosti za zapošljavanje, napredovanje i izgradnju uspešne karijere. Svetska iskustva pokazuju da preko 80 % logističara nalazi posao u roku do šest meseci, a preko 40 % škola logistike navodi da su se svi njihovi svršeni studenti u tom periodu zaposlili. I skustva pokazuju da se u svetu traži mnogo više logističara, nego što diplomira u različitim školama. To potvrđuju i svakodnevni oglasi za potrebnom radnom snagom u zemljama u okruženju i regionu. Nažalost u našoj

praksi, ali i obrazovanju ove činjenice nisu dovoljno ozbiljno shvaćene, te je neophodno neprekidno raditi na razvoju i širenju logističke svesti i uvođenju logističkih principa, koji mogu obezbediti znatno konkurenčnije i ekonomičnije poslovanje i funkcionisanje naše privrede i društva.

UDK 339.138:658.821

Pregledni članak

Primljeno: novembar 2010

### **6. Literatura:**

Gourding K.N. (2001): Global Logistics Management, Balckwell Publishers Ltd, Oxford

Зечевић С. (2009) Робни терминали и робно транспортни центри, Саобраћајни факултет Београд, 2009. године

Килибарда М. (2011) Маркетинг у логистици, Саобраћајни факултет Београд, Килибарда М. Зечевић С.(2008) Управљање квалитетом у логистици, Саобраћајни факултет Београд 2008. године

Kumar J.S.S: Intelligent Logistics&Transportation-Transforming Supply Chain into Business Va-lue Chain ([www.Infy.com/transportation/whitepapers](http://www.Infy.com/transportation/whitepapers))

Lambert D., Stocs J. (1993): Strategic Logistics Management, McGraw-Hill Co, New York

Porter M. (1991), The Competitive Advantage of Nations, New York: The Free Press

Christopher M. (1997): Marketing logistics, Jordan Hill, Oxford,

[www.lionhrtpub.com](http://www.lionhrtpub.com) : World Class Logistics Report - Logistics Megatrends

[www.ascet.com](http://www.ascet.com)- Logistics

## EMOCIONALNO UPRAVLJANJE LJUDIMA KAO ODGOVOR NA SAVREMENE KONKURENTSKE IZAZOVE

*mr Vanja Šušnjar*

### *Rezime*

*Jasno je da se današnja preduzeća u svom poslovanju suočavaju sa mnogobrojnim različitim izazovima. Poslodavci traže i dobro plaćaju emocionalno i socijalno kompetentne radnike. Oni znaju da sama stručnost nije dovoljna, te da, ako žele održati konkurentsku prednost, naglasak trebaju staviti na razvoj emocionalne inteligencije. Pored pokušaja uvođenja inovacija u svakodnevni posao svih zaposlenih, poseban akcenat, u ovom radu, ćemo staviti na stvaranje prijatnog radnog okruženja koje podstiče zaposlene da daju najbolje od sebe. Rad pokušava odgovoriti na pitanje: Koje su to pozitivne emocije koje uspješne kompanije podstiču kod svojih zaposlenih i kupaca, tj. koje emocije sistematično vode ka angažovanju i razvoju zaposlenih i kojim mehanizmima generisati tu emocionalnu reakciju? Kako postići entuzijazam, energiju i požrtvovanost zaposlenih u obavljanju zadataka? Kako izgraditi organizaciju u kojoj se misli, osjećanja, potrebe i snovi njenih članova osluškuju, poštuju i prihvataju?*

*Ključne riječi: emocionalna inteligencija, emocionalno poslovanje, posvećenost poslu, emocionalna nezaposlenost, socijalni kapital*

### *Abstract*

*It is clear that today's enterprises in their operations face many different challenges. Emotionally and socially competent workers are sought and well-paid by employers who know that expertise itself is not sufficient enough. In order to keep their competitive edge, organizations should put emphasis on developing emotional intelligence. Besides attempts to launch innovation into the daily work of every employee, this paper will put the special accent on creating a pleasant working environment that encourages employees to give their best. The paper tries to address the particular question: Which positive customers' and employees' emotions do successful companies encourage, i.e. which emotions systematically lead to engagement and development of employees and which mechanisms generate that emotional reaction? How to gain employees' enthusiasm, energy and dedication in performing their tasks? How to build an organization that listens, respects and accepts thoughts, feelings, needs and dreams of its members?*

*Key words: emotional intelligence, emotional economy, work engagement, emotional unemployment, social capital*

### UVOD

**U**slijed novih trendova savremenog poslovnog svijeta, smatra se da će prednost nad konkurenčijom organizacije moći održavati jedino zahvaljujući kreativnosti i prilagodljivosti svojih zaposlenih. Ekonomija zasnovana na znanju i organizacije koje podstiču cjeloživotno učenje dovode nas i do vjerovanja da će u budućnosti napredovati samo one organizacije koje otkriju kako da podstaknu ljudsku predanost i sposobnost za učenjem na svim nivoima. Demografske karakteristike i kretanja radne snage, struktura tržišta rada, promjena prirode posla, načina života i samim tim, sveukupnog sistema vrijednosti zaposlenih samo su neki izazovi koji nameću potrebu za utvrđivanjem novih praksi upravljanja ljudskim potencijalima. U vremenima nesigurnih poslova, kada su dani doživotnog zaposlenja prošlost, emocionalna inteligencija postaje presudna kompetencija kandidata koji traže posao, a emocionalna ekonomija omogućava organizacijama da ostvare

svoj puni potencijal. Rijedak i dragocijen resurs koji u teška ekonomska vremena postaje jedina prirodna konkurentska prednost postaju (emotivno) predani zaposleni.

### 1. DEMOGRAFKSE KARAKTERISTIKE TRŽIŠTA RADA

Kao rezultat različitih trendova u svjetskoj ekonomiji, kao što su već pomalo klišetirani proces globalizacije i privredna recesija, dolazi do značajnih promjena i na strani ponude i potražnje na tržištu rada koje su uslovljene i neekonomskim faktorima kao što su prirodni priraštaj i migracije, kultura, navike i običaji stanovništva, društvene vrijednosti, opšte socijalno stanje i sl. Mnogi savremeni autori će se usaglasiti oko stava da promjene u demografskoj strukturi i strukturi porodice imaju jednakо dramatičan uticaj na tržište rada i zapošljavanje, baš kao i recimo sama globalizacija svjetske privrede. Kada su u pitanju demografske karakteristike, u većini razvijenih zemalja, primjetni su trendovi opadanja nataliteta, starenja populacije i promjene porodičnog života, što se takođe reflektuje i na tržište rada.

Zanimljivo je istaći da Bosna i Hercegovina u ovoj oblasti ne zaostaje za globalnim tokovima. Prema podacima tri zavoda za statistiku situacija u Bosni i Hercegovini je alarmantna, jer prirodni priraštaj posljednjih godina drastično opada, bilježeći negativan trend, zbog čega zemlji prijeti bijela kuga, odnosno depopulacija stanovništva.

Opšta pojava u savremenom svijetu je i razvoj procesa individualizacije koja se manifestuje kroz povećano učešće žena na tržištu rada, te porast broja razvoda i porodica sa jednim roditeljem. Kako stvari stoje, porodica bi uskoro mogla postati luksuzna roba – srečni bračni parovi s dvoje djece (sa psom kao kućnim ljubimcem, kućom sa bijelom fasadom i ogradom od drvenih prečki) postaće izuzeci, neobični arhetipovi ideal-a koji bliјedi. Ako ljudi i izgrađuju porodicu, više ne provode toliko vremena zajedno. Tokom šezdesetih godina prošlog vijeka, očevi u Americi su sa svojom djecom razgovarali 45 minuta na dan. Danas je ekvivalentan iznos 6 minuta (Nordstrom i Riderstrale, 2002, str. 77). Novi oblici socijalnog življenja i izmjenje-

ne strukture porodice kakvi su celibati, kasno rađanje, homoseksualizam i sve veći broj samohranih roditelja ne samo što imaju direktni odraz na tržište rada već ostavljaju i značajne tragove na funkciju klasične porodice, kao i na samog pojedinca. Bosna i Hercegovina takođe bilježi trend sve kasnijeg stupanja u brak, pa samim tim i kasnog rađanja, kao i povećano učešće žena na tržištu rada. Ipak, bitno je napomenuti da je povećan broj samohranih majki na ovim prostorima, još uvjek, prije posljedica rata nego novog načina života. Golemanova istraživanja (2008) pronašla su dokaze po kojima je jedan od razloga porasta koeficijenta inteligencije među djecom manja porodica, pa ipak, stručnjaci naglašavaju da dok takva dječa postaju pametnija, njihova emocionalna inteligencija opada. Mnoga djeca odrastaju bez izlaganja dugotrajnim, stalnim odnosima. Smatra se da je sadašnji naraštaj djece uz nemirenniji, usamljeniji, neposlušniji, agresivniji i sl. Treba imati u vidu da generacije koje zaostaju u emocionalnoj inteligenciji upravo ili uskoro postaju radna snaga.

Starenje radne snage, po-

rast broja radnika koji imaju obavezu da se brinu o starijim osobama i o djeci, porast broja nekvalifikovanih radnika, kao i visoke stope imigracije samo su još neki u nizu savremenih demografskih trendova koji se preslikavaju na tržište rada. Naime, ekonomski posmatrano, opadanje mlade populacije će iz temelja promijeniti tržišta. Tako na primjer, pojedini autori smatraju da mladi ljudi, umjesto stabilnosti i štednje, preferišu uživanje, zabavu i trošenje, a umjesto rada i discipline, radije biraju slobodu i kreativnost (Pržulj, 2007, str. 6). Isto tako, mlađim ljudima, koji predstavljaju dragocjen i neophodan prлив svježih ideja među istrošenu radnu snagu, su možda potrebniji fleksibilno radno vrijeme i usluge čuvanja djece, tako da mogu više vremena da posvete svojoj porodici (Desler, 2007, str. 8). Kontraverzni Švedani bi to rekli pomalo eksplisitnim vokabularom: U fanki selu ljudi ne žive od celibata i uštедjvine. Slobodno vrijeme i užitak su nova stvarnost. Zadovoljstvo se očekuje sad i odmah. Frojd i Jung su pušteni s lanca. Ljudi rade kako bi postali bogati, kako bi se zabavljali, susreta-

li nove ljude, vidjeli svijeta (i omogućili drugima da vide njih), kako bi se razvili,.. (Nordstrom i Riderstrale, 2002, str. 221). Stil i filozofija života mlađih generacija, uslovljeni promjenama i izazovima, mogu poslužiti kao korisne smjernice prilikom dizajniranja posla i upravljanja humanim kapitalom.

Menadžeri za ljudske resurse će morati da utvrde politike i prakse MLjR koje imaju smisla sa stanovišta navedenih demografskih promjena. Budući da je dotok nove energije među učmalu radnu atmosferu presudan za osvježenje poslovanja, moderne organizacije će morati osmislići nove načine privlačenja i zadržavanja kreativnih i kompetentnih pojedinaca, te stvoriti im šanse za napredovanje u karijeri uprkos velikom broju starijih kolega na višim hijerarhijskim pozicijama. S druge strane, starenje radno sposobnog stanovništva može da znači i zastarijevanje vještina za obavljanje poslova, a u takvim situacijama uobičajen je i povećan strah pred promjenama ustaljenih metoda rada, odnosno pružanje otpora učenju i razvoju novih sposobnosti.

Sve češća potreba za dokvalifikacijom i prekvalifikacijom radnika zahtjeva i ohrabrujuće programe obuke i sticanja novih primjenjivih znanja, jer je uobičajen otpor situaciji da se ispadne neintelligentan pred kolegama dok se usvajaju nove vještine. Menadžeri će morati da donose odluke u vezi s tim pitanjima kako bi pomogli svojim firmama da se takmiče sa konkurencijom i ostvare svoje strateške ciljeve. Ovome im može pomoći činjenica da ono što se često vidi kao otpor promjeni ne mora biti otpor svim promjenama. Pretpostavka je da se ljudi refleksivno opiru promjeni, pa ipak, rijetko ko bi se još opirao, recimo, neočekivanom povećanju platnata.

### 1.1. Promjena prirode posla i sistema vrijednosti zaposlenih

Tehnologija i predviđene promjene demografskog kontingenta radne snage neminovalno su uticale na promjenu prirode posla i vrijednosti zaposlenih koje se odražavaju i na njihov odnos prema radu. Menadžeri stalno moraju imati na pameti da je sistem vrijednosti jedna od ključnih

determinanti ponašanja pojedinaca, a samim tim važna odrednica i organizacionog ponašanja. Isto tako, ne smijemo zaboraviti na prirodnu vezu između radnog dijela života neke osobe i svih ostalih aspekata života. Procenat porodica u kojima oba supružnika rade je u stalnom porastu. To je ujedno i jedan od razloga zbog čega se porodična pitanja sve više uvlače u poslovni dio života menadžera. Neki eksperti ukazuju na to da novi talas mladih radnika teži da uravnoteži poslovni i porodični život daleko više od svojih prethodnika. I baš kao što je nemoguće ignorisati činjenicu da živimo samo jedan život, isto tako je nemoguće stvoriti konkurentsku i humanu organizaciju na temeljima raštrenih domova i pokidanih veza. U razvijenim ekonomijama primjetan je rastući konsenzus oko potrebe za adresiranjem izazova uspostavljanja ravnoteže između privatnog i profesionalnog dijela života. Ozbiljna preduzeća<sup>17</sup>, u svojoj organizacionoj kulturi čak obeshrabruju radoholičare, čije neumorno radno vrijeme uništava svaku nadu za zdrav

---

17 Egon Zehnder International,

porodični život. Prije 20 ili 30 godina ljudi su bili spremni dati sve za uspjeh svojih preduzeća: porodicu, brak, slobodno vrijeme, prisjeća se Zehnder. Kada danas neko kaže da je spreman uraditi sve za uspjeh, rekao je pogrešnu stvar (Goleman, 2008, str. 283). Ne zaboravimo da je posao dio života, a ne obrnuto. Samim tim, traženje ličnog ispunjenja samo van posla i ignorisanje značajnog dijela našeg života kojeg provedemo radeći, značilo bi ograničavanje mogućnosti da budemo srećna i potpuna ljudska bića.

Ono što su neka istraživanja<sup>18</sup>, pak, identifikovala kao zajedničku karakteristiku mnogih zaposlenih je to da posao posmatraju kao sredstvo samoispunjena – tj. priliku da što bolje iskoriste svoje vještine i sposobnosti i zadovolje svoje interes, te sredstvo koje će im omogućiti življenje u željenom životnom stilu. Prema tome, dužnost me-

nadžera po mišljenju sve većeg broja autora<sup>19</sup>, postaje da obezbijedi i materijalno i duhovno bogatstvo zaposlenima. Dalje, jedan izvještaj<sup>20</sup> je pokazao da su svom preduzeću privrženiji zaposleni kojima je pružena prilika da u potpunosti koriste i razvijaju svoje vještine, preuzimaju veće odgovornosti na poslu, vjeruju da je sistem unapređenja pošten i imaju menadžera od povjerenja koji se zauzima za njihove najbolje interese. Njegovanje ovih vrijednosti zahtjeva od preduzeća da razvije takve prakse upravljanja ljudskim potencijalima koje pružaju veću priliku individualnom doprinosu i preduzetništvu (Noe i sar., 2006, str. 22). Slično tome, O'Brajen<sup>21</sup> napominje kako se organizacije moraju okrenuti ostvarivanju viših potreba svojih zaposlenih kakve su samopoštovanje i samopotvrđivanje. Fundamentalni zadaci menadžera bi, stoga, bili da se

---

18 Wooldridge, B. and Wester, J., "The Turbulent Environment of Public Personnel Administration: Responding to the Challenge of the Changing Workplace of the Twenty-first Century", *Public Personnel Management* 20, 1991; J. Laabs, *The New Loyalty: Grasp it. Earn it. Keep it*, Workforce, 1998.

19 Inamori, K., "The Perfect Company: Goal for Productivity", govor održan na Case Western Reserve University, 05. juna 1985. god.

20 "Employee Dissatisfaction on Rise in Last 10 Years, New Report Says", *Employee Relations Weekly*, Washington: Bureau of National Affairs, 1986.

21 Bill O'Brien, predsjednik kompanije Hanover Insurance,

otarase starih dogmi upravljanja i shvate skoro svetost njihove odgovornosti za živote tolikih ljudi, te obezbijede uslove koji omogućavaju zaposlenima da u najvećoj mjeri obogate svoje živote (Sengi, 2003, str. 144 – 145).

## 1.2. Ekonomска kriza

Prvi znakovi svjetske ekonomске i finansijske krize iskazuju se kroz smanjenje ekonomске i poslovne aktivnosti mnogih poslodavaca, što ima direktni uticaj na pad zapošljavanja. Problem zaposlenosti i tržišta rada jedan je od najsloženijih problema savremene makroekonomije svake zemlje. Nezaposlenost se smatra endemskom i najorasljom bolešću modernog društva i ekonomije (Draker, 2006, str. 199), jer, između ostalog, dovodi do ozbiljnih psiholoških poremećaja, ne samo zbog ekonomskog lišavanja već prvenstveno zato što podriva samopoštovanje. Rad je produžetak ličnosti, on je dostignuće i jedan od načina na koji čovjek samog sebe definije, mjeri svoju vrijednost i svoju čovječnost.

Strukturalni problemi u razvoju niza tranzisionih zema-

lja uzrokovani su uglavnom lošim funkcionisanjem tržišta rada. Posebno zabrinjavaju loša starosna i kvalifikaciona struktura nezaposlenih. Priliv nezaposlenosti iz kontingenta onih koji su bili zaposleni među one koji prvi put traže posao intenzivan je zbog tehnološkog viška i prestanka rada na određeno vrijeme što se može direktno dovesti u vezu sa posljedicama savremene recesije. Međutim, kriza nikako da izade iz društva. Kruto tržište rada je deformisano jer ne obavlja svoju funkciju koja se ogleda u obezbjeđivanju odgovarajuće ponude i potražnje, cijene rada, konkurenциje i valorizovanja rada kao društvene vrijednosti. Mobilnost i otvorenost tržišta rada je niska, jaz između potreba tržišta rada i obrazovnih profila za čije školovanje se izdvajaju ogromna sredstva iz budžeta se produbljuje stvarajući čitav arsenal deficitarnih zanimanja i hiperprodukujući nepotrebne kadrove. U bolesnom društvu izopačenog sistema vrijednosti koji njeguje život bez rada, poltronstvo, privilegije, korupciju, nema ni etičkog poslovanja, ni radnih mjesta ni konkurentnosti. Visok udio

„sive“ ekonomije i rada „na crno“ u ukupnom društvenom radu znatno umanjuje legalne tokove zapošljavanja, te rezultate privređivanja i ekonom-ske efekte. Pojedini poslodavci dodatno otežavaju vremena krize prijeteći zaposlenima otkazom. Oni smatraju da zaposleni trebaju biti zahvalni što uopšte imaju mogućnost da rade, a recesija samo pojavačava ovakav stav. Prakse MLjR se svode na „budi srećan što imaš posao, vremena su teška“, „znaš li koliko je takvih poput tebe koji bi sve dali da su na tvom mjestu“, „ako nećeš ti, ima ko hoće“ i sl. Radeći u stalnom strahu i pod stresom da će ostati bez posla, zaposleni možda jesu poslušni, ali sigurno nisu predani i motivisani, što se direktno odražava na produktivnost rada (treba li istaći da je, prema svjetskim ekonomskim analitičarima, produktivnost najveća upravo u zemljama u kojima radnici ne strahuju da će dobiti otkaz). Iako nijedna današnja organizacija ne može garantovati ono što većina zaposlenih želi – sigurnost zaposlenja, ogromna je razlika između slanja signala zaposlenima da je „život težak – naviknite

se na to“ i onog koji kaže „mi vas cijenimo i daćemo sve što možemo da vas zadržimo na poslu“. Uspješni menadžeri, prije svega, moraju da reaguju na emocionalne potrebe svojih zaposlenih i da se trude da izgrade opušten odnos pun povjerenja, jer zaposleni koji imaju povjerenja u svog menadžera sa mnogo više entuzijazma će željeti da obavljaju efikasno posao za njega.

### 2. EMOCIONALNO POSLOVANJE – POTREBA ILI HIR?

U novije vrijeme pokazuje se da je u radnom okruženju ličnost postala važnija od profesionalnog iskustva. Mнogobrojni primjeri potvrđuju da se većina ljudi zapošljava na osnovu kvalifikacija, ali se otpušta uglavnom zbog loših rezultata koji su najčešće posljedica ličnih karakteristika. Shodno takvim dosadašnjim iskustvima, sve više ozbiljnih poslodavaca, prilikom selekcije, prednost daje onim kandidatima koji imaju opšte razvojne potencijale, koji su inovativni, komunikativni i fleksibilni, dok su konkretna znanja obavljanja određenog posla nekad i u drugom planu. Proučavajući savremene oglas-

se za posao možemo vidjeti da čak dvije trećine sposobnosti koje se smatraju suštinskim za uspjeh na radnom mjestu jesu emocionalne sposobnosti. Mogućnost zapošljavanja pružaju nam, dakle, lični kvaliteti poput inicijative, samodiscipline, prilagodljivosti, motivacije i posvećenosti poslu, kreativnost i sposobnost postavljanja prioriteta, zatim komunikacijske i međuljudske vještine, želja za usavršavanjem i napredovanjem, te pružanje ličnog doprinosa organizacijskoj produktivnosti. Kako kaže Goleman, traži se neka drugčija pamet. Emocionalna inteligencija pojedinaca i organizacija postaje sastojak u receptu za konkurentnost preduzeća (Goleman, 2008, str. 14). Da navedene sposobnosti postaju važnije od formalnih kvalifikacija potvrđuje i sve veća upotreba testova ličnosti koji su postali opšteprihvaćeni pokazatelji radnog potencijala.

Istraživanjima u okviru Galupovog instituta autora Kofmana i Moline nova floskula u menadžmentu postaje emocionalna privreda, prema kojoj emotivno upravljanje ljudskim potencijalima,

zasnovano na međusobnom povjerenju, predstavlja pokretačku snagu uspjeha i razvoja dobrih preduzeća. Suštinu emocionalne privrede čine zaposleni koji su posvećeni poslu, maksimalno koriste svoje talente i brzo i efikasno postižu dobre rezultate izgrađujući novu vrijednost, zasnovanu na emocijama (Ristić, 2008, str. 126). Među mnogim menadžerima, nažalost, i dalje vlada kruti militantni stav da nije pametno previše se približiti podređenima, jer je široko rasprostranjena zabluda da se teške odluke ne mogu donositi ukoliko ste emotivno vezani za svoje zaposlene. Ono što je izvjesno jeste da uključivanje zaposlenih u donošenje odluka povećava njihov osjećaj vlasništva nad poslom, predanost poslu, te radnu efikasnost (Blenčard, 2010, str. 283). Predsjednik firme Herman Miler, Ed Sajmon postavlja vrlo odvažno i krajnje direktno pitanje: Zašto i rad ne bismo mogli njegovati i slaviti kao jednu od divnih stvari u životu, umjesto što ga doživljavamo kao nužnost? Glavni momenat u evoluciji jedne organizacije je onaj kad njene vođe zauzmu ovakav stav. To

znači da se cijela organizacija u potpunosti predala dobrobiti svojih zaposlenih. Kofman<sup>22</sup> još tvrdi da uspjeh preduzeća ne zavisi od toga koliko se rukovodioci i vlasnici razumiju u ekonomski zakonitosti već isključivo od toga koliko se razumiju u „emocionalnu privredu“. Prema njegovom mišljenju, svaki poslodavac mora da zna koliko su razvoj i ciljevi svakog zaposlenog usaglašeni sa ciljevima organizacije, te da shvati odnos između zaposlenih i potrošača. Vidno oduševljen ovakvom filozofijom poslovanja koja nadjačava nekadašnju izuzetnu sposobnost inovacije i preduzetništva, Ristić smatra da će se liderima koji uspiju da definišu „kod“ ljudske prirode otvoriti novi „put“ kojim će njihova organizacija moći da krene (Ristić, 2008, str. 128).

### 2.1. Emocionalna inteligencija u poslu

Sve više preduzeća uviđa da je razvoj vještina emocionalne inteligencije ključan dio svake filozofije menadžmenta (Goleman, 2008, str. 13). Emoci-

onalno poslovanje omogućava adekvatno i jednostavno upotrebljavanje sposobnosti zaposlenih koji predstavljaju najvažniju prednost u utakmicu sa konkurenčijom. Iskustva psihoterapeuta, međutim, pokazuju da moderan čovjek pati od emocionalne nepismenosti. Opremljeni naučnim i tehnološkim dostignućima, savremeni zaposleni su informisani o svemu što se dešava u svijetu, ali su zato manje nego ikada upućeni u to što se događa u njihovim emotivnim životima. Prema mišljenju većine autora, ljudi su djetinjastiji, emocionalno razuzdaniji i mentalno poremećeniji nego što su ikada bili (Nikić, 2009, str. 115). Iako su davno prošla vremena kada su se emocije smatrале nebitnim za posao, napredak u ovoj sferi poslovanja je začuđujuće spor. Slično tome, intuicija u menadžmentu je u posljednje vrijeme dobila pojačanu pažnju i prihvatanje, nakon što je službeno bila ignorisana decenijama. Danas, brojne studije pokazuju da se iskusni menadžeri i lideri mnogo oslanjaju na intuiciju, ne rješavajući složene probleme u potpunosti racionalno. Intuicija i instinct go-

---

<sup>22</sup> Coffman, C. and Molina-Gonzales, G., Follow this Path, Warner books, New York, 2002.

vore o sposobnosti da se osjete poruke iz našeg unutrašnjeg skladišta emocionalnog pamćenja – našeg vlastitog spomenika mudrosti i moći rasuđivanja (Goleman, 2008, str. 57). Intuitivna odluka je na neki način podsvjesna logička analiza i može se smatrati dobro odvagnutim zaključkom. Ljudi koji slijede svoj unutrašnji osjećaj onoga što je vrijedno truda smanjuju svoj emocionalni metež. Ipak, čeka nas dug put i u organizacijama i u društvu u pravcu reintegriranja intuicije i razuma, jer iako je dokazano da je emocionalni proces sastavni dio procesa učenja, rezonovanja i odlučivanja, menadžment preduzeća ne samo da je, do sada, najslabije uspio da shvati mehanizam emocija svojih zaposlenih, nego se čini da nije pretjerano ni pokušavao. Istraživanja iz oblasti neuropsihologije pokazuju da emocije trijumfuju nad razumom i neophodne su da bi se što bolje obavio posao. Neuropsiholog, Antonio R. Damasi smatra da su dobro iskorišćene emocije neophodne da bi mehanizam razuma dobro funkcionisao. Treba naglasiti da emocije imaju poseban značaj za mo-

tivaciju jer mobilišu energiju čovjeka. One omogućavaju čovjeku da uloži veći napor u postizanje željenih ciljeva i da uspješnije savlada prepreku. Da sjajan rad počinje izvrsnim emocijama potvrđuju i novija istraživanja Golemana i njegovih saradnika koja su obuhvatila veliki broj organizacija i ispitanika, a kojima se došlo do saznanja da se briljantna efikasnost koju su postizali vrhunski lideri i menadžeri može u velikoj mjeri pripisati kompetencijama emocionalne inteligencije.

Emocionalna ekonomija, dakle, predstavlja ukupan zbir međusobnih razmjena osjećaja. Svi mi, u svakom kontaktu koji ostvarimo, na manje ili više istaćane načine, navodimo druge da se osjećaju bolje ili gore: svaki susret može se procijeniti na ljestvici od emocionalno toksičnog do blagotvornog. Premda je to djelovanje uglavnom nevidljivo, ta ekonomija može donijeti goleme blagodati za posao ili za atmosferu u organizaciji (Goleman, 2008, str 159). Zbog toga, možemo reći da poznavanje emocionalne inteligencije doprinosi ne samo humanijem pristupu zaposlenima,

već i razvoju novog koncepta poslovanja i postizanju boljih rezultata u poslu. Ključni uslov za emocionalno poslovanje je ovlašćivanje zaposlenih, kao i preuzimanje potpune odgovornosti za dobrobit, razvoj i usavršavanje organizacije. Nažalost, savremeno društvo ne radi na emocionalnom razvoju istim intenzitetom kao što radi na fizičkom i intelektualnom razvoju. To je utoliko teže, naglašava O'Brajen, jer puni emocionalni razvoj nudi najveći stepen ravnoteže u postizanju našeg punog potencijala.

Jedan od vodećih svjetskih stručnjaka za liderstvo i lični razvoj, Robin Šarma, u svojim smjernicama za postizanje veličanstvenosti podsjeća da se ljudi pokrenu tek kada im podstaknete osjećanja. Ljudi žele da svakog dana kad dođu na posao osjete da su dio zajednice, jer je jedna od najdubljih čovjekovih psiholoških potreba upravo da negdje pripada. Tako želimo da radimo za organizaciju koja nas cijeni, koja pomaže naš lični razvoj i u kojoj osjećamo da učestvujemo u ostvarivanju sna. Šarma smatra da se sve ovo može postići stvaranjem kulture lider-

stva što ujedno može ne samo zadržati najbolje saradnike, već i privući nove. Prema jednom Galupovom istraživanju, na koje se ovaj autor oslanja, radnici najčešće daju otkaz ne zato što nisu dovoljno plaćeni već zato što nisu dovoljno cijenjeni. Naši mozgovi odlaze kod konkurenata zato što im niko nije bio zahvalan. Mнogobrojne tajne za postizanje poslovnog savršenstva koje nam ovaj vrlo inspirativni autor otkriva vezane su baš za emocionalno poslovanje. On naglašava da ljudi posluju sa onim ko im se sviđa i zbog toga se za njega poslovanje svodi na to da volite ljude koji s vama posluju i da im pružite više od onoga što imaju pravo da očekuju (Šarma, 2007, str 101). Njegovu formulu za genijalnost čine posvećenost, svakodnevno usavršavanje i uloženo vrijeme. Zbog toga je ulaganje u učenje i usavršavanje zapravo najpametnije ulaganje u životu. Šarmin put ka veličanstvenosti posut je iskrenim emocijama koje ne samo što ne zvuče nimalo banalno ili patetično, već vrlo oplemenjujuće i svršishodno. Tako nas, recimo, on podsjeća da je pažljivo slušanje jedan

od najboljih načina da nekome ukažete poštovanje i ostvarete duboku ljudsku vezu, koja, prema njegovom mišljenju, definitivno predstavlja recept uspjeha. Najuspješniji ljudi u poslu ne kriju se iza radnog stola. Oni znaju da je dodir s drugima suština posla (Šarma, 2007, str. 151).

## 2.2. Posvećenost poslu – želja ili moranje?

Ljudi koji unose ljubav u ono što rade, donose dobro i dobro im se vraća, jer ljubav ne može da donese ništa drugo. Najlakše i najbolje se radi ono što se voli. Nijedan drugi motiv ne može da zamjeni motiv ljubavi. Profesija koja se obavlja prvenstveno zato što se voli, jeste profesija posvećenika. Posvećeniku nije ništa teško: ni odricanje, ni učenje, ni usavršavanje. Kod takvog odnosa prema radu ne postoji moranje. Postoji nadahnuće. Takva zanimanja jesu i trajno plodonosna. Profesije iz ljubavi obavljaju se iz unutrašnje potrebe da se iskaže najbolje. Kvalitet takvog rada po pravilu dobija svoje priznanje i svoju cijenu (Milovanović, 2006, str. 25). Međutim, poražavajuće je saznanje da ne rade svi posao

koji vole, niti svi vole posao koji obavljaju. Pa ipak, ljudsko ponašanje je poznato po izvjesnim nedosljednostima i kontraverzama. Tako, na primjer, imamo situacije kad su ljudi nemotivisani i nedovoljno zainteresovani za posao, ali kvalitet onoga što rade i dalje ostaje visok. Stoga, pod emocijonalnim poslovanjem možemo smatrati i omogućavanje zaposlenima da zavole posao koji rade i postanu privrženi organizaciji u kojoj su zaposleni. „Smisao rukovođenja nije ljubav – rukovođenje jeste ljubav. Rukovoditi znači voljeti svoju misiju, voljeti svoje klijente i voljeti samog sebe dovoljno da se makneš s puta i omogućiš drugim ljudima da zablistaju“ (Blenčard, 2010, str. 287).

Modernim menadžerima je od predanosti vrlo mali broj tema bliži srcu. Podstaknuti studijama koje pokazuju da većina američkih radnika prihvataje postojanje niskog nivoa predanosti i pričama o predanoj radnoj snazi konkurenčije, menadžeri su se okrenuli „menadžmentu predanošću“, „radnim sistemima sa visokom predanošću“ i drugim pristupima. Ipak, prava pre-

danost je još uvijek rijetka u današnjim organizacijama (Sengi, 2003, str. 224). Sustina predanosti je u tome da naši ciljevi postanu jednaki ciljevima organizacije. Da bi odnjegovali vjernost svojoj organizaciji, zaposlenima je neophodan jasan osjećaj temeljnih vrijednosti organizacije. Predanost je emocionalna: osjećamo jaku povezanost s ciljevima svoje grupe onda kada oni odgovaraju našim vlastitim ciljevima (Goleman, 2008, str. 117). Temelj predanosti je samosvijest: zaposleni koji poznaju vlastite vrijednosti koje ih vode ili svoj životni smisao imaju jasan, čak i živopisan osjećaj o tome „uklapaju“ li se u organizaciju. Kada osjete da im organizacija odgovara, njihova predanost je spontana i jaka. Emocionalna samoregulacija ne uključuje samo smirivanje stresa i utišavanje impulsa, ona se odnosi i na namjerno iskazivanje emocija, čak i neugodnih. Na primjer, ljekari koji moraju prenijeti loše vijesti pacientima svjesno prelaze u prikladno tužno i turobno raspoloženje. Ipak, moramo uvijek imati na pameti da je takozvana „komercijalizacija ljudskih osjeća-

ja“ zapravo oblik emocionalne tiranije. Primjer su profesije koje zahtijevaju upravljanje srcem: prodavači, avionske hostese, hotelsko osoblje i slične. Da li je emocionalni rad težak zavisi od identifikovanja radnika sa poslom, nekad nekoliko trenutaka tješenja uznemirenog pacijenta za medicinsku sestruru ne predstavlja breme, već čini njen posao smislenim (Goleman, 2008, str. 82).

### 2.3. Organizacijski brak

Predani radnici su uzorni građani svake organizacije koji uvijek idu dalje. Oni šalju talase dobrog raspoloženja po cijeloj organizaciji. Zaposleni koji osjećaju jaku predanost organizaciji podnosiće vrlo stresne radne uslove ako je to potrebno zbog posvećenosti kolektivnim ciljevima. Visok stepen predanosti omogućava zaposlenima da napreduju u uslovima izazova i pritisaka, koji oni što ne osjećaju nikakvu posebnu vjernost organizaciji doživljavaju kao stres i tegobe. No, ako se prema zaposlenima ne postupa pravedno i s poštovanjem, nijedna organizacija neće zadržati njihovu vjernost. Što veću potporu zaposleni osjećaju

od svoje organizacije, to će imati više povjerenja, povezanosti i odanosti i stoga biti bolji građani organizacije. Nažalost, menadžment često ne posvećuje dovoljno pažnje dobrim radnicima. Preokupirani brigom oko onih koji ne doprinose razvoju poslovanja, menadžeri zapostavljaju uzorne i posvećene radnike, valjda zato što njihov rad smatraju normalnim, očekujući da se svi zaposleni ugledaju na njih pružajući podjednak doprinos organizaciji. Međutim, neophodno je, s vremena na vrijeme, prepoznati napore predanih zaposlenih i, svakako, nagraditi ih za njihove rezultate. Nekad je dovoljno tek cijeniti ih zbog takvog rada kako bi nastavili postizati uspjeh.

Moral i zadovoljstvo poslom zaposlenih smatraju se vrlo važnim varijablama u većini organizacija. Zadovoljstvo zaposlenih generalno se smatra pokretačem zadržavanja zaposlenih i njihove produktivnosti. Rockwater je došao do rezultata da su zaposleni koji su unijeli visoke ocjene u ankete o zadovoljstvu imali i najzadovoljnije kupce (Kaplan i Norton, 2010, str. 130). Harvardski profesori još

su ustanovili da zadovoljni i lojalni zaposleni pokreću poboljšanje finansijskih rezultata (rast prihoda i profitabilnost) koji pružaju povratnu spregu dalnjim investicijama u zaposlene i sisteme (str. 258). Da predani zaposleni aktivno doprinose poboljšanju rezultata svojih organizacija potvrdilo je i istraživanje Towers Perrin kojim je 2006. godine obuhvaćeno 50 kompanija koje zapošljavaju 664 000 ljudi širom svijeta. Preduzeća sa visokim stepenom posvećenosti zaposlenih su za period od godinu dana zabilježila dramatične razlike u rezultatima krajnje linije u odnosu na ona koja su imala niske ocjene posvećenosti.

S druge strane, zaposleni koji osjećaju gorčinu zbog toga što su preslabo plaćeni ili ih organizacija iskorišćava na neki drugi način, sigurno će osjećati vrlo malo predanosti njenim opštim ciljevima. Isto važi i za one koji se osjećaju izolovano i odvojeno od odluka koje utiču na njihov rad. Nezadovoljni zaposleni skloni su zloupotrebi sredstava organizacije, a kada se povjerenje jednom izgubi – kao i predanost koja izrasta iz nje

	Operativni prihod	Rast neto prihoda	Zarade po akciji
Preduzeća sa veoma posvećenim zaposlenima	porast za 19, 2 %	porast za 13, 2 %	porast za 27, 8 %
Preduzeća sa niskom posvećenošću zaposlenih	pad od 32, 7 %	pad za 3, 8 %	pad za 11, 2 %

Tabela 1: Doprinos predanih zaposlenih rezultatima preduzeća  
(Izvor: Skriven, 2009, str. 7)

ga – teško ga je obnoviti. Sve ovo predstavlja velike izazove za menadžere u budućnosti, jer nije lako nositi se sa gubitkom predanosti, odnosno sa promjenama u motivaciji ili samopouzdanju zaposlenih. Da bi bili produktivni, zaposleni prije svega moraju biti zadovoljni svojim poslom, zbog čega je bitno neprestano razvijati sve njihove potencijale. U svom konciznom priručniku „Menadžer za jedan minut“ Blenčard i Džonson iznose nekoliko jednostavnih, ali vrlo korisnih savjeta. Jedna od, možda, najznačajnijih ideja je da odvojite bar jedan minut dnevno da pogledate u lice ljudima kojima rukovodite i da stvarno shvatite da su oni vaš najveći izvor. Ovi autori smatraju da najdragocjeniji minut koji provedemo treba da bude onaj koji uložimo u ljude. Pomaganje ljudima da budu zadovoljni sobom je

ključ da postignete više. Ipak, primjetna je izvjesna ironija. Većina kompanija potroši 50 do 70% svog novca na plate, a manje od 1% svog budžeta na obučavanje ljudi. Većina kompanija, zapravo, potroši više vremena i novca na održavanje zgrada i opreme nego što troši na održavanje i razvijanje ljudi (Blenčard i Džonson, 2008, str. 66). Da biste vaše zaposlene naveli da rade ono što je potrebno, važno je biti pošten prema njima i nikako ne zaboraviti na moć iskrenog ljudskog kontakta i snagu ljekovitog dodira! Ovo su samo neke u nizu pregršti emotivnih poruka koje se mogu pronaći u ovoj maloj brošuri.

### 2.4. Posljedice emotivne neprilagođenosti

Samo po sebi je razumljivo koliko osjećanja učestvuju u nošenju sa svakodnevnim situacijama, komunikaciji s

drugim ljudima i naročito u donošenju odluka. Samim tim, uticaj emocionalne uznenamirenosti na mentalni život nije ništa novo. Osobe koje su ljute, nervozne ili deprimirane ne primaju informacije na efikasan način ili s njima postupaju loše. Emotivni nered iscrpljuje, jer ljudi gube energiju i nisu kreativni. Snažne negativne emocije zaposlenih prabacuju pažnju na njihove vlastite preokupacije, ometajući pokušaje da se usredsrede na nešto drugo. Kvalitet emocionalne prisutnosti na poslu ogleda se u činjenici da su ljudi predani radeći najbolje što mogu i doprinoseći svojim kreativnim idejama, energijom i intuicijom. A radno mjesto novog doba upravo zahtijeva pristupačnost i uslužnost prema klijentima, prilagodljivost i timski rad. S druge strane, psihološko odsustvo gotovo je isto kao da takvi zaposleni nisu ni došli na posao. Stalan stres može imati trajan otupljujući učinak na intelekt, dok je cijena impulsivnosti i rastresenosti smanjena sposobnost učenja i prilagođavanja kod zaposlenih. Kad ljudi nemaju nadzor nad većinom svog vremena na poslu, po-

javljuje se organizacijska napetost. Nastala napetost može voditi pasivnosti, otvorenom suprotstavljanju, ili čak fizičkoj bolesti i sagorijevanju što negativno utiče na svakodnevni posao, a samim tim i na uvođenje promjena (Kolins i Devana, 2002, str. 56).

Odnos organizacije prema zaposlenima neposredno se reflektuje na odnos zaposlenih prema korisnicima. Istraživanje<sup>23</sup> pokazuje da je percepcija zaposlenih o praksama MLjR pozitivno povezana s potrošačkom ocjenom kvaliteta usluga. Što je pozitivnija percepcija zaposlenih o praksama MLjR, veća je ocjena kvaliteta usluge od strane potrošača. Isto tako, emocionalna iscrpljenost, baš kao i fizički premor ima uticaja na produktivnost organizacije, kao i pad sposobnosti obavljanja čak i rutinskih poslova. Ako ovo pogodi mnoge zaposlene, organizacija će raditi sve lošije. To potvrđuje i studija<sup>24</sup> o premoru medi-

23 Schneider, B. and Bowen, D. E., "The Service Organization: Human Resource Management Is Crucial", *Organizational Dynamics*, 1993.

24 Leiter, P. M. and others, *The Correspondence of Nurse Burnout and Patient Satisfaction*, *Social Science and Medicine*, 1998.

cinskih sestara u velikom medicinskom centru. Stepen u kojem su sestre u radu sa pacijentima patile od klasičnih simptoma premora, kao što su cinizam, iscrpljenost i nezadovoljstvo uslovima rada, bio je u korelaciji sa izvještajima pacijenata o nezadovoljstvu svojim boravkom u bolnici. Što su sestre bile zadovoljnije svojim poslom, to su pacijenti bolje ocjenjivali svoju medicinsku njegu uopšte. Isto tako, u studiji<sup>25</sup> o 12 000 zdravstvenih radnika, oni odjeli i bolnice u kojima su se radnici najviše žalili na stres na poslu imali su najviše pritužbi zbog pogrešnog liječenja (Goleman, 2008, str. 274). No, kako kaže čuveni guru, menadžment mora zaposlene učiniti produktivnim u izvršavanju zadataka, a njihove ljudske slabosti irelevantnim (Draker, 2003, str. 196). Možda će zvučati grubo i neprikladno i, svakako, više karakteristično za tvrdi pristup ljudskim potencijalima, ali ako ne zbog zaposlenih koji ispaštaju uslijed sopstvene emocionalne neprilagođenosti, onda zbog posla koji, de-

finitivno, trpi štetu, savremeni menadžeri moraju posvetiti daleko više pažnje ovoj problematici.

### 2.5. Emocionalna nezaposlenost

Kada se govori o predanosti poslu, prepostavka je da se sve organizacije sastoje od tri grupe zaposlenih. U ovom radu ćemo koristiti klasifikaciju koju su dali istraživači Galupovog instituta, jer su oni i utvrdili vezu između predanosti, smislenog rada, produktivnosti i poslovnog rasta. Prvu grupu čine predani ili posvećeni zaposleni koji rade sa strašću, osjećajući snažnu povezanost sa svojom organizacijom. Kao pokretači inovacija i kreativnosti, imaju najveći uticaj na sve važne poslovne rezultate kao što su profitabilnost, nizak stepen fluktuacije, lojalnost kupaca. Oni predstavljaju pozitivnu ekonomsku energiju u organizaciji, jer se identifikuju sa svojim poslom i podstiču porast profita preduzeća. Karakteristike posvećenih zaposlenih su da uvijek teže efikasnosti, svakodnevno koriste svoje talente na poslu, posjeduju visok stepen entuzijazma i učinak im je

---

25 Jones, W. J. and others, "Stress and Medical Malpractice: Organizational Risk Assessment and Intervention", *Journal of Applied Psychology* 73, 1998.

konstantno na visokom nivou. Zbog toga su još poznati i kao doprinosioci, jer kako kaže Sengi, predana osoba ne igra po pravilima igre. Ona je odgovorna za tu igru. Grupa ljudi koji su predani zajedničkoj viziji čini ogromnu snagu. Oni mogu postići i ono što je, nai-zgled, nemoguće (Sengi, 2003, str. 226).

S druge strane, zaposleni koji nisu predani prisustvuju poslu unoseći tek malo napora u svoj rad. Oni se još nazivaju i usaglašenima, a karakteriše ih racionalan odnos prema organizaciji, nizak nivo odgovornosti, djeluju zbumjeno, nemaju osjećaj da su nešto postigli u svom poslu, ali ni ne pate zbog toga. Ristić ih još naziva i „šmrljavim“ zaposlenima, jer rade koliko moraju (odnosno hoće), te onima koji „prije podne mrze sebe, a poslije podne cijeli svijet“. Menadžeri bi u slučaju neposvećenih zaposlenih trebali procijeniti da li posao koji obavljaju u potpunosti odgovara njihovim afinitetima, te pronaći načine da ih pokrenu iz letargije. Aktivno neposvećeni zaposleni su nezadovoljni na poslu i ukoliko ne napuste organizaciju, svakodnevno podrivaju

proces rada svojih kolega. Još se nazivaju i rušiocima, jer aktivno traže načine da ugroze poboljšanje poslovanja. Zaposleni „bez obaveza“, kako se još nazivaju, stvaraju možda i najveće probleme preduzeću jer prave najveće troškove, najmanje su produktivni i izazivaju najveće nezadovoljstvo kod kupaca. Ova grupa zaposlenih otežava posao posvećenima, što može dovesti do stagnacije razvoja preduzeća, jer demotivisu druge zaposlene. Razlozi za njihovo ponašanje često leže u činjenici da nisu zadovoljene njihove emocionalne potrebe. Takođe, može se desiti da su prekvalifikovani za posao koji obavljaju ili imaju nekompetentnog nadređenog. Zaposleni bez obaveza su prepoznatljivi po tome što pružaju otpor svemu što trebaju uraditi, nemaju povjerenja u rukovodstvo i kolege, prilično su otuđeni u odnosu na svoje radno okruženje, nisu spremni otvoreno razgovarati o onome što im smeta na poslu i što je glavni razlog njihove frustracije (Ristić, 2008, str. 133 – 137).

Kearns (2010), takođe, pravi zanimljivu i slikovitu podjelu zaposlenih na osnovu

stepena njihovog zadovoljstva i posvećenosti. Teroristi bi bili oni zaposleni koji osjećaju da su loše tretirani od strane organizacije, te su skloni nanijeti joj štetu. Oni spremno govore o svojim negativnim stavovima u javnosti, ili još gore, i pred korisnicima: „da, govorim to šefu već mjeseci-ma i nije ništa uradio povo-

što bolje. Apostoli su upravo ono što treba svakoj organizaciji. Oni su potpuno predani cilju i vrlo rado će proširiti vijesti o tome kako je organizacija predivna (Kearns, 2010, str. 86).

U većini savremenih organizacija ima relativno malo aktiviranih ljudi, a još manje onih istinski predanih. Najviše je onih koji se nalaze u stanju formalne ili iskrene usklađenosti sa ciljevima i temeljnim pravilima organizacije. Često je teško razlikovati nekoga ko je istinski usklađen od nekog ko je aktiviran ili predan. Da bismo lakše razumijeli razliku između predanosti i uključenosti mogao bi nam pomoći sljedeća ilustrativna pošalica: kokoška i svinja se dogovore da će biti domaćini doručka u dvorištu. Kokoška predloži da posluže jaja i šunku. Svinja joj na to odgovori: „Za tebe to znači uključenost, za mene to znači potpunu predanost“ (Blenčard i Bauls, 2009, str. 120). Najčešći razlog zbog kojeg mnogi zaposleni nisu predani poslu je činjenica da organizacije zapostavljaju kvalitete koji nas čine ljudima. Očekujući od svojih zaposlenih tačnost, ekonomičnost i

### The Three Types of Employees

1

**ENGAGED** employees work with passion and feel a profound connection to their company. They drive innovation and move the organization forward.

2

**NOT-ENGAGED** employees are essentially "checked out." They're sleepwalking through their workday, putting time -- but not energy or passion -- into their work.

3

**ACTIVELY DISENGAGED** employees aren't just unhappy at work; they're busy acting out their unhappiness. Every day, these workers undermine what their engaged coworkers accomplish.

Slika 1: Tipovi zaposlenih prema Galupu

dom toga“. Zatočenici, s druge strane, možda neće ostaviti pustoš, ali se, svakako, osjećaju zatočenima. Oni su obično počeli kao lojalni, ali kada im se karijera stabilizovala ili su jedva preživjeli reorganizaciju, izgubili su volju. Plaćenici bi mogli biti u redu dok su na vašoj strani, smatra Kearns (iako Makijaveli naziva vojne plaćenike beskorisnim i opasnim), ali će vrlo vjerovatno dezertirati ukoliko im se ponudi ne-

posvećenost zaposlenih	visoka	ZATOČENICI	APOSTOLI
		TERORISTI	PLAĆENICI
		nisko	visoko
		zadovoljstvo zaposlenih	

Tabela 2: Zadovoljstvo i posvećenost zaposlenih  
(Izvor: Kearns, 2010. str. 85)

produktivnost, preduzeća ne ostavljaju prostora za razvoj originalnosti. Dijeljenje zadataka odozgo ima neke prednosti po efikasnost, ali one svakako nisu veće od troškova koji su rezultat razočaranih i neangažovanih zaposlenih, pogotovo ne na dugoročne staze (Hamel, 2009, str. 211). Prema istraživanju<sup>26</sup> sprovedenom nad 86 000 zaposlenih u 16 zemalja svijeta, otprilike 85% ljudi na poslu daje manje od sebe nego što bi to stvarno moglo. Zaključak ispitivača je da je velika većina zaposlenih na svim nivoima organizacije manje nego potpuno predana svom poslu. Tačnije, tek 14%

zaposlenih širom svijeta je izrazito predano svom poslu, 24% nije predano, a svi ostali – od Montreala do Minheena, od Pitzburga do Pariza, od Dabline do Delhija – nalaze se negdje u bezličnoj sredini. Iako se radi o skandaloznom rasipanju ljudskih sposobnosti pomoću kojeg se može objasniti zašto je toliko preduzeća manje sposobno. u poređenju sa ljudima koji u njima rade, šokantno je da malo koga to istinski zabrinjava. Galupova statistika o predanosti je, takođe, zapanjujuća. Među Australijskom radnom snagom, prosječno 18% zaposlenih su tipično predani organizaciji u kojoj rade, 61% su usaglašeni, a 21% aktivno ruši poslovne procese svoje organizacije

26 Towers Perrin, "Winning Strategies for a Global Workforce: Executive Report", 2006.

(Skrivens, 2009, str. 6). U svijetu u kojem je prilagodljivost postala neizostavni preduslov za konkurenčki uspjeh, ovakvo stanje stvari ne smije se ignorisati. Da bismo naše zaposlene podstakli da svaki dan sa sobom na posao donose i koriste sve svoje sposobnosti, pred nama je ogroman izazov modernizovanja naših sistema upravljanja humanim kapitalom.

### 2.6. Pad produktivnosti

Istražujući uzroke smanjene produktivnosti Blenčard i Finč su došli do zaključka da je ona rijetko posljedica smanjene kompetencije. Oni smatraju da su promjene produktivnosti uzrokovane promjenama prirode posla, a time i vještinama neophodnim za njegovo obavljanje ili zato što su zaposleni izgubili predanost poslu (Blenčard, 2010, str. 136). Nažalost, rukovodioci se često suočavaju sa situacijama kada se već dogode neke negativne stvari koje su dovele do gubitka predanosti. Oni uglavnom izbjegavaju razgovor sa onima koji nisu predani poslu, najčešće zato što je riječ o emocionalnoj temi, jer kad iniciraju razgovor samo pogoršaju problem

– neangažovani pojedinci u revoltu postaju aktivno neangažovani. Zaposleni koji nisu predani poslu najčešće imaju jedan dominantan stav, a to je da rukovodilac ili organizacija prema njima loše postupaju. Treba imati u vidu da problemi u ponašanju nisu nužno rezultat negativnih ličnih crta i da svako značajno ponašanje ima višestruke uzroke. Ličnost pojedinca i motivacija jesu važni, ali treba ispitati i vanjske sile i način kako se odnose sa ličnošću. Zbog svega navedenog, Blenčard i Finč vjeruju da je glavni uzrok gubitka predanosti poslu upravo ponašanje rukovodilaca ili organizacije.

Gubitak predanosti, naravno, može imati i brojne druge potencijalne uzroke – manjak povratne informacije, manjak priznanja, manjak jasnih očekivanja u pogledu rezultata, nepravedni standardi, namestanje krivice, nepoštovanje obećanja, preopterećenost poslom ili stres (Blenčard, 2010. str. 137). Ono što je evidentno jeste činjenica da je manjak predanosti ozbiljan problem, jer u većini slučajeva poprima globalni karakter, pogađajući većinu, ako ne i sve aspekte funkcionisanja osobe na rad-

nom mjestu. Osoba postaje nezadovoljna svim i svakim. Zbog toga se organizacije sve češće suočavaju sa problemom opšte neproduktivnosti (neangažovanim zaposlenima) ili problemom opšte neproduktivnosti sa elementima ogorčenosti (aktivno neangažovanim zaposlenima). Gubitničke strategije koje se najčešće koriste u ovakvim slučajevima polaze od stava da je osoba sa problemom zapravo problem i stavljaju naglasak na stvari kao što su neprihvatljivi rezultati ili ponašanje zaposlenih, dokumentovanje problema vezanih za neproduktivnost, savjetovanje zaposlenih, uklanjanje loših zaposlenih, ko-rektivne i disciplinske mjere. Ovo sve samo pojačava osjećaj demotivacije i treba se koristiti u slučaju krajnje nužde, jer pristup traženja krivca i okrivljavanja žrtve nikome još nije donio dobro. Proces koji se ne bavi svim uzrocima problema neće biti djelotvoran, pogotovo ako je osoba koja okrivljuje zaposlenog i sama pridonijela nastanku problema.

Suočavanje s gubitkom predanosti zaposlenog težak je i emocionalno zahtjevan zadatak. Ako situacija traje neko

duže vrijeme, vjerovatno postoji visok nivo emocionalne napetosti u odnosu između rukovodioca i podređenog. Da bi efikasno riješio ovaj problem, rukovodilac mora raspolagati skupom sofisticiranih međuljudskih vještina i sposobnosti prevladavanja ega koji samo komplikuje situaciju. Ako ni-ste spremni priznati da je vaše vlastito ponašanje ili ponašanje organizacije na neki način pridonijelo uzroku problema, male su šanse da će se problem riješiti (Blenčard, 2010, str. 138). Dobra strategija nalazi se i u pristupu prema kojem se i nezadovoljstvo može smatrati motivatorom promjene. Cohen, recimo, smatra da su ljudi najviše skloni učenju kad su umjereni nezadovoljni; kod premalo nezadovoljstva oni se ne žele gnjaviti, dok najviše opreznosti zahtijeva previše nezadovoljstva koje parališe. Stoga, ukoliko želite povećati spremnost neke osobe ili grupe na promjenu, morate znati upravljati njihovim nezadovoljstvom (Kolins i Devana, 2002, str. 53). Ipak, najsrećnije rješenje je mogućnost da se uhvatite dovoljno rano u koštač sa gubitkom predanosti – čim uočite problem, a pri-

je nego što se otme kontroli i preraste u trajnu ogorčenost.

### 2.7. Prepreke emocionalnom poslovanju

Postoje očigledni razlozi zašto se kompanije opiru da ohrabruju lično ovladavanje, a samim tim i zašto je tematika emocionalne inteligencije zapostavljena u stručnoj literaturi. Sengi vjeruje da je to zbog toga što je lično ovladavanje zasnovano na nemjerljivim konceptima kao što su intuicija i lična vizija, a u materijalističkom društvu kakvo je naše, bitno je izmjeriti na tri decimale u kojoj mjeri ono doprinosi produktivnosti (Sengi, 2003, str. 150). Ono što najviše ometa prelazak na emocionalnu privredu jeste i činjenica da je mentalitet balkanskih naroda, istorijski gledano, autoritaran. Autoritarnost uključuje isključivost, krutost u shvatanjima i donekle emocionalnu nezrelost. Ovo podneblje ima toliko iracionalnih, istraumatizovanih i bolnih ljudi da je to gotovo na granici prirodnog fenomena. Isto tako, nije rijedak slučaj da od prvoklasnih inženjera na našim prostorima čujemo kako se ponose time što ne

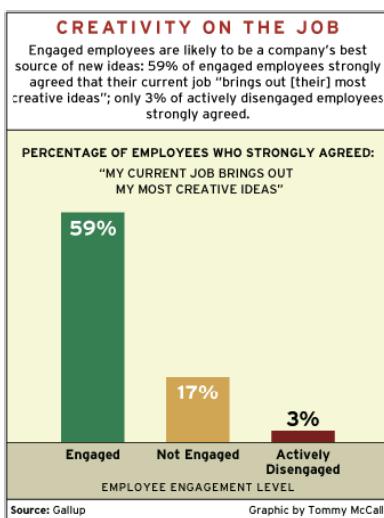
znaju ništa o ljudima. Od takvog emocionalnog materijala je teško očekivati emocionalno poslovanje. Međutim, to samo ukazuje na prostu činjenicu da poslovni ljudi treba da se mijenjaju (Ristić, 2008, str. 153). Zbog toga je nužno da svaki pojedinac preuzme odgovornost za sopstveno obrazovanje i samorazvoj. Cjelozivotno učenje je jednostavno zahtjev vremena, pa čak uslov opstanka u struci. Upravljanje sobom, prema riječima velikana menadžmenta, Pitera Drakera, podrazumijeva da svaki radnik znanja misli i ponaša se kao izvršni direktor, jer su radnici znanja mobilni i nadzive organizacije. Potreba da se upravlja sobom zato stvara revoluciju u poslovanju sa ljudima. Razvijanje samog sebe znači raditi na otkrivanju i razvijanju sopstvenih talenata, izgradnji sistema vrijednosti i razvoju vještina emocionalne inteligencije.

### 3. STRAST I KREATIVNOST KAO KOMPONENTE KONKURENTNOSTI

Možda će zvučati kontraverzno – budući da nas svakodnevno podsjećaju da trenutno živimo u društvu

u kojem je znanje postalo ključni ekonomski resurs – ali, činjenica je da će njegova moć postizanja konkurentske prednosti sve više slabiti, jer ono postaje dobro s kojim je moguće trgovati. Sposobnost stvaranja vrijednosti od intelekta preuzimaju osobine kakve su strast, kreativnost, preduzimljivost, entuzijazam i hrabrost. Ako želite postići ekonomsku nadmoć u kreativnoj ekonomiji, trebate zaposlene koji nisu samo poslušni, pozorni i pronicljivi, nego moraju biti i poletni, lukasti i fanatični (Hamel, 2009, str. 61). Hamel još smatra da menadžerski alati mogu prisiliti ljude da budu poslušni i marljivi, ali ih ne mogu učiniti kreativnim i predanim: Ako želite neograničene doprinosе od svojih zaposlenih, onda ćete menadžmentu morati vezati ruke – ili barem nekoliko prstiju, navodi on. Budući da se krećemo ka svijetu u kojem je privredna vrijednost sve više proizvod inspiracije, misije i sreće koje ljudi vide u svom radu, Hamel podsjeća da je od svih ljudskih sposobnosti, strast ta koja najviše doprinosi konkurentskom uspjehu. On razvrstava sposobnosti

prema njihovom relativnom doprinosu stvaranju vrijednosti u sljedeći hijerarhijski niz: strast (35%), kreativnost (25%), preduzimljivost (20%), intelekt (15%), marljivost (5%), poslušnost (0%). Strast može natjerati ljude da urade glupe stvari, no ona je tajni sastojak koji namjeru pretvara u uspjeh. Strastveni ljudi prevladavaju prepreke i ne žele odustatи. Strast je zarazna i inicijativu jedne osobe pretvara u pokret mase.



Slika 2: Kreativnost na poslu tako je za uspješno odolijevanje savremenim izazovima neophodno stvaranje prilagodljivih i u potpunosti ljudskih organizacija, povećanje ljudske maštje je, takođe, veliki

izazov na koji moramo adekvatno odgovoriti. Predviđajući budućnost menadžmenta kome je prijeko potrebna istinska inovacija u mnogim njegovim aspektima, Hamel posvećuje finu lekciju i takozvanom kreativnom apartheidu. Naime, vjeruje se da je kreativnost pažljivo podijeljena među ljudskom populacijom. U svijetu u kojem inovacija ima veći značaj nego ikad prije, ova vrsta šovinizma nije samo pogrešna, nego ima i potencijalno samoubilačku prirodu, smatra ovaj autor. Mnogo je pametniji stav da svi mogu ostvariti kreativni potencijal ukoliko im se samo pruži ta mogućnost. Potreba za stvaranjem i naša kreativnost je ono pomoću čega svako od nas potvrđuje svoju ljudskost i individualnost. Hamel nas podjseća da svi inventivni ljudi svoju kreativnost praktikuju, ako ne na poslu, onda sigurno negdje drugdje, a ugled u kreativnim krugovima se postiže na osnovu sposobnosti, a ne kvalifikacija, veza ili godina iskustva. Nažalost, u mnogim preduzećima profesionalne i hijerarhijske razlike još uvijek lišavaju mnogobrone zaposlene da učestvuju u razvoju

proizvoda, inovaciji modela poslovanja i sličnim „kreativnim“ zadacima. Uz prave alate i mogućnost doprinošenja doslovno je svako iz vašeg preduzeća potencijalni član „kreativne klase“ (Hamel, 2009, str. 197).

Važno je zapamtiti da većina naših kolega želi raditi u organizaciji koja poštije i podstiče kreativnost i strast. Prema jednom Galupovom istraživanju, predani zaposleni bi mogli predstavljati najbolji izvor novih ideja organizacije. Tačnije, čak 59% ispitanih koji su posvećeni svom pozivu smatra da njihov trenutni posao podstiče i njihove najkreativnije ideje. Da bi bili sposobni pomoći svojoj organizaciji da razvije adekvatne procese menadžmenta, zaposleni na svim nivoima moraju preuzeti odgovornost za svoje poslove, te biti dovoljno nadahnuti da dizajniraju i inoviraju sve procese menadžmenta koji definišu njihove radne živote. To je vaša prilika – stvoriti model menadžmenta 21. vijeka koji istinski izmamljuje i poštuje ljudsku preuzimljivost, kreativnost i strast – ove nježne, ključne sastojke za poslov-

ni uspjeh (Hamel, 2009, str. 256). Na osnovu ovih vrlo inspirativnih ideja, mogli bismo zaključiti da će u budućnosti samo humana organizacija biti dovoljno prilagodljiva, zbog čega bi inovativni procesi menadžmenta trebali biti usmjereni ka ljudima, žili kućavici svake konkurentske organizacije.

#### 4. SOCIJALNI KAPITAL – STVARANJE LJUDSKIH TRENUTAKA

Brojna istraživanja su dala ubjedljiv dokaz da su socijalne potrebe osnovni motivator ljudskog ponašanja i osnovni organizator osjećanja identiteta da su socijalne veze na poslu značajne, da radnici više reaguju na socijalne snage grupe nego na kontrolu i stimulaciju od strane menadžmenta i da zaposleni pozitivno reaguju na menadžment u mjeri u kojoj supervizor može ispuniti potrebe podređenih za pripadanjem, prihvatanjem i osjećanjem identiteta (Nikić, 2009, str. 86). Ove pretpostavke imale su snažan uticaj na strategije menadžmenta prema kojima je važno da menadžeri obrate pažnju na potrebe i osjećanja svojih za-

poslenih. Menadžer postaje neko ko olakšava rad i podržava zaposlene, zbog čega treba koristiti svaku priliku za ulaganje u fond ljudskog kapitala, stvaranjem ljudskog trenutka, kako to naziva ljekar Edvard Halovel. Svaki je ljudski susret, ma koliko kratkotrajan, potencijalno takav, od letimične interakcije sa prodavačem u trgovini i usputnih susreta sa ljudima u hodnicima na poslu do naših najintimnijih odnosa. Pretvoriti bilo koji ljudski susret u ljudski trenutak znači investirati u fond socijalnog kapitala. Da bi organizacija imala bogatiji i ljudski i socijalni kapital, dovoljno je da institucionalizuje emocionalno poslovanje. I Goleman pomije značaj socijalnog kapitala i vrijednost saradničkog duha za uspjeh organizacije. On smatra mreže ličnih poznanstava svojevrsnim ličnim kapitalom čija se prednost ogleda u stvaranju zaliha dobre volje i povjerenja koje tako nastaje. Grupe koje se ugodno osjećaju zajedno – koje uživaju družiti se, šaliti se i zabavljati – imaju emocionalni kapital ne samo da zablistaju u vrijeme konjunkture, nego i da prebrode teška vremena. Grupe

bez takvih emocionalnih veza vjerovatnije će se paralizati, pogrešno funkcionisati ili čak raspasti pod pritiskom (Goleman, str. 203). I Draker govori o socijalnoj kompetenciji i značaju povjerenja među ljudima koje podrazumijeva međusobno razumijevanje i uvažavanje. Zato je preuzimanje odgovornosti za događanja i odnose među ljudima apsolutno neophodno. Bez obzira da li je neko član organizacije, njen konsultant, dobavljač ili distributer, on tu odgovornost duguje svojim saradnicima i onima od čijeg rada on zavisi ili prema onom čiji rad zavi si od njega (Draker, 2003, str. 108).

Nije na odmet ponoviti i to da se danas većina odluka o zapošljavanju bazira na ljudskom kapitalu. Neka preduzeća sve više prilikom procesa selekcije kandidata za nova radna mjesta koriste i testove ličnosti za mjerenje socijalnog kapitala. Izgrađivanje socijalnog kapitala u organizacijsku kompetenciju znači zapošljavanje i na temelju mreža: koga kandidat zna, uz kandidatovu naklonjenost i sposobljenost izgrađivanju mreža. Socijalni kapital odnosi se na resurse

dostupne u ličnim i poslovnim mrežama i preko njih. Ti resursi obuhvataju informacije, ideje, poslovne mogućnosti, finansijski kapital, moć i uticaj, emotivnu podršku, povjerenje i saradnju (Bejker, 2003, str. 1). Bejker vjeruje da socijalni kapital pogoduje stvaranju ljudskog kapitala, jer se i individualni uspjeh, po njegovom mišljenju, postiže zahvaljujući odnosima sa drugim ljudima. Traženje posla je, na primjer, jedan od najpoznatijih načina korišćenja mreža. Ljudi najviše nalaze zaposlenje putem ličnih veza, baš kao što i poslodavci nalaze dobre zaposlene na isti način. Neka preduzeća čak uspostavljaju organizovane programe u kojima podstiču svoje radnike da svoje kontakte referišu preduzeću. Takođe, smatra se da su ljudi sa bogatim socijalnim kapitalom bolje plaćeni, brže napreduju na poslu i bivaju unaprijedjeni još u mlađoj dobi jer stvaraju vrijednosti. Socijalni kapital podrazumijeva kvalitet iskrenog interesa za druge ljude i iskrenost u interakcijama, a zasnovan je na jednostavnom principu svidjanja – ljudskoj sklonosti da udovoljava zahtjevima ljudi

koji nam se svidaju, čak i ako su nam potpuno nepoznati (Bejker, 2003, str. 135).

I dok se uslovi života mijenjaju, potreba za prihvatanjem od strane drugih i učestvovanje u zajedničkim aktivnostima, kao i potreba za bliskim, prisnijim vezama sa manjim brojem osoba, ostaje uprkos promjenama. Visoka grupna kohezija povezana je sa visokom produktivnošću ako članovi grupe imaju osjećanje povjerenja u menadžment. Zadovoljstvo poslom je povezano sa mnogim faktorima kao što su motivacija, nagradivanje, ali i zadovoljavanje potrebe za društvenošću. Socijalne potrebe snažno doprinose postizanju visoke produktivnosti (Nikić, 2009, str. 149). I baš kao što je glavni razlog nezadovoljstva radnika poremećaj socijalnih odnosa, dobri međuljudski odnosi često motivišu ljude da zadrže postojeće radno mjesto.

## 5. TAJNE VRHUNSKIH ORGANIZACIJA

Ranije smo pomenuli da je prilagodljivost zaposlenih i sa tim organizacije vrlo bitna za postizanje konkurentske prednosti, a smatra se da flek-

sibilnost i ujedno efikasnost tržišta rada podrazumijeva visok nivo obrazovanja i stručnosti zaposlenih. Zbog toga su visokoproduktivne organizacije orijentisane prema stalnom unapređivanju vlastitih potencijala kroz sisteme učenja, izgradnju kapitala znanja i prenos znanja unutar organizacija. Vrhunske organizacije, napominje Blenčard, imaju jasnou viziju, a sveukupno usmjereno organizacije i ciljevi poslovanja poznati su svim zaposlenima. Dubok i plemenit osjećaj relevantne svrhe ovakvih organizacija inspiriše entuzijazam i odanost među zaposlenima. Blenčard smatra da je recept uspjeha, prema tome, u osnaživanju zaposlenih. On tvrdi da je jedan od najboljih načina za izgradnju povjerenja i odgovornosti u ljudima razmjena informacija kojom omogućavate članovima tima da donesu dobre poslovne odluke. Otvorena komunikacija kao krv koja udahnjuje život organizaciji podstiče povjerenje i međusobnu saradnju. Pomagati ljudima da dobro rade najbolji je način da poboljšate njihovo zadovoljstvo poslom i osjećaj vlastite vrijednosti (Blenčard, 2010, str. 119).

Uspješna preduzeća su još svjesna kakvu moć emocije zaposlenih imaju na poslovanje preduzeća, te iz tog razloga stvaraju uslove i klimu koja generiše i gaji emocionalne mehanizme među zaposlenima. Neuspjeh u emocionalnoj inteligenciji može biti presudan za ranjivost kompanije u odnosu na druge, što je korporativni ekvivalent oslabljenog imunološkog sistema. Na isti način, emocionalna inteligencija može biti vakcina kojom se čuva zdravlje i podstiče rast (Goleman, 2008, str. 296). Galupov institut sačinio je vrlo zanimljiv sistem uspješnosti prema kojem organizacije mogu nadjačati svoju konkureniju upravo na osnovu svoje najvjrijednije imovine. Naime, od 12 stavki koliko obuhvata ovaj sistem, čak 10 se odnosi na snage i talente zaposlenih, te brigu o njima. Mnogobrojna istraživanja potvrdila su da potrošači prepoznaju kada su im zaposleni posvećeni i emocionalno povezani sa njima i s tim se vežu za takve zaposlene i njihovu organizaciju, te da veza organizacije i potrošača zasnovana na emocijama predstavlja najveću kompetitivnu prednost organizacije (Ristić, 2008, str. 130).

Uspješni menadžeri su oni koji znaju kako da utiču na razvoj i usmjeravanje svojih zaposlenih, kako da im pomognu da iskoriste svoje potencijale, pri tome ne zapostavljajući njihove afinitete. Ako pomognete ljudima da se nose sa vlastitim emocijama, oni postižu veći profesionalni uspjeh, bez kompromitovanja svojih ličnih vrijednosti. Prema tome, uspješni menadžeri, prije svega, moraju da reaguju na emocionalne potrebe svojih zaposlenih i da se trude da izgrade opušten odnos pun povjerenja. Kofman, zbog toga, velike menadžere naziva emocionalnim inžinjerima. Samo onda kada se zaposleni osjećaju opušteno, oni će moći više da se fokusiraju i usmjere na svoj posao, jer se neće zamirati nepotrebним stvarima. Ako zaposleni imaju povjerenja u svog menadžera sa mnogo više entuzijazma će željeti da obavljaju efikasno posao za njega. Da je međusobno povjerenje presudno za odnos koji može postizati rezultate potvrđuje i lijepa Ristićeva sintagma kojom opisuje povjerenje emotivnim vezivnim tkivom kompanije kao celine.

## ZAKLJUČAK

Kvalitet života, prema mnogim istraživanjima, u velikoj mjeri zavisi od toga na koji način doživljavamo rad i kakvi su nam odnosi sa drugim ljudima. Sistem radnih vrijednosti pojedinca utiče na ponašanje pri izboru zanimanja, a stepen ostvarenja radnih vrijednosti određuje zadovoljstvo poslom i zaokupljenost radom. Emocionalna inteligencija je prva po važnosti za nenadmašan rad bez obzira na vrstu posla. Kolektivni nivo emocionalne inteligencije u organizaciji određuje stepen u kojem se ostvaruje intelektualni kapital organizacije – a time i njen ukupni uspjeh. Budući da je nemoguće odvojiti sposobnosti od društvenog tkiva koje je njihova osnova, umijeće maksimalizovanja intelektualnog kapitala leži u usklađivanju interakcija ljudi u čijim je umovima znanje i stručnost (Goleman, 2008, str. 284). Zbog toga, možemo zaključiti da je ključ uspješnog djelovanja savremenih preduzeća uspostavljanje entuzijazma i predanosti zaposlenih, dva kvaliteta koja se postižu povjerenjem.

Budući da predaniji zaposleni preuzimaju više inicijative i imaju veći osjećaj odgovornosti u svom poslu, i organizacije trebaju biti predane podsticanju usavršavanja svojih zaposlenih što će neminovno ojačati i samu organizaciju. Organizacije koje uče ulaze u novu vrstu sporazuma ili zavjeta, kako to naziva Maks de Pree<sup>27</sup>, sa svojim zaposlenima, čiju suštinu čini predanost organizacije da podrži puni razvoj svakog zaposlenog, uz postojanje recipročne predanosti koju ta osoba ima prema organizaciji. Ništa nije važnije za pojedinca koji je predan sopstvenom usavršavanju od okoline koja ga podržava u tome. Ključna strategija vođenja je jednostavna, smatra Engelić (2003, str. 177): dovoljno je posvetiti se sopstvenom ličnom ovladavanju, jer su djela uvijek bolja od riječi i uvijek će privući više pažnje.

Dakle, jasno je da vrhunski radni učinak nije ekskluzivni rezultat racionalnog uma, ma koliko privlačno bilo vjerovati u to. Za zdrave poslovne procese važna je predanost. Isto tako, ne smijemo zaboraviti

<sup>27</sup> Max de Pree, *Leadership is an Art*, New York: Doubleday/Currency, 1989.

## aktuelnosti

---

da rad nije naporan ako čovjek uživa dok radi, te da oni koji vole svoj posao ostvaruju rezultate. Emotivno gorivo je toliko snažno i što je fascinantnije, neiscrpno. Za stvaranje pozitivne radne okoline koja vodi većem angažmanu i boljim ostvarenjima pomoći će nam emocionalno upravljanje ljudima i organizacije koje su posvećene podsticanju cje-loživotnog razvoja. Samo po sebi, emocionalno poslovanje nije rješenje svih izazova sa kojima se suočavaju savremena preduzeća, ali nam u nadolazećim godinama pomaže ne samo da se takmičimo sa drugima, nego i da njegujemo sposobnost da u radu nalazimo zadovoljstvo i radost.

*UDK 005.1+005.591.6*

Pregledni članak

Primljeno: novembar 2010.

LITERATURA

- Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Statistički informator: pregled stanja tržišta rada u BiH, Sarajevo, 2009.
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Anketa o radnoj snazi, Sarajevo, 2010.
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Demografija, Sarajevo, 2009.
- Baker, W., Socijalnim kapitalom do uspjeha, Mate d.o.o., Zagreb, 2003.
- Blenčard, K., Rukovođenje na višoj razini: Blenčard o rukovođenju i stvaranju visoko učinkovitih organizacija, Mate d.o.o., Zagreb, 2010.
- Blanchard, K. i Bowles, S., Gung ho! Sve za tvrtku, tvrtku nizašto!, Mate d.o.o., Zagreb, 2009.
- Blenčard, K. i Džonson, S., Menadžer za jedan minut, Alnari, Beograd, 2008.
- Goleman, D., Emocionalna inteligencija u poslu, Mozaik knjiga, Zagreb, 2008.
- Desler, G., Osnovi menadžmenta ljudskih resursa, Data Status, Beograd, 2007.
- Draker, P. i Maćarielo, J., Draker iz dana u dan, Adizes, Novi Sad, 2006.
- Draker, P., Moj pogled na menadžment: izbor iz djela o menadžmentu, Stilos, Novi Sad, 2003.
- Kaplan, S. R. i Norton, P. D., Uravnotežena tablica rezultata: prevođenje strategije u djelovanje, Mate d.o.o., Zagreb, 2010.
- Kearns, P., HR Strategy: Creating Business Strategy with Human Capital (2nd Edition), Butterworth-Heinemann Elsevier, Oxford, 2010.
- Milovanović, D., Pomiriti se sa sobom: Ko sam, gde sam i kuda idem?, Besjeda, Banja Luka, 2006.
- Nikić, G., Uvod u psihologiju menadžmenta, Cekom, Novi Sad, 2009.
- Noe, A. R., Holenbek, R. Dž., Gerart, B. i Rajt, P., Menadžment ljudskih potencijala: postizanje konkurentske prednosti, Mate d.o.o., Zagreb, 2006.
- Nordström, A. K. i Ridderstråle, J., Funky Business, Kratis d.o.o., Zagreb, 2002.
- Pržulj, Ž., „Izazovi savremenog upravljanja humanim kapitalom“, Međunarodna konferencija „Upravljanje kvalitetom i pouzdanošću“, ICDQM, 2007.
- Ristić, D. i saradnici, Odabrana poglavlja iz menadžmenta (priručnik za upravljanje karijerom), Cekom, Novi Sad, 2008.
- Sengi, P., Peta disciplina: umeće i praksa organizacije koja uči, Adizes MC, Novi Sad, 2003.
- Scrivens, J., “The Emotional Economy at Work”, White Paper Series – Paper 100: The Business Case for Engaging Your People Emotionally at Work, 2009.
- Torington, D., Hol, L. i Tejlor, S., Menadžment ljudskih resursa, Data Status, Beograd, 2004.
- Hamel, G. i Brin, B., Budućnost menadžmenta, Mate d.o.o., Zagreb, 2009.
- Coffman, C. and Gonzales-Molina, G., Follow this Path: How the World's Greatest Organizations Drive Growth by Unleashing Human Potential, Warner books, New York, 2002.
- Collins, G., Eliza, C. i Devanna, M. A., Izazovi menadžmenta u XXI stoljeću, Mate, Zagreb, 2002.
- Šarma, R., Put ka veličanstvenosti: 101 dodatni uvid za ulazak u svetsku klasu, Mono i Manjana, Beograd, 2009.
- Šarma, R., Put ka veličanstvenosti, Mono i Manjana, Beograd, 2007.

## PARADIGMA TRANZICIJE

*mr Borislav Bijelić*

### *Rezime*

*Ideološki projekat besklasnog društva na principima monopolja vlasti, isključivosti vođe i jedne partije preko koncepta potiranja privatne svojine kao dominantnog svojinskog oblika, suštinski sveo se na dokidanje slobode i motiva stvaralačkom i efektivnom radu. Proklamovani socijalistički sistem tehnološki i ekonomski nije mogao pratiti buran ekonomsko-tehnološki razvoj kapitalističkog svijeta. Narasli problemi ekonomске prirode i žudnja za slobodom produkovali su urušavanje sistema političkog terora i neodgovornog upravljanja raspoloživim potencijalima. Nakon uspostavljanja pluralizma u političkom sistemu uslijedili su tranzicioni procesi usmjereni na kreiranje i praktikovanje sistema svojstvenog logici kapitala i prava, kao ključnim medijima efikasnog funkcionisanja i integracije kapitalističkog društva. U praksi se tranzicija uglavnom svela na privatizaciju državnog kapitala i zaživljavanje elemenata svojstvenih ranom kapitalističkom sistemu (prvobitna akumulacija kapitala). Izostale su najavljivane i očekivane progresivne ekonomsko-društvene performanse tranzicije. Tranzicija se suštinski svela na preraspodjelu znatnog dijela materijalne osnove društva na mali procenat luperburžoazije (skorojevići povezani sa političkom klasom) uz istovremeno propagiranje egalitarizma u siromaštvu praćenog sivom ekonomijom i korupcijom. Ne bez razloga, jedan od učesnika 5. oktobra, vidno razočaran, početkom 2011. izjavio je: "Osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog vijeka znali smo protiv koga i zašto se borimo. Danas niti znamo protiv koga, niti za šta se trebamo boriti"? Dvije ključne promjene ex-socijalističkih država: politički pluralizam i privatizacija su, s jedne strane produkovili ekonomsku nesigurnost, korupciju, nestanak srednje klase, praksu beskonceptičkog stanja, a sa druge strane stvorile nezaobilaznu osnovu za transformaciju naslijedenog i izgradnju novog vrijednosnog i praktičnog sistema – preduzetničkog kapitalizma.*

*Ključne riječi: sloboda, tranzicija, privatna svojina, preduzetnički kapitalizam, kultura.*

## Summary

*Ideological project of a society without classes on the principles of monopoly of power, exclusivity of a leader and a party to the concept of crushing of private ownership as a dominant ownership form, has basically been brought down to complete repealing of freedom and motives to the creative and effective work. The proclaimed socialist system both technological and economic could not follow the turbulent economic-technological development of the capitalist world. The grown problems of economic nature and the desire for freedom have produced the fall of the system of political terror and irresponsible management of available potentials. After the establishment of pluralism in the political system transitional processes followed which are aimed at creating and practicing of a system whose characteristic is the logic of capital and rights, as key media of effective functioning and integration of capitalist society. In practice, transition usually means the privatization of state capital and the initiation of elements typical of the early capitalist system (initial accumulation of capital). Missing are the announced and expected progressive economic-social performances of transition. Transition basically included redistribution of a significant part of material basis of society on a small percentage of middle/ class (*nouveau riche* connected with political class) with simultaneous propagating of egalitarianism in poverty accompanied by the back economy and corruption. Not without reason, one of the participants of 5th October, obviously disappointed at the start of 2011 has stated: "In the eighties and the nineties of the twentieth century we knew against whom and for what we were fighting for. Today we don't know against whom or for what we should be fighting for"? Two key changes of the ex-socialist states are: political pluralism and privatization have, on one hand produced economic uncertainty, corruption, disappearance of the middle class, the practice of a non-concept state and on the other hand created an unavoidable basis for transformation of the inherited and the construction of the value and practical system – of entrepreneur capitalism.*

---

*Key words:* freedom, transition, private ownership, entrepreneur capitalism, culture.

### Uvod

**L**judi istrajnošću stiču zemaljska blaga, da se okružuju bogatstvom, sjajem i spoljnim počastima. Drugi još pouzdanije teže za duhovnim koristima, stiču jasan pregled stvari, smiren duh i sigurnost u sadašnjosti i budućnost. Ali postoji i treći smjer, sastavljen od prva dva, i on najsigurnije vodi uspjehu. Naime, kad čovjekova mladost padne u značajno doba u kojem stvaranje preteže nad razaranjem, i u njemu se na vrijeme probudi predosjećanje šta takva epoha traži i obećava, onda će se on, nateran spoljnim prilikama, aktivno zainteresovati, posezati čas ovamo čas onamo, i u njemu će se javiti želja da bude aktivan na više strana.

### Goethe

Pojam tranzicije je sredinom dvadesetog vijeka koristio Maurice Dobb razmatrajući i predstavljajući procese prelaska iz feudalizma u kapitalizam.<sup>28</sup> Prelazak ratne privrede

u mirnodopsku privredu poslijе drugog svjetskog rata, takođe je bio praćen upotrebot pojma tranzicija. U oba slučaja tranzicija se odnosila na prelazak iz netržišnog na tržišni način privređivanja u funkciji prilagođavanja funkcionisanja privrede savremenim zahtjevima i razvojnim uslovima, preslikavajući gotova rješenja iz društava uzora. Osamdesetih godina dvadesetog vijeka sa tranzicijom su bile suočene i države koje nisu iskusile ideologiju i praksu tzv. država real-socijalizma. Riječ je o demokratski i tehnološki razvijenim državama koje su zbog prepreka daljem ekonomskom i društvenom razvoju morale demopolizovati tržište te izvršiti privatizaciju državnog kapitala koji je uglavnom bio koncentrisan u velikim monopolskim sistemima (rudnici, telekomunikacije, naftna industrija). I dok su te promjene obuhvatile jedan segment tržišne strukture (demonopolizacija i privatizacija), promjene u tzv. ex-socijalističkim privredama pored pluralizma u političkoj sferi

---

28 M. Dobb, *Transition from Feudalism to Capitalism*, London, Fare Publication, 1954. Slijedilo je razmatranje tranzicije feudalizma u kapitalizam od strane R. Hiltona (Vidjeti: Stephan R. Epstein, Rodney Hilton, *Marxism and the Tran-*

*sition from Feudalism to Capitalism, Past & Present a journal of historical studies Supplement (Volume 2)*, Oxford University Press, 2007.).

zahtijevaju korjenite promjene postojećeg privrednog i socijalnog sistema, izgradnju sasvim novih institucija i privredno-sistemskih rješenja svojstvenih tržišnom načinu privređivanja i posebno sveobuhvatnu promjenu svojinske strukture (tranziciju).<sup>29</sup> Unutar ex-socija-

lističkih država ex-Jugoslavija se izdvajala po brojnim i kontinuiranim intervencijama u pojedine segmente društveno-ekonomskog sistema (ustavne promjene i učestale privredne reforme) ali ne dovodeći u pitanje osnovne postulate sistema: jednopartijski autokratski politički sistem i društvenu svojinu. Poređenje tranzicionih procesa koji su se odigravali unutar kapitalističkih država i ex-socijalističkih sa tranzicionim procesima nakon urušavanja ex-socijalističkih sistema (od 1989.), uslovljeno je zavisnošću od vremena i opštih uslova pripreme i provođenja tranzicionih procesa jer svaki socioekonomski sistem ima svoj vlastiti "folklor"<sup>30</sup> odnosno

---

<sup>29</sup> Prva značajnija tranzicija odigrala se u Sovjetskom savezu četiri godine nakon revolucionarnog prevrata i vladavine komunista – boljševika. Nakon poražavajućih ekonomskih posljedica perioda ratnog komunizma, Lenjin preko Nove ekonomске politike – Dva koraka nazad jedan naprijed (1921.), priznaje ideološke zablude i praktičnu nemogućnost da se iz feudalnog društva političkom voljom i dekretima dosegne napredno socijalističko društvo oslobođeno stega i proturječnosti kapitalističkog društva. Nova ekonomска politika je konceptualno predstavljala povratak na obnovu kapitalizma u znatnoj mjeri. Obrazlažući nužnost postojanja i razvijanja nekih čisto kapitalističkih elemenata unutar komunističkog ideološkog projekta, Lenjin se žalio na iskazano nerazumijevanje i neprihvatanje činjenica od strane učesnika boljševičkih skupova na kojima je obrazlagao suštinu i potrebu nove ekonomске politike.

Promjene koje bi danas mogli poistovjetiti sa tranzicijom su procesi socijalnih reformi koje je u krilu monarhističkog društva, zbog straha od radničkih pobuna pokrenuo pruski kancelar Otto von Bismarck (1815.–1898.). Tražeći formu preko koje bi ublažio okrutnosti kapitalizma, na njegovu su inicijativu u Reichstagu 1884. i 1887. godine doneseni zakoni kojima je prvi put u istoriji, na principu doprinosa, uvedeno osiguranje za slučaj bolesti, nesposobnosti i starosti.

<sup>30</sup> U kratkom Predgovoru svojoj knjizi Arnold kaže: "Pod 'Folklorom kapitalizma' sa razumijevam one ideje o socijalnim organizacijama koje se ne smatraju folklorom već su prihvaćene kao temeljna načela prava i ekonomije." (T. W. Arnold, *The Folklore of Capitalism*, New Haven: Yale University Press, 1960.). U tom znamenitom djelu on duhovito, sadržajno i lucidno razotkriva kako Amerikanci karakteristično misle i djeluju, osvetljava vrline i absurdnosti kao i nedosljednosti nekih 'evanđelja' američkog kapitalizma koja imaju strastvenu moć da pojedinca i naciju u kontinuitetu pokreću i uzbuduju. Pojam folklorni kapitalizam Arnold je skovao 1937. godine. Usprkos činjenici da je njegova knjiga doživjela 14 izdanja u literaturi je

## aktuelnosti

vlastiti "diskurs" vezan za tranziciju.

U našim uslovima tranzicija se primarno vezuje za namjeravane aktivnosti i procese kojima se jednopartijski politički monopol (teror) namjerava preobraziti u predstavnički parlamentarni sistem (sloboda) a državna svojina u privatnu svojinu kao dominantni svojinski oblik. Pri tome tranzicija se može razložiti na tri sentence:

- izvorište (komunistička ideologija i socijalistički sistem),
- svrha i namjeravani cilj: sloboda i vrijednosne odrednice preduzetničkog kapitalizma – tržišni način privređivanja – u susret globalizaciji, i
- sam proces transformacije postojećeg i izgradnja novog vrijednosnog i praktičnog sistema – tranzicija društveni inžinjering ili..?

### **IZVORIŠTE TRANZICIJE**

Reči koje zbunjuju – povra-

---

pojam "folklor" u potpunosti zaobiden a za istu ili sličnu stvar koristi se pojam "diskurs".

tak privrede tržištu i vlasništvu. Gde smo mi to bili, gde smo izgubili korak sa vremenom, gde smo izgubili individualnu i društvenu energiju, živote? Sve to, da bismo se vratili u „budućnost“.

S. Perović

Izvorište tranzicije na području ex-Jugoslavije počiva na ukorijenjenom sistemu praktikovanja premisa komunističke ideologije. Naime, proklamovani socijalistički sistem bio je sistem ponašanja znatno svojstven vrijedosnom sistemu i osnovnim postulatima ideološkog projekta besklasnog društva. Jezgro komunističke ideologije sažeto je u ideji besklasnog društva koje treba proizaći iz koncepta ekonomске jednakosti dokidanjem privatne svojine i logike kapitala. Činjenica da je bilo koje udruženje građana moralo proći proceduru registracije, a da Savez komunista nije bio registrovan govori o nadnaravnoj poziciji Saveza komunista. Pošto je SK kao avangardna snaga osnovao državu on nije u državi nego je država u ingerenciji SK. Kao neprikosnoveni i neupitni ideološko politički autoriteti, nakon eleminisanja sistema

političke konkurenkcije, vođa i partija radikalno i potpuno prekidaju pravni kontinuitet sa pravnim sistemom predratne Jugoslavije. To je učinjeno Zakonom iz 1946. o nevažnosti svih pravnih propisa donesениh prije 6. aprila 1941. godine. Tim zakonom izvršena je puna abrogacija prava predratne države. Slijedi obraćun sa privatnom svojinom.<sup>31</sup> Poput presretanja karavana vlast upada u privatni posjed jer je privatna svojina ideološki žigosana kao osnov eksploracije i klasnog društva. Ideolozi komunizma su shvatili da se preko svojine nad uslovima i sredstvima rada suštinski upravlja kadrovima odnosno ljudima i ljudskim sudbinama. Uobličava se institut opštenarodne imovine, koji prerasta u opštedržavnu svojinu te u društvenu svojinu.<sup>32</sup>

31 Zakonom o agrarnoj reformi iz 1945. godine poljoprivredna i šumska dobra preko određenog maksimuma, zemljišni posjedi u svojini banaka, preduzeća, akcionarskih društava, zemljišni posjedi crkava i manastira prešli su u ruke države. Slijedio je Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća 1946. i 1948. godine.

32 Ustavom definisana društvena svojina je neodrživa sa teoretskog stanovišta. Prema tadašnjem ustavu svi zaposleni su upravljali društvenim sredstvima i prisvajali rezultate rada. Nezaposleni su bili isključeni iz upravljanja tim društvenim

Time je dimenzija konkretnе, lične materijalne odgovornosti za neefikasno upravljanje društvenim sredstvima, za investicione promašaje elegantno i stidljivo je prebačena na kolektivitet, društvo.

Eksperimenti sa organizovanjem zemljoradničkih zadruga su relativno brzo doživjeli fiasco. Zanemarujući rasprave i stavove dijela francuskih revolucionara,<sup>33</sup> ideolozi komunizma su tek nakon porazavajućih posljedica shvatili da egalitarizam nije moguć u agraru. Ali, da neko seosko gazdin-

sredstvima a time i prisvajanja rezultata. Čim je i nekolicina radno aktivnog stanovništva isključena iz koncepta upravljanja društvenim sredstvima, ovi drugi – zaposleni se i teoretski i praktično nalaze u kategoriji grupno-svojinskih odnosa.

33 Dok su jedni francuski revolucionari poput Robespjer-a, Mara-a, Mirabo-a, Tronše-a, Vergnio-a i dr. obrazlagali značaj i neophodnost postojanja instituta privatne svojine dотле su drugi (Sen-Žist, Herbert, Šomet i dr.) težili ograničenjima i ukidanju privatne svojine. Tokom 1972. godine glasnogovornici ukidanja privatne svojine zahtijevali su zavođenje "agrarnog zakona" kojim bi se cijelokupna zemlja pretvorila u kolektivnu svojinu. Robespjer je odbacio agrarni zakon navodeći da vjeruje da je jednakost dobara manje nužna za privatnu sreću nego za javnu sreću i da se radi o tome da se siromaštvo učini časnijim nego da se progoni raskoš.

stvo ne bi preraslo u farmersko gazdinstvo (opasnost po socijalizam) seljaci su ograničeni ne samo zemljišnim maksimumom, već do 1965. godine nisu smjeli posjedovati traktor. Privatna praksa se svela na zanatske djelatnosti sa ograničenjem veličine poslovnog prostora i broja zaposlenih. Upad u privatni posjed i ograničenja kapaciteta obavljanja djelatnosti u privatnoj režiji praćeno je udarom na kategorijalni aparat tržišnog načina privređivanja. Tako su čiste tržišne kategorije: višak vrijednosti, profit, dobit i gubitak, stečaj (bankrot), tržište radne snage, otpuštanje zaposlenih, tržište kapitala, društvo kapitala, preduzetnik, rizik, neizvjesnost itd. bile potpuno odstranjene kao kategorije koje su neprimjerenе fantazmagoričnom novom vrijednosnom sistemu. Ne bez razloga, dojen pravnih nauka Slobodan Perović konstatiše: "Kao da nas je prohujala državno-svojinska zabluda, a zatim društveno-svojinska diktatura sprečila da koračamo putevima pravne civilizacije i ekonomskе emancipacije".<sup>34</sup> Kada su se po-

čeli pojavljivati prvi ozbljniji znaci ekonomske krize koja se više nije mogla odlagati i prikrivati dodatnim zaduženjem države<sup>35</sup> vlast je administrativnim mjerama pokušavała izvršiti potiranje nekih ekonomskih zakonitosti ne shvaćajući teorem da ako je u ekonomiji neka pojava definisana kao zakon da ona djeluje htjeli mi to ili ne i da pokušaj administrativnog djelovanja na negativne pojave (tržišne zakonitosti) s naslova konkretnog djelovanja ekonomskog zakona, može samo preusmjeriti posljedice djelovanje tog zakona. Tako se na pr. inflacija pokušavała ograničiti i suzbiti administrativnim zamrzavanjem cijena. Kako nisu otklonjeni osnovni uzroci inflacije, tom administrativnom mjerom umjesto inflacije dobili smo nestasticu, redove, tačkice, bonove i sl. Krajem osamdesetih godina dvadesetog vijeka ex-Jugosla-

---

<sup>34</sup> S. Perović, Besede sa Kopaonika, Kopaonička škola prirodnog prava, četvrti dopunjeno izdanje, Beograd, 2002., str. 19.

<sup>35</sup> Jedan od paradoksa ogledao se u činjenici da je država povećavala zaduženje na međunarodnom finansijskom tržištu a da je istovremeno rasla devizna štednja građana. U periodu 1976. - 1980. godine prosječano godišnje zaduženje ex-Jugoslavije je iznosilo oko 2,2 mlrd \$, a ukupan dug sa kamatama iznosio je 40 mlrd \$.

vija se suočava sa hiperinflacijom i nemoći vlasti da osmislijeno interveniše otaklanajući i sužavajući osnovne uzroke inflaciji. Poseban problem ex-Jugoslavije očitovao se u izvozu radne snage i bijegu nadarenih, stručnih kadrova tako da se tehnološki razvoj sveo na kupovinu licenci i zastarjele tehnologije preko robnih kredita sa svjetskim finansijskim institucijama. Tako se uz brojne paradokse ex-Jugoslavije jedan posebno zabrinjavajuće izdvajao. Od 1965. do 1980. godine je rastao broj tehničke inteligencije i broj naučno-istraživačkih centara, instituta tehničke struke a istovremeno opadao broj prijavljenih i registrovanih patenata.<sup>36</sup> Autoritet s područja industrijske socio-logije Županov je taj paradoks obrazlagao blokadama stvaralaštva koje su bile ugrađene u institucionalni sistem države.<sup>37</sup>

36 Šire vidjeti: B. Bijelić, Razvojna strategija na relacijama znanja, transfera tehnologije, rukovođenja i proizvodnosti, Kadrovi i udruženi rad, br. 6., Ekonomski Institut, Zagreb 1987. str. 335-341.

37 Vidjeti: J. Županov, Marginalije o društvenoj krizi, Globus, Zagreb, 1983. J. Županov, Samoupravljanje i društvena moć, Globus, Zagreb, 1986.

Brojne demagoško-populističke kategorije poput: udruženog rada, radničkog samopravljanja, fonda stovanja, stanarskog prava, samoupravne interesne zajednice, socijalističkog saveza radnog naroda itd. su samo usložnile i do apsurda birokratizovale život i praksu. Bez obzira na dokidanje privatne svojine kao dominantnog svojinskog oblika i čitavu paletu fantazmagoričnih pojmoveva koji su trebali upućivati na sistem koji je konceptom jednakosti<sup>38</sup> u ekonomskoj sferi, nadišao kapitalistički sistem ekonomске nejednakosti, proklamovani socijalistički sistem je suštinski bio sistem političkog kapitalizma. Naime, dok god pravni su-

38 Rodonačelnik 'egalitarskog radikalizma' M Babef u 'Manifestu jednakih' klinkće: "Neka isčezne ako treba, sva umjetnost, samo da nam ostane stvarna jednakost". To što je sloboda pravo na nejednakost (Berdajev) i kao životni postulat osnov civilizacijskog progresa, ideologe egalitarskog radikalizma i komunizma ne zabrinjava jer je mnogo složenije i zahtjevnije izgraditi i unaprediti sistem svojstven slobodi u odnosu na sistem zasnovan na strahu (teror). Ne slučajno, Dostojevski se u jednom pismu na sljedeći način obraća bratu: "Šta misliš o čemu u posljednje vrijeme najviše razmišljam? O slobodi. Ali što više mislim o slobodi sve sam više zabrinut".

bjekti proizvode za tržište, kapitalizam kao sistem sa svojim ključnim atributima (novac i pravo - neprikosnoveni medij integracije društva) i katagorijalnim aparatom koji proizlazi iz tržišnog načina privređivanja je jednostavno neizbjježan. Riječ je samo o tome da li će se društveno-ekonomski sistem organizovati preko forme preduzetničkog ili političkog kapitalizma.

Politički kapitalizam logiku funkcionalisanja izvodi iz sljedećih odrednica:

- Politički monopon jedne partije (avangarda).
- Pravni sistem u funkciji volje predstavnika autoritativnog političkog sistema i ideo-loških fikcija.
- Društveno vlasništvo (čitaj: partijsko).
- Fragmentirano tržište (priznaje se i egzistira samo tržište roba i usluga).
- Tržište isprepleteno volontarističkim političkim utjecajima i egzistiranjem monopola.<sup>39</sup>

- Država u funkciji zaštite domaće privrede od spoljne konkurenčije i monopolija.
- Proizvodnja za domaće i uglavnom za tržište zemalja u razvoju.

---

monopolističkih kompanija obavlja djelatnost proizvodnje, prerade i distribucije nafte i naftnih derivata, gasa, iskopa rudnog blaga. To će reći da su i u krilu kapitalističkih država egzistirali elementi svojstveni konceptu političkog kapitalizma, ali oni nisu bili dominantni. Od sredine dvadesetog vijeka u brojnim zapadnoevropskim državama i prije svega u SAD veći dio segmenta (privredno-sistemska rješenja) koji su bili karakteristični za politički kapitalizam transformisani su u segmente svojstvene preduzetničkom kapitalizmu. Svojevremeno je Banci Sjedinjenih Američkih Država dodjeljivana povelja za rad kojom su banchi omogućena monopoljska prava na određeni segment bankarskog poslovanja. Kada je u proljeće 1832. godine Kongres SAD odobrio Akt o produženju povelje, tadašnji predsjednik SAD Jackson je na taj akt stavio veto. Iako su u izbornoj kampanji politički protivnici upozoravali na Jackson-ovo nepoznavanje ekonomije, politički efekat veta na povelju rezultirao je ubjedljivom pobjedom Jacksona. Još od krize 1819. Banka SAD je zbog sprečavanja banaka pojedinih država da slobodno vode kreditnu politiku bila veoma omražena institucija u većini država. Kada se u obzir uzmu i brojne povelje koje je vlast dodjeljivala odabranim kompanijama onda je očigledno da ni SAD, u ranim fazama stasavanja preduzetničkog kapitalizma, nisu bile imune od dimenzije i prakse političkog kapitalizma.

---

39 Telekomunikacione usluge u Velikoj Britaniji do 1982. godine pružala je monopolistička državna kompanija Post office. Država je preko državnih

- Firma u lokalnoj sredini je direktno povezana sa višim hijerarhijskim političkom nivom.
- Direktor (menadžer) firme odgovoran predstavniku političke partije.
- Radno mjesto sigurno bez obzira na poslovne rezultate firme.
- Privatna inicijativa svedena na zanatske djelatnosti.
- Značajan dio ostvarenog društvenog bruto proizvoda se preraspodjeljuje paradržavnim kanalima (izvanbudžetske bilanse, fondovi).
- Prešutna koalicija radničke klase i vlasti (partije).

I dok su procesne aktivnosti unutar preduzetničkog kapitalizma motivisane imovinskom sigurnošću i mogućnostima uvećanja (ekspanzija) kapitala, sistemu političkog kapitalizma nedostajala je, ne samo pravna sigurnost, već prije svega političko-institucionalni legitimitet za aktiviranje i uvećanje kapitala. Preduzetnik, menadžer i investitor su bili nepoželjni i po sistem

opasne kategorije. Inventivni i inovativni rad se doživljavao kao opasnost za učmalu birokratsku upravljačku strukturu unutar svih segmenata privrede i društva.

Kada se navedenom dodaju se razgradnja ex-Jugoslavije odigravala u uslovima rata te činjenica da se početni predratni politički pluralizam, kao prva radikalna promjene, nakon okončanja rata sveo na aktivnosti vezane za koncept održanja mobilizacije nacije (nacionalizam) dolazimo do isprepletene složenosti kojom dominiraju paradigme i zabiljejavajući sistem ponašanja proizašle iz naslijedenog sistema organizovanih gluposti. Nova/stara politička klasa se jednostavno sa terena jednog kolektiviteta (radnička klasa) ležerno prebacila na naciju kao drugu vrstu kolektiviteta. Ideološki i politički posmatrano svaki kolektivitet je masa. Dakle, masa je metafora i komunizma i nacionalizma. I umjesto da se u funkciji nacionalnih interesa istaknu dva strateška cilja: prihvatanje i priznanje od strane okruženja te uređenje i izgradnja institucionalnog sistema koji je prepostavka autentičnom

razvoju i time priznanju od strane drugih, politički sistem se, u osnovi sveo na manipulisanje nacionalnim strastima<sup>40</sup> i preraspodjelu znatnog dijela zatečene materijalne osnove društva te prisvajanja renti. U takvim uslovima se vršila priprema i provodila druga značajnija radikalna promjena – privatizacija.

### SVRHA I CILJ TRANZICIJE

Ljudska ličnost postaje stvarna samo inkorporiranjem sebe u neki spoljni dio vlasništva.

#### Hegel

Što nam je jedno razdoblje bliže, manje ga razumijemo: svoje vlastito razdoblje razumijemo najmanje.

#### Schumpeter

Svrha tranzicije u ex-socijalističkim sistemima ogleda se u ustoličenju slobode, kako političke<sup>41</sup> tako i preduzet-

ničke, kao uslova osobađanju stvaralačkih potencijala i energije društva u funkciji ekonomskog i društvenog prosperiteta. Cilj tranzicije se svodi na dekomponovanje naslijedenog vrijednosnog obrasca i promjenu ponašanja preko kreiranja institucionalnih aranžmana svojstvenih tržišnom načinu privređivanja (preduzetnički duh). Politički pluralizam i privatna svojina kao dominantan svojinski oblik dva su osnova uslova pulsiranja i razvoja slobode odnosno, očekivanih progresivnih efekata tranzicije. Rustova studija o tranziciji kao jedna od najboljih studija kojom je nastojao iznjedriti "mogući model tranzicije prema demokratiji" oslanja se na tri varijable: privrednu stabilnost, političku kulturu i političku participaciju. Prema toj studiji tranzicija dolazi sporo ali zato traje dugo, bar jednu generaciju, ljudski vijek.<sup>42</sup> Tranzicija

---

40 Kada se Enges žalio Marxu da svijest radničke klase nije na nivu revolucionarne svijesti Marx mu je sugerisao da se pokuša "manipulisati nacionalnim strastima" na način da se koristeći nacionalnu netrpeljivost, irskog radnika nahuška na engleskog radnika i na taj način zatalasa moguća revolucija.

41 "Četiri kamena temeljca kapitalizma

imaju svoje paralele u četiri grane filozofije: metafizički gledano, to su uslovi koje postavlja ljudska priroda i njen opstanak; epistemološki, to je razum; na etičkom planu reč je o pravima jedinke; politički, to je sloboda" (Ayn Rand, Kapitalizam nepoznati ideal, Global book, Novi Sad, 1994., str. 22.).

42 Dankwart A. Rustov, Transition to

u svim ex-socijalističkim državama počinje demokratizacijom društva ostvarenjem i širenjem političke slobode koja je kao i individualna sloboda (bit čovjeka) usko i nerasidivo povezana sa svojinom. Naime, iako sloboda ima razne vidove, nivoe i sadržaje te svoja proturječja i paradokse, u krajnjoj instanci, svojina čini "bit čovjeka" (Kant). Predstavljujući liberalizam kao 'ideologiju privatne svojine i privatnog vlasnika', Ljubomir Tadić kaže: "Privatna svojina nije ovde samo stožer liberalnog društvenog i političkog poretka, nego je i ključna kategorija i još više vrhovni princip za sve druge odnose i pojmove, ponajpre za pojmove slobode, jednakosti i sigurnosti u društvu. Prema tome, nije sloboda čovjeka kao bića, ili individue kao individue, kako na prvi pogled sugerise reč liberalizam, kvintesencija liberalne

ideologije nego je to, pre svega, po mom mišljenju, sloboda preduzetništva, sloboda sticanja i imanja, odnosno posedovanja predmeta."<sup>43</sup>

Stvaralački rad po svom određenju može reproducirati postojeću i stvarati novu svojinu. Društvena pravila i norme determinisani su oblikom, stepenom razvoja samog odnosa prisvajanja – rada, pa prema tome i već datim oblicima svojine. Rad i rezultati rada oličeni u određenom obliku svojine, ne samo da produkuju obrasce ponašanja jednog društva putem institucionalizovanih pravila ili normi, nego predstavljaju osnov na kojem se društvo strukturira, odnosno izgrađuje odgovarajuća matrica društvene strukture i umrežen sistem socijalnih odnosa. Dakle socijalna struktura društva je refleksija socijalne manifestacije odnosa rada i svojine pri čemu se država javlja u funkciji: disponenta prava na privatno vlasništvo, disponenta vlastitog kapitala (banke, pošta, željeznica, namjenska vojna industrija isl.) i

---

Democracy, Toward a Dynamic Model  
Comparative Politics, 2/1970., str. 337-363.

Autor ističe da je tranzicija u Velikoj Britaniji trajala od 1640. do 1918. godine Predstavlja dva talasa tranzicije. Prvi obuhvaća tranzicioni period u zapadnim državama od 1890. do 1920. Drugi obuhvaća period od 1945. do svršetka osamdesetih godina XX-og vijeka.

---

43 Lj. Tadić, Privatno-svojinske granice čovjekove slobode, Filosofija (1), Beograd, 1971., str. 18.

disponenta preduslova aktiviranja i funkcionisanja privatne svojine putem ekonomске politike i drugih intervencijskih uticaja.

Za razliku od Kantove teze po kojoj je izvorište prava posebni umni individuum, Hegel dedukciju kategorija prava ne počinje ni sa apstraktnim umnim pojedincem, ni sa apstraktnim pojmom stvari, nego sa svojinom kao izvornim oblikom prava. Krajnja tačka Hegelove dedukcije kategorija prava je država,<sup>44</sup> koja preko autoriteta prisile, pravo prisvaja u vlasništvo, te kroz institucije<sup>45</sup> i zakonski okvir

reguliše i usmjerava različite interesne i socijalno-kulturne odnose među pojedincima primarno u funkciji zaštite i razvoja privatne svojine. Iako je svojina preko religijske norme postojala prije organizovane države, tek sa organizovanom državom i sistemom pravnih normi uspostavlja se i reguliše bitni aspekt svojine – ekonomска sadržina svojine. I dok će ekonomisti bez obzira na različite oblike svojine, svojini primarno prilaziti sa stanovišta ekonomske sadržine, dотле će se pitanje svojine sa pravnog aspekta primarno odnositi na pitanje prava svojine i derivatna prava koja proizlaze iz prava svojine (pravna sadržina). Moguće je da se svojini mijenja subjekt i predmet, ali sadržaj je davno jasno i kategorički određen, kao i potpuna zaštita tom absolutno stvarnom pravu. Dakle, svojina svoje konačno pravno ozbijljenje nalazi tek posredstvom pravnih normi iza kojih стоји država, pravni sistem i organizovan sistem prisile. Riječ je o ukupnosti pravnih normi kojima se regulišu razna prava

---

44 Kapitalistička država se istovremeno javlja kao: disponent prava na privatnu svojину, disponent vlastitog kapitala i disponent preduslova funkcionisanja privatnog kapitala posredstvom ekonomске politike (D. Rodin, Gradske granice slobode, Informator, Zagreb, 1986., str. 247.).

45 Za razliku od Kanta i prosvjetitelja koji su polazili samo od potrebne slobodne individue Hegel ističe da i svojina kao objektivizacija individue mora biti slobodna. S obzirom da se individue pored uma odlikuju različitim strastima, željama, žudnjama za priznanjem i sl. karakternim crtama, to je neophodno razviti konkretne institucije, preko kojih se regulišu, posreduju, arbitriraju i usmjeravaju težnje, ponašanje i djelovanje pojedinca i pravnih subjekata. Tako su za Hegela institucije iznad pojedinca, jer i pojedinici jedan za drugog

---

egzistiraju samo kao objektivizirani pojedinci, pa su i njihovi međusobni odnosi posredovani svojim objektivizacijama.

vezana za upravljanje, raspologanje i prisvajanje s naslova svojine. Tako su, pravne norme kojima se određuje odnos društva prema svojini sadržane u ustavno pravnim dokumentima.

Daljnja razrada ustavnog određenja svojine se provodi preko zakona i podzakonskih akata. Osim što je institucionalizovana pravna sadržina privatne svojine bitna za efikasno upravljanje, alokativne mehanizme i stepen uređenja dinamičkih (razmjenskih) procesa među subjektima svjine i nosioca različitih svojinskih prava, pravna poopštvost svojine bitan je preduslov egzistencijalne slobode.<sup>46</sup> Iako

koncepcija slobode preko brojnih dekreta o oslobođanju robova pronađenih u Delfima kao da je bila osnov koncepciji slobode britanskim pravnicima XVIII-vijeka. U pronađenim dekretima sloboda je razumijevana preko: definisanog pravnog statusa zaštite člana zajednice, brane arbitarnom hapšenju i zatvaranju, slobode izbora posla i prava izbora kretanja. Nakon idealističko-racionalnog antičkog svijeta i burne dominacije Rimske države nastupilo je mračno doba srednjeg vijeka kojim je raspisana potjernica za slobodom misli i voljom. Polazeći od nasušnih potreba da obespravljeni članovi zajednice počnu kidati okove autokratske vlasti, liberalni filozofi su razvili pojam negativne slobode. Građanin je slobodan samo u uslovima kada ne postoji spoljašne prepreke za realizaciju njegovih namjera, želja i aspiracija. Negativna sloboda se odražava u borbi za priznanje. Kroz stepen realizacije žudnje da pojedinac bude priznat od drugih sužavaju se prepreke i istovremeno širi polje ostvarenja namjera i htjenja. Kant ističe ono što su liberalni filozofi zaboravili. Osim što je privatna svojina supstancija slobode, sloboda je kao odraz samosvjesti i autonomnosti direktno povezana sa stepenom i dinamikom izbora. A Hegel navodi da se jedinstvo slobodnih ličnosti mora posredovati preko države kako bi egzistirala zbiljska i osviještena sloboda kao preduslov svojine. Nezaobilazni su i socijalno - psihološki činiovi slobode (From). Dakle, povezano djelovanje ideoloških, psiholoških, kulturnih, pravnih i ekonomskih činilaca igraju odlučujuću ulogu u ostvarivanju dinamike i širine polja ljudskih sloboda.

Tokvil je pisao da ništa nije ljepše od umjeća biti slobodan, ali, isto tako, da ništa nije toliko mučno kao priučavanje slobodi. Monteske je mnogo ranije, zaključio da je dobro stvoriti demokratiju za narod, ali da je odgajanje naroda za demokratiju još značajnije.

46 Filozofija polazi od dva pojma slobode: negativne slobode i pozitivne slobode. Negativna sloboda ogleda se u odsustvu vanjskih prepreka, prinuđenosti da pojedinac realizuje svoja htjenja. Pozitivna sloboda se očituje ne samo kroz savladavanje prinuđenosti, već i kroz samoostvarenje pojedinca, odnosno razvoj ljudske generičke osabenosti. Koliko se u svom razvoju pojedinac ostvaruje toliko je suštinski i slobodan. Za refleksiju pozitivne slobode podloga postoji već kod Aristotela kroz ideju samoaktualizacije jednog postojećeg potencijala. Epikur je razmatrao slobodu kao slobodu duha i njegove nezavisnosti. Epiktet je slobodu svodio na slobodu misli i volje. Prema Epiktetu sloboda je glavni princip života koji proizlazi iz same prirode čovjeka. Antička

je sloboda početni preduslov svojine, ona može egzistirati i razvijati se samo preko pravnih normi, odnosno države. Time država postaje model u kojem se svojina poistovjećuje sa egzistencijalnom slobodom. Naime, ako je svojina pravnim sistemom razrađena tako da su subjekti svojine zaokupljeni ideoškim pseudokonstrukcijama sistema svojine, ili opterećeni znatnim i nepričuvanim diskreconim pravima vlasti, većina sudionika (reprezentanti svojine) u poslovno-proizvodnim odnosima i transakcijama su podanici vlasti, odnosno političkog autoriteta. Od toga nisu izuzeta stvaranja u području nauke, umjetnosti, kulture<sup>47</sup> itd. Dakle, tek slobodan čovjek, stvaračkim radom stječe svojinu

---

47 Osim što objekti svojine mogu biti materijalni predmeti – stvari (svojina u užem smislu), svojina može biti i svaka druga nematerijalna vrijednost koja ima ekonomski, odnosno materijalni značaj za subjekta svojine i aktere preko kojih se taj ekonomski sadržaj realizuje (svojina u širem smislu) Tako naučna i umjetnička djela, naučne i tehničke inovacije kao produkt intelektualnog rada i naučnog istraživanja podliježu pravnom regulisanju prisvajanja preko autorskih i pronalačkih prava. Objekt svojine može biti i čovjek – robovlasnički i fašistički sistem.

koja može egzistirati i razvijati se samo u uslovima ako bezuslovna prava, koja mogu proizlaziti iz svojine, preko regulatornih i ograničavajućih pravnih normi i institucionalnog sistema, žrtvuje slobodi. Time je svojina suštinski objektivizacija ličnosti, kako je govorio Hegel. Tek kada se privatna svojina institucionalizuje preko pravnog sistema, na način da se realizacija ekonomskog sadržina, odnosno bitnih principa svojine, odvija spontano, pri čemu većina građana uopšte ne shvaća niti razmatra njen poseban značaj, kao što zdrav čovjek ne pridaže značaj spontanom disanju<sup>48</sup> i svakodnevnim reakcijama, možemo govoriti o slobodi.

Iako se za prisvajanje, kao suštinskog elementa svojine, primarno vezuje ekonomski sadržaj, svojina je istovremeno postulat pravnog sistema, kojim se preko pravnih normi i institucija stvaraju bitni preduslovi fizičkim i pravnim licima da neograničeno raspolazu sa stvarima sa jedne strane, i ovlašćeno upravljaju i prisvajaju, odnosno stiču

48 Vidjeti: A. Gams, Svojina, Naučna knjiga, Beograd, 1991., str. 15.

korist, sa druge strane.<sup>49</sup> Tek kada se ti procesni odnosi prisvajanja među nosiocima prava svojine i različitim subjektima svojinskih prava institucionalno utvrde, regulišu i sankcionišu, govorimo o pravnom institutu svojine, odnosno pravnoj sadržini svojine. Iстicanje i definisanje pravne dimenzije svojine neophodno je zbog činjenice da svojina spada u kategoriju oskudnih resursa i da se bitna podloga optimalne alokacije sredstava krije u opsegu i sadržaju izgrađene normativne strukture prava svojine i razrušenih vlasničkih prava. Institucionalizovana pravna sadržina svojine bitna je i zbog činjenice da je svojina suštinski odraz društvenih odnosa između aktera u procesima upravljanja i prisvajanja. Odnosno, svojina podrazumijeva jasno određenje, interakcijsku povezanost i razgraničenje između: subjekta prava, predmeta prava, sa-

držaja prava, principa isključenja i sl. Tako na pr. pravna lica, za razliku od fizičkih lica, ne mogu vršiti prisvajanje u smislu potrošnje, uništavanja i koristi. Da bi ekonomski sadržina svojine bila u funkciji širenja slobode, kao i optimalne alokacije privrednih resursa, država preko pravnog sistema, osim što mora biti garant neprikosnovenosti privatne svojine, prisvajanja i upravljačkih prerogativa svojine, mora inovirati – unapređivati pravne norme kojima se regulišu i sankcionišu postupci i transakcioni procesi među pojedincima i pravnim subjektima, povodom stvari i njihovog prisvajanja.<sup>50</sup> Dakle,

---

49 Iстoričari ekonomskog razvoja Douglas Nord i Robert Thomas zaključili su da je sistem stabilnih svojinskih prava činio ključnu polugu za početke procesa industrijalizacije. Uticaj pravne dimezije svojine naveo je neke autore (A. Alchain, 1967.) da ekonomsku nauku definišu kao nauku koja sistemski izučava svojinska i druga prava.

50 Koliko god se veličina Napoleona ogledala kroz njegove vojno-osvajačke uspjehe, njegova istorijska veličina primarno se očituje u odlučnosti usmjerenoj prema uspostavljanju odgovarajućeg pravnog sistema Francuske preko: Građanskog zakonika (Code civil) 1804. Zakonika o vođenju građanskog postupka (Code de procédive civile) 1807.

Trgovinskog zakonika (Code de commerce) 1808.

Zakonika o vođenju krivičnog postupka (Code d instruction criminelle) 1808.

Krivičnog zakonika (Code pénal) 1810. Kao zatočenik na Svetoj Jeleni Napoleon je istakao:

Moja prava slava nije u tome što sam dobio četrdeset bitaka. Vaterlo će izbrisati sjećanja na tolike pobjede. Ono što ništa neće izbrisati, što će vječito živjeti,

to kako će dominantni sistem svojine povratno djelovati na ukupnost društveno-ekonomskog sistema, prije svega zavisi od pravnih normi kojim se definiše snop prava koja proizlazi iz svojine, odnosno od institucionalizacije prisvajanja. Prisvajanje predmeta podrazumijeva ispoljavanje interesa sa ciljem zadovoljavanja potreba. Te potrebe pojedinaca koji su prisvojili predmet variraju od direktnog korišćenja do raspolažanja istim predmetom. Pritom, korišćenje je ponašanje koje se odnosi na trošenje predmeta, dok se raspolažanje odnosi na identifikaciju svih vrsta drugih interesa imaoča predmeta (virtuelna svojstva stvari) koja se ne odnose na direktno trošenje.<sup>51</sup>

Pravna sadržina svojine, preko definisanog koncepta prava

---

to je moj građanski zakonik .

U redovnom godišnjem izveštaju (1989.) predsjednik SAD navodi da se u okviru krupnih zadataka ekonomske politike posebno ističe potreba dodatnog razvijanja i pravnog regulisanja svojinskih prava. (Vidjeti: Economic Report of the President 1989, Transmitted to the Congress, Washington, United States Government Printing Office, January 1989.).

51 Vidjeti: A. Gams, Svojina, Naučna knjiga, Beograd, 1991., str. 14-15.

svojine,<sup>52</sup> kao primarnog oblika svojine i normativnog obezbjeđenja funkcionisanja tržišnog načina privređivanja, predstavlja ključni preduslov za ekonomsku efikasnost i društvenu progresivnost. Pravna sadržina svojine odnosi se na izgradnju i obezbjeđivanje principa: isključivosti, prenosivosti, univerzalnosti, i ograničenosti države.<sup>53</sup>

Definisani institucionalni okvir svojstven privatnoj svojini i drugim mješovitim oblicima svojine podrazumijeva dvostruku ulogu države. Država se primarno javlja kao ključni faktor zaštite nepovredivosti privatne svojine i

---

52 "Ekonomisti govore, da danas, u modernim, razvijenim privredama postoji preko dvadeset oblika svojine! Za nas pravnike postoji jedan, osnovni oblik, a to je pravo svojine. Moguće je da mu se mijenjaju subjekti i predmet, ali sadržaj je davno čvrsto određen, kao i potpuna zaštita tom najpotpunijem, apsolutno stvarnom pravu. Po svojoj pravnoj prirodi pravo svojine je teorijski pretežno shvaćeno i obrazloženo kao subjektivno pravo, a u manjem djelu kao društvena funkcija". B. Morait, Svojinski pluralizam (ravnopravnost svih oblika svojine), str. 1.

[www.ure.bl.ac.yu/prrs/spm/o3/0019.html](http://www.ure.bl.ac.yu/prrs/spm/o3/0019.html)

53 Vidjeti: Grupa autora: Privatizacija – Nužnost ili sloboda izbora Ekonomski institut, Beograd, 1994., str. 11.

svojinskih prava, odnosno uspostavljanja sistema u kojem će državi i drugim biti onemogućeno da se poigravaju sa privatnom svojinom. Time se ne iscrpljuje uloga države. Istovremeno, država mora igrati aktivnu ulogu u procesu stvaranja prepostavki za realizaciju istaknutih strateških privrednopolitičkih ciljeva. Ta realizacija podrazumijeva harmonizaciju paradoksa koji je vezan za praktičnu realizaciju politike rasta i razvoja. Riječ je o procesu ostvarivanja odgovarajućih stopa privrednog rasta i društvenog razvoja koje proizlaze iz neravnoteže među ključnim makroekonomskim agregatima, uz izraženu potrebu uravnovešenja makroekonomskih agregata.<sup>54</sup> Da li

će navedeni paradoks razvoja rezultirati napetostima i preusmjeravanjem društvenog potencijala u proteste i izljeve nezadovoljstva, zonu sive ekonomije, korupciju i sl. ili u povećanje blagostanja, kvalitete življena zavisi od:

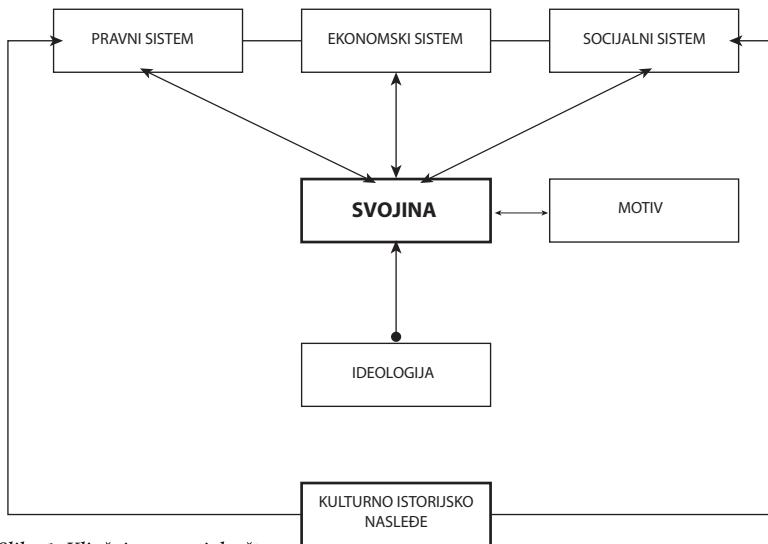
- kulturno-istorijskog nasljeđa,
- brzine, modela i svobuhvatnosti privatizacije,
- nivoa izgrađenosti institucionalnih mehanizama svojstvenih tržišnom načinu privređivanja i pravnom sistemu na principima legitimeta i legaliteta u funkciji pravde, i
- izgrađenog sistema harmonizacije – pravovremenog usklađivanja protur-

---

<sup>54</sup> Savremeni protagonisti ravnotežnog razvoja (P. N. Rosenstein-Rodan, R. Nurkse i I. W. A. Lewis) zastupaju stav da ostvarivanje razvoja treba biti praćeno stalnom ravnotežom unutar ukupne privredne strukture. Prema njima, svaka disproporcija unutar razvojnih agenasa smanjuje ukupni razvojni efekt. Nasuprot tome teoretičari neravnotežnog razvoja (A. O. Hirschman, F. Perrouxa i J. A. Schumpeter) smatraju da razvoj podrazumijeva skokove, prodore u pojedinim sektorima i da je očuvanje ravnoteže nespojivo sa razvojem. Disproporcijama, koje se javljaju u toku razvoja, vrši se pritisak na dijelove privredne strukture koji predstavljaju uska grla. Otklanjanjem uskih grla unutar privredne struk-

ture ostvaruje se dodatni razvojni pomak i ukupno postiže veći efekat, nego da je razvojna namjera bila ograničena potrebom usklađenosti svih dijelova. Neravnotežni razvoj prema toj teoriji ostvaruje višu stopu rasta nego ravnotežni. Razvoj jednostavno podrazumijeva neravnotežu.

Teorija ravnotežnog razvoja, polazeći od strane potražnje, upozorava da razvoj ne bi smio biti jednostran i da nije poželjno da se forsira samo jedna ili odabrane vrste privredne strukture jer će izostati potražnja za proizvodima od strane onih koji predstavljaju uska grla.



Slika 1. Ključni segmenti društveno-ekonomskog razvoja.

ječnih, konfliktnih interesa između predstavnika ključnih segmenata društveno-ekonomskog razvoja (Slika 1.), a prije svega konfliktnih interesa na relaciji rada i kapitala.<sup>55</sup>

### TRANSFORMACIJA VRI-

55 Naša predstava kapitala svedena je samo na novac. To da, prema Smithovom shvatanju: "Kapital nije akumulirana imovina nego POTENCIJAL koji svaki od elemenata imovine ima za NOVU proizvodnju" tek treba da postane matrica oživotvorenja zataškivane, uspavane vrijednosti stvarnog kapitala (potencijala). Navedeno se upotpunjuje shvatanjem dimenzije neopipljivog (intelektualnog) kapitala (ekonomija zasnovanom na znanju – strukturni poremećaji uslova reprodukcije) odnosno kognitivnog kapitalizma (transformacija rada iz mehaničke repetitivne aktivnosti u kognitivnu aktivnost).

### JEDNOSNOG I OSNOVA EKONOMSKOG SISTEMA

Ja poštujem čovjeka koji jasno zna šta hoće, koji neposredno ide naprijed, koji za svoju svrhu umije da nađe sredstva i da ih upotrijebi... najveći dio nesreće i onog što se u svijetu zove zlo dolazi jedino otuda što ljudi ne posvjećuju dovoljno pažnje tome da dobro upoznaju svoje ciljeve, i kad ih jednom upoznaju, ne prilaze dovoljno ozbiljno i odlučno njihovom ostvarivanju. Oni mi liče na ljude koji su shvatili da može i mora da se gradi tvrđavska kula, a ipak u temelje ne polažu više kamena i rada nego što bi bilo potrebno za neku kolibu.

## Goethe

Ništa nije teže provesti, ništa nije rizičnije, niti opasnije za izvesti od davanja inicijative za uvođenje novog poretku stvari. Zato što inicijator reforme ima neprijatelje u svim onim koji profitiraju na starem poretku i ne suviše iskrene prijatelje među onima koji će profitirati na novom.

## Machiavelli

Nakon institunacionalizacije demokratskog<sup>56</sup> politič-

<sup>56</sup> Kapitalistički ekonomski sistem (tržišni način privređivanja – preduzetnički kapitalizam) i demokratija nisu se razvijali paralelno. Demokratija je kasnila od 100 do 150 godina od istorijskog momenta uspostavljanja kapitalističkih ekonomskih odnosa (na primjer, opšte pravo glasa u Velikoj Britaniji uvedeno je 1928. godine, u Francuskoj 1945. godine, u Italiji 1946. godine, u Švajcarskoj 1971. godine, a u SAD tokom 1970-ih godina). Ako je činjenica da je kreiranje demokratskog sistema i stasanje kulture demokratije kasnilo za ekonomsko-tehnološkim razvojem u društвima koja nisu posezala za fundamentalističkim terorom (fašizam i komunizam) postavlja se pitanje realnih osnova namjere da se na ruševinama ideologije komunizma i prakse socijalizma u relativno kratkom vremenskom periodu preoblikuje okoшali mentalni sklop i pojmovni okvir kojim su ekonomska i podanička sigurnost pupčanom povezanošću sa vodom i partijom nadomjestili slobodu.

kog sistema značajnija stvarna promjena u svim ex-socijalističkim državama desila se u sferi svojine. Prelazak sa dominantne državne svojine na privatnu svojinu predstavljen je kao stvaranje racionalnog jezgra efikasnosti i razvoja društva. Tranzicija je predstavljena kao proces koji obuhvaća: privatizaciju,<sup>57</sup> vraćanje silama tržišta (liberalizacija) i demontažu birokratsko-socijalne države. To su tri ključna agensa koji bi državu trebali udaljiti od paternalističke uloge u privredi (sistem meki budžetskih ograničenja). Tranzicionii procesi uokvireni su novom ortodoksijom neoliberalizma<sup>58</sup> u vidu Washington-skog konsenzusa. Tako dolazimo, do prve fundamentalne greške u vezi sa tranzicijom postsocijalističkih

<sup>57</sup> Nobelovac Friedman je naglašavao da su tri stvari ključne za uspješnu tranziciju: privatizacija, privatizacija i privatizacija! Naknadno je priznao da nije bio u pravu, naglasivši: "Pokazalo se da je vladavina zakona vjerovatno elementarnija od privatizacije".

<sup>58</sup> Zvonimir Baletić neoliberalizam označava kao "privatno-kapitalistički fundamentalizam". Vidjeti: Z. Baletić, Privatni kapitalistički fundamentalizam, ekonomski liberalizam i ekonomska znanost, Ekonomski pregled, 57 (7-8), Zagreb, 2006., str. 569.

etatskih privreda na tržišnu privrodu, a koja se sastoji u nepodnošljivoj lakoći sa kojom su preporuke Washington-skog konsenzusa<sup>59</sup> prihvateće kao univerzalni mo-

59 Vjerujući i oslanjajući se na koncept društvenog inženjeringu, frazu Washington Consensus (sporazum koji su dogovorili Sekretarijat za financije SAD, Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka) je 1989. godine skovao John Williamson sa saradnicima, kao program ekonomske stabilizacije institucionalnim prilagođavanjem normama slobodnoga tržišta sa ciljem kontrole inflacije i racionalizacije struktura proizvodnje i potrošnje, te podizanja stepena efikasnosti i fleksibilnosti poslovanja ostvarujući makroekonomsku stabilnost – rigidno shvaćenu kao stabilnost cijena. Prevedeno na instrumentalni jezik ekonomske politike riječ je o deset preporuka: fiskalna disciplina, preusmjerenje javnih izdataka (ponajprije onih za zdravstvo, obrazovanje, socijalnu zaštitu i infrastrukturu); porezna reforma; jedinstvena konkurentna tečajna stopa; sigurnost vlasničkih prava; deregulacija; liberalizacija trgovine; privatizacija; poticanje stranih direktnih investicija i finansijska liberalizacija. Od države se zatražilo da se povuče iz regulacije i upravljanja privrednim aktivnostima i da se ograniči na instaliranje sigurnog, stabilnog i poticajnog okvira i makroekonomskih uslova za što slobodnije odvijanje privatnih (poslovnih) aktivnosti. Nakon poražavajućih rezultata primjene navedenih preporuka koje nisu zahtijevale dublje i obuhvatnije institucionalne promjene, slijedila je dopuna liste preporuka sa orijentacijom na izgradnju institucionalnih aranžmana i socijalnu funkciju države (prošireni Washintonski sporazum).

del tranzicije.<sup>60</sup> Set preporuka sa tronožcem: stabilizacija, privatizacija i liberalizacija inspirisan je potrebom reformi u državama Južne Amerike i posaharskoj Africi. Izuzev Slovenije, sve ex-socijalističke države su praktikovale navedene preporuke i ubrzo se suočile sa brojnim negativnim posljedicama primjene neoliberalnog tranzicionog koncepta: deindustrijalizacija, porast nezaposlenosti, neodgovorna i preobimna javna potrošnja, pad društvenog bruto proizvoda, siva ekonomija, kriminal i korupcija, zavisnost od svjetskih finansijskih centara i raširenost društvene anomije. Temeljita rekonstrukcija djjelova privredne i društvene strukture nije praćena rekonstrukcijom i definitivnog osamostaljivanja pravosudne vlasti od utjecaja nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti. Navedeni i drugi problemi vezani za odsustvo poželjnog i potrebnog institucionalnog kapaciteta pothranjuju već izgrađenu i

---

60 "Svi oni koji pretendiraju na definitivne solucije, neka se posavjetuju s Hegelom, a oni kojima ništa nije definitivno, neka također saslušaju njegove argumente da ne zалutaju u anarchiju i relativizam" – Davor Rodin.

naglašenu sklonost društva ka strukturiranju i mobiliziranju oko kolektivnih i kolektivističkih, odnosno predmodernih, nedemokratskih vrijednosti. Jednostavno, Washington-ski dogovor je zanemario činjenicu da autentični ekonomski rast i razvoj država u tranziciji implicira cjelovitu društvenu, političku, kulturnu i institucionalnu transformaciju a nadalje transformaciju pravosudnog sistema u funkciji pravde na principima legitimite i legalitete.<sup>61</sup> Kreatori i medijatori mehaničkog prihvatanja preporuka – projekta Washingtonskog sporazuma su zanemarili činjenicu da se klica kraha socijalizma krila upravo u pokušajima da se, život i

razvoj, radikalno izmijenjenih ekonomskih i društvenih procesa organizuju i obezbijede preko društvenog inženjeringu – ideološkog projekta komunizma. Dakle, iako tranzicija nema i ne može imati analitički status, s obzirom na praksu da se nakon naglog i radikalnog prekida sa ‘starim sistemom’ uglavnom radi o preslikavanju dijelova gotovih institucionalnih obrasaca primijerenih neoliberalnom konceptu i procesu globalizacije te zahtjevima novog evropskog puta (preporuke, direktive, mapa puta) ona predstavlja mrežnu formu epohalnog društvenog inženjeringu. Kako izgrađeno ponašanje,<sup>62</sup> i zatečena kultura selektivno redizajniraju gotova rješenja (normativistička iluzija) iz demokratsko i tehnološko razvijenih država (razvoj bez ikakvog projekta) javlja se potreba za protokom određenog vremena da bi ta nova rješenja u potpunosti zaživjela.

---

61 Moderna pravna država pored proceduralnog poštovanja zakonitosti, podrazmijeva i sferu procjena moralnih temelja usvojenih propisa i njihove moguće zloupotrebe od strane vlastodržaca (u smislu razlikovanja legaliteta od legitimite). Zanimljiv je i savjet Vladi Srbije nobelovca Stiglica: “Moj savet je da što pre uspostavite vladavinu prava, izgradite sve institucije tržišne ekonomije i omogućite javni građanski dijalog o ekonomskim reformama i drugim ključnim stvarima od interesa za zemlju. Efikasnost građanskog društva leži u dijalogu, transparentnosti i monitoringu”. (Vidjeti: D. Stiglic, “Zamke prebrze privatizacije”, Politika, 15.10.2001.).

---

62 Nove strukture uslovljavaju i artikulišu ali ne determinišu ponašanje čovjeka kao autonomnog aktera čije djelovanje sve više ima doticaja sa elementima teorije haosa u odnosu na deterministički pristup koji je svojstven zatvorenim i autokratskim društvenim modelima.

Taj procjep između projekta i realizacije u kojem, kako bi to rekao Marx, 'staro nadjačava novo', predstavlja suštinu tranzicije. Razmotrimo samo nasušnu potrebu tranzicionih društava za praktikovanje vrijednosnih odrednica preduzetništva i biznisa. "...Kada govorimo o biznisu i njegovim akterima, treba se pozabaviti i analizom kulturne tradicije koja uključuje: običajno pravo, sistem vrednosti, norme kojima se regulišu odnosi u svakodnevnom životu i radu, kao i u međuljudskim i međugeneracijskim odnosima, tipove habitusa i stilova života, mentalnu strukturu društvene grupe koja je u fokusu analize. To prepostavlja proširenje okvira analize na proučavanje prirode društveno-kulturnog sistema u kojem se konstituiše biznis kao moderna forma privređivanja; kao i ispitivanje odnosa nasleđene tradicionalne kulture (koja se manifestuje u opstojanosti premodernog 'kulturnog/simboličkog kapitala') i procesa modernizacije i demokratske transformacije...društva u tranzicionom periodu."<sup>63</sup> Sa teškoća koja su

proizlazila s naslova koncepta 'udruženog rada' i upravljačkih prava dodijeljenih zaposlenima (samoupravljanje), zanemarujući funkcije i ulogu kapitala, stratifikaciju društva i sl. Društvo treba da se vrati složenim socijalnim odnosima koji proizlaze iz interakcije odnosa na relaciji kategorija kapitala i rada i sve oštijeg antagonizma između društvenog karaktera proizvodnje i cirkulacije znanja sa jedne strane i privatnog prisvajanja plodova te društvene kooperacije, sa druge strane. Ili, s pravom se može postaviti pitanje realno mogućih početnih i srednjoročnih progresivnih rezultata tranzicije i procesa transformacije sa pratećom činjenicom da su sindikati i socijalna demokratija u ex-socijalističkim državama, kročeći suprotnim putem od onoga kojim su prošli socijal-demokratija i sindikati u kapitalističkim državama (nastali i razvijali se tako što su ograničavali djelovanja kapitalizma), primorani da budu bliјedi akter instalisanja kapitalizma?

---

nedostaje Srbiji u periodu tranzicije, Biznis i država, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomski istraživanja, Beograd, 2006., str. 73.

---

63 Z. Golubović: Elemeniti socio-kulturnog konteksta u biznisu – Sta

Tranzicija se primarno treba razumijevati kao proces instalisanja i dinamičkog produciranja ključnih segmenata sistema preduzetničkog kapitalizma (društvena struktura). Potom slijedi sveobuhvatna potreba rekonstrukcije (transformacija) obrazaca naslijedenog sociokulturalnog sistema (društvene vrijednosti) kojim su pojedinci i društvo sistemski i kontinuirano udaljavani od preduzetničkog etosa. Riječe je, prije svega, o pitanjima jaza između nasljeđenog i kreiranja poželnog kulturnog obrasca performansi odnosa prema radu i rezultatima rada i djelovanju na matricu definisanja prakse poslovnog biznisa. Tako na primjer, sa prakse paternalističkog odnosa države prema akterima rada i biznisa, država treba prijeći na kreiranje i očuvanje sistema jednakih šansi, kreiranje pretpostavki infrastrukturnog i preduzetničkog razvojnog modela, određenih društvenih pravila i institucija čija se funkcija ogleda u sposobnosti da društvene sukobe suprostavljenih interesa različitih aktera drže u određenim društveno prihvatljivim granicama, da ih harmonizuju i pravovremeno razrješavaju postižući ekonom-

sku efikasnost i društvenu progresivnost – izdizanje kvaliteta življenja. Navedeno upućuje da dilema primata Weber-ovskog kulturalističkog smjera promjene: kultura → društvena struktura ili Marx-ovog ekonomsko-determinističkog: društveno-ekonomska struktura → kultura (nadgradnja), treba biti preusmjerena na Frommov koncept simultanih promjena koje se istovremeno trebaju odvijati u oblasti kulture i društveno-ekonomske strukture.

Činjenica da ex-socijalističke države funkcionišu na principima parlamentarne demokratije u uslovima privatne svojine kao dominantnog svojinskog oblika odnosno na principima kapitalizma, govori nam o besmislu daljeg zadržavanja na leksemi tranzicija. Intezivno i stvaralački treba govoriti o potrebi transformacije društva u smjeru izgradnje tipa preduzetničkog kapitalizma primijerenog kulturnim specifičnostima i razvojnim mogućnostima u funkciji dostizanja kompetitivne prednosti u uslovima prodornih procesa internacionalizacije i globalizacije.

Usmjerenost na izgradnju

složenog preduzetničkog kapitalističkog sistema i specifičnih dinamičkih socijalnih odnosa treba biti praćena spoznajom i uvažavanjem:

- izražene, neprevaziđene funkcija kapitala (gomilanje);
- potrebe da radikalni i stepeni transformacioni procesi trebaju biti u funkciji omogućavanja trajanja i razvoja stvaralačkih potencijala čovjeka i njegove zajednice;
- raspoloživog potencijala – sagledavanje realnih razvojnih mogućnosti u uslovima kompleksne svjetske ekonomije;
- uloge znanja i sve značajnije dimenzija socijalnog (društvenog kapitala) – kognitivni kapitalizam.
- društveno odgovornog preduzetništva kao odgovor na pitanje: "Da li pravna država sažima samo proceduralno poštovanje zakonitosti, ne ulazeći u procjenu moralnih temelja vrste i načina obavljanja djelatnosti i razvojne paradigme bazirane na beskorupulznoj gramzi-

voj profitnoj orijentaciji"?;

- potrebe za osmišljenim državnim intervencionizmom – odgovor na socijal darvinizam i brojne nedaleće neoliberalnog koncepta (znatno poništenje socijalnih postignuća iz prethodnog kapitalističkog perioda i svođenje tranzicije ex-socijalističkih država na privatizaciju i deregulaciju – individualistički fundamentalizam); i
- potrebe pravednije raspodjele (socijalno-humana dimenzija) dijela novostvorenih vrijednosti, što bi nas trebalo vratiti na traganje za odgovorom, ne samo na pitanje međuodnosa i svrhe tranzicije i transformacije,<sup>64</sup> već na vječno filozofsko pitanje – smisla života.

Zavisno od razumijevanja i

---

<sup>64</sup> Treba razlikovati tranziciju od transformacije. Tranzicija predstavlja proces naglog, radikalnog, revolucionarnog prelaza jednog vrijednosnog i praktičnog sistema u drugi vrijednosni i praktični sistem ili bilo kojeg fundamentalnog segmenta društveno-ekonomskog etosa društva. Odnos tranzicije i transformacije se očituje kao međuodnos između: ciljeva i stvarnosti, namjeravanog i ostvarenog, norme i prakse.

pristupa (teorija kompleksnosti) navedenim odrednicama koje su specifikum tranzicije socijalističkog sistema u kapitalistički sistem i dinamičkih procesa transformacije usmjerenih prema preduzetničkom kapitalizmu, društvo će iz sfere tranzicije brže ili sporije, površnije ili sveobuhvatnije prijeći u sferu kreiranja i funkcionalisanja novog poželjnog vrijednosnog i praktičnog sistema (procesi transformacije). Obuhvat i vremenska dimenzija procesa transformacije društva znatno zavise od intenziteta činjenice da će društvo na strukturne promjene reagovati u skladu sa vrijednosnim sklopolom svoje sociokултурne baštine. Znatnim ostvarenjem poželjnih vrijednosti i standarda progresivnog praktičnog djelovanja predUzetničkog kapitalizma, burni i kontinuirani procesi transformacije utihnut će samo na tren. Pulsnarujući dinamički preduzetnički kapitalistički sistem, u skladu sa teorijom haosa i posebno onog što se dešava na ivici haosa,<sup>65</sup>

65 Ivica haosa je usko područje prelaza između reda i haosa, koje snažno i prodorno doprinosi pojavljivanju novih obrazaca u sistemu. Novi obrazci su produkt upravljanja neprekidnim transformacijama i kritičnim redom kao prirodnim poretkom stvari. Uprkos iskustvu da procesne odnose prate fluk-

nužno počinje pokazivati nove neracionalnosti. Tragajući za racionalnijim i progresivnjim rješenjima, u kontinuitetu i sa dozom spontaniteta, razgrađuju se pojedini i kreiraju sasvim novi segmenti funkcionalisanja i integracije privrede i društva kako ekonomikom (gomilanje) ne bi zavladao sindrom gramzivog frigijskog kralj Midasa.

UDK 316.334:330.342

### Pregledni članak

Primljeno: novembar 2010

tuacije te odstupanje od namjera i istaknutih ciljeva, realni svijet je inherentno ureden, a fluktuacije i odstupanja od očekivanog su esencijalne za procese pomoću kojih se kreira red. To će reći da se treba prihvati neophodnost ali i poželjnost postojanja određenog vida haosa i da treba odustati od ideje da se preko planova, organizovanja i kontrolinga može sa uspjehom sistem prilagoditi potrebnom stepenu rubnog haosa odnosno, u potpunosti neutralisati i ono usko područje dinamičkih procesa koje pokriva ivica haosa.

## Literatura

Arnold W. T., *The Folklore of Capitalism*, New Haven: Yale University Press, 1960.

Baletić Z., *Privatni kapitalistički fundamentalizam, ekonomski liberalizam i ekonomska znanost*, Ekonomski pregleđ, 57 (7-8), Zagreb, 2006.

Bijelić B., *Razvojna strategija na relacijama znanja, transfera tehnologije, rukovođenja i proizvodnosti*, Kadrovi i udruženi rad, br. 6., Ekonomski Institut, Zagreb 1987.

Dobb M., *Transition from Feudalism to Capitalism*, London, Fare Publication, 1954.

Economic Report of the President 1989, Transmitted to the Congress, Washington, United States Government Printing Office, January 1989.

Epstein R. Stephan, Rodney Hilton, *Marxism and the Transition from Feudalism to Capitalism, Past & Present a journal of historical studies Supplement*, Volume 2., Oxford University Press, 2007.

Gams A., *Svojina, Naučna knjiga*, Beograd, 1991.

Golubović Z., *Elemeniti socio-kulturnog konteksta u biznisu – Šta nedostaje Srbiji u periodu tranzicije*, Biznis i država, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, 2006.

Grupa autora: *Privatizacija – Nužnost ili sloboda izbora*, Ekonomski institut, Beograd, 1994.

B. Morait, *Svojinski pluralizam (ravno-pravnost svih oblika svojine)*.

[www.ure.bl.ac.yu/prrs/spm/o3/0019.html](http://www.ure.bl.ac.yu/prrs/spm/o3/0019.html)

Perović S., *Besede sa Kopaonika, Kopaonička škola prirodnog prava*, četvrtoto

dopunjeno izdanje, Beograd, 2002.

Rand A., *Kapitalizam nepoznati ideal*, Global book, Novi Sad, 1994.

Rodin D., *Građanske granice slobode*, Informator, Zagreb, 1986.

Rustov A. D., *Transition to Democracy, Toward a Dynamic Model Comparative Politics*, 2/1970.

Stiglic D., *Zamke prebrze privatizacije*, Politika, 15.10.2001.

Tadić Lj., *Privatno-svojinske granice čovekove slobode*, Filosofija (1), Beograd, 1971.

Županov J., *Marginalije o društvenoj krizi*, Globus, Zagreb, 1983.

Županov J., *Samoupravljanje i društvena moć*, Globus, Zagreb, 1986.

## IMPLEMENTACIJA INVESTICIONIH FONDOVA U TRANZICIJI – PRIMJER ČEŠKA

doc. dr Milica Lakić

doc. dr Željko Vojinović

### *Rezime*

*Evolucija finansijskih sistema razvijenih tržišnih ekonomija poslednjih decenija podudara se sa rastućim tržišnim značajem institucionalnih investitora, što podrazumeva i pojačano interesovanje stanovništva za ulaganje posredstvom investicionih fondova.*

*Ovakav trend bio je podstaknut izvesnim institucionalnim stimulansima, ali i promenama u ponašanju stanovništva u smislu njihove pojačane finansijske osetljivosti na promene kamatnih stopa. Postoje kredibilne ocene da je rast sektora investicionih fondova posredstvom doprinosa unapređenja efikasnosti tržišta kapitala imao izvestan uticaj i na ukupan ekonomski rast pojedinih ekonomija.*

*Ekonomска tranzicija devedesetih računala je u nekim zemljaama sa donekle modifikovanim funkcijama investicionih fondova. Pojedina tranziciona iskustva sa novim finansijskim posrednicima ukazuje na teškoće u njihovom poslovanju proistekle iz neadekvatne uteviljenosti, ali nesnalaženje samih fondova u dodeljenim zadacima.*

*Ključne reči: implementation, financial analysis, performance, financial system, financial market, financial instruments, transition, investment funds*

### *Abstract*

*Evolution of financial systems of developed market economies during last several decades conforms with growing importance of institutional investors, including strengthening of public interest in investment through investment funds.*

*This trend was motivated by certain institutional stimulans, and also by strengthening of financial awareness of public concerning changes of interest rates. There are credible estimations that growth of investment funds through their contribution to the advancement of capital market efficiency had some influence on economic growth in some countries.*

*Transitions processes in some countries during nineties were counting on somewhat modified functions of Investment Funds. Certain transitional experience with new financial intermediaries shows that there are emerging difficulties due to inadequate regulatory basis and disability of Funds themselves to accomplish given tasks.*

*Key words: implementation, financial analysis, performance, financial system, financial market, financial instruments, transition, investment funds*

### Uvod

**P**ostojanje investicionih fondova na finansijskom tržištu eliminiše dileme i lutanja vlasnika akcija i vaučera, jer ih oslobađa odluka o pravcima plasmana i upotrebi raspoloživih vlasničkih prava. S druge strane, početna, široko disperzirana vlasnička struktura koncentriše se pod okriljem nekoliko investicionih fondova koji bi, kao spoljni vlasnici, mogli da promovišu nove principe upravljanja preduzećem.

Investiranje u hartije od vrednosti javlja se, gotovo, kao nužnost za veliki broj ljudi i institucija. Među odlučujućim razlozima za ulaganje u investicione fondove jeste njihova velika fleksibilnost, a direktna posledica toga i veća likvidnost njihovih aktiva. Do uspešnog portfolio investiranja treba prevazići čitav niz prepreka, a jedna od njih i najveći je kupovina i izbor dobitnih hartija od vrednosti oko čega se i obavlja čitava čarolija efikasnog portfolio menadžmenta. Ovakav vid investiranja raspoloživih sredstava je jefтинiji u odnosu na pojedinač-

ne hartije od vrednosti, jer je praćen nižim transakcionim troškovima. Značajna osobina fondova je i mogućnost redukcije rizika, koji proizilazi iz činjenice da ukupni efekat poslovanja fonda predstavlja zbirni efekat pojedinih finansijskih instrumenata iz portfolia fonda.

Sve procene kazuju da je dobit koju ostvaruju investicioni fondovi u razvijenim zemljama veći od kamate na štedne uloge u bankama.

Ako je ulaganje u investicione fondove u Sloveniji donosilo na godišnjem nivou zaradu od gotovo 20 odsto, u Mađarskoj ta zarada bila je 32, u Češkoj 28 odsto, a u Poljskoj čak 44 odsto, zašto kod nas ne bi to moglo da bude još više.

Zakon je, podsetimo, dozvolio osnivanje otvorenih, zatvorenih i privatnih investicionih fondova. Kada je taj dokument pripreman, stručnjaci su procenjivali da će prvo startovati otvoreni investicioni fondovi u koje bi se slivala slobodna sredstva malih investitora koji žele da stručnjacima, okupljenim u društvima za upravljanje, prepuste svoj novac očekujući od

toga dobit. Međutim, razmišljanja nekih bankara govore da bi start investicionih fondova mogli da obeleže zatvoreni fondovi, dakle oni zasnovani na emitovanim akcijama privrednih društava koja na taj način dolaze do sredstava namenjenih razvoju. Naravno, sredstva obezbeđena trgovanjem na berzi znatno su jeftinija od klasičnih kredita koji su do sada bili takoreći jedini izvor finansiranja naših kompanija. Iskustvo sa akcijama, podsećaju analitičari, dobar je pokazatelj da je berza najbolji način da se odmeri tržišna vrednost akcija.

### Masovna privatizacija u Češkoj

Osnivanje privatizacionih investicionih fondova u zemljama u tranziciji bilo je motivisano specifičnim privatizacionim potrebama tih zemalja. Prepostavljeni dometi delovanja novih institucija nisu se, međutim, završavali na jednostavnom transferu vlasništva posredstvom ovih ustanova – očekivanja nosilaca ekonomске politike, ali i samih tržišnih učesnika uključivala su i značajne razvojne implikacije.

Program masovne priva-

tizacije u Češkoj Republici smatrana je jednim od najvećih i najuspešnijih eksperimenata u vlasničkoj transformaciji i ekonomskoj tranziciji. U relativno kratkom periodu – od samo četiri godine – vlasništvo oko 1.700 velikih i preduzeća srednje veličine prešlo je u privatni sektor, pri čemu je većina punoletnih građana aktivno participirala u programu. Implementacija vaučer šeme bila je omogućena uvođenjem novih finansijskih intermedijera i institucija poput investicionih fondova i berze. Bankarski sistem, koji je delimično privatizovan u vaučer šemi, takođe je igrao značajnu ulogu u privatizaciji.

Transfer vlasništva iz državnih u privatne ruke, naravno, samo je prvi korak u transformisanju socijalističih preduzeća i afirmisanju novih modela ponašanja. Kao što su isticali i rani kritičari masovne privatizacije, disperzija vlasništva na veliki broj sitnih akcionara ne može stvoriti odgovarajući pritisak na ponašanje menadžera ili performanse preduzeća. Postizanje krajnjih ciljeva privatizacije, unapređenje efikasnosti preduzeća, zavisi od formiranja

efikasnog sistema korporativnog upravljanja i kreiranja komplementarnog zakonskog i institucionalnog okvira.<sup>66</sup>

Metod vaučerske privatizacije u Češkoj Republici odvijao se u dva talasa.<sup>67</sup> U oba talasa su svi punoletni građani<sup>68</sup> mogli da kupe vaučersku knjižicu, koja je sadržala 1.000 investicionih poena, po minimalnoj naknadi od 1.035 CZK, što je u to vreme bilo oko 1/5 prosečne mesečne plate.<sup>69</sup> Svaka

vaučerska knjižica odnosila se na otprilike 35.000 CZK knjigovodstvene vrednosti u prvom talasu i 25.000 knjigovodstvene vrednosti u drugom talasu.<sup>70</sup>

Inicijalni uspeh programa masovne privatizacije u Češkoj i Slovačkoj u velikoj meri se duguje aktivnoj participaciji više od 400 finansijskih intermedijera – u obliku privatizacionih investicionih fondova. Sveobuhvatna i katkad agresivna kampanja ovih fondova na početku 1992. godine bila je presudni činilac u razvoju svesti i ohrabrvanju miliona građana da iskoriste ponuđenu privatizacionu šemu. Kampanja fondova bazirala se na obećanju da će nakon jedne godine otkupljivati sopstvene akcije od građana (zapravo svojih akcionara) po ceni 10 (mada verovatno i 15) puta višoj od cene koju su oni platili za investicione vauče-re. Najagresivniju kampanju vodio je Harvard Capital, vo-deći privatni investicioni fond iz tog perioda, čije su buduće poslovanje obeležili skandali

---

<sup>66</sup> Nekoliko prednosti favorizovalo je model vaučerske privatizacije u odnosu na prodaju preduzeća kupcu iz preduzeća ili autsajderu. Model se smatrao pravičnjim, dramatično brzim u pogledu vlasničke transformacije i presecanju veza između preduzeća i države, te, najvažnije, primenljivim bez značajnije domaće štednje. Ovi argumenti, videće se, postaju irelevantni ako se pitanje podsticaja menadžera i korporativnog upravljanja ne reši adekvatno.

<sup>67</sup> Uobičajena terminologija danas „trećim talasom“ naziva procese svojinske rekoncentracije i brojnih merdžera i akvizicija privatizovanih preduzeća. Ovu fazu svojinske konsolidacije osobito su karakterisali talasi preuzimanja privatizacionih investicionih fondova, o čemu se govori u nastavku.

<sup>68</sup> Ukupno je u oba talasa privatizacije učestvovalo skoro deset miliona građana Češke.

<sup>69</sup> Pavel Mertlik, „A Case study: The Czech Privatization and Subsequent structural changes in capital ownership and property rights“, „Economic Survey of Europe“, Economic Commission for Europe Geneva, New York and Geneva, 1998, str. 104.

---

<sup>70</sup> Momir Marjanović, Proces privatizacije i tržišta kapitala u Mađarskoj, Poljskoj, Češkoj i Sloveniji, Beogradska berza, Beograd, 2004, str. 44.

sa ozbiljnim reperkusijama na čitav finansijski sistem. Naime, imaoći vaučera bili su pozvani da povere deo ili sve svoje vaučer poene ovim fondovima i ovlaste ih da se, prema njihovom nalogu, angažuju u kupovini akcija preduzeća. U zamenu za to, imaoći vaučera postali bi akcionari fondova i imali pravo na deo prihoda od njihovih investicija.

### Vaučer šema i finansijski intermedijari

Investicioni fondovi su inicijalno osnivani na osnovu vladine odluke o investicionim kompanijama i privatizacionim investicionim fondovima iz 1991. i dva skupštinska amandmana iz 1992. godine. Fondovi su bili akcionarska društva koja su osnivale i čijim poslovanjem su upravljale investicione kompanije, koje su, sa druge strane, osnivale državne ili privatne banke, finansijske institucije ili pojedinci. Banke, uglavnom i dalje u državnom vlasništvu, bile su najaktivniji učesnici u procesu: sve one su osnivale svoje investicione kompanije, a kompanije su zatim osnivale investicione fondove, da bi se konačno svi angažovali u pribavljanju vaučera građa-

na. Neki osnivači pokretali su samo jedan investicioni fond, dok su drugi osnivali po nekoliko fondova, težeći određenom stepenu specijalizacije. Fondovi su bili predmet dve osnovne zabrane:

- oni (ili njihova matična investiciona kompanija) nisu mogli držati više od 20% akcija pojedinačnog preduzeća; i
- akcije bilo kojeg preduzeća nisu mogle činiti više od 10% vrednosti njihovog portfelja.

Vlada je kasnije usvojila i detaljniji regulatorni okvir – Zakon o investicionim kompanijama i investicionim fondovima,<sup>71</sup> ali je zakon uticao na osnivanje i poslovanje investicionih fondova samo u drugom talasu vaučer šeme. Investicionim fondovima nije morala da upravlja investiciona kompanija, već su mogli sami da vode svoje poslove. Takođe, investicione kompanije mogle su da osnivaju ugovorne fondove tipa open-ended i closed-ended unit trusts, koji nisu bili nezavisna akcionarska društva. Zapravo

---

71 Zakon br. 248, maj 1992.

se većina kompanija opredelila za osnivanje unit trusts u drugom talasu privatizacije. Naredna tabela pokazuje suštinske karakteristike oba talasa privatizacije u pogledu broja i vrednosti preduzeća u šemi, kao i broja fondova inkorporiranih u proces.

talasa privatizacije privatizacioni investicioni fondovi su postali glavni igrači u programu, da bi svoj značaj potvrdili nakon drugog talasa.

Između septembra i 31. decembra 1991. (poslednjeg roka za registraciju privatizacionih investicionih fondova) osno-

	Prvi talas*	Drugi talas
Broj preduzeća u šemi	1.491 (992 u Češkoj i 499 u Slovačkoj)	861 (676 novih, 185 iz prvog talasa)
Vrednost privatizovane imovine	299,4 mlrd KCS	155,0 mlrd. KCS (130,6 nova i 24,4 preostalih iz prvog talasa)
Broj registrovanih privatizacionih investicionih fondova	437 (268 u Češkoj i 169 u Slovačkoj)	196 (63 nova, 133 postojeća)
Broj unit trusts fondova	–	158
Broj raspoloživih vaučera	8.560 mil.	6.160 mil.
Udeo u ukupnom broju: - vaučera koje su direktno iskoristili imaoći - vaučera poverenih fondovima	28% 72%	36% 64%

Tabela 1. Preduzeća, fondovi i vaučeri u dva talasa vaučerske privatizacije

Izvor: Iraj Hashi, *Mass Privatisation and Corporate Governance in Czech Republic*, Staffordshire University, UK, 1997, str. 7.

\* Prvi talas privatizacije sproveden je pre podele Čehoslovačke. Informacije u ovoj koloni odnose se na Čehoslovačku u celini.

Kao što podaci iz ove tabele pokazuju, odmah posle prvog

vano je više od 400 fondova u bivšoj Čehoslovačkoj (268 u Češkoj). Građani, nedovoljno informisani o vaučerima i akcijama, i istovremeno neobavešteni o potencijalno uspešnim kompanijama, povezili su glavninu svojih vaučera

privatizacionim investicionim fondovima (72% raspoloživih kupona). Sa milionima vaučer poena u posedu, očekivalo se da fondovi iskoriste prednost ekonomije obima u prikupljanju informacija i monitoringu. Takođe, fondovi su imali sredstva i resurse, kao i podsticaje da se angažuju u prikupljanju informacija sa namerom da izaberu najbolje kompanije u svoj portfelj, prate performanse tih kompanija, učestvuju u organima upravljanja kao aktivni akcionari i podstiču na veću efikasnost u interesu njihovih akcionara, kao i samih fondova. Konačno, rast kompanija iz portfela fondova trebalo je da doprinese rastu prinosa njihovih pojedinačnih akcionara.

Dve godine kasnije, u drugom talasu vaučer šeme, investicioni fondovi su ponovili uspeh prikupljajući najveći deo raspoloživih vaučer poena. Iako je neznatno veći procenat građana odlučio da u procesu učestvuje direktno (36%, u poređenju sa 28% u prvom talasu), većina je nastavila da se oslanja na finansijske intermedijere i ustupa im svoje vauče-re, čemu je ponovo doprinela informaciona asimetrija i aver-

zija vlasnika vaučera prema riziku. Iako je kampanja na pri-vlačenju građana, u poređenju sa prvim talasom, bila manje agresivna, fondovi su uspeli da prikupe skoro dve trećine ras-polozivih vaučer poena (64%), konsolidujući nadalje svoju poziciju na finansijskom i tržištu preduzeća.

S obzirom na nejednaku distribuciju vaučer poena između fondova, kao i činjenicu da su neke investicione kompanije osnivale više od jednog investicionog fonda,<sup>72</sup> neophodno je identifikovati vlasničku poziciju većih (i moćnijih) investicionih kompanija, pre nego pojedinačnih investicio-nih fondova. Naredne dve tabele razjašnjavaju tu poziciju.

\* Svaki vlasnik vaučera do-bio je po 1.000 vaučer poena u oba talasa. Tako su fondovi sa 100 miliona vaučer poena zapravo obezbeđivali vaučer poene od 100.000 građana.

72 Primeri su : Agrobanka sa 17 fondo-va, Slovenska investicni sa 13, Prvni investicni a. s. sa 12, Harvard Capital and Consulting sa 8, Slovenska pojistovna sa 6, Slovenska sporitelna – VSZ Košice sa 4, Prvni privatizacijski fond sa 4 i Credi-tanstalt sa 2. Najvećih 13 investicionih kompanija, među njima, osnovalo je 71 fond u prvom talasu.

Veličina investicione kompanije (u vaučer poenima*)	Prvi talas		Drugi talas	
	Broj kompanija	% ukupnog broja vaučera**	Broj kompanija	% ukupnog broja vaučera
Više od 100 mil.	13	77	12	58
10–99 mil.	39	18	63	32
Manje od 10 mil.	Preko 250	6	Preko 250	10

Tabela 2. Distribucija investicionih kompanija po veličini

Izvor: Iraj Hashi, cit. delo, 1997, str. 7.

\*\* Imaju se u vidu vaučer poeni u posedu investicionih kompanija bilo koje veličine, kao procenat ukupnog broja investicionih poena koje su u celini držale investicione kompanije.

Ova tabela pokazuje distribuciju vaučer poena između investicionih kompanija različite veličine u prvom i drugom talasu vaučer šeme. Ona osvetljava jednu od najvažnijih karakteristika razvoja korporativnog vlasništva: većina investicionih kompanija i fondova bila je mala i odgovorna za nizak procenat vaučera i akcija preduzeća. Otuda su se za ovo područje presudno opredeljavale velike investicione kompanije koje su često osnivale banke ili osiguravajuće kompanije.

Prethodna tabela, kao i sledeća, koristi ideo vaučer poena koje su u posedu in-

vestacionih kompanija svih klasa veličine (ili pojedinačne kompanije) u ukupnoj količini vaučer poena koju su preuzele investicione kompanije kao indikator uticaja svake klase veličine (ili pojedinačne kompanije) na menadžment i korporativno upravljanje, zato što su ostali vlasnici akcija u vaučer šemi postali ili disperzivni pojedinci ili pasivne institucije, poput Nacionalnog imovinskog fonda (NPF).<sup>73</sup>

73 Generalno, akcije preduzeća privatizovanih kroz vaučer šemu bile su distribuirane sledećim primaocima: pojedincima, privatizacionim investicionim fondovima i unit trustovima, NPF (na trajno ili privremenoj osnovi) opštinama, finansijskim institucijama, Restitucionom fondu i (u nekoliko slučajeva) stranim investitorima. Opštine i NPF su u celini pasivni akcionari i ostavljaju menadžment privatizovanih firmi u rukama njihovih većinskih vlasnika. Zapravo, sa završetkom prvog talasa vaučer šeme, NPF je pozvao privatizacione investicione fondove da ih zastupaju u organima upravljanja preduzeća, čak i pre stvarne distribucije akcija preduzeća.

Pojedinačni vlasnici, pa čak i manji investicioni fondovi, bili su toliko mali da nisu koristili svoj glas da bi uticali na bilo koju odluku menadžmenta. Sa druge strane, nerazvijeno finansijsko tržište nije im obezbeđivalo uvek dovoljno informacija ili podsticaja da koriste mogućnost izlaska.

Naredna tabela pokazuje relativnu poziciju 13 najvećih investicionih kompanija u svakom talasu i iznos vaučer poena u njihovom posedu. Takođe, identificuju se institucije, roditelji ovih kompanija, naročito banke i osiguravajuće kompanije, sa namerom da se razume uloga finansijskih institucija. Tabela otkriva neke od fundamentalnih karakteristika češke vaučer šeme i sledstveni način koncentracije vlasništva, kao i njegove implikacije na korporativno upravljanje.

\* Odnosi se na udeo investicionih kompanije u ukupnom broju investicionih poena koje

Restitucionim fondom, koji je primio oko 3% akcija preduzeća u vaučer šemi da bi udovoljio restitucionim zahtevima, upravljala je investiciona kompanija IPB (Investicni a postovni banka) i trebalo bi ga smatrati delom bloka investicionih fondova.

su preuzele investicione kompanije u celini.

Prvo, i suprotno početnim utiscima, značajan aspekt programa vaučer privatizacije nije bio spontani nastanak nekoliko stotina privatizacionih investicionih fondova, već čijenica da je 13 velikih investicionih kompanija dominiralo procesom u oba talasa. Ove kompanije (od kojih je svaka prikupila više od 100 miliona vaučer poena u oba talasa) su stekle glavninu udela fondova u vaučer poenima – 77% u prvom talasu i 60% u drugom talasu. Otuda je, za razumevanje korporativne kontrole, potrebno koncentrisati se na ovu subgrupu, a ne na veoma veliki broj malih investicionih fondova. Portfelj selekcija ovih investicionih kompanija naročito je značajna i biće razmatrana u narednom delu.

Drugo, mora biti rasvetljena uloga banaka i osiguravajućih kompanija kao pokretačkih snaga vaučer privatizacije. Kao što prethodna tabela pokazuje, od 13 najvećih investicionih kompanija 11 su osnovale finansijske institucije u prvom, a šest u drugom talasu. Četiri najveće banke – Ceska Spori-

## aktuelnosti

Prvi talas				Drugi talas			
Br.	Investicione kompanije i institucije roditelji	Vaučer poeni u mil. %*	Br.	Investicione kompanije i institucije roditelji	Vaučer poeni u mil. %		
1.	Sporitelni investicni spolecnost (SIS) Ceska sporitelna (banka)	950	15,6	1.	A-Invest Agrobanka (banka)	320	8,2
2.	Prvni investicni a. s. (PIAS) Investicni a postovni banka (banka)	724	11,9	2.	Expandia Chemopol	306	7,8
3.	Harvard Capital / Consulting investicni spolecnost a. s. (HCC)	639	10,5	3	Harvard Capital / Consulting investicni spolecnost a. s. (HCC)	292	7,4
4.	Vseobecna uverova banka invest Vseobecna uverova banka (banka)	501	8,2	4.	O. B.Invest (Kvanto) Ceskoslovenska obchodni banka (banka)	198	5,1
5.	Investicni kapitalova spolecnost (IKS) Komercni banka (banka)	466	7,6	5.	KIS Ceska pojistovna (osiguranje)	187	4,8
6.	Kapitalovy investicioni spolecnost (KIS) Ceska pojistovna (osiguranje)	334	5,5	6	IS Enterprise	157	4,0
7.	Slovenska investicioni Slovenska investicni banka (banka)	333	5,4	7	IFZSE Linh ArT	156	4,9
8.	Slovenska sporitelna – VSZ Kosice; Slovenska sporitelna (banka)	169	2,8	8.	II Czech Coupon Invest	152	3,9
9.	Creditanstalt Creditanstalt (banka)	166	2,7	9	Sporitelni investicni spolecnost (SIS) Ceska sporitelna (banka)	124	3,3
10.	Prvni privatizacni fond a. s. (PPF)	118	1,9	10.	IKS Komercni banka (banka)	124	3,2
11.	ZB Investicni spolecnost Zivnostenska banka (banka)	118	1,9	11.	Morce Investicni spolecnost	113	2,9
12.	Slovenska pojistovna (osiguranje)	117	1,9	12.	PPF	110	2,8
13.	Agrobanka i. s. Agrobanka (banka)	111	1,8	13.	Prvni investicni a. s. Investicni a postovni banka (banka)	98	2,5
Ukupno 13 investicionih kompanija		4.744	77	Ukupno 13 investicionih kompanija		2.327	60
UKUPNO – sví investicioni fondovi		6.135	100	UKUPNO – sví investicioni fondovi		3.920	100

Tabela 3. Najveće investicione kompanije iz vaučerske privatizacije i njihov udio u vaučer poenima u oba talasa

Izvor: Iraj Hashi, cit. delo, 1997, str. 11.

telna (CS), Investicni a postovni banka (IPB), Komercni banka (KB) i Ceskoslovenska

obchodni banka (CSOB) – i najveća osiguravajuća kompanija – Ceska pojistovna (CP)

– sve sa značajnim vlasničkim udelom države, bile su značajno zastupljene u grupi od 13 investicionih kompanija. Privatne investicione kompanije bile su, takođe, adekvatno zastupljene. Štaviše, postepeno su preuzimale primat u odnosu na finansijske institucije, budući da se njihov broj povećao sa tri u prvom na sedam u drugom talasu.

Konačno, naglašava se najproblematičnija osobina češke vaučer šeme; naime – intenzivno ukršteno vlasništvo fondova, investicionih kompanija i banaka. Osoben aspekt vaučer šeme bio je taj da su banke, kao osnivači najvećih investicionih kompanija, takođe bile delimično privatizovane tokom istog procesa. Njihove investicione kompanije (kao menadžeri fondova) nadmetale su se za akcije preduzeća i akcije njihovih osnivača u isto vreme. Nije čudilo ni aktivno angažovanje privatizacionih investicionih fondova u borbi za akcije banaka (čak i kompanija roditelja njihovih osnivača/menadžera). Iako je zakon iz 1992. godine zabranjivao da investicione kompanije ili fondovi koje su osnovale banke poseduju ak-

cije roditeljskih kompanija, pa čak i drugih banaka, rupe u zakonu su omogućavale finansijskim institucijama da potpuno nipođaštavaju duh zakonskih odredbi. Štaviše, kao posledica kampanje inicirane radi animiranja građana da poveravaju svoje vaučer poene fondovima, finansijske institucije došle su u posed značajnih količina akcija privatizacionih investicionih fondova.<sup>74</sup> Krajnji rezultat bio je nastanak ekstenzivno ukrštenog vlasništva između banaka i privatizacionih investicionih fondova, sa fundamentalnim implikacijama ne samo na sistem upravljanja već i na čitav finansijski sistem u Češkoj Republici.

Trend nastao u postprivatizacionoj fazi, poznat i kao treći talas privatizacije, odlikuje prevazilaženje regulative u pogledu portfelj diverzifikacije i vlasničkog udela investicionih kompanija u bankama. Treći talas privatizacije odnosi se na

74 Mnogi građani koji su pozajmljivali novac od banaka, koristeći vaučer poene kao kolatral, nikada nisu uspeli da izmire svoje obaveze, ostavljajući, na taj način, pravo na akcije privatizacionih investicionih fondova u rukama zajmodavca. Česka sporitelna imala je oko 600.000 klijenata ove kategorije.

aktivnu kupovinu i prodaju akcija od strane privatizacionih investicionih fondova i pojedinačnih akcionara u postprivatizacionom periodu. Investicioni fondovi su veoma brzo shvatili da, uprkos njihovom velikom ukupnom udelu, nisu u poziciji da utiču na upravljanje kompanijama iz sopstvenog portfelja na način koji smatraju ispravnim. Mnogi od njih su privatizacioni proces završili sa akcijama brojnih kompanija i sa željom da redukuju svoj portfelj. Fondovi su brzo uvideli da u većini slučajeva nije moguće formirati koaliciju sa drugim fondovima da bi se kreirao većinski vlasnički blok. Konsekventno, fondovi su započeli kupovinu i prodaju u cilju smanjivanja diverzifikovanosti svog potfelja, formiranja koncentrisanijeg vlasništva u nekoliko kompanija i izbegavanja konflikta sa drugim institucionalnim vlasnicima. Ovaj proces je delimično bio olakšan generalno niskim (i opadajućim) cenama akcija i talasima merdžera i akvizicija (naročito malih preduzeća), što je doprinelo evoluciji sistema korporativne kontrole.

Najveći paketi akcija čeških preduzeća, međutim, proda-

vani su, praktično isključivo, izvan organizovanog tržišta kapitala, kao direktna trgovina over the counter – to je i jedan od razloga zbog čega je proces koncentracije kapitala tekao bez dovoljno transparentnosti. Mnogo značajniju, negativnu karakteristiku procesa koncentracije, međutim, čini okolnost da nije bila obezbeđena zaštićita prava sitnih akcionara: nakon koncentracije, formalno disperzivnog vlasništva sitnih akcionara, preduzeće je, po pravilu, postajalo „privatno“, tj. njegovim akcijama je prestajalo da se trguje na organizovanom tržištu i naglo su gubile vrednost. Nedostatak zaštite sitnih akcionara (i kompanija od neprijateljskog preuzimanja) olakšavao je restrukturiranje svojinskih prava.

Glavna karakteristika takozvanog trećeg talasa privatizacije bilo je preuzimanje investicionih fondova. Budući da su privatizacioni investicioni fondovi, naročito oni osnovani u prvom talasu privatizacije, bili akcionarska društva sa velikim brojem akcionara, postajali su laka meta za agresive kupce. Bilo je jednostavnije steći kontrolni paket u privatizacionim investicionim fondovima nego

u običnim kompanijama, s obzirom na izraženiju difuziju vlasništva u tim fondovima. Sa relativno slabim zakonom o preduzećima i praktično bez zaštite manjinskih akcionara, kupci su mogli relativno lako da steknu kontrolno učešće, preuzmu fond i započnu oportunističko ponašanje na štetu sitnih akcionara.<sup>75</sup>

Pored trećeg talasa, koncentracija vlasništva olakšana je i statusnim inovacijama koje su pokrenule investicione kompanije. Tokom 1996. godine neke investicione kompanije su našle zakonski način za konverziju svojih privatizacionih investicione fondova u holding kompanije, što im je omogućilo da prevaziđu regulativu koja se odnosi na investicione fondove i investicione kompanije (naročito limit od maksimalnih 20% akcija bilo kojeg pojedinačnog preduzeća). Privatizacioni investicioni fondovi su započeli ovakve izmene u aprilu 1996,

u junu ih je sledio Harvard, a ubrzo i drugi fondovi. Vlada je reagovala zahtevajući da fondovi dobiju dozvolu Komisije za HOV (Ministarstva finansija) za svaku statusnu promenu. Međutim, u vremenu dok ograničenje nije stupilo na snagu (1. jul 1996), 121 investicioni fond i 9 investicionih kompanija uspelo je da promeni svoj status. Do aprila 1997. godine još 32 fonda promenila su svoj status – posle dobijanja dozvole.<sup>76</sup> Drugačiji, mada suštinski isti slučaj odnosi se na Investicni a postovni banku, koja je preuzeila jedan od fondova kojim je upravljala njena investiciona podružnica PIAS, nudeći u razmennu svoje akcije za akcije fonda.

### Investicioni fondovi i korporativno upravljanje

Investicione kompanije i fondovi razvijali su se skoro istovremeno sa evolucijom vaučer šeme. Bili su aktivni na tri fronta: prikupljanju vaučera od građanstva, pribavljanju

75 Tokom ovog perioda ponuđač nije morao da otkrije svoj identitet i nije morao da ponudi otkup akcija od manjinskih akcionara. Slučaj Plzenske banke i tajanstvene finansijske grupe Motoinvest, koja je pokrenula kampanju preuzimanja investicione fondova krajem 1995. ukazuje na nedostatke zakona o preduzećima i regulacije finansijskog tržišta.

76 Podaci su dobijeni od Komisije za HoV. Ograničenja su imala za cilj da zaštite manjinske akcionare ili one članove koji su se protivili izmeni statusa fonda. Restrikcije su predviđale da se akcije ovih članova otkupe po razumnoj ceni.

informacija o preduzećima iz svih mogućih izvora i analizi informacija za potrebe selekcije najboljih preduzeća i nadmetanja za njihove akcije.

Za početak, nije jasno da li su fondovi imali adekvatnu izlaznu strategiju za sticanje akcija u oba talasa vaučer privatizacije. Fondovima su poveravani milioni vaučer poena koji su morali biti iskorišćeni na licitacijama, budući da su neupotrebljeni vaučeri postajali bezvredni sa okončanjem vaučer šeme. Racio razmene između akcija i vaučer poena varirao je po fazama u oba talasa, zavisno od tražnje za akcijama preduzeća u pojedinim fazama, tako da fondovi nisu mogli predvideti kretanje racija unapred. U početnim fazama, većina privatizacionih investicionih fondova pokušavala je da dođe do akcija poznatih, profitabilnih kompanija, povećavala sopstveni racio i na taj način odlagala razmenu vaučera za kasnije faze. Tako je strah od završetka privatizacije – uz poseđovanje neiskorišćenih vaučer poena – terao fondove da prihvate visok racio razmene za željene akcije (narocito u trećoj i četvrtoj fazi) ili da se

orientišu na jeftinije i manje tražene akcije, sa većim izgledom za uspeh.

Odgovor fondova zavisio je od specifičnih okolnosti svakog pojedinačnog preduzeća i njegove vlasničke strukture. Ipak, najkasnije u početnom postprivatizacionom periodu, veći privatizacioni investicioni fondovi opredelili su se za politiku aktivnog učestvovanja u nekim ili većini svojih preduzeća.

Shodno distribuciji akcija posle svakog talasa vaučer šeme, fondovi su pokretali konsultacije sa preduzećima u kojima su imali značajne udele, sa namerom da se uključe u upravljačke organe i proces donošenja odluka. Kao i u nemačkom modelu korporativnog upravljanja, za akcionarska društva u Češkoj Republici važi sistem od dva nivoa upravljanja: upravni i nadzorni odbor. Upravni odbor je odgovoran za dnevno poslovanje preduzeća i pripremanje finansijskih izveštaja. Nadzorni odbor je odgovoran za sveobuhvatne aktivnosti preduzeća, nadzor nad radom upravnog odbora i usvajanje finansijskih izveštaja. Nad-

zorni odbor biraju zaposleni i akcionari (zaposleni biraju 1/3 članova). Upravni odbor bira ili skupština akcionara ili nadzorni odbor, zavisno od statuta preduzeća. U početnim postprivatizacionim fazama investicioni fondovi su težili da sazovu skupštinu akcionara sa namerom da svoje predstavnike imenuju u upravne i nadzorne odbore. U to vreme izgledalo je da fondovi mogu pokušati da posluju zajedno, razviju sistem reciprociteta i udružuju svoje glasove prilikom izbora upravljačkih organa u preduzećima. Budući da su fondovi bili vlasnici maksimalno 20% udela u svakom preduzeću, njihova spremnost da međusobno koordiniraju akcije smatrala se pretpostavkom učešća u upravljačkim strukturama. Bilo je javnog otpora menadžera namerama fondova da imenuju predstavnike u upravne odbore, koje su smatrali ekspertskim telima odgovornim za dnevno vođenje preduzeća. Fondovi su, razume se, stvar posmatrali drugačije, smatrajući da vlasnici svakog preduzeća treba da odluče kakav tip upravnog odbora žele.

Spor je bio i ostao izraz

prirodnog nepoverenja između menadžera i fondova. Menadžeri preduzeća, naročito u početnom periodu, videli su u fondovima ajkule koje čekaju da dođu do aktive preduzeća i iskoriste je u kratkoročnom interesu akcionara ne vodeći računa o budućnosti same kompanije. Fondovi su, sa druge strane, smatrali menadžere sebičnim oportunistima čiji je osnovni cilj bio da aktivu preduzeća iskoriste za lično bogaćenje. Dobro je poznato da je menadžment, naročito tokom 1990–92. godine primenio različite taktike za jačanje sopstvenih pozicija posle privatizacije. U pitanju je bio par excellence principal-agent problem, koji su naglašavali fondovi, ali i novinari i akademski krugovi.<sup>77</sup>

Primeri učestvovanja investicionih fondova u upravnim i nadzornim odborima bili su različiti: umnogome su zavisili od raspodele vlasništva izme-

77 Novinarski izveštaji iz tog perioda sadrže brojne primere menadžerskog oportunitizma. U periodu tzv. spontane privatizacije mnogi menadžeri ili njihovi poznanici osnivali su satelitske privatne firme od kojih je državno preduzeće kupovalo inpute ili kome je prodavalо gotove proizvode, preusmeravajući, na taj način, profit, pa čak i aktivan državnog preduzeća u sopstvenu korist.

đu pojedinaca i fondova, sa jedne, te fondova različite veličine, sa druge strane. Takođe su zavisili od stepena u kojem su velike investicione kompanije i Nacionalni imovinski fond dominirali u skupštini akcionara. Treba imati u vidu da je neposredno posle okončanja drugog talasa privatizacije knjigovodstvena vrednost svih preduzeća u kojima je Nacionalni imovinski fond imao učešće veće od 50% predstavljala 41% ukupne aktive u portfelju države. Ukoliko se u to uključe i dopunska sredstva kontrole (zlatne akcije, status strateške kompanije), proizilazi da je država kontrolisala 76% knjigovodstvene vrednosti svih preduzeća izportfelja Nacionalnog imovinskog fonda.<sup>78</sup> U situaciji kada su velike investicione kompanije bile prisutne, Nacionalni imovinski fond je, po pravilu, davao podršku ovim kompanijama, omogućavajući im da budu zastupljene u upravnom i nadzornom odboru.<sup>79</sup> U takvim preduzećima

postojala su najčešće tri predstavnika kompanija i dva menadžera u upravnom odboru, te predstavnici fondova, zaposlenih, pa čak i nezavisni autsajderi u nadzornom odboru.

Međutim, kada veliki fondovi ne kontrolišu znatnu proporciju vlasništva menadžment je u naglašeno boljoj poziciji, tako da se predstavnici fondova pojavljuju samo u nadzornim odborima. U nekim slučajevima menadžment se opredeljuje za osnivanje sopstvenog investicionog fonda, privlači nove investitore u fond, a potom počinje da kupuje akcije preduzeća na berzi (od pojedinaca ili drugih fondova). U drugim slučajevima, menadžment podstiče osnivanje „udruženja akcionara“ sa namerom da kontroliše dovoljan broj zastupnika disperziv-

---

ski fond pozvao njihove predstavnike da im se pridruže u nadzornim odborima mnogih preduzeća u kojima su očekivali da imaju većinsko učešće. Izuzetak su činili primjeri državnih predstavnika (Ministarstva finansija, Češke nacionalne banke i Nacionalnog imovinskog fonda) koji nisu dozvoljavali pristup predstavnicima fondova u bankama. Odluka se inicijalno odnosila na blokiranje izbora predstavnika Harvard Capital and Consulting u upravni odbor Česke sporitelne i Komercni banke, gde je Harvard imao značajno učešće. To je kasnije prošireno na sve banke.

---

78 Barbara Blaszczyk and Richard Woodward, „Secondary Privatization: The Evolution of Ownership Structures of Privatised Enterprises“, Center for Social and Economic Research, Warsaw, 2001, str. 12.

79 Već je rečeno da je čak i pre distribucije akcija fondovima Nacionalni imovin-

---

nih akcionara i na taj način se suprotstavi uticaju fondova.

Želja da se učestvuje u upravljačkim organima nekih preduzeća u izvesnom stepenu je bila ograničena raspoloživošću kvalifikovanih kadrova koji bi se angažovali u upravnim ili nadzornim odborima. I u ovom slučaju investicione kompanije koje su osnivale banke i finansijske institucije imale su bolju poziciju u poređenju sa malim, nezavisnim investicionim kompanijama. Prve su se oslanjale na moćnu bankarsku mrežu i svoje zaposlene u čitavoj zemlji, kao i njihovo poznavanje pozicije lokalnih preduzeća. Sposobnost manjih investicionih kompanija da budu zastupljene u odborima značajno je bila ograničena ovim faktorima.

Vremenom je postao uočljiv još jedan trend. Neki privatizacioni investicioni fondovi transformisali su se u portfelj kompanije, zainteresovane, pre svega, za kupovinu i prodaju akcija, shodno očekivanim promenama cena, bez neposrednog interesovanja za stvarno poslovanje kompanija iz svog portfelja. Drugi fondovi, međutim, nastavili su aktivno

angažovanje u preduzećima sa namerom da unaprede njihove performanse. U tom cilju, prijavljali su velike blokove akcija, iznajmljivali konsultante i interesovali se za strategiju, pored dnevnog upravljanja kompanijom. Dok je prva uloga podrazumevala pasivan, portfelj tip investicionog ponašanja, druga je zahtevala strategiju aktivnog, direktnog investitora. Ovakva dvostruka uloga bila je ugrađena u nesvakidašnju (u poređenju sa institucijama i instrumentima kolektivnog investiranja u razvijenim tržišnim ekonomijama) zakonsku klasifikaciju investicionih fondova kao akcionarskih društava: njihovi klijenti su u poziciji akcionara, zapravo, suvlasnici investicionog fonda, sa istom zakonskom pozicijom kao akcionari u drugim kompanijama, sa istim pravima i obavezama. Oni stoga nisu obični depozitari, kao što bi bili u slučaju da su investirali u otvorene fondove i slične institucije kolektivnog investiranja, gde vlasnici i/ili administratori fonda imaju fiducijsku (poverilačku) odgovornost prema svojim klijentima. Uprkos ovako uređenim vlasničkim odnosima, koji eo ipso logički isključuju

privilegovanu poziciju (zaštitu) sitnih akcionara, investicioni fondovi i njihovi menadžeri, međutim, imaju fiducijarnu odgovornost prema svojim sitnim akcionarima – i zakonsku i moralnu.

### Zaključak

Izabrani model privatizacije imao je neposredni uticaj na razvoj tržišta kapitala u Češkoj. Vaučerska privatizacija je otvorila mogućnosti brzog razvoja tržišta akcija, a u skladu sa zahtevima restrukturiranja i evolucije svojinskih prava. Verovalo se da će, u meri u kojoj ne postoje smetnje za trgovinu akcijama, vlasnička struktura evoluirati ka efikasnijim oblicima.<sup>80</sup>

Može se zaključiti da eksperiment vaučerske privatizacije sa privatizacionim investicionim fondovima kao ključnim intermedijerima nije delovao blagotvorno na razvoj tržišta kapitala. Čini se da je fatalna greška načinjena stavljanjem brzine privatizacije na vrh leštice prioriteta nosilaca ekonomске politike. Na kraju, ostaje utisak da su kasnijim ja-

čanjem pravne regulative učinjeni značajni koraci za popularizaciju berzanske, pre svega trgovine obveznicama, kako bi se izbegao razvoj koji bi berzu pretvorio u neku vrstu međubankarskog tržišta.

Postavlja se pitanje kakva je veza formirana između privatizacionih investicionih fondova i tržišta kapitala. Iako je tržište bilo snabdeveno velikim kolicinama akcija, kao rezultatom masovne privatizacije, ostalo je bez dovoljno kapitala. Investicioni fondovi potencijalno su mogli odigrati posredničku ulogu u razvoju novog tržišta kapitala, ali su se radije opredelili da se transformišu u holding kompanije nego da se aktivno angažuju u portfelju investiranja. Informaciona asimetrija između sitnih investitora i velikih preduzeća povećavala je rizik tržišta. Štaviše, negativno iskustvo većeg dela populacije sa vaučerskom privatizacijom smanjio je poverenje u institucije tržišta kapitala.

---

<sup>80</sup> Irena Grosfeld and Iraj Hashi, cit. delo, str. 117.

Literatura

1. Amiling Frederick, 1989, Investments, An Introduction to Analysis and Management, Prentice-Hall International Editions, New York.
2. Aleksandar Zavišić, 2005, U susret regulativi investicionih fondova, Beograd.
3. Andrew Weiss, 2002, Opening The Slovenian Closed – End Funds – Learning from Czech and Polish Experience.
4. Blaszczyk Barbara and Richard Woodward, 2001, Secondary Privatization: The Evolution of Ownership Structures of Privatised Enterprises, Center for Social and Economic Research, Warsaw.
5. Begović, Boris, Rajko Bukvić, Boško Živković, Boško Mijatović i Dragor Hibner, 2003, Unapređenje korporativnog upravljanja, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
6. Burić, Zvonko, 1998, Institucionalni investitori na finansijskom tržištu, Borba, Beograd.
7. Burić, Zvonko, 2000, „Investicioni fondovi“, Poslovna politika, br. 2, str. 55–59.
8. Bjelica, Vojin, 2001, Bankarstvo, Stylos, Novi Sad.
9. Cvetković, Nataša, 1999, „Investicione kompanije – moderan način ulaganja na tržištu kapitala“, Berza, br. 7–9, str. 33–40.
10. Ćirović, Milutin, 1994, „Investicioni fondovi u tržišnim ekonomijama“, Berza, br. 3.
11. Fredman, J. Albert, Russ Wiles, 1993, How Mutual Funds Work, Institute of Finance, New York.
12. Investment Company Institute, 2006, „Fact Book“, 46th Edition.
13. Madžar, Ljubomir, 1998, „Putevi i bespuća privatizacije u Jugoslaviji“, Ekonomski anali, br. 139 (tematski broj), str. 50–57.
14. Mutual Fund Fact Book, 2006.
15. OECD, 1999, „Benchmark definition of foreign direct investment“, third edition
16. The Polish Securities and Exchange Commission, 2003, Annual report 2003.
17. Andrew Weiss and Georgiy Nikitin, 1999, Effects of Ownership by Investment funds on the Performance of Czech Firms, Boston University, Boston.
18. Barbara Blaszczyk, Michał Gorzynski, Tytus Kaminski and Bartłomiej Paczoski, 2001, Secondary Privatization in Poland (Part II): Evolution of Ownership Structure and Performance in National Investment Funds and their Portfolio Companies, Center for Social and Economic Research, Warsaw.
19. Czech Securities Commission, 2003, Annual Report 2002, Prague.
20. Michael Brandl, The Role of Financial Institutions in Long Run Economic growth, The University of Texas, Department of Finance.
21. Moody's Investors Service, 2001, „Global Funds Update Overview and Trends in the Czech Republic Fund Industry“, Global Credit Research.
22. Pavel Mertlik, 1998, „A Case study: The Czech Privatization and Subsequent structural changes in capital ownership and property rights, Economic Survey of Europe, Economic Commission for Europe Geneva, New York and Geneva.
23. „Private and Financial Sector Development Department Europe and Central Asia Region“, 2004, Czech

Republic-assessment of Governance of the Collective Innvestment fund Sector, World Bank.

24. Roman Frydman, Cheryl Gray, Marek Hessel and Andrzej Rapaczynski, 1999, „When does Privatisation Work? The Impact of Private Ownership on Corporate Performance in the Transition Economies“, Fifth Nobel Symposium in Economics – The Economics of Transition, Stockholm.

25. „Trends in the Europaen Investment Fund Industry in the First Quarter of 2009“, Efama, Quarterly Statistical Release, May 2009, No 37.

26. „Standardization of Funds Processing in Europe“, Order and Settlement Holding and Transaction Reporting Commission Reporting, An updated report from EFAMA`s Fund Processing Standardization Group, Efama, September 2008.

27. Iraj Hashi, 1997, Mass Privatisation and Corporate Governance in the Czech Republic, Division of Economics, Staffordshire, University, UK.

28. Iraj Hashi, 1999, The Polish National Investment Fund programme: Mass Privatisation with a difference, Staffordshire University, UK.

29. Irena Grosfeld and Iraj Hashi, 2003, „Mass Privatisation, Corporate Governance and Endogenous Ownership“, William Davidson Institute Working Paper No. 596.

30. Irena Grosfeld and Iraj hashi, 2001, The Evolution of Ownership Structurein Firms Privatized trough Wholesale Schemes in the Czech Republic and Poland, Center for Social and Economic Research, Warsaw.

## USMERAVANJE I USKLAĐIVANJE RADA ORGANA UPRAVE TERITORIJALNIH JEDINICA

*Prof. dr Milan Vlatković*

### *Rezime*

*U tekstu rada se analizira usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave teritorijalnih jedinica, kako organa Republike Srbije kao države(organa državne uprave) tako i organa uprave jedinica lokalne samouprave, kao jedna od najvažnijih funkcija izvršne vlasti. Pri tome, posebno se ističe da se njome, pored ostalih mera i ovlašćenja organa izvršne vlasti, obezbeđuje i nužna jedinstvenost ukupne sfere izvršavanja utvrđene politike i zakona, drugih propisa i opštih akata. U članku se izlaže pravna priroda usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave, njene vrste, oblici i sadržina, pri čemu autor posebno ukazuje na to da ova funkcija ima svojstva pravnog ovlašćenja, metoda i odnosa. Takođe, daje se kratak istorijski pregled razvoja ove, u raznim periodima razvoja vlasti i na različit način tretirane, ali uvek propisane i uređene funkcije ili posla izvršne vlasti. Autor ukazuje i na razliku u subjektima usmeravanja i usklađivanja: naime, u sistemu jadinstva vlasti zasnovanom na skupštinskom sistemu do 1990 .g., ova funkcija je pripadala i bila u najvećem, najznačajnijem i u krajnjem ovlašćenje samog predstavničkog tela-skupštine SR Srbije i skupština političko-teritorijalnih odnosno društveno-političkih zajednica, kakav su status i naziv teritorijalne jedinice u to vreme imale. Međutim, nakon 1990.g., od kada se organizacija vlasti u Republici Srbiji zaniva na načelu podele vlasti, ova funkcija, koja je i ustavna i zakonska kategorija, pripada prema ovim aktima, gotovo isključivo organima izvršne vlasti- Vladu na državnom nivou i izvršnim organima u jedinicama lokalne samouprave-predsedniku opštine odnosno gradonačelniku i opštinskom odnosno gradskom veću.*

## *Summary*

*The article analyzes directing and harmonizing the work and coordinating the administrative bodies of territorial units, as organs of the Republic of Serbia as a state-of state administration so administrative organs of local self-government as one of the most important functions of the executive.*

*At the same time, it stands out to her, among other measures and powers of the executive branch, provides the necessary uniqueness of the overall performance established policy and enforcement of laws, regulations and by-laws. The paper contains a legal nature and coordinating the administrative authority of its kind, forms and content, where the author specifically indicates that this function has the properties of legal authority, methods and relationships. Also, a short historical overview of this, in various stages of development authorities and treated in different way, but always prescribed and furnished office or business executive.*

*The author points out the difference in the subjects of orientation and alignment: namely, the system unity government based on Assably system of government until 1990. this function belonged to and was the biggest, most important and ultimately the authority of the representative body-Assembly of SR Serbia and the political -territorial and socio-economic communities, such as status and name of the territorial unit in that time had. However, after 1990, when the organization of power in the Republic of Serbia based on the principle of separation of powers, this function, which is the constitutional and legal category, it belongs to these acts, almost exclusively bodies of executive power - Government at the State level and executive authorities in local government - self-mayor or the city mayor and the municipal or city council.*

*The author, through the analysis of regulations in the Republic of Serbia, is that there are external and internal guidance and coordination and that which is done outside the organizational structure of administration and that which is done in the themselves organs of administration. As forms of guidance specifically outlines the regulations, reports on the work, the plans and work programs, directives and instructions.*

## 1. Pravna priroda usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave

**U**smeravanje i usklađivanje rada organa uprave je jedna od značajnih funkcija (poslova) izvršne vlasti, kako bi ovi organi efikasnije i uspešnije ostvarivali svoje zadatke i ciljeve, a naročito poslove stvaranja o vršenju i nadziranju vršenja poslova organa uprave teritorijalnih jedinica, čiji su izvršni organi. Ova funkcija podrazumeva oblike i metode uticaja odgovarajućih organa, prvenstveno političko-izvršnih, a zatim, pod određenim uslovima, i predstavničkih, na organe uprave teritorijalnih jedinica-od države, jedinica teritorijalne autonomije do jedinica lokalne samouprave. Osnovni i noseći cilj uticaja ovih organa jeste preuzimanje propisanih mera i aktivnosti, koje, nesumnjivo, moraju imati pravni osnov, kako bi se organi uprave usmerili i uputili u određenom, društveno i pravno-sistemski utvrđenom pravcu, kako sadržinski i formalno tako i u skladu sa socijalno prihvaćenim prioritetima, odnosno da organi uprave deluju usklađeno, usaglašeno,

lagovremeno i efektivno na ostvarivanju svoje uloge i položaja u datom pravnom sistemu i društvenom okruženju.

Iz samog gramatičkog tumačenja prizilazilo bi sledeće:

- usmeriti znači upraviti prema nečemu, u nekom posebno određenom smeru, odnosno okrenuti prema određenom cilju, tačci, predmetu. Približno isto značenje imaju reči „uputiti“ i „uperiti“ (u ovom slučaju u smislu potpune određenosti cilja), dok reč „usredsrediti“ znači, takođe, usmeriti jednom cilju, ali više nečemu što je nesređeno, raspršeno i rastureno. Dakle, u osnovi, usmeravati znači određivati smer i cilj;
- usklađivati, u suštini, znači dovesti u pravilan odnos, u sklad, delove, zahteve, rad i aktivnosti više subjekata. Slične su sadržine i reči „saobraziti“ (sa akcentom da nešto u svemu odgovara ili se poklapa sa nečim drugim), „usaglasiti“ (da odgovara u potpunosti nečemu, posebno spis, izjava, rad prema naređenju), i „ujednačiti“.<sup>81</sup>

81 Vidi šire: M. Lalević: Sinonimi i

Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave je ustavna i zakonska, a time nužno i pravna kategorija<sup>82</sup>, na osnovu koje određeni državni, a, ponekad, u slučajevima propisanim zakonom, i društveni subjekti (npr. posebni organi-saveti za nacionalnu bezbednost, oblici koordinacije i socijalnog usaglašavanja i dijaloga u oblasti kulture, prosvete, rada, ljudskih i manjinskih prava dr.) imaju ovlašćenje da usmeravaju i usklađuju rad organa uprave, odnosno da vrše određeni, a efektivan uticaj na sadržinu i pravac njihovog rada. Razume se uticaj na rad organa uprave mogu da imaju i drugi društveni subjekti (građani, političke stranke, udruženja i oblici povezivanja privrednih subjekata i sl.), i to ukazivanjem na oblasti, pitanja i probleme na kojima bi se organi uprave trebalo da angažuju, na mogućnost njihovog boljeg

---

srođne reči srpskohrvatskog jezika, Pros-veta, Beograd, 1974 g., na odgovarajućim mestima, kod određivanja sadržine pojma pojedinih sinonima.

82 Vidi član 123. tač. 5 Ustava RS iz 2006.godine, član 8. Zakona o Vladici („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 101/07, 65/09 i 16/11), čl. 3. i 61. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10) i čl. 44, 46. i 57. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, broj 129/07)

organizovanja, davanjem mišljenja o njihovom radu i kako da se on, eventualno, poboljša i dr. Ali, taj uticaj nema karakter pravno relevantnog usmeravanja i usklađivanja rada, jer u sebi ne sadrži, s jedne strane, pravno ovlašćenje za takvo usmeravanje i usklađivanje, kakvo npr. imaju izvršni organi teritorijalnih jedinica, i, s druge strane, obavezu organa uprave da postupaju po sugestijama i mišljenjima pomenu-tih subjekata.

Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave teritorijalnih jedinica ima u ustavnim i zakonskim tekstovima, ranije i sada, karakter jedinstvenog pojma i neodvojivog sadržaja. To je logično. Razlikovanje između pojma „usmeravanje“ i pojma „usklađivanje“ rada organa uprave u samoj praksi veoma je teško i rizično činiti, jer se oni isprepleću i prožimaju, a traženje razlikovanja, bez neke veće praktične koristi i razloga, dovodilo bi do funk-cionalnih nejasnoća i operativnih i personalnih problema (npr. pitanje odgovornosti). Teorijsko razlikovanje, sa koliko toliko osnovanom diskriminacijskom tačkom, moglo bi biti u sledećem: kod usme-

ravanja se radi prvenstveno o opštem upućivanju organa uprave na šire ili uže akcije i zadatke, sa globalno opređenim načinima i metodima, o određivanju opštih usmeravajućih ciljeva (povećati efikasnost, zakonitost rada i sl. u pojedinoj oblasti, angažovati se u jednom periodu više na inspekcijskim poslovima, one-mogući jače naglašene negativne pojave u ostvarivanju prava građana i sl.), ali može da znači i usmeravanje jednog pojedinačnog organa uprave na neki zadatak, cilj ili poboljšanje zakonitosti rada; usklađivanje, pak, prevashodno znači koordiniranje rada više organa uprave, dovođenje njihovih pojedinačnih aktivnosti u sklad, i ono se odvija, uglavnom, u manje ili više, konkretnim aktivnostima i akcijama, uz odgovarajući stepen preciziranja načina i metoda rada, ciljevi su konkretniji i jasniji (zajedničke akcije inspekcijskih i organa unutrašnjih poslova, organa uprave jedinica lokalne samouprave i Republike ili jedinice teritorijalne autonomije i sl.).

Prema tome, pravna priroda usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave sastoji se

u tome da odgovarajući državni, društveni i propisima određeni subjekti imaju pravno zasnovano ovlašćenje da, u okviru jedinstvene upravne delatnosti i upravne funkcije i uvažavajući načela njene samostalnosti i vezanosti zakonom, u cilju sprovođenja utvrđene politike od strane predstavničkih i izvršnih tela teritorijalnih jedinica i izvršavanja zakona i drugih propisa, svojim aktima, nalozima i stavovima utiču na opredeljivanje zadataka i ciljeva organa uprave, utvrđuju načine i sredstva ostvarivanja tih zadataka i ciljeva, i da ostalim svojim delovanjem pospešuju da se funkcije(poslovi) organa uprave teritorijalnih jedinica, usklađeno i jedinstveno ostvaruju i materijalizuju, kao i da postoji pravno utvrđena obaveza organa uprave da po tim aktima i nalazima postupaju.

Podrobnija analiza pravne prirode usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave dovodi nas do zaključka da usmeravanje i usklađivanje možemo da smatramo funkcijom (ovlašćenjem), s jedne strane ali i metodom rada i oblikom odnosa, s druge strane.

Pre svega usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave teritorijalnih jedinica je ustavna i zakonska funkcija ili ovlašćenje izvršnih organa u tim teritorijalnim jedinicama.<sup>83</sup> Takođe, nesporno je da je usmeravanje i usklađivanje jedno od osnovnih ovlašćenja kojima se ostvaruje položaj i uloga Vlade Republike Srbije, a posebno uloga Vlade kao nosioca izvršne vlasti u Republici Srbiji, kao i izvršnih organa u jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Ovim ovlašćenjem izvršnih organa teritorijalnih jedinica omogućava se, pored ostalog, ostvarivanje jednog od osnovnih načela u organizaciji vršenja vlasti, a to je neprekidnost i jedinstvenost funkcije izvršavanja, što je od posebnog značaja za garantovanje jednakog ustavnog položaja građana i za ostvarivanje načela jednakih pravnih zaštitih pravnih subjekata pred organima uprave. Bez obzira što funkcije izvršnih organa

vlasti treba sagledavati u povezanosti sa svim normama koje regulišu njihov položaj i ulogu, neosporno je, dakle, da je usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave posebna i jedna od osnovnih poluga kojom se ostvaruju zadaci izvršne vlasti i njihova odgovornost, pre svega, za sprovođenje politike i izvršavanje zakona i drugih propisa. Iako su i ranije izvršni organi vlasti kao i skupštine teritorijalnih jedinica, naročito u vreme postojanja načela jedinstva vlasti, imali ovlašćenja i raspolagali sredstvima za vršenje poslova čija sadržina je zapravo bilo usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave, ono je kao celovita i zasebno definisana funkcija koncipirana ustavima iz 1974.g., a preciznije razrađana sistemskim propisima (zakonima) o upravi.<sup>84</sup>

Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave je takođe i metod. Ono u sebi sadrži akcione komponentu,

---

83 Vidi član 123. tač. 5 Ustava RS, član 8. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS“, br. 55/05, 101/07, 65/09 i 16/11), čl. 3. i 61. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10) i čl. 44, 46. i 57. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, broj 129/07).

---

84 Vidi: Član 168. Ustava SR Srbije iz 1974.godine, član 19. Zakona o osnovama sistema državne uprave i o SIV-u i saveznim organima uprave („Službeni list SFRJ“, br. 23/78, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89 i 72/89) i član 16. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, broj 52/89-prečišćeni tekst).

jer se najpotpunije ostvaruje u konkretnoj živoj praksi, u aktivnostima u kojima se ispoljava i materializuje sama uloga organa uprave. Naime, u toku odvijanja aktivnosti, nužno je upućivati organe državne uprave, ujednačavati njihov rad, koordinirati vreme, mesto i sredstva kojima ti organi raspolažu. Prema tome, očigledno je da je usmeravanje istovremeno ovlašćenje ali i način i metod rada izvršnih organa teritorijalnih jedinica.

Usmeravanje i usklađivanje rada ima i karakteristiku odnosa, i to odnosa koji se ustavlja između nosioca izvršne vlasti u teritorijalnim jedinicama i organa i organizacija uprave, na osnovu i u okviru Ustava i zakona. Naime, ostvarivanje ovlašćenja i sadržine usmeravanja i usklađivanja prepostavlja nastajanje određenih odnosa koji se kreću u okviru precizno utvrđenih prava i obaveza i samo u tom okviru imaju pravno relevantan sadržaj.

## 2. Vrste usmeravanja i usklađivanja

Podeli usmeravanja i usklađivanja rada organa državne uprave može se pristupiti sa

više aspekata: po subjektima, načinu i oblicima vršenja, po oblastima na koje se usmeravanje odnosi, po sadržini usmeravanja i sl. Ovde se izlaze jedna od mogućih podela:

Pravo i dužnost usmeravanja rada (obavezno i neobavezno). Ova podela ima osnov u činjenici da su organi izvršne vlasti teritorijalnih jedinica, u odgovarajućim pravnim i socijalnim situacijama dužni, odnosno da imaju pravo i dužnost da preuzimaju mere za usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave, radi efikasnijeg sprovođenja politike i izvršavanja zakona i drugih propisa. Izvršni organi ovo pravo i dužnost ne mogu zabilaziti niti zapostavljati, jer se preko njega, pored ostalog, ostvaruje njihov ustavni položaj i uloga. Ovom pravu izvršnih organa teritorijalnih jedinica odgovara obaveza organa uprave da po njihovim naložima i aktima usmeravanja postupaju. S druge strane, uticaj drugih društvenih subjekata na rad organa državne uprave ne proizvodi pravnu obavezu za određeno postupanje. Njihova ukazivanja, mišljenja, predlozi i stavovi o tome koje mere organi uprave treba da

preduzimaju i na kojim pitanjima treba da se angažuju nekonstituišu pravnu obavezu organa uprave teritorijalnih jedinica da po njima neposredno dejstvuju, ali, u svakom pogledu, stvaraju dužnost organa uprave da razmotre date sugestije, mišljenja i predloge, da ih prihvate ili ne prihvate i da o tome obaveste podnosioca i obrazlože svoj stav.

Autoritativno i neautoritativno usmeravanje. Autoritativno usmeravanje postoji kada se ono vrši sa pozicije pravnog autoriteta i vlasti, odnosno kada je ta aktivnost snabdevena i obezbeđena pravnim instrumentima. Organi uprave predstavljaju izvršujuću organizaciju u mehanizmu vlasti. Izvršni organi, pak, imajući, kao nosioci izvršne vlasti, specifičnu političko-izvršnu funkciju, poseduje političko-pravni autoritet prema upravi, kao delu izvršne vlasti. Iz takvog odnosa nastaje zatim i obavezost postupanja organa uprave po naložima i uputama izvršnih organa teritorijalnih jedinica. S druge strane, postoje oblasti usmeravanja rada organa uprave koji nisu autoritativnog karaktera, koje u sebi ne sadrže moguć-

nost i prepostavke prinude, već se ispoljavaju kao neautoritativne, saradničke i stručne. Procesom prenošenja poslova državne uprave na organizacije i zajednice, preduzeća i ustanove i dr., decentralizacijom vlasti i sl. usmeravanje rada vrši se sve manje sa stanovišta pravnog autoriteta i autoriteta vlasti. Ovaj proces će sve više odmicati u onom stepenu u kojem budu jačale mere smanjivanja i suzbijanja državnog monopolizma, izgrađivanja nedržavne uprave, povećanja uloge javnih tela i sl.

Funkcionalno i organizaciono-kadrovsко usmeravanje. Usmeravanje koje se odnosi na funkcionisanje organa uprave sadrži prava i obaveze izvršnih organa kao što su npr.: da nalože organu uprave da ispita stanje u oblasti iz njegovog delokruga i o tome podnese izveštaj sa odgovarajućim podacima; da nalože organu uprave da u određenom roku doneše propis ili preduzme meru za koji je ovlašćen; da utvrdi rokove za izvršenje pojedinih zadataka; da utvrdi obim saradnje sa drugim organima uprave i drugim organima i organizacijama u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i

dr. Izvršni organi će se, takođe, starati o radu organa državne uprave na prikupljanju statističkih i drugih podataka kao i na obradi i prikazivanju podataka i činjenica značajnih za praćenje stanja i stvaranja analiza i drugih dokumenata za planiranje i usmeravanje društvenog razvoja i dr.

Proces usmeravanja i usklađivanja rada u odnosu na funkcionisanje organa državne uprave nije, mrdutim, samo jednosmeran odnos izvršni organ vlasti-organ uprave, odnos nadređenog i podređenog, nego je sadržajno opredeljen tako da, radi usklađenog i efikasnog vršenja ukupne funkcije izvršavanja, obezbedi radnu konsultaciju organa uprave i izvršnih organa, pri čemu se svako od njih kreće u okviru svojih prava i dužnosti, međusobno usko sarađuju, svesni svako svoje odgovornosti za ukupno vršenje jedinstvene izvršno-upravne funkcije. U skladu sa tom odgovornošću snabdeveni su odgovarajućim ovlašćenjima. Da taj odnos nije jednosmeran ukazuje npr. i odredbe pojedinih zakona.<sup>85</sup>

---

85 Vidi, primera radi odredbu da je Vlada dužna da na zahtev organa državne uprave zauzme stav o pitanju iz njego-

Organizaciono-kadrovska sadržina usmeravanja okretnuta je prvenstveno organizacionom i kadrovskom sposobljavanju organa državne uprave kao prepostavkom za uspešno vršenje poslova organa. U tom smislu, izvršni organi teritorijalnih jedinica uređuje načela za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta u organima uprave<sup>86</sup> i mogu da nalože organu uprave da preduzme odgovarajuće organizacione, kadrovske i druge mere kojima se obezbeđuje efikasno izvršavanje zadataka i poslova, posebno davanjem saglasnosti na akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. Izvršni organi, po svom položaju i ulozi, takođe, prate i ocenjuje racionalnost organizacije organa državne uprave i predlažu predstavničkom telu teritorijalne jedinice potrebne akte i mere u vezi sa tim; prate i ocenjuju usklađenost unutrašnje organizacije i sistematizacije zadataka i poslova

---

vog delokruga (član 61. stav 2. Zakona o državnoj upravi-, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10).

86 Vidi: član 43. stav 1. Zakona o državnoj upravi(, „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07 i 95/10)

i član 59. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, broj 129/07).

sa delokrugom i nadležnošću organa uprave i sa načelima za unutrašnju organizaciju, prate stanje osposobljenosti organa državne uprave za efikasno vršenje njihovih funkcija i preduzimaju mere za modernizaciju i stručno osposobljavanje radnika ovih organa.<sup>87</sup>

Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave i u organima uprave (spoljno i unutrašnje usmeravanje i usklađivanje). U ovom smislu postoje dva vida usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave. Naime, ono se može vršiti od strane organa i institucija van organizaciono-funkcionalne strukture uprave, koji, u sprovođenju politike i izvršavanju zakona, propisa i drugih opštih akata, posebnim u propisima utvrđenim aktima i merama usklađivanja i usmeravanja, daju organima uprave naloge šta i na koji način da čine kako bi se ostvarivala utvrđena politika sadržana u osnovnim aktima i odlukama - zakoni, planovi razvoja, strategija razvoja i sl. (spoljno usmeravanje).

---

87 član 96-102. i čl. 154-157. Zakona o javnim službenicima ( "Službeni glasnik RS", br. 79/05, 81/05 i 83/05.

Istovremeno, u okviru samog sistema uprave, u njenoj organizacionoj strukturi, na osnovu i okviru propisima utvrđenih granica i postavljenih naloga spoljnog usmeravanja, odvija se delatnost usmeravanja i usklađivanja rada kako bi se ti nalozi i zahtevi kao i propisi efikasno i usklađeno primenili. U tom smislu, u organima uprave donose se programi i planovi rada, utvrđuju prioriteti, planira usklađivanje rada s drugim državnim organima i unutar organa, predviđaju sredstva i mere, raspoređuju resursi i sl. (unutrašnje usmeravanje).

Usmeravanje i usklađivanje od strane kolegijalnih i inokosnih organa. Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave mogu da vrše kolegijalni organi i to je pojava u najvećem broju slučajeva. S obzirom na značaj i ulogu funkcije sprovođenja politike i izvršavanja zakona i drugih propisa, podrazumeva se da su organi koji su tu politiku utvrdili i zakone ili druge propise doneli, a to su izvršni i predstavnički organi teritorijalnih jedinica, neposredno zainteresovani da se utvrđena politika sprovodi

dosledno, a propisi izvršavaju efikasno, u duhu same te politike i društveno-normativnog cilja donetih akata. Imajući u vidu karakter i sadržinu funkcija koje obavljaju i mesto u političkom sistemu i organizaciji vlasti, organi koji usmeravaju i usklađuju rad organa uprave su nužno kolegijalnog sastava. Istovremeno, prirodno je, uzimajući u obzir izuzetan praktični značaj funkcije izvršavanja-izvršne funkcije, raznovrsne oblike u kojima se ispoljava mogućnost da ona povratno deluje i utiče na utvrđivanje politike i predlaganje zakona i drugih akata, a posebno da se posredstvom izvršavanja mogu ostvarivati ciljevi i upotrebljavati metode koji nisu bili u ishodištu niti su bili motiv utvrđivanja politike i donošenja propisa, da kontrolu, usmeravanje i usklađivanje rada u toku izvršavanja imaju kolegijalna tela, demokratski proizašla iz osnovnih društvenih struktura i na temelju njihovog poverenja, a konstituisana na principu političkog predstavljanja u predstavničkim telima.

Međutim, bilo je slučajeva da u užim teritorijalnim jedinicama, usklađivanje i usmerava-

nje rada organa uprave obavlja inokosni organ-funcioner. Tako je u opštim zakonima o narodnim odborima iz 1952. godine, Zakonu o uređenju narodnih odbora gradova i gradskih opština iz 1952. godine i Opštem zakonu o uređenju opština i srezova iz 1955. godine bila predviđena mogućnost da predsednik narodnog odbora, odnosno predsednik i sekretar izvršnog odbora NO vrše odgovarajuće usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave.<sup>88</sup>

Takva ovlašćenja pojedinih funkcionera nisu, u periodu od 1963.-1990g.(vreme važenja ustava iz 1963. i 1974.g.), posto-

88 U članu 56. stav 2. Opšteg zakona o NO iz 1956 stoji: „...predsednik i sekretar usmeravaju rad izvršnog odbora, usklađuju rad svih odeljenja odnosno odseka, vrše u ime izvršnog odbora opšti nadzor nad ustanovama i preduzećima.“ U članu 102. Zakona o NO gradova i gradskih opština stoji: „...predsednik NO grada odnosno gradske opštine... usklađuje rad odborničkih i drugih komisija“. Iste odredbe sadrži i član 78. Zakona o NO opština iz 1952. godine, dok član 106. istog zakona predviđa da sekretar NO „...pomaže predsedniku u usklađivanju rada pojedinih i drugih organa NOO“. Član 66. Opšteg zakona o NO iz 1952. godine ističe da predsednik NO „usklađuje rad svih tela NO...“, a član 60. Opšteg zakona o uredenju opština i srezova iz 1955. godine navodi da se sekretar NO stara „ o organizovanju i poslovanju upravnih organa NO“ i „usklađuje njihov rad“.

jala sve do uspostavljanja sistema lokalne samouprave i konstituisanja gradova i opština kao jedinica lokalne samouprave, odnosno napuštanja koncepta ovih teritorijalnih jedinica kao društveno-političkih zajednica. Tako je Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano da predsednik opštine, a analogno se odnosi i na gradonačelnika, usmerava i usklađuje rad opštinske uprave.<sup>89</sup>

### 3. Oblici usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave

Raznovrsni su oblici kojima nadležni organi i organizacije, posebno organi izvršne vlasti, usmeravaju i usklađuju rad organa uprave. Oni mogu da se razlikuju i obično se razlikuju u različitim pravnim sistemima kao i u različito vreme u istom pravnom sistemu jedne zemlje.

Najčešće, sadržina i domet usmeravanja i usklađivanja proizlaze iz materijalne sadržine prava nadležnih organa da utvrđuju politiku izvršavanja,

kako utvrđene politike tako i zakona i drugih opštih akata. Obično se ovo pravo u sistemu zasnovanim na jedinstvu vlasti rezerviše za predstavničko telo-skupštinu. To je razumljivo jer taj organ istovremeno upravo utvrđuje politiku i donosi zakone i druge opšte akte. Pri tome, treba naročito imati u vidu političku dimenziju utvrđivanja politike izvršavanja, pa bi svako drugo rešenje narušavalo načelo jedinstva vlasti, odnosno skupštinskog sistema vlasti.

Drugačije je u slučaju kada je organizacija vlasti zasnovana na načelu podele vlasti. U tom sistemu, izvršna vlast koja pripada Vladi, ministarskom savetu ili sličnom organu, koja utvrđuje i vodi politiku, pa je sasvim normalno, logično i shvatljivo, a pravim sistemom garantovano, što i politiku izvršavanja utvrđuje Vlada ili njoj odgovarajući organ izvršne vlasti, jer se samo tako obezbeđuje da se načelo podele vlasti ostvaruje učešćem svih i svakog organa pojedine od grana vlasti u vršenju celine državne vlasti, na načelima ravnoteže, međusobne kontrole i odgovornosti.

---

89 Vidi član 23. stav 4. i član 44. tačka 4. Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“, broj 129/07), odnosno član 14. tačka 5. Zakona o glavnom gradu („Službeni glasnik RS“, broj 129/07).

Politika izvršavanja može da se utvrđuje u samim propisima (zakoni, planovi razvoja, finansijski dokumenti i sl.) koje predlaže Vlada ili njoj odgovarajući organ, a usvaja predstavničko telo kao zakonodavni organ ili ih, pak, donosi i sama Vlada. Takođe, politika izvršavanja može se utvrđivati i drugim opštim aktima-deklaracije i rezolucije. Pri tome, treba imati u vidu da deklaracije, ipak, izražavaju stav zakonodavnog organa o nekim, obično opštim pitanjima politike, i da njima ne odgovara, strogo uzevši, pravna obaveza organa uprave da deluju u određenom smeru, već je tu u prvom redu reč o autoritetu predstavničkog organa i mogućoj političkoj obavezi i odgovornosti. Rezolucije sadrže, s druge strane, snažnije pravno obavezivanje na izvesno i, sadržinom i načinom, određeno delovanje organa uprave. One-rezolucije, u krajnjem, sadrže obavezu organa uprave da deluju u smeru i na način predviđen rezolucijom.

Takođe, značajni oblici usmeravanja i usklađivanja rad organa uprave su načelni stavovi i smernice nosioca

izvršne vlasti. Načelni stavovi izvršnog organa odnose se na određena pitanja sprovođenja politike i izvršavanja zakona i drugih propisa. Njima se izražavaju trajniji zahtevi i opredeljenja prema organima uprave u pogledu načina njihovog rada i smera njihovog delovanja. Smernice su daleko konkretnije i odnose se na jedno ili više povezanih konkretnih pitanja izvršavanja. Njima se neposredno usklađuje rad organa uprave sa načinom izvršavanja koju svojim aktima utvrđuje nosilac izvršne vlasti. One su, dakle operativnijeg karaktera, sa težištem na rešavanju aktuelnih, konkretnih problema i zadataka.

Razmatranja izveštaja o radu organa uprave u i pred nosiocem izvršne vlasti mogu biti i jesu snažno sredstvo usmeravanja. Upoznajući se sa stanjem u oblasti za koju je organ uprave obrazovan i odgovoran, izvršni organ, a u pojedinim ustavom određenim slučajevima i zakonodavni organ (interpelacija npr.), upoznaju se i sa stanjem, načinom i problemima u izvršavanju, ulogom, aktivnostima i rezultatima organa uprave, što sve pruža mogućnosti da blago-

vremeno reaguju na slabosti i nepravilnosti u radu, izvrše ili predlože potrebne korekcije, daju nove smernice i naloge ili, pak, pokrenu i pitanje odgovornosti.

Programi i planovi koje donosi organ izvršne vlasti, naročito u situacijama značajnih i aktuelnih društvenih i državnih problema i pitanja jesu veoma pogodan i efikasan oblik usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave. Njihova aktuelnost, upućenost na goruće društvene pojave, potrebu da državna ili lokalna vlast deluje brzo, blagovremeno i efikasno, nalažu da se u ovim programima i planovima obično precizno i nesporno opredеле pravci, načini, prioriteti i sredstva organa uprave kojima će te programe i planove ostvarivati.

Značajno je, takođe, navesti da se tekuće usmeravanje i usklađivanje, koje je u svakodnevnom delovanju organa uprave nužno i važno, vrši posredstvom zaključaka koje donosi izvršni organ kao i putem radnih sastanaka o pojedinim tekućim pitanjima. Međutim, prilikom ovakvog usmeravanja treba uvek uočavati gra-

nicu između prava i obaveza, odnosno uloge nosioca izvršne vlasti i položaja i uloge organa uprave, kako se ne bi наруšavao princip samostalnosti i odgovornosti svakog od njih i povređivao zakonom utvrđeni delokrug organa uprave.

### 4. Subjekti i oblici usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave- kratak pogled unazad

Pod subjektima usmeravanja u ranijem periodu podrazumevali su se društveni, državni i organi drugih društveno-političkih zajednica i drugi organi, organizacije i tela koja su imala ustavno i zakonsko pravo i dužnost da usmeravaju i usklađuju rad organa uprave kao i one organizacije i organi koji su, svojom ukupnom delatnošću odnosno ostvarivanjem uloge u političkom sistemu, mogli da utiču na usmeravanje organa uprave. U prvu grupu subjekata spadali su predstavnička tela odnosno skupštine društveno-političkih zajednica, političko-izvršni i izvršni organi, a u pojedinim fazama i u precizno određenoj meri i radna tela tih organa, kao i određeni fuctioneri, kao

inokosni nosioci izvršne vlasti. U drugu grupu pripadale su prvenstveno i nadaseve društveno-političke organizacije, a zatim i pojedine zajednice i udruženja (npr. privredne komore i sl.).

Odredbama člana 143. Ustava SFRJ i člana 162. Ustava SR Srbije, oba iz 1974. godine, pored ostalog, bilo je utvrđeno da se skupština društveno-političke zajednice stara o sprovođenju utvrđene politike, propisa i drugih opštih akata, utvrđuje politiku izvršavanja propisa i drugih opštih akata i obaveze organa i organizacija u vezi sa njihovim izvršavanjem, vrši političku kontrolu nad radom izvršnog organa, organa uprave i nosilaca samoupravnih i drugih društvenih funkcija odgovornih skupštini i svojim smernicama usmerava rad tih organa. Nesumnjivo da je iz ovako opredeljene uloge i ovlašćenja skupštine društveno-političke zajednice (države, autonomne pokrajine, grada i opštine), proistekla i njena snažna i odlučujuća uloga u određevanju pravaca u načina ostvarivanja utvrđene politike i izvršavanja propisa. U tom okviru, posebnu je važnost imalo ustavno

ovlašćenje skupštine da utvrđuje politiku izvršavanja, da vrši političku kontrolu nad radom organa uprave i da svojim smernicama usmerava njihov rad. Ovakva prava i ovlašćenja bila su prirođan rezultat načela jedinstva vlasti, oličenog i ostvarivanog kroz skupštinu društveno-političke zajednice. Ovakva i slična ovlašćenja imala je skupština i po ranijim ustavnim tekstovima. Na sličan način bio je utvrđen i položaj predstavničkog tela na lokalnom nivou do 1963. godine, do kada su se organizacija, rad i ovlašćenja lokalnih organa vlasti uređivali zakonom.<sup>90</sup> Zakonsko uređivanje lokalnog nivoa vlasti vratiće se u pravni sistem Republike Srbije donošenjem Ustava iz 1990. godine.

Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave bila je, takođe, izričita ustavna i zakonska funkcija izvršnog organa skupštine. U članu 148. Ustava SFRJ i članu 168. SR Srbije iz 1974. godine bilo je utvrđeno

90 Čl. 78. stav 2, 164. tač. 4 i 7 i 235. stav 3 Ustava SFRJ iz 1963. godine i čl. 47. stav 2, 171. tačka 9 i 220. stav 3. Ustava SR Srbije iz 1963. godine, odnosno član 71. Zakona o NOO iz 1952. godine, član 91. Zakona o NO gradova i srezova iz 1955. godine i član 108. stav 2. Ustava SR Srbije iz 1963. godine.

da je „izvršno veće odnosno drugi kolegijalni izvršni organ odgovorno skupštini za stanje u društveno-političkoj zajednici, za sprovođenje politike i izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i za usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave“. Izvršni organ skupštine bio je organ koji se najneposednije, u svakodnevnoj praksi, susretao sa potrebom i problemima u usmeravanju i usklađivanju rada organa uprave. To je bilo razumljivo, s obzirom na njegovu odgovornost skupštini za sprovođenje politike i za izvršavanje zakona i drugih propisa, kao i ulogu organa uprave kao izvršujućeg mehanizma koji te poslove treba da izvrši i obezbedi. Stoga je bilo, takođe, shvatljivo da se izvršni organ u takvoj konstelaciji odnosa i ovlašćenja shvatao kao „kollektivni šef uprave, odnosno organ uprave“,<sup>91</sup> koji, pri tome, koordinira i usmerava rad pojedinih organa uprave, u odgovornosti prema skupštini društveno-političke zajednice.

Valja istaći da su i u vreme važenja ranijih ustava, pre 1974. godine, bila uređena prava i dužnosti izvršnih odnosno političko-izvršnih organai to na nivou Republike- vlade i izvršnog veća, a na lokalnom nivou izvršnih odbora NO odnosno saveta NO, da usmeravaju i usklađuju rad organa uprave, s tim da se nije uvek govorilo izričito o pojmovima usmeravanja i usklađivanja, već o davanju smerница ili samo o usklađivanju i sl.<sup>92</sup>

U tom periodu bilo je postavljeno pitanje da li radna tela skupština i izvršnih organa mogu da usmeravaju i usklađuju rad organa uprave. Uglavnom je preovladao stav da bi, s obzirom na nadležnost ovih tela da razmatraju pitanja i predlažu mere iz nadležnosti skupštine i izvršnog organa, takvo usmeravanje i usklađivanje bilo opravdano samo u procesu pripreme mera i akata za razmatranje na sednicama ovih tela, a nikako u samom sprovođenju politike i izvrša-

---

91 Šire o tome: Cijan R. - Lemberger, V: Komentar Zakona o osnovama sistema državne uprave i o SIV-u i saveznim organima uprave, Službeni list SFRJ, Beograd, 1979, str. 21.- 50.

92 Videti čl. 80. i 85. Ustava FNRJ iz 1946. godine, čl.79. i 84. Ustava NR Srbije iz 1947. godine, kao i član 79. Ustava SFRJ iz 1963. godine i čl. 53, 106, i 108 Ustava SR Srbije iz 1963. godine.

vanju zakona i drugih propisa, što je svakako, smatralo se, u izvornoj nadležnosti skupštine i izvršnog organa. U tom razdoblju bila je posebno precizirana i poznata uloga predsedništava federacije i federalnih jedinica u usmeravanju i usklađivanju rada organa državne uprave, posebno u oblasti narodne odbrane.

U određenom periodu razvoja naše uprave, posebno na lokalnom nivou, bilo je predviđeno, kao što je već napred istaknuto, da pojedini inokonski organi-funkcioneri mogu da usmeravaju i usklađuju rad organa uprave političko-teritorijalnih jedinica, kako su se tada nazivale. To je bilo naročito u periodu od 1952. do 1963. godine, kada umesto izvršnih odbora NO njihovu ulogu, u izvesnoj meri, preuzimaju saveti narodnog odbora, kao organi državnog i društvenog karaktera, u čijem su sastavu kako članovi NO tako i građani izabrani od strane NO. Ovo usmeravanje i usklađivanje vršili su predsednik NO i sekretar NO. Ovlašćenja ovih funkcionera da usmeravaju i usklađuju rad organa uprave su, zbog svakodnevnog kontakta i kontrole organa uprave,

imala veliki uticaj na rad ovih organa, a često su nadrastala onaj uticaj koji su, zbog svog sastava i načina rada, a posebno organizacije, imale skupštine političko-teritorijalnih jedinica, odnosno društveno-političkih zajednica. U tom smislu, interesantan je odnos između institucija predsednika i sekretara NO. Do 1952. godine sekretar je bio izborno lice, izabrani funkcioner NO i član izvršnog odbora, koji sa predsednikom deli i učeštuje u političkoj moći tog položaja, a katkad, zbog svoje administrativne stručnosti, po stvarnom uticaju nadilazi uticaj predsednika. Međutim, od 1952. godine sekretar je profesionalno lice, birano po stručnim kriterijumima, službenik NO i pomoćnik predsednika u poslovima lokalne uprave, preko kojeg se vrši tehnička koordinacija rada organa uprave.

U drugoj grupi organa i tela koja su, ostvarivajući svoju ulogu u političko-pravnom sistemu, uticali na rad organa uprave treba, pored društveno-političkih organizacija, istaći i društvene savete koji se, kao specifična društvena tela, koja se obrazuju u druš-

tveno-političkim zajednicama i u pojedinim organima uprave ili za pojedine oblasti uprave, sa ciljem da se ostvari kontinuirana saradnja organa vlasti sa društveno-političkim organizacijama, organizacija udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i zauzmu usklađeni stavovi u utvrđivanju i sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih propisa, kao i kontroli nad radom izvršnih i organa uprave. Uticaj ovih saveta na rad organa uprave bio je značajan, posebno zbog njihovog sastava, društvenog autoriteta i studioznog načina razmatranja pojedinih pitanja. Međutim, ipak, formalno nije postojala pravna obaveza i dužnost organa uprave da stavove saveta prihvate.<sup>93</sup>

### 5. Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave u Republici Srbiji- pogled na aktuelno stanje

---

93 O uticaju društvenih saveta na rad organa uprave šire videti čl. 5, 11, 12, 13, i 63-68 federalnog Zakona o osnovama sistema državne uprave iz 1978. godine i čl. 10, 13, 117-125 Zakona o državnoj upravi RS iz 1982. godine-prečišćeni tekst, kao i Višnjić, M.: Položaj i uloga društvenih saveta uprave, Opština, broj 4-5/80

U pozitivno pravnom sistemu Republike Srbije mogu se uočiti dva vida usmeravanja i usklađivanja rada organa uprave. Naime, jedno spoljno, koje načelno, u osnovi i prvenstveno vrši Vlada, i drugo-unutrašnje, u okviru samog sistema uprave, u njenoj organizacionoj strukturi. Naime, na osnovu i u okviru propisima utvrđenih granica i postavljenih naloga spoljnog usmeravanja, u organima uprave vode se aktivnosti usmeravanja i usklađivanja rada kako bi se ti nalozi i zahtevi kao i propisi efikasno i usklađeno primenili (programi i planovi rada, utvrđivanje prioriteta, planiranje rada s drugim državnim organima i unutar organa, predviđanje sredstva i mera, raspoređivanje resursi i sl.).

Takođe, usmeravanje i usklađivanje se vrši i kod republičkih organa uprave-dakle u organima državne uprave i u organima uprave jedinica lokalne samouprave-opština i gradovima.

#### 5.1 Spoljno usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave Pozitivno-pravni okvir i osnovna sadržina

Ustav Republike Srbije utvrđuje da je Vlada nosilac izvršne vlasti u Republici Srbiji (član 122); da Vlada utvrđuje i vodi politiku, izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine i usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom (član 123. tač. 1, 2. i 5.); da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opšтиh akata Narodne skupštine i za rad organa državne uprave (član 124); da je državna uprava samostalna, vezana Ustavom i zakonom, da za svoj rad odgovara Vladi, a da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom (član 136. stav 1. i 2.).

Zakonom o Vladi<sup>94</sup> propisano je da izvršna vlast u Republici Srbiji pripada Vladi (član 1); da Vlada izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine tako što donosi opšte i pojedinačne pravne akte i preduzima druge mere (član 2. stav 2); da je Vlada odgovorna Narodnoj skupštini za vođenje politike Republike Srbije,

za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, za stanje u svim oblastima iz svoje nadležnosti i za rad organa državne uprave (član 7. stav 2); da Vlada nadzire rad organa državne uprave, usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata i usklađuje njihov rad (član 8. stav 1) i da Vlada donosi uredbe, poslovnik, odluke, rešenja, zaključke, memorandum o budžetu, strategije razvoja i deklaracije kao akte Vlade (čl. 42-45).

Zakonom o državnoj upravi<sup>95</sup> je regulisano da je državna uprava deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, a da državnu upravu čine ministarstva, organi uprave u sastavu i posebne organizacije (član 1); da rad organa državne uprave podleže nadzoru Vlade, a Narodna skupština nadzire rad organa državne uprave preko nadzora nad radom Vlade i članova Vlade (član 3. st. 1. i 2); da se pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti autonomnim po-

94 "Službeni glasnik RS", br. 55/05, 71/05, 101/07, 65/08 i 16/11

95 "Službeni glasnik RS", broj 79/05, 101/07 i 95/10

krajinama, opštinama, gradu i gradu Beogradu, javnim preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugih organizacijama - imaočima javnih ovlašćenja (član 4); da organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje, pri čemu organi uprave u sastavu ministarstva ne može donositi propise (član 14. st. 1. i 2); da Vlada zaključcima usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade, da je Vlada dužna da na zahtev organa državne uprave zaključkom zauzme stav o pitanju iz njegovog delokruga, a Vlada može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i o tome joj pripremi poseban izveštaj (član 61).

Kao što se vidi, usmerava-

nje i usklađivanje rada organa državne uprave je jedna od značajnih funkcija-ovlašćenja Vlade Republike Srbije, čijim se ostvarivanjem efikasnije i uspešnije izvršavaju ciljevi i zadaci ovih organa. Ovo ovlašćenje podrazumeva oblike i načine uticaja Vlade na organe državne uprave, sa ciljem da se njihova aktivnost usmeri i uputi u određenom smeru, odnosno da organi državne uprave u svojem funkcionisanju deluju usklađeno i usaglašeno.

### **Oblici usmeravanja i usklađivanja rada**

Oblici usmeravanja i usklađivanja rada organa državne uprave su zbog prirode, složenosti i operativne sadržine upravne delatnosti raznoliki, ali se mogu svesti, uglavnom, na sledeće:

Utvrđivanje politike izvršavanja zakona, propisa i drugih opštih akata. Vlada Republike Srbije, prema članu 123. tač. 1. i 2. Ustava Republike Srbije utvrđuje i vodi politiku i izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine. Nesumnjivo je da Vlada u okviru ovih ustavnih ovlašćenja i ovlašćenja utvrđenih Zako-

nom o Vladi (član 2.), može da utvrdi politiku izvršavanja zakona i drugih propisa, planova razvoja, strategija razvoja i sl., ako i kada to zahteva interes efikasnog, doslednog i ujednačenog izvršavanja tih akata u pojedinim oblastima i da, u okviru načina izvršavanja utvrđenog inače u samim tim aktima, odredi prioritete i vremenske okvire izvršavanja.

**Izveštaji o radu.** Razmatranje izveštaja o radu organa državne uprave, bilo celovitih ili o pojedinom pitanju, problemu ili oblasti, veoma su značajan oblik usmeravanja i usklađivanja rada. Razmatranjem rada organa državne uprave, Vlada je u mogućnosti da se neposredno upozna sa ostvarivanjem politike izvršavanja i samom primenom propisa i drugih opštih akata, uoči nedostatke i nepravilnosti i na osnovu utvrđenog stanja usmeri organe državne uprave na prioritete, odredi rok i izvrši korekcije u pogledu načina izvršavanja. Na taj način, Vlada može da prilagodi politiku izvršavanja promenama u društvenoj stvarnosti.

**Programi i planovi rada.** Programi i planovi rada koje

Narodna skupština ili Vlada donose, posebno kod značajnih ili aktuelnih društvenih problema i pitanja, veoma su pogodan oblik usmeravanja organa državne uprave. Uzimajući u obzir značaj nekog pitanja, potrebu i prioritet njegovog rešavanja, u programima se opredeljuju pravci i načini delovanja državne uprave, obezbeđuju potrebna sredstva, usklađuje rad sa drugim organizacijama i sl.

Tekuće usmeravanje. Tekuće usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave uobičajeno se vrši donošenjem posebnih zaključaka kao i putem radnih sastanaka o pojedinim tekućim pitanjima. Ovo usmeravanje može da bude veoma značajno i efektivno.<sup>96</sup>

<sup>96</sup> U ranijim sistemskim zakonima o državnoj upravi iz 1975, 1989. (prečišćeni tekst) i 1992 godine, kao tekući oblici uskladivanja i usmeravanja bili su izričito predviđani načelni stavovi i smernice skupština i izvršnih organa skupština teritorijalnih jedinica - npr. čl. 20. i 99. Zakona o državnoj upravi iz 1989. godine, član 20. Zakona o Vladi iz 1991. i član 55. Zakona o državnoj upravi iz 1992. Pri tome, smernice su utvrđivale skupštine društveno-političkih zajedница i njihovi izvršni organi, a načelne stavove zauzimao je izvršni organ skupštine. Načelni stavovi su se odnosili na određena pitanja sprovođenja politike i izvršavanja zakona, drugih propisa i opštih akata kao i na akte same Vlade.

### 5.2 Unutrašnje usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave - usmeravanje unutar sistema državne uprave

#### Pozitivno-pravni okvir

Zakonom o državnoj upravi<sup>97</sup> je propisano: da ministarstva i posebne organizacije donose pravilnike, naredbe i uputstva, da se pravilnikom razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade, naredbom se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u jednoj situaciji koja ima opšti značaj, a uputstvom se određuje način na koji organi državne uprave i imaoći javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa (član 15. st. 1-4.); da ministarstva i posebne organizacije mogu donositi propise samo kad su na to izričito ovlašćene zakonom ili propisom Vlade (član 16. st. 1.); da rukovodilac organa državne uprave može da izdaje direktive kojima određuje

Takođe, organi državne uprave imali su pravo da od izvršnog organa skupštine traže zauzimanje načelnih stavova o određenom pitanju, a izvršni organ je bio dužan da takav stav zauzme i o tome obavesti organ državne uprave

97 "Službeni glasnik RS", broj 79/05, 101/07 i 95/10

način rada, postupanja i poнаšanja zaposlenih u organu državne uprave, pri čemu se direktivom ne može određivati način postupanja i rešavanja u upravnoj stvari (član 44.); da je unutrašnji nadzor nadzor koji organi državne uprave vrše nad drugim organima državne uprave i imaočima javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave (član 45. stav 1.); da je organ državne uprave u vršenju nadzora, pored ostalog, ovlašćen da zahteva izveštaje i podatke o radu, utvrdi stanje izvršavanja poslova, upozori na uočene nepravilnosti i odredi mere i rok za njihovo otklanjanje, izdaje instrukcije, pokrene postupak za urvrđivanje odgovornosti i predloži Vladi da preduzme mere na koje je ovlašćena (član 47. tač. 1, 2, 5. i 7); da se instrukcijom usmerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organu državne uprave i imaoču javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova državne uprave, pri čemu se instrukcijom ne može određivati način postupanja i rešavanja u upravnoj stvari (član 48), kao i da su organi državne uprave dužni da na traženje fizičkih i pravnih

---

lica daju mišljenje o primeni odredaba zakona i drugih opštih akata, u roku od 30 dana, pri čemu ova mišljenja nisu obavezujuća (član 80).

### Oblici usmeravanja i usklađivanja u sistemu državne uprave

Oblici usmeravanja i usklađivanja u sistemu državne uprave, odnosno u samim organima državne uprave, vrši se posredstvom donošenja propisa - opštih pravnih akata, kao i putem posebnih oblika, kao što su direktiva, instrukcija i mišljenje.

Propisi organa državne uprave. Organi državne uprave, prema članu 15. navedenog Zakona o državnoj upravi, donose opšte pravne akte. Ovi akti imaju karakter podzakonskih izvršnih akata tj. onih pravnih akata koji su potrebni za izvršavanje pojedinih odredaba zakona ili propisa Vlade. Podzakonski akti među sobom nisu iste snage i pravnog značaja. Njihov značaj, domaćaj i pravna snaga zavisiće najpre od toga koji organ ga donosi i koji odnos uređuje, odnosno zbog izvršavanja kojeg propisa su doneti (zakona ili propisa Vlade). Pravilnik

je najvažniji opšti pravni akt organa državne uprave kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona i propisa Vlade. Prema tome, pravilnik se ne može doneti radi izvršavanja zakona ili propisa Vlade u celini, već samo pojedinih od njihovih odredbi. I naredba se donosi radi izvršavanja pojedinih odredaba zakona i propisa Vlade, a njome se naređuje ili zabranjuje neko postupanje u određenoj situaciji a ta situacija ima opšti značaj. Za razliku od pravilnika, naredba je užeg domaćaja i odnosi se na pojedine mere u primeni propisa. Uputstvo se, takođe, donosi radi izvršavanja pojedinih odredaba zakona i drugog propisa i sadrži pravila o načinu postupanja i vršenju poslova organa državne uprave i imaoča javnih ovlašćenja u primeni pojedinih odredaba zakon ili propisa Vlade.

U donošenju podzakonskih akata, organi državne uprave vrše delatnost sličnu zakonodavnoj, ali su akti koje donose manje pravne snage u hijerarhiji pravnih akata i užeg domaćaja u svom pravnom dejstvu. Takođe, za donošenje podzakonskih opštih akata, organi državne uprave mora-

ju biti izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade.

Nesumnjivo je, dakle, da iz sadržine i apstraktne prirode podzakonskih opštih akata proizilazi nesporno i funkcija trajnjeg usklađivanja i usmeravanja rada onih organa državne uprave koji obavljaju poslove izvršavanja zakona, a tiču se odnosa koji se uređuju podzakonskim aktom. Naime, njima se određuje kako način rada i postupanja organa državne uprave tako i rokovi izvršavanja pojedinih poslova, tehničko organizacioni i kadrovski zahtevi, potrebna dokumentacija, postupanja u skladu sa pravilima struke (tehnička inspekcija, sanitarna i veterinarska i sl.). Takođe, podzakonski akti se kao opšti akti objavljaju, imaju dejstvo prema trećima, pravnim subjektima koji, na osnovu i posredstvom ovih akata, ostvaruju svoja prava, obaveze i pravne interese propisane, utvrđene i garantovane zakonima.

Direktiva. Članom 44. Zakona o državnoj upravi uređen je institut direktive. Međutim, navedeni član Zakona ne opredeljuje se o pravnoj

prirodi directive: da li je to akt usmeravanja rada zaposlenih ili radnja tekućeg operativnog karaktera kojom se usklađuje i određuje način rada, postupanja i ponašanja zaposlenih, van postupanja i rešavanja u upravnim stvarima. Međutim, iz formulacije da rukovodilac "izdaje" direktivu, proizilazilo bi da ona treba da ima, ipak, formalan oblik, odnosno da se formuliše u izvesnom pisanim dokumentu. Iz ovog člana proizilazi: (1) da direktiva spada u unutrašnje uređenje organa državne uprave i (2) da se njome utvrđuje način rada zaposlenih, dakle preciziraju metode rada u vršenju poslova koji nemaju karakter rešavanja u upravnim stvarima; postupanje zaposlenih što uključuje ne samo način rada, odnosno metod vršenja poslova nego i pojave koje se tiču postupanja zaposlenih (preciznost, tačnost, blagovremenost i sl.), kao i ponašanje zaposlenih što znači da direktiva može da izlazi van okvira samog vršenja poslova i da se tiče odnosa zaposlenog i njegovog ličnog stava i ponašanja kao što je npr. susretljivost, pristojan i profesionalan odnos sa strankama, razvijanje kolegijalnih

---

odnosa, pa na primer do načina oblačenja u vršenju službe.

U vezi sa direktivom ukaže se da je u istoriji naše državne uprave postojao pojam direktivizam, koji je imao koren u latinskoj reči "dirigo" što znači upravljanje, određivanje pravca i sl. Ovaj pojam je označavao jedan pravac i način vodenja poslova koji se primenjivao u radu državnog aparata i drugih hijerarhijskih sistema - političke stranke, dirigovana privreda, državni kapitalizam i dr. On je predstavljao elemenat dosledno sprovedene centralizacije, pri čemu su necentralni organi bili "niži" i predstavljali produženu ruku centralnih organa. Primena direktivizma opravdavana je efikasnim delovanjem, nesputanim opštim propisima i utvrđenim postupkom, a pretpostavka, ovakvog postupanja bilo je odsustvo jasnog razgraničenja nadležnosti kao i arbitрerno odlučivanje organa koji je izdavao direktive. Međutim ovaj pojam ne treba mešati sa svakim izdavanjem direktive, jer ona - direktiva može da predstavlja elastičnu formu nužne koordinacije aktivnosti u velikim organizacijama, koja ne mora biti u suprotnosti sa

samostalnošću nižih organa.

Instrukcija. Zakon o državnoj upravi je, za razliku od direktive, instrukciju konstituisao kao jedno od ovlašćenja organa državne uprave u vršenju nadzora nad radom drugih organa državne uprave i imao ca javnih ovlašćenja u vršenju poverenih poslova (unutrašnji nadzor). Instrukcija predstavlja pretežno stručno uputstvo organa državne uprave kojom se usmerava organizacija poslova i stručni rad zaposlenih, način i metod vršenja pojedinih upravnih i drugih poslova, osim kada je u pitanju rešavanje o upravnim stvarima. Instrukcija se odnosi na nedređen broj slučajeva i deluje samo unutar sistema državne uprave odnosno organa državne uprave u određenoj oblasti. Instrukcija je dakle interni akt. Ona se interno upućuje organima državne uprave i imao cima javnih ovlašćenja koji izvršavaju određene zakone i druge propise i ne deluju neposredno na pravne subjekte. Instrukcije mogu biti obavezne i neobavezne. Neobavezne imaju karakter ukazivanja, preporuke i deluju autoritetom organa koji je instrukciju izdao. U Zakonu o državnoj

upravi radi se o obaveznoj instrukciji, koja je u svakom pogledu obavezna za organe i imaoce javnog ovlašćenja kojima se izdaje. Takođe, iz same prirode obavezne instrukcije proizilazi ovlašćenje organa uprave da kontroliše njeno izvršavanje i da, ukoliko se ona ne izvršava pokrene pitanje odgovornosti organa, odnosno rukovodioca organa i sl., u skladu sa članom 47. stav 1. tač. 1, 5. i 7.Zakona o državnoj upravi.

Prema tome, osobina instrukcije kako je uređena Zakonom o državnoj upravi jeste da je ona (1) akt usmeravanja; (2) da se usmeravanje odnosi na organizaciju poslova i način rada zaposlenih u organima državne uprave i kod imaoča javnih ovlašćenja i (3) da to ovlašćenje postoji, odnosno da se instrukcija izdaje kada se radi o poverenim poslovima.

Za razliku od direktive koja se odnosi na unutrašnji vid funkcionisanja pojedinog organa državne uprave, instrukcija je sredstvo nadzora koji vrše organi državne uprave nad drugim organima i imaočima javnih ovlašćenja koji vrše poverene poslove držav-

ne uprave, ali se nesumnjivo zadržava u granicama organizaciono-funkcionalne strukture upravne selatnosti(prema subjektima i procesnim elementima), izbog toga jeste oblik unutrašnjeg usmeravanja rada.

Mišljenje. Organ državne uprave je dužan da na traženje fizičkih i pravnih lica pruži mišljenje o primeni odredaba zakona i drugih opštih akata. Mišljenja organa državne uprave nisu obavezujuća. Iako je, prema članu 80. Zakona o državnoj upravi, mišljenje organa državne uprave neobavezujuće pravne snage, upućuje se fizičkim i pravnim licima, a ne drugim organima državne uprave, ipak i ono može imati znatno usmeravajuće i usklađujuće dejstvo. Naime, ukoliko mišljenje organa državne uprave o pojedinom pitanju primene propisa poseduje potrebnu sadržinsku validnost, kontinuiranost i trajnost tako da u vremenu stiče faktički svojstvo pravnog stava navedenog organa, ono svakako može da bude od znatnog uticaja na postupanje pojedinih organa, ponekad i imaoča javnih ovlašćenja, koji u datoj oblasti uprave izvršavaju za-

kone i druge propise kao i na ponašanje pravnih subjekata u ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, posebno zbog činjenice da se u određenoj fazi pitanje o kojem se radi može upravo naći na odlučivanju u organu državne uprave koji je odgovarajuće mišljenje i dao.

Prema tome, valja uočiti da više, u pozitivno-pravnom sistemu, ne postoji "stručno uputstvo" ili uputstvo uopšte, koje je u ranijim sistemima državne uprave sadržavalo pravila za stručno organizovanje službe i za stručni rad zaposlenih u organima državne uprave i u drugim organima i organizacijama koje vrše poslove državne uprave, kao i da ne postoji institut "objašnjenja" kojim se davalо mišljenje koje se odnosilo na primenu pojedinih odredaba zakona i drugih propisa (vidi čl. 70. Zakona o državnoj upravi iz 1992. godine). Naime, u ranijem Zakonu o državnoj upravi iz 1992. godine postojali su istovremeno instrukcija i stručna uputstva: instrukcija je sadržavala obavezna pravila o načinu rada i postupanja organa u izvršavanju zakona, dok se stručno uputstvo od-

nosilo na stručno organizovanje i na stručni rad zaposlenih. Sada, instrukcija iz člana 48. Zakona o državnoj upravi, sadrži usmeravanje koje se tiče kako organizovanja poslova tako i načina rada zaposlenih; dakle, obuhvata istovremeno sadržinu instrukcije i stručnog uputstva iz režima zakona iz 1992. godine. Prema tome, pojam uputstva u sadašnjem Zakonu o državnoj upravi zadržan je samo za uputstvo kao podzakonski opšti akt-propis organa državne uprave.

### 5.3 Usmeravanje i usklađivanje rada organa uprave u jedinicama lokalne samouprave

#### Pozitivno-pravni okvir

Zakonom o lokalnoj samoupravi<sup>98</sup> je propisano: da se lokalna samouprava ostvaruje se u opštini, gradu i gradu Beogradu (član 3); da se odredbe ovog zakona koje se odnose na opština primenjuju i na grad, ako zakonom nije drukčije određeno (član 23.); da skupština opštine u skladu sa zakonom, pored ostalog, bira i razrešava predsednika opštine i, na predlog predsed-

nika opštine, bira zamenika predsednika opštine i članove opštinskog veća (član 32 tač. 11. i 12.); da su izvršni organi opštine predsednik opštine i opštinsko veće (član 42); da predsednik opštine usmerava i usklađuje rad opštinske uprave (član 44. tačka 4.); da opštinsko veće neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine i vrši nadzor nad radom opštinske uprave, poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštим aktom ili odlukom koje donosi skupština opštine (član 46); da opštinska uprava, pored ostalog izvršava odluke i druge akte skupštine opštine, predsednika opštine i opštinskog veća (član 52); da načelnik opštinske uprave za svoj rad i rad uprave odgovara skupštini opštine i opštinskom veću u skladu sa statutom opštine i aktom o organizaciji opštinske uprave (član 57) i da akt o organizaciji opštinske uprave donosi skupština opštine na predlog opštinskog veća a akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske uprave do-

nosi načelnik uz saglasnost opštinskog veća (član 59).

### **Subjekti i sadržina usmeravanja i usklađivanja u jedinica-m lokalne samouprave**

Kao što se može zaključiti, funkcija usmeravanja i usklađivanja lokalnih organa uprave pripada, kao i u sistemu državne vlasti, lokalnim izvršnim organima. Ova funkcija podeljena je, u osnovi, između predsednika opštine i opštinskog veća. Predsednik opštine, usmerava i usklađuje tekući i svakodnevni ukupan rad opštinske uprave. Dakle on odgovara za celinu funkcije izvršavanja u jedinici lokalne samouprave, a u tom okviru posebno i naročito o vršenju poverenih poslova državne uprave S druge strane, opštinsko veće se stara o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine, u tom cilju nadzire rad opštinske uprave, anaročito se bavi zakonitošću akata opštinske uprave i u tom cilju poništava ili ukida akte opštinske uprave koji nisu u saglasnosti sa zakonom, statutom i drugim opštim aktom ili odlukom koje donosi skupština opštine. Međutim, treba ukazati da je predsednik

opštine istovremeno predsednik opštinskog veća i da odgovara za zakonitost njegovog rada. Tako da se njihovi poslovi u usmeravanju i usklađivanju prepliću, što može u praksi izazvati i izaziva određene probleme, Ali, ukoliko se shvati da predsedniku opštine pripada većina izvršnih poslova koji su operativnog karaktera, a opštinskom veću oni izvršni poslov koji zahtevaju široku političku podršku, pre svega skupštine jedinice lokalne samouprave (statut, budžet, važnije odluke i sl.), onda ne bi trebalo biti problema ni u funkciji usmeravanja i usklađivanja organa uprave, ili bi oni bili svedeni na malu meru. Rečeno shodno važi i za gradove, polazeći od odredbe člana 23. stav 4. Zakona o lokalnoj samoupravi. Takođe, Zakon o glavnom gradu<sup>99</sup> ne donosi u tom pogledu neke novine, već uglavnom preuzima odredba sistemskog zakona kojim se uređuje lokalna samouprava.

Što se tiče oblika usmeravanja i usklađivanja organa uprave, oni u Zakonu o lokalnoj samoupravi nisu tako izričito

navedeni, kao u Zakonu o državnoj upravi za organe državne uprave. Međutim, odredbe o oblicim usmeravanja sadrže se, polazeći od načelnih rešenja za organe državne uprave, u autonomnim propisima lokalnih teritorijalnih jedinica-jedinica lokalne samouprave (statuti<sup>100</sup>, odluke o organizaciji i radu opštinske uprave itd), Pri tome treba, takođe, imati u vidu da se pojedine odredbe Zakona o državnoj upravi shodno primenjuju i na organe uprave jedinica lokalne samouprave.<sup>101</sup> Oblici usmeravanja i usklađivanja uređeni autonomnim aktima lokalnih zajednica i shodno primenjeni u praksi, gotovo u celiini odgovaraju oblicima već izloženim za organe državne uprave, a navedenim pod tač-

100 Vidi član 11. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je određena sadržina statuta, a to je : da se statutom uređuju naročito: prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave i način njihovog ostvarivanja, broj odbornika skupštine jedinice lokalne samouprave, organizacija i rad organa i službi, način upravljanja građana poslovima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, osnivanje i rad mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave, uslovi za pokretanje građanske inicijative i druga pitanja od značaja za jedinicu lokalne samouprave.

101 Vidi član 86. stav 2. Zakona o državnoj upravi

kom 5.2. Zbog čega je to tako? Po našem mišljenju, razlozi se mogu naći u sledećem:

- kada su u pitanju Republika kao država i opštine i gradovi, kao jedinice lokalne samouprave, radi o teritorijalnim jedinicama, odnosno teritorijalnim sistemima upravljanja koji zahtevaju iste ili slične metode integracije i društvene regulacije, u čemu značajan udio imaju i uređivanje i mere javno-pravnog karaktera koje se tiču organizacije i rada organa vlasti, pa i rada organa uprave;
- organi Republike i organi jedinica lokalne samouprave obavljaju u ostvarivanju prava, obaveza i interesa građana i drugih pravnih subjekata iste ili slične poslove, istim ili sličnim metodama, što sve ne trpi bitno različito uređivanje ili postupanje, jer bi se u protivnom narušavalo Ustavom utvrđeno načelo jednakosti građana pred organima pred kojima ostvaruju svoja prava i dužnosti;
- shodnom ili sličnom regulacijom i primenom zakonskih rešenja obezbeđuje se, pored toga, vertikalno funkcionalno jedinstvo u

obavljanju izvršne funkcije, koje je nužno za jedinstvenost funkcije izvršavanja i za ostvarivanje kako jednakopravnosti građana i drugih pravnih subjekata u ostvarivanju njihovih prava, obaveza i na zakonu zasnovanih interesa tako i utvrđenog javnog interesa.

UDK 331.107.8

Originalan naučni rad  
Primljeno: novembar 2010

KORIŠĆENA LITERATURA

Alagić, N.: Odgovornost izvršnog organa u delegatskom skupštinskom sistemu, Opština, broj 3-4/87

Borković, I.: Upravno pravo, NN, Zagreb, 2002.g

Cijan R. - Lemberger, V: Komentar Zakona o osnovama sistema državne uprave i o SIV-u i saveznim organima uprave, Službeni list SFRJ, Beograd, 1979

Danilović, O.: Ostvarivanje funkcije društvenog nadzora u opštinama SRS, Opština 3-4/86

Durovski, L.: Osnovne karakteristike razvoja opštine u Jugoslaviji, Opština, broj 3-4/79

Lukić, R.: Izvršno-politička funkcija, Arhiv za pravne i društvene nauke, broj 2-3/1973

Marković, R.: Predgovor zbirci Odabranii propisi o Vladi i državnoj upravi, IPD Justinian, Beograd, 2005. g

Marković, R.: Institucionalizacija izvršne funkcije u osnovnim lokalnim jedinicama, Opština, broj 10-11/74

Milkov D.: Upravno pravo, II. Upravna delatnost, PF Novi Sad, Novi Sad 1998.

Petrović, M. – Vlatković, M.: Zakon o državnoj upravi s komentarom, Službeni glasnik SRS, Beograd 1990.

Popović S.: Organizacija i funkcionisanje uprave u samoupravnom društvu, Savremena administracija, Beograd, 1978.

Radović, D.: Političko-izvršni organi i tela NOO, Opština, broj 2-3/56

Tomić, Z.: Opšte upravno pravo, Službeni glasnik RS i PFB, Beograd, 2009.g.

Tomić, Z.: Upravna kontrola uprave, Savremena dministracija, Beograd, 1990.g.

Vlatković M.: Sistem državne uprave u Republici Srbiji, Savremena praksa, 10 specijalnih priloga, Beograd 1993.

Vlatković, M: Upravna kontrola uprave i upravni nadzor, Pravni život, Beograd, 9/96,

Višnjić, M.: Položaj i uloga društvenih saveta uprave, Opština, broj 4-5/80

Zrelec, M.: Mesto i uloga izvršnih organa u gradu Beogradu, Opština, broj 1-2/79

Lalević, M.: Sinonimi i srodne reči srpskohrvatskog jezika, Prosveta, Beograd, 1974 g.

Korišćeni su i mnogi ustavni i zakonski tekstovi navedeni i citirani u radu.

# SPECIFIČNOST RADNIH ODNOŠA ZAPOSLENIH U SISTEMU BEZBJEDNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

*mr Predrag Ćeranić*

## *Rezime*

*Specifičnost radnih odnosa zaposlenih u sistemu bezbjednosti BiH proizilazi iz karakteristika sistema bezbjednosti BiH, za koji se može konstatovati da je složen i neuređen, naročito u pogledu koordinacije rada podsistema koji ga čine. Sistem bezbjednosti BiH treba posmatrati kao skup nekoliko podistema u vertikalnom i u horizontalnom smislu. U vertikali on se sastoji od institucija bezbjednosti na državnom nivou, entitetskih institucija bezbjednosti, i institucije bezbjednosti Brčko Distrikta BiH. Za institucije bezbjednosti na državnom nivou, zakone koji uređuju oblast radnih odnosa donosi Parlamentarna skupština BiH, a skupštine entiteta i Brčko Distrikta donose zakone koji regulišu ovu oblast na području entiteta, odnosno Distrikta. U horizontalnom smislu na državnom nivou postoje institucije u kojima radne odnose zaposlenih, pored Zakona o radu u institucijama BiH, regulišu Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o policijskim službenicima BiH. Radni odnosi zaposlenih u Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH definisani su Zakonom o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH, a radni odnosi profesionalnih vojnih lica Zakonom o službi o oružanim snagama BiH.*

*Ključne riječi: bezbjednost, sistem bezbjednosti, zaposleni, službenici, radni donosi, zakon, država, entitet*

## *ABSTRACT*

*Specifics of labour relations of employees in BiH security system institutions derive from characteristics of BiH security system, for which it could be said it is complex and undefined, particularly in sense of coordination of activity of subsystems it is comprised of. The BiH security system should be viewed as a set of several subsystems, in vertical and horizontal sense. On vertical side, it comprise of security institutions at a state level, entities' security institutions and the one of Brčko district. BiH Parliament brings the legislation regulating labour relations in security institutions at a state level, while entities assemblies and Brčko district assembly bring laws that regulate these issues at the level of entities and Brčko district. On a horizontal sense, at a state level, there are institutions in which labour relations, besides Law on labour in BiH institutions, are regulated by Law on state service institutions in BiH and Law on police service in BiH. Labour relations of employees in Intelligence service if BiH are defined by Law on BiH Security-Intelligence Agency, and labour relations of professional soldiers are regulated by the BiH Law on Armed Forces.*

*Key words: security, security systems, employees, servants, labour relations, law, state, entity.*

---

## Uvod

**E**konomski i savremeni politički trendovi poniziju pojedinca u odnosu na državu čine sve manje važnom, uloga države u životu njenih građana postaje dominantno prisutna. Država uređuje sve brojnije oblasti, trudi se da pojedinca uvjeri da joj pripada, da je integriran u njene strukture. U tom kontekstu treba posmatrati sistem bezbjednosti, koji je zadržao ulogu najmoćnijeg državnog aparata i ključne poluge vlasti.

Značaj koji se danas daje bezbjednosti prevazišao je njen tradicionalni okvir i dao joj šire, višedimenzijsko značenje. Dominantno prisutna u društvenom životu, bezbjednost se pojavljuje u različitim oblicima: pojedinačna i kolektivna, javna i tajna, privatna i državna bezbjednost. Integrativni procesi u svim oblastima društvenog života zahvatili su i ovu oblast društvenog života. Da bi mogle odgovoriti bezbjednosnim rizicima i izazovima, države stvaraju sisteme bezbjednosti, specifičnu vrstu sistema sa pravno regulisanom organizacijom.

Sistem bezbjednosti Bosne i Hercegovine ne proizilazi ni iz jednog pravnog dokumenta. Takođe, ne postoji ni politička platforma kojom bi se sistem bezbjednosti u BiH bar načelno definisao. Tako imamo situaciju u kojoj se sistem bezbjednosti može odrediti kao neodređen, te i saradnja između podsistema koji ga čine više zavisi od međusobnih odnosa čelnih ljudi negoli od zakonskih rješenja, kojom bi saradnja i koordinacija svih elemenata sistema bila određena. Konačno, u BiH ne postoji ni državno tijelo koje bi koordinisalo rad podsistema bezbjednosti. Pravni okvir svakako je značajan za definisanje odnosa u sistemu bezbjednosti BiH, ali je podjednako važna i sintagma koja je izrasla u posebnu naučnu disciplinu – ljudski resursi. Često su kvalitetna kadrovska rješenja presudna za prevazilaženje problema iz bezbjednosnog opsega, a stepen saradnje podistema bezbjednosti koliko od uređene pravne regulative, toliko zavisi i od međusobnih odnosa rukovodećih ljudi. Motivisanost zaposlenih i stepen njihove posvećenosti pos-

lu kojim se bave, nezaobilazna su determinanta u sagledavanju sistema bezbjednosti. U svemu tome veoma važan segment za funkcionisanje sistema bezbjednosti je i način na koji su uređeni radni odnosi zaposlenih.

### 1. Pojam bezbjednosti

Eminentni teoretičari iz oblasti bezbjednosti dali su svoj doprinos definisanju pojmljiva bezbjednost i sigurnost.<sup>102</sup> Tako, dr Momčilo Sakan navodi da „bezbednost nije samo stanje. Bezbednost je i aktivnost pojedinaca i društvenih grupa da se preduhitri opasnost i zaštite društvene vrednosti (ljudi i druga živa bića, objekti, materijalna i druga dobra) od bilo koje vrste ugrožavanja. Bezbednost nije ni subjektivno osećanje već realna situ-

acija i proces.“<sup>103</sup> Dr Sakan između pojmljiva bezbjednost i sigurnost pravi divergenciju: „Ipak se čini da termin sigurnost ima šire značenje. Taj termin ne podrazumeva samo odsustvo opasnosti nego i izvesnost, samopouzdanje pa i lakomislenost.“<sup>104</sup> Dr Ramo Masleša ističe da „u političkoj enciklopediji autori navode da se izraz bezbjednost izjednačavao sa terminom sigurnost, što nije isto, ali nisu dali objašnjenje u čemu je ta divergencija.“<sup>105</sup>.

Dr Nedjo Danilović ukazuje: „U našoj literaturi termini bezbednost i sigurnost se najčešće smatraju sinonimima, iako se u suštini radi o dva termina sa različitim značenjama...“<sup>106</sup> U daljem objašnjavanju razlika između pojmljiva bezbjednost i sigurnost, dr Nedjo Danilović naglašava: „U naučnom i teorijskom promišljanju o osnovnom kategorijalnim poj-

---

102 Za potrebe ovog istraživanja poslužićemo se određenjima koje su dali dr Nedjo Danilović, profesor na Pravnom fakultetu Slobomir P univerziteta u Bijeljini, dr Ramo Masleša, profesor na Fakultetu kriminalističkih nauka Univerziteta u Sarajevu i dr Momčilo Sakan, profesor na Fakultetu političkih nauka Nezavisnog univerziteta Banja Luka. Takođe, koristićemo i definicije koje su dali strani autori kao što su Ur Getiken (Urs E. Gattiken) i Edvard Hinkelman (Edward Hinkelmann).

103 Sakan, Momčilo, Uticaj kulture na ljudsku bezbednost, izlaganje na simpozijumu Bezbrednost i kultura, Vrnjačka Banja, mart 2008., str. 4

104 Isto, str. 3.

105 Masleša, Ramo: Teorije i sistemi sigurnosti, Magistrat, Sarajevo, 2001., str. 5.

106 Danilović, Nedjo : Savremeni sistemi bezbednosti i zaštite, Skripta, Slobomir P Univerzitet, Slobomir - Bijeljina, 2007., str. 12.

movima u oblasti bezbednosti, termin bezbednost predstavlja osnovni, polazni i fundamentalni pojam iz koga se izvode svi drugi pojmovi. U najširem smislu pojam, bezbednost predstavlja težnju ka životu i odnosima u kojima devijantna ponašanja drugih neće ih dovoditi u opasnosti po njihove živote, zdravlje, svojinu i interes. Pojam sigurnost predstavlja izvornu ljudsku potrebu i složen sistem faktičkih društvenih činjenica, uverenja i verovanja subjekata u trajno ostvarivanje dostignutog ili još boljeg društvenog položaja. Sigurnost je rezultat mnoštva raznoraznih i društvenih i ličnih mera koje su oslonac i garant da se položaj subjekta u društvu neće prekomereni i disfunkcionalno pogoršati. Otuda se ova društvena pojava manifestuje kao lična, grupna i kolektivna, pa iz tog razloga u društvu kao zajednici ljudi postoje sistemi osiguranja i zaštite njihovog socijalnog položaja<sup>107</sup>. Svoje razmatranje dr Nedjo Danilović zaključuje time što tvrdi da je „bezbednost složeni iskaz, odnosno jedna složena, smislena celina koju čini više pojnova

i termina koji se nalaze u određenoj vezi i poretku – te se, osim u najjednostavnijim slučajevima, ne mogu iskazati jednim pojmom ili terminom“<sup>108</sup>.

U Političkoj enciklopediji bezbjednost se definiše u širokom smislu, jer “obuhvata mjere i aktivnosti, čuvanja i zaštite od ugrožavanja nezavisnosti i integriteta jedne zemlje i unutrašnjeg ustavnog i pravnog poretka.” U prvom slučaju se govori o spoljnoj, a u drugom o unutrašnjoj bezbjednosti.<sup>109</sup>

U Pojmovniku bezbednosne kulture za pojam bezbjednosti se navodi da “u objektivnom smislu predstavlja odsustvo pretnji po usvojene vrednosti, dok u subjektivnom značenju predstavlja odsustvo straha od toga da će date vrednosti biti ugrožene. U odnosu na nivo na kome se nalazi vrednost koja se želi zaštiti, odnosno na kojoj se nalazi referentni objekat bezbednosti, razlikujemo ljudsku, državnu, regionalnu, međunarodnu ili globalnu bezbednost. Bez-

---

108 Isto

109 Politička enciklopedija, Beograd, 1975, str. 79.

bednost se tradicionalno, i u teoriji i u praksi, vezuje za suverenu državu kao za glavni subjekat, ali i objekat bezbednosti, i za njen monopol nad legitimnom primenom fizičke i, iznad svega, vojne sile.”<sup>110</sup>

Ur Getiken (Urs E. Gattiken) u rječniku koji se bavi pojmovima iz oblasti bezbjednosti The information Security Dictionary<sup>111</sup>, bezbjednost objašnjava kao „mjere opreza koje su preduzete u cilju zaštite organizacija, sistema, ličnosti i stvari od napada ili mogućnosti da budu ozlijedene“<sup>112</sup>. Edvard Hinkelmann (Edward Hinkelmann), autor zapažene knjige „Rječnik međunarodne trgovine“<sup>113</sup> bezbjednost je okarakterisao kao veoma široko polje<sup>114</sup>.

Bezbjednost je pojam koji

neprekidno pomjera svoje granice, i koji je evoluirao od stanja zaštićenosti i odsustva opasnosti, do shvatanja bezbjednosti kao složene cjeline međusobno uvezanih, srodnih pojmova sa zasebnim specifičnostima. Bezbjednost je, opet, dinamična društvena pojava, proces. Nesporno je da se radi o pojmu koji ima više dimenzija i koji se pojavljuje u novim oblicima.

## 2. Sistem bezbjednosti

Ideja o sistemu ima dužu tradiciju<sup>115</sup>. Georg Wilhelm Fridrik Hegel, jedno od najvećih imena u istoriji filozofije, tvrdio je da “filozofiranje bez sistema ne može da bude nešto znanstveno”<sup>116</sup>.

---

110 Svetlana Stanarević i Filip Ejdus: Pojmovnik bezbednosne kulture, Centar za civilno vojne odnose, Beograd, 2009. str. 14.

111 Urs E. Gattiken: The information Security Dictionary, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.

112 Isto, str. 292.

113 Edward G. Hinkelmann: Dictionary of International Trade, World Trade Press, Novato, California, USA, 2005.

114 Iako se iz naslova ne bi dalo zaključiti, ova knjiga obrađuje veoma širok spektar pojmova iz oblasti bezbjednosti.

115 Sistem (system) - Od grčkog syn (“zajedno”) i stenai (“stajati”). (2) U formalnom smislu, sistem je skup elemenata s unutrašnjom koherentnošću i jedinstvom, koji daju pravila koja određuju dozvoljene kombinacije i transformacije elemenata. (Riz, Viljem: Rečnik filozofija i religija: istočna i zapadna misao, Derešta, Beograd, 2004., str. 769).

Reč sistem (grč. sistema) označava ono što je sastavljeno, sastav, sustav, celina; prema izvesnom gledištu uređena i od raznovrsnih stvari ili saznanja sastavljena celina, skup uređenih delova... (Vučaklija, Milan: Leksikon stranih reči i izraza, 6. dopunjeno i redigovano izdanje, Prosveta, Beograd, 2003., str. 823).

116 Isto

Po Hegelu "pod sistemom neispravno se razumijeva filozofija o ograničenu principu, o principu koji se razlikuje od drugoga, naprotiv, princip je svake istinite filozofije da sadržava u sebi sve posebne principe. Svaki od dijelova filozofije jest filozofska cjelina, jedan u sebi zatvoren krug, ali filozofska ideja u njemu jest u posebnoj određenosti ili elementu"<sup>117</sup>.

Ipak, trojica naučnika, Ludvig von Bertalanffy, W. Rohler i A. J. Lotku smatraju se za začetnike metodološke konцепције sistema. Radovi ove trojice autora se uzimaju kao osnova za opštu teoriju sistema.<sup>118</sup> Oni su najzaslužniji što je "termin sistem prožeо sva područja nauke i prodro u popularno mišljenje, žargon i sredstva masovnog komuniciranja".<sup>119</sup> Ludvig von

---

117 Masleša, Ramo: Teorije i sistemi sigurnosti, Magistrat, Sarajevo, 2001., str. 54.

118 Ludvig von Bartalanffy, General Theory of System: Application to Psychology, in the Socijal Sciences – Problems and Orientations, Mouton/UNESCO, The Hague, Paris, 1968., p. 3, (према Маслеша, Рамо: Теорије и системи сигурности, Магистрат, Цапајево, 2001., стр. 53).

119 Masleša, Ramo: Teorije i sistemi sigurnosti, Magistrat, Sarajevo, 2001. str. 54.

Bertalanffy je 1937. godine prvi izložio teoriju sistema na Čikaškom univerzitetu da bi 1954. godine sa stvaranjem "Društva za teoriju sistema" ova teorija doživjela pravu naučnu ekspanziju i postala opšteprihvaćena<sup>120</sup>. Osnivači pomenutog društva bili su Ludvig von Bertalanffy (biolog), Kenneth Boulding (ekonomista), Anatol Rapoport (biomatematičar) i Ralph Gerard (psiholog). Nakon izvjesnog vremena društvo je promijenilo naziv u "Društvo za istraživanje opštih sistema" i pokrenulo svoj časopis koji je imao značajnu ulogu u prihvatanju sistemskog pristupa i njegovoј primjeni u prirodnim, a nedugo zatim i u društvenim naukama.

Opšta teorija sistema bila je novi zamajac nauci. Radilo se o novoj metodologiji, novoj snazi. Mnoge naučne discipline pronalazile su izvorište u radovima Ludviga von Bertalanffy-ja. Prema

---

120 Videti šire: Ludvig von Bartalanffy, General Theory of System: Application to Psychology, in the Socijal Sciences – Problems and Orientations, Mouton/UNESCO, The Hague, Paris, 1968., p. 309. (према Danilović, Nedо: Savremeni sistemi bezbednosti, skripta, Slobomir P Univerzitet, Бијељина, 2007., стр. 48).

ovoj teoriji "sistem se definiše kao kompleks elemenata u interakciji, s tim što te interakcije imaju svoj red (nisu slučajne prirode) ...., a opšta teorija se može primeniti na pojave u različitim tradicionalnim granama naučnog istraživanja"<sup>121</sup>. Shvatanje sistema kao cjeline koja funkcioniše zahvaljujući interakciji njenih dijelova prihvaćena je i od drugih autora.

Tako, akademik Eugen Pusić sistem definiše kao "cjelinu sastavljenu iz dijelova ili kao cjelinu razgraničenu od svoje okoline"<sup>122</sup>. Po Milanu Vlatkoviću sistem može da se definiše "kao poredak uslovljen planskim rasporedom i odnosom delova u određenoj vezi ili kao skup pojedinih elemenata povezanih opštom funkcijom ili ciljem"<sup>123</sup>. Uglavnom, međusobna interakcija elemenata unutar jedne cjeline i njihova određenost prema onom što je izvan te cjeline, prožima se kroz niz definicija različitih autora.

---

121 Pusić, Eugen: Upravni sistemi I, GZH, Zagreb, 1985., str. 11.

122 Vlatković, Milan: Pravo lokalne samouprave, Besjeda; BLC, Banja Luka, 2008., str. 75.

123 Isto, str. 5.

Sistem bezbjednosti podrazumijeva jedan izgrađen i uređen skup podsistema koji imaju definisan djelokrug rada, i primjenjuju opšte i specifične metode u cilju zaštite osnovnih društvenih vrijednosti. Jedan od teoretičara koji svoju naučnu djelatnost iz oblasti teorije bezbjednosti artikulišu u Bosni i Hercegovini, dr Neđo Danilović, određenje sistema bezbjednosti postavio je na naučno prihvatljiv način: „Da bi mogla uspešno da štiti vitalne vrednosti i interes, svaka država organizuje svoje bezbednosne i zaštitne mehanizme u zasebne međusobno uslovljene sisteme i podsisteme, koji pružaju bezbednosne usluge od najvišeg društvenog značaja. Pri tome, oni svoju ulogu ostvaruju dozvoljenim pravnim i demokratskim sredstvima, koji ne dovode u pitanje zajamčene slobode i prava čoveka i građanina.“<sup>124</sup>

Dr Ramo Masleša takođe je dao definiciju koju ćemo prihvati kao jednu od vodilja u teoretskom posmatranju

---

124 Masleša, Ramo: Teorije i sistemi sigurnosti, Magistrat, Sarajevo, 2001., str. 104.

sistema bezbjednosti: „Pošto je demokratija veoma senzibilan, visokohumaniziran i krajnje političko-sigurnosno osjetljiv oblik uvjerenja i funkcionalisanja, njena poželjna stabilnost se može održati samo u takvom sistemu vrijednosti i radu institucija vlasti u čijem će se središtu naći demokratsko provođenje ustava i zakona, uz puno poštivanje zakonitosti i ostalih principa primjerenih modernim društvima, tako da i sam demokratski poređak postane ideal građana. U tom procesu posebnu odgovornost ima sistem sigurnosti, odnosno njegova moć. On u svakoj pravno uređenoj demokratskoj državi predstavlja društvenu nužnost. Ali ako se ne ostvari kontrola zakonitosti rada sigurnosnog sistema njegova moć može postati „društveno opasna“, a naročito u odnosu prema građanima primjenom mjera represije sa prekoračenjem zakonom datih ovlašćenja.“<sup>125</sup>

Dakako da sistem bezbjednosti ponajviše zavisi od ljudske aktivnosti, od interesa i motiva pojedinaca i grupa. Efikasnost sistema bezbjednosti zavisi i od okolnosti koje

ga okružuju i u kojima sistem bezbjednosti djeluje. Kao najvažnije koordinate u tom smislu izdvojili bismo državu i društvene potrebe zajednice.

Prema našem viđenju, sistem bezbjednosti je specifična vrsta sistema sa pravno regulisanom organizacijom i utvrđenim međusobnim odnosima pod-sistema, elemenata sistema bezbjednosti. Sistem bezbjednosti je uređen skup konstituisanih institucija koje djeluju javno ali i prikriveno, i pri tome koriste preventivne i represivne metode u cilju očuvanja osnovnih vrijednosti društva.

### 3. Sistem bezbjednosti BiH i radni odnosi zaposlenih

Za razvoj sistema bezbjednosti Bosne i Hercegovine presudno je bilo nekoliko faktora: pravno, političko i društveno nasljeđe službi bezbjednosti SFRJ; građanski rat; političko uređenje sa specifičnim oblikom međunarodne uprave. Dejtonskim mirovnim sporazumom sistem bezbjednosti ostao je na entitetskom nivou, uključujući policijske strukture, oružane snage i

obavještajne službe.

Tokom naredne decenije sistem bezbjednosti u BiH trpio je izmjene, najprije formiranjem Državne agencije za istrage i zaštitu, zatim reformom oružanih snaga, a krajem 2004. godine u BiH je završena reforma obavještajne službe, koja je do tada funkcionala kao dio entitetskog sistema bezbjednosti. Obavještajno-bezbjednosna služba RS (OBS) i Federalna obavještajno sigurnosna služba (FOSS), ujedinjene su u Obavještajno-bezbjednosnu agenciju BiH (OBA) koja djeluje na osnovu Zakona o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH<sup>126</sup>. Zakonom o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu<sup>127</sup> utvrđuju se nadležnost i organizacija ove agencije kao policijskog organa BiH. Zakon o državnoj graničnoj službi BiH<sup>128</sup> određuje način rada državne granične službe. Djelokrug rada MUP-a RS određen je Zakonom o unutrašnjim poslovima<sup>129</sup>.

---

126 Službeni glasnik BiH br. 27/04

127 Odluka Visokog predstavnika br. 18/00 od 13.1.2000.

128 Službeni glasnik RS br. 48/03

129 Službene novine Federacije BiH br. 49/05

Unutrašnji poslovi iz nadležnosti Federacije BiH uređeni su Zakonom o unutrašnjim poslovima FBiH<sup>130</sup>, dok je rad policije Distrikta regulisan Zakonom o Policiji Brčko Distrikta BiH<sup>131</sup>. Djelatnost Oružanih snaga BiH uređena je Zakonom o odbrani BiH<sup>132</sup>.

Navedeni zakoni definišu rad podsistema bezbjednosti. Bezbjednost građana štite krivični zakoni, odnosno Krivični zakon BiH<sup>133</sup>, Krivični zakon RS<sup>134</sup>, Krivični zakon Federacije BiH<sup>135</sup> i Krivični zakon Brčko Distrikta BiH<sup>136</sup>.

---

130 Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 1/00

131 Službeni glasnik BiH br. 88/05

132 Službeni glasnik BiH br. 3/03

133 Službeni glasnik RS br. 49/03

134 Službene novine Federacije BiH br. 36/03

135 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 10 - 03

136 Na novinarsko pitanje o kvalitetu saradnje između policijskih agencija u BiH, zamjenik ministra bezbjednosti BiH, Mijo Krešić odgovorio je: „Nažalost, veoma često moram reći da sam nezadovoljan i razočaran kada je riječ o stepenu saradnje. U BiH još postoji svojatanje određenih agencija i vrlo često je ta saradnja uslovljena dobrom voljom čelnih osoba tih agencija. Ta saradnja mora da bude daleko veća i jača. Nijedna od agencija u BiH sama ne može da napravi ništa što je od državnog značaja ako određene aktivnosti nije sprovedla u saradnji sa drugim agencijama.“

Građane, takođe, štite i ingerencije podsistema bezbjednosti u kontekstu krivičnih zakona. Uloga sistema i podsistema bezbjednosti sastoji se u tome da pruže bezbjednosne usluge, a da se pri tome oni ostvaruju dozvoljenim pravnim sredstvima. Funtcionisanje podsistema bezbjednosti je dinamičan, složen i specifičan proces

Elementi sistema bezbjednosti BiH, odnosno njegovi podsistemi na državnom nivou su: Ministarstvo bezbjednosti BiH; Granična policija BiH (ranije Državna granična služba - DGS); Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA); Obavještajno – bezbjednosna agencija BiH (OBA) i Oružane snage BiH. Na nivou entiteta to su Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, a u Federaciji BiH Ministarstvo unutrašnjih poslova FBiH i deset kantonalnih MUP-ova; u Brčko Distriktu sistem bez-

---

ma i policijama. Razmjena informacija, servisiranje, međusobna saradnja i razumijevanje moraju biti daleko jači.“ Dnevna novina Glas Srpske, Banja Luka, 20.09.2010., tekst „BiH se nedovoljno bavi problemom terorizma“ (intervju sa zamjenikom ministra bezbjednosti BiH, Mjom Krešićem) autor Željka Domazet, str. 4.

bjednosti predstavlja Policija Brčko Distrikta.

Ministarstvo bezbjednosti koje postoji na državnom nivou ima nadležnost nad samo jednim dijelom elemenata sistema bezbjednosti i to nad Graničnom policijom BiH, SIPA-om i Odjeljenjem Interpola BiH. Pomenuta nadležnost ogleda se pretežno u koordinirajućoj ulozi. Pod direktnom ingerencijom Savjeta ministara BiH nalazi se Obavještajno-bezbjedosna agencija.

Pod ingerencijom Ministarstva odbrane BiH i pod vrhovnom komandom Predsjedništva BiH egzistiraju Oružane snage BiH. Na entitetskom nivou, u Republici Srpskoj djeluje MUP RS, a u Federaciji Bosne i Hercegovine MUP Federacije BiH, te deset kantonalnih MUP-ova organizovanih kroz teritorijalno razmještene policijske uprave. U Brčko Distriktu BiH djeluje policija Brčko Distrikta BiH. Ako zanemarimo najnovije uspostavljena policijska tijela na nivou BiH, proizašla iz reformskog procesa iz 2008. godine koja još nisu zaživjela, može se reći da u BiH djeluje 13 policijskih struktura na en-

titetskom nivou, kao i dvije na državnom nivou, što ukazuje na razbijenost i neuvezanost sistema bezbjednosti u BiH.<sup>137</sup> Stiče se utisak da u BiH postoji tri sistema bezbjednosti (na nivou BiH, na nivou entiteta i na nivou kantona) odnosno, jedan koji egzistira na tri nivoa koji nisu u subordinirajućem odnosu, već između njih postoji koordinacija.

### 3.1. Radni odnosi zaposlenih u institucijama bezbjednosti na državnom nivou

Navedeni način organizovanja sistema bezbjednosti reflektuje se i na polje radnih odnosa zaposlenih. Tako su radni odnosi zaposlenih u institucijama sistema bezbjednosti BiH na državnom nivou regulisani zakonima koje je donijela Parlamentarna skupština BiH. To su: Zakon o radu u institucijama BiH,<sup>138</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH,<sup>139</sup> Zakon o policijskim službenicima

BiH<sup>140</sup>, Zakon o službi o oružanim snagama BiH<sup>141</sup> i Zakon o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH.<sup>142</sup>

Zakonom o radu u institucijama BiH reguliše se radni odnos: zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine i njenim organima koji nisu državni službenici; zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine koji su izričito izuzeti iz Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine; zaposlenih koji su zaposleni u javnim preduzećima Bosne i Hercegovine, udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, međuentitetskim korporacijama i drugim institucijama za obavljanje dodatnih nadležnosti u Bosni i Hercegovini, ako drugim zakonom nije drugačije određeno.<sup>143</sup>

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim

---

137 Službeni glasnik BiH br. 26/04, 7/05  
i 48/05

138 Službeni glasnik BiH br. 19/02,  
19/09, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04,  
37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10

139 Službeni glasnik BiH br.  
27/04 , 63/04 , 5/06 , 33/06 , 58/06 , 15/0  
8 , 63/08 i 35/09

140 Službeni glasnik BiH br. 12/04

141 Član 1 Zakona o radu u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 26/04,  
7/05 i 48/05

142 Član 1 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH

143 Član 6 Zakon o državnoj službi u institucijama BiH

organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama Bosne i Hercegovine osnovanim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave.<sup>144</sup> Ovaj zakon primjenjuje se na državne službenike diplomatske i konzularne službe, Državne agencije za istragu i zaštitu i granične službe.<sup>145</sup>

Zakonom o policijskim službenicima BiH regulišu se policijska ovlaštenja i radno-pravni status (radni odnosi, uključujući: dužnosti i prava, zapošljavanje, obrazovanje i usavršavanje, raspoređivanje, činove, procjenu rada i unapređivanje, naknade, radne uslove, disciplinsku odgovornost, odgovornost za štetu te prestanak radnog odnosa) policijskih službenika Bosne i Hercegovine.<sup>146</sup>

Ovaj zakon se primjenjuje na policijske službenike zaposlene u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) i

Graničnoj policiji, a odredbe ovog zakona primjenjuju se i na policijske službenike na radu u Kancelariji za saradnju s Interpolom.<sup>147</sup> Za policijske službenike u Zakonu se navodi da su to oni pripadnici policijskih organa koji primjenjuju policijska ovlaštenja propisana Zakonom o policijskim službenicima BiH i postupaju kao ovlaštena službena lica prema zakonima o krivičnom postupku u BiH.<sup>148</sup>

Zakonom o službi o oružanim snagama BiH<sup>149</sup> uređuje se služba u Oružanim snagama BiH. Tako, po Zakonu, na službi u Oružanim snagama BiH mogu biti vojna lica, civilna lica i kadeti. Vojna lica su profesionalna vojna lica i lica u rezervnom sastavu, dok su na službi. Profesionalna vojna lica su vojnici, podoficiri, oficiri i generali. Civilna lica na službi u oružanim snagama su državni službenici i zaposleni na koje se primjenjuje odredbe Zakona o

144 Član 1 Zakona o policijskim službenicima BiH

145 Član 2 Zakona o policijskim službenicima BiH

146 Isto

147 Službeni glasnik BiH br. 88/0

148 Član 3 Zakona o službi o oružanim snagama BiH (Službeni glasnik BiH br. 88/05)

149 Isto

državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH.<sup>150</sup> Za lica u rezervnom sastavu navodi se da su to rezervni vojnici, rezervni podoficiri, rezervni oficiri i rezervni generali, dok se za kadete ističe da su to lica koja se u stručnim vojnim školama i akademijama obrazuju za službu u Oružanim snagama BiH.<sup>151</sup>

Radni odnosi zaposlenih u Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH definisani su Zakonom o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH.<sup>152</sup> Odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ne primjenjuju se na zaposlene u Agenciji. U slučajevima kada prava i obaveze zaposlenih i radni odnosi nisu regulisani ovim Zakonom, primjenjuju se odgovarajući zakoni i propisi Bosne i Hercegovine o radnim odnosima.<sup>153</sup>

### 3.2. Radni odnosi zaposlenih u institucijama bezbjednosti Republike Srpske

Zakonom o radu<sup>154</sup> uređuje se način i postupak zaključivanja ugovora o radu između radnika i poslodavca<sup>155</sup> u Republici Srbkoj, a ujedno, to je i zakon čije se odredbe primjenjuju i na radnike zaposlene u organima državne uprave, pravosuđa, unutrašnjih poslova, carinske službe i u drugim državnim organima i organizacijama, ukoliko drugim zakonom nije drugačije određeno<sup>156</sup>. Za pripadnike Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbске ti drugi zakoni, odnosno oni kojima se regulišu radni odnosi su Zakon o državnim službenicima<sup>157</sup> i Zakon o policijskim službenicima .

Zakonom o državnim službenicima uređuju se radno-pravni status državnih službenika u republičkim organima uprave Republike Srbске; radna mjesta državnih službenika; zapošljavanje i popunjavanje upražnjenih radnih mesta; ocjenjivanje i napredovanje; stručno ospo-

---

154 Službeni glasnik Republike Srbске br. 118/08

155 Službeni glasnik Republike Srbске br. 43/10

156 Član 1 Zakona o državnim službenicima

157 Isto

---

150 Službeni glasnik BiH br. 12/04

151 Službeni glasnik Republike Srbске br. 55/07

152 Član 1 Zakona o radu

153 Član 4 Zakona o radu

sobljavanje i usavršavanje i stručni ispit; pripravnici i vолонтери u republičkim organima uprave; disciplinska i materijalna odgovornost; prestanak radnog odnosa; zaštita prava iz radnog odnosa; kadrovski plan; vođenje centralne evidencije; druga prava iz radnog odnosa i status i nadležnost Odbora državne uprave za žalbe. „Pojedina prava i dužnosti državnih službenika mogu se posebnim zakonom urediti i na drugačiji način, ako to proizlazi iz prirode njihovih poslova (oblast unutrašnjih poslova, inspekcijski poslovi i sl).“

Zakonom o policijskim službenicima regulišu se policijska ovlaštenja, osnovni principi u primjeni policijskih ovlaštenja, dužnost i prava, zapošljavanje, radni uslovi, činovi, unapređenje, disciplinska i materijalna odgovornost policijskih službenika zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske, kao i policijsko obrazovanje, postavljanje i raspoređivanje kadeta.<sup>158</sup> Zakon policijske službenike definiše kao lica

zaposlena u Ministarstvu unutrašnjih poslova, a koja su ovlaštena da primjenjuju policijska ovlaštenja propisana Zakonom o policijskim službenicima i postupaju kao ovlaštena lica u skladu sa zakonima o krivičnom postupku Republike Srpske i Bosne i Hercegovine.<sup>159</sup>

U Zakonu o policijskim službenicima naglašeno je da se „Zakon o radu Republike Srpske i ostali zakoni i opšti akti kojima se uređuju prava i obaveze iz radnih odnosa primjenjuju na policijske službenike i kadete ukoliko nije drugačije određeno Zakonom o policijskim službenicima“.<sup>160</sup>

### 3.3. Radni odnosi zaposlenih u institucijama bezbjednosti Federacije BiH

Zakonodavni okvir kojim se regulišu radni odnosi zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Federacije Bosne i Hercegovine su Zakon o radu Federacije BiH<sup>161</sup>, Zakon o državnoj

159 Član 2 Zakona o policijskim službenicima

160 Član 82. Zakona o policijskim službenicima

161 Službene novine FBiH br. 43/99

158 Član 1 Zakona o državnim službenicima

službi u Federaciji BiH<sup>162</sup>, Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>163</sup> i Zakon o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine<sup>164</sup>.

Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH određuje se radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantona, grada i opštine.<sup>165</sup> Zakonom o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine uređuje se „radno-pravni status namještenika u organima državne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada i općina, poslovi koje obavljaju namještenici, plaće, naknade i druga prava, dužnosti i odgovornosti iz radnog odnosa i druga pitanja koja se odnose na radno-pravni status namještenika u organima državne službe u Federaciji“<sup>166</sup>. U Zakonu

se ukazuje da se „na radno-pravni status namještenika u organima državne službe primjenjuje se Zakon o radu Federacije BiH i drugi opći propisi o radu i kolektivni ugovori, osim u pitanjima koja su uređena Zakonom o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine“<sup>167</sup>.

Zakonom o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine „reguliraju policijske ovlasti i radno-pravni status policijskih službenika Federacije Bosne i Hercegovine“<sup>168</sup>. Zakon o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine primjenjuje na policijske službenike zaposlene u Federalnoj upravi policije, a odredbe Zakona primjenjuju se i na policijske službenike koji rade u drugim organizacijskim jedinicama Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova ili drugog ministarstva FBiH

---

162 Službene novine FBiH br. 49/05

163 Službene novine FBiH br. 27/05

164 Član 1 Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH

165 Član 1 Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine

166 Član 2 Zakona o namještenicima u

organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine

167 Član 1 Zakona o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine

168 Član 2 Zakona o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine

ili državnog organa FBiH<sup>169</sup>.

### 3.4. Radni odnosi zaposlenih u institucijama bezbjednosti Brčko Distrikta BiH

Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>170</sup>, Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH<sup>171</sup> i Zakon o policijskim službenicima Brčko Distrikta BiH<sup>172</sup> regulišu radne odnose zaposlenih u Policiji Distrikta.

Zakonom o radu uređuje se sklapanje ugovora o radu, uključujući radno vrijeme, plate, prestanak ugovora o radu, prava i obaveze koji proizlaze iz radnog odnosa, zaključivanje kolektivnih ugovora, mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova i druga pitanja iz radnog odnosa na području Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, ukoliko drugim zakonom nije drugačije određeno.<sup>173</sup> Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH reguliše se rad-

no-pravni status državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH.<sup>174</sup> Ovaj zakon se primjenjuje na državne i javne službenike kao i na namještenike zaposlene u organima uprave Distrikta. Zakonom o policijskim službenicima Brčko Distrikta BiH regulišu se policijska ovlašćenja i radno-pravni status policijskih službenika Policije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>175</sup>.

U Zakonu o policiji Brčko Distrikta BiH definišu se tri kategorije zaposlenih u Policiji Distrikta. „Zaposlenici Policije su policijski službenici, državni službenici i namještenici“. Takođe, u Zakonu se navodi da se „na prava i obaveze iz radnog odnosa državnih službenika i namještenika supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH“.

### Zaključak

Specifičnost radnih odnosa zaposlenih u sistemu bezbjednosti BiH proizilazi iz karakteristika sistema bezbjednosti

169 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH broj 19/06, 19/07, 25/08

170 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH broj 28/06

171 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH broj 41/07

172 Član 1 Zakona o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine

173 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH broj 31/09

174 Član 61 Zakona o policiji Brčko Distrikta BiH

175 Član 63 Zakona o policiji Brčko Distrikta BiH

BiH, za koji se može konstatovati da je složen i neuređen, naročito u pogledu koordinacije rada podsistema koji ga čine. Sistem bezbjednosti BiH treba posmatrati kao skup nekoliko podistema u vertikalnom i u horizontalnom smislu. U vertikali on se sastoji od institucija bezbjednosti na državnom nivou, entitetskih institucija bezbjednosti, i institucije bezbjednosti Brčko Distrikta BiH. Za institucije bezbjednosti na državnom nivou, zakone koji uređuju oblast radnih odnosa donosi Parlamentarna skupština BiH, a skupštine entiteta i Distrikta donose zakone koji regulišu ovu oblast na području entiteta, odnosno Distrikta. Ono što za svaki od navedenih vertikalnih nivoa važi jeste da je krovni zakon, odnosno lex generalis, Zakon o radu. Za institucije bezbjednosti na državnom nivou to je Zakon o radu u institucijama BiH, za Republiku Srpsku - Zakon o radu, za Federaciju BiH - Zakon o radu Federacije BiH, za Brčko Distrikt - Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. U odnosu na Zakon o radu, zakoni lex specialis su Zakon o državnoj službi

u institucijama BiH i Zakon o policijskim službenicima BiH, odnosno Zakon o državnim službenicima, kojim se uređuju radno-pravni status državnih službenika u republičkim organima uprave Republike Srpske i Zakon o policijskim službenicima, mjerodavan za definisanje radnih odnosa policijskih službenika, zaposlenih u MUP-u Republike Srpske. Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakon o policijskim službenicima Federacije Bosne i Hercegovine, na isti način regulišu radne odnose zaposlenih u MUP-u Federacije BiH. Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH i Zakon o policijskim službenicima Brčko Distrikta BiH regulišu radne odnose zaposlenih u Policiji Distrikta a u odnosu na Zakon o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine su zakoni lex specialis.

U horizontalnom smislu na državnom nivou postoje institucije u kojima radne odnose zaposlenih, pored Zakona o radu u instituci-

jama BiH, regulišu Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o policijskim službenicima BiH. Takođe, u ovom smislu treba izdvojiti Obavještajno-bezbjednosnu agenciju BiH u kojoj su radni odnosi zaposlenih definisani Zakonom o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH, i u kojem je naglašeno da se odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ne primjenjuju na zaposlene u Agenciji, i da se u slučajevima kada prava i obaveze zaposlenih i radni odnosi nisu regulisani Zakonom o Obavještajno-bezbjednosnoj agenciji BiH, primjenjuju odgovarajući zakoni i propisi Bosne i Hercegovine o radnim odnosima.

Zakonom o službi o oružanim snagama BiH uređuje se služba u Oružanim snagama BiH, a ujedno i radni odnosi profesionalnih vojnih lica, dok je, takođe, naglašeno da su civilna lica na službi u oružanim snagama državni službenici i zaposleni na koje se primjenjuje odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH.

UDK 342.721:341.231.14(497)

Stručni članak

Primljeno: septembar 2010.

## aktuelnosti

---

### Literatura

- 1)Danilović,Nedo. : Savremeni sistemi bezbednosti i zaštite, Skripta, Slobomir P Univerzitet, Slobomir - Bijeljina, 2007.
- 2)Masleša, Ramo: Teorije i sistemi sigurnosti, Magistrat, Sarajevo, 2001.
- 3)Sakan, Momčilo, Uticaj kulture na ljudsku bezbednost, izlaganje na simpozijumu Bezbednost i kultura, Vrњачка Banja, mart 2008.
- 4)Svetlana Stanarević i Filip Ejodus: Pojmovnik bezbednosne kulture, Centar za civilno vojne odnose, Beograd, 2009.
- 5)Urs E. Gattiken: The information Security Dictionary, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 2004.
- 6)Edward G. Hinkelmann: Dictionary of International Trade, World Trade Press, Novato, California, USA, 2005.
- 7)Pusić, Eugen: Upravni sistemi I, GZH, Zagreb, 1985.
- 8)Vlatković, Milan: Pravo lokalne samouprave, Besjeda; BLC, Banja Luka, 2008
- 9)Odluka Visokog predstavnika br. 18/00 od 13.1.2000.
- 10)Službeni glasnik BiH br. 12/04
- 11)Službeni glasnik BiH br. 27/04
- 12)Službeni glasnik RS br. 48/03
- 13)Službene novine Federacije BiH br. 49/05
- 14)Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 1/00
- 15)Službeni glasnik BiH br. 88/05
- 16)Službeni glasnik BiH br. 3/03
- 17)Službeni glasnik RS br. 49/03
- 18)Službene novine Federacije BiH br. 36/03
- 19)Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 10 - 03
- 20)Službeni glasnik BiH, br. 26/04, 7/05 i 48/05
- 21)Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 19/09, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10
- 22)Službeni glasnik BiH, br. 27/04 , 63/04 , 5/06 , 33/06 , 58/06 , 15/08 , 63/08 i 35/09
- 23)Službeni glasnik BiH br. 88/0
- 24)Službeni glasnik BiH br. 12/04
- 25)Službeni glasnik BiH br. 88/0
- 26)Službeni glasnik BiH br. 12/04
- 27)Službeni glasnik Republike Srpske br. 55 / 07
- 28)Službeni glasnik Republike Srpske br. 118/08
- 29)Službeni glasnik Republike Srpske, br. 43/10
- 30)Službene novine FBiH broj 43/99
- 31)Službene novine Federacije BiH, br. 29/03
- 32)Službene novine Federacije BiH, br. 49/05
- 33)Službene novine Federacije BiH, br. 27/05
- 34)Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 19/06, 19/07, 25/08
- 35)Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 28/06
- 36)Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 41/07

## ZNAČAJ TREZORA U UPRAVLJANJU JAVNIM SREDSTVIMA

*mr Branka Savić*

*Rezime:*

*Termin "trezor" koristi se na dva načina i u literaturi i praksi javnih finansija.*

*Prvo, veoma često se upotrebljava, posebno u stručnoj literaturi, kao sinonim za Ministarstvo finansija koje pokriva sve osnovne funkcije vlade vezane za fiskalno upravljanje.*

*Druga definicija, nešto uža, polazi od funkcija koje se odnose na kontrolu i upravljanje cjelokupnom aktivom i pasivom. Navedene funkcije su centralizovane oko procesa pripreme i izvršenja budžeta. Tradicionalni trezori imali su, prije svega, funkciju kontrole. Kako se ekonomija usložnjavala, posebno krajem XIX i početkom XX vijeka, koncept trezora se znatno proširio preuzimajući odgovornost za aspekte makrofiskalne kontrole, upravljanja gotovinom i dugom, te upravljanje izvorima sredstava.*

*Ključne riječi: budžet, trezor, finansijsko izvještavanje, upravljanje javnim prihodima, revizija.*

### UVOD

**R**azmatranje potrebe uvođenja sistema trezora i jedinstvenog trezorskog računa zahtijeva prethodno definisanje ciljeva, kao i funkcija novog načina upravljanja državnim finansijama.

Glavni ciljevi uvođenja trezora su:

- transparentnost državnih računa i
- unapređenje upravljanja javnim rashodima (PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT - PEM)

Neke zemlje, kao što su Francuska i SAD imaju specijalizovane institucije, generalno nazvane „Trezori“, čije su funkcije kontrola i proces plaćanja. Druge zemlje (npr. Velika Britanija, Novi Zeland, Njemačka) imaju specijalizovane jedinice koje izvode navedene funkcije unutar veće organizacije odgovorne za vladin fiskalni menadžment. U Velikoj Britaniji i na Novom Zelandu glavna organizacija za fiskalno upravljanje se zove „Trezor“, premda se termin „Trezor“ mnogo češće koristi

u užem smislu prethodno opisanom. U Njemačkoj je glavna organizacija za fiskalno upravljanje Ministarstvo finansijskih poslova, dok su specijalizovane jedinice u okviru Ministarstva zadužena za određene funkcije (npr. računovodstvo).

Postavlja se pitanje da li je bolje grupisati navedene, uže funkcije trezora u jedinstvenu organizaciju ili je prikladnije koordinirati ove funkcije u okviru šire organizacije sa većim odgovornostima u fiskalnom upravljanju?

Kao što je istaknuto, obezbjeđenje kontrole nad gotovinom, ali i aktivom države u cjelini, te podnošenje izvještaja parlamentu, jedna je od osnovnih funkcija uvođenja trezora. Tradicionalne osnovne izvještavanja bazirale su se na prethodno datoj saglasnosti parlamenta za raspored i način trošenja, te vlasništva i upravljanjem državnim novcem. Sistemi računovodstva i izvještavanja bili su uglavnom usmjereni na rezervisanje budžetskih sredstava verifikovanim od strane parlamenta. Ovakav način upravljanja ne može se ocijeniti kao kvalitetan, jer su se političke prilike

snažno odražavale na strukturu računa i na same izvještaje.

U posljednjih nekoliko godina dolazi do usložnjavanja vlada, njihovih uloga, ciljeva i aktivnosti, što za posledicu ima potrebu uvođenja trezora. Novi sistem treba da obezbijeđi:

- bolje informacije za makroekonomsko upravljanje i „vrijednost novca“ (value for money) koja se odnosi na javne djelatnosti,
- moderno značenje termina „transparentnost“, što predstavlja osnovu ovih zahtjeva.

Generalno, transparentnost znači da informacije o budžetu i računovodstveni izvještaji treba da otkriju koliko dobro vlada obavlja svoje funkcije. Transparentnost računa je osnovni element odgovornosti vlade, te za nju treba da se definiju:

- kriterijumi izvođenja,
- alokacija odgovornosti prilikom upotrebe državnih sredstava.

Definisanje standarda transparentnosti predstavlja

veoma težak zadatak, jer se njihova primjena mora odnositi na državni nivo, sektorske i institucionalne nivoe, te nivoe različitih korisnika uz razmatranje finansijskog i socijalnog uticaja. Ključni elementi od kojih treba poći su:

- zakonska nadležnost,
- makrofiskalni ciljevi,
- politike i rezultati,
- program učinaka,
- centri odgovornosti.

Šira definicija termina „trezor“ usvojena je zato što je glavno razmatranje pitanja transparentnosti u vezi sa funkcijama fiskalnog upravljanja vlade. Kontrolne i računovodstvene funkcije mogu se efikasno operacionalizovati samo u okviru šireg sistema fiskalnog upravljanja.

Funkcionisanje trezora je efikasno ukoliko se ispune sljedeći uslovi:

- budžet se formuliše u kontekstu jasnog izražavanja prioriteta vlade,
- proces donošenja budžeta bazira se na disciplinovanom sistemu predstav-

ljanja novog i analiziranja postojećih programa,

- primjenjuje se efikasna interna i eksterna revizija.

U svakom slučaju, definisanje standarda transparentnosti predstavlja imperativ koji zavisi od političke brige i uloge vlade, te od postavljanja ciljeva i tehnike izvještavanja.

### **1.UPRAVLJANJE JAVNIM SREDSTVIMA**

Ciljevi upravljanja javnim rashodima su:

- fiskalna disciplina i kontrola, pod kojom se podrazumijeva analiza prihoda i zahtjeva pozajmljivača, te definisanje javnog sektora,
- strategija alokacija resursa-prioriteti bazirani na troškovima, ali i na koristima, kao i pitanje opravdanosti trošenja i alternative,
- efikasno pružanje javnih usluga-odgovornost za kvalitet usluge i rezultata, vrijednost novca.

Upravljanje javnim rashodima ili PEM (PUBLIC EXPENDITURE MANAGEMENT) podrazumijeva: donošenje sveobuhvatnog budžeta,

stope budžetskog ograničenja, izbjegavanje vanbudžetskih i suspenzija privremenih računa, makrofiskalnu osnovu koja definiše finansiranje i postavlja maksimume, jako Ministarstvo finansija, srednjoročnu pripremu budžeta, izbjegavanje dvojnog budžeta, internu reviziju, te proces PPB ( planiranje-programiranje-budžetiranje).

Prema tome, polazna osnova kod upravljanja javnim rashodima je definisanje i unapređenje sljedećih područja i njihovih politika:

- priprema budžeta,
- kontrola izvršenja budžeta,
- upravljanje gotovinom,
- računovodstvo i izvještavanje,
- revizija i procjena.

Osnovne karakteristike idealnog sistema upravljanja javnim rashodima (PEM sistem) bile bi: sveobuhvatnost, zakonska utemeljenost, konkurentnost, predvidljivost, transparentnost i odgovornost.

Primarni zadatak trezora u zemljama u razvoju je una-

pređenje finansijskog upravljanja državnim sredstvima putem pravovremenog obezbjeđenja neophodnih finansijskih sredstava potrošačkim jedinicama, uz minimiziranje troškova finansiranja. Međunarodno iskustvo pokazuje da agencije koje koriste isto ime – TREZOR imaju razlike odgovornosti. U zemljama koje se suočavaju sa suštinskim i finansijskim problemima strukturnog prilagođavanja i/ili institucionalnim promjenama, potrebno je dati trezoru veće odgovornosti u upravljanju državnim finansijama. Ovo je tipičan slučaj sa zemljama u tranziciji kojima su u sistemu centralnog planiranja funkcije trezora bile raspršene između agencija, uključujući i centralnu banku.

Trezor može imati veoma važan uticaj na sljedeća područja:

- priprema i izvršenje budžeta, te nadgledanje vanbudžetskih fondova,
- dnevno upravljanje gotovinom, uključujući priliv i odliv na vladinim računima,
- upravljanje vladinim dugom i garancijama,
- upravljanje vladinom finansijskom aktivom, uključujući akcije u državnim preduzećima,
- računovodstvo i razvoj vladinog finansijskog informacionog sistema.

Generalno posmatrano, trezor je odgovoran za upravljanje vladinom aktivom i pasivom.

Uloga trezora (aktivna ili pasivna) vezana je za izvršenje nacionalnog budžeta, dok sama struktura novog sistema zavisi od kulturnog i istorijskog nasljeđa, ekonomskog okruženja, kao i distribucije moći među različitim državnim agencijama.

Trezorske funkcije se mogu organizovati na sljedeći način:

- Analize i finansijsko planiranje
- nadgledanje i analiza vladinih operacija,
- finansijsko planiranje.
- Izvršenje budžeta
- budžetske operacije,
- specijalni fondovi
- niži nivoi vlade

## aktuelnosti

- Dug i upravljanje aktivom
- unutrašnji dug
- spoljni dug i pomoć
- upravljanje aktivom
- Računovodstvo
- računovodstvena metodologija
- računovodstvene operacije
- Revizija
- sistemsko upravljanje

U svakoj zemlji ministarstvo finansija treba da ima kompletan, realan i pravovremen protok informacija o budžetskim i vanbudžetskim operacijama centralne vlade i njenih agencija, izvršenju budžeta i drugim operacijama vlade na lokalnom i regionalnom nivou, kao i da bude u mogućnosti da prilagodi izvršenje budžeta razvoju ekonomije na efikasan način.

Ispunjavanje ovih potreba potpomognuto je uspostavljanjem modernog vladinog informacionog sistema. Takvi sistemi mogu biti planirani i implementirani na različite načine. Trezor (a ne tipično

ministarstvo finansija) će biti zadužen za operacije izvršenja, izvještavanja, računovodstva i, iznad svega, finansijskog menadžmenta vladinih operacija u okviru integrisanog kompjuterizovanog sistema.

Ključna karakteristika ovog sistema je da, jednom kada je uspostavljen, potrošačke jedinice mogu same izvršavati operacije kroz sistem. Na ovaj način postiže se pravovremeno i precizno informisanje o izvršenju budžeta i vanbudžetskim operacijama. Ove informacije su osnova za efikasno planiranje vladinih operacija, uključujući i uspostavljanje potrošačkih jedinica. Sistem može biti dizajniran tako da procesira operacije vlade na regionalnom i lokalnom nivou.

Odnos između korisnika i troškova predloženog sistema pokazuje da je implementaciju potrebno izvršiti već kod samog uspostavljanja trezora. Neke od njegovih koristi, kao što su kompletno i pravovremeno informisanje o vladinim operacijama, ne mogu se precizno izmjeriti, ali je jasno da su one od suštinskog značaja. Jedna od koristi koja se može

kvalificirati jeste ušteda finansijskih sredstava vlade koja je rezultat eliminacije nezaposlenog kapitala potrošačkih jedinica (u slučaju da drže račune u bankarskom sistemu).

**Prema tome:**

- vladin informacioni sistem treba biti dizajniran tako da procesira sve budžetske i vanbudžetske operacije, odnosno sve operacije koje se odnose na promjene aktive i passive centralne vlade (bilo da su jedinice potrošača direktno ili indirektno linkovane),
- potrošačke jedinice direktno linkovane sukcesivno će registrirati nastanak rashoda – od obaveze do plaćanja (sistem na taj način provjerava ispravnost svake operacije, verifikuje je i izvršava, čime se postiže efikasna kontrola),
- vlada će imati samo jedan račun kod centralne banke, dok će računi ministarstava i agencija potrošača biti zamijenjeni računima koji će se voditi u glavnoj knjizi trezora,
- za sve operacije primjenjuje se jedinstvena, standarizovana računovodstvena pravila, tako da sistem automatski izvršava sve operacije direktno linkovanih jedinica potrošača, obezbjeđuje kontrolu informacija, kao i izvršenje vladinih operacija,
- predloženi sistem olakšava finansijsko planiranje vladinih operacija u okviru trezora.

## 2. USPOSTAVLJANJE I ORGANIZACIJA TREZORA U REPUBLICI SRPSKOJ

Ustavnu i zakonodavnu osnovu za uspostavljanje Trezora Republike Srpske činili su član 70. Ustava Republike Srpske i član 6. Zakona o budžetu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 4/00). Naime, članom 6. Zakona o budžetu bilo je propisano da Ministarstvo finansija Republike Srpske osniva Trezor u cilju planiranja i izvršavanja budžeta Republike Srpske, kontrole budžeta, upravljanja novcem i vođenja jedinstvenog računa trezora, te vođenja računovodstva u skladu sa dobijenim ovlašćenjima. Jedan od ciljeva je i primjena svjetskih

standarda u upravljanju sredstvima u javnom sektoru.

Imajući prednje u vidu, Vlada Republike Srpske je u februaru 2000. godine potpisala sa Vladom SAD Memorandum o razumijevanju kojim su definisane aktivnosti i rokovi za uspostavljanje trezora Republike Srpske.

Jedna od aktivnosti definisana navedenim Memorandumom jeste i donošenje Zakona o trezoru („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 14/00).

Sistem trezorskog poslovanja za korisnike budžeta Republike Srpske uveden je početkom 2002. godine, kao dio USAID Projekat „Reforme računovodstva javnog sektora u Republici Srpskoj“, koji je imao aktivnu ulogu u osnivanju, te otpočinjanju rada Trezora Republike Srpske, kroz donaciju u softveru, opremi i obučavanju informatičkog i funkcionalnog tima, te instruktora i konačno neposrednih izvršilaca.

Zakonom o trezoru osnovan je Trezor Republike Srpske kao sektor u Ministarstvu finansija Republike Srpske. Trezor je organizovan kao Centralni trezor.

Centralni trezor Republike Srpske je organizovan po odjeljenjima:

- odjeljenje za raspored javnih prihoda
- odjeljenje za izvršenje budžeta
- odjeljenje za upravljanje sredstvima i dugom
- odjeljenje za računovodstvo
- odjeljenje za filijale trezora i
- odjeljenje za informatičko tehničku podršku.

Način rada Trezora:

- otvaranje računa – sistem JRT i poslovanje sa bankama
- planiranje izvršenja budžeta,
- izvršenje budžeta i investiranje javnih sredstava,
- otplata duga i zaduživanje,
- centralizovan obračun plata,
- računovodstvena metodologija,
- knjigovodstveno utvrđi-

- 
- vanje imovine Republike Srpske,
  - finansijsko izvještavanje.

Prema Zakonu o trezoru, Trezor podrazumijeva Trezor Republike Srpske i lokalne trezore.

Trezor Republike Srpske je organizaciona jedinica u sastavu Ministarstva finansija Republike Srpske, koja obavlja funkcije propisane Zakonom o trezoru i ostalim zakonima i kojom rukovodi pomoćnik ministra.

Trezor obezbjeđuje pravilnu primjenu budžetskog računovodstva, odnosno obezbjeđuje potpune informacije budžetskim korisnicima bilo pojedinačne ili kumulativne.

Paralelno sa uvođenjem sistema Trezora, usavršavanjem RAS sistema za raspodjelu javnih prihoda, Republika Srpska je uvela i Sistem za upravljanje finansijskim informacijama (u dalnjem tekstu: SUFI sistem ili SUFI program). Najvećim dijelom SUFI program finansirao je USAID, a tehničku podršku i obuku za instaliranje i implementaciju sistema izvršila je kompanija ORACLE.

Osnovni cilj SUFI sistema je postizanje efikasnog upravljanja svim finansijskim resursima u Republici Srpskoj, uključujući sredstva, obaveze, prihode i rashode.

Zadatak SUFI sistema je:

- centralizovano upravljanje budžetom Republike Srpske
- poboljšanje kvaliteta i količine informacija potrebnih za upravljanje budžetom
- olakšanje pristupa tim informacijama
- obezbjeđenje konsolidovanih finansijskih izvještaja za budžetske korisnike
- evidentiranje finansijskih informacija onog momenta kada je finansijska transakcija započeta i
- razvijanje zajedničkih računovodstvenih procesa za sve budžetske korisnike.

U cilju ostvarenja navedenih zadataka razrađeni su programski, odnosno funkcionalni moduli:

- za nabavke
- za obaveze prema dobavljačima i fakture

## aktuelnosti

- za upravljanje sredstvima
- za potraživanja i
- za glavnu knjigu trezora.

Istovremeno je uspostavljen interfejs između RAS i SUFI sistema (odnosno sistema za raspodjelu javnih prihoda i sistema za upravljanje finansijskim informacijama), a u cilju uključivanja prihoda u glavnu knjigu (GKT).

Takođe je uspostavljena procedura za razmjenu elektronskih fajlova između Trezora Republike Srpske i banaka kod kojih su otvoreni RJP.

Procedura se odnosi na razmjenu četiri vrste elektronskih fajlova:

- fajl javnih prihoda
- fajl za raspodjelu sa jedinstvenih računa javnih prihoda
- fajl dugovnog dijela računa javnih prihoda za automatsko poravnanje u SUFI aplikaciji i
- fajl naloga za plaćanje sa jedinstvenih računa trezora.

Glavna knjiga Trezora sadrži sintetizovane informacije,

a knjigovodstvena dokumentacija i analitika se nalaze u pomoćnim knjigama i sistemima.

Naravno, ovo podrazumijeva da sistem interne kontrole bude tako razvijen da predviđa adekvatnost detaljnih podataka i tačnost iznosa koji se nalaze u GKT.

Hardverska organizacija SUFI sistema podrazumijeva:

- centralizovan finansijski sistem sa jedinstvenom bazom podataka smještenom u Trezoru
- direktno priključenje (konekciju) značajnijih budžetskih korisnika na sistem i
- razmjenu podataka putem knjigovodstvenih dokumenata za manje budžetske korisnike.

Prema usvojenoj organizaciji Trezora (odлука Komiteta za Trezor od 03.08.2001. godine) izvršen je raspored komunikacionih linija, komunikacione opreme i radnih stanica (računara) u SUFI sistemu.

Za svaku od navedenih radnih stanica daje se određe-

---

no korisničko ovlaštenje prema programskim, odnosno funkcionalnim modulima, a shodno organizacionoj strukturi.

Korisničko ovlaštenje podrazumijeva vrstu finansijskih poslova koji se mogu obavljati na određenoj radnoj stanici, a isto se određuje prema zaposlenim, odnosno ovlašćenim licima.

Trezorsko poslovanje, ima, prije svega za cilj potpunu kontrolu upravljanja javnim sredstvima.

Da bi se navedeno postiglo, neophodno je da se sve finansijske transakcije za korisnike budžeta odvijaju preko jednog ili više računa, koji su pod kontrolom Ministarstva finanšija ili kad je riječ o lokalnim trezorima, pod kontrolom finansijske službe grada, opštine ili fonda.

Ovdje se prije svega misli na postojanje Sistema jedinstvenog računa trezora i Sistema glavne knjige trezora.

Trezor Republike Srpske obuhvata oko 500 korisnika budžeta Republike, počevši od: Narodne skupštine Repu-

blike Srpske, Službe predsjednika Republike Srpske, Ustavnog suda Republike Srpske, ministarstava, institucija pravosuđa, institucija obrazovanja, institucija kulture, zavoda, direkcija, uprava i upravnih organizacija.

Lokalni trezori su organizacione jedinice unutar opština, gradova i fondova koji obavljaju funkcije predviđene Zakonom o trezoru i zakonima kojima se reguliše lokalna uprava i samouprava, budžetski sistem, računovodstvo i indirektno i direktno oporezivanje.

Trezor Republike Srpske, uspostavlja lokalne trezore i njima rukovodi Ministarstvo finansija Republike Srpske, odnosno finansijska služba opštine, grada i fonda.

Projekat „Uvođenje trezora u opštinama Republike Srpske“ podrazumijeva proces implementacije trezorskog poslovanja u 2 grada i 61 opštini Republike Srpske, a u cilju boljeg upravljanja javnim sredstvima Republike Srpske. Osnova za uvođenje trezora u opštinama (Projekat „Uvođenje trezora u opštinama Republike Srpske“) je odredba tačke

19. alineja 1. Memoranduma o ekonomskim i finansijskim politikama (MEFP) MMF-a od 22.7.2005. godine, gdje je između ostalog navedeno „... trezorsko poslovanje koje se primjenjuje u svim kantonima i nekim opštinama RS proširit ćemo na sve opštine u roku od tri godine u cilju lakšeg upravljanja budžetom“.

Ministarstvo finansija Republike Srpske uspješno je implementiralo lokalne trezore u 13 opština Republike Srpske i to: Banja Luka, Bijeljina, Prnjavor, Laktaši, Kozarska Dubica, Čelinac, Šipovo, Kotor Varoš, Novi Grad, Prijedor, Doboј, Brod i Derventa.

Odlukom o uvođenju lokalnih trezora u 24 opštine Republike Srpske od 1. novembar 2007. godine odobren je Projekat „Uvođenje trezora u 24 opštine Republike Srpske“.

Ovaj Projekat se odnosi na implementaciju trezorskog poslovanja u 24 opštine: Gradiška, Kneževi, Mrkonić Grad, Srbac, Petrovo, Teslić, Kostajnica, Jezero, Oštra Luka, Ribnik, Vlasenica, Zvornik, Milići, Ugljevik, Modriča, Šamac, Vukosavlje, Osmaci,

Bratunac, Donji Žabar, Lopare, Pelagićevo, Srebrenica i Šekovići. Proces implementacije trezorskog poslovanja se nastavlja dok sve opštine ne budu obuhvaćene.

### 3. TREZORSKO POSLOVANJE-PROBLEMI I PERSPEKTIVE

Dakle, za uspješan razvoj sistema bilo je potrebno utvrditi problem, definisati zadatak i predložiti rješenje.

Trezorski sistem poslovanja je složen sistem i zahtijeva usklađenu aktivnost mnogih činilaca, prije svega Vlade Republike Srpske, Ministarstva finansija i budžetskih korisnika kao pojedinačnih potrošačkih jedinica. S toga je probleme u poslovanju trezora moguće obuhvatiti i utvrditi perspektive razvoja interno u okviru Ministarstva finansija i u odnosu na cjelokupno okruženje. U nastavku se daje pregled uticaja pojedinih aktivnosti ili institucija na probleme u funkcionisanju trezora, te pokušaj prevazilaženja problema i utvrđivanje perspektive trezora po sljedećim oblastima:

- planiranje budžeta

- informatička podrška
- raspodjela javnih prihoda
- izvršenje budžeta
- upravljanje sredstvima i dugom
- računovodstvo
- rad filijala trezora
- uticaj budžetskih korisnika
- uticaj Vlade Republike Srpske
- uticaj međunarodnih finansijskih institucija
- uticaj javnosti i javnih medija.

Iako je Trezor Republike Srpske bio u funkciji već nekoliko fiskalnih godina, dešavalo se da rukovodstvu i računovodstvenim radnicima u budžetskim korisnicima nije jasno da je najvažnija aktivnost koju su dužni preventivno provesti u fiskalnoj godini planiranje budžeta za narednu godinu. Svakako je najveći problem kod složenih institucija kao što su institucije pravosuđa, kulture i pravosuđa, koje se sastoje od velikog broja

nižih potrošačkih jedinica, a koje nisu razaradile interne finansijske planove za određene periode fiskalne godine. Na taj način je nemoguće utvrditi odgovarajući interni kontrolni postupak za unos u računovodstveni sistem odgovarajuće knjigovodstvene isprave, što za sobom povlači i nemogućnost provođenja ostalih internih kontrolnih postupaka.

Drugi problem je evidentan kod većine budžetskih korisnika, nezavisno od složenosti istih. Naime, zbog karaktera Budžeta Republike Srpske, koji je isključivo socijalni, budžetski korisnici neadekvatno planiraju, odnosno ne utvrđuju tačnu granicu između planiranih sredstava za plate, materijalne troškove, kapitalne investicije i programske aktivnosti. Zbog nerealnog plana vrše prenos između pojedinih budžetskih stavki tokom fiskalne godine, čime narušavaju utvrđene makroekonomski parametar u toku godine i direktno utiču na promjenu makroekonomskih ciljeva i ekonomske politike Vlade uopšte.

Treći problem koji je evidentan kod svih budžetskih

korisnika i koji se odražava na sve budžetske aktivnosti je nedostatak sredstava za normalno funkcionisanje budžetskih korisnika i sprovođenje utvrđenih politika.

Konačno, veliki problem je i nedostatak komunikacije između budžetskih korisnika i planskog sektora Ministarstva finansija, u smislu da budžetski korisnici prilagođavaju budžetsku potrošnju visini usvojenog budžeta za fiskalnu godinu. To se naročito odnosi na velike budžetske korisnike, koji se rukovode isključivo svojim potrebama, a da pri tome ne uzimaju u obzir i visinu sredstava koja su im za određenu fiskalnu godinu dodijeljena (od strane Narodne skupštine Republike Srpske).

Prevazilaženje problema razrade internih finansijskih planova za određene periode fiskalne godine i utvrđivanje odgovarajućih internih kontrolnih postupaka za unos u računovodstveni sistem moguće je razriješiti planiranjem budžeta na nivou najniže potrošačke jedinice, npr. na nivou osnovne škole, suda ili druge najniže jedinice određenih grupacija budžetskih korisni-

ka. Procedure za raspravu na Vladi i Narodnoj skupštini bi ostale iste, ali bi nadležna ministarstva bila dužna da u određenom roku, a najkasnije prije korištenja sredstava izvrše analitičku podjelu svih budžetskih pozicija na sve budžetske potrošačke jedinice. Na primjer Vlada i Narodna skupština bi razmatrali pozicije za osnovno obrazovanje, ali bi Ministarstvo prosvjete i kulture bilo dužno prije korištenja sredstava, raščlaniti sve budžetske pozicije na sve osnovne škole. Zakonska pretpostavka za ovakav postupak je već obezbijedena članom Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srpske, a tehničke i funkcionalne pretpostavke su obezbijedene u Trezoru Republike Srpske.

Problem neadekvatnog planiranja, odnosno tačnog i jasnog utvrđivanja planiranih sredstava za plate, materijalne troškove, kapitalne investicije i programske aktivnosti moguće je prevazići detaljnom pripremom za izradu finansijskih planova i dodatnim obrazovanjem lica koja sačinjavaju budžete i finansijske planove. Dodatni ograničavajući faktor bi mogao biti ukidanje prakse i zakonskog odobravanja rea-

lokacije sredstava između navedenih budžetskih pozicija, a pogotovo između budžetskih korisnika, uz povećanje iznosa budžetske rezerve, koja bi se koristila samo za krajnje ugrožene budžetske korisnike, koji ne snose krivicu za događaj koji im je ugrozio finansijski položaj tokom fiskalne godine.

Problem nedostatka sredstava za normalno funkcionisanje budžetskih korisnika i sprovođenja utvrđenih politika moraju eliminisati Ministarstvo finansija i kontrolni organi na svim nivoima. Ovdje se ne misli na povećanje fiskalnih opterećenja, nego na poresko obuhvatanje svih poreskih obveznika i ukidanje prakse i politika prolongiranja poreskih obaveza.

Problem nedostatka komunikacije između budžetskih korisnika i planskog sektora Ministarstva finansija, u smislu da budžetski korisnici prilagode budžetsku potrošnju visini usvojenog budžeta, može se razriješiti jedino putem informisanja odgovornih lica u budžetskim korisnicima, zašto moraju biti odgovorni računovodstveni radnici u istim.

Računovodstveni radnici bi

trebali imati pismeni dokaz da su pretpostavljene upoznali sa visinom usvojenog, a ne sa visinom traženog godišnjeg budžeta. Ove procedure su predviđene u Zakonu o trezoru, gdje se razgraničava odgovornost za finansijske izvještaje, ali i za budžetsko poslovanje u cjelini.

Za rješenje problema pri unosu u SUFI sistem podataka o dobavljačima neophodno je najprije razmotriti sa „ORACLE“ timom mogućnost ugradivanja procedure za provjeru ispravnosti računa banaka prilikom unosa, kao i procedure za ispravnost JIB-a. Ukoliko to nije moguće realizovati potrebno je izvršiti provjeru kako bankarskih računa tako i JIB-a van aplikacije. Nakon toga bi administrator baze dobavljača trebao izvršiti ručne ispravke kroz aplikaciju. Da bi se ručne ispravke mogle obaviti potrebno je propisati kontrolne postupke koji će omogućiti komunikaciju između administratora dobavljača, lica koje rade na unosu obaveza i odgovornih lica u budžetskim korisnicima.

Da bi se pojednostavio unos plata kao i redovnih obaveza budžetskih korisnika potrebno je kreirati ponavljajuće

račune („template“) za unos istih. Prethodno je potrebno obučiti korisnike za kreiranje ponavljamajućih računa.

Za rješavanje problema kod finansijskog izvještavanja potrebno je kreirati nove forme izvještaja koji se podnose Vladi, Narodnoj skupštini i drugim institucijama. Forme izvještaja bi trebalo da budu u skladu sa mogućnostima aplikacije u pogledu izvještavanja. Za kreiranje kvartalnih i godišnjih izvještaja propisanih „Pravilnikom o finansijskom izvještavanju“ potrebno je kreirati izvještaje kroz alate koje nudi aplikacija („FSG“ izvještaji i alat „NOETIX VI-EWS“).

Da bi izvještaji sadržavali sve podatke koji se traže i pri tom bili ispravni potrebno je unijeti u SUFI usvojeni budžet, te vršiti redovno zatvaranje obračunskih perioda i godine.

Trenutno se problem kvara servera rješava postojanjem „BACKUP“ servera. Na taj način proces oporavka sistema od kvara traje najmanje 24 časa. Pri tom se ne gube podaci uneseni zadnjeg dana. Da bi se smanjio period oporavka

sistema kao i količina izgubljenih podataka potrebno je omogućiti replikaciju baze tj. preslikavanje baze podataka na drugi server u određenim vremenskim intervalima.

Drugi način je metod klasterovanja tj. istovremeno snimanje podataka na različite servere, koji vrijeme oporavka sistema svodi na nulu. Oba ova načina podrazumijevaju angažovanje „ORACLE“ stručnjaka za replikaciju ili klasterovanje baze kao i određena finansijska sredstva.

Prvobitna lokacija „BACKUP“ servera je bila server soba u kojoj je smješten i glavni server aplikacije. U slučaju vanrednih okolnosti (požara i sl.) oporavak sistema bi bio veoma dug, a gubitak podataka ogroman.

Novo rješenje je izmjешtanje „BACKUP“ servera na izdvojenu lokaciju, čime je sigurnost sistema podignuta na viši nivo. Povrat podataka je jednostavan i brz.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji radnih mesta Ministarstva finansija, te Pravilnikom o internim kontrolnim postupcima Resor za Tre-

zor – Odjeljenje za izvršenje budžeta nadležno je za prenos sredstava u ime budžetskih korisnika preko jedinstvenih računa trezora, poslovnih računa ili računa posebnih namjena.

Sa datih računa izmiruju se obaveze budžetskih korisnika po više osnova (lična primanja, troškovi materijala i usluga, pomoći – grantovi i krediti) u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta Republike Srpske.

Problemi se najčešćejavaju kod realizovanja odobrenih transakcija, odnosno plaćanja, jer se ponekad kasni u ovjeri zahtjeva za dnevno plaćanje.

Postoji vjerovatnoća da će se neki od proslijedjenih fajlova bankama vratiti iz date banke zbog nastalih grešaka (objektivnih i subjektivnih), tako da se fajlovi neće moći realizovati istog dana ili će se realizovati uz plaćanje visoke provizije ( RTGS-usluge). Neke banke se u realizovanju fajlova i obračunu provizije ne pridržavaju sklopljenih ugovora o obavljanju poslova platnog prometa.

Nakon realizovanih plaća-

nja, vrlo važna interna operacija je operacija poravnjanja.

Poravnjanje finansijskih transakcija podrazumijeva povezivanje plaćenih transakcija u pomoćnoj knjizi trezora (modul plaćanja) sa dostavljenim prometom po izvodima banaka.

Navedena radnja ima za cilj samokontrolu odliva sredstava po budžetskim računima.

Povrati sredstava mogu nastati kao posljedica:

- pogrešno unesene transakcije u sistem
- neispravanog računa (kod date banke) dobavljača u sistemu
- više unesene obaveze prema dobavljaču od strane budžetskog korisnika i
- neprihvatanja uplate od strane dobavljača ili budžetskog korisnika.

Nakon povrata sredstava od strane banke, vrši se:

1. u slučaju povrata u cijelokupnog iznosa uplate, utvrđivanje razloga povrata, te poništavanje plaćanja, a obaveze se eviden-

tiraju na grupi za plaćanje 88 - Greške pri unosu. Nakon ove procedure obavještavaju se budžetski korisnici, regionalni trezori ili budžetski korisnici koji imaju direktnu vezu na sistem, te se od istih traži ispravka pogrešnih faktura.

2. u slučaju povrata dijela iznosa uplate, utvrđivanje razloga povrata, te unos knjižne obavijesti u sistem. Nakon ove procedure obavještavaju se budžetski korisnici o unosu knjižne obavijesti.

Najčešći problemi pri obrađivanju gore navedenih radnji su:

- u slučaju povrata cjelokupnog iznosa uplate;
- neispravljanje obaveza evidentiranih na grupi za plaćanje 88 - Greške pri unosu - budžetski korisnici često isprave samo grupu za plaćanje umjesto da koriguju pogreške pri unosu fakture;
- pridruživanje neispravnih računa dobavljača (uglašeni računi dobavljača su

većim dijelom još uvijek aktivni u sistemu odnosno još uvijek se mogu pridružiti dobavljaču);

- kašnjenje u dostavljanju potrebnih informacija vezanih za povrat.

U slučaju povrata dijela iznosa uplate:

- neobavještavanje odjeljenja za izvršenje budžeta od strane budžetskih korisnika koji samostalno traže povrate dijela uplate od strane banke i
- kašnjenje u dostavljanju potrebnih informacija za knjiženje povrata dijela iznosa, odnosno za unos knjižnih obavijesti.

Trezor - Odjeljenje za izvršenje budžeta realizuje i devizna plaćanja u ime i za račun budžetskog korisnika. Budžetski korisnik unosi i odobrava obavezu kupovine deviznih sredstava (određene valute), a Trezoru dostavlja fakturu sa određenom instrukcijom za devizno plaćanje, da bi Trezor obrascem 1450 usmjerio devizna sredstva putem banaka u inostranstvo.

Kašnjenjem u dostavljanju

fakture za devizno plaćanje od strane budžetskog korisnika kasni se i u realizaciji sredstava za inostranstvo.

Trezor vrši evidentiranje, obradu i isplatu izvršnih sudskih rješenja, te rješenja nadležnih kontrolnih organa. Na ovom području je evidentan veliki problem u smislu razvrstavanja sudskih rješenja, kriterijuma za izvršavanje sudskih rješenja, procedura za obračun zateznih kamata kako sa računskog, tako i sa zakonskog aspekta i konačno načina isplate po rješenjima koja su prošla određenu proseduru, odnosno interne kontrolne postupke.

Značajniji problemi su:

- Zakon o izvršnom postupku predviđa rok od osam dana za isplatu po sudskim izvršenjima što se ne može primjeniti u funkcionisanju Trezora; trebalo bi donijeti amandman na navedeni Zakon gdje bi se predložio objektivni rok od 30 dana na isplate sa Trezora.
- zahtjevi koji se upućuju budžetskim korisnicima za dopunu podataka po

sudskim izvršenjima nemaju rokova tako da se čekaju povratne informacije preko 30 dana; isti bi se, mogli u zakonu navesti.

- uspostavljanje kontakta sa budžetskim korisnicima da bi se iznašla organizaciona rješenja za probleme koji se javljaju kod uplata pojedinih vrsta novčanih naknada i povezivanje radi povratnih informacija sa istim;

Potrebe izvještavanja mogu se pokriti standardnim izvještajima koje pruža ORACLE aplikacija. Odgovarajuće instrukcije i detalji trebaju biti uključeni u obuku i instrukcije (priručnik).

Za kreiranja izvještaja koje bi jedinice za implementaciju ino projekata dostavljale Ministarstvu finansija i drugim ovlaštenim korisnicima neophodno je dopuniti podzakonski akt, odnosno sačiniti dopunu Pravilnika o finansiskom izvještavanju za korisnike prihoda Budžeta Republike, opština i gradova, fondova. To bi bila polazna osnova za razradu programa i za edukovanje lica za obavljanje ovog posla, koji bi postupcima iz-

vještavanja vjerovatno dao pozitivne rezultate u pogledu suštinskog trošenja sredstava po predviđenim namjenama.

Za knjigovodstveno praćenje ino zaduženja opština u Republici Srpskoj takođe je neophodno izmijeniti, odnosno sačiniti dopunu Pravilnika o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisničke prihoda budžeta Republike, opština i gradova, budžetskih fondova i fondova („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 86/02 i 1/04) i obrazložiti specifična knjižena za navedeni problem u Uputstvu o izradi godišnjeg obračuna Budžeta i fondova. Ovaj postupak takođe podrazumijeva dodatnu edukaciju i praćenje efekata utvrđenim internim kontrolnim postupcima.

Za razradu i provjeru programske baze za kredite koji su plasirani iz Budžeta ili su preuzeti po vansudskim poravnajima neophodno je kao prvi korak dopuniti podzakonski akt i to Pravilnik o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisnike prihoda budžeta Republike, opština i gradova, budžetskih fondova i fondova gdje se definišu oba-

vezne pomoćne knjige.

Time će se stvoriti osnova za praćenje javnog duga putem pomoćnih knjiga, a što će se odraziti na uspostavljanje odgovarajuće evidencije u Glavnoj knjizi trezora.

Knjige javnog duga su sistematske evidencije javnih i ostalih dugova budžeta:

- novih zaduženja,
- otplate javnih dugova,
- utvrđivanje stanja i kretanja javnih dugova.
- evidencija treba da obuhvati:
- naziv pravnog subjekta kojem je dat, odnosno od kojeg je primljen zajam,
- rokovi dospijeća,
- valuta,
- početak i kraj otplate,
- kamatne stope i iznos obračunatih kamata,
- primljene, odnosno izvršene otplate,
- ukupan iznos otplate,
- ukupan iznos datih odnosno primljenih zajmova,
- stanje javnih dugova.

#### 4. SISTEM JEDINSTVENOG RAČUNA TREZORA

Sistem jedinstvenog računa trezora obuhvata račune javnih prihoda, investicione račune i transakcione račune (što podrazumijeva gašenje žiro računa svih budžetskih korisnika).

Svi računi koji su u Sistemu jedinstvenog računa trezora jesu pod kontrolom Ministarstva finansija RS za Trezor Republike, odnosno pod kontrolom Odjeljenja za finansije grada/opštine, za lokalne trezore.

Plaćanje u sistemu se obavlja elektronski ili virmanski, u skladu sa terminskim planom plaćanja, koji je propisan Zakonom o izvršenju budžeta Republike, odnosno Odlukom o izvršenju budžeta opštine/grada.

Platni promet se obavlja preko izabranih poslovnih bakanika.

Računi javnih prihoda na kraju svakog dana imaju nulto saldo.

Sredstva na transakcionim računima se koriste za izmirevanje obaveza budžetskih korisnika u skladu sa terminskim

planom plaćanja, a višak sredstava (raspoloživa sredstva) sa transakcionih računa se investira u skladu sa Zakonom o investiranju sredstava.

Sistem trezorskog poslovanja radi kroz pomoćne knjige odnosno module i Glavnu knjigu trezora.

Pomoćne knjige odnosno moduli su:

- Modul nabavke (kroz ovaj modul se vrši rezervacija budžetskih sredstava (naručbenice) prije nastanka dužničko povjerilačkih odnosa);
- Modul obaveza (ulazne fakture odnosno obaveze i plaćanje);
- Modul poravnjanja (unos izvoda platnog prometa);
- Modul potraživanja (izlazne fakture).

Sistem Glavne knjige trezora sadrži glavne knjige nadležnih ministarstava i budžetskih korisnika - potrošačkih jedinica, a sve poslovne promjene se moraju knjižiti u skladu sa propisanim računovodstvenim pravilima i procedurama.

U sistemu glavne knjige

## aktuelnosti

---

trezora nadležna ministarstva i budžetski korisnici - potrošačke jedinice imaju svoj organizacioni kod.

Sistem glavne knjige trezora osigurava evidenciju svih transakcija i poslovnih promjena, prihoda i rashoda, sredstava, obaveza i izvora u skladu sa propisanim klasifikacijama (fondovska, organizaciona, ekonomska i funkcionalna), kao i subekonomskom i projektnom klasifikacijom, koje nisu propisane.

Finansijske transakcije se, u sistem, unose na osnovu obrazaca za trezorsko poslovanje, koji su propisani Uputstvom o formi, sadržaju i načinu popunjavanja obrazaca za trezorsko poslovanje („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 86/02, 5/03, 109/03 i 117/05 ), a to su:

- Obrazac broj 1 - Zahtjev za nabavku
- Obrazac broj 2 - Grupa računa
- Obrazac broj 3 - Grupa naloga za knjiženje
- Obrazac broj 4 - Dobavljač-predstavništvo - banka

- Obrazac broj 5 - Lična prijava.

Obrasci za trezorsko poslovanje za korisnike budžeta predstavljaju ujedno i narudžbenice, naloge za knjiženje u sistem (unos i knjiženje obaveze i rashoda), jer se svi uneseni podaci sa obrazaca transferišu u glavnu knjigu trezora, kao i naloge za plaćanje.

Sve finansijske transakcije, koje se odnose na usvojeni budžet za budžetskog korisnika evidentiraju se u sistemu glavne knjige trezora.

Za finansijske transakcije budžetskih korisnika, koje se odnose na rashode, u sistemu glavne knjige trezora evidentiraju se sve transakcije od nastanka rashoda, odnosno obaveze do izmirenja te obaveze.

Sistem trezora „provjerava“ budžetsku poziciju za odgovarajuću vrstu rashoda i za određenog budžetskog korisnika i ukoliko postoji raspoloživa budžetska sredstva transakcija se odobrava i obaveza se može platiti u SUFI.

Ovakvim načinom rada trezorski sistem poslovanja ostvaruje kontrolu izvršenja

---

budžeta Republike, odnosno budžeta opština.

Finansijske transakcije evidentirane u glavnoj knjizi budžetskog korisnika moraju biti u skladu sa transakcijama evidentiranim, za ovog budžetskog korisnika u sistemu glavne knjige trezora. Razlika u glavnoj knjizi budžetskog korisnika i sistemu glavne knjige trezora može biti samo ako budžetski korisnik ima otvorene žiro račune, odnosno ako ostvaruje vlastite prihode posredstvom tih tačuna.

Sistem Glavne knjige trezora obuhvata računovodstvenu evidenciju svih finansijskih transakcija evidentiranih u glavnoj knjizi trezora, bilo da su te transakcije transferisane iz pomoćnih knjiga trezora-modula u glavnu knjigu trezora ili su te transakcije unesene direktno u glavnu knjigu trezora i proknjižene, odnosno obuhvata pomoćne knjigomodule i glavnu knjigu trezora.

U glavnoj knjizi trezora treba razlikovati tri vrste naloga na osnovu kojih se vrše evidentiranje određenih transakcija i to:

- budžetski nalozi
- nalozi terećenja i
- nalozi za knjiženje, odnosno nalozi „stvarnih transakcija“.

Budžetskim nalozima se unose iznosi budžetskih pozicija za korisnike, najčešće je to unos budžeta za jedan mjesec. Ovaj iznos budžeta može biti jedna dvanaestina godišnjeg budžeta, a može biti i manji ili veći iznos u zavisnosti od ostvarenih prihoda. To su unosi tzv.operativnog budžeta. Na osnovu unosa budžetskih naloga budžetski korisnik u sistemu glavne knjige trezora dobija budžetski okvir sredstava kojim raspolaže u periodu, odnosno okvir moguće budžetske potrošnje.

Nalozi terećenja su sistemski nalozi. Ovi nalozi se sistemske formiraju na osnovu određenih postupaka u sistemu trezora, npr. prilikom sistemskog odobravanja podataka unesenih sa obrasca broj 1 - zahtjev za nabavku, u modulu nabavke, formira se nalog terećenja, što zapravo u ovom slučaju predstavlja rezervisanje budžetskih sredstava, naravno na odgovarajućem

## aktuelnosti

ekonomskom i organizacionom kodu.

Nalozi za knjiženje odnosno nalozi „stvarnih transakcija“ su nalozi koji se formiraju u pomoćnoj knjizi trezora - modulu obaveza i sistemski transferišu u glavnu knjigu trezora, gdje se programski knjiže; nalozi koji su u glavnoj knjizi trezora nastali putem prenosa (interfeisa) iz RAS sistema (sa računa javnih prihoda) i tzv. manuelni nalozi, koji se u glavnu knjigu trezora unose sa obrasca broj 3 - grupa naloga za knjiženje.

Računovodstvena osnova evidentiranja finansijskih transakcija, koju primjenjuju korisnici budžeta u Republici Srpskoj, pa prema tome po kojoj se vodi i sistem glavne knjige trezora, je modifikovano načelo obračuna.

Modifikovano načelo obračuna znači da se prihodi priznaju na gotovinskoj osnovi, a rashodi, obaveze i sva imovina se priznaju na obračunskoj osnovi.

Finansijske transakcije se u Sistemu Glavne knjige trezora evidentiraju putem tzv. računovodstvenog niza, koji je

propisan članom 14. Pravilnika o sadržini pojedinih računa u kontnom okviru za korisnike prihoda budžeta Republike, opština i gradova, budžetskih fondova i javnih fondova („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 86/02 i 01/04).

## ZAKLJUČAK

Ciljevi postignuti uvođenjem Sistema trezorskog poslovanja u Republici Srpskoj su:

- jedinstvena računovodstvena osnova;
- jedinstvene računovodstvene politike;
- sistemsko računovodstveno evidentiranje;
- jačanje nadzora nadležnih ministarstava na institucije u njihovoј nadležnosti;
- kontrola stvaranja obaveza, odnosno kontrola izvršenja budžeta (budžet Republike Srpske ostvaruje tekući deficit od 2002. do 2006.godine);
- realnije planiranje budžetske potrošnje;
- jasna ovlašćenja i odgo-

- vornosti za budžetske korisnike, Trezor Republike i lokalne trezore;
- lakše, tačnije, brže i efikasnije periodično izvještavanje i godišnje finansijsko izvještavanje;
  - brži postupak konsolidacije periodičnih izvještaja i godišnjih finansijskih izvještaja;
  - bolje upravljanje sredstvima i izvorima Republike Srpske.

Značajno mjesto u oblasti javnih finansija pripada organizaciji trezorskog poslovanja.

Prednosti trezorskog poslovanja ogledaju se:

- u koncentraciji novačanih sredstava na jednom mjestu, što omogućava razvoj menadžmenta u javnom sektoru,
- transparentnosti rashoda budžetskih korisnika, što se odražava na uštede sredstava, odnosno izmjenu budžetskog okvira i postepeni prelazak sa socijalnog na razvojni budžet u Republici Srbkoj,

- poboljšanju kvaliteta izvještavanja, što doprinosi realnijem planiranju budžeta i
- mogućnosti utvrđivanja i provođenja računovodstvene politike iz jednog centra, što omogućava uporedivost stanja imovine budžetskih korisnika u različitim periodima i uporedivost između budžetskih korisnika.

Imajući prednje u vidu u interesu je budžetskih korisnika da poboljšaju saradnju sa Trezorom, da aktivno učestvuju u korištenju postojećih izvještaja i kreiraju novih izvještaja.

Vlada Republike Srbke će sa boljim sistemom trezora brže dolaziti do analitičkih podataka neophodnih za izvršenje vlasti, dok će Narodna skupština biti mjesto gdje će se transparentno i bez politizacije moći analitički raspraviti o svakom rashodu, prihodu ili drugom obliku sredstava i izvora sredstava.

Međunarodne finansijske institucije i Centralna banka BiH već koriste određene podatke, prvenstveno prihode i

rashode, do kojih sada dolaze znatno brže i sa više analitike.

Na osnovu iznesenog može se zaključiti sljedeće:

- Trezor/i ima značajnu ulogu u upravljanju likvidnošću u uslovima recesije,
- Trezor mora insistirati na kvalitativnim rješenjima koja podrazumijevaju selekciju troškova i selekciju mjera za eventualno smanjenje budžetske potrošnje,
- Trezor ne smije podlijegati uticajima raznih interesnih grupacija,
- Za provođenje predloženih i usvojenih rješenja moraju biti definisana odgovorna lica i
- Postupak pripreme podataka i donošenja mjeđra mora biti konkretan i transparentan

Trezor Republike Srpske funkcioniše već osmu fiskalnu godinu. Kao i svaki proces pored značajnih prednosti još uvijek iskazuje određene slabosti u pojedinim segmentima.

Ovakav studiozan pristup ne bi smio da utiče na donošenje negativnog mišljenja o trezoru,

tim prije što se cijeli niz prednosti trezora može sagledati iz jednostavnog postupka primaњa plata budžetskih korisnika, obračuna i plaćanja po ostalim osnovama, uspostavljanja internih kontrola i uspostavljanja računovodstvenog sistema i sistema praćenja javnih prihoda.

Problemi u funkcionisanju trezora se ogledaju u sljedećem:

- neadekvatan postupak planiranja sredstava,
- neprovodenje postupaka nabavke u skladu sa odborenim budžetom,
- nedovoljna iskorištenost aplikacije trezorskog sistema,
- neadekvatan postupak finansijskog izvještavanja,
- nepostojanje određenih specijalizovanih programa,
- nedovoljna edukacija lica koja rade trezorske poslove,
- nepostupanje po propisanim procedurama od strane Ministarstva finansija,
- nepoznavanje računovodstvene metodologije lica

koja se bave računovodstvenim poslovima,

- nepostupanje po propisanim internim kontrolnim postupcima,
- nepoštovanje utvrđenih makroekonomskih odnosa od strane međunarodnih institucija i
- nedovoljna medijska promocija.

Već je naprijed navedeno da trezor predviđa prikupljanje planiranih prihoda i gotovinskih sredstava. Dakle, Trezor treba prvi da uoči probleme u likvidnosti. Kako će to učiniti? Trezor objedinjava sva novčana sredstva, a istovremeno u svom sastavu ima organizacionu jedinicu za raspodjelu javnih prihoda. Po pravilu recesija se manifestuje na javne prihode indirektno.

*UDK 336.143.01*

Pregledni članak

Primljeno: novembar 2010

## LITERATURA

Prof. dr Vuk Ognjanović: Javne financije, Beograd, 2004. Godina.

Richard Allen i Daniel Tommasi: Upravljanje javnim izdacima - Priručnik za zemlje u tranziciji.

Strateški finansijski menadžment - Prof. dr. Dragan Mikerević,

Andrić M.; Krsmanović B.; Kulina D.; Čalić N. "Revizija javnog sektora" Ekonomski fakultet Subotica, 2007.

Andrić M.; Vitorović B. "Osnovi revizije" Savez računovođa i revizora Srbije, Beograd, 1996.

Božić R., Kondić N. "Revizija finansijskih izvještaja - vodič kroz praktičnu reviziju" Drugo dopunjeno i izmjenjeno izdanje, Savez računovoda i revizora Republike Srpske, Banja Luka, 2007.

Mionić Žarko, Grubišić Gina i Pećo Bogdanka: „Trezor Republike Srpske“, D&S Dizajn Čelinac, maj 2002. godine

Martić S. "Kontrola i revizija" Ekonomski fakultet Beograd, 1987.

Andraš Vigvari, Božidar Raičević, Zvonko Brnjas: Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava, (Original: Közpénzügyek, önkormányzati penzüguek, Kjk-Kerszöv Jogi és Üzleti Kladó, Kft, Budapest, 2002). Preveo: Tibor Masrai, This book was translated and published with the financial assistance of the Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI), affiliated with Open Society Institute-Budapest)

Stettler, H.F., Auditing Principles, Englewood Cliffs, Nj: Prentice -Hall, 1982,

Assessing Risk, Second edition, David McNamee, Institute of Internal Auditors,

Zakon o trezoru („Službeni glasnik Re-

publike Srpske“, broj 16/05 i 92/09)

Zakon o računovodstvu i reviziji Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 67/05),

Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor, 2007

Zakonski i podzakonski propisi iz oblasti trezorskog poslovanja, Ministarstvo finansija Republike Srpske (2001-2008. godine)

Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 96/03, 14/04, 67/05, 34/06, 128/06, 54/08 i 92/09)

# UPRAVLJANJE PROJEKTOM DIREKTNOG TELEVIZIJSKOG PRENOSA

Nikola Novaković, MA

## Rezime

*Do današnjih dana emisije koje su emitovane u „živo“ imale su u središtu veoma dobru organizacionu pripremu i upotpunjavanje elemenata koji čine televizijsku produkciju. Takođe je važno da se odgovori na, eventualne, neplanirane događaje i kako ih kanalizati i uklopliti u trenutni tok emisije. Dosadašnja praksa je podrazumijevala teoretsku obradu tema koja ističu važnost organizacije i organizacione strukture televizijskih kuća i prikaz efikasne televizijske produkcije. Uloga menadžera u medijima je oskudno ili, gotovo, nikako rasprostranjena, u naučnom smislu riječi.*

*Ključne riječi:* mediji, televizija, produkcija, prenos

## Abstract

*The practice of TV shows broadcasted ‘live’, throughout time to present, had in its centre very good organizational preparation and fulfillment of elements that compose a TV production. It is also important to respond to, possible, unplanned events and how to channel them and fit them into the show. The practice to date understood theoretical processing of themes that speak about the importance of organization and organizational structure of TV houses and efficient TV production. The role of a manager in media, in scientific sense, is scarcely present, if at all.*

*Key words:* media, TV, production, broadcast

**Z**ivimo u dobu postmodernističkih vrijednosti u kojima je veoma teško dati kreativan i inovativan doprinos savremenom životu. Istraživačke metode koje se, uglavnom, primjenjuju u nauci, kulturi i umjetnosti, medijima čine ograničavajući elemenat u novim dostignućima i razvoju. Ideja kreativnosti se, doslovno, bori da izade na vidjelo, a u tome joj pomažu zanimanja kojima je u interesu da učine iskorak u profesijama, a najizražajnije je, čini se, u profesiji menadžera. Ako se tome dodaju mediji koji su, ne samo misionari neoliberalnog kapitalizma, nego i sredstva globalnog informisanja, već profilisana profesija menadžera u medijima nameće potrebu i obavezu da se čine iskoraci u svakodnevnim poslovima da bi se inovativnost i kreativnost stavila na prvo mjesto vrijednosnih orijentacija. To je veoma bitno u organizaciji i produkciji emiterskih kuća a posebno izražajno u produkciji emisija „živog“ karaktera.

Danas nema poslovne aktivnosti koja nije predmet realizacije kao projektne forme. Projektni menadžment je već odavno utemeljen u svim oblastima ljudske djelatnosti, posebno u investicionim, istraživačkim, vojno-odbrambenim aktivnostima, a da ne govorimo o projektima složenih i veoma skupih savremenih investicija. Tu su naravno i medijski projekti.

Svakodnevno se susrećemo sa pojmom projekat, bilo da se radi o razvoju novog proizvoda, izgradnji industrijskog postrojenja, rekonstrukciji ili adaptaciji nekog građevinskog objekta, razvoju centra za podršku poslovanju, naučno-tehnološkom parku, istraživačkom poduhvatu, snimanju filmskog ili televizijskog dela, multimedijalnog CD-a, ili u slobodnom razgovoru. Potpuno je jasno da ovaj pojam ima značajnu funkciju u svakodnevnom životu a posebno, gde upravljanje projektima izrasta u jednu jedinstvenu i neophodnu profesiju, bez koje su nezamislivi složeni investicioni poduhvati. Realizacija savremenih projekata,

a naročito muzičkih ili nekih drugih medijskih, opterećena je izuzetnom složenošću i neizvesnošću, koje nastaju pre svega zbog sve složenijih projekata sa kojima se susrećemo, a potom i zbog izuzetno brzog tempa razvoja nauke, tehnologije, civilizacije i društva u celini. Ova složenost veoma često dovodi do ozbiljnih problema u realizaciji, velikim zakašnjenjima i povećanim ukupnim troškovima realizacije.<sup>176</sup>

Kao što vidimo projekti, obično podrazumijevaju da ljudi koji rade na realizaciji projekta, prethodno nisu radili zajedno, kao i da ne postoji organizaciona šema ili protokol koji bi upravljali njihovim interakcijama. Zbog ovoga je potrebno da se stvori nova organizacija, prije nego što se počne sa ostvarivanjem zacrtanih poslovnih ciljeva, što samo po sebi nosi rizik. Za takve aktivnosti, visokog rizika, potreban je drugačiji pristup upravljanju, i to je razlog što se upravljanje projektima, razlikuje od svakodnevnog upravljanja.

### 1.1.Zašto upravljamo projektom?

Koncept upravljanja projektom, bazira se na uspostavljanju efikasne organizacije, koja omogućava da se na najbolji način iskoriste raspoložive metode planiranja i kontrole za efikasniju realizaciju projekta. Upravljanje projektom, predstavlja naučno zasnovan i u praksi primijenjen koncept, kojim se uz pomoć odgovarajućih metoda organizacije, planiranja, vođenja i kontrole, vrši racionalno usklađivanje svih potrebnih aktivnosti, da bi se neki projekt, realizovao na najefikasniji način.<sup>177</sup>

Uloga svakog projekta je da zamijeni stare metode onima koje su bolje prilagođene savremenim tržišnim uslovima, načinu realizacije, te smanjenju vremena realizacije i ukupnih troškova. Većina projekata, potpuno obnavlja i mijenja grupu procesa, koji su se primjenjivali u svakodnevnim operacijama. Očekivanja od projekata, stalno se povećavaju, pošto shvatamo, da jedino uspješni projekti, pokreću

---

176 Babić, Miloš, Upravljanje projektom, Cekom books, Novi Sad, 2008, str. 13.

177 Iz predgovora, Babić, M.,Upravljanje projektom, Cekom books, Novi Sad, 2008.

nove procese. U nekim organizacijama, većina projekata se prekida, prije nego što daju rezultat, a veliki broj se nastavlja u nedogled, bez ikakvih vidljivih rezultata. Na takvim projektima se troši novac i resursi, koji su mogli da se iskoriste za nešto drugo. U skladu sa time neke kompanije su shvatile da upravljanje projektima može da bude moćno oružje u odnosu na konkurenčiju.

Zato upravljanje medijskim projektima može da doprinese da se gotovo svi projekti koji se realizuju kao projektne forme mogu u potpunosti, tačno i na vrijeme da se završe, poštujući rokove i troškove realizacije. Tako se upravljenje projektima nudi kao neizbjegna forma rada koja pouzdano može doprinijeti realizaciji televizijskih sadržaja, posebno emisija koje se realizuju uživo.

Razmotrimo zato osnovna obilježja jednog projekta. Prije svega potrebno je uočiti, identifikovati ono što se može da uboliči u projekat, da bi se njime upravljalo na odgovarajući način. Na taj način, onim projektima koji zahtijevaju veći uloženi rad, mogu da se dodijele dodatna sredstva. Isto

tako, projekti koji troše više sredstava nego što donose poslovnu korist, ne bi trebalo da se nastave. Ali, projekti ne dolaze definisani, sa etiketom na kojoj piše: "Ovo je projekat". Uobičajeno je da inicijative, koje su u stvari projekti, izgledaju kao mala promjena u odnosu na već poznato, a suština je da sa tom inicijativom treba upravljati kako bi ona postala projekat.

Zbog toga je identificiranje projekta veoma bitno za svakog menadžera, pa čak i kada se njima ne upravlja. Podsjetimo, projekti imaju neke od sljedećih osobina:

- podrazumijevaju promjene, koje stvaraju vrijednost, naročito ako su te promjene proaktivne, a ne reaktivne;
- imaju cilj, ili završnu tačku. Za razliku od svakodnevnih aktivnosti, koje se po potrebi ponavljaju, projekti se završavaju u jednom trenutku, kada ispune svoj cilj!
- rizičniji su od svakodnevnih poslovnih procesa. Dok postojeći, stabilni poslovni procesi pružaju poznata sredstva za obavljanje

poslova, projekti se često odnose na probleme za čije rješavanje na početku nisu poznate ni metode, pa je neophodno da ovi projekti istovremeno razviju sopstvene procese.<sup>178</sup>

Svaki projekat je poseban i jedinstven, prije svega što projekti imaju različite ciljeve, obim, rokove, troškove i dr. i što se realizuju u različitoj okolini. Međutim smatra se da postoje određene osobine, koje su zajedničke za sve projekte, to su:

- Cilj – svi projekti su započeti da bi ispunili neku specifičnu potrebu, ili zahajtev rukovodstva za reorganizaciju ili realizaciju poslovnog poduhvata.
- Rokovi – svi projekti, moraju ostvariti svoj cilj u okviru određenog vremena.
- Kompleksnost – kompleksnost projekta je povezana sa tehnologijom kojom se ostvaruju ciljevi projekta. Ako tehnologija ne postoji, ili nije raspoloživa, moraju se ili naći alternativna rješenja,

ili produžiti rokovi da bi se tehnologija razvila i ostvarila.

- Obim i priroda zadatka – svaki projekat može ostvariti svoje ciljeve u okviru utvrđenih rokova i troškova, jedino ako se napravi odgovarajući plan realizacije, koji u stvari predstavlja strategiju projekta. Plan realizacije projekta definiše se još prije njegove realizacije i sa njime se upravlja putem odgovarajućih softvera.
- Resursi – Svaki projekat koristi neke resurse (ljudi, opremu, tehniku, materijal, finansijska sredstva itd.) za izvršenje postavljenih zadataka. S obzirom da su resursi ograničeni, cilj može biti da se blagovremeno obezbijede potrebni resursi i da se oni racionalno koriste.
- Organizaciona struktura – za realizaciju projekta, neophodno je odrediti odgovarajuću organizacionu strukturu i rukovodioca projekta, koji će imati odgovarajuća ovlašćenja i biti odgovoran za projekat. On mora da obezbijedi ostvarenje ciljeva projekta u okviru postavljenih ograničenja. Rukovodilac projekta u malom timu od tri

178 Prezentacije sa predavanja Upravljenje projektom, Babić M., školska 2007/08.

osobe, nije bio posebno imenovan, jer su svi učesnici odgovorno vodili računa o svom dijelu posla.

- Informacioni i kontrolni sistem – uobičajeni informacioni i kontrolni sistemi, najčešće bazirani na funkcionalnim linijama ovlašćenja, nisu dovoljni za efikasno praćenje realizacije projekta.
- Za upravljanje projekta potrebno je mnogo napora, energije i vremena. Sve ovo treba da se isplati zbog izbjegavanja nepotrebnih troškova i završetka projekta u zadatim vremenskim okvirima.

Zato upravljanje projekta nije nalik upravljanju drugim aktivnostima. Projekti imaju završnu tačku, poslijе koje prestaju da postoje, a članovi tima odlaze na druge zadatke. Tako je svaki projekat u izvjesnoj mjeri jedinstven, a tim bi trebalo da riješi nepozнатe probleme. Projekti, dakle sa sobom obično nose određenu neizvjesnost: kako će cilj da bude ostvaren, a na početku čak može da postoji i pitanje: da li je taj cilj upošte moguće postići. Zbog toga je rizik projekta, mnogo veći

nego u uobičajenim procesima.

### 2. Organizaciono produkcione faze televizije

Prihvatajući koncept upravljanja projektima kao formu rada primjenljivu na upravljanje medijskim projektima u narednom izlaganju bavićemo se jednim aspektom medijskog projekta, a to je njegova organizacija. Cilj rada je da osvijetli one aspekte organizacione strukture kod pokretanja produkcije televizijskih emisija uživo u cilju unaprjeđenja njene realizacije, s obzirom na prirodu emisije (direktan prenos) a upravljanje u njenoj realizaciji trebalo bi da bude perfektno.

Kada je riječ o pokretanju televizijske produkcije, potrebno je u startu da znamo od čega se ona sastoji u realizaciji televizijskog programa. Svaka pojedinačna emisija ili serija ima svoje specifičnosti zbog različitih sadržaja koje tretiraju, zbor različite tehnologije koju primjenjuju i zbog različitog obima zahvata koji je potreban za njihovu realizaciju.

Kada je riječ televizijskim emisijama uživo, potrebno je

na globalnom planu ustaviti i odrediti od čega se ona sastoji, kako funkcioniše u proizvodnji televizijskog programa.

Tako, kada je riječ o video-produkciji (televizijskoj), najčešće je proučavamo kroz četiri faze:

1. Predprijemu- izbor projekta i tima,
2. Pripremu-postavljanje grubih elemenata,
3. Produciju-snimanje i
4. Postprodukciju-mon-taža i obrada snimljenog ma-terijala.<sup>179</sup>

Ako suženo posmatramo, onda ovaj proces možemo podijeliti na predprodukciju u šta ulaze prva dva aspekta, te produkciju i postprodukciju. Međutim, kako je segment predprijem veoma važan sa aspekta izbora projekta i for-miranja ekipe za realizaciju programa, onda ćemo ga de-taljno proučavati.

Svaki produzioni proces ima niz sukcesivnih ili simul-tanih segmenata, faza produk-

cije koje je neminovno proći da bi se od ideje o proizvodu došlo do realizacije.

Kod različitih proizvoda broj tih faza je različit i zavisi od tehnologije i načina orga-nizacije što se primjenjuju u pojedinačnoj tehnologiji pro-izvodnje.

Narednih nekoliko faza po-kriva korake produkcije uklju-čene u analizu proizvodnje vi-deo sadržaja.

Postoji nekoliko faza od osnovne ideje do scenarija. Ideje koje nudimo kreću se u dva pravca: sadržaj radnje koja će biti realizovana u produkciji i kalkulacija (budžet). Faze su:

- sinopsis je najkraći kom-pletan opis zamišljenog programa, siže radnje,
- tritment (eng. treatment) je funkcionalna proširena razrada sinopsisa koja i profesionalcu i laiku daje bitne informacije o sadr-žaju programa,
- scenario je detaljna umjet-nička razrada, koja uklju-čuje dijaloge i sve druge bitne sadržinske faktore.<sup>180</sup>

---

179 Babić, M., Video-produkcija, Cekom books, Novi Sad, 2008. str. 169.

---

180 Ibid., str. 176.

Podsjetimo: produkcija je vještina timskog rada, zato nikada ne treba ući u dublje produkcione faze bez sinopsosa i scenarija, ma o koliko jedno-stavnom projektu se radilo, podsjeća nas profesor Babić, te ističe: posebno je važno za sve učesnike u produkciji, pre svega za investitora, sponzora i emitera da projekat kompletiramo sa sledećim dokumentima.

1. predlog projekta (programa),
2. pismeni predlog timova, koji su sastavni deo idejnog sinopsisa ili tritmenta,
3. produkcione propozicije projekta koje govore o suštinskim prednostima,
4. vrsti i obimu publike na koju se odnose,
5. načinu produkcije, nivo realizacije i elementima koji se odnose na emitovanje,
6. predračun troškova i nacrt budžeta koji govori o raspodeli eventualne dobiti.<sup>181</sup>

Kada je prijedlog progra-

ma odobren, potrebano je da sva ranija istraživanja idu na provjeru i procjenu po raznim osnovama, a onda i na odlučivanje o investiciji.

Scenario obično doživi još mnogo izmjena dok dođe do njegove realizacije. Na dorađivanje scenarija utiče i to da se u toj fazi obavlja veliki broj kontakta sa raznim osobama koje iz različitih uglova sagledavaju temu, pa producent sve te sugestije i utiske na neki način prenosi scenaristi. U ovoj fazi se još jednom redefinše i fino podešava odnos prema ciljnoj publici, ali se razmatraju i sve alternativne ideje do kojih se u procesu rada dolazi.

„Konačna verzija scenarija mora biti prihvatljiva, za producenta i reditelja, ali i za finansijere i emitera. U mnogim situacijama promjene se dešavaju i tokom samog snimanja pa i montaže. U dramskoj produkciji, svaka se nova verzija scenarija štampa na papiru druge boje, da se ekipa i glumci ne bi zbunili.

U zavisnosti od vrste produkcije i žanra, po izradi konačne verzije scenarija reditelj sa pomoćnikom i ostalim autorima izrađuje knjigu sni-

---

181 Ibid., str. 177.

manja. Dokument u kome je scenario, ne samo podijeljen na scene i sekvence, nego je i detaljno raskadriran, a u knjizi su uneseni i drugi elementi za realizaciju: tehnički i kreativni podaci. Ponekad knjiga snimanja sadrži i skice sa pozicijama kamere i svjetla, ili podsjetnik za kostim i scenu, i naročito reditelja i glumce.”<sup>182</sup>

U većini produkcija se po knjizi snimanja, pa i u toku rada na scenariju, izrađuje i storyboard, ilustrovana, crta na verzija scenarija sa tačnim izgledom svakog kadra, a to je skoro obavezno u produkcijama kratkih formi (TV spotovi).

## 2.1. Šta je to direktni televizijski prenos

Prije nego što pokušamo da damo odgovor na zadato pitanje moramo da se na kratko opet vratimo u prošlost, sada već u daleku 1949. godinu i to u SAD. U to vrijeme u tzv. informisanim krugovima postojala je velika zabuna o budućnosti televizije, posebno što je Federalna komisija (FCC), koja se bavila raspravama o tehnološkom razvoju radia i

televizije, posebno televizije u boji, i naravno dodjeljivanjem frekvencija, 1945. i 1949. godine zabranila je osnivanje novih stanica. Vjerovalo se da će televizija privlačiti pažnju samo privilegovanih i bogatih ljudi. Dogodilo se sasvim suprotno. Iako se emitovanjem televizijskog programa bavilo tek nekoliko emitera broj prodatisih televizijskih prijemnika je drastično povećan sa 178 000 1947. na 20 miliona 1952. godine. Tadašnji ugledni poslovni časopis „Biznis nedelja“ (Business Week) ushićen velikom popularnošću „novog“ medija nazvao je televiziju „najnovijim i najcenjenijim luksuzom siromašnog čoveka“<sup>183</sup>. Broj gledalaca je svakodnevno rastao, dok je film gubio svoju publiku. Čak je i Predsednik SAD Ajzenhauer u svom dnevniku napisao: „Ako neki građanin želi da umre od dosade, jeftinije i ugodnije je da sedi kod kuće i gleda televiziju nego da izade i plati jedan dolar za bioskopsku kartu“.<sup>184</sup>

Mijenjala se tehnologija i način formatiranje program-

---

182 Ibid., str. 177.

183 A. Briggs & P. Berk, Društvena istorija medija, Clio, Beograd, 2006, str. 318  
184 Ibid

skog sadržaja, ali popularnost i značaj televizije od tada nikada više nije doveden u pitanje.

Organizaciona struktura na TV i organizacija programa

Televizijske kuće mogu da budu privatne i javne ustanove. Njeni osnivači mogu biti privatne kompanije ili zakonodavna vladina tijela, a organizacija i način rada uređuju se Zakonom, te propisima donesenim na temelju njega.

Djelovanje televizijske kuće kao RTV servisa očituje se u programskim sadržajima od javnog interesa, propisanih Zakonom. Javnost to djelovanje kontroliše radom Programskog vijeća i redovnim izvještajima Glavnog direktora.

Djelatnost televizijske kuće može biti proizvodnja i emitovanje radijskoga i televizijskog programa te muzička produkcija. To se ostvaruje proizvodnjom i emitovanjem radijskih programa u radijskim mrežama na državnom nivou ili nekom drugom nivou te televizijskih programa na državnom nivou ili nekom drugom nivou. Djelatnost muzičke produkcije je izvođenje i sni-

manje: simfonijske, narodne i zabavne muzike, horsko izvođenje, organizovanje priredbi i koncerata, posebno nacionalne muzičke baštine i savremenih djela kompozitora i umjetnika izvođača.

Televizijske kuće mogu imati organizacijske jedinice sa statusom podružnica te jedinice za opšte i zajedničke poslove. Njihova se ovlaštenja utvrđuju Statutom Televizijske kuće, koji je u skladu sa Zakonom.

U svom djelovanju televizijska kuće treba da bude samostalna, što se ostvaruje kroz samostalno obavljanje djelatnosti te programske i uredničke samostalnosti, a naročito u planiranju i proizvodnji programa, utvrđivanju programske sheme, uređivanju i predstavljanju vijesti i informativnog programa.

Uloga menadžera, značaj menadžera i drugih u organizacionoj strukturi televizije

Organizacionu strukturu svake televizijske kompanije, bez obzira da li se radi o javnom servisu ili komercijalnoj televizijskoj stanici, prema modernim organizacionim dostignućima čine:

- Upravni odbor
- Kolegijum direktora i urednika
- Redakcija program skih cjelina
- Producija televizij skog programa
- Tehnika
- Finansijsko-komer cijalni sektor
- Služba ljudskih resursa
- Pomoćne i prateće službe

Uspješno upravljanje televizijskom kompanijom, kao i u svakom uspješnom proizvodnom preduzeću, u savremenim okolnostima, uslovljeno je: Primjenom moderne tehnologije, kompaktnom organizacijom i disciplinom zaposlenih, timskim radom visokostručnog, obrazovanog, ambicioznog i kreativnog sastava, menadzera, urednika, novinara, inženjera, tehničara i naravno kreativno proizvodnog osoblja. Druga uslovnost uspješnosti jedne televizijske kompanije je jasno definisana programska orijentacija, koja zadovoljava kriterijume i standarde prihvaćenih u svijetu i

naravno stimulativnim nagradivanjem svakog zaposlenog u kompaniji.

„Podela rada izmedju onih koji kreiraju program i onih koji im pomažu da taj program realizuju na što efikasniji, jednostavniji i jeftiniji način, ostaje u svim vremenima imperativ dobre organizacije“<sup>185</sup>

Kreativni fleksibilni i u istini odgovorni menadžeri, koji imaju jasnu viziju obima i kvaliteta televizijske produkcije, kakvu žele da ostvare i svjesni su svoje društvene misije i postavljenih dugoročnih ciljeva, biće veoma strogi i kritični prema sebi i svojim saradnicima. „U dobro vođenoj televizijskoj kampaniji redovno se analizira i preispituje emitovani program i brižljivo planira buduća produkcija“<sup>186</sup>.

Menadžeri svake televizijske kompanije moraju prepoznati i prihvati postulate demokratski ustrojenog društva, što znači da su obavezni da imaju tolerantan stav prema slobodi kreacije i samostalnosti kreativnih ljudi i saradnika.

185 Ilić, M., Radanje televizijske profesije, Clio, Beograd, 2006, str. 327.

186 Ilić, M., Radanje televizijske profesije, Clio, Beograd, 2006, str. 328.

Kolektivna svijest svih zaposlenih, uključujući i pomoćne službe trajna je podloga dogovaranja i planiranja. „ Stabilna dugoročna, opšteprihvaćena vizija garantuje ekonomično trošenje i efikasnost stvaralačke energije“<sup>187</sup>.

Uloga menadžera u RTV stanici je izuzetno složena i delikatna. To proističe najprije iz same suštine medija, a zatim iz različitih oblasti koje se moraju poznavati i vrsta odluka koje se moraju donositi. Da bi se produkovali i plasirali programski sadržaji jedan RTV menadžer mora poznavati osnove tehnologije koju koristi, odnosno trendove razvoja te tehnologije, on mora imati razvijen osećaj za programske vrijednosti, a ujedno i sposobnost dobrog planera proizvodnih aktivnosti. Kada pogledamo i najkraći opis njegovih obaveza vidimo da on mora steći i razvijati znanja iz mnogih oblasti da bi obezbijedio uspješnost svojoj organizaciji:

- nema potrebe isticati da je neophodno poznavanje finansijskog menadžmenta, tehnika kontrole troškova,

maksimalizacije profit-a, vođenja i korišćenja ljudskih resursa, itd.

- međutim, tu je neophodno poznavati i osnove programiranja da bi bilo moguće rukovoditi kreativnim procesom u toku čega se mora donositi niz programskih odluka.
- neophodno je voditi računa o produkciji, njenom planiranju, budžetiranju i realizaciji.

Menadžer jedne RTV stанице mora donositi odluke u nizu sasvim različitih domena kao što su:

- tehnologija
- proizvodnja programa
- programiranje
- vođenje kreativnih timova
- i sve ostale oblasti koje čekaju svakog menadžera u bilo kojoj organizaciji (ljudski resursi, finansije, troškovi, finansijsko planiranje, itd.).

Menadžeri su odgovorni rukovodioci u proizvodnim procesima. Oni treba da kod zaposlenih podstiču kreativ-

---

<sup>187</sup> Ilić, M., Rađanje televizijske profesije, Clio, Beograd, 2006, str. 329

nost u razvoju i osvajanju novih proizvoda i tehnologija. Ta kreativnost se ogleda u generisanju, pripremi i korišćenju ideja.

Svaka nova ideja ne mora da bude velika, revolucionarna, ne mora već u početku obećavati uspjeh i visoke zarade. Potrebno je sistematski, organizovano, racionalno raditi na svim inovacijama ne odbacujući ni jednu ideju dok se detaljno ne preispitaju njeni stvarni potencijali.

Pojam menadžmenta u elektronskim medijima, a prije svega u televiziji, ne može se odvojiti od principa na kojima počiva moderno društvo. U televizijskim programima sva-ke televizijske kompanije, bez obzira da li se radi o javnom servisu ili komercijalnoj stanicici, nalaze se u određenom stepenu interesi „političke, ekonomске, odnosno društvene elite koji su često i faktori koji odlučuju o raspodeli društvenih resursa”<sup>188</sup>.

Henri Mincberg smatra da generalni menadžer, kao lider, predstavnik medijske organi-

zaciјe, osoba za kontakte, savjetodavac, ubjedljiv govornik, inicijator, arbitar, pregovarač i kontrolor, mora da zadovolji tri osnovna zahtjeva:

- Da bude uspješan u međuljudskim odnosima i povezivanju saradnika
- Da prikuplja i distribuira informacije
- Da obavlja upravljačke dužnosti.<sup>189</sup>

Generalni zaključak je da je posao menadžera veoma složen sa svih aspekata: tehničko – tehnološkog, proizvodnog, društvenog i psihološkog. On mora biti sposoban, čak prirodno talentovan, da sve probleme rješava u hodu i da se upušta u kompleksne probleme bez straha od neuspjeha.

### Značaj komunikacije u živim emisijama

Komuniciranje predstavlja proces prenošenja informacija između ljudi, odnosno prenos saopštenja od pošiljaoca do primaoca, i obrnuto.<sup>190</sup> Komu-

188 Zrnić, M., Menadžment događaja, J.U. Borik, edicija Naučna knjiga, Banja Luka, 2009. Str. 249.

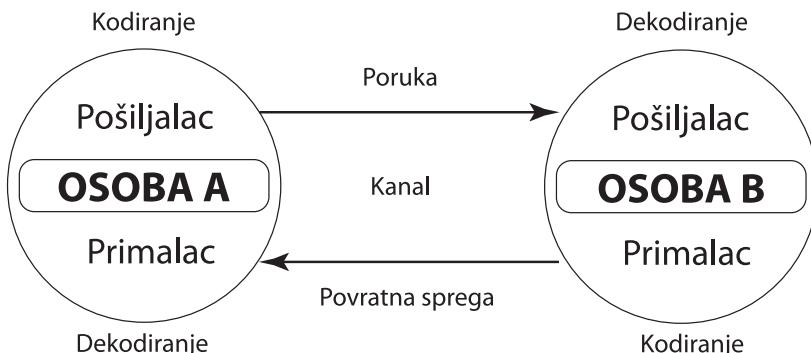
189 Mintzberg Henry, Rise And Fall Of Strategic Planning, Free Press, Atlanta Sad, 1994, str 87.

190 Dejan Đorđević, Cariša Bešić, Marketing komuniciranje, TF „Mihajlo Pu-pin“, Zrenjanin, 2004, str. 26

## aktuelnosti

nikacija je sastavni dio svakodnevnog života. To je proces putem kojeg se razmjenjuje informacija. Proces razmjene simbola i drugih znakova po-

- pošiljalac je izvor poruke, lice koje započinje proces komunikacije. U nekoj organizaciji pošiljalac je lice koje koje posjeduje infor-



Slika 22: Elementi procesa komunikacije,

moću kojih ljudi pokušavaju da se sporazumiju. U procesu komuniciranja prisutna su tri bitna elementa: pošiljalac, poruka i primalac. Komuniciranje je proces u kojem pošiljalac šalje poruku, a primalac kada je primi reaguje na nju i ponovo uspostavlja komunikaciju tj. šalje novu poruku.

Ključnu ulogu u procesu komunikacije imaju pošiljalac i primalac poruke. Komunikacija može ići u jednom smjeru i tu se završava ili primalac može odgovoriti na poruku - povratna sprega. Proces komunikacije prikazan je na slici br. 22.

Proces komunikacije karakterišu sljedeći elementi:

macije i ima potrebu da nešto saopšti (misao, ideju, informaciju, da postavi pitanje, ukaže na problem).

- poruka je informacija koju pošiljalac saopštava. Ona se može sastojati od verbalnih i neverbalnih simbola. Poruka se saopštava nekome kome je unaprijed naznačena, odnosno namijenjena.
- primalac je lice kome je poruka namijenjena i koji prima poruku ( pojedinac ili grupa ljudi).
- način kako se poruka prenosi od pošiljaoca do primaoca, naziva se kanal (usmeno ili pismeno). U zavisnosti od kanala razli-

kuje se jednosmjerno ili dvosmjerno komuniciranje. Kod jednosmjernog komuniciranja pošiljalac može da pošalje poruku, ali primalac ne može odmah da reaguje i odgovori.

Ako poruka nije stigla do primaoca onda komunikacija nije ni bilo. Moguće je i da poruka stigne do primaoca, ali je on ne razumije. Faktori koji utiču na uspjeh ili neuspjeh komunikacije su: šifrovanje, dešifrovanje i buka, odnosno smetnje.

- šifrovanje (kodiranje) je postupak prenošenja informacija kroz simbole.
- dešifrovanje (dekodiranje) je postupak raspoznavanja simbola, koje je emitovao pošiljalac, u razumljivu informaciju.
- u procesu komunikacije pojavljuju se razne komunikacione prepreke, koje možemo nazvati smetnjama. Smetnja je neplaniрani zastoj ili iskrivljenost poruke u procesu komuniciranja. Može biti namjerno ili ne namjerno odvlačenje pažnje primaocu od pravog značenja simbola u procesu

predaje poruka. Smetnja u prijemu poruke moguća je i kada primalac ne sluša pažljivo ili kada je iskrivljenost uzrokovana nekim drugim zvucima

- povratna sprega je odgovor primaoca na primljenu poruku, koji povratno saopštava pošiljaocu. Komunikacijski protok nije potpun bez povratne sprege.

### 3.1. Svrha komuniciranja

Svrha komuniciranja je da menadžer aktivira svoje saradnike i da ih pokrene na akciju. Menadžer to postiže tako što radnika prvo informiše o zadatku koji treba ostvariti i roku izvršenja zadatka. Dalje se procesom komuniciranja razmjenjuju mišljenja i usaglašavaju razlike u mišljenjima. Kada se ostvari saradnja, sljedeća svrha komuniciranja je sprovođenje zadatka u realizaciju kroz kontrolisanje i intervenisanje.

Važno sredstvo vođenja je izvršavanje. Menadžer dobija izvještaje o uspješnosti realizacije svih faza procesa vođenja. Na osnovu toga on dobija saznanja o tome da li je donio dobre odluke, kakvi su mo-

gući problemi, da li je dobro delegirao, komunicirao, koordinisao, intervenisao...

### 3.2. Faktori koji utiču na organizacionu komunikaciju

Jedan od ključnih problema u procesu organizovanja je komunikacija u organizacijama. Potrebno je poruku precizno prenijeti od jednog do drugog lica. Protok informacija mora biti brz i neometan. Da bi se izbjeglo usporavanje ili zaustavljanje poslovnih aktivnosti, neophodno je informaciju brzo prosljediti kroz organizaciju radi korekcije akcije.

Faktori koji utiču na efikasnost organizacione komunikacije su:

- formalni kanali komunikacije,
- struktura autoriteta u organizaciji,
- specijalizacija rada i
- vlasništvo nad informacijama.<sup>191</sup>
- Formalni kanali komu-

nikacije mogu biti npr. novine, redovni izvještaji, bilješke i sastanci osoblja. Formalni kanali komunikacije mogu dvojako uticati na efikasnost komunikacije. Ograničenje kanala komunikacije može imati i prednosti (rukovodioci na višim nivoima nisu zatrpani nepotrebnim informacijama), ali i nedostatke (ponekad menadžeri na višem nivou ostaju uskraćeni za informacije koje bi trebalo da dobiju).

- Struktura autoriteta održava se kroz hijerarhiju kontrole unutar organizacije i kao takva može da utiče na efikasnost organizacije.
- Specijalizacija poslova treba da pojednostavi komunikacije unutar različitih grupa. Dešava se da članovi iste grupe imaju usvojenu određenu terminologiju, (sporazumijevaju se samo njima poznatim izrazima), slične ciljeve ili lični stil što doprinosi da komunikacije između različitih grupa bude gotovo nemoguća.
- Vlasništvo nad informa-

---

<sup>191</sup> Stoner, Džeјms A.F., Friman R. Edvard, Gilbert, Daniel R. Jr., Menadžment, Želnid, Beograd, 2000,  
str. 487.

cijama znači da pojedinci posjeduju jedinstvene informacije koje su od značaja za njihov posao. Ova kve informacije su moćne informacije za onoga koji ih posjeduju.

### Zaključak

Televizijske emisije i multimedijalni sadržaji, imaju svoje specifičnosti zbog različitih sadržaja koje tretiraju, različitu tehnologiju koju primjenjuju i različit obim zahvata koji je potreban za realizaciju.

Kako bi se ostvario efikasan put od prvobitne ideje do realizacije potrebno je prijeći određene faze u planiranju produkcije te planirati i izraditi finansijsku projekciju. To se odnosi na televizijsku kuću bilo da se radi o privatnoj ili javnoj ustanovi jer organizaciona struktura treba da se temelji na modelu upravljanja koji ostvaruje najbolji efekat.

„Žive“ emisije predstavljaju složen oblik emitovanja koje zahtijevaju savršeno vladanje zanatom pokretnih slika filma i televizije. One zahtijevaju autora, vještog

snimatelja, estetsku sintezu, te tonsku i muzičku obradu. Takve emisije gledaocima pružaju izuzetno bogat receptivni doživljaj.

Najvažniji korak u televizijskoj produkciji „živih“ emisija je identifikovanje cilja i svrhe produkcije. Važno je da u njihovom određivanju budemo što konkretniji i najprostijim riječima saopštimo kakav zadatak postavljamo pred sebe i ostale učesnike u procesu i konačno šta pred publiku hoćemo da iznesemo. Producione faze se sastoje od tri procesa: predprodukcije, produkcije i postprodukcije. Takođe, u produpcionom procesu su veoma važne uloge koje su opisane kroz profesije u medijskoj industriji.

Uloga menadžera u medijima, posebno menadžera inovatora, je izuzetno složena i delikatna. On mora, u procesu donošenja odluka, da poznaje osnovne tehnologije koje koristi, odnosno trendove razvoja te tehnologije, mora da ima razvijen osjećaj za programske vrijednosti, a ujedno sposobnost dobrog planera proizvodnih

## aktuelnosti

---

aktivnosti. Posebnu ulogu u organizovanju i produkciji „živih“ emisija treba da imaju menadžeri inovatori koji su odgovorni rukovodioci u inovativnim procesima. Bilo da su kod takvog menadžera prisutni autoritaran, paternalistički ili laissez fair stil on mora da bude čovjek koji okuplja, formira i vodi tim. Na taj način stvara klimu koja ima za rezultat koji je veći od prostog zbira pojedinačnih dostignuća.

U radu sa timom i u timu, najefikasniji aspekt jeste komunikacija i poznavanje komunikacijskih vještina. U komunikacijskom procesu bitno je poruke prenositi od pošiljaoca do primaoca jasnim komunikacijskim tokovima kanalima i i poznavajući komunikacijske vještine i oblike.

UDK 621.397.2

Pregledni članak

Primljeno: novembar 2010

- Literatura
- Ateljević, Žana Tihomir Gligoric, Odnosi sa javnošću, Glas Srpski, Banja Luka, 2008.
- Babac, Marko, Novo lice televizije, Akademija umjetnosti, Banjaluka, 2001.
- Babić, Miloš, Organizacija u medijima, Fakultet za menadžment, skripta, Novi Sad, 2006/07.
- Babić, Miloš, Video-produkcija, Cekom books, Novi Sad, 2008.
- Babić, Miloš, Upravljanje projektima, Cekom books, Novi Sad, 2008.
- Baroš, Željko Osnovi menadžmenta, Vizija, Banja Luka, 2005.
- Bahtijarević-Šiber F, Management ljudskih potencijala, Golden marketing, Zagreb, 1999.
- Sem Blek, Odnosi s javnošću, Clio, Beograd 2003.
- Burke, David., Spy TV, Slab-O-Concrete Publications, 2000.
- Drucker, Peter, Inovacije i preduzetništvo, PS Grmeč-Privredni pregled, Beograd, 1996.
- Diamond ,Džon , i Bil, Bein, Poslovna etika , Clio, Beograd, 2001.
- Dorđević ,D., Bešić C., Odnosi s javnošću, TF „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin, 2005.
- Dorđević, Dejan, Cariša Bešić, Marketing komuniciranje, TF „Mihajlo Pupin“, Zrenjanin, 2005.
- Erić E.D., Uvod u menadžmen , Ekonomski fakultet i Čigoja štampa, Beograd,2000.
- Gone, Žak Obrazovanje i mediji, Clio, Beograd, 1998.
- Grulović, Branimir, Mali vodič za TV reporterе, Samizdat, Beograd, 2004.
- Mandić, Tijana Komunikologija-psihologija komunikacije,Clio, Beograd 2003 .
- Martinović, Moma, Režija programa ušivo, RTS, Centar za istraživanje, Beograd, 1997.

## ZAŠTITA RIJEKE VRBAS KROZ EU DIREKTIVU ZA VODE *mr Ljiljana Stojanović Bjelić*

### *Rezime*

*Zaštita voda predstavlja ozbiljan problem u cijelom svijetu. Evro-  
pa je to ozbiljno pitanje prihvatile kroz EU direktivu za vode i  
kroz integralni pristup upravljanja vodama to pitanje drži pod  
kontrolom. Bosna i Hercegovina (Republika Srpska i Federacija  
Bosne i Hercegovine) kroz novi zakon o vodama prihvatile je pri-  
stup i u okviru programa Dunavske konvencije (ICPDR) preko  
pilot projekta Vrbas, nastoji da implementira Direktivu i da je  
primjenjuje na ostale slivove. Cilj rada je da se kroz integralno sa-  
gledavanje bazira na analitičkim podacima o kvalitetu voda kroz  
duži vremenski period i da se sagledaju osjetljiva mjesta i predlo-  
ži cjelovit ekološki pristup koji bi u kontinuitetu omogućio da se  
dostigne zadovoljavajući status voda. Takvim pristupom uočena  
su tri osjetljiva lokaliteta: Novoselija (uzvodno od Banje Luke),  
Delibašino selo (nizvodno od Banje Luke) i Razboj (lokalitet ušća  
Vrbasa u rijeku Savu). Iz raspoloživih podataka o kvalitetu voda  
na tri izabrana lokaliteta kroz integralno sagledavanje i skup mje-  
ra tehnološkog, vodoprivrednog, organizacionog i ekonomskog  
karaktera, taj prijedlog je osnova za sprovоđenje potrebnih aktiv-  
nosti, neophodnih za zadovoljavanje traženog kvaliteta voda. U  
zaključku rada daju se i preporuke koje će pomoći da Republika  
Srpska i Bosna i Hercegovina ispune obaveze kada je u pitanju  
sliv Vrbasa. Isto tako je važno da će rezultati iz rada poslužiti u  
rješavanju problema ostalih slivova u Bosni i Hercegovini.*

**KLJUČNE RIJEČI:** zaštita, Vrbas, EU direktiva za vode.

## PROTECTION OF RIVER VRBAS THROUGH EU DIRECTIVE ON WATERS

### *Abstract:*

*Protection of waters is a big problem of the world Europe is taking this issue seriously through EU Directive on Waters and through integral approach of water management they are trying to control the problem. Bosnia and Herzegovina (Republic of Srpska and Bosnia and Herzegovina Federation) has introduced New Law on Waters and as a part of Danube Convention (ICPDR) is trying to implement EU Directive, first through pilot project Vrbas and then other watersheds. The aims of paper are to, based on integral analysis and analytical data of water quality gathered throughout longer time of period, pinpoint sensitive areas and recommend ecological approach whose use in continuity would enable satisfactory status of waters. This approach has identified three sensitive localities: Novoselija (Upstream from Banja Luka), Delibašino selo (Downstream from Banja Luka), Razboj (Delta - Vrbas flows into river Sava). With available information of water quality on three localities, integral approach and group of technological, organizational and economical measures this proposal is a basis for implementation of activities necessary for achieving required water quality. Summary of this paperwork gives recommendations that will help Republic of Srpska and Bosnia and Herzegovina to fulfill their obligations regarding Vrbas watershed. Results of this work could also be used in solving problems of other watersheds in Bosnia and Herzegovina.*

**KEY WORDS:** protection, Vrbas, EU Directive on Water

### UVOD

**O**kvirna direktiva o vodama Evropske unije je najznačajniji zakonski instrument u oblasti voda koji dugoročno određuje vodnu politiku na evropskom prostoru. Ona propisuje zakonski okvir zaštite podzemnih i površinskih voda, načela održivog razvoja i principe integralnog upravljanja vodama. Na njenoj implementaciji se dosta organizovano radi ne samo zbog činjenice da su sve članice EU obavezne da je sprovode, već i zbog toga što je ona od posebne važnosti kada je riječ o zemljama koje žele da se pridruže EU.

Okosnica Direktive jeste upotreba ekonomskih instrumenata u upravljanju i razvoju infrastrukture i to ne samo princip "zagadživač plaća" već i plaćanje stvarne cijene za bilo kakvo korišćenje vode. Ispunjenoj Direktive o vodama podrazumijeva postizanje "dobrog statusa" svih voda 15 godina od njenog stupanja na snagu, što direktno doprinosi zaštiti i poboljšanju kvaliteta akvatičnih ekosistema. Direktiva veoma precizno propisuje

i monitoring koji mora obuhvatiti tri aspekta upravljanja vodama - nadzorni (informacije o statusu voda i dugoročne procjene mogućih antropogenih promjena), operativni (procjena efekata koje bi trebalo preduzeti u cilju poboljšanja) i istražni (identifikacija nakon akcidenata) monitoring.

### PRAVNI MEĐUNARODNI OKVIR ZA UPRAVLJANJE VODAMA

Sredinom prošlog vijeka pod okriljem Ujedinih nacija otpočele su zajedničke aktivnosti koje kroz niz dogovora pokušavaju na globalnom nivou da harmonizuju odnose država kada je u pitanju taj značajni resurs i da kroz određena dokumenta omoguće da voda dobije za što veći broj stanovnika planete Zemlje ujednačeniji status.

Donose se i na globalnom planu važni dokumenti koji kroz održivi razvoj pokušavaju da omoguće globalne ciljeve, kroz međusobnu saradnju. Treba naročito istaći specijalne konferencije UN 1972. u Stockholm, 1992. u Riju i Samit u Johansbergu početkom ovog vijeka. U svim ovim dokumentima je istaknut značaj vode za

sadašnjost i budućnost stanovnika planete Zemlje. Postoji i određen broj dokumenata specifično vezanih za vode koji imaju karakter međunarodnih konvencija i kao takve imaju karakter obaveznosti. Neki dokumenti imaju karakter smjernica („Meke konvencije“), a neki imaju karakter preporuka usmjerenih ka vladama zemalja.

Svi ti dokumenti stvaraju vrlo bitan pravni, organizacioni i upravljački okvir koji treba ugrađivati i u strategiju razvoja sektora voda i u vodno zakonodavstvo.

Po osnovu pripadnosti Republika Srpska mora voditi računa o pripadnosti: u okviru Bosne i Hercegovine, bazena Dunav, bazena Sava, Mediteranskom bazenu i grupi zemalja koje su u procesu pridruživanja EU.

Najvažniji strateški zahtjevi, preporuke i smjernice u oblasti voda koje proizlaze iz najvažnijih međunarodnih dokumenata su: Helsinška konvencija, Barselonska konvencija, Konvencija za zaštitu rijeke Dunav, Sporazum o slivu Save i EU okvirna direktiva o vodama 2000/60/EC(WFD).

## EU OKVIRNA DIREKТИVA O VODAMA 2000/60/EC(WFD)

Implementacija okvirne direktive o vodama provodi se u svim državama kroz determinisane planove aktivnosti kroz četiri faze.

1. faza - do decembra 2003. godine, identifikacija područja riječnog sliva
2. faza - do decembra 2004. godine, analiza karakteristika riječnog sliva pritisaka i uticaja na njega i ekonomski analize upotrebe vode
3. faza - do decembra 2006. godine operativni monitoring
4. faza - do decembra 2009. godine objavljivanje Planova upravljanja riječnim slivovima.

Kao potpisnica konvencije o Dunavu, Bosna i Hercegovina je prihvatile i obavezala se da će svoj udio oko implementacije EU okvirne direktive za vode realizovati preko podsliva rijeke Save kao integralnog dijela sliva Dunava. Konzensusom između dva entiteta, Bosna i Hercegovina je odredila da podsliv rijeke Vrbas bude „pi-

lot projekat“ koji će na način kako se to predviđa Evropskom okvirnom direktivom za vode u lokalnim uslovima, kroz niz mjera u određenom vremenskom periodu dovesti ovaj sliv u zahtijevani status voda.

Ovako ozbiljna obaveza uslovila je niz aktivnosti i mjera počevši od formiranja kancelarije za upravljanje slivom rijeke Vrbas (zbog entitetskih razloga glavna kancelarija vodoprivrede Republike Srpske je u Banjoj Luci, a pomoćna kancelarija u Jajcu), zajedničkih međuentitetskih aktivnosti i koncipiranja i usvajanja novih entitetskih zakona o vodama.

Novim zakonom o vodama Republike Srpske („Sl. glasnik RS“ br. 50/06.) uređuje se način integralnog upravljanja vodama unutar teritorije Republike Srpske.

Svrha ovog zakona je postizanje dobrog stanja voda i sprečavanje njene degradacije, kao i postizanja održivog korištenja voda i osiguranja pravičnog pristupa vodama.

Iz ovog zakona je vidljivo da se Republika Srpska i Federacija Bosne i Hercegovine, dakle Bosna i Hercegovina u potpu-

nosti opredijelila da preuzme sve osnovne principe okvirne evropske direktive za vode i da kroz integralni pristup upravlja vodama. S obzirom na predhodni period i dosta drugaćiju ulogu voda i vodoprivrede i drugaćiji politički sistem, očigledno je da će biti potrebno puno dobre volje i napora i koordinisanih aktivnosti da se opšte prihvaćeni princip upravljanja vodama aplicira u Bosni i Hercegovini.

U skladu sa Zakonom o vodama RS (čl. 25) predviđa se izrada strategije integralnog upravljanja vodama, kao bazu planskog dokumenta za razvoj čitavog sektora voda RS. U međuvremenu kao priprema za ovaj dokument izrađen je 2006. godine, Okvirni plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske. Osnovni ciljevi ovog dokumenta su:

- osnova za izradu strategije, jer definiše kriterijume, uslove i ograničenja koja su u vezi sa sektorom voda,
- definiše zahtjeve sektora voda vezano za prostorni plan RS,
- predstavlja bazu za izradu dokumenata drugih sektora,

- ističe značaj zaštite vodotoka,
- daje polazišta Republike Srpske kako da se odredi pri prihvatanju međunarodnih dokumenata i multilateralnih sporazuma u oblasti voda i dr.
- Okvirni plan je urađen u skladu sa potpisanim međunarodnim konvencijama koje se ogledaju u:
  - nužnosti integralnog upravljanja vodama na nivou riječnih slivova
  - činjenici da je voda ekonomski kategorija, potrebi obezbjeđenja samofinansiranja kroz naknade poštujući principe „korisnik plaća“ i „zagadživač prečišćava ili plaća“
  - o potrebi promjene realne ekonomski cijene vode,
  - racionalizaciji potrošnje vode i njenom višekratnom korišćenju,
  - uključivanju korisnika i javnosti kod planiranja i odlučivanja o upravljanju vodama
  - obavještavanje i edukacija o svim aspektima realizacije vodne infrastrukture

U skladu sa zadatkom ovog

rada, pridržavajući se postavki Evropske okvirne direktive za vode i novog zakona o vodama Republike Srpske razmatrane su mogućnosti zaštite voda sliva rijeke Vrbas. U tom smislu korišćeni su podaci praćenja kvaliteta voda u periodu do rata i podaci koji su rezultat praćenja stanja kvaliteta voda u Republici Srpskoj od 2004. do danas. Ovi podaci su poslužili da se bazirano na prirodne uslove sliva rijeke Vrbas kroz integralni pristup sagleda mogućnost zaštite voda kroz integralno upravljanje i time kroz zaključke, sugestije i prijedloge da doprinos da se proces implementacije Evropske okvirne direktive u Bosni i Hercegovini koordinira preko kancelarije u Banjoj Luci i da se što prije i kvalitetnije razvije.

U skladu sa činjenicom da je to jako složen i zahtjevan posao ocijenjeno je da se, ne zanemarujući osnovni koncept, pažnja fokusira na tri karakteristična lokaliteta karakteristična za ovaj sliv, a to su: Banja Luka uzvodno, Banja Luka nizvodno i ušće Vrbasa u Savu.

Razlozi za odabir ovih lo-

kacija su neraspolaganje podataka o kvalitetu voda za čitav sliv u razmatranom periodu i naznačena tri lokaliteta su izrazite osjetljive tačke.

Lokalitet Banja Luka uzvodno je izuzetno značajan jer se putem regionalnog vodovoda Banja Luka, koji koristi vodu rijeke Vrbas uzvodno od Banje Luke (Novoselija) snabdijevaju vodom za piće tri opštine (Banja Luka, Čelinac i Laktaši). Kao izvorište vode za piće taj lokalitet je osjetljiva tačka što je regulisano Zakonom o vodama i predstavlja mjerno mjesto koje se u kontinuitetu mora kontrolisati i održavati propisani kvalitet.

Lokalitet Banja Luka nizvodno odražava stanje kvaliteta vode rijeke Vrbas nakon prijema otpadnih voda samog grada i pripadajuće industrije. Banja Luka i pripadajuća industrija su i prije rata i sada najveći generatori zagadenja u slivu rijeke Vrbas.

Treći lokalitet, na ušću Vrbasa u rijeku Savu mora biti stalno kontrolisan i upravljan radi biletarnih odnosa sa Republikom Hrvatskom i obaveza vezanih za Dunavsku konvenciju.

Komparirajući raspoložive podatke o kvalitetu voda u predratnom i poslijeratnom periodu na ova tri lokaliteta uočavaju se razlike što je očekivano s obzirom na prestanak rada industrije zagađivača. Ne ulazeći dublje u metodologiju kontrole, ta kontrola je u predratnom periodu bila mnogo inferiornija u odnosu na ono što se sada zahtjeva, a u skladu sa EU direktivom za vode i Zakonom o vodama Republike Srpske. Zbog toga treba istaći i pozdraviti nastojanja Republike Srpske koja od 2004. godine postepeno odvija aktivnosti u pravcu uspostavljanja pravog monitoringa. Bez obzira na evidentne razlike u metodologiji praćenja kvaliteta voda prije rata i sada komparacija rezultata ipak pokazuje da na lokalitetu Novoselija zbog zaštite izvorišta Regionalnog vodovoda Banja Luka treba posebnu pažnju posvetiti pitanju suspendovanih materija ali i pitanju organskog zagadenja koje se manifestuje kroz određen broj uzoraka.

Lokalitet nizvodno od Banje Luke (Delibašino selo) zbog prestanka rada najvećeg industrijskog zagađivača

Incela pokazuje bolje stanje kvaliteta voda u odnosu na predratni period, ali kvalitet voda na tom lokalitetu ne zadovoljava sada propisanu klasu. Nedovoljno razvijeni sistem kanalizacije u Banjoj Luci i činjenica da ne postoji uređaj za kondicioniranje gradskih otpadnih voda kao ni onih za industriju, upozorava da se ovdje mogu obaviti temeljiti studijsko – projektantski i infrastrukturni zahvati.

Lokalitet Razboj ima karakter međudržavnog mjesata i ne zadovoljava propisanu klasu kvaliteta vode. Zbog međunarodnog značaja za Republiku Srpsku i Bosnu i Hercegovinu, ovom osjetljivom mjestu potrebno je posvetiti posebnu pažnju. Sliv rijeke Vrbas je „Pilot projekt“ kojim Bosna i Hercegovina počinje proces implementacije EU Direktive za vode. Proces je u toku i odvija se aktivnošću dvije entitetske vodoprivrede i posebno putem kancelarije u Banjoj Luci.

Kroz integralni pristup, bazirajući se na prirodnim i sada postojećim uslovima, ali isto tako strateškim opredjeljenjima zasnovanim na održivom

razvoju, sugestije i preporuke se temelje na sljedećim postavkama:

### ZAKLJUČCI I PREPORUKE:

Pokrivajući oba entiteta Bosne i Hercegovine i ulivajući se u rijeku Savu, Vrbas pripada podunavskom slivu sa svim prekograničnim obavezama.

Bosna i Hercegovina kao članica Dunavske konvencije (ICPDR) preko sliva rijeke Vrbas zadužena je za implementaciju EU okvirne direktive za vode u Bosni i Hercegovina.

Najznačajnija karakteristika prirodnih uslova Vrbasa ogleda se u velikim sezonskim i godišnjim oscilacijama protoka.

U predratnom periodu (osamdesetih godina) urađena je i usvojena Vodoprivredna osnova sliva rijeke Vrbas kao dugoročni planski dokumenat. Poslije Dejtonskog mirovnog sporazuma, u uslovima entitetskih razgraničenja ovaj dokumenat je u Republici Srpskoj doživio novelaciju.

Do 1991 god. putem Republičkog hidrometeorološkog zavoda i drugih, praćen je

kvalitet voda Vrbasa na određenim profilima od izvorišta do ušća.

Ispitivanje kvaliteta voda rijeke Vrbas nakon 1995. za Republičku direkciju za vode Republike Srpske radio je Institut za vode iz Bijeljine i to na mjestima nizvodno od entitetske granice.

U slivu rijeke Vrbas naseljena mjesta i gradovi ne posjeduje uređaj za kondicioniranje gradskih otpadnih voda.

S obzirom da grad Banja Luka nema dovoljno razvijenu kanalizacionu mrežu niti uređaje za prečišćavanje otpadnih voda, a to se odnosi i na industriju, zahtijevani kvalitet voda na ovom lokalitetu direktno utiče na sistem kanalizacije kao i dimenzioniranje i izgradnju sistema prečišćavanja otpadnih voda.

Poređenjem rezultate kvaliteta voda u predratnom i poslijeratnom periodu, na lokalitetu Novoselja mjere kondicioniranja su zadovoljavajuće i uz mjere opreza ne ugrožava se tehnološki proces pripreme vode za piće Regionalnog vodo-voda Banja Luka.

Poređenjem rezultate kvaliteta voda u predratnom i poslijeratnom periodu na lokalitetu Delibašino selo konstatovatovoano je bolje stanje kvaliteta voda kao rezultat prestanka rada najvećeg zagađivača Incela.

Poređenjem rezultate kvaliteta voda u predratnom i poslijeratnom periodu na ušću Vrbasa u rijeku Savu, sadašnje stanje je bolje zbog prestanka rada Incela, ali nema potpunu garanciju za ispunjavanje međunarodnih obaveza o kvalitetu voda na ovom osjetljivom mjestu.

Predhodno navedene zaključke o kvalitetu voda na cva tri osjetljiva mjesta treba posmatrati na način da su analize urađene prema tada primjenjivanim tehnologijama i da su rađena u različitim periodima godine, ali nije uzimana u obzir fluktuacija protoka.

Zaštita voda sliva rijeke Vrbas mora se bazirati na integralnom principu sa racionalno postavljenim faznim rješenjima, respektujući princip od izvorišta prema ušću.

U skladu sa zadatkom i obuhvatom ovog rada daju se sljedeće preporuke:

1. Ojačati ulogu kancelarije u Banjoj Luci kao Focal point-a pilot projekta sliva rijeke Vrbas uz veća ovlašćenja, kadrovsko jačanje, planiranje i realizaciju određenih zahvata.
2. Maksimalno uz realni pristup, pitanje prirodnih oscilacija u protoku rješavati sistemom hidrocentrala.
3. Harmonizirati i uskladiti aktivnosti između institucija oba entiteta na ovom slivu da bi se obezbijedio traženi kvalitet voda
4. U cilju zaštite izvorišta Novoselja, neophodno je zaoštiti pitanje zaštite zone, pa se preporučuje izgradnja uređaja za prečišćavanje otpadnih voda na likalitetu Karanovac.
5. Na lokalitetu Delibarsino selo uočeno je poboljšanje kvaliteta voda, kao rezultat prestanka rada Incela i neophodna je direktna saradnja sa Ministarstvom za urbanizam, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske u pogledu izdavanja ekoloških dozvola koje je potrebno uskladiti sa vodoprivrednim dokumentima.
6. Hitno je potrebno uspostavljanje monitoring sistema na čitavom toku rijeke Vrbas kao i na njegovim pritokama i to uz potpuno pridržavanje EU okvirne direktive za vode i dunavske konvencije.
7. Potrebno je intezivirati aktivnosti na dalnjem ospobljavanju laboratorija (referentna laboratorija Republika Srpska / BiH) i da se u potpunosti uključe u redovni monitoring i praćenja statusa voda na način kako to zahtjeva ICPDAR..
8. Bazirajući se na preporukama i direktivama EU potrebno je početi aktivnosti oko izgradnje gradskih uređaja za prečišćavanje otpadnih voda, vodeći računa o fazama implementacije.
9. U skladu sa procesom pridruživanja Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, putem nadležnih organa Republika Srpska/Bosna i Hercegovina će se kandidovati za Evropske predpristupne finansijske fondove radi izgradnje uređaja za prečišćavanje otpadnih voda.
10. Pitanje informisanosti i uključivanja javnosti u sve

## aktuelnosti

---

aktivnosti u vezi sa integralnim upravljanje vodama i pitanje kvaliteta voda, potrebno je posvetiti veliku pažnju. U tom smislu dijalog i partnerstvo sa određenim Nevladnim organizacijama je od prvorazrednog značaja..

12. Edukacija stanovništva, svih starosnih kategorija, mora se kontinuirano odvijati pri čemu kancelarija upravljanja slivom mora da bude generator tih aktivnosti.

*UDK 556.53:504.45.06(497.6)*

*Stručni članak*

*Primljeno: novembar 2010*

**LITERATURA:**

Vodoprivredna osnova sliva rijeke Vrbas.

Novelirana vodoprivredna osnova sliva rijeke Vrbas za RS.

Jakšić, B., Vodno bogatstvo Bosne i Hercegovine i briga o njemu, Prvi međunarodni kongres "Ekologija, zdravlje, rad, sport", Zbornik radova, Banja Luka, 2005.

Jakšić, B., Sopić, D., Subotić, S., Hidroenergetski potencijal slivova Vrbasa i Une i njihovo daljnje racionalno korištenje, i Savjetovanje o energetici Republike Srpske i Republike Srpske Krajine, Zbornik radova, Banja Luka, 1993.

Đurić, D., Izgradnja brana u srednjem i donjem toku rijeke Vrbas, Kontakt (275), 6-9, Banja Luka, 2005.

Jakšić, B., Zaštita voda vodotoka - univerzitetski udžbenik, Banja Luka, 1995.

Đurić, D., Snabdijevanje vodom za piće Banja Luka, 2001.

Dr Vera Sudarski - Hack, Zlatko Zechner, Zaštita vodenih tokova od zagadivanja, Beograd 1977. godina.

Studija bilateralnih odnosa Bosne i Hercegovine sa Republikom Hrvatskom u oblasti upravljanja prekograničnim vodnim resursima - nacrt, Institut za vode, Bijeljina, 2000.

EU Okvirna Direktiva za vode.

Sporazum Sava.

Konvencija o zaštiti Dunava.

Zakon vodama Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske", br. 50/06).

Zakon o zaštiti životne sredine – Prečišćeni tekst ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 28/07).

Zakon o izmjeni Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik Republi-

ke Srpske", broj 41/08).

Republička direkcija za vode Bijeljina, "Okvirni plan razvoja vodoprivrede Republike Srpske".

Arhiva Republička direkcija za vode - kancelarija Banja Luka.

Dalmacija B., Kontrola kvaliteteta voda u okviru upravljanja kvalitetom, Novi Sad, 2000.

## **UPUTSTVO ZA AUTORE**

Poštovani saradnici,

Časopis "Aktuelnosti" objavljuje originalne naučne radove, pregledne i stručne članke u kojima se izlažu ideje i stavovi o najznačajnijim problemima prirodnih i društvenih nauka sa težištem na ekonomskim, pravnim, ekološkim naukama, menadžmentu, odnosno matičnim naukama fakulteta. U tematiku časopisa se uklapaju i svi oni radovi u kojima se razmatraju širi teorijski problemi interdisciplinarnog karaktera koji su značajni za naučne oblasti Fakulteta, uključujući i metodološke i didaktičke (metodičke) probleme. U časopisu se, takođe, mogu objavljivati i oni članci iz oblasti koje su neophodne za rad istraživača, nastavnika i studenata osnovnih i master studija, kao i prikazi i izvodi odabranih diplomskih radova, magisterskih teza, doktorskih disertacija, značajnijih knjiga (u publikaciji Fakulteta i drugih) i iskustava iz nastavne prakse. Posebnu pažnju pridajemo radovima nastalim na osnovu iskustava iz nastavne i istraživačke prakse Banja Luka college-a.

S obzirom na strukturu i potrebe, časopis se može štampati i kao tematski broj. U takvim brojevima se načelno elaboriraju širi teorijski problemi, rezultati nekog značajnijeg istraživanja ili radovi sa naučnih i stručnih skupova i rasprava.

Objavljeni radovi se ne honorišu, a autor dobija jedan primjerak časopisa. Primljeni članci podliježu recenziji od strane dva recenzenta, koje određuje uredništvo.

Molimo autore da u svojim radovima zadovolje sledeće osnovne zahteve:

- Naslov rukopisa treba da bude kratak i jasan i da odražava i afirmiše sadržaj;
- Rukopis treba da sadrži rezime (100 do 250 reči) u kome autor kratko ističe suštinu osnovnih ideja i stavova o pitanjima koja se razmatraju u članku, ključne reči na srpskom – do 10 reči, Abstract (Sumary) na engleskom jeziku, Key Words, kratak uvod u postavljeni problem, razradu (glavni deo), zaključak i spisak korišćene literature;

- Članak treba da bude jezički i stilski korektan, logički sistematizovan sa jasnim iskazima i argumentima, uz korektnu upotrebu naučne istručne terminologije i bez podataka usmerenih na kompromitaciju (rušenje digniteta) ličnosti i službenog (poverljivog) karaktera;
- U dužem tekstu, treba stavljati odgovarajuće podnaslove, a pojedine reči ili rečenice se mogu istaći kurzivom, „masnim“ slovima ili podvući.
- Obim članka, u principu, treba da bude oko jednog autorskog tabaka (30.000 karaktera – slovnih oznaka, uključujući i beleline između reči i fusnote). Zavisno od problema, članak može biti i većeg obima, ali ne preko dva autorska tabaka.
- Rukopis se dostavlja redakciji časopisa u dva primerka na formatu A-4 ili u elektronskoj formi, rađen u Wordu (Times New Roman), ciriličnim ili latiničnim fontom, sa povećanim proredom (exactly 18 pt) i razmakom između paragrafa 6 pt before i 6 pt after. Prvi red paragrafa da bude uvučen 0,5 inča ili 1,27sm. Margine (levo, desno, gore, dole) treba da budu po jedan inč (oko 2,5sm). Veličina slova 12;
- Prilozi rukopisu (šeme, skice, grafikoni) treba da budu urađeni na računaru, ili, izuzetno, tušem na pausu. Sve podatke koji nisu neophodni u crtežu (ili ga opterećuju) treba staviti u legendu. Slovne i brojčane oznake na jednom crtežu treba da budu iste veličine, a fizičke veličine treba izražavati u mernim jedinicama međunarodnog sistema označavanja (SI);
- Inostrana imena fonetski transkribovati u skladu s pravilima pravopisa, a prilikom prvog javljanja u zagradi se navesti njihov izvorni oblik.
- Dokumentaciona podloga (citati, napomene, bibliografija) treba da sadrže osnovne podatke dovoljne za upućivanje čitalaca na korišćene izvore. Autorima preporučujemo Harvard Style Manual ili Čikago (Internet adrese: ...), ali prihvatamo i druge korektno korišćene sisteme.
- Bibliografska jedinica (bez obzira na korišćeni referativni sistem) treba da sadrži: prezime i ime (ili prvo slovo imena) autora, naziv dela, naziv izdavača, mesto, godinu publikovanja i, po potrebi, stranicu;

- Uz rukopis autor treba da dostavi sledeće podatke: ime i prezime, zvanje, tačnu adresu, E-mail, kontakt telefon, instituciju u kojoj se nalazi i funkciju koju obavlja;

- Rukopisi se mogu dostavljati lično uredniku, što je obostrano korisno, ili slati na adresu Banja Luka College za „Aktuelnosti“, ul. Miloša Obilića 30, 78000 Banja Luka

- Kontakt telefon: +387 51 433 010 ili +387 65 888822

Svi tekstovi dostavljeni za štampanje u časopisu „Aktuelnosti“ podliježu recenziji. Recenzija je zatvorena i vrše je dva kompetentna recenzenta za određenu naučnu oblast.

Časopis „Aktuelnosti“ je registrovan na preliminarnoj ranglisti nacionalnih časopisa Ministarstva za nauku i tehnologiju Republike Srbije.

## ***UREDNIŠTVO***

### **Preplata**

U preplatu ulaze dva broja časopisa, s tim da su ponekad dva broja objavljena u jednoj svesci. Posebna izdanja ne ulaze u preplatu. Ako želite da dobijate i posebna izdanja navedite to u mail-u. Kada posebno izdanje izade mi ćemo vas obavijestiti da uplatite potreban iznos.

Godišnja preplata (dva broja): za pojedince 30 KM (+ 6 KM troskovi dostave) inostranstvo:

Evropa: 30 EUR, SAD i Australija 60 EUR (troskovi dostave su uračunati).

Da biste se preplatili na AKTUELNOSTI, potrebno je da nam mailo-m pošaljete izjavu o namjeri i vašu adresu i da upлатите gore naveden iznos na ţiro račun.

Kopiju uplatnice pošaljite na našu adresu i obavijestite nas e-mailom da ste iznos uplatili, što će biti provjereno u izvodu sa računa.

Novi brojevi će stizati na vašu adresu 15 dana po izlasku iz štampe.

U slučaju da želite da naručite samo posebna izdanja ili stare brojeve, postupak je isti, uplatite iznos iz cijene posebnih izdanja koje želite, pošaljite nam mail sa adresom.om

Sve brojeve i posebna izdanja moguće je naručiti pouzećem, pri čemu troškove dostave snosi kupac.

## **AKTUELNOSTI**

**Izdavač i uredništvo:**  
BANJA LUKA COLLEGE,  
Miloša Obilića 30, Banja Luka  
(uz naznaku: za Aktuelnosti)

**Za izdavača:**  
Doc. dr Nenad Novaković

**Redakcija:**  
Miloša Obilića 30  
Telefon uredništva 051/433-010 i 065/888-822  
Elektronska adresa blc@teol.net  
Redakcija prima srijedom od 12 do 16 h i petkom od 14 do 16 h.

**Služba pretplate i informacije o prodaji:**  
Mailom: blc@teol.net Telefonom: 051/433-010, 433-012  
Godišnja pretplata za pojedince 40 KM (+ 6 KM troškovi dostave)  
inostranstvo: Evropa: 30 EUR, SAD i Australija/60 EUR  
(troškovi dostave su uračunati).

**Slog i prelom štampanog izdanja:**  
BLC atelje Banja Luka

**Lektor:**  
Željka Tatić

**Štampa:**  
BLC atelje za grafički dizajn i digitalnu štampu Banja Luka

**Tiraž:**  
500 primjeraka